

**T.C.**  
**KARABÜK ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**  
**KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI**

**KITA AVRUPASI DEVLET GELENEĞİ VE NEO WEBERYAN**  
**YAKLAŞIM**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**Hazırlayan**

**Neslihan TEKİN**

**Tez Danışmanı**

**Dr. Öğr. Üyesi Metin ÖZKARAL**

**Karabük**

**Ekim/2019**

**T.C.**  
**KARABÜK ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**  
**KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI**

**KITA AVRUPASI DEVLET GELENEĞİ VE NEO WEBERYAN  
YAKLAŞIM**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**Hazırlayan**

**Neslihan TEKİN**

**Tez Danışmanı**

**Dr. Öğr. Üyesi Metin ÖZKARAL**

**Karabük**

**Ekim/2019**

## İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER.....	1
TEZ ONAY SAYFASI.....	3
DOĞRULUK BEYANI .....	4
ÖNSÖZ .....	5
ÖZ.....	6
ABSTRACT.....	7
ARŞİV KAYIT BİLGİLERİ.....	8
ARCHIVE RECORD INFORMATION .....	9
KISALTMALAR .....	10
ARAŞTIRMANIN KONUSU .....	11
ARAŞTIRMANIN AMACI VE ÖNEMİ.....	11
ARAŞTIRMANIN YÖNTEMİ.....	11
ARAŞTIRMA HİPOTEZLERİ/PROBLEM .....	12
KAPSAM VE SINIRLILIKLAR/KARŞILAŞILAN GÜÇLÜKLER .....	12
GİRİŞ .....	13
BİRİNCİ BÖLÜM .....	15
1.KITA AVRUPASI DEVLET GELENEĞİ.....	15
1.1. Kıta Avrupası Sosyal Refah Devlet Anlayışı .....	15
1.2. Altın Çağ Sonrası Kıta Avrupa'sında Devletin Rolündeki Değişim .....	18
1.3. Kıta Avrupası Devletlerinde Refah Olgusu .....	20
İKİNCİ BÖLÜM.....	22
2. WEBER VE BÜROKRASİ.....	22
2.1. Bürokrasi .....	27
2.1.1. Kırtasiyecilik Anlamında Bürokrasi.....	29
2.1.2. Devlet İdaresi Anlamında Bürokrasi.....	30
2.1.3. Yönetim ve Örgütlenme Şekli Olarak Bürokrasi .....	31
2.2. Bürokrasinin Tarihsel Gelişimi .....	31
2.3. Weberyen Bürokrasi Kuramı.....	34
2.4. Weber Otorite Tipleri.....	37
2.4.1.Geleneksel Otorite .....	37
2.4.1.1.Patriarkal Otorite.....	38

2.4.1.2.Patrimonyal Otorite .....	38
2.4.1.3.Feodal Otorite.....	39
2.4.2.Karizmatik Otorite .....	40
2.4.3.Yasal - Rasyonel Otorite.....	41
2.5. Weber Bürokrasi Modeli.....	43
2.5.1. Weber'e Göre İdeal Tip Bürokrasinin Özellikleri.....	45
2.5.2. Weberyian Bürokrasi Modelinin Temel İlkeleri .....	46
2.6. Weber Bürokrasi Modeline Yapılan Eleştiriler .....	50
2.7. Türkiye'de Bürokrasi Gelişimi.....	54
ÜÇÜNCÜ BÖLÜM .....	58
3. NEO WEBERYIAN DEVLET ANLAYIŞI .....	58
3.1. Neo Weberyian Devlet Kavramının Ortaya Çıkışı ve Gelişimi .....	61
3.1.1. Yeni Kamu İşletmeciliği .....	62
3.1.2. Neo Weberyian Devlet ve Bürokrasi .....	66
3.2. Neo Weberyian Unsurları .....	67
3.3. Weber Sonrası Bürokrasi.....	69
3.3.1. Post Bürokrasi.....	74
3.3.2. Post Bürokrasi ve Demokrasi İlişkisi .....	79
3.3.3. Post Bürokrasi ve Post Modernizm Kavramları .....	83
3.3.4. Post Bürokrasiye Yönelik Yapılan Eleştiriler .....	85
3.3.5. Bürokrasinin Geleceği .....	86
SONUÇ .....	89
KAYNAKÇA.....	94
ÖZGEÇMİŞ .....	100

## TEZ ONAY SAYFASI

**Karabük Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü'ne,**

Neslihan TEKİN'e ait "Kıta Avrupası Devlet Geleneği ve Neo Weberyana Yaklaşım" adlı bu tez çalışması Tez Kurulumuz tarafından Kamu Yönetimi Yüksek Lisans programı tezi olarak **oybirliği / oyçokluğu** ile kabul edilmiştir.

### Akademik Unvanı, Adı ve Soyadı

**Tez Kurulu Başkanı :** Dr. Öğr. Üyesi Metin ÖZKARAL

### Danışman

**Üye :** Dr. Öğr. Üyesi Yasin TAŞPINAR

**Üye :** Dr. Öğr. Üyesi Emine ÇELİKSOY

### İmzası







**Tez Sınavı Tarihi : 06.10.2019**

## DOĞRULUK BEYANI

Yüksek lisans tezi olarak sunduğum, bu çalışmayı, bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yol ve yardıma başvurmaksızın yazdığımı, yararlandığım eserlerin kaynakçada gösterilenlerden oluştuğunu ve bu eserleri her kullanımında alıntı yaparak yararlandığımı belirtir; bunu onurumla doğrularım.

Enstitü tarafından belli bir zamana bağlı olmaksızın, tezimle ilgili yaptığım bu beyana aykırı bir durumun saptanması durumunda, ortaya çıkacak tüm ahlaki ve hukuki sonuçlara katlanacağımı bildiririm.

17/10/2019

Neslihan TEKİN

## ÖNSÖZ

Bu tez çalışmasında Kıta Avrupası Devlet Geleneği ve Neo Weberyana yaklaşım konusu değerlendirilmek istenmiştir. Devlet teşkilatı ve bürokratik yapılanmalara yeni yaklaşımlar getirilmekte ve bu alan sürekli olarak gelişime ve üzerinde araştırma yapılmaya elverişli olmaktadır. Bu nedenlerle hem ilgi alanım hem de kariyer hedeflerim için bu konuda çalışma yapmayı uygun gördüm. Bu süreçte bana destek olan sayın danışmanım Dr. Öğretim Üyesi Metin ÖZKARAL ve aileme teşekkür ederim.

## ÖZ

Kıta Avrupası Devlet Geleneği ve Neo Weberyana yaklaşım konusunda yaptığımız araştırmada, modern devletin yönetim biçimi olarak kabul edilen bürokrasi hakkında bilgilere yer verilmiştir. Ekonomik ve toplumsal yapının yönetilme biçimini ifade eden bu kavram ilk defa Max Weber tarafından ifade edilmiştir. Bürokrasi genel olarak toplumsal yaşamın düzenlenmesi ve yürütülmesi açısından günümüze kadar başka bir alternatifi olmayan, en etkili, egemen ve yaygın bir yönetim şekli ve örgütlenme modelidir. Bürokrasi vazgeçilmez bir olgu olup, devamlı bir süreç üzerinde çalışılarak geliştirilmesi, düzenleme yapılması gereken önemli bir alandır. Bürokrasinin yok olması söz konusu değildir. Mutlaka bürokrasinin gelişerek büyümesine katkı yapılmalıdır. Çalışmada bürokrasi Weber'den öncesi ve Weber'den sonrası olarak incelenerek detaylı bir şekilde ele alınmıştır. Geleneksel bürokrasi anlayışına karşı çıkarak şekillenen Neo Weberyana devlet anlayışı ile bürokratik yapıdaki aksaklıklara, çözüm önerilerine, eleştirilere yer verilmiştir.

**Anahtar Kelimeler:** Bürokrasi, Neo Weberyana, Kıta Avrupası Devlet Geleneği, Weber Bürokrasi Kuramı



## **ABSTRACT**

In our research on the Continental European tradition and Neo Weberian approach, the information was provided about the bureaucracy, which is accepted as a widespread model of governance. This concept, which expresses how the economic and social structure is governed, was first expressed by Max Weber. Bureaucracy is generally the most effective, dominant, and widespread model of governance and organization, which has no alternative in terms of organizing and conducting social life. It has become an indispensable phenomenon and an important concept that needs to be developed and regulated on a continuous process. The bureaucracy's disappearance is not in question. Surely, the contribution should be made to the development and growth of bureaucracy. We analyzed the bureaucracy in detail before and after Weber. In our study, we included the Neo Weberian state concept, which was formed against the traditional bureaucracy, issues of the bureaucratic structure, the solution proposals, and criticised.

**Key Words:** Bureaucracy, Neo-Weberian, Continental European State Tradition, Weber Bureaucracy Theory

## ARŞİV KAYIT BİLGİLERİ

<b>Tezin Adı</b>	Kıta Avrupası Devlet Geleneği ve Neo Weberyana Yaklaşım
<b>Tezin Yazarı</b>	Neslihan TEKİN
<b>Tezin Danışmanı</b>	Dr. Öğr. Üyesi Metin ÖZKARAL
<b>Tezin Derecesi</b>	Yüksek Lisans
<b>Tezin Tarihi</b>	2019
<b>Tezin Alanı</b>	Kamu Yönetimi
<b>Tezin Yeri</b>	KBÜ/SBE
<b>Tezin Sayfa Sayısı</b>	100
<b>Anahtar Kelimeler</b>	Kıta Avrupası Devlet Geleneği, Neoweberyana, Bürokrasi

## ARCHIVE RECORD INFORMATION

<b>Name of the Thesis</b>	Continental European State Tradition and Neo Weberian Approach
<b>Author of the Thesis</b>	Neslihan TEKİN
<b>Advisor of the Thesis</b>	Dr. Öğr. Üyesi Metin ÖZKARAL
<b>Status of the Thesis</b>	Master
<b>Date of the Thesis</b>	2019
<b>Field of the Thesis</b>	Public Administration
<b>Place of the Thesis</b>	KBU/SBE
<b>Total Page Number</b>	100
<b>Keywords</b>	Bureaucracy, Neo-Weberian, Continental European State Tradition

## KISALTMALAR

**ABD** :Amerika Birleşik Devletleri (United States of America)

**AÜ** : Ankara Üniversitesi

**HÜ** : Hacettepe Üniversitesi

**s.** : Sayfa

**S.** : Sayı

**TBMM** : Türkiye Büyük Millet Meclisi

**TK**: Türk Kütüphaneciliği

**TKD**: Türk Kütüphaneciler Derneği

**TKDB**: Türk Kütüphaneciler Derneği Bülteni

**TDK**: Türk Dil Kurumu

## **ARAŞTIRMANIN KONUSU**

Araştırmanın konusu, Kıta Avrupası Devlet Geleneği Ve Neo Weberyana Yaklaşım'dır. Bu çalışmada Kıta Avrupası Devlet Teşkilatlarının kurumsal tarihçelerinden bahsedilerek bürokratik örgütlenme tiplerinin geçmişten günümüze geçirmiş oldukları süreçler üzerinde durulacaktır. Bürokrasi kavramının tarihsel ve güncel durumu analiz edilerek değişen yaklaşımlar ışığında karşılaştırmalar yapılmaya çalışılacaktır.

## **ARAŞTIRMANIN AMACI VE ÖNEMİ**

Kıta Avrupası devlet geleneklerinin incelenerek tarihsel olarak değişimlerin ortaya koyulmasıdır. Devletler yönetim faaliyetlerini gerçekleştirirken, oluşturdukları bürokratik sistemleri kullanırlar. Bu yönüyle bürokrasi kavramıda kapsamlı şekilde tarihsel gelişimiyle incelenmeye çalışılacaktır. Gelişmekte olan Devletler sürekli olarak kamusal reform çalışmaları yapmaktadırlar. Bu yönüyle iyi örgütlenmiş bir bürokratik sistem devletlerin gelişmesi ve kalkınmasına önemli katkılarda bulunacaktır.

## **ARAŞTIRMANIN YÖNTEMİ**

Bu çalışmada yöntem olarak, arşiv araştırması ve kaynak taraması metodu kullanılmıştır. Kitaplar, dergiler, bilimsel makaleler, tezler ve internet kaynakları taranmıştır. Tarihsel ve güncel durum analiz edilmiş, farklı bakış açıları ve yaklaşımlar değerlendirilmeye çalışılmıştır.

## **ARAŞTIRMA HİPOTEZLERİ/PROBLEM**

Devletlerin yönetim Şekilleri ve buna bağlı olarak teşkilat yapıları değişen parametreler ve zaman gibi faktörlerin etkisiyle farklılıklar gösterebilmektedir.

Bürokrasi, hem devlet hem özel sektör açısından da çok önemli bir kavramdır. Yönetimden bahsediliyorsa orada kesinlikle bürokratik bir sistem olmalıdır.

Bürokratik yaklaşımlar, zaman ve değişen koşullar itibariyle deęiŐebilmekte fakat kesinlikle etkisini tam olarak yitirmemektedir.

## **KAPSAM VE SINIRLILIKLAR/KARŞILAŞILAN GÜÇLÜKLER**

Çalışmada, Kıta Avrupası Devlet Geleneği ve kullanılan bürokratik yaklaşımlar açısından bir kapsam belirlenmiştir. Değişen koşulların etkisiyle, bürokratik sistemde karşılaşılan güçlükler ve bu sorunları aŐmak için geliştirilen yeni yaklaşımlarla sınırlı tutulan bir çalışma alanı belirlenmiştir.

## GİRİŞ

Kıta Avrupası, adalar ve bazı durumlarda yarım adalar hariç olmak üzere Avrupa Kıtası anlamına gelmektedir. Kıta Avrupası ile ilgili farklı ülkelerde farklı tanımlamalar yapılabilmektedir. Bu coğrafi bölgenin, dünyanın siyasi ve ekonomik tarihi açısından önemi büyüktür. Devlet teşkilatları ve bürokratik yapılanmalar konusunda, Kıta Avrupası dünyaya yön veren uygulamalara sahiptir. 15. yüzyılda güçlü siyasal yapılanmaların ortaya çıkması ile kilisenin devlet yönetimi üzerindeki etkisi de sorgulanmaya başlamıştır. Kıta Avrupası devletlerinin deniz aşırı ülkelerle yaptığı ticaret ile diğer kıta ülkeleri ile etkileşim olmuş ve bölgelerin zenginliklerinden istifade edilmeye başlanmıştır. Reform ve Rönesans hareketleriyle kıta devletleri dünyaya daha çok açılmaya başlamışlar ve böylece diğer coğrafya ve milletleri tanımaya başlamışlardır. Dinde reform hareketleriyle kilisenin devlet üzerindeki etkili konumu kalkmaya başlamıştır. Bugün ki modern ulus devletlerin temeli olan güçlü monarşik devletlerin üzerindeki kilise baskısı etkisini kaybetmiştir.

19. yüzyıl hem Avrupa tarihi hem de dünya tarihi açısından önemli olaylara sahne olmuş uzun bir süreçtir. Yüzyılın başlarında Fransız İhtilali ile birlikte yayılan milliyetçilik ve liberalizm gibi akımların etkisiyle Avrupa düşünce yapısı da şekillenmiştir. Birinci Dünya Savaşı sonuna kadar süren yüzyıl içinde pek çok önemli gelişme meydana gelmiştir. Böyle önemli bir dönemde Kıta Avrupa'sında da düşünce yapısında önemli gelişmelerle birlikte devlet kavramı sorgulanmıştır. Avrupa kıtasında hanedanlıklardan oluşan devletler Birinci Dünya Savaşı sonrasında son bulmuştur. Pek çok sistemde olduğu gibi uluslararası ilişkilerde de genel kabul gören güç dengesi teorisi bulunmaktadır. Güç dengesi bozulduğunda güç boşluğu meydana gelmektedir. Bu boşluk doldurulmadığı takdirde kaos ve istikrarsızlık oluşabilir (Taylor, 1954, s. 54-56).

Kıta Avrupası Devletleri hem kendi aralarında güç dengesini sağlamaya çalışmışlar hem de krallık, prenslik ya da devlet kendi içinde eski formlarını yerine koymak için yeni otoriteler aramaya başlamıştır. Alman Ulus Birliği'nin kurulmasından önce ve sonra Almanya'da önemli boşluklar meydana gelmiştir. Bunlar farklı uçların çatışmaları ile doldurulmaya çalışılmıştır. Alman Birliği'nin kurulma aşamasında ise güçlü devlet modeli ile ön planda olan Bismarck yönetimi sürecinde Almanya çok değişik şekillerde otorite ve bürokrasi örnekleri ortaya koymuştur. Bu

dönem yaşayan Max Weber tarafından, devlet, bürokrasi ve otorite konuları üzerinde önemli çalışmalar yapılmıştır (Medlicott, 1969, s. 122).

Kıta Avrupası'nda yaşanan bu önemli gelişmeler devletlerin teşkilat yapılarında değişiklikler yapmalarına neden olmuştur. Değişim süreçleri devletler açısından ne kadar zorda olsa, çağın şartlarına ayak uydurmak ve istikrarı sağlayabilmek için gereken adımları atmaya çalışmışlardır.





## BİRİNCİ BÖLÜM

### 1.KITA AVRUPASI DEVLET GELENEĞİ

Kıta Avrupa'sında refah devletinin gelişimi İkinci Dünya Savaşından sonra devlet ve sosyal tarafların uzlaşması neticesinde gerçekleşmiştir. Süreç içinde gelişimi devam eden refah devleti kavramına, farklı ülkelerde farklı anlamlar yüklenmiştir. Bu nedenle zorluklar yaşanmıştır. Refah devleti anlayışı sosyal refahın optimizasyonu hedeflenerek devletin aktif ve kapsamlı şekilde ekonomiye müdahalelerde bulunmasını öngörmektedir (Gökbunar ve Kovancılar, 1988, s. 252).

Refah devleti kavramını dar kapsamda değerlendirenler, bunu sosyal hizmetler sunan, toplu konut faaliyetleri gerçekleştiren, gelir transferleri gerçekleştiren bir kurum anlayışındadır. Geniş kapsamda değerlendirenler ise devletin ekonomi yönetimindeki rolünde yoğunlaşmış, istihdam, ücretler gibi makro ekonomik politikalara dikkat çekmişlerdir (Yıldırım, 2000, s. 78).

Keynes ekonomik ve sosyal bakımdan etkin devlette büyüme zorluklarının toplumsal hakkaniyetin artmasıyla denk olduğunu vurgulamıştır (Rosanvallon, 2004, s. 43). Genel tanım olarak refah devletinin sağladığı hizmetler; sağlık hizmetleri, yoksulluğun azaltılması gibi geniş bir çerçevede değerlendirilmektedir. Devlet tarafından uygulanan politikaların gelişimi genellikle devletin işlevlerinin gelişimi ile doğru orantılıdır. Devletin işlevlerinin gelişimi sosyal ve ekonomik gelişiminin bir neticesidir (Lindbeck, 2003, s. 2).

Piyasa ekonomisinin en etkin şekilde gerçekleştirilmesinin kanıtı olarak, bir topluluğun devletin politikalarının üzerinde etkisinin olması gösterilebilir. Bu durum politik bir sistemin olduğunun kanıtı olarak kabul edilecektir. Kişisel tercihler piyasa ekonomisini göstermekte iken, demokrasi ise sosyal tercihleri göstermektedir. Daha önceki anlayış kişisel ve sosyal tercihler arasında iken, daha sonradan devlet ve piyasa arasındaki ilişkiye dönüşmüştür.

#### 1.1. Kıta Avrupası Sosyal Refah Devlet Anlayışı

Devlet genel olarak; ülke, egemenlik ve insan topluluğu olarak üç unsurdan meydana gelmektedir. Bu unsurların en önemlisi olarak egemenlik kabul edilmektedir. Egemenlik kavramı yerine bazı durumlarda iktidar ve devlet gücü ile siyasi ve hukuki

teşkilat kavramları kullanılmaktadır. Egemenlik ülkede yaşayan insanların üzerinde kullanılan hâkimiyet gücü olan tek güçtür. Egemenliğin ülke sınırları dışına yansıyan tarafı ise bağımsızlık kavramı şeklindedir (Gözler, 2007, s. 4).

Devletin egemenlik gücünü tek başına kullanması ya da başka örgütlenmeler ile beraber kullanılmasına göre iki farklı devlet şekli görülebilir. Bunların ilki üniter devletler yani tek yapılı olan, diğer ise bileşik devletler yani karma yapılı devletlerdir. Tek yapılı devletlerde insan topluluğu üzerinde egemenlik gücü tek devlet tarafından kullanılırken, karma yapılı devletlerde de birden fazla devlet kademesi tarafından yapılır (Gözler, 2007, s. 12).

Kıta Avrupası sosyal refah devleti anlayışında devlet, yalnız sosyal politikaları belirleyip denetleyen bir mekanizma değildir. Bunun dışında bu politikaları uygulayan işlevi bulunmaktadır. Ancak tartışmalarda devletin bu politikaları uygulayıcı güç olma işlevinin sona erdiği iddia edilir.

Refah devleti genellikle sosyal devlet ile birlikte tanımlanmaktadır. Bu kavramların aynı anlamda kullanıldığı görülür (Şenkal, 2011, s. 186). Sosyal devlet toplumdaki sosyal refahın maksimum düzeye çıkarılmasını öngören devlet modelidir. Geçmişe eskiye dayanmasına rağmen, günümüzde de Batı devletlerinde sosyal devlet anlayışı 19. yüzyıl sonlarına doğru ortaya çıkmaya başlamıştır (Yay, 2014, s. 147).

Sosyal amaçların gerçekleştirilmesi için iktisadi alanlara müdahale eden sosyal devletin birinci gayesi, gelir dağılımında adaleti sağlamaktır. Bunu sağlamak için vatandaşların yaşam kalitesini artırma, ulusal geliri artırarak yeni maddi olanaklar sağlama, kalkınma amaçlı yatırımlar yapma gibi bazı ekonomik planlamalar yanında sosyal güvenliğin sağlanması gibi hedefler de bulunmaktadır.

Sosyal devlet anlayışı; özellikle eğitim, ulaşım, enerji, sağlık gibi hizmet alanlarında, özel teşebbüslerin riskli bulunduğu, karsız alanlara yatırım yapmaktadır (Evyapan, 2013, s. 5). Sosyal refahın optimizasyonu için devletin ekonomiye daha kapsamlı şekilde müdahale etmesini öngörmektedir. Bunun temel hedefi, piyasa ekonomisinin oluşturacağı başarısızlıklar ve yetersizliklerin ortadan kaldırılmasını sağlamaktır (Yay, 2014, s. 148).

Sosyal refah devleti; düzenleyici, müdahaleci, vatandaşlarına hak ve özgürlükler sağlayan, milli gelirin yeniden dağıtımını sağlayan pozitif devlet anlayışıdır (Aktan, 1995, s. 148). Sosyal devlet vatandaşlarının tamamının yaşam standartlarını, en iyi düzeyde tutmayı sağlayarak, bunun için ekonomik ve sosyal haklar konusunda destek verir. Uygulanan programlar ile toplumsal birlik ve dayanışmanın oluşmasını, bireylerin özgürlüğünün sağlanmasını, toplumda adalet ve eşitlik sağlanmasını amaçlar. Refah devleti ayrıca işsizliği ortadan kaldırmak ve istihdamın sağlanması için çalışır. Uyguladığı istihdam politikaları ile her bireye iş olanağı oluşturur ve kendi geçimlerini sağlamaları için çalışır. Bireylerin her birinin yasalar önünde eşit hakları bulunmaktadır (Göze, 1995, s. 117).

Sosyal devletin başka bir amacı ise her vatandaşına onurlu bir yaşam düzeyi sağlamak için kamu düzenlemeleri yapmak ve her türlü önlemi almaktır (Seyyar, 2013, s. 132). Ayrıca sosyal barışın ve dengenin sağlanmasına çalışır. Hedeflenen amaçların gerçekleştirilmesi amacıyla ekonomi politikası ile sosyal politika araçlarından yararlanır. Ekonomi politikası yardımıyla kararları alır ve hayata geçirir (Savaş, 1986, s. 13).

Devletin müdahalede kullandığı kamu politikaları ise ekonomik araçlardır. Bunlar maliye, kredi, para ve dış ticaret politikaları olarak gösterilebilir (Aktan, 1993, s. 46). Refah devleti, kamu idaresinin sahip olduğu iktisadi enstrümanlar kullanılarak iktisadi ortama müdahale edilen bir devlet türüdür.

İkinci Dünya Savaşından sonra sosyal refah devleti gelişimi taraflar arasındaki uzlaşma ile gerçekleşmiştir. Bu yüzden farklı devletlerde farklı anlamları bulunması sebebiyle zorluklar yaşanmaktadır. Genel anlamıyla sosyal refah devleti, toplumda sosyal refahın optimizasyonu için devletin ekonomiye kapsamlı müdahaleler ile aktif şekilde katılımını öngörmektedir (Gökbunar ve Kovancılar, 1988, s. 252).

İkinci Dünya Savaşından sonra devletin ekonomiye müdahalesiyle devletleştirme çalışmaları hızlanmıştır. Piyasa ekonomisi açısından rekabet alanı daraltılmış, kamu alanı için de yeni faaliyet alanı yaratılmıştır. Keynes tarafından geliştirilmiş olan ekonomik ve sosyal olarak etkin olan bir devlette ekonomik büyümenin zorunlulukları ile toplumsal hakkaniyet gerekliliği nedeniyle tam denklik ilkesine dayanır (Aslan ve Kaya, 2004, s. 215-216).

Avrupa sosyal refah devleti anlayışı, devletin sadece sosyal devlet politikalarını denetleyen, belirleyen bir sistem değildir. Bunun dışında bunları uygulayan bir işlevi bulunmaktadır. Küreselleşme sürecinde, artan uluslararası rekabetten dolayı ekonomik ve sosyal sorunlar ile yüklerin artması, sosyal politika değişimlerine, refah devletlerinde yapısal sorunlara da ortam hazırlamıştır (Şenkal, Başar ve Saripek, 2007, s. 147).

Sosyal devlet anlayışı, Kıta Avrupası ülkelerinde uygulanırken, sosyal refah devlet anlayışı Kuzey Avrupa ülkelerinde daha çok uygulanmaktadır. Buna göre sosyal devleti açıklayabilecek ortak bir tanım verilmesi oldukça zordur. Sosyal devlet anlayışı genel anlamıyla, devletin sosyal adaleti ve sosyal barışı sağlamak için, sosyal ve ekonomik yaşama aktif şekilde müdahalesini zorunlu ve gerekli gören bir anlayıştır (Özbudun, 2003, s. 112).

Sosyal refah devleti gelişimi ve değişimi aşağıdaki gibi dönemler halinde incelenebilir (Özdemir, 2007, s. 177-178):

-1880 öncesinde: Sanayi devriminden önce sorunların giderilmesi için ailelerin, gönüllü kuruluşların, bireysel sorumluluk duyan işverenlerin, hayırseverlik ile hareket eden kurumların ve devletin sağladığı sosyal yardımların olduğu görülmektedir.

-1880-1945 arası: Vatandaşlar tarafından kaynak aktarılan sosyal kurumlar tüm bireylerin korumasını üstlenmektedir.

-1945-1975 arası: Bu yıllar refah devleti açısından en gelişmiş dönemdir. Refah dönemi olan bu süreçte refah devletinin fonksiyonları ve kurumları genişlemiştir. Gelirin devamlılığının sağlanması, yaşam standartlarının her vatandaş için yükselmesi amaç haline gelmiştir.

-1975 sonrası: Bu dönem sosyal refah devletlerinin krize girdiği, tekrar yapılanma arayışlarının başladığı dönemdir.

## **1.2. Altın Çağ Sonrası Kıta Avrupa'sında Devletin Rolündeki Değişim**

Refah devletinin ortaya çıkması ile kapitalizmin krize girişi arasında yakın ilişki bulunmaktadır. 1914 yılında başlayan kapitalizmin krize girmesi İkinci Dünya Savaşı'na kadar devam etmiştir. Altın çağ olarak gösterilen 1945 yılından itibaren

kapitalizm yeni bir gelişme sürecine girmiştir. Bu dönemde tüm dünyada toplumdaki zayıf, ekonomik bakımdan güçsüz olan kesimlerin lehine kısa sürse de belli bir rahatlama olmuştur. Bu denge, çalışan kesimin verdiği mücadele sonucunda kurulmuştur.

Savaşın ardından sol kökenli partilerin iktidara gelmeleri, toplum sürecinde işçi sınıfının biçimlenmesin de etkili olmuştur. Ayrıca piyasalardaki yaklaşım 1929 krizi ile sona ermiş, kapitalizme müdahale olmaması halinde, sermaye çevrelerinde oluşan endişe sonucunda kapitalizmin sonunun geleceği ortaya atılmıştır. Bununla, devlet dengenin sağlanmasında etkin bir rol oynamıştır (Hvinden ve Halvorsen, 2001, s. 3).

1973 yılında başlayan ilk petrol krizi başlangıç olarak alındığında, yirminci yüzyılın son döneminde Avrupa sosyal politikasına yönelik çeşitli tehditler olmuştur. 1970'li yılların sonu ile 1980'li yılların başında Avrupa sosyal politikası bolluktan sadeliğe, büyümeden durgunluğa bir geçiş süreci yaşamıştır. Ekonomi belli süre içinde kendini toparlasa da istenen toparlanma olmamıştır. Bunun neticesinde maliyetlerin düşürülmesi gerekliliği gündeme gelmiştir.

Ekonomik konjonktür değiştikçe, sosyal politika sistemleri de, hızlanan küreselleşme ile uluslararasılaşma süreci içinde kalmıştır. Bu durumda hükümet vergileri düşürerek, sosyal yardımlarda kesinti yaparak, emek piyasalarını kuralsızlaştırıp, şirketleri rekabet yapmaya sevk etmiştir. Fakat bolluktan kıtlığa geçiş sürecinin yaşanması, devletin hedeflere ulaşabilmek için düzenleme yapma ihtiyacını doğurmuştur (Grimmeisen ve Rothgang, 2004, s. 9-11).

Sosyal politikada devletin rolü ekonomik koşullara bağlı olarak değişebilir. Sosyal önlemlerin yeniden düzenlenmesi, daha öncekinden fazla ekonomik çıkar sağlama, önceliklere yönelme gibi etkiler yapmaktadır. Ekonomik büyümenin artması dışı açılmadan kaynaklanmaktadır. Dolayısıyla ekonomik ilerleme sosyal politikalarda sosyal güvenliğin kendine az yer bulması demektir. Başka bir ifadeyle savaştan sonra Fordist dönemde refah devleti ile ekonomik gelişme arasındaki ilişki, ekonominin sosyal konulardan önemli olduğu hiyerarşik yapıda gelişmiştir. Bir anlamda bu verilen hakların sınırlanması anlamına gelmektedir. Devlet, pazar ve aile yani üç temel faktör

arasında belli oranda değişim olmuştur. Bu sebepten ötürü sosyal güvenlik alanında daralma kendini göstermiştir (Şenkal, 2007, s. 238).

Sosyal refah alanında yapılan güncel reformlar daha çok refah malları ile hizmetlerinin piyasa mantığı ile düzenlenmesini ya da üretimin piyasaya devredilmesini hedeflemektedir. Reformların amacı bireylerin ihtiyaçlarının en iyi şekilde karşılanmasını sağlayacak malların etkin şekilde üretilmesi, faydaların etkin dağılımı, kaliteli sunumun sağlanması ya da seçme şansının olmasıdır. Batılı refah sistemlerinin dönüşümü açısından reformlar tartışmaların konusu durumuna gelmişlerdir. Reformlar, sosyal politikanın piyasalaşması nedeniyle, refah devletinin dengeleyici güç olması görüşüyle çeliştiğinden gözden düşmüşlerdir (Şenkal, 2007, s. 244).

### **1.3. Kıta Avrupası Devletlerinde Refah Olgusu**

Dünya ekonomisinde 1970’li yıllarda ortaya çıkan petrol şoku sonrasındaki gelişmeler, Kıta Avrupası devletlerini de önemli oranda etkilemiştir. Siyasi ve iktisadi alandaki ciddi gelişmeler, devletlerin geleceği dışında günümüzdeki sosyal politikaların boyutlarını ve niteliğini de yapılandırması açısından önemlidir. Dolayısıyla refah üretimi, devletin değişen rolü tartışmalarına neden olmuştur.

Kıta Avrupa’sının büyük çoğunluğunda bireyler için var olan sosyal uygulamalar kişileri yaşam boyu korur. Ancak emek piyasası ile sağlam ve doğrudan bağlantısı olmayan bireyler ise daha az korunur. Bu nedenle düzensiz kariyeri olanlar ve kadınlar açısından tam koruma sağlanamamaktadır.

Beklenmeyen risklerle başa çıkabilmek için Kıta Avrupa’sı refah devletleri sürekli aile desteğine ihtiyaç duymaktadır. Kıta Avrupa’sında özellikle yaşlılar ve küçük çocuklara yönelik hizmetlerin acil öncelikler olduğu konusunda hassasiyet ortaya çıkmıştır. Fakat bunun yapılabilmesi için mali kapasitenin, emeklilik taahhütlerinin, dar vergi tabanının sınırlı olmaması gerekmektedir (Özdemir, 2007, s. 98).

Pek çok Kıta Avrupası refah devleti bu dönemde refah olgusunun içinden çıkamaz duruma gelmiştir. Piyasa ekonomisinin iş yükünün artması, ücretlerin yüksek olması gibi nedenlerle kamu hizmetlerinde de mali kısıtlamalara gidilmesi gerekmektedir.

Devletlerin çoğunda bireylerin refah durumlarının farklılıklar göstermesine, yatırımların az olması ya da istenilen ölçüde olmaması önemli etkenler olarak gösterilebilir (Özdemir, 2007, s. 116).



## İKİNCİ BÖLÜM

### 2. WEBER VE BÜROKRASI

Ekonomi politikaları ve sosyoloji alanlarında çalışan Alman Düşünür Max Weber 1864 ile 1920 yılları arasında yaşam sürmüştür. Daha 13-14 yaşlarında ciddi eserler veren Max Weber'in hayatı Almanya'da önemli siyasi gelişmelerin yaşandığı böyle bir süreçte geçmiştir. Ailesinin ekonomik durumu iyi olan Weber, babasının da politikacı olması nedeniyle çocukluğundan itibaren siyasetle iç içe bir dönem geçirmiştir. Henüz 13-14 yaşlarında olmasına rağmen "Alman Tarihinin Seyri Üzerine" ile "Papa ve Kayzer'in Konumlarının Özel Olarak İncelenmesi" adlı eserlerini vermiştir. Klasik Alman eğitimi alan Weber bunun sağladığı avantajları her zaman hissetmiştir. Yaşadığı dönemin siyasal özellikleri ve ortamın düşünsel özellikleri kendisinin siyasal ilgilerini, sosyolojik anlayışını belirleyen temel unsurlar olmuştur (Çevikbaş, 2014, s. 95-96).

Modern bürokrasi için o dönemin Alman devleti, Weber açısından birincil role sahiptir. Weber, Almanya'yı ilham verici ve ideal bürokratik organizasyon olması bakımından, oldukça gelişmiş bir form olarak görmekteydi. Teorikte, tarihsel gerçeklik ile inşa edilen arasında yakın ilişki bulunmaktadır. Alman bürokrasisi, 1871 ile 1918 yılları arasında, yüksek düzeyde uzmanlaşmış, etkili ve rasyonel bir organizasyon biçiminde gelişmiştir. Buna bağlı olarak Weber tarafından inşa edilen kavramlar ile yaşadığı dönemdeki gerçeklikler arasında karşılıklı etkileşimin olduğu varsayılabilir (Senigaglia, 2011, s. 55).

19. yüzyılın sonuna bakıldığında Alman akademi çevreleri ile entelektüeller arasında yoğun tartışılan temel üç mesele olduğu görülmektedir. Marksizmin akademik ve siyasi bakımdan artan etkisi, modernizme yönelik tartışmalar ve sanayileşmeye gecikilmesi nedeniyle Almanların yaşadığı sorunların olduğu böyle bir ortamda Weber'in düşüncesi de gelişerek şekillenmiştir (Turhan, 2014, s. 261).

Son zamanlarda geleneksel kamu yönetim anlayışının yetersiz kalması ve ortaya çıkardığı sorunlardan dolayı kamu yönetiminde yeni yönetim anlayışı etkili olmaya başlamıştır. Bu anlayışın eski sorunları çözme amacı olsa da köklü değişimler meydana gelmemiştir. Eski düzendeki katı, hiyerarşik, bürokratik kamu yönetimi giderek pazar ekonomisine bağlı esnek bir yönetim anlayışına yerini bırakmaya



başlamıştır. Bu değişim devlet vatandaş ilişkilerinde anlayış değişimine, toplumda devletin rolünün değişimine neden olmuştur. Bu anlayışta gereken mal ve hizmet üretimini bürokrasinin sağlaması tek yol değildir. Kamu sektöründe özel sektörün mal ve hizmet sağlaması benimsenmeye başlanmıştır (Bilgiç, 2005, s. 15).

Yeni kamu anlayışı Weber tarafından ileri sürülen bürokrasi anlayışına karşı çıkmaktadır. Bu anlayış kamu faaliyet alanının küçültülmesi gerektiğini savunmaktadır. Eryılmaz tarafından vurgulandığı gibi yeni kamu anlayışını savunanlar tarafından devletin rolleri aşağıdaki gibi sıralanmıştır (Eryılmaz, 2017, s. 26-27) :

-Devlet mal ve hizmet üretimi yapan şirketlerin arasındaki rekabeti geliştirmelidir.

-Kamu yönetiminde bürokrasinin kontrol altına alınması görevi vatandaşa aktararak, toplum yetkilendirilmelidir.

-Kamu kuruluşlarının performansları, dikkatlerin nedenlerden sonuçlara yönlendirilerek ölçümü yapılmalıdır.

-Kamu kurumları, düzenlemeleri ve kuralları yönlendirmemelidir. Bunu kurumların hedefleri ve misyonları üstlenmelidir.

-Devlet kurumları çevresindeki müşteriler olarak tanımlayarak, farklı seçenekleri sunmalıdır.

-Devlet kurumlarının sorunları henüz oluşmadan önce önlemleri gerekmektedir. Sorun oluştuğundan sonra onu düzeltmeye çalışmak doğru bir yaklaşım değildir.

-Devleti kurumlarının sistemlerini para harcamak üzere odaklamaması gerekmektedir. Amaçlarını para kazanmak üzere de planlamalar gerekir.

-Devlet kurumlarının yönetime katılımı sağlayacak şekilde otoritelerinin tekrar oluşturulması gerekmektedir.

-Devlet bürokratik sistemlerin yerine, piyasada geçerli olan ekonomik sistemleri tercih etmelidir.

-Devletin toplumun sorunlarını çözmek üzere sektörlerin arasında katalizör görevi görmesi gerekmektedir.

-Kamu yöneticileri kamunun kaynaklarını tüketen olmaması, kamunun yeni kaynaklarını üretecek girişimciler arasından yöneticiler tercih edilmelidir.

Weber'in geleneksel kamu yönetimi anlayışının 1980'li yıllara kadar geniş bir uygulama alanı bulduğu görülmektedir. Devlet olgusunun özellikle sanayi devrimine kadar, kamu kurumlarına devletin sunduğu hizmetler kısıtlı şekildedir. Bu süreçte kamusal hizmetler sınırlı olarak sağlık, eğitim ve yerel nitelikteki hizmetlerle gerçekleşmektedir.

Weberyan yönetim anlayışının temeli bürokratik paradigma üzerine kuruludur. Bu anlayışta otorite yapısı, kamu yararı, tanımlanmış görev, otorite yapısı, kontrol, hiyerarşi, verimlilik önemli unsurlardır (Turhan, 2014, s. 273).

Neo Weberyan yönetim anlayışında ise post bürokratik yapılanma söz konusudur. Kamu hizmetinde vizyon ve misyon, vatandaşın beklentileri, kalite önemli unsurlardır. Sorumluluk sahibi, hesap verebilen yöneticiler bulunur, performans kriterleri gelişkindir. İdare profesyonel yönetime dayanır. Özel sektörde de buna benzer yönetim teknikleri kullanılmaktadır (Şat, 2009, s. 98).

Koşullar doğrultusunda siyasi sorumluluğun kapsamı yeniden çizilmekte, devletin rolü değişmekte, geleneksel yönetim mekanizması farklılaşmakta, kontrol yerini etkileşime ve katılıma bırakmaktadır. Devlet bu yeni rolü üstlenerek mekanizmanın demokratik ve sosyal eşitlik ilkeleri doğrultusunda çalışmasını sağlamak, yardımlaşma olanakları geliştirmelidir. Atanmışların ve seçilmişlerin rolleri de bu dönemde değişmiştir (Genç, 2010, s. 149).

Bürokrasi tanımı akla ilk olarak Weber'i getirmektedir. Weber yaptığı tanımda bürokraside olması gereken koşulları belirtmiştir. Yasalar ve düzenlemelerle belirlenmiş olan işleyiş, yasallık ve akılcılık, hiyerarşik yapılanma, bürokratik sistemin en üst düzeyinde bürokratik olmayan birimin olması belli başlı şartlardır. Weber tarafından yapılan ideal tip tanımında da bazı özellikler bulunmaktadır (Genç, 2010, s. 152):

-İdeal tipte net bir hiyerarşi olmalı

- Memurlar tam gün çalışır ve maaş alırlar
- Yazılı kurallar ile her seviyede çalışanın hareketleri belirlenir
- Memurun örgüt içindeki ve örgüt dışındaki yaşamı birbirinden farklıdır
- Örgütteki üyelerin hiç biri kullandıkları maddi kaynakların sahibi olamaz

Weber'e göre, demokratik yönetimin geliştirilmesi isteniyorsa mutlaka bürokratik örgütlenmenin de geliştirilmesi gerekmektedir. Yine Weber'e göre demokrasi ile bürokrasi arasındaki ilişki modern toplum düzeninde derin gerilim kaynaklarıdır.

Dönemin Almanya'sında bu durum gayet belirgindir. Otoriter fakat gelişen devlet yapısının içinde övgü ile yergi arasında kalındığı görülebilir. Bürokratik yapılarda büyük partilerin olması modern demokratik düzenin kaçınılmaz özelliğidir. Fakat partilerin başına siyasi uzmanlık, inisiyatif sahibi liderlerin geçmesi durumunda bürokratik memur sınıfının tahakküm kurmasına engel olunabilirdi. Bir tür atanmış ve seçilmiş arasında gerilim ve denge üzerinde duran Max Weber, denetim dışı bürokratik tahakküm olasılığını da Bismarck iktidardan düşünce siyasi liderlikte oluşan boşluğun en büyük tehdidi olarak görmektedir (Şat, 2009, s. 105).

Bürokrasi, devletin örgütleyici çalışmalarının toplumdan çıkarak toplumun üstünde yer alan ayrıcalıklı kişilerce yürütülmesidir. Kuruluşların işleyişini yönetmesi için belirlenen kişileri içeren ve kendi kural ve yönetmelikleri bulunan bir sistemdir. Bu sistemi uygulaması gerekenler ise toplumda, tabandan yukarıya doğru daralan hiyerarşik bir yapının içinde örgütlenen, kişisel olmayan genel kurallarla ve işleyiş ilkelerine göre işlevi bulunan ayrıcalıklı ve kalıcı profesyonel görevliler grubu şeklinde tanımlanabilir (Fişek, 1975, s. 65).

Kamu veya özel fark etmeksizin bütün büyük kuruluşlarda yer alan bürokrasi gereksiz yazışmalara, işlerin gereksiz yere uzatılarak zaman kaybına neden olunmasına ve gereksiz bir kırtasiyeciliğe neden olmaktadır.

Bu görüşün tam tersine, destekçileri, büyük kapsamlı hizmetlerin daha işlevsel gerçekleşebilmesi açısından bürokrasinin gerekliliği üzerinde durmuşlardır. Bürokrasi kavramı, son zamanlarda kapitalist toplumda devletin yönetim biçimini anlatmak için

kullanılmaya başlanmıştır. Bürokrasi kavramsal açıdan, hiyerarşik kurallardan meydana gelen bir yapı şeklide ifade edilmektedir.

Literatürde çeşitli tanımlamaları yapılan bürokrasi, bazıları için kamu yönetimi ile aynı anlamda, bazıları için ideal yönetim şekli olarak kabul edilmektedir. Ancak bazıları da bürokrasi için, işlerin ağır yürütüldüğü, verimsizlik anlamında, kuralcılık, sorumluluktan kaçınma, kırtasiyecilik şeklinde tanımlamalar yapmaktadır. Günümüzde ise en fazla eleştiri alan, ancak bürokrasinin yaptığını yerine getirilebilecek başka bir sistem olmayan, gelecekte ise en fazla ele alınacak, üzerinde çalışılacak konular arasında yer alacaktır (Fişek, 1975, s. 82).

Yönetim sistemleri demokratik ya da otokratik olsa da devlet, yönetsel faaliyetlerini ve amaçlarını yerine getirebilmek için bürokratik örgütlenmeye gereksinim duyar. Bürokrasinin tarihsel gelişimi göz önüne alınır, toplum yararına iş ve faaliyetlerin yapılabilmesi için kurulan devletten önce tarihte yer aldığı görülebilir.

İlk çağ toplumları aile ve kabile esasına dayanmaktaydı. Bu nedenle bürokratik örgütlenme ihtiyacı bulunmamaktaydı. İnsanların bir arada yaşam sürmeye başlamasından itibaren, karşılıklı ilişkilerden kaynaklı bürokratik örgütlenme ihtiyacı da kendini göstermeye başlamıştır (Eryılmaz, 2013, s. 88). Toplumdaki beşeri ilişkilerin daha iyi düzeyde yürütülmesi açısından bu gerekli hale gelmiştir. Devlet bu tarihsel gelişim içinde bürokratik örgütlenmenin taşıyıcısı olduğu kadar örgütün gelişmesinde de en önemli aktör olmuştur.

Bürokrasi ile kamu yönetimi aynı şekilde ele alınmış, kamu yönetimi olarak bürokrasi gösterilmiştir. Bazı bürokrasi tanımlarında da bürokrasi toplum açısından en uygun yönetim şekli olarak gösterilmiştir. Bunların dışında bürokrasi; kırtasiyecilik, kuralcılık, işlerin ağır yürütülmesine neden olan, sorumluluktan kaçma, verimsizlik gibi anlamlarda da kullanılmıştır. Bürokrasi halk tarafından ise, kanunlar bunu emrediyor, ben devlet memuruyum, burası devlet dairesi şeklinde ifade edilmektedir (Eryılmaz, 2013, s. 92).

Kamu yönetimi açısından bürokrasi, mevcut kurum ve kuruluşlarda idari faaliyetlerin, siyasiler tarafından alınan kararların yürütülmesini sağlayan bir yapıdır. Tarihsel süreçte farklı yaklaşımların bürokrasiye olan bakış açısı da farklılık göstermektedir. Weber ise bürokrasiyi, bürokratların temsil ettiği kişilerin

özel çıkarlarının savunmasını yapan ya da kendi menfaatlerini koruyan olarak görmüştür.

Liberal yaklaşım, devletin büyümesiyle ortaya çıkan, zaman içinde her alana yayılım gösteren bürokrasinin kişisel hak ve özgürlükler açısından problem oluşturacağını savunmaktadır. Max Weber bürokrasiyi kötülemeden savunan bir değerdir. Bürokrasi kendi tanımına göre otorite, hiyerarşi, iş bölümü, disipline olmuş bir yapı, faaliyetlerin ve yazışmaların dosyalanması, gayri şahsiliği olan, resmi pozisyonlardan meydana gelen bir örgüttür (Eryılmaz, 2015, s. 286)

Bürokrasi bu özelliklere sahip olursa, Weber'e göre ideal bir bürokrasi olacaktır. Ancak gerçekte bu tür bürokrasi olmadığını, bu özelliklere ne yakın olursa bürokrasinin ideal tipte olacağını belirtmiştir (Özer, 2015, s. 136).

## **2.1. Bürokrasi**

Bürokrasi siyaset yönetim kuramı olarak bilinen en güçlü kuramdır. Ataerkil çağda oluşan bürokrasi, zaman içinde gelişerek güçlenmiştir. Çağdaş anlamdaki bürokratik örgütlenmenin gelişimi ise ulus devletin gelişimiyle paralellik göstermektedir (Başaran, 1984, s. 16).

Bürokrasi kökeni eski Yunanca ve Latinceye dayanan bir kelimedir. Bürokrasi kelimesinin “bureau” olan ilk kısmı Latince kasvetli ve koyu renkleri tanımlamak için kullanılan “burrus” kelimesinden gelmektedir. Bu kelime kökünden gelen “la bure” ise memurlar tarafından kullanılan masalara serilmek için kullanılan örtü anlamını taşımaktadır. Bureau ilk başta masa için kullanılan bir kelime iken daha sonraları büro olarak yararlanılan odayı tanımlamak için kullanılmıştır. Bürokrasi kelimesinin ikinci kısmı olan “craite” iktidar, hâkimiyet anlamında olan, yönetim şeklini ifade eden Yunanca bir kelimedir (Özer, 2015, s. 244).

Yapılan bu benzetmeden çıkan sonuç memurların toplumda her geçen gün egemenliğinin arttığının ifadesidir. Memurların egemenliği hizmetlerini yerine getirdikleri araç olarak yazı masası ya da mekân olarak büro nitelemesi yapılmıştır (Eryılmaz, 2015, s. 260).

Günümüzde kullanıldığı anlamda bürokrasi ilk defa 18. Yüzyılda Fransız Ticaret Bakanı olan Vincent de Gournay tarafından kullanılmıştır. Bu tarihten sonra bürokrasi farklı dillere çevrilerek kullanılmaya devam etmiştir (Özer, 2015, s. 244).

Bürokrasinin temel olarak dört anlamı barındırdığı ifade edilmektedir. Anlamların ilki toplumda negatif anlam olarak belirtilen kırtasiyecilik anlamıdır. Bürokrasinin ikinci anlamı da kamu mal ve hizmetlerinin üretimi için kurulan dairelerdir. Siyaset kurumunun almış olduğu kararları uygulayan memurlar ise bürokrasinin üçüncü anlamıdır. Dördüncü anlamında ise örgütlenme, örgüt ve işleyiş biçimi olarak tanımlanmıştır. Bu anlamında bürokrasi Weberyen bürokrasi kuramı ya da Weberyen bürokratik model şeklinde de bilinir (Öztaş, 2015, s. 140-142).

Weber'e göre, otorite, iş bölümü, yazılı kurallar, hiyerarşi, dosyalama, disipline olmuş bir yapı, gayri şahsılık ve resmi pozisyonlardan meydana gelen bir örgüt, genel olarak bürokrasinin temel yapı taşlarıdır. Buna göre bürokrasi, rasyonel yönetim biçimi olarak kabul edilebilir. Burada kurallar daha önceden belirlendiği için düzen ve istikrar ön plandadır (Özer, 2015, s. 136).

Bürokrasinin anlamını Micheal Crozier üç grupta toplamaktadır. Bunların ilki büroların olduğu tarafta yönetim, hiyerarşik şekilde memurlar tarafından oluşturulan devlet tarafından sevk ve idare faaliyetinin yapılmasıdır. İkinci anlamı ise kolektif faaliyetlerin belli bir düzen içinde olması ve organize edilmesidir. Üçüncü anlamı da monotonluk, işlerin ağır yürümesi, ihtiyaçların yeterince temin edilememesi ve işlemlerin karmaşıklığıdır. Crozier tercihini bu üçüncü anlamdan yana kullanmış ve bürokrasi hastalığı kavramını ifade etmiştir (Eryılmaz, 2011, s. 261).

Türk Dil Kurumu ise bürokrasi tanımında “Devlet kurumlarında çalışan üst düzey yöneticilerin topluluğu” ve “Devlet kurumlarında kırtasiye işlerini ileri sürerek işlemleri zora sokma, kırtasiyecilik” şeklinde ifade edilmiştir (TDK web sitesi: 2015).

Bürokrasi kavramı bu tanımlara göre dar ve geniş anlamda ele alınabilir. Dar anlamıyla bürokrasi kavramı kar amacı gütmeyen kamu kurumları olarak tanımlanabilir. Bunu ifade etmek için de kamu yönetimi denilebilir. Geniş anlamıyla bürokrasi kavramı ise otorite hiyerarşisi ve iş bölümüne dayalı bir yapı ile belli kurallar ve ilkelere göre çalışan profesyonel görevlilerden meydana gelen bir örgüt biçimi olarak tanımlanabilir (Eryılmaz, 1993, s. 34).

Bürokrasinin yapılan bu tanımlarından ortaya çıkan üç farklı anlamı bulunmaktadır. Bu anlamlar kırtasiyecilik, devlet memurları ya da devlet idaresi ile prensiplere ya da belirli ilkeleri bulunan yönetim ve örgütlenme şeklinde karşımıza çıkmaktadır.

### **2.1.1. Kırtasiyecilik Anlamında Bürokrasi**

Kırtasiyecilik kavramı bürokrasinin olumsuz anlamını ifade etmek amacıyla kullanılan bir terimdir. Kırtasiyecilik dilimizde gereksiz formaliteleri, basit bir evrakın pek çok kişi tarafından gereksiz şekilde imzalanması, devlet dairelerinde işlerin gecikmesi, yazının aynı daireye gidip geldiğinin belirtilmesi amacıyla kullanılmaktadır (Aykaç, 1997, s. 19). Kırtasiyecilik Amerika ve İngiltere’de “Red Tape”, Fransa’da “Peperasserie” şeklinde ifade edilmektedir (Tortop, 1993, s. 213). Kırtasiyecilik teriminin kötü işleyen bürokrasi neticesinde ortaya çıkmasına rağmen, bu terimin bürokrasi kavramı ile eş anlamlı kullanılmasının kabul görmesi ilginçtir. Çünkü bürokratik kurumların kuramsal olarak etkili ve akılcı bir işleyiş gösterecekleri varsayılmaktadır. Buna rağmen uygulamada genellikle bu şekilde olmadığı bilinen bir gerçektir (Aykaç, 1997, s. 20).

Kırtasiyecilik, yasaların engelleyici kuralları arkasına sığınmak, işlerin formalitelere boğulması, işlerin uzatılarak dolambaçlı yollara girilmesidir. Bir kuruluşun yönetiminde kuralların ve idari usullerin abartılı şekilde yer alması, bunlara uyulmasının abartılı şekilde zorunlu tutulması halinde kırtasiyecilik denilen yönetim sistemi açığa çıkar (Tortop, 1993, s. 214). Bürokrasinin bu anlamda kullanılması pek çok olumsuzluğu belirtmektedir. Bürokrasi bu anlamıyla işlerin aksak yürümesi, verimsizlik, yetki devretmede isteksizlik, sorumluluktan kaçma, kuralcılık, yönetimde gizlilik, otoriteye aşırı bağımlılık şeklinde olumsuz işlemleri ve davranışları ifade etmektedir (Gökçe, 2002, s. 47).

Kırtasiyecilik bürokrasinin kendisi değil, sonucu ya da bir hastalığı olabilir. Bu bağlamda eksik ya da hatalı bir anlam ifade etmektedir. Bu daha çok yönetim hakkında eğitim almamış ya da yönetimle alakalı bilgisi bulunmayan geniş halk kitleleri tarafından kullanılır.

### 2.1.2. Devlet İdaresi Anlamında Bürokrasi

Bürokrasi bu anlamda idari hiyerarşi mensubu memurların bütünü ile memurların egemenliğini ifade etmektedir. Bu bağlamda kamu idaresi faaliyetlerine hâkim teşkilat ile kamu idaresini yürüten personelin tamamına bürokrasi denilmektedir. Bu açıdan bürokratik devletten kasıt, idari karar verme yetkisini bu meslekten yetişen memurlara tanıyan bir sistemdir (Abadan, 1959, s. 11).

Devlet bürokrasisi, karşılıklı çıkarları uyuşmayan grup ya da sınıfların çatışma içinde olduğu kapitalist toplumda pek çok gözlemcinin ileri sürdüğü gibi ideolojisi ve siyasal rengi bulunmayan bir eleman değildir. Devlet bürokrasisi, kapitalist düzenden kaynaklanan ayrıcalıkları bulunan, buna dayalı kurulan iktidar yapısını koruyan, sürdüren ve siyasal uğraşı olan bir sistemdir. Devlet idaresi anlamında bürokrasi, devlet memurları ve devletin yönetimi anlamında kullanılır. Fakat bu tanım da yetersiz ve eksiktir. Bunun nedeni bürokrasi sadece devlette değil bunun dışında özel kesimde de geniş çapta örgütlerin yani bürokrasi bulunmasıdır (Tekinkuş, 1994, s. 16).

Bürokrasi devlet idaresinin temelidir. Devlet yapacağı işleri kurduğu bürokratik sistemler vasıtasıyla görür. Hiyerarşik yapılanma şeklinde oluşturulan bürokratik sistem vasıtasıyla en üst karar merci tarafından alınan bir karar en astlara kadar iletilerek bu kararların her yerde aynı ve noksansız olarak uygulanması sağlanmış olacaktır. Bir manada devletin yönetilmesine aracılık eden sistem bürokrasidir. Devletler kurdukları bürokratik sistemlere göre şekillenirler. Bürokrasisi karışık, hantal ve denetim sistemi rantabl kurulamamış bir sistem, devletin hareket tarzını belirleyecek ve buna göre ağır aksak veya hızlı işleyen bir idare oluşacaktır. Kurulan bürokratik sistemlerin çağın şartlarına göre kendisini sürekli yenilemesi gerekmektedir. Bu yönüyle devlet bürokrasisi özel sektöre göre değişimlere daha kapalıdır. Bu sebepten devlet işleri daha hantal şekilde işlemektedir.

Devletlerin bürokratik yapılarını oluştururken dikkatli olmaları gerekmektedir. Bazen bürokrasi oligarşik bir yapıya bürünerek devlet iktidarını elinde tutmak isteyebilir. Siyasi iktidar ve bürokrasinin ideal bir biçimde çalışacakları tamamen kurallar ve yazılı metinlere dayalı planlı bir devlet bürokratik sistemine ihtiyaç vardır. Devlet bürokrasisinde diğer önemli bir konu denetim sistemidir. Bürokratik sistemin belli aralıklarla ve düzenli olarak denetlenmesi gerekmektedir. Bürokrasi mevzuatta



yazılı görevlerini kurallar çerçevesinde yerine getirecek, yapılan yanlış uygulamalardan mevzuat hükümleri çerçevesinde sorumlu olacaktır.

### **2.1.3. Yönetim ve Örgütlenme Şekli Olarak Bürokrasi**

Yönetim ve örgütlenme bürokrasinin asıl anlamıdır. Yönetim ve örgütlenme şekli olarak bürokrasi, uzmanlaşma, hiyerarşik yapı, iş bölümü, örgütlenme, planlama, kurallara bağlılık doğrultusunda geniş grupları disiplinli şekilde yönetilmesini sağlayan toplum örgütlenmesinin temsil edilmesidir.

Bürokrasi için yapılan bu anlam Max Weber ile birlikte ortaya çıkmıştır. Weber, bürokrasi tanımında yazılı kurallar, gayri şahsilik, otorite hiyerarşisi, iş bölümü, faaliyetlerin ve yazışmaların dosyalanması, disipline olmuş yapı ve resmi pozisyonlardan meydana gelmiş örgüt ve yönetim biçimi ifadelerini kullanmıştır. Bürokrasi bu anlamında örgütlenme ve yönetim biçimi şeklinde tanımlanmakta ve algılanmaktadır (Gökçe, 2002, s. 48).

Bürokrasi için pek çok tanım yapılmış olsa da, tarafsız bir tanım yapılması gerekirse, kamu ya da özel sektörde geniş ve büyük idari teşkilat, ifadesi tercih edilebilir (Abadan, 1959, s. 17). Genel kapsamlı başka bir tanıma göre, gerek ulusun sınırlarında kalan kamu kesiminde ya da özel kesimde, gerek uluslararası düzeyde geniş çaplı büyük örgütlenme ve yönetim biçimidir, denilebilir (Ergun, 1992, s. 132). Bu tanım bürokrasi için yapılan tanımlardaki bürokrasi özelliklerinin hepsini içermektedir. Bu açıdan genel ve evrensel bir tanım olarak kabul edilmektedir.

### **2.2. Bürokrasinin Tarihsel Gelişimi**

Bürokratik yapılanmalar ilkel toplumlardan itibaren incelendiği takdirde, ilk topluluklarda kabile ya da klan benzeri kan bağı ile oluşturulan bir yapıya sahip oldukları görülebilir. Bu dönemde toplumda yönetilenler ve yönetenlere göre belirlenmiş idari bilimler bulunmamaktadır. Tarihte ilk devletler ve bürokrasilerin ortaya çıkmasında din, ticaret, sulama sistemi, savaş, ticaret ve nüfus artışı gibi faktörler önemli bir etki yapmıştır. Tarihçiler bu konuda Çin bürokrasisinin gelişiminde en fazla rol oynayan etkeninin dış tehlikelere karşı korunma ihtiyaçlarının olduğunu belirtmişlerdir (Eryılmaz, 2013, s. 88).

Tarihte bilinen en eski bürokrasinin ise Eski Mısır Bürokrasisi olduğu bilinmektedir. Firavunların döneminde Milattan üç bin yıl kadar önce bölgede Nil nehrinin sulama amacıyla kullanımının ve ulaşım yolu olarak kullanımının belli kurallara bağlanmasına ihtiyaç duyulmuştur. Bu kuralların denetimi ve uygulanmasına ait ilk yazılı belgeler ile bu amaçla kurulan bürolar Mısır bürokrasisini meydana getirmiştir (Başaran, 1989, s. 45).

Max Weber'de aynı şekilde Eski Mısır'ı ilk patrimonyal bürokratik devlet tipi örneği olarak belirtmiş, merkeziliğe dayanan Mısır bürokratik yapısının sebebini teknik ve ekonomik koşullara dayandırmıştır (Abadan, 1959, s. 15).

Oldukça gelişmiş kabul edilen Eski Mısır idari yapısının ortaya çıkışında, hükümdarın ilahların yeryüzünde olan temsilcisi olarak kabul edilmesi, ekonomik sistemin planlı şekilde uygulanması gibi etkenler rol oynamıştır (Baransel, 1966:162).

Bunun yanında bir suyolu şeklinde kullanılan Nil ırmağının Mısır'ın zenginliklerini taşıması, firavun mezarlarının Nil nehri boyunca yapılması, Nil nehrinin kullanılmasını yönetme gereksinimini ortaya koymuştur (Başaran, 1984, s. 16). Nil nehrine bağlı olan sulama sistemi kurulması, işletimi, piramitlerin yapımı günümüze Mısır'da gelişmiş bir örgütlenme ve yönetim şeklinin bürokrasinin var olduğunu göstermektedir.

Batıdaki idari ve siyasi kurumlar, Roma İmparatorluğundan başlayarak Orta Çağ Feodalizmine, daha sonra mutlak monarşilere, sonunda ulus devlet sistemine kadar bir gelişim içinde olmuştur. Nüfuz ve ülke açısından dünya tarihinde önemli bir yeri bulunan Roma devleti, otorite ve kudretini büyük oranda askeri teşkilatı ve sahip olduğu bürokrasisine borçludur. Roma bürokrasisi, Julius Caesar, Roma Cumhuriyeti ile Augustus sonrasında M.S. 1. Yüzyılda kurulan ücretli memur teşkilatı ile ortaya çıkmıştır (Abadan, 1959, s. 16).

Toplumlar dış etkenlere karşı korunmalarını her şeyin üzerinde tutmuş ve düzenli ordular kurmaya başlamışlardır. Bu nedenle modern bürokratik örgütlenmede ilk örnekler ordular olarak gösterilmektedir (Polatoğlu, 1992, s. 65).

Roma hukuk sistemi ileri derecede gelişmiştir. Bu yüzden ortaya çok sayıda yasa çıkmıştır. Bu yasaların yorumlanmasına duyulan ihtiyaç nedeniyle İmparatorluk

sisteminde sistemli bir hukuk eğitimi gören kamu görevlilerinin çalıştırılması zorunlu hale gelmiştir (Ergun, 1992, s. 58).

Weber tarafından çok gelişmiş bürokrasilere örnek gösterilen Roma İmparatorluğu ile Roma Katolik Kilisesi, diğer devlet adamları tarafından da dev bürokrasi olarak gösterilmiştir (Gerth, 1986, s. 209).

Romalılar tarihte on üç asırdır varlığını sürdüren, gayri mütecanis kitleleri asırlar boyunca sevk ve idare eden, mükemmel idari ve siyasi teşkilata sahip olduklarını göstermektedir (Okandan, 1944, s. 218). Bu görüş pek çok bilim adamı tarafından kabul görmektedir. Roma bürokrasisi, eyaletlerde ve merkezde her türlü dini etkiden sıyrılmış, tamamen rasyonel ve dünyevi esaslar dâhilinde bir yapı kazanmıştır (Abadan, 1959, s. 17).

Temel olarak Roma bürokrasisi, bürokrasinin gelişmesi ve büyümesinde önemli ilkelerin ortaya çıkmasına yardımcı olmuştur. Disiplinli, hiyerarşik ve profesyonel ordusu ile hiyerarşi, uzmanlaşma ve disiplin; Hukuk sistemi ile kuralcılık ilkeleri günümüz bürokrasisine kazandırdığı ilkeler arasındadır. Genel olarak devletin ortaya çıkışı sayesinde bürokrasi de varlığını devam ettirmektedir (Gerhad, 1969, s. 230).

Toplumsal yapıda farklılaşma başladığında, ürünü kontrol etmek isteyen bir grup, devleti ortaya çıkardığında, bürokrasinin de ortaya çıkışı zorunlu hale gelmiştir. Toplumda oluşan grup ya da tabakalar varlıklarını sürdürmek amacıyla farklı siyasal ve ekonomik işlevlere yöneldiklerinde, toplum yaşamına düzen verilmesi amacıyla bürokrasi oluşturulmuştur (Şaylan, 1974, s. 24).

Roma İmparatorluğu yıkıldıktan sonra bozulan sosyal ve yönetsel düzenin yerine çeşitli gruplar ve otoriteler ortaya çıkmıştır. Avrupa'daki devletler M.S. 5. ve 15. yüzyıllar arasında bölünmüş ve desantralize (yerelleşme) olmuşlardır. Zayıflayan merkezi otoritenin yanında sayıca fazla yerel otorite ortaya çıkmıştır. Bu dönem Avrupa'da egemen olan feodal düzendir. Feodal düzen içinde ilişkilerin esası lorda bağlılık ve lordu kutsal olarak görmektir (Eryılmaz, 2013, s. 88).

Bürokrasinin Batı'daki gelişim süreci modern devlet bürokrasisi ile feodalitenin harabe kalıntıları üzerine kurulmuştur. Mutlak monarşilerin 10 yüzyıldan başlayan

gelişimi ile merkezi otoritenin yapısı büyümüş ve daha fazla güçlenmiştir. Merkezi yönetimin güçlenmesi ile birlikte yönetici ve memurlar sınıfının ortaya çıkışı yaşanmıştır. Bu gelişmeyle birlikte toplumun üzerinde prenslerin ve derebeylerinin hükümdarlığının yerine bürokratların nüfuzu ve iktidarı hâkim olmaya başlamıştır (Eryılmaz, 2015, s. 288).

Adına bürokrasi denmese bile yeni bir yönetim sisteminin gelişmeye başladığı görülmektedir. Güçlenen krallık otoritesi, matbaanın bulunması, sürekli gelir kaynaklarına ulaşılması ve teknik alandaki ilerlemeler bu gelişimin en önemli etkenleri olmuştur (Tortop, 1993, s. 205).

18. yüzyılda Avrupa'da yaşanan Fransız ihtilali ile bürokrasi köklü bir değişim geçirmiş ve yeniden şekillenmiştir. İhtilal nedeniyle kral otoritesi ve bürokrasi anayasa prensipleri doğrultusunda sınırlandırılmış, kamu görevlilerinin statüsü ciddi şekilde değişimlere uğramıştır. Kamu hizmetine dönüşen kraliyet hizmetlerinin yanında kamu görevlileri de prensin ya da hükümdarın özel hizmetçileri gibi çalışmamaya başlamıştır. Ayrıca kamu görevlerinde işleyiş amatörlükten sıyrılmış, profesyonelliğe adım atılmıştır. Bu değişim ile birlikte sadakat kavramı yeni görünümüyle etkisini göstermeye başlamıştır. Sadakat bu dönemde kral yerine devlet ve kanunlara yönelmeye başlamıştır.

Weberyan terminolojide görüldüğü gibi, patrimonializm'den yasal rasyonel bürokratik yönetim şekline geçilmiştir (Eryılmaz, 2015, s. 289). Weber, Avrupa'daki yasal rasyonel bürokrasinin ortaya çıkmasında ve gelişiminde, Protestan ahlakı ve para ekonomisinin önemli bir rolü olduğunu belirtmiştir. Daha önceden yapılan hesaplama ile kazanç elde edilmesini içeren kapitalist üretim ve hayatın akışını rastlantısal gelişimlere bırakmayan, daha fazla çalışan, çalıştığından tasarruf etmeyi hedefleyen Protestan dünya görüşü arasında birbirine yakın bir paralellik vardır (Eryılmaz, 2015, s. 105).

### **2.3. Weberyan Bürokrasi Kuramı**

Weber bürokrasiyi uzmanlaşmış bir işlevi yerine getiren fazla sayıdaki birey arasındaki işbirliğinin devamlı örgütlenmesidir şeklinde ifade etmiştir (Aydın, 1998: 163). Weber ismi günümüzde bürokrasi kavramıyla bütünleşmiş gibidir. Siyaset sosyolojisi, modern kamu yönetimi, işletme bilimi çağdaş örgütleri bürokrasiyi

inceleyebilmek için Weberci bürokrasi kuramını tercih etmektedir (Eryılmaz, 2002, s. 44).

Weber çalışmalarında “ideal tip” kavramını geliştirerek, bunu soyut zihinsel bir tasarım şeklinde ele almıştır. Bunun gerçekte karşılığı olmasa da tasarlanan ve idealleşen çerçeveye en yakın tipin önemsenmesi yönünde çıkarımları olmuştur. Weber, “olgular dünyasına sadece belirli oranlarda nüfuz edecek kavramlar yaparak eğilme olanağına sahibizdir, bu kavramlar bize hiçbir zaman gerçekliğin tümüyle ilgili bilgi sağlayamaz” açıklamasını yapmıştır. Bu tespiti ile ideal tiple olgular dünyasına yaklaşmaya çalışmış, fakat gerçekliğin bilinmesine yeterli olmayacağına dikkat çekmiştir (Özlem, 1990, s. 106).

İdeal tip kavramı Weber tarafından yapılan pek çok çalışmada kullanılmış bir terimdir. İdeal kavramını olması gereken yerine “saf” başka bir deyişle arındırılmış ve belirgin hale getirilmiş olan bir üst soyutlama anlamı ile oluşturulmuştur. Ayrıca bürokraside ideal tipin uygulanamayacağı, bunu kendisinin de kabul ettiğini ifade ederek eleştiri de yaptığı olmuştur (Aykaç, 1997, s. 73).

Bürokrasinin genel olarak dört farklı tanımı yapılmaktadır. Bu tanımların ilki pejoratif (yeric) anlam olarak halka hesap vermeyen, etkisiz yapı ve işleyişler içeren bir hastalıktır. İkinci tanımı ise kamu mal ve hizmetlerinin üretilmesi için kurulan bürolar, daireler ve kamu örgütleri toplamıdır. Üçüncü tanım da atanarak iş başına gelen siyaset kurumu tarafından alınan kararları, kurumun belirlediği politikaları kamu gücü ile uygulayan memurlar ve çalışanlar grubudur. Son tanımı ise örgütlenme, örgüt ve işleyiş biçimi olarak yapılmaktadır (Eryılmaz, 2002, s. 155).

Weber’in görüşüne göre, verimsizlik örgütsel olmaktan çok toplumsal bir olgudur. Bunun çözümü rasyonelliktir. Rasyonellik ise devlet ve örgütler düzeyinde çözümlenmelidir. Bu yüzden geleneksel bürokrasiye verimsiz olmasından dolayı karşı çıkmaktadır. Weber’in amacı gayri şahsi kurallara dayalı aynı makine gibi nasıl, neyi, ne kadar sürede, ne zaman, hangi kalitede yapabileceği önceden öngörülebilir, rasyonel prensiplerle işleyecek yapı oluşturmaktır. Weber görüldüğü gibi bürokrasi için makine benzetmesi yapmıştır. Örgütlerde etkinliği yani rasyonelliği ise masaların ya da büroların egemenliğini kurma sonucunda oluşturmayı hedeflemektedir (Ergun ve Polatoğlu, 1992, s. 55-56).

Weberyan bürokrasi kuramına göre bürokratik örgüt yöneten ve yönetilen arasında itaat ve emir ilişkilerinden meydana gelmektedir. İtaatin temel nedeni ise meşruiyet inancıdır. Meşruiyetin kaynağı da geleneksel otorite, yasal otorite ve karizmatik otorite şeklinde üç saf tipten oluşmaktadır (Öztaş, 2015, s. 148).

Weber'e göre ideal bürokrasinin özellikleri aşağıdaki gibi sıralanmıştır (Özer, 2015, s. 154):

- Yetki ve görevler daha önceden kurullarla tespit edilmiştir.
- Teknik uzmanlık
- Hiyerarşi
- Usul ve kurallara bağlılık
- Gayri şahsîlik
- Memuriyetin bir meslek olması
- Yazılı belgeler

Weber bürokrasiyi vazgeçilmez ve gittikçe yaygınlaşacak bir yöntem olarak ifade etmiştir. Bürokrasi gücün kaynağı olup, herkese hizmetlerini tarafsız olarak yapacak, alınan kararları profesyonel olarak uygulayacak tasarımı bulunmaktadır. Bürokrasi özellikleri dikkate alındığında, şahsi özellikler ile duygu ve değerlerin işin dışında bırakılması temin edilmelidir (Özer, 2015, s. 157).

Weberyan bürokrasi kuramı çok değerli bir kuramdır. Weber tarafından ortaya atıldığından itibaren kesinlikle yok olmamıştır. Her geçen zamanda gelişerek bugüne kadar gelmiştir. Bunun başlıca nedeni bürokrasi yerine konulabilecek başka bir modelin olmamasıdır. Weber, çağdaş siyasal yaşamın bürokratik olmasını savunmuştur. Bunun nedeni süreklilikten ziyade verim ve devletin kişisellikten uzaklaşmasının buna bağlı olmasıdır. Weberyan bürokrasi kuramı her türlü eleştiriye rağmen siyasal yaşam açısından vazgeçilmez gibi görünmektedir (Aydın, 1998, s. 163). Weber bürokrasisi günümüzde de egemen yönetim ve örgütlenme biçimi olarak önemini muhafaza etmektedir. Weber'e karşı, kuram hakkında çeşitli eleştiriler de yapılmıştır. İrrasyonel olması, kişilikler, duygular, siyaset, bireysel ihtiyaçlar gibi

unsurların kurama dâhil edilmemesi, aşırı merkeziyetçilik, iş bölümü ve uzmanlaşma prensibi yüzünden hantallaşma, değişime karşı direnç göstermesi, somut bürokratik yapıların anlaşılır olmaması, ekonomik olmayan ihtiyaçlara karşı kayıtsız kalınması, orta sınıf kurumu olması, sömürü aracı olması gibi eleştiriler yapılmıştır (Öztaş, 2015, s. 159).

## **2.4. Weber Otorite Tipleri**

Weber “İnsanlar neden itaat ederler” sorusunun yanıtını bulmaya çalışarak, insanların arasındaki itaat etme ilişkisini yani egemenlik- otorite üzerinde incelemeler yapmıştır. Weber, iktidarı verilen emirlerin kabulünü sağlayan bir unsur olarak ele almıştır. Meşruluk kavramını da iktidarın kabul görmesini sağlayan unsur olarak görmüştür. Weber tarafından ortaya atılan otorite kavramı da bu kavramların birleşiminden meydana gelmektedir (Öztaş, 2015, s. 148).

### **2.4.1. Geleneksel Otorite**

İktidar meşruluğunu geleneklerden, göreneklerden ve inanışlardan almaktadır. Kimin nasıl yönetileceği gelenekler ve töreler ile belirlenmektedir (Ergun ve Polatoğlu, 1992:59). Bir anlamda gelenekler her şeyin üzerinde yer almaktadır. Krallıklarda ya da hanedanlıklarda olduğu gibi gelenekler tarafında da, henüz doğmadan da yönetecek kişi belirlenmektedir (Kapani, 1987, s. 89)

Geleneksel yönetim tarzında ön plana çıkan yöneten kişinin kişisel ve keyfi uygulamaları bir yandan gelenekler tarafından sınırlandırılmış haldedir. Görevlilerin atanmasında, idari teşkilatın oluşturulmasında mutlaka gelenekler dikkate alınarak yürütülmektedir (Ergun ve Polatoğlu, 1992, s. 59-60).

Weber’e göre Bizans İmparatorluğu, Eski Mısır gibi eski bürokrasiler geleneksel otoritenin patrimonyal örgütler denilen özel bir biçimidir. Patrimonyal otorite biçimi genellikle doğu toplumlarında modernlik öncesi dönemde görülmektedir. Bu geleneksel otorite içinde Weber patriyarkalizm, gerentokrasi, patrimonyalizm kavramlarını da açıklamaktadır.

Gerentokrasi, yaşlıların yönetimidir. Grubun temsilcisi olan, kutsal gelenekleri bilen yaşlılar yönetimdedir. Patriyarkalizm ise ev otoritesinin temsilcisidir. Merkezi otoritenin dağılması ile patrimonyal otorite ortaya çıkmaktadır. Patrimonyalizm şahsa

bağlı idari personelin, en fazla askeri gücün gelişimine dayanmaktadır (Eryılmaz, 2013, s. 66).

Weber tarihteki hükümdarlık türlerini izah ederken üç soyut ve zihni model kullanmıştır. Geleneksel otorite tipini ise patrimonyal, patriarkal ve feodal otorite tipleri şeklinde üç farklı bürokrasi tipinde ortaya çıktığını ifade etmiştir.

#### **2.4.1.1.Patriarkal Otorite**

Patriarkal otorite, bir hane reisinin hane halkı üzerinde olan otoritesidir (Kalaycıoğlu, 1984, s. 409). Bir anlamda ev topluluğunun şefinin otoritesini belirtmekte ve aynı hanedekilerin ortak şefin otoritesine bağlanmalarını halinde ortaya çıkmaktadır. Ailenin şefinin otoritesi belirli kurallara bağlı olup, özel ve üstün bir haktır. Aile şefi isteklerini örgütü bulunmadığından, topluluk üyelerinin otoritesine göstermiş oldukları saygı nedeniyle gerçekleştirmektedir. Şefe tamamen özel bağlar ile bağlı ev topluluğu üyeleri, onun verdiği emirlere uyarlar (Heper, 1983, s. 11).

Patriarkal otoritede otoriteyi elinde bulunduranın emirlerini uygulayan yönetim bulunmamaktadır. Hanenin içinde birlikte yaşamak, araç ve gereçleri paylaşmak, yiyecekleri paylaşmak, karşılıklı bağımlılıktan doğan bir itaat ilişkisi bulunmaktadır. Patriarkal şefin otoritesini koruma, ihtiyaçlarını karşılama, çocukları yetiştirme gibi sebepler nedeniyle topluluk üyeleri bunu kabullenmiştir.

Şef ve aile bireylerinin arasındaki ilişkileri düzenleyen ise değiştirilemeyen geleneklerdir. Şefin emirleri geleneksel bir hak, fertlerin emre itaati ise görev olarak algılanır. Kutsal olduğuna inanılan gelenekler şefin otoritesini güçlendirirken, otoritesini de sınırlamaktadır. Şef otoritesini keyfi kullanmaktadır. Ancak burada esas olan şefin geleneklere olan bağlılığıdır (Heper, 1983, s. 18).

Şefin otoritesine meşruiyet kazandıran ise kaynağı belli olmayan geleneklere olan inançtır. Bir yönetim örgütü bulunmadığı için de şefin yardımcısı olmaz. Fakat şefin mal varlığı arttığında, egemenlik alanı genişler ve yönetim sorunu yaşanır. Aile fertlerine malların dağıtılması patriarkal otoriteyi zayıflatmaktadır.

#### **2.4.1.2.Patrimonyal Otorite**

Patrimonyal geleneksel otoritenin bir tipidir. Burada otorite itaat ilişkisi kaynağı belli olmayan geleneklere dayanmaktadır. Patriarkal otoritede olduğu gibi



burada hane halkı bulunmamaktadır. Burada şef bir yönetim örgütüne sahiptir. Otorite sahibi emirlerini yürütebilecek bir yönetim genelkurmayına sahiptir. Otoriteyi elinde bulunduran patrimonyal şef kendine yakın akrabalarından, arkadaşlarından yönetim örgütü oluşturmaktadır (Eryılmaz, 2013, s. 66).

Patrimonyal şef otorite alanını genişlettikçe denetim zor olur. Bu yüzden iyi bir yönetim örgütüne ihtiyacı olur. Ancak egemenliğin devamı için sadece yönetim örgütünün olması yeterli değildir. Patrimonyalizmde otoriteyi elinde tutan hükümdar ülkenin ve burada yaşayan insanların mülkü olarak kabul edilir. Hükümdar ülkenin özel mülk sahibi, burada yaşayan kişilerde onun kuludur. Yönetimde yer alan, orduda bulunanlar önce aileden kişiler olurlar. Egemenlik alanının genişlemesiyle birlikte aileden olmayan, ancak patrimonyal şefe sadık kalacak memurlar da yönetime, orduya alınırlar. Sadık memurlara bölgesel örgütler verilir (Eryılmaz, 2013, s. 67).

#### **2.4.1.3. Feodal Otorite**

Weber tarafından ileri sürülen geleneksel otorite içinde yer alan üçüncü tipteki geleneksel otorite ise feodal otoritedir. Feodalizmde baron ve aristokratlar kulların yerini almaktadır. Patrimonyalizm ve feodalizm arasında bazı farklar bulunmaktadır. Ancak aralarında önemli benzerlikler de vardır. Bu otorite tiplerinde meşruiyetin kaynağı ise kutsal sayılan geleneklerdedir (Eryılmaz, 2013, s. 68-69).

Feodal otoritede elinde otoriteyi bulunduranın silah kullanmasını iyi bilen kişilerden olması gerekmektedir. İktidar paylaşımı feodal beyler arasında paylaşılır. Feodal beyin isteği savaş kahramanı olmaktır. Otorite sahibi araziye ve ülkede yaşayan insanlara sahiptir. Bunların hepsine hükmetmektedir. Toplanan vergileri kendi adına toplar, kendi adına harcamaları yapar, yargı işlerini de kendi yürütür. Hem toprağın mülkiyetini alır hem de siyasal iktidar sahibi olur. Feodalizmde yönetim merkezi özelliğini kaybetmiştir. Burada feodal beyler otoritenin hizmetine girmektedir (Öztaş, 2015, s. 150).

Feodal Otoritede kurallar ve yazılı metinler yoktur. Otoritenin temel belirleyicisi güçtür. Gücü elinde bulunduranlar iktidar sahipleridir. İktidar sahipleri hiçbir kural ve yasaya bağlı olmaksızın karar alır ve bu aldıkları kararlarda dolaylı sorumlu değillerdir.

Bu tarz otoriter yapılarda seçkin sınıftan olamayanların karar alma mekanizmalarına katılma şansları yoktur. Otorite sahipleri ellerindeki güç ve imkanlar dolayısıyla kazandığı iktidarlarını kimseyle paylaşmaz ve bölüşmezler.

#### **2.4.2.Karizmatik Otorite**

Weber'e göre karizmatik otorite tek kişiye duyulan güven, bağlılık ve inanca dayalı, meşrulukla hareket eden iktidarın oluşturduğu otorite tipidir. Bu geleneksel otorite ile uyuşabilir nitelikte olsa da şart olarak geleneklerin gözetilmesi gerekmektedir. Aksi durumda gelenek ve görenekler kısmen ya da tamamen göz ardı edilebilir. Karizmatik otorite tipinde en önemli unsur kişinin kahramanlık, sihir ya da olağanüstü yetenekleri ile tanrı vergisi bir kişiliğe sahip olduğunu gösterir bir inanç uyandırması gerekmektedir. Karizmatik otorite meşruluğu bu inanç temeline dayanmaktadır (Eryılmaz, 2013, s. 68).

Karizmatik otorite tipinde yönetim karizmatik yöneticinin egemenliğindedir. Bu sebeptendir ki keyfi ve kişisel uygulamaların yüceltilmiş olduğu bir yönetim şekli olarak varlığını devam ettirir (Ergun ve Polatoğlu, 1992, s. 59). Bu otorite tipinde aynı zamanda idari kadroların seçimi karizmatik yöneticiye duydukları bağlılık ve sadakate göre seçilirler.

Karizmatik otorite, gelenekler ve göreneklere kısmen ya da tamamen karşı çıkabildiği için devrimci ya da radikal bir niteliğe sahip olabilmektedir. Fakat geleneksel otorite ile kıyaslandığında karizmatik otoritenin ömrü daha kısa olur. Bunun başlıca nedeni ise otoritenin meşruluğu ve düzeninin tek kişinin şahsiyetine bağlı olmasıdır. Bu nedenle karizmatik lider öldüğünde bu otorite tipleri sona ermekte, yönetim yapısı eski geleneksel yapıya ya da kişinin oluşturacağı yeni bir geleneksel yönetime bırakır (Kapani, 1987, s. 90).

Weber'e göre, gündelik rutin dışına çıkan her tür talebin karşılanması karizmatik temele dayanmaktadır. Karizmatik otorite, herhangi bir şekilde düzenli atama sistemini ya da prosedürü tanımamaktadır. Kurallara bağlanmış olan yükselme, kariyer, aylık ya da karizmatik liderin kendisi ya da yardımcılarının uzman olmaları gibi kavramlar bu tip yönetim sisteminde yer bulmayacaktır. Denetim organı ya da temyiz organı, işlevsel yetki alanları ya da yerel alanları tanımamaktadır. Kişisel ve

kişilerin karizmalarından bağımsız olarak kalıcı kurumların burada yeri olmayacaktır (Eşki, 2010, s. 193).

Karizmatik otorite tipinde lider gücünü kendinde ve Tanrı vergisi yeteneklerine dayanarak almaktadır (Eşki, 2010, s. 194).

#### **2.4.3.Yasal - Rasyonel Otorite**

Meşruluk kaynağı hukuk ve yasalardan kaynaklanan yasal- rasyonel otorite, diğerlerine nazaran daha farklıdır. Siyasi iktidar geleneklerden ve kişisel özelliklerden faydalanmaz. Yönetenlerin ve yönetilenlerin herkes tarafından kabul edilen yasalara göre hareket etmesi zorunluluğu bulunmaktadır (Eryılmaz, 2013, s. 68).

Görevlendirilmiş kişiler ile idari kadrolar hukuk kuralları ile tamamen sınırlandırılmıştır. Görev başına gelmeleri de bu kurallar çerçevesinde olur (Ergun ve Polatoğlu, 1992, s. 60).

Weber'e göre bu otorite hem yasal hem de rasyonel otorite şekli olarak tanımlanmıştır. Bunun başlıca nedeni yöneticilerin yönetme yetkisinin hukuki koşullara göre düzenlenmiş olan seçimler yoluyla elde etmiş olmalarıdır. Bu otorite tipi hukuk ve seçimlerle temelli atılmış rasyonel ilkeler doğrultusunda devamlılık sağlar. Gelenekler ve karizmatik kişilerin talepleri kurallara uyulmasını sağlayan etkenler değildir. Aksine kurallar rasyonel niteliktedir (Eryılmaz, 2013, s. 68).

Yasal otoritenin en gelişmiş şekli bürokrasidir. Bir başka söyleyişle yasal otorite tipine uyumlu idari aygıt bürokrasi adını almaktadır. Feodal yönetim biçimlerinden farklı olarak, idari görevleri yerine getirebilmek için kullanılan kaynaklar gibi idare araçları bürokratlara ait olmazlar. Resmi servet ve özel mülk arasındaki bu önemli ayrım yasal bürokrasi tipinin temel özelliğidir. Bu sayede feodal ve patrimonial yönetim tipinden ayrılmaktadır (Eryılmaz, 2013, s. 68-69).

Weber'e göre, yasal ve rasyonel otorite tipinin oldukça önemli avantajları bulunmaktadır. Yasal otorite tipi öncelikle yönetimde devamlılığı sağlamasıyla önemli bir avantaj sunar. Yönetimde bulunan kadrolar yetenekleri ve becerileri doğrultusunda seçilirler. Hiyerarşik bakımdan üst konumlarda bulunan kişilerin yetkilerini kullanabilmeleri için bazı yasal araçlar bulunmaktadır. Otoritenin içeriği ve sınırları yasalarda açık bir şekilde belirtilmiştir. Diğer otorite tipleri olan geleneksel ve

karizmatik otorite ise keyfi ve şahsidir. Bu açıdan geleneksel ve karizmatik otorite tipi ile rasyonelliğin sağlanması çok zor olacaktır (Öztaş, 2015, s. 150).

Yasal rasyonel otoritenin aşağıdaki gibi belli başlı temel özellikleri bulunmaktadır (Ergun ve Polatoğlu, 1992, s. 60):

-Örgütsel Büyüme: Weber tarafından ileri sürülen teoriye göre bürokratik örgütlenmenin sağlanması için büyüklük temel şarttır. Örgüt belirli bir büyüklüğe ulaştıktan sonra bürokratik kurallar çerçevesinde örgütlenmektedir. Örgütler küçük çaplı olduğunda ilişkilerin yüz yüze olması nedeniyle yazılı kurallardan ziyade sözlü uyanlar, teamüller geçerli olacaktır. Örgüt büyüdükçe yazılı kurallar kaçınılmaz olur. Bu durumda bürokratik örgütlenme ihtiyacı doğacaktır.

-Uzmanlaşma ve iş bölümü: Bürokratik örgütler iş bölümüne ve uzmanlaşmaya dayalı olarak örgütlenmektedir. İş bölümü geçmişten bugüne kadar gelen bir niteliklerdir. Ancak yasal rasyonel bürokrasilerde iş bölümü ileri düzeyde uzmanlaşmaya olanak sağlamaktadır. Bürokrasinin buna olanak sağlaması aynı zamanda verimliliği arttırmaktadır. Üretim bu şekilde artacak, kalite de yükselecektir.

-Hiyerarşik Bölünme: Hiyerarşik örgütlenme ile otorite merkezde toplanmakta ve ast üst derecelenmesinin olmasıyla bölünen işler birbirine bağlanmaktadır. Yetki ve görevler hiyerarşik sistemde uyumlu şekilde dizilmektedir.

-Kuralların Yazılı Olması: Yasal rasyonel otoritede yani ideal tip bürokrasilerde emirler ve kurallar yazılıdır ve bunlar daha önceden konmuştur. Görevli olan herkesin yetki ve sorumluluğu daha önceden bellidir.

-Bilgi ve Liyakata Önem Verilmesi: İdeal tip bürokrasilerde yetkileri ve görevleri daha önceden belirlenmiş mevkilere memur alma, bilgiyi ve teknik yeteneği objektif şekilde ölçmeye dayalı imtihanlar ile yapılmaktadır. İşe almada bilgi ve liyakat temel kriterlerdir. Yükselmelerde ve atamalarda ise bilgi dışında kıdem de önemli bir etkidir.

Yasal rasyonel otorite ve bürokraside genel nitelikler dikkate alındığı için bürokratik yönetimin bazı üstünlükleri bulunduğu belirtilebilir. Weber ideal tip bürokrasinin üstünlüklerini göstermiştir. Buna göre, bürokrasi devamlılık, dakiklik, güvenilirlik, disiplin, evrensellik, öngörülebilirlik, uzmanlaşmış bilgi ve hizmetlerin

yaygınlığı ve yoğunluğu gibi özelliklere sahiptir. Üstünlüklerinin yanı sıra katlık, gayri şahsılık, amaçların yer değiştirmesi, değişmezlik, bağımsızlık olmaması gibi olumsuz tarafları da bulunmaktadır (Öztaş, 2015, s. 70).

## 2.5. Weber Bürokrasi Modeli

Weber tarafından bürokrasi bir yönetim biçimi ve örgütlenme olarak ele alınmıştır. Kendisine göre sanayileşme ile geleneksel toplumun idari ihtiyaçlarının karşılanmasında eski örgütsel yapıların yetersiz kaldığı belirtilmiştir. Geleneklerin ve karizmatik liderlerin önemi ve rolü giderek azalmış, bunun yerine yasal- rasyonel ilkeler ön plana çıkmaya başlamıştır. Bunun bir sonucu olarak eski örgütsel yapıların yerine bürokrasi adı verilen yeni bir örgüt yapısının yani idari örgütlenme yapısının gelmesi sonucu doğmuştur (Baransel, 1979, s. 166).

Weber modeli oluştururken ileri seviyede sanayisi olan toplumlardaki kamu bürokrasilerini gözlemlemiş ve gördüklerinden etkilenmiştir. Devlet dairelerin özelliklerini inceleyen Weber, bürokrasi ile ilişkin olan genel sonuçlara ulaşmıştır. Bu çalışmalar sırasında Katolik Kilisesi, Prusya ordusu ve Çin Kamu Yönetimine ilişkin sosyal ve ekonomik kurumlara ait tarihi ve çağdaş yorumların olduğunu çalışmalardan faydalanmıştır (Özer, 2005, s. 70).

Adına modern bürokrasi dediği bu yeni örgütlenme şekli eski örgütlenmenin yerine geçmektedir. Weber'e göre, yeni örgütlenme şekli kamu ve özel fark etmeden aşağıda sayılan bazı özelliklere sahip olmalıdır (Öztaş, 2015, s. 150):

-Örgütün büyüklüğü önemli bir özelliktir. Büyüklüğün ölçüsü ise örgütte istihdam edilen insan sayısına göre oluşturulur.

-Örgütte çalışanların vasıflı yerine yarı vasıflı ya da vasıfsız olmaları gereği

-Örgütte eskiye nazaran daha basit kitle üretimi teknolojisinin kullanılıyor olması

-Nispeten daha basit bir çıktıya sahip olması

Max Weber tarafından belirtilenler model ya da kuram olarak anılsa da gerçekte Weber tarafından kuram kelimesi tercih edilmemektedir. Kendisinin bir örgüt kuramı önermediğini, bürokrasiyi de tanımlamadığını belirtmiştir. Weber toplum

kuramının parçası olarak inceleme yaptığı örgütlenmelerde etkinliği ve verimliliği sağlayabilecek özellikleri tespit ederek, tespit ettiklerini ideal tip olarak bürokrasinin özellikleri olarak göstermeyi tercih etmiştir (Öztaş, 2015, s. 144).

Max Weber'in kullandığı ideal tip kavramı ile modern bürokratik yapının yönetim açısından ulaşılması gerekli ütopya bürokrasi değil, daha çok mevcut durumuyla mükemmel bir örnek olduğunu ortaya koymayı amaçlamıştır. Yani ideal kavramı ile olması gereken yerine var olan durum şeklinde bu yapıyı tanımlamıştır (Çevik, 2010, s. 56).

İdeal tip düşünsel açıdan mevcuttur. Fakat uygulamada ideal tip hiçbir zaman var olmamıştır. Bu kavram Weber tarafından model şeklinde ampirik araştırmalara, var olan yapıların incelenmesi için bir rehber niteliğinde ortaya konmuştur. Rehber ile incelenen yapının bürokratikleşme seviyesinin tespit edilmesinde, yapının işleyişinde sorunların belirlenerek çözümlenmesine yardımcı olmaktadır (Öztaş, 2015, s. 145).

Weber tarafından geliştirilen ideal tip bürokrasinin temel özelliklerine sahip bulunan yasal bürokrasi modelinde ise memurluk bir meslek durumuna gelmiştir. Bu konuda yazılı kurallar oluşturulmuş, memurluğa alınma, derecenin yükselmesi, terfi ve görevden alma süreçleri yazılı metinlerle belirtilerek, nasıl olacağı düzenlenmiştir. Bu model yardımıyla memurların ekonomik hakları düzenlenmiş olmuştur. Bunlardan daha önemli olanı ise memurlar kendilerini bu göreve atayan otoriteye kul olmaktan çıkarılmış, üzerlerine düşen sorumlulukları yapabilmeleri için gerekli işlevlerle sınırlandırılmışlardır (Öztürk, 2003, s. 10).

Bu yönetim şeklinin hayata geçilmesinde temel koşullar arasında memurlara iş güvenliğinin sağlanması, alınan kararların yasal prosedüre uygun olması kaydıyla memurların alınan kararlardan doğabilecek olumsuz sonuçlardan sorumlu tutulmaması bulunmaktadır. Bu etken, memurların sahip oldukları yetkilerini keyfi şekilde kullanmalarının da önüne geçebilecektir.

Max Weber tarafından açıklanan ideal tip bürokrasi özellikleri değerlendirildiğinde diğer yönetim biçimlerine kıyasla pek çok avantajı da beraberinde getirmektedir. Bu avantajların arasında hız, doğruluk, dosya bilgisi, kesinlik, maddi ve beşeri maliyetlerin azaltılması, gizlilik, kesinlik, doğruluk ve birlik yer almaktadır (Eryılmaz, 2013, s. 72).

Yönetim içinde görevlerin bu alanda eğitim almış, devamlı uygulamalar ile yetiştirilmiş olan görevlilere verilmiş olması, görevlerin nesnel esaslar dâhilinde yürütülmesi, hesaplanabilir kurallara dayanması, kişilere göre işlerin farklılık göstermemesi, yasal ve akılcı bir sistemin esas alınması avantajlar arasında sayılabilir (Özer, 2015, s. 73).

Weber bürokrasi teorisinin özünde kendisinin meşruluk ve egemenlik fikirleri yatmaktadır. Bu fikirlere dayalı olarak Weber ideal tip bürokrasiyi geliştirmiştir. Weber, devleti tasarlarken belirli bir ülke üzerinde meşru fiziki baskı ve şiddet tekeli elinde bulunduran beşeri bir topluluk biçiminde, devletin varlığı için iktidar sahipleri tarafından ileri sürülen otoriteye egemen olmayanların yani yönetilenlerin itaatini şart koşmaktadır. Buna göre bütün siyasal egemenliklerin temeli emretme ve itaat ilişkisi içindedir (Eryılmaz, 2013, s. 74).

### **2.5.1. Weber'e Göre İdeal Tip Bürokrasinin Özellikleri**

Bürokrasinin doğuşundan gelişimine kadar gözlemlenen en önemli unsur, diğer teşkilatlanma sistemlerine nazaran bürokrasinin teknik olarak diğerlerinden oldukça üstün olduğudur. Bu bağlamda bürokrasi diğer teşkilatlanma sistemlerine göre makinalı üretim olarak kabul edilebilir. Diğer teşkilatlanma sistemleri ise mekanik olmayan üretim olarak değerlendirilebilir. Weber ideal tip bürokrasinin diğer sistemlere nazaran, dakiklik, hız, devamlılık, güvenilirlik, disiplin, dayanışma, kesinlik, sağduyu, tam itaat, dosyalama bilgisi ve anlaşmazlıkların çözümünde daha üstün bir sistem olduğunu söylemektedir. Sonuçların daha önceden tahmin edilebilmesi, yetkinin ve sorumluluğun önceden belirlenmesi, daha önceden belirlenen kurallara uygun işlem yapılmasıyla, genellikle aynı sorunların aynı kişilerle çözümüne bağlıdır. Weber ideal bürokrasinin sahip olduğu en önemli üstünlüklerinden birisini, bu sistemin ileri derecede rasyonel olmasına bağlamıştır. İdeal bürokrasinin (saf bürokrasi) ileri derecede rasyonel olması kimin kimden sorumlu olduğunu, kimin hangi işi yapacağını, kimin kime rapor vereceği net bir şekilde daha önceden belirlendiğinden kaynaklanmaktadır (Şahin, 1998, s. 58).

İdeal tip bürokrasinin en temel özelliği her şeyin yazılı metinlere bağlı olmasıdır. Yazılı metinler açık ve anlaşılır biçimde olup, bütün kurallar, görev ve sorumluluklar ayrıntılı biçimde ifade edilmiştir. Hiyerarşik yapıdaki her birim bir üste

bağlıdır. Astlar üstlerin yasalar doğrultusunda verdikleri her türlü kanuni emiri yerine getirmekle yükümlüdür. En üstten en alta kadar bütün birimler üstüne düşen görev ve sorumlulukların bilincindedir. Bürokratik yapıdaki her birim görevini kötüye kullandığında bunun nelere sebep olacağını farkındadır. Yasa hükümleri çok nettir sorumlulukların yerine getirilmemesi ve kanun dışına çıkılması durumunda gereken müeyyideler devreye girecektir. Bürokraside de bir nevi askeri disiplin geçerlidir. Bürokrasi çalışanları mevzuatlarının gerektirdiği biçimde disiplinden taviz vermeden görevlerini en iyi ve noksansız şekilde yapmakla yükümlüdürler.

Weber bu sebepler nedeniyle bürokrasinin kitle yönetiminde vazgeçilemez bir ihtiyaç olduğunu ifade etmiştir (Şahin, 1998, s. 59).

### **2.5.2. Weberyen Bürokrasi Modelinin Temel İlkeleri**

Max Weber tarafından yapılan çalışmalarda bürokrasi, genel olarak kullanılan işlemlerin geciktirilmesi bakımından anlamın tam zıddı olacak şekilde verimlilik bakımından olması gerekli bir örgüt yapısını ifade etmektedir (Mucuk, 1985, s. 11).

Weberyen bürokrasi kuramı genelde her örgüt yapılanması için geçerlidir. Ancak kuram temel olarak kamusal alandaki faaliyetler için tasarlanmış bir modeldir. Bürokrasi kuramının temel belirtileri, net olarak belirlenmiş evrensel ve hiyerarşik olarak kabul gören kurallardan meydana gelmektedir. Weberyen bürokraside örgütlerin taşıdığı temel ilkeler bulunmaktadır. İşletmeler bu ilkelere ya da belirlenen özellikler doğrultusunda hareket ederse, rasyonel- ideal bürokrasi mantığına dayalı hareket edeceklerdir (Eryılmaz, 2017, s. 61-63).

#### **-Yasalarla Düzenlenmiş Yetki Alanı**

Weberyen bürokrasi modeline uygun örgütsel yapılarda belirlenen amaçlara ulaşmak için yapılan çalışmalarda kullanılan yetkiler ve görevler tamamen yazılı metinlere dayanır. Görevlerin düzenli ve devamlı şekilde yapılabilmesi için gerekenler örgütsel kurallar ile sağlanmıştır.

Weber'e göre bürokratik otorite kanunlara bağlı kamusal örgüt işleyişinden oluşur. Bu özel işletme örgütlerinde de bürokratik iş yönetimi olarak tanımlanır. Siyasal, dinsel oluşumlarda da bürokrasi bu konuda fazla gelişmemiştir. Fakat çağdaş devletlerde bürokrasinin bu alanda gelişmesi mümkündür. Weber sabit yetki alanları



bulunan kamusal otoritenin tarihte kural olmadığını sadece istisna olduğunu ifade etmiştir. Bunun anlamı yetki alanları kesin şekilde sınırlarla belirlenmemiş yani yeni durumlar için tekrar tanımlanmıştır (Eryılmaz, 2017, s. 61-63).

Bürokrasinin işleyişi tamamen yazılı metinlere dayanır. Yasalar bütün görev ve sorumlulukları düzenlemiştir. Mevzuat hükümleri dışına çıkılamaz çıkıldığı takdirde yasalarda kaynaklanan müeyyidelerle karşılaşılacaktır.

### **-Uzmanlaşma**

Bürokraside yetki ve görevlerde uzmanlaşma, sistemli şekilde ve teknik eğitim sayesinde sağlanabilir. Bu nitelikler verimliliği doğrudan etkiler ve örgüt kültürünün gelişmesinde roller oynar. Kurumsallaşmış yapılarda düzenli olarak iş bölümü yapıldığı için bilgi ve güç paylaşılır ve verimlilik üst düzeyde olur.

Kurumsal nitelikleri ön plana çıkaran Weber, çalışanların ofis açısından görev duygusu beslemelerini, kuralları da benimsemelerini hedefler. Bürokrasinin sağladığı önemli avantajlardan birisi, büyük çaplı işlerin yönetilebilir ve parçalar haline getirebilir olmasıdır. Weber bürokraside iş bölümü ve uzmanlaşmanın vazgeçilmez yönler olduğunu ifade etmiştir. İşleyişteki karmaşıkları çözmede ve basitleştirmede bürokrasi etkili bir araçtır. Bürokrasi organizasyonda görevlendireceği kişilerin alanda uzmanlığını önemli bir unsur olarak görmektedir. Bunun aksi durumunda görevlendirilecek kişilerin işletmenin örgüt yapısına ve bürokratik idarenin sistemsel yapısına zararlı olabilecek işler yaparak, işlerin yürütülmesinde zarara yol açabilirler. Hem örgüte hem de örgütün içinde yer aldığı devlet sistemine zarar verirler. Bu nedenle bir makamda görev verilecek kişi, yeterli bilgiye, donanıma, potansiyele sahip olmalıdır (Kalağan, 2010, s. 30).

### **-Otorite Hiyerarşisi**

Yapılanmalar kamusal yönetimlerde belli bir hiyerarşik düzende yapılmaktadır. Düzen olması nedeniyle alt birimlerin denetimi ve kontrolü üst birimler tarafından yapılır. Hiyerarşik düzende her üst astlarının yaptığı işlerden dolayı kendi üstlerine sorumlu olur. Yönetilenler bu konuda mağduriyet yaşadığında, alt birimlerin işlemleri için üst birimlere müracaat etme olanağına sahiptir. Yönetimsel yapılanmalarda çalışma şekillerinin karmaşıklaşması durumunda verimli olmaları açısından, iş yükünün

azaltılması için, kurallardan oluşan bürokratik yönetim ve hiyerarşik yapılanma verimliliğin artmasına yardımcı olacaktır. Tüzel kişiliğin bütün halindeki merkezi örgütlenmeden yetki ve sorumluluk alması, yetki genişliği ve görev bölüşümü yardımıyla sağlanırken, kendi içlerindeki koordinasyonlar ve emir komuta ise hiyerarşi ile kurulmaktadır. Hiyerarşik örgüt yapılarında her kademenin yapacağı işler tüm detayları ile belirlenmiştir (Bayar, 2007, s. 10-11).

Görevler her işi kontrol edecek olan üst kurumlar gösterilerek hiyerarşik olarak düzenlenmiştir. Organizasyonun kategorik yapısı da oluşturulmuştur. Makamların yetki ve sorumlulukları da denktir. Yetkilendirme en tepeden en dipte olan makama kadar azaltılarak yapılır. Yetki ve sorumluluk şahıslarda değil makamlardadır. Makamdaki kişi makamın yetki ve sorumluluklarını kullanmaktadır. Her makam altındaki makamları kontrol ile yükümlüdür. Örgütte kurulu olan hiyerarşik komuta zinciri ve birliği kesinlikle bozulmaz (Kalağan, 2010, s. 28).

#### **-Kariyer Yapısı**

Bürokrasi alanında çalışanların mesleği memurluktur. Memur mesleğine adım atmak için belli niteliklere sahip olmalı ve özel sınavlara tabi tutulmalıdır. İşe alım sırasında kişi ailesine, toplumdaki yerine ya da siyasi parti mensubu olup olmadığına bakılmaksızın, işin gerektirdiği teknik niteliklere göre yapılmaktadır. Sistem içinde bu belli esaslara göre düzenlenmekte ve istikrarlı bir duruma kavuşturulmuştur.

Sistem içinde memurluk uzmanlığa ve kıdeme bağlı olarak gelişerek devam etmektedir. Bürokratik organizasyonlarda yapılan istihdam teknik özelliklere dayandığı için keyfiliğe karşı koruma altındadır (Eryılmaz, 2017, s. 62). Şahıslarda görevlendirme yapılırken uzmanlıkları ve eğitim seviyeleri dikkate alınarak yapılmalı, yetki, görev ve sorumlulukların açık bir şekilde belirlenmesi gerekmektedir. Bu sağlandığı takdirde kurum içi atamalarda, üst dereceye yükselmeye beceri ve bilgi sahibi olanlar ön plana çıkacaktır. Bu sebeple kayırmalar azalacaktır. Bu işlerdeki verimliliği de arttıracaktır.

#### **-Gayri Şahsilik**

Kamuda görevli memurun görevini yerine getirirken kamu yararını gözetmesi gerekmektedir. Memurun kamu hizmeti sırasında siyasi düşüncelerinden, dini

inançlarından ya da milliyetçilik duygularından etkilenerak kamu yararını gözetmediği takdirde yozlaşma ya da yolsuzluk ortaya çıkacaktır. Kamu görevlisinin her bireye eşit davranması esastır. Görevini yaparken nefret ve sevgi duygularından arınmış, gayri şahsi kurallara göre hareket etmesi gerekmektedir. Az gelişmiş ülkelerde belirleyici olan, bürokratik kurallardan çok toplumsal kurallardır. Bu nedenle memur görevi sırasında toplumsal ve psikolojik baskılara maruz kalır. Buna direnç göstermemesi halinde liyakatten ya da ehil olmaktan uzaklaşmış olur (Kalağan, 2010, s. 30-31). Kamusal işlerin yapılması sırasında şahsi düşüncelerin kenara bırakılması, tarafsız ve eşit davranılması, verimliliğin sağlanması açısından ön şart olarak kabul edilmektedir (Eryılmaz, 2017, s. 62).

Weber idarecinin rasyonel kararlar alması için altında çalışanlarla duygusal tepkimeye girmemesi gerektiğini ifade etmektedir. Stewart (1991) bürokrasideki en önemli kavramlardan birini gayri şahsilik olarak görmektedir. Gayri şahsilik ona göre ayrıcalıkların tayini yerine işlerin belirlenmiş kurallar topluluğuna bağlı kalarak yapılmasını ifade etmektedir (Şahin, 1998, s. 51).

#### **-Yönetimin Yazılı Belgelere Dayanması**

Modern bürokratik yönetimler, çalışmalarını ve işleyişlerini mutlaka yazılı kurallara, belgelere dayandırır. Gerektiği zaman kullanmak için belgeler için oluşturulmuş arşivler kullanılır. Bu belgelerin oluşturulması, düzenlenmesi amacıyla işin uzmanı yetkililer çalıştırılır. Kamudaki kadrolarda resmi işleri yürütenlere daire, özel sektörde ise büro adı verilmektedir. Fakat yazışmalar örgütlerde etkin ve hızlı şekilde yönetilememektedir. Her işte yapılan yazışmalar kapsamında artışların olması, işlerin ilerleyişini hantallaştırmış, insan gücü potansiyelini de azaltmıştır. Bu durum maddi kayıpların yaşanmasına da neden olmuştur. Kurum içi yazışmalarda hizmet kalitesi ve hizmet hızı düşmüş, ayrıca kaynak ve süre kaybı da ortaya çıkmıştır. Bu etkenler halkın kamu çalışanlarına karşı tutumunu olumsuz şekilde etkilemiştir (Eryılmaz 2017, s. 61).

#### **-Kamu ve Özel Hayatın Ayrışması**

Weberyan bürokratik sistemde kamu yaşamı ve özel yaşam kesin kurallarla birbirinden ayrılmıştır. Resmi daire özel konuttan ayrı ise resmi işlerde şahsi işlerden ayrı olmalıdır. Bunun gibi iş yazışmaları özel yazışmalardan, ticari varlıklar da şahsın

özel mal malvarlığından ayrılmıştır. Kamusal ve özel alanlarda yapı aynı şekilde görülmektedir. Weber'e göre bu gelişmenin bir uzantısıdır. Weber bürokrasi kavramını bir örgüt sorunu olarak ifade etmiştir. Ayrıca sosyolojik faaliyetlerin rasyonel ve yasal şekilde belirlenmesini, bu kuralların örgüt kapsamında ya da örgüt içinde yürütülmesi gerektiğini de vurgulamıştır. Bürokratik örgütün rasyonel olmasının yanında, soyut olarak ifade edilen sistematik hukuk kurallarına bağlı kalması da önem arz etmektedir. Bu yasal rasyonel bürokrasi tipi, kişisellik ve politiklardan arındırılmış bir yapı olduğundan, her siyasi iktidara eşit şekilde verimlilik ve etkinlik düzeyinde hizmet verecektir (Eryılmaz, 2017, s. 260).

### **-Kurallar Yapısı**

Bürokraside işyeri yönetimi soyut kurallara ve belli ilkelere bağlıdır. Kurallar objektif kriterlerden, şahsi olmayan, akılcı bir yapılanmadan oluşmaktadır. Yapılan işler önceden belirlenmiş olan, sistematik kurallara göre yapılmaktadır. Her durum için, yapılan işler için bir emir gelmesi beklenmez. Kurallar kurumsal örgütlerde işlerin yürütülmesi için temel unsurdur. İşlerin yürütülmesi ya da işi yürütenler için kurallar izlenecek yol olarak kabul edilmektedir. Üst, kurallar sayesinde astın yaptığı işleri denetler ve kontrol eder. Bunun yanı sıra üstlerin yaptırımları da bulunmaktadır. Kurallar ile birlikte örgütsel sürekliliğinin devamı sağlanmalıdır. Sistemde bulunan örgütlerin çalışanlara göre önceliği bulunmaktadır. Örgütlerin devam ettirilebilmesi temel amaçtır. Bu ise kurallara bağlılığa bağlanmıştır (Kalağan, 2010, s. 31).

## **2.6. Weber Bürokrasi Modeline Yapılan Eleştiriler**

Avrupa ve ABD'de 1930 yılından sonra yapılan bazı araştırmalarda bürokratik örgüt biçimi sorgulanmaya başlamıştır. Weber bürokrasiyi ideal tip olarak ele aldığı için, Weber'in bürokrasi kavramı mevcut olan tüm bürokrasilerin özelliğini taşımamaktadır. Ayrıca bürokrasilerin hepsini temsil etmemektedir. Bununla Weber bürokrasi modeli sosyal realiteyi tam yansıtamayan, metodolojik bir kavram şeklinde ortaya çıkmaktadır (Eryılmaz, 2013, s. 80).

Weber tarafından üstünlük olarak tanımlanan gayri şahsîlik ve değerlerden arınmışlıkta eleştiri konusu olmuştur. İnsan insanlığından dolayı tercihleriyle, değerleriyle ve ideolojileriyle var olmaktadır. Eleştirenlere göre bir işe girerken bunu bir kasket gibi çıkararak askıya asmak mümkün değildir (Öztaş, 2015, s. 159)

Bürokrasi çağdaş yönetimlerde istenildiği gibi akılcı şekilde çalışmamaktadır. Örnek olarak üstlerin astlara karşı davranışları ve işlemleri yasalar çerçevesinde ya da akılcı kurallar çerçevesinde olmamaktadır. Bu bürokraside keyfi konulan kuralların olduğunu göstermektedir. Weber aynı zamanda bürokratik örgütlerdeki resmi olmayan ilişkileri ve uygulamaları da dikkate almamıştır. İlişkilerin gelenekselleşebileceği, bir örgüt oluşturabileceği olasılığını da göz önüne almamıştır (Eryılmaz, 2013, s. 80).

Bürokratik örgüt yapıları, örgütün kuruluş amaçları ya da kamu yararına hizmet edilmesi yerine zamanla kendi varlıklarının devam ettirilmesini sağlamak için amaçlarını değiştiren, bağımsızlık eğiliminde olan yetkisini, bütçesini, personel sayısının artırılmasını yararlı gören, bürokratik olarak rasyonel özellikte olmayan davranışları sergileyebilir (Öztaş, 2015, s. 159).

Model, bilimsel değişim ve gelişmeleri öngörmekten uzaktır. Bunun yanı sıra günümüzde etkisi giderek artan bilgi ya da uzmanlık otoritesi olan Weberyen otorite tipleri arasında yer almaz. Weberyen otorite tiplerinde yasal otoriteye itaatin meşruiyet kaynakları arasında yer alan makamın otoritesi, diğeri ise rasyonelliğin kökeni olarak kabul edilen bilgidir. Weberyen model içinde her iki etkenin de üst makamda olacağı kabul edilir (Öztürk, 2003, s. 12-13).

Sorumluluk gerektiren önemli yetkilerin üst makamlara verilmiş olması alt kademe yöneticilerinin inisiyatif kullanmaları ve sorumluluk üstlenmelerine engel olmaktadır. Böylece kurumsal hiyerarşide bir nevi törencilik meydana gelmektedir. İşlerin yürütülmesi aşamasında şekil, burada içerikten daha önemli hale gelebilmektedir (Öztürk, 2003: 12-13).

Weber tarafından ortaya konulan ideal tip bürokrasi kavramı günümüzdeki örgütlerin pek azında kullanılabilir. Bunun nedeni bu analizin, toplumlar arasındaki geniş kültürel farklılıkları dikkate almamış olmasıdır. Bu açıdan bakıldığında günümüzde kültürel farklılıkların bürokrasilerin işleyişine etkileri, araştırmacıların bu alandaki dikkatini karşılaştırmalı kamu yönetimine doğru yöneltmiştir (Eryılmaz, 2013, s. 81).

Yapılan başka bir eleştiri ise bürokrasinin herkesin kurumu olmadığıdır. Bürokrasi buna göre orta sınıfların kurumu olarak görülür. Bürokrasinin örgütsel açıdan karmaşıklığı, süreçleri daha çok orta sınıfların kurumu olduğunu işaret

etmektedir. Bu özellikleri nedeniyle bürokrasi alt gelir gruplarında olan vatandaşların kafasını karıştırabilir, büyük örgütlerde alt kademelerde çalışanlar da aynı etki altında kalabilirler. Bu etki sonucunda alt gelir grubundakiler yabancılaştırılabilirler. (Öztaş, 2015, s. 164).

Modeldeki ayrıntılı kurallar hem çalışanların kendilerini disipline etme yeteneğini geliştirmez hem de iyi kabul edilen yönetim geleneklerini oluşmasına da engel olabilir. Bürokrasiler aynı zamanda muhafazakâr olurlar. Değişikliğe karşı daha dirençli olurlar. Weber bürokrasi kuramı, bilinenin aksine uygulama sırasında rasyonel şekilde işlememektedir. Bürokrasinin olumsuzlukları sahip olduğu yapısal ve işlemsel özellikleri çerçevesinde ortaya çıkmaktadır (Eryılmaz, 2013, s. 82).

Modern devlet geleneğinde siyasi otoritenin vatandaşa götürdüğü hizmet kalemlerinde artma meydana gelmiştir. Teknik donanım ve destek açısından siyasiler bürokratlara daha fazla ihtiyaç duyar duruma gelmiştir. Siyasiler bu ihtiyaç duydukları bürokratik kadroları denetlemede ve disipline etmede ise yetersizlik çekmektedir. Siyasiler atanmışlar üzerinde denetim kurmak istediklerinden dolayı, bürokratların da buna direnç göstermeleri nedeniyle bürokratik anlayışın engel olamadığı sorunlardan biri haline gelmiştir (Bakırtaş, 2007, s. 14).

İşlerin uzayıp gitmesi, düzensiz olması, yavaş işlemesi, verimliliğin ortadan kalkması gibi yapılanmalara genel olarak bürokratizm denilmektedir. Bunun dışında bürokratların kendilerinin uymaları gerekli kuralları koymaya hâkim olması da bürokratizm olarak tanımlanır. Bu anlamlar bürokrasiye olumsuz bir algı yüklemektedir. Yapılan işlerin mahiyetini, çalışma yöntemlerini, önemini, işin kendini araç olmaktan çıkararak amaç durumuna getirmesine neden olan bazı etkenler bulunmaktadır. Bu etkenler aşağıdaki gibi sıralanabilir (Kalağan, 2010, s. 35):

- Sonuçları biçimsel şekilde sonuca bağlama eğilimi
- Yeni koşullara direnme
- Yapılanma içinde gereksiz yere kontrol mekanizmaların oluşturulması
- Yetki sınırlarının aşılması
- Sadece yazılı genelgelere göre emir verme

Denetim, gerçekleşen sonuçları daha önceden belirlenen kriterler, amaçlar ve standartlara uygun şekilde tarafsız olarak analiz etmek, ölçme yoluyla kanıtlara dayalı şekilde değerlendirmektir. Aynı zamanda gelecekteki hatalara engel olmak, mali yönetim ve kontrol sistemlerinin güvenilir, geçerli ve tutarlı duruma gelmesini, kişi ve kuruluşların gelişmesini, elde edilen bulguların, sonuçların ilgililere duyurulmasını planlı, sistemli ve programlı olarak yapma sürecidir (Kalağan, 2010, s. 40).

Denetim, belirli bir düzen içinde bilgi birikimi üst düzeyde olan kişiler ve kurumlar tarafından yapılmaktadır. Modern denetim, riskli alanlara dikkat ederek, öncelikleri göz önüne alarak, yıllık programlara bağlanmış sistemli faaliyetlerdir. Denetim hesap verme ve şeffaflık sorumluluklarının artması açısından önemli bir etkidir. Yolsuzluk tespitinde, yolsuzluğun önlenmesinde ya da yolsuzluğa giden yolların kapatılmasında önemli bir faktördür.

Geleneksel örgütsel yapılarda denetlemenin mümkün olmadığı ya da denetimin az olduğu olumsuz sonuçlar bulunmaktadır. Bu daha çok modern dönemde bürokrasinin işleyişinde denetim mekanizması oldukça önemlidir. Denetim riskinden korunmak isteyen çalışanlar, kanunları yüzeysel değerlendirmekte, halkın talepleri, hizmet kalitesi gibi etkenleri ise önemsememektedir. Bu bürokratik yapının vatandaş odaklı olma yerine idareyi vatandaştan koruma anlayışından kaynaklanmaktadır (Polat, 2003, s. 74-75).

Geleneksel bürokraside denetim sırasında yapılan işin kurallara uygun olup olmadığı ölçülmektedir. Bu etken vatandaş ve verimlilik odaklı hizmet anlayışı açısından olumsuzluk meydana getirmektedir (Polat, 2003, s. 74-75).

Bürokratik yönetim anlayışında işlerin yürütülmesi yetkinin merkezde toplanması ile gerçekleştirilmektedir. İşleyiş mekanizmasında imza yetkisi ve yetki devri çok sınırlı seviyede ve üst kademelerin kendi içinde uyguladığı bir yöntemdir. Genellikle üst kademeler astları ile yetki ve otorite paylaşımından kaçınırlar. Bunun başlıca sebebi astları kendilerine karşı potansiyel rakip olarak görmeleridir. Bu yüzden üst düzey yöneticilerin zamanlarının önemli bir bölümünü yazıları imzalamak, onların hatalarını düzeltmek ile geçirirler. Bu etken üst düzey yöneticilerin zamanlarını örgütün hizmetlerini iyi değerlendirmek, geliştirmek için kullanmalarını olumsuz yönde etkilemektedir (Polat, 2003, s. 74-75).

Otoritenin her zaman üst kademelerde toplanmış olması, yetki devrinin az olması, yönetim kapasitesinin gelişiminin önünde ciddi bir engeldir. Bu durumun örgüt kültürü haline gelmesi halinde ise astlar sorumluluk almaktan kaçındıkları gibi her konuyu üstlerine danışma eğilimi içine girerler.

## **2.7. Türkiye’de Bürokrasi Gelişimi**

Türkiye’deki kamu bürokrasisi Osmanlı’dan gelen bürokrasinin bir devamı niteliğini taşımaktadır. Osmanlı İmparatorluğunun bürokratik geleneği oldukça güçlü idi. Osmanlı’dan sonra Cumhuriyet’e geçiş sürecinde değişiklik sadece siyasi rejimde olmuştur. Osmanlı’nın yönetim gelenekleri, siyaset kültürü, kurumları yeni rejim içinde belli ölçülerde etkinliğini ve varlığını devam ettirmiştir (Çevikbaş, 2014, s. 83).

Türk kamu bürokrasisi, Osmanlı bürokrasisinin devamı şeklinde olmuştur. Türkiye Cumhuriyeti kuruluş aşamasında bürokratik devlet yapısı daha ağır basmıştır. Buna etki eden iki neden bulunmaktadır. Bunların ilki kuruluş aşamasındaki egemen anlayıştır. Türkiye Cumhuriyeti kurulurken devletin bürokratik açıdan şekillenmesi, Kurtuluş Savaşı’nda önderlik yapan sivil asker bürokrasinin ülkenin gelişmesinin kendi kontrollerinde olmasını istemeleridir. Burada halka önderlik etmeyi zaruri olarak görmektedirler. Diğer etken ise Cumhuriyetin kurulduğu yıllarda demokratik devlet yapısının kurulmasını sağlayabilecek nesnel koşulların bulunmamasıydı (Çapoğlu, 1997, s. 34). Bu açıdan Türkiye’de bürokrasinin gelişimini Osmanlı bürokrasisini inceleyerek analiz etmek gerekmektedir.

Osmanlı bürokrasisi başlangıçta nitelik olarak oldukça sade özellikteydi. Kamu hizmetlerinin pek çoğu devlet adamlarının konutlarında görülürdü. Fatih Sultan Mehmet dönemi ile birlikte Osmanlı’da bürokrasinin merkez örgütünün fonksiyonu ve yapısı da güçlendirilmiştir. Yönetim sistemi Osmanlı’da merkezcidir. Bu sistemde yetkiler tepede toplanmış, kararlar da merkezde alınmaktadır.

Yönetimin mevzuata uyan, kuralcı özelliği de bulunmaktadır. Yasalara ve kurallara sıkı bir bağlılık bulunmaktadır. Bu yönetim sisteminin gelenekçi bir yapıda olduğunu göstermektedir. Mevcut durumun korunması, alışılmadık durumların dışına çıkılmaması, yeniliklere karşı dirençli olmak, idari geleneklere sıkı bağlılık esas kabul edilmektedir. Bunun yanı sıra seçkinci yapısı da bulunmaktadır. Devlette eğitim ve yetiştirme sistemi de seçkinci geleneğe uygun şekilde yapıldı. Kamu görevlerine



eleman yetiştirilmesi usulü seçkinlik özelliği ile yakından ilişkindir (Canman, 1995, s. 248).

Osmanlı bürokrasisi içinde görevli olan memurlar mülkiye, ilmiye, kalemiye ve seyfiye olarak dört sınıf olarak ayrılmıştır (Çevikbaş, 2014, s. 84). Seyfiye sınıfındaki memurlar eğitim, yargı, din ve belediye hizmetlerinde çalışmaktaydı. İlmiye sınıfındaki memurlar ise naip, kadılar, kazaskerler, imamlar ve müderrisler olarak hizmet vermekteydi. Mülkiye sınıfındaki memurlar beylerbeyi, sadrazam, sancakbeyi gibi devlette üst düzeyde çalışan kamu yöneticilerinden oluşmaktaydı. Bu sınıftaki memurlar dünyadaki en eski yönetici yetiştiren Enderun'da eğitim almış kişilerden oluşmaktaydı. Kalemiye sınıfındaki memurlar ise devlette yazım ve kayıt işlemlerini yapan kâtipleri kapsamaktaydı. Kalemiye sınıfındaki memurların görev yeri saray hizmetleri ile sivil bürokrasi alanlarını içermektedir.

Devletin yükselme döneminde sivil bürokrasi sancakbeyi, sadrazam, yüksek yöneticiler, vezirler gibi kul sistemi, müderrisler, kadılar, müftüler gibi ulema sistemi içinde, askeri bürokrasi ise tımar sistemi içinde yetiştirilmiş, yetişenler bu sistemde çalışmaya başlamıştır. Askeri ve sivil bürokrasi tamamen padişaha bağlı şekilde, özel toplanarak eğitim verdirilen esir Hıristiyan çocuklarından meydana gelmiştir (Çevikbaş, 2014, s. 84).

Osmanlı Devleti'ndeki bürokrasi, siyasi alanda padişaha bağlı, siyasi sistemde etkin bir rolü olan örgütlenme şeklindeydi. Bürokrasinin ekonomik bakımdan daha fazla kaynağa ihtiyaç duyması, var olan kaynaklarla ihtiyaçlarını karşılayamaz duruma gelmesi, neticesinde sivil, askeri, dini bürokrasi padişahı bağımsız olan siyasi yaklaşımlar oluşturarak çözümlerde etkili olmaya başlamıştır (Heper, 1973, s. 36-39).

Osmanlı Devleti'nde III. Selim'in tahta çıkış tarihi olan 1789 yılından I. Meşrutiyet dönemine kadar geçen süreçte çözümlenme sürecini durdurma çabaları ile bürokratik yönetim geleneği olarak tanımlanan yeni bir siyasi döneme girilmiştir. Tarihi bürokratik imparatorluk geleneği ya da bürokratik yönetim geleneği döneminde bürokrasi siyasi sistemde otonomi kazanmış ve büyümüştür. Bunun sonucunda bürokrasinin üst düzeyinde yer alanlar devletin kaderini etkileyecek siyasi mücadelelerinde etkili olduğu anlaşılmaktadır (Heper, 1977, s. 30-53).

Devlette bürokratik yönetim geleneği Cumhuriyetin kuruluşuna kadar devam etmiş, bu aşamadan sonra da etkileri 2000'li yıllara kadar devam etmiştir. Cumhuriyetin kurulmasıyla birlikte bürokratik devlet yapısı ağır basmaya başlamıştır. Bunun sebeplerinden biri Cumhuriyetin kuruluşunda egemen olan anlayıştır. Devletin bürokratik nitelikte oluşturulması, Kurtuluş Savaşı'nda önderlik yapan sivil askeri bürokrasinin ülke gelişiminde kontrolü elinde tutmak istemesi, halka öncülük etmelerinin zaruri bir gereksinim olmasını görmelerinden kaynaklanmıştır. Diğer sebep ise Cumhuriyetin kuruluş yıllarında demokratik devlet anlayışının sağlanması açısından koşulların var olmamasıdır (Çapoğlu, 1997, s. 34).

Osmanlı yönetim sistemindeki temel kurumlar Cumhuriyet yönetiminde aynen devam etmiştir. Cumhuriyet döneminin ilk zamanlarında bürokrasi iki misyona sahiptir. Bunların ilki reformların geliştirilerek devamının sağlanması ve korunmasıdır. Diğer ise devletin ekonomik kalkınmaya öncülük etmesidir. Bu sebeplerden dolayı bürokrasi için geniş olanaklar ve hukuki güvenceler tanınmıştır. Devletçilik politikasının uygulanmasıyla bürokrasi ekonomik yaşama ciddi oranda müdahale etme olanağına kavuşmuştur (Çevikbaş, 2014, s. 85).

Bürokrasi açısından 1950 ile 1960 arası dönem ciddi bir gerilemenin, itibar ve güç kaybının meydana geldiği süreçtir. Siyasetçilerin öne çıkmaya başlamasıyla, bürokrasi arka plana itilmiş, sadece kamusal hizmet aracı olarak etkili olmaya başlamıştır. Siyasi iktidarın ve politikanın değişmesi nedeniyle bürokratların yeni koşullara uyumu zorlaşmış, değişime ayak uyduramamışlardır. Önceki konumundan ödün vermek istemeyen bürokrasi ile yönetim anlayışı farklı olan siyasi iktidar arasında mücadele yaşanmıştır. Çok partili dönemde siyasi iktidar hiyerarşik otoriteyi gevşetmiş, iktidar partisi milletvekilleri halk ile bürokrasi arasında arabulucu rolünü üstlenmiştir. Aynı zamanda bürokratlar üzerinde de baskı kurmuşlardır (Eryılmaz, 2013, s. 158).

1961 Anayasası ile birlikte bürokrasi siyasi iktidara karşı konumunu güçlendirmiş, sosyal ve ekonomik gelişme döneminde kendisini gösterecek yeniliklerle etkili olmuştur. Fakat 1961 sonrasında bürokrasi güç kazanmaya başlamıştır.

Askeri bürokrasi Milli Güvenlik Kurulu (MGK) 1961 Anayasası ile devlet yönetiminde etkili olmaya başlamış, özerk bir konuma gelmiştir. 1960 yılındaki askeri darbeden sonraki yasal düzenlemeler ile sivil ve askeri yönetim alanları ayrılmış ve idare bütünlüğü de bozulmuştur. Askeri idare rejimi bir yandan, sivil idare düzeni bir yandan bağımsız şekilde iki bürokrasi düzeninin doğmasında etkili olmuştur. Bu süreçte kamu hizmetleri genişlemiş ve yaygınlaşmıştır. Bu etkilerle bürokrasinin büyüme süreci de hızlanmıştır (Eryılmaz, 2013, s. 160).

Bütün dünyada 1980'li yılların başında devletin küçülmesi ve özelleştirme politikalarının uygulandığı bir dönemdir. Bürokrasi bir yönetim sistemi ya da memurların kamu hizmetlerinin yürütülmesindeki egemenliği şeklinde ele alınmadığından, kurumsal ve yapısal alanda reformlar yapılmamıştır.

Bu dönemde bürokrasinin gelişmesi genellikle teknik donanım ve araç gereç alanında olmuştur. Ancak bürokrasi zihniyeti işlemlerin yürütülmesi bakımından değişime uğramamıştır. Kamu bürokrasisinde temel sorular olan kayırma, siyasallaşma, kuralcılık, gizlilik, rüşvet, tutuculuk, aracılar, yolsuzluk, merkeziyetçilik gibi olumsuzluklar da etkisini muhafaza etmiştir. Tanzimat ile başlayan kuralcı, merkeziyetçi ve kırtasiyeci nitelikteki bürokrasi bu özelliklerini devam ettirmiştir (Eryılmaz, 2013, s. 163-164).

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### 3. NEO WEBERYAN DEVLET ANLAYIŞI

Yaşanan ekonomik krizlerin ardından Weberyana bürokrasi kuramı eleştirilmeye başlanmıştır. Bürokratik yapı çağın şartlarına göre kendini yenileyemediği, gelişmelere ayak uyduramadığı ve sosyo ekonomik değişimler ekseninde yeterince gelişmediğinden dolayı verimsizliğin, kırtasiyeciliğin, hantallığın, katılığın başlıca sorumlusu olarak görülmüştür. Bu sorunlara karşı çözüm üretemediğinden Weberyana bürokrasi eleştiriler almaya başlamıştır. Uyum sorunu yaşadığı yönündeki eleştiriler nedeniyle çağın şartlarına ayak uydurması için kendini yenilemesi konusunda fikirler ortaya atılmıştır. 1980'li yıllarda yapılan eleştiriler kamu yönetiminin yeni baştan düzenlenmiş ve bu doğrultuda Neo Weberyana bürokrasi kapsamında değerlendirilmiştir (Coşkun, 2003, s. 40).

Neo Weberyana bürokrasi anlayışı, temelde müşteri memnuniyetinin esas alındığı, özel sektörün işleyen kurumsal yapının kamusal alana uygulanmasını ifade etmektedir. Bunun yanında müşteri odaklı kamu kültürünün kamusal alanda uygulanması ya da bu alanda pratik kazanması da söz konusudur (Kalağan, 2010, s. 55). Devletin idari faaliyetlerini gerçekleştirmek amacıyla bürokratik bir sistemsel yapıya ihtiyacı bulunmaktadır. Bürokrasi, devletten öncede var olan bir yapılanmadır. Fakat modern devlet yapılanmasında bürokrasi olmazsa olmazdır. Bürokrasi devletin eli ayağı konumundadır. Bu yönüyle bürokrasiyi geliştiren ve çağın şartlarına ayak uydurması için üzerinde yeni düzenlemeler yapan hep devlet otoritesi olmuştur.

Bürokrasi kavramı, resmi otoritenin kötüye kullanılması ve örgütlerin olumsuzluklarını ifade etmektedir. Bu ifade işlerin ağır yürümesi, verimsizlik, sorumluluktan kaçma, kuralcılık, yönetimde gizlilik, otoriteye aşırı bağlılık, yetki devrinde isteksizlik gibi bazı olumsuz davranış ve işlemleri anlatmak için kullanılmaktadır. Bunlar genel olarak bürokrasi olarak değil, bürokratizm yani bürokratik hastalıkların belirtileridir. Diğer anlamında ise bürokrasi, belirli özellikleri bulunan bir örgüt biçimidir. Bu tanımlamayı Max Weber yapmıştır. Weber, modern bürokrasilerin ortaya çıkışını para ekonomisinin gelişmesi, Protestan ahlakı, ulus devletlerinin ortaya çıkışı, kapitalist sistemdeki gelişme ve devletlerin artan görevlerine bağlamıştır (Özer, 2015, s. 244).

20. yüzyılla birlikte dünyayı etkileyen 1929 ekonomik krizi, II. Dünya Savaşı, devletin himayeci, koruyucu konumuyla ekonomik toplumsal alana doğrudan müdahale etmesi ile bireyin karşısında güçlenmesine, daha fazla yetki, sorumluluk ve görev almasına neden olmuştur. II. Dünya Savaşı'nın ardından Avrupa Kıtası'nda devletlerin Weberyana anlamında bürokratik yapılarla örgütlenerek büyük yapılanmalara dönüşmesi refah devleti döneminin başlamasına yol açmıştır. Refah devletleri 1980'li yıllarda istihdam ve kamu harcamaları dikkate alındığında en yüksek seviyelere ulaşmıştır. Refah devleti inancı 20. yüzyılın son çeyreğinde etkisini kaybetmiştir. Bürokrasi, kaynak israfı, verimsizlik, kırtasiyecilik, gereksiz kuralcılık içeren, ortaya çıkış amacı ve işleyiş amacından uzaklaşan, ihtiyaçlara yanıt vermeyen, gereksiz yapılanmalar olarak toplumda kabul görmeye başlamıştır. 1980'li yıllardan sonra, sosyal ve ekonomik krizlerin neticesinde bürokratik yapılanmaları ve sosyal refah devletini sınırlandırmak, yeniden yapılanmalarını sağlamak amacıyla reform çalışmaları yapılmaya başlanmıştır. Bu doğrultuda, özel sektörde uygulanan yönetim tarzının kamu idaresinde de uygulanabileceği yönündeki teoriler ortaya çıkmaya başlamıştır. Artan reform çalışmaları sonrası, aşırı büyüme gösteren, hantallaşan, kuralcılığın olduğu, merkeziyetçiliğin bulunduğu bürokratik yapılandırmalar etkisini yitirmeye başlamıştır. Bunun yerine daha hızlı, daha esnek, vatandaş memnuniyetine önem veren, performansa dayalı, yetki ve görevlerin rasyonel olduğu, bütün işlemlerin yazılı kurallara dahilinde yapıldığı alternatif bürokratik yapılanmalara geçiş öngörülmüştür (Kalağan, 2010, s. 61-62).

Devlet, değişen şartlara ayak uydurmak ve bu doğrultuda yönetim birimlerini bu şartlara göre dizayn etmek için bürokratik reformlar yapmaktadır. Yapılan bu reformların amacı, devletin tamamen ortadan kaldırılması değildir. Bu paradigma değişimi öncelikle yönetim bilimine, yönetim anlayışına, örgütlenmenin ve örgüt yapılarının değiştirilmesi biçiminde etkili olmaktadır. Neo Weberyana devlet anlayışı, geleneksel bürokratik mekanizmaları ortadan kaldırılarak tasfiyesi yerine, verimsizleşen, aksayan, kaynak israfına neden olan tarafların modern yönetim prensipleri doğrultusunda revize edilerek, devlete ve bireye hizmet edecek düzgün işleyen, verimli mekanizmalar haline getirmeyi ileri sürmektedir.

Neo Weberyana bürokrasi anlayışının kabul gören temel ilkelerinin bazıları aşağıdaki gibi sıralanabilir.

### **-Sonuç odaklı yönetim**

Neo Weberyana bürokrasi yaklaşımında var olan örgütlerin kaynaklar ve amaç kapsamında bilimsel ölçüm teknikleri ile hedefleri ve planları belirlenmektedir (Ataman, 2001, s. 28). Organizasyonlarda görevlendirilmiş olan bütün personelin belirlenen hedefler çerçevesinde planlı ve uyumlu çalışması sağlanır. Bu görevi yerine getirecek olanlar da yöneticilerdir. İyi olan yöneticinin temel hedefi, örgütteki kaynakların etkin olarak kullanımını sağlamak, örgütsel insan gücü, personel yapısı, teknik donanımları hesaplayarak, örgütün en kısa sürede hedeflerine ulaşmasını sağlamaktır. Bu aşamada yeni analizlerin yapılması, işleyişin hızlandırılması, yeni araçlarla sonuca ulaşılması gerekmektedir (Kalağan, 2010, s. 64). Belirlenen performans kriterlerine göre birimler değerlendirilir. Değerlendirmeler sonucu her birimin istenen hedeflere ne kadar ulaştığı görülebilecektir. Bu yönüyle, idareci, personel ve her birimin başarısı şeffaf bir şekilde ortaya çıkmış olacaktır.

### **-Vatandaş odaklı yönetim**

Vatandaş odaklılık ilkesi, kurum ve kuruluşların sunduğu mal ve hizmetlerin daha önceden belirlenen özelliklere göre kalite değerlendirmelerinin yerine, vatandaşların düşünceleri baz alınarak değerlendirme yapmak gerekmektedir. Bu açıdan kurum ve kuruluşlar sundukları mal ve hizmetlerin kalitelerini müşteri memnuniyetini ölçebilecek farklı araştırma yöntemleri ile ölçmeleri, değerlendirmeleri oldukça önemlidir. Ayrıca bu hizmetlerin standartlarını ölçecek kalite yöntemi gibi yöntemlerin kullanılması, elde edilen sonuçlar doğrultusunda iyileştirmelerin yapılmasını gerektirmektedir. Neo Weberyana bürokrasi, kamu hizmetlerinin kalitesinin artırılması, israfın önlenmesi, amaca uygun ve hızlı şekilde, verimlilik ve etkinlik çerçevesinde etkin rol oynayan bir yöntem olarak kabul edilmektedir (Gözlü, 1996, s. 48).

### **-Kaynak kullanımında verimlilik ve etkinlik**

Verimlilik kavramı en basit şekilde daha az girdi ve daha fazla çıktı olarak tanımlanabilir. Etkinlik kavramı ise en az maliyetle en fazla amaca ulaşılması şeklinde tanımlanabilir. Kamu ve özel sektör yöneticilerinin temel hedefi, örgütlenmemiş insan gücü aracılığıyla önceden belirlenmiş amaçlara ulaşmaktır. Farklı kaynakları kullanarak, bunları bir sistemde bir araya getirmek ve belirlenen hedeflere

ulaştırmaktır. Özel sektörde mal ve hizmet üretiminde, rekabet ölçütleri içinde firmaların çıktı bedeli en uygun bedelle kaynakların verimli ve etkili olarak kullanılması hedeflenir. Kamu sektöründe de üretilen mal ve hizmetler daha farklı değerlendirilir. Üretilen mallar maliyet göz önüne alınarak değerlendirilemez ve kar amacıyla da satılması zordur. Bu hizmetlerin de düşük maliyet ile üretilmesinin belirlenmesini zorlaştırır (Kalağan, 2010, s. 68).

Kamusal örgütlenmede mal ve hizmetlerde üretim maliyetleri özel sektörde üretilen mal ve hizmetlerin maliyetlerinden daha zor belirlenir. Bunun nedeni kamusal mal ve hizmetlerin piyasa koşullarında sunumu olan ve rekabete açık hizmetler olmamasıdır. Bu mal ve hizmetlerin bünyesinde sosyal fayda unsuru bulunmaktadır. Bunun dışında bürokratların da mal ve hizmet üretim maliyetlerinin verimli ve düşük olması konusunda topluma karşı sorumlulukları bulunmaktadır. Özel sektörde sorumluluk sınırları kurum ile sınırlıdır.

Sonuçta kamusal hizmetlerde fayda ve maliyet analizleri ile özel sektörde mal ve hizmet sunumu ve üretiminde kaynak kullanımının verimliliği ve etkinliği birbiri ile kıyaslanarak değerlendirme yapılmamalıdır. Bunun nedeni kendi bünyesinde ekonomik bedeli tespit edilemeyen, sosyal fayda unsuru barındıran kamu mal ve hizmetlerinin değerlendirilmesinde sadece kar ve tasarruf göz önüne alınarak ekonomik kazanım belirlenmesi doğru olmayacaktır. Özel sektörün temel hedefi, toplumun istekleri doğrultusunda mal ve hizmet üreterek karını maksimize etmektir. Fakat devletin özel sektör gibi kar hedefi değil sosyal amaçlarını gerçekleştirme hedefi vardır.

### **3.1. Neo Weberyen Devlet Kavramının Ortaya Çıkışı ve Gelişimi**

Piyasa koşullarının değişmesi ile devletin ekonomik ve sosyal yapıyla ilişkisi tekrar gündeme gelmiştir. Devletler değişen şartlara göre kendilerini yenileme yoluna gitmişlerdir. Gelişmiş ya da az gelişmiş ülkelerde yaşanan reform çalışmaları yeni kamu işletmeciliği kapsamında açıklanmaktadır. Ancak reformların etkilerinin ilk yıllar itibarıyla istenilen hedeflere ulaşma konusunda sıkıntılar olduğunu göstermiştir. Araştırmalarda siyasal, yönetsel, toplumsal, ekonomik kültürün yapılan reformların uygulanmasını, sonuçlarını etkilediği gözlenmiştir. Buna göre yeni kamu işletmeciliği kapsamında kamu yönetiminde reformların izlenmesi ve açıklanması açısından tek

yolun bu olmadığı görülmüştür. Neo Weberyian devlet kavramı 2000’li yıllardaki gelişmelerle birlikte kamu yönetimi reformlarının izlenmesi amacıyla yeni bir yaklaşım olarak ortaya çıkmıştır. Neo Weberyian devleti anlayabilmek için kuram ve anahtar seviyesinde önemli iki temel kavram bulunmaktadır. Bu kavramların biri yeni kamu işletmeciliği, diğeri ise kamu yönetimi reformları olarak gösterilebilir. Yeni kamu işletmeciliği bilindiği gibi neo liberal devlet ile ekonomi anlayış doğrultusunda kamu yönetimini klasik Weberyian bürokratik yaklaşımın karşısında konumlandırmaktadır. Ayrıca modern işletme yönetim tekniklerinin kamu yönetiminde uygulanması gerektiğini de savunmaktadır (Çiner ve Olgun, 2015, s. 205-206).

### **3.1.1. Yeni Kamu İşletmeciliği**

Dünyada yaşanan ekonomik krizler ve devletlerin yaşanan bu krizlerle yeterince etkin mücadele edememeleri kamu idarelerinin aksaklıklarını ortaya çıkarmış ve daha fazla sorgulanmalarına yol açmıştır. İşleyen finans sistemi ve sosyal hayat çağın şartlarına göre değişmektedir. Yaşanan ekonomik krizlerde yapısal değişiklikler olmakta her kriz aynı yöntemlerle çözülememektedir. Bu durum her alanda değişimin kaçınılmaz olduğunu ortaya koymaktadır. Kamu idaresi ortaya çıkan bu zorunluluklar karşısında yenilik ve reformlar yaparak klasik kamu idaresinden vazgeçerek yeni bir yönetim sistemi kurarak, bürokratik sistemi dönüştürmek zorunda kalmıştır.

Ekonomik rasyonalizasyon, işletmecilik, olarak tanımlanan, yaygın bilinen adıyla yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı en kısa tanımıyla “işletme ve özel sektör yaklaşımlarının kamu sektörüne uygulamayı temel alan uygulamalar ve fikirler bütünüdür” (Denhardt ve Denhardt, 2000, s. 550). Yeni Kamu İşletmeciliği en kısa anlatımıyla özel sektör bakış açısıyla kamu sektörünün yönetilmesidir. Bu değişikliğe gidilmesinin bir çok nedeni bulunmaktadır.

Yaşanan sosyo-ekonomik krizler toplumsal bunalımların yaşanmasına neden olmuş ve krizler aşılmaya çalışılmıştır. Her kriz yeni bir bakış açısı geliştirmiş ve bu manada toplumsal dönüşümlerin tetikleyicisi olmuştur. Son yüzyılda yaşanan olaylar devletin işlevleri itibariyle daha çok sorgulanmasına neden olmuş ve değişimleri beraberinde getirmiştir. Yeni Kamu İşletmeciliğinin ortaya çıkmasındaki en büyük etkenlerden biri değişimlerin ortaya çıkardığı sorunların çözümü amacıyla geliştirilen yenilikçi fikirlendir.



Toplumsal faktörler de yeni kamu işletmeciliğinin ortaya çıkışında etkili olmuştur. Toplumsal faktörlerin iki boyutu bunda etkisini göstermiştir. Bunların biri vatandaşın devletten beklediği hizmet talebinin daha kaliteli olmasıdır. Toplumsal faktörler içinde batıdaki gelişmiş ülkelerde nüfusun yaşlanmasına da değinilmelidir. Nüfusun yaşlanması ile birlikte sosyal refah hizmetlerine daha fazla talep olmaya başlamıştır. Ekonomik ve mali krizin en temel nedenlerinden biri kamu harcamalarının artmasıdır. Bu sebeplerle devletler Yeni Kamu İşletmeciliği prensiplerini uygulamak istemektedirler (Sobacı, 2009, s. 51-52).

Her dönemde insanların devletten beklentileri ve sahip oldukları devlet algısı değişebilmektedir. Bu yönüyle devletlerinde vatandaşlarına bakış açısı ve ilişki biçimleri değişime uğrayabilmektedir. Devletin vatandaşına sunduğu hizmet kalitesi ve vatandaşın talepleri her dönem itibariyle değişmiş ve sonuç olarak bu paradigma değişimi Yeni Kamu İşletmeciliğini zorunlu hale getirmiştir.

Yeni kamu işletmeciliği kamu sektöründe yönetime ilişkin anlayış değişikliğinin varlığını işaret etmektedir. Hood, anlayış değişikliğini aşağıdaki gibi özetlemiştir (Hood, 1991, s. 4-5):

- Sonuç odaklı yaklaşım
- Kamu sektöründe yönetimin profesyonelliğe geçişi
- Açık bir şekilde performans standartları ve ölçülerinin belirtilmesi
- Kamu sektöründe birimlerin küçük parçalara ayrılması
- Özel sektörde bulunan yönetim tekniklerine önem verilmesi
- Kamu sektöründe de rekabete önem verilmeye başlanması
- Kaynakların daha tutumlu şekilde kullanılması

Kamu yönetimi reformları pek çok ülkede çeşitli şekilde görülmektedir. Her toplumun kendine has kültürü bulunmaktadır. Bu farklılıklar dolayısıyla her devlet farklı reformlar uygulamalıdır. Yeni kamu işletmeciliğinin ilkelerinin her ülkede aynı şekilde kullanımının yarattığı problemler etkili olmaktadır. Bürokrasiye tepki olarak ortaya çıkan uygulamaların da başlıca nedeni budur (Akçakaya, 2016, s. 287).

Yeni Kamu İşletmeciliği bir yönüyle bürokratik örgüt tipindeki değişimi anlatmaktadır. Bu bürokratik örgüt modeli, daha hızlı ve esnek bir yapılanmanın oluşturulmasına dayanmaktadır. Bu düşüncenin temelinde post bürokrasi evrensel bakış açısıyla ele alınmaktadır (Bozkurt, 1977, s. 180-182).

Durum böyle olunca da bürokraside ortaya çıkan değişim tarihsel bir bağlamla ele alınmamaktadır. Değişmenin her koşul altında Batı'ya benzemekle gerçekleşebileceği savunulmaktadır. Bu düşüncelerin bürokrasinin örgüt tipi açısından somut görünümü sert, hiyerarşik ve aşırı merkeziyetçi şeklinde nitelendirilen yapı yerine yatay, esnek ve kâr odaklı işleyecek olan post bürokratik bir yapıya bırakması iddiası ortaya çıkmaktadır (Bozkurt, 1977, s. 181).

Literatürde post bürokrasideki hiyerarşik ilişkilerin azaltılması, mevcut örgütlerin daha yatay duruma getirilmesi, sürekli çalışma yerine esnek çalışmanın getirilmesi, proje usulü çalışma, çalışanların yetkilendirilmesi, takım çalışması ve dikey kariyer yerine yatay kariyerin etkin olması olarak kullanılması da bunu destekleyen örneklerdir (Övgün, 2010, s. 53).

Post bürokrasinin sadece örgüt tipindeki değişime ilişkin kullanıldığını gösteren başka bir kanıt ise post bürokrasinin yerine kullanılan diğer kavramlardır. Post bürokrasi, literatürde ağ tipi örgüt, sanal örgüt, bilgi çağı örgütü gibi eş anlamlı ifadelerle yer almaktadır (Ateş, 2003, s. 58).

Post bürokrasi yerine kullanılmakta olan bu ifadeler de göstermektedir ki bürokrasi kavramı, önemli ölçüde örgüt sınırlarından çıkarılamamaktadır. Başka bir deyişle post bürokrasi kavramı devletin konumunu, faaliyet gösterdiği alanları ve işlevlerini içermemektedir. Sadece bürokratik örgütlerin değişen dünyada daha hızlı nasıl olunacağını, verimli ve etkili çalışılabileceğini anlatmaktadır (Ateş, 2003, s. 94-95).

Weberyen örgüte bir tepki olarak ortaya çıkmış olan post bürokratik örgütün aşağıdaki özelliklere sahip olduğu ileri sürülmüştür (Ateş, 2003:94-95):

-Yönetim stilinin emir komuta yerine ikna etme, diyalog ve güven ilişkisine dayalı aşağıdan yukarı hareket etmesi

-Bilgiyi gizlemek yerine mümkün olduğu kadar bilginin yaygınlaştırılması

-Genel kurallara tabi olma, kuralların daha esnek olması

-İnteraktif haberleşme ve güven sağlanması

-Personel değerlendirmesi için makam ve kıdem unsurlarının yerine bireysel performans ve inisiyatifin objektif performans standartları kapsamında ödüllendirilmesi. Bu değerlendirme sırasında üst dışında onunla yatay ve dikey ilişkide bulunanlar da dahildir.

-Toplam kalite paradigmasının yerleşmesine, personelin güçlendirilmesi, yetki aktarımı, özerk çalışma takımları, koçluk gibi uygulamaların daha yaygın hale getirilmesi.

Weberyan bürokrasiden geçiş döneminde bazı sorunların yaşanması doğal karşılanmaktadır. Bunun başlıca nedeni geleneksel değerlerle yeni değerlerdeki çatışmadır. İdeal tipini Weber tarafından çizilen örgüt tipine tepki olarak ortaya çıkan post bürokrasi, bürokratik örgüt tipinin taşıdığı pek çok özelliğin karşısındaki özelliklere sahiptir (Övgün, 2010, s. 53).

Briand'a göre, post bürokratik örgütün sahip olduğu özelliklerinin yeni iş şekillerinin, sanayi sektörlerinin ortaya çıkışının teknolojik alandaki gelişmelerle, kontrol mekanizmalarındaki yeni meşruluk anlayışı ile olduğunu ifade etmiştir. Buna göre post bürokratik değişimin temeli örgüt odaklı değişim olarak görülmektedir. Birand' a göre bu değişim de modern dünyadaki denetim mekanizmasında ortaya çıkan değişimlerden kaynaklanır. Değişimin temel özelliği ise bürokratik kontrolden başlayarak girişimci kültüre, devamında yeni otorite anlayışına kadar giden süreçtir. Bu yeni otorite anlayışı dikey hiyerarşinin yerine yatay örgütlenme prensibini, örgütün sınırlarının kaldırılmasını, kuraların esnetilmesini ve bunlara bağlı olarak sözleşme gereği geçici çalışmayı gerektirir. Post bürokratik örgüt bu bağlamda özel sektör düşünce yapısından önemli oranda etkilenmekte, rekabet amacıyla sermayenin yoğunlaşması ile neo liberal ideolojiden etkilenen, kamu sektörünün açıklık, tarafsızlık ve hukuksal gibi değerleri ile devamlı çatışma içindedir. Diğer bir ifade ile örgüt tipinin değişmesi, Weber tarafından bürokrasi ve piyasa şeklinde ikiye ayrılan örgüt tipleri içinden piyasanın farklı açılardan bürokratik örgütlere nazaran daha üstün özelliklere sahip olduğu düşüncesi ile piyasanın bürokrasinin örgütler içine monte edilmesinden kaynaklandığı belirtilmektedir. Takım çalışmasına dayalı kontrol

şekillerinin hâkim kılınması ve denetim sisteminin içselleştirilmesi ile post bürokratik anlayışın örgütlere yansımaları, başka bir ifade ile post bürokratik örgütlerin özellikleri şeklinde belirir. Özelliklerin esasında post bürokratik örgüt tipinde çalışanların görevlendirileceği, otoritenin üst yönetim dışında yerleşerek gerçekleştirileceği iddia edilmektedir (Briand, 2006, s. 65-67).

Post bürokrasi alanında yapılan bu açıklamalar çerçevesinde post bürokrasi, bürokrasinin örgüt tipi olarak olumsuz olanı sunduğu iddiası, taraflı ve sınırlı bir yaklaşımdır. Sınırlı olması bürokrasiyi yalnız örgüt tipi olarak ele alması ve örgüt tipinin işleyiş ve yapısına yönelik alternatif model üzerinde durmaktadır. Buna göre bürokrasi örgüt olarak teknik bir süreç olarak ele alınmakta, devlet yönetimi post bürokrasi kavramı içinde yer almamaktadır (Övgün, 2010, s. 55). Fakat örgüt düzlemindeki değişim bürokrasiden farklı bir yapı ve işleyiş sunan Neo Weberyana bürokrasiye doğru olduğu gözlemlenmektedir.

### **3.1.2. Neo Weberyana Devlet ve Bürokrasi**

Neo Weberyana Devlet kavramı, Weber ilkelerine tamamen zıt yaklaşımlar getirmemektedir. Günümüzün modern devlet yapılanmasındaki bürokratik örgüte Weber ilkelerini uygulayarak ortaya çıkan karma bir yapı şeklinde ifade edilebilir. Bu değişimle beraber bürokratik örgütlenmede de yeniliklerin olması kaçınılmazdır.

Örgüt düzleminde gerçekleşen değişimin bürokrasiden yeni bir yapı ve işleyiş sunan Neo Weberyana bürokrasiye doğru yaklaştığı görülmektedir. Bu anlayışta temel özellik ise devlet yönetiminde hiyerarşinin ortadan kaldırılması, denetimin ortadan kaldırılması ve otoritenin örgüt içi paylaşımı değildir. Neo Weberyana anlayışın temel özelliği kapitalizmin mevcut koşullarında daha farklı bir hiyerarşi, denetim ve otorite yapısını öngörmesidir.

Bu yeni yaklaşım ile beraber bürokratik örgütün özellikleri tekrar tanımlanmaktadır. Tekrar tanımlanan örgüt tipinde ilk özellik işleyiş düzeninin dayandığı yasal temelleridir. Bütün işlemler yasal mevzuat hükümleri çerçevesinde gerçekleştirilmektedir.

Neo Weberyana yaklaşımda kurallar, çağın şartları ve ihtiyaçlar dahilinde esnetilebilmektedir. Örgütsel işlemlerdeki çalışma prensibi ve hedefler müşteri

memnuniyetine odaklanmış durumdadır. Sonuç odaklı işleyiş aynı zamanda çalışanların da durumunu etkilemektedir. Çalışanlar hukuka uygun bir şekilde işlerini yerine getirmek için çalışan uzmanlardan ziyade müşterilerin ihtiyaçlarını karşılamaya çalışan bir işletmeci gibi görülürler. İşleyiş şeklinin bu türlü değişmesi otorite anlayışını da doğrudan etkilemekte ve Neo Weberyian örgüt tipinde insan kaynakları ve performans yönetimi uygulamaları doğrultusunda otorite örgüt içinde dağılmak yerine performans boyutu ile çalışanların devamlı şekilde denetimini gündeme getirmektedir. Bu sayede otorite merkezileşmektedir (Dunn ve Miller, 2007, s. 352).

Otoritenin merkezileşmesi ve örgütün en üst seviyesinde toplanması, örgüt tipinin değişmesi tartışmalarına etki eden hiyerarşinin yok olmasına neden olmamaktadır. Çünkü çalışanların performansı nedeniyle yöneticilerine karşı daha da bağımlı bir hâle getirilmekte ve hizmetlerde karşılıklı dayanışma içinde olunması bir yana burada rekabet en önemli amaç şeklinde belirmektedir. Bu şekilde yeni örgüt tipinde ast üst ilişkileri ortadan kaldırılmamakta ancak yönetim biçimi değişse de buna uygun olarak yeniden tanımlanmaktadır (Peters, 2009, s. 9).

### **3.2. Neo Weberyian Unsurları**

Kıta Avrupa’ında modernleşme ile yeni kamu işletmeciliği modernleşmesinin birbirinden ayırt edilmesi gereken, farklı odakları bulunan modeller olduğu bilinmelidir. Kıta Avrupa’ında devletin rolü açısından Neo Weberyian devlet anlayışı daha iyimser yaklaşımda olup, devlet rolünün uyum, sosyal, hukuk, değer sistemlerinin işletmecilik ve etkinlik temeline indirgenmesinin mümkün olmadığı anlamını taşımaktadır (Çiner ve Olgun, 2015, s. 216-217).

Pollitt ve Bouckaert, Kıta Avrupa’sının reformlarının betimleyici modeli olarak sunmuş oldukları Neo Weberyian devlet anlayışının unsurlarını şöyle sıralamıştır (Pollitt ve Bouckaert, 2011, s. 118-119):

-Küreselleşme, demografik değişim, teknolojik alanda gelişme ve çevresel tehditlerin neden olduğu yeni sorunların çözümlenmesinde esas etken olarak devletin rolünün tekrar doğrulanması

-Devlet modeli içinde temsili demokrasi rolünün tekrar doğrulanması

-Hukuk önünde güvenlik, eşitlik, devletin faaliyetlerini yasal açıdan denetimi gibi ilkelerden oluşan devlet vatandaş ilişkilerine ilişkin temel ilkelerin korunmasında, idare hukukunun tekrar doğrulanmasında, uygun şekilde modernleştirilmiş olması

-Kamu hizmetinin özellikleri doğrultusunda kamu kültürünün kendine ait koşullarla korunması düşüncesinin olması

-Bürokratik kurallara ilişkin iç yönelimden, vatandaşların gereksinimleri ve isteklerini dikkate alarak dışa yönelik kayma. Bunu gerçekleştirmek için de ilk yol piyasa mekanizmasının işletilmesi yerine kalite ve hizmetlerde oluşturulacak profesyonel kültürdür.

-Temsili demokraside vatandaş görüşlerinin doğrultusunda vatandaşlara danışma hizmeti verilmesi ya da başka mekanizmalar ile desteklenmesi. Bu Almanya'da, Kuzey Avrupa ülkelerinde, Fransa'da, Belçika'da, İtalya'da yerel seviyede görünen bir durumdur.

-Hükümet kaynaklarının yönetimi aşamasında sadece usullerin doğru takibinin yapılması değil sonuçların başarılı olmasına odaklanılmasının teşviki için ilgili kanunların modernleştirilmesi. Bu belli ölçülerde harcama öncesi kontrolden harcama sonrasındaki kontrole kayma şeklinde ifade edilebilir. Ancak ilk etken tam olarak terk edilmemiştir.

-Kamu hizmetlerinin profesyonelleştirilmesi için bürokratin sadece hareket alanı ile ilgili mevzuatın hepsi değil, kullanıcıların, vatandaşların ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla profesyonel kamu yöneticisi olması.

Yeni kamu işletmeciliği temelde geleneksel bürokrasi ve devletin geleneksel rollerine, işlevlerinin genişliğine karşı çıkar. Yeni kamu işletmeciliğindeki yeni yönetim modeli ile bir işletme modeli olmaya aday olduğunu ön plana çıkarmaktadır. Neo Weberyen devlet yaklaşımında ise yeni kamu işletmeciliğinden farklı şekilde devlet mekanizmasının daha modernleşmeye gereksinim duyduğu, buna rağmen işletme dünyasının bunlara yanıt verecek durumda olmadığı söylenebilir (Eryılmaz, 2013, s. 80).

Geleneksel bürokrasi, saygı, sorumluluk süreklilik, hukuka önem verme, öngörülebilirlik gibi korunması gereken erdemlere sahip olmaktadır. Neo Weberyen

devlet modeli ise bu iki yaklaşımın birleşiminden oluşmuştur. Bu nedenle Neo Weberyan temel olarak yeni kamu işletmeciliği karşıtı bir savunu değildir. Ancak devletin önemini ve rolünü ön plana çıkararak bir reform modeli imajı vermektedir (Çiner ve Olgun, 2015, s. 220-221).

### **3.3. Weber Sonrası Bürokrasi**

Weber sonrası bürokraside (post bürokrasi) bürokratik unsur yani yönetim kavramı değişime uğramıştır. Yeni yönetme algısı nedeniyle kamuyu yönetme yeni baştan sorgulanmaya başlamıştır. Kamu yönetimi Oxford sözlüğünde, yönetim faaliyeti, yönetme çabası ve ilişkileri başarma olarak tanımlanırken, işletme yönetimi birimin faaliyetinde ilişkileri yönetme ve yönlendirme anlamında kullanılmıştır (Özer, 2005, s. 59).

Kamu yönetimi yargı, yürütme ve yasama fonksiyonlarına gerekli olan kuruluş ve etkinlikleri kapsayan, özelde devletin yürütme fonksiyonunun yerine getirilmesi için bir araya gelen insan, araç ve gereçlere sahip olan örgüttür. Devletler yönetme işinin geniş bir alana yayılması ve ayrıntılı olması nedeniyle bürokrasiden yardım almaktadır. Devletin yönetim şekline karar vermesi toplumun tarihi, devlet kültürü, siyasi alışkanlıkları, seçilmiş siyasinin hedefine göre farklılık gösterebilir. Bu değişimde dünya konjonktürünün değişen algıları da etkili olur. Endüstri devriminin etkisiyle başlayan sorunlarda kabul görmüş Keynesyen yöntem, daha sonraki liberal anlayış ile sanayileşmenin yarattığı refah toplumu gibi değişimlerle devletlerin yönetim gelenekleri de farklılaşmıştır(Şat, 2009, s. 96-97).

Hiyerarşik, katı ve fazla bürokratik kamu yönetim şekillerinin değişmesi, 1980'li yıllarda etkisini gösteren toplumsal ve ekonomik değişimlerden de etkilenerek, devletlerin denemiş olduğu yönetim şekillerinin krizlerden kurtulmak için çare olamaması ile piyasa tabanlı, etkin, bürokratik olmayan, verimli ve daha küçük devlet yapısının talep görmesine neden olmuştur (Özer, 2005, s. 2).

Post modern algı ile başlayan değişimler, bireylerin devletten aldıkları hizmet karşısındaki beklentileri ve tavrının düzeyi olmuştur. Bireylerin devleti sorgulamaya başladığı, yönetim taleplerini dile getirdiği, bürokrasinin işleyişindeki sorunları daha kolay dile getirdiği bu anlayış, aynı zamanda yeni yönetim anlayışının gündeme gelmesine neden olmuştur. Yeni yönetim anlayışı temelde yeni kurumsal işletmecilik

ve iktisat kavramlarını barındırmaktadır. Yeni kurumsal iktisat, devletin hesap verilebilirlik, şeffaflık ve kendi maliyetini düşürerek hizmet sağlamasını, işletmecilik ise devletin kamu hizmeti sunması sırasında özel bir kurum gibi davranarak halkın memnuniyetini en üst düzeyde tutmayı hedefleyen, giderlerini ise alt seviyede tutmayı amaçlayan bir anlayışın temsilcisidir. Bu yeni yönetim anlayışının temel özellikleri aşağıdaki gibi sıralanabilir (Şat, 2009, s. 98-99):

-Weber bürokrasi kuramı değişimlere hızlı tepkiler göstermemektedir.

-Bürokrasi ve siyaset düşman olarak kabul edilmemeli, bunlar paydaş görülmeli.

-Devletin rolü hakem şeklindedir ve piyasa etkinliği de oldukça azdır.

-Piyasa temelli rasyonellik algısı bağlamında devlet, piyasadan faydalanarak, yönetim anlayışını örnek almalıdır.

Yeni kamu yönetiminin kamu kuruluşlarında uygulanması bazı aşamalardan geçilerek gerçekleştirilir (Özer, 2005: 4):

-Dağıtıcı süreç: Maliyet yarar ile maliyet kar analizleri ile hizmetin nasıl dağıtılacağını belirleyen süreçte para, yer, güç, statü ve konum rekabetleri incelenmektedir.

-Bütünleştirici süreç: Uygulayıcılar ile otorite sahipleri arasında koordinasyonun sağlandığı bu süreçte az resmi, az yapısal, az otoriter ilişkiler olmadığı takdirde yönetme güç olur.

-Sınırlı değişim süreci: Bu süreç kamu kuruluşlarının sınırlı şekilde kurduğu ilişkileri içeren süreçtir.

-Sosyal heyecan-duygu süreci: Bu süreç kamu yönetiminde hiyerarşik güven kaybı, risk alma gibi bireysel ve grup özelliklerini içermektedir.

Yeni yönetim anlayışı, bürokrasiyi azaltmak, yerelleştirmek, özelleştirmek, sosyal eşitliği sağlamak, otoriteyi aktarmak, yönlendirici fonksiyonları güçlendirmek, rekabeti geliştirmek, esneklik sağlamak, performans kontrolünü sağlama amaçlarını



yönetmel reform stratejisi, piyasacı strateji, aşamalı yavaş değişim strateji, program stratejisi yolları ile gerçekleştirmektedir (Özer, 2005, s. 20).

Bu şekilde yönetim değişimi beraberinde pek çok kurumsal yapının da etkilenmesine neden olacaktır. Bu kurumsal yapıların başında devletin faaliyetlerini yürütmek için temel dayanağı olan bürokrasi gelmektedir. Postmodernizm ve yeni yönetim anlayışı ile devletin uygulama şekli bürokraside bazı yapısal değişikler meydana gelmiştir (Yazman, 2011, s. 34).

Bu değişimde bürokrasinin olumsuz yönlerinin olumlu hale getirilmesi amacıyla bürokratlar, her kademedeki memura performans ölçümü, profesyonellik, sürekli ve hızlı hizmet sağlanması, müşteri gözüyle değerlendirilen kamu hizmeti alıcılarının yani halkın geri bildirimde bulunması için gerekenlerin yapılması gibi bazı kavramlar gündeme gelmiştir. Devlet yönetimi bir özel şirket gibi ele alınmış, bürokrasinin başı olarak yeni personel sorumlusu çeşitli görevler üstlenmiştir. Çalışma ortamları, paydaşlığın vurgulandığı, ortak misyon için mücadele edilen, performans ve verime dayalı amirlerin yerine liderlerin yönettiği ortamlar haline gelmiştir (Özer, 2005, s. 20-21).

Kurumun hedeflerinin ortak hedef şeklinde algılandığı, bilgilerin paylaşıldığı, vatandaş odaklı, hızlı bir çalışma prensibi belirlenmiştir. Post bürokrasi anlayışı ile klasik bürokrasi katı tutumunu kaybetmeye başlamıştır. Kamu hizmetlerinin açıklanması, hizmete envanterlerinin oluşturulması, halkın talep ettiği şekilde hizmetlere hizmet standardı getirilmesi, stratejik planlar ile hedeflerin açık şekilde ortaya konması, hesap verilebilirlik ve şeffaflık bakımından oldukça önemlidir (Öztaş, 2015, s. 164).

Toplumda vatandaşların hizmete en kısa sürede ve en hızlı şekilde ulaşabilmesi için pek çok ülkede e-devlet gibi uygulamalar getirilmiştir. Post bürokraside hantal devlet ve hantal bürokrasi kavramı ortadan kaldırılmak istenmiştir (Yazman, 2011, s. 42).

Postmodernizm ile birlikte kamu yönetimi ve bürokrasi anlayışı geniş bakış açısıyla değerlendirilmelidir. Postmodernizm temelinde olguculuğun reddini barındırmaktadır. Parçalanmayı ve tek tipçiliğe karşı heterojenliği savunduğu için standart kurullarla işleyen bürokrasi gibi sistemleri de eleştirmiştir. Bu tür sebeplerle

toplumun bürokrasiye olan saygınlığı ve güveni sarsılmış, bürokrasinin her kararı sorgulanır hale gelmiştir (Yıldırım, 2010, s. 712).

Post bürokrasi klasik bürokratik kuralların zedelendiği bir aşama olarak karşımıza çıkmaktadır. Post modern söylem, gerçeğin ne olduğunu belirlemek yerine, gelecekte yapılması gerekenlerin yanıtını vermeyi hedeflemektedir. Kamu yönetimi açısından bu, Wilson tarafından yapılan siyaset yönetim ayırımına, Taylor tarafından öne sürülen bilimsel yönetim anlayışına, Weber bürokrasi kuramına dayanan, bu şekilde üst anlatı ortaya koyan ortodoksiden vazgeçilmesi zorunluluğunu gündeme getirmektedir (Lyotard, 1992, s. 76).

Post modernistler ussallaşmayı ve ussallığı red ettiklerinden kamu yönetiminde hayal gücünün güçlenmesini talep etmektedir. Morgan (1992), imgelemeyi yaratıcı bir yönetim sanatı olarak tanımlamaktadır. Post modern bakış olarak bu kamu yöneticilerine kapasitelerini geliştirmeleri, ileri görüşlü olmalarını, risk alabilmek için fırsat yaratacak hayal gücü yardımıyla stratejik yönetim ve liderlik arasında sıkı bir bağ kurar (Yıldırım, 2010, s. 713).

Bu bağlamda post bürokraside yeni kamu yönetimi anlayışını gündeme getirmekte, yeni beklentilere, yeni yöneticilerin tasvirlerine zemin hazırlamaktadır. Bürokrasi ve tüm kamu kurumlarını kapsayan bu yeni yönetim anlayışı, yeni bir algı yaratmıştır. Devlet kurumları bir işletme, bir şirket gibi yönetilmek istenmektedir. Bu algı sonucunda vatandaşlar müşteri, çalışanları devlet memuru statüsünden çıkararak uygulamalardır. Weber'in ideal bürokratik yapısı ile bu yeni yapı, yeni iletişim ağları, demokrasi ve rasyonel bir mekanizmanın karışımıdır (Ateş, 2003, s. 92).

Post bürokrasinin örgütsel yapısı temel olarak aşağıdaki özelliklere sahiptir (Araza ve Aslan, 2014, s. 44-45):

- Stratejik yapıların ve performansın belirleyici olduğu bir yapı
- Astların beraber çalıştığı, iç sınırların ortadan kaldırıldığı kurumsal bir organizasyon
- Dikey, akışkan, esnek ve gayri resmi bir hiyerarşik düzen
- Paralel çalışma koşulları oluşturan taşeron faaliyetleri

-Esnek ve değişken koşullarda anlık tepkiler verebilen, bu hedefleri bulunan yönetici profilleri

-Hiyerarşi ve yatay iletişimin getirdiği duygusal ve fonksiyonel takım faaliyetleri

Post bürokrasinin oluşturduğu örgütsel değişim, yeni yönetim anlayışı olarak tanımlanmıştır. Bu kapsamda yeni örgüt formları incelenmeye alınmıştır. Klasik bürokrasinin eleştirilmesiyle başlayan bu dönem post modernizm etkileriyle şekillenmeye başlamıştır (Lyotard, 1992, s. 79).

Yeni örgüt formları olan Neo liberal politikaların ve küreselleşmenin etkisiyle kamu sektöründe ve özel sektörde değişimler meydana gelmiştir. Örgütsel formların değişmesi, ücret esnekliği, esnek çalışma fonksiyonel esnekliklere neden olmuş, şebeke organizasyonlarının küçülmesi teşvik edilmiş, örgüt formları ise aşağıdaki gibi oraya konmuştur (Araza ve Aslan, 2014, s. 52-53):

-Sınırsız örgüt formu: Üyelerin kurum içi duvarlara gerek duymadan organizasyonun mantığına uygun şekilde esnek çalışmasıdır

-İçi boşaltılmış hayalet örgüt formu: Bu örgüt formu üretim faaliyetlerini talebe ve zaman göre kolay yer değiştirdiği örgütlerdir

-Modüler örgüt formu: Birimlerin arasında verimli çalışma ve entegrasyon üzerine kurgulanmış örgütlerdir.

-Sanal örgüt formu: Bu örgüt formunun maliyetleri düşük olup, küresel pazarlara dönüktür.

-Adhokrasi: Bu örgüt formunda demokratik, güvene dayalı uzlaşma ve belirsiz roller bulunmaktadır.

-Teknokrasi: Profesyonel uzmanlarla idari uzmanların birlikte olduğu örgüt formudur.

-Klan: Bu örgüt formunda üye sadakatinden güç alan yapı içinde performans değerlendirmesi belirsizdir.

-Heterarşi: İnfomal koordinasyonun ve yatay iletişimin bulunduğu örgüt yapılarıdır.

Bu örgütsel yapılardaki değişimden sonra post bürokrasi kavramının vatandaşta yarattığı algıda da değişim olmuştur. Post bürokrasi ile demokrasi bağlantısı toplumun bireylerinde vatandaş olmanın getirdiği hakları öğrenmesi, kendine sivil alan yaratması ile oluşmaktadır (Öztaş, 2015, s. 181).

Bürokratik yapının ve devletin küçülmesi, birey karşısında eski gücünü kaybetmesine neden olmuştur. Vatandaşın bürokratik yapıyı sorgulaması, talep etmiş olduğu hizmeti sorunsuz şekilde alması, sadece demokratik bir ortamda söz konusu olabilir. Gelişmiş demokrasilerde olduğu gibi bireysel hakların elde edilmesi, devlet karşısında güçlü bireylerin oluşturulması için gereken koşullar arasında post bürokratik yapılar yer almaktadır (Ateş, 2003, s. 97).

### **3.3.1. Post Bürokrasi**

Max Weber'den sonra yönetim şekli ve örgütlenme olarak bürokrasiyi ele alanların sayısı artmaya başlamıştır. Bu daha çok İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra ABD'de bürokrasi üzerinde yapılan çalışmalara ağırlık verilmiştir. Weber sonrası bürokrasi üzerinde yoğunlaşılması, çalmaların yapılması ile Weber tarafından ortaya konulan bürokrasi teorisi hem daha iyi anlaşılmış hem de halka mal edilmiştir. Aynı zamanda teorideki eksiklerin daha kolay tamamlanabilmesi için çeşitli olanaklar doğmuştur. Bu çalışmalar arasında bulunan araştırmaların önemlileri P.M. Blau, M. Crozier ve Alvin W. Gouldner tarafından yapılmış olanlarıdır (Dursun, 1992, s. 134 )

Günümüzdeki kamu ve özel sektör kurumları kendilerini dağıtım ve üretim şekillerinde ortaya çıkan değişimleri, farklılaşan çevresel faktörleri dikkate almak için daha fazla çaba göstermek, değişime ayak uydurabilmek için kendilerini zorunlu hissetmektedirler. Bunda geleneksel bürokrasinin yetersizliği ve meydana getirdiği sorunlar önemli oranda etkili olmaktadır.

Bürokrasiye tepki olarak ortaya çıkan uygulamaların başlıca nedeni budur. Bu bazı durumlarda daha belirgin şekilde ortaya çıkmıştır. Blau 1955 yılında örgütsel verimliliğin gerçekleşmesinin bürokratik kurallara uyulduğu zaman olmadığını, tam tersine kurallara uyulmadığı zaman verimliliğin daha fazla olduğunu ortaya atmıştır.

Gouldner ise 1954 yılında resmi kural sistemlerinin informal rutinlerin lehine olacak şekilde ihmal edildiği daha farklı tipte bürokrasinin savunucusu yapmıştır (Ateş, 2013, s. 92).

Alvin Gouldner 1950'li yıllarda yaptığı araştırmalarda Weberyen bürokrasiye karşı bazı eleştiriler getirmiştir. Bu eleştirilerin en önemlileri arasında birinci gerilim olarak tanımladığı sorun bulunmaktadır. Gouldner örgütlerin üretimin beşeri ve fiziki faktörlerini kontrol altına almak için tasarlandığını, bu sayede örgüt sahiplerinin amaçlarını gerçekleştirebilmesini sağlayabileceğini belirtmiştir. Bu örgütün sahibi olmayanların işbirliğini ve enerjisini gerektirecek bir durumdur. Bununla birlikte örgüte sahip olmayanların çıkarları daha farklıdır. Bu yaşanan ilk gerilimdir.

Gerilimin çözümlenmesi için denetim, eşgüdüm, kurallar gibi süreçleri olmayanların, örgütün sahibi olanların lehine çalışmalarını sağlamak gerekmektedir. Bu durum ilk gerilimin yönetilmesi biçiminde meydana gelen ikinci gerilim olarak kabul edilmektedir. Bürokrasi ilk gerilimin öne sürülmediği yalnız ikinci gerilimin idaresi sorununa değinir. Merton 1940'lı yıllarda bürokratik kurallara ve nizamlara karşı aşırı bağlanmanın, disiplin sağlamak için çalışmanın, örgüt üyelerinin şahsiyetlerine ekişi olduğunu, kural, kaide, nizam ve disiplini de bir amaç durumuna getirdiğini ifade etmiştir. Selznick ise bürokrasiyi kontrol tekniğini olan yetki devrinin kullanılmasının önceden tahmin edilemeyen bazı sonuçların ortaya çıkışını göstermek için çalışmıştır (Öztaş, 2015, s. 161).

Weber tarafından ortaya atılan bürokrasi modeline yapılan en ciddi eleştiri, aynı zamanda öneri 1970 li yılların sonlarına doğru çıkış yapan yeni kamu yönetimi anlayışından gelmiştir. Bu anlayış Weber'in bürokrasi modeline prosedürlere önem veren, çıktılardan ziyade girdilere önem veren özelliğini eleştirmiş, toplumun verimlilik isteklerine cevap vermediğini düşünmüştür. ABD ve İngiltere'deki yeni sağ hükümetler başlattıkları reformlar ile yeni bir yapılanma modeline kaynaklık etmiş ve pek çok ülkede kamu yönetimi reformları açısından temel alınan referans durumuna gelmişlerdir.

Piyasa tipi mekanizmalar, özelleştirme, esnek ve insani merkezietçi örgütlenme, etkinlik, deregülasyon, verimlilik, girdilerden ziyade personelin yetkilendirilmesi, odaklılık, toplumsal taleplere karşı duyarlılık gibi politikalar ve

ilkeler ışığında, yeni yapılanmanın, piyasalar ile toplumun ilişkilerinin temel unsurları durumuna gelmiştir (Eryılmaz, 2013, s. 83).

Weber sayesinde öne çıkan yasal-rasyonel bürokrasi, 20. yüzyılın sonuna doğru yerini rasyonel üretken bürokrasi anlayışına terk etmiştir (Eryılmaz, 2013, s. 98). Bürokrasinin bu türünde hiyerarşik denetimin önemi en alt seviyede olup, bilgi ise otoritenin kaynağı durumundadır. Örgüt üyeleri de ileri seviyede ihtisaslaşmış durumdadır. Örgüt üyeleri ilgilerini ve dikkatlerini örgütün dışına çevirirler. Referans durumlarını ise birinci derecede örgüt dışından olan aynı meslekten önde gelen kişilerden meydana gelir. Denetimde yer alanlar ise örgütün tüm faaliyetlerindeki koordinasyonu sağlayabilme olanağına sahip değildir. Bu yüzden örgüt üyeleri kendi başlarına gerçekleştirebildikleri yatay eşgüdüm önemli hale gelmektedir. Belirli oranda takdir yetkisine sahip olan ast, verdiği kararlarda üstten aldıkları yetki doğrultusunda değil olay ya da konu hakkında gereken bilgilere sahip olduğu için takdir yetkisini kullanabilir. Bunun sonucunda amir memur, ast ve üst olarak değil meslektaş olarak kabul edilir (Özer, 2015, s. 167).

Çağımızda hemen her ülkede kamu bürokrasisinde en fazla önem verilen dört temel ilke bulunmaktadır. Bu ilkelerin yerleştirilmesi için özel bir çaba sarf edilmektedir. Bu temel ilkeler ise verimlilik ve saydamlık, hesap verebilirlik, yönetim ve saydamlıktır (Eryılmaz, 2013, s. 184).

Önemli oranda petrol fiyatlarındaki yükselmeden dolayı ortaya çıktığı düşünülen mali krizin aşılması amacıyla 1970'li yılların ortalarından itibaren bazı reform çalışmalarına ağırlık verilmiştir. Bu reform çalışmaları üç aşamada incelenebilir.

-1979 ve 1985 yılları arasında yapılan reform çalışmaları kamuda deregülasyon (yasal yapısal serbestleşme), kamu mal ve hizmetlerinde sübvansiyonların kaldırılması ve uygulanan politikalar ya da tasarruf önlemleridir.

-1985 ve 1990 yılları arasında yapılan reform çalışmaları ise devletin elinde olan kamu iktisadi girişimlerinin özelleştirilmesi sayesinde kamu yönetiminde verimliliğin ve etkinliğin artırılması amacıyla gerçekleştirilen politiklardır.

-1990'lı yıllardan itibaren yapılan reform çalışmaları ise kamu hizmetlerinde vatandaş odaklı, kaliteli, saydam, hesap verebilirlik, esnek örgüt yapıları, performansa dayalı yönetim gibi değerlerin ve ilkelerin ön planda olduğu politikalarıdır.

Yeniden yapılanma çalışmaları sırasında bürokrasi odaklı yönetim anlayışından vazgeçilmiş, kamu yönetimi karşısından toplum ve vatandaş tekrar keşfedilerek sorumluluklar ve roller yeni baştan tanımlanmıştır (Eryılmaz, 2013, s. 257).

Post bürokratik örgütün ortaya çıkışı Weberyen örgüte bir tepki sonucunda olmuştur. Post bürokratik örgütün ise aşağıdaki özelliklere sahip olduğu ifade edilmiştir (Ateş, 2013, s. 94-95):

-Bilgi gizlenmemekte, tam tersine bilgi mümkün olduğu kadar yaygınlaştırılmaktadır

-Emir komuta zinciri yerine ikna etme, diyalog kurma ve güven ilişkisine dayalı olan aşağıdan yukarıya hareket eden yeni bir yönetim stildir.

-Genel kuralları olan bir yönetim stili olsa da daha esnek bir yapıya sahiptir.

-Problem çözmek için hiyerarşik yapıyı bozabilen anlayışta olan takım çalışmalarına, örgütsel ağlara son derece önem vermek.

-Güven unsurunun ve interaktif haberleşmenin olması.

-Personelin değerlendirilmesinde makam ve kıdem unsurlarının yerine, performans ve bireysel inisiyatifin objektif standartlara göre ödüllendirilmesine önem verilmesi.

-Resmi dairede çalışma yerine ev ya da başka bir ortamda çalışma, her zaman aynı kişilerle beraber çalışılması yerine koşullara bağlı olarak devamlı değişen kişilerle çalışmak. Bir anlamda iş yaşamındaki devamlılığın yerini işin gerektirdiği çeşitli bölümlerinden bağımsız hale getirmek, işin akışında duraksama ve kesintilerle örgütlenmesini sağlamak.

-Personel güçlendirme, koçluk, yetki aktarımı, özerk çalışma takımları gibi bazı uygulamaların yaygınlaştırılması, toplam kalite paradigmasının yerleşmesini sağlamak.

Weberyan bürokrasi ile post bürokrasi geçiş sürecinde bazı sorunların yaşanması kaçınılmaz bir durumdur. Bunun meydana gelmesinde başta geleneksel ve yeni değerlerin çatışması bulunmaktadır. Yönetişim ve Yeni Kamu İşletmeciliği gibi yeni ortaya çıkan kamu yönetimi anlayışlarının klasik bürokrasiden uzaklaştığı ve bürokrasiyi örgüt prensibinin dışına taşıdıkları belirtilmektedir. Eğilimlerin büyük oranda görüldüğü Yeni Zelanda, Kanada, Avustralya, İngiltere gibi ülkelerde bürokrasi bir yönetim prensibi olmaktan çıkmış, parçalı olsa da bürokratik ilkelere alternatif olabilecek uygulamaların etkili olduğu görülmektedir (Ateş, 2013, s. 100).

Bürokrasideki iki temel özellik hiyerarşi ve işbölümü olarak etkili olurken, post modern kamu yönetimi bunların yerine yönetim ve yönetimde esneklik, aynı zamanda şeffaflık ilkelerine dayanmaktadır. Yerinden yönetilen, katı bürokratik uygulamaların dışına çıkmış bir kuruluş içinde de halkın katılımının sağlanabileceği, temeli uzlaşmaya dayalı yönetim anlayışının daha fazla geliştirilebileceği belirtilmektedir. Bu nedenle öngörülen sistemde bürokrasinin yerine getirmek için görev örgütlenmeleri ya da geçici örgütlenmeler tercih edilmektedir (Özer, 2005, s. 435).

Bürokrasiye yönelik kamusal alanda yapılan reforma karşı direncin daha fazla olduğu görülmektedir. Fakat toplumdaki genel beklenti doğrultusundaki demokratikleşme isteklerini ve yönetime katılımı arttırdıkça, bazı unsurlar da kendi lehine olan düzenlemeleri üst düzey zorlayıcı şekilde dayatabilecektir (Eryılmaz, 2013, s. 245). Kurumların hepsi öncelikle kendilerini anlatabilmek amacıyla halkla ilişkiler faaliyeti doğrultusunda departmanlar oluşturmakta ya da bunlar bulunuyorsa aktive edilmesini sağlamakta, daha sonra ne yaparlarsa yapsınlar hiçbir surette kamuoyuna kabul ettiremediklerini tek tek değiştirme ihtiyacı duymaktadırlar. Daha sonra ise yaptıkları her şeyi göz önüne sererek şeffaflaşmanın üstünden durmak, sonuçta tüm bunların etkisiyle kurumsal yapıda ve işleyişte revizyon yapılması gerekmektedir. Bu mekanizma doğadaki entropi kanununa benzemektedir (Ateş, 2013, s. 100).

Gelişmiş ülkelerde iyice yaygınlaşmış olan e-devlet uygulamalarının sonucunda bürokratik engellerin aşılması kolaylaşmış, en azından asgari düzeye indirilmiştir. Bu sayede kamusal hizmet kalitesi de arttırılmış olmuştur (Aktel, 2003, s. 105).



OECD tarafından son yıllarda yayınlanan raporlarda, 22 OECD ülkesinde bürokrasinin kaldırılması yerine sistemde olan olumsuzlukların giderilmesi gerektiğinin gerekliliği ve kamu sektörü reformlarının sistemde egemen olan unsur olduğu ortaya konmuştur. Reformlar bu süreçte daha çok maliyet odaklı, performans, insan kaynaklar, bütçeleme, daha iyi tüketici hizmeti sağlayan, bilgi teknolojisi, performans denetimi, sonuçlara göre değerlendirme yapılması gibi unsurlardan oluşmuştur.

OECD raporlarında kamu yönetiminde yeni bir paradigmanın meydana geldiğini, bu sayede bürokraside esnekliği sağlamak, otoriteyi dağıtmak, sorumlu hizmet anlayışını sağlama, performans denetimi yapmak, insan kaynakları yönetiminin geliştirilmesi, bilgi teknolojisi düzenlemelerinin kalitesini, merkezi fonksiyonların yönlendirme yeteneğinin geliştirilmesi, rasyonelleştirme gibi stratejilerden meydana geldiğini belirtmiştir. Bu dünya genelinde kamu yönetiminin klasik bürokratik sistemde yönetim mekanizmasını verimliliğe doğru gittiğini gösterir gelişmelerdir (Özer, 2013, s. 53)

### **3.3.2. Post Bürokrasi ve Demokrasi İlişkisi**

Demokrasi kavramı hem iktidarın işleyiş biçimi hem de iktidarın meşrulaştırma biçimini tanımlamada kullanılır. Aynı zamanda demokrasi bir yönetim biçimi olarak da anlam taşımaktadır. İlk defa Avrupa'da kelime olarak kullanılan demokrasinin ilk örneklerine ise Sümerlerde rastlanmıştır. Demokrasi yönetme şekli olarak, ülkeler ve kültürler arasında şekil değiştirebilir. Siyasi elitlerin ideolojisi ile isim değiştirebilir. Muhafazakâr, liberal, anarşist, sosyalist komünist uygulamalar ile demokrasi tanımları da yapılmaktadır (Yazman, 2011, s. 25-29).

Devletler tarafından uygulanan demokrasiler, devletlerin yönetme süreçlerinde yararlandığı bürokrasi ile birlikte şekillenir. Klasik demokraside demokrasinin temel nitelikleri olan seçim ve temsil ilkesi, çoğunluğun yönetim hakkı ilkesi, eşit ve genel oy ilkesi, azınlığın korunması, çoğunluğun yetkilerinin sınırlandırılması, bireylerin devlete karşı temel haklarının korunması, yasalar önünde eşitlik şeklinde sıralanmaktadır (Çevikbaş, 2014, s. 98).

Klasik demokrasi kuramı zamanla sosyal devlet ilkesinin doğrultusunda, liberal devlet anlayışı ile sosyalist devlet nitelikleri de eklenerek, demokrasi kavramının

yönetim şekli olarak önemli değişimlere uğradığı gözlemlenmiştir. Devletler yönetim şekli olarak demokrasiyi belirledikten itibaren, bir görev olarak vatandaşlarının demokrasiden beklentilerini de üstlenirler. Demokratik ülkelerde anayasa ile belirlenmiş olan hak ve ödevlere uygun kamu hizmeti sunarken vatandaşlarda anayasaya göre hak talebinde bulunarak, ödevlerini yerine getirmiş olurlar. Bürokrasi ise bu aşamada devletin sunduğu kamu hizmeti doğrultusunda demokratik yapı yardımıyla şekillenir (Ateş, 2013, s. 96).

Demokratik devletler günümüzdeki liberal devlet yapısı etkisiyle küçülmeye giderken, bireysel haklar artmakta, vatandaşlar da kendi haklarını sorgulayan, bilen bir kimliğe bürünmüştür. Bu gelişim döneminde bürokrasinin post bürokrasiye dönüşümü de aynı dönemde olmuştur. Bürokrasinin kırtasiyeci ve ağır yapısı temelde demokrasinin bireylere sunmuş olduğu hak ve özgürlükler ile çelişmektedir (Eryılmaz, 2013, s. 254). Post Bürokrasi kapsamında demokrasinin nitelikleri incelendiğinde bazı sonuçlara ulaşabiliriz. Demokrasinin başarılı olabilmesi için sıradan kitlelere, bağımsız otoriteler ve tartışmalar ile siyasete aktif katılımı gereken fırsatın verilmesi, fırsatın kamusal yaşamın gündemini belirlemede kullanabilmeleri ile mümkün olmalıdır. Buna göre bürokratik yapı hantallığı, değişmezliği, bireyi pasifleştiren etki yapacak ve demokrasinin işleyişine de engel olacaktır. Toplumsal sözleşme ile yönetim hakkını devlete bırakmış olan birey, haklarını kullanma aşamasında sistemin böyle istemesi nedeniyle talebi olan kamu hizmetini alamaması gibi gereksiz süreçlerle yönetiminin gerisinde kalacaktır. Bireylerin aktif katılımı sadece buna olanak veren yapılarla sağlanabilir (Crouch, 2004, s. 7).

Seçim ve temsil ilkesi demokrasinin temel niteliğidir. Temsili demokrasi denilen bu uygulamada birey kendini yönetecek olanları belirlemekte ve yönetim şeklinin nasıl olması konusunda kendine danışılmasını düşünmektedir. Temsil gücüne göre seçilen temsilciler, yönetme hakkı elinden alınacak şekilde kısıtlanır ise bürokratik yapı ikinci iktidar gibi davranıyorsa demokrasiye olumsuz etkiler söz konusu olacaktır. Post bürokrasinin sunmuş olduğu bürokratik yapının şeffaf, küçük, hesap verilebilirlik, siyasi gücü olmayan niteliği ile demokrasi olması gerektiği gibi işlevini yerine getirebilir.

Çoğunluğun yönetim ilkesi gereği demokrasilerde bürokratik yapı, elinde siyasal güç bulundurmadan apolitik ve tarafsız bir süreç yaratılmasından geçer.

Bireylerin oy kullanmalarından başlayan siyasi sürecin her aşamasında yönetim açısından gereken kanun ve yönetmeliklerin çıkarılması, bürokratik yapının üyelerinin her birinin siyasi parti gibi davranarak algı yaratma, manipülasyon gibi durumlarla demokrasinin işleyişine müdahale ediyorlar ise sonuçta sorunlu demokratik yapı ile karşılaşılacaktır. Bürokrasi sadece kamu hizmeti vermemektedir. Bunun dışında birebir iletişimde olduğu vatandaşlarda etkisi bulunmakla birlikte, belli yetkileri olan, unvan sahibi kişilerin her açıklaması toplumda dikkate alınacaktır. Bu açıdan bürokrasinin siyaset dışına çekildiği, post bürokratik işleyişin hâkim olduğu demokrasilerin daha derin olduğu belirtilebilir (Swingewood, 1998, s. 282).

Çoğunluğun yetkilerinin sınırlandırılması, azınlığın korunması, bireysel temel hakların devlete karşı korunması, yasalar önünde eşitlik ilkeleri demokraside temel yapı taşlarıdır. Seçim öncesi gibi bazı dönemlerde ellerindeki siyasi gücü arttıran bürokratik yapıların bireylerin eşitlik hakkına zarar verecek durumlar yaratabilirler. Örneğin, toplumdaki eğitilmiş kesim olan üniversite öğrencileri arasında her birey kariyerlerini şekillendirirken çeşitli sınavlara girmek zorunda kalabiliyorlar. Bu aşamada elinde siyasi güç olan insanları tanımak yani bir bürokrat ya da siyasi elit gibi kişileri tanımak bireye haksız bir avantaj sağlayacaktır. Bu türde girişimlere pek çok ülkede rastlanabilir. Ancak demokrasideki eşitlik ilkesi burada ortadan kaldırıldığı için, bireylerin devlete karşı inançları sarsılır. Birey bazı haklarının korunması açısından toplu sözleşmesi ile verdiği yönetim hakkının nasıl kullanıldığını sorgulamasını gerekli görmektedir (Cevizci, 2001, s. 354).

Böyle bir durum devletin sosyal devlet niteliği çerçevesinde de kaynaklanan görevlerin yerine getirilmesinde gerçekleşebilir. Bu ülkemizdeki sağlık uygulamalarından olan yeşil kart ile örneklendirebilir. Siyasi elitlerin herhangi bir işlem için uygulama kararı alması bürokratik yapının onayı olmadan uygulamaya geçmez. Aynı zamanda uygulamaya geçtiğinde dahi karar verici organlar bürokratik yapılar olarak yönetimi ele geçirebilir (Eryiğit, Hamza ve Yörükoğlu, 2012, s. 12).

Weber tarafından yapılan analizde aşağıdaki bilgiler yer almaktadır (Yıldırım, 2010, s. 711):

-Bürokrasiler bilgileri tekelleri altına almak istedikleri gibi bilgileri başkalarına karşı gizleme eğilimine girerler.

-Bürokrasi yapı itibarıyla ortadan kaldırılması güçtür. Önemli bir güç kaynağı olan bürokrasi değişime karşı da direnç gösterir. Weber bürokrasi için bir defa kurulduktan sonra bürokrasinin ortadan kaldırılmasının zor olduğu sosyal yapılar ifadesini kullanmıştır.

-Bürokrasi kurulduğunda demokrasiye karşı tutumları karışık olur. Demokrasi gibi halkın her kesimini aynı şekilde ele almadığından sıkıntılar yaşanabilir. Bürokraside önemli bilgiler mutlaka birikir. Bilgilerin birer güç kaynağı olarak kullanılması, siyasi otoriteleri bazı dönemlerde zora sokabilir. Bu durum tarihte de yaşanmıştır. Bürokratik yapılar ile siyasi yapıların çatışma içinde olması başta ülkeye çok zarar vermektedir.

Ayrıca siyasi elitlerin de bürokrasiye hâkim olmaları, vatandaşın da bilgi sahibi olmadığı bu ortaklıklarda demokrasinin zarar görmesine neden olabilir. Demokrasinin işleyişine zarar verebilir. Demokrasi tarafından vatandaşlara verilen hakların yerinde ve tam olarak kullanılması, devlet kurumlarının ve bürokratik yapının şekillenmesinde etkin rol oynamaktadır (Eryılmaz, 2013, s. 263).

Demokrasi kültürünün yarattığı hesap verebilirlik, şeffaflık, vatandaşların hakları ile beraber gelişen sivil toplum kavramı sadece post bürokratik unsurların işlevsellik kazanmasıyla gerçekleşebilir. Post bürokrasi ile post modernizmin arasındaki ilişki, bu kavramların birbirinden öğrendikleri ile sonuçlanmıştır. Post modernizm tarafında tekrar tanımlanan toplumsal özne, büyük anlatılar karşısında sorgulama tavrıyla bürokratik yapıdaki klasik hantallık, girifitlik karşısında değişim yanlısı bir tavır sergileyecektir (Erdoğan ve Alemdar, 2010, s. 416-419).

Sivil toplumun yeniden tanımlanması, kamusal alanın daralması, yeni haliyle muhalif olmaya devam eden toplumsal hareketler gibi toplumun sosyalliğini şekillendiren post modern kavramlar da tanımladıkları öznenin yeni demokratik taleplerinde de bunu açıkça ortaya koyar. Bu dönüşümlerin her biri bürokrasiyi etkilemekte, şekillendirmektedir. Demokrasi ile bürokrasi arasında da buna benzer bir ilişki bulunmaktadır (Kivisto, 2008, s. 165).

Demokrasiyi siyasi yapılar bir siyasal yönetim biçimi olarak görürken, bürokrasiyi de yönetim aracı olarak kabul etmektedir. Bu yüzden bürokrasi, demokrasi ve iktidar arasındaki en kırılganı olan demokrasidir. En savunmasız olanı ise

vatandaşlardır. Vatandaşlık kimliğinin korunması, tam siyasal katılım açısından bireyler, genel olarak bürokratik yapının şekillendirilmesinde etkili bir rol oynamalıdır (Özer, 2006, s. 26).

Bu süreçler her ülkenin bürokrasisinde gerçekleşebilir olanlardır. Bürokrasinin gücü daima siyasi yönetimi tehdit edici olabilecek boyutlara gelebilir. Bu şekilde bürokrasiyi oluşturan bireylerin kişisel hataları dışında bürokratik yapının kendisi bu duruma neden olabilir. Genel olarak demokrasiyi yönetimin halkın elinde bulunması diye tarif etmekteyiz. Ancak görünümde asıl yönetenler bürokratlar ve iktidardır (Giddens, 2008, s. 152).

Halkın siyasetleri seçme, eleştirme, beğenmedikleri takdirde yeniden seçmeme gibi hakları bulunmaktadır. Bunlar demokrasinin özellikleri arasındadır. Ancak bürokrasinin halkın egemenliğinin sınırını aşıp aşmadığına karar verme yetkisi kimde olur, bürokratları halk seçmediği için bürokratların sorumluluklarının kime karşı olduğu da ayrı bir konudur (Çevikbaş, 2014, s. 86).

Demokrasi ve bürokrasi ilişkisi pek çok araştırmaya konu olmuş bir durumdur. Demokrasilerde bürokratlar ve siyasetçiler arasında bulunan sorumluluk hukuk temellidir. Araştırmacılar bu görüş altında birleşmektedir (Eryiğit, Hamza ve Yörükoğlu, 2012, s. 5). Problemlerin tamamı hukuk temelli ilişkiye dayandırılmalı, bürokrasinin elinde olan siyasi güç kontrol altına alınmalıdır.

### **3.3.3. Post Bürokrasi ve Post Modernizm Kavramları**

Post modernlik, tarihsel bakımdan sanayi üretimi, sınıfsal yapı kapsamında çıkarların gerilemesi olarak nitelenmesi ile beraber, karşılığında teknolojik iletişim tarzları, tüketimcilik, farklılaşmış statü yapısının vurgulayıcı post sanayileşme toplum tezi ile bağlantıda olduğu görülmektedir (Swingewood, 1998, s. 376).

Başka bir ifade ile post modern kavramının post kelimesi ile modern dönemden sonrasına geçildiğini ifade etmektedir (Erdoğan ve Alemdar 2010, s. 415). Ayrıca post modern durum kural ifadesi yerine beklenti olarak algılanmaktadır. Lyotard (1979) göre, anlatım metni, post modern durum, sosyolojik olarak ifade edilmesinden öte, felsefik imalar ile konu dışılık şeklinde de tanımlanmaktadır.

Lyotard (1979) tarafından yapılan eleştiriler doğrultusunda modernizm, pozitivizm, Marksizm, psikanaliz ve liberal demokrasi gibi teorilerin vaatlerini yerine getirmede başarısız kalmaları ile akademik açıdan dikkatlerin buraya yöneldiği vurgulanmıştır (Letiche ve Essers, 2004, s. 78).

Post sanayileşme toplumu Bell (1973) tarafından, kurumsal bilginin öne çıktığı, teknolojik yeni bilgilerin değerlendirilip, kontrol edilmeye çalışıldığı, bununla ortaya çıkan oyun kuramı, sibernetik gibi entelektüel teknolojilerin uygulandığı, yeni teknolojiler ve yaratılan bilim insanı arasındaki yeni ilişkiler kurularak, temeli bilim olan endüstrilerin olduğu toplum olarak tanımlanmaktadır (Ritzer ve Stepnisky, 2013, s. 193).

Post modernizm, doğru olarak bir kültürden diğerine hareketi göstermesi halinde post sanayileşme ile paralel bir kavram şeklinde ele alınabileceği anlaşılabilir. Ayrıca sanayi toplumunun büyümesi şeklinde anlamlandırılan post sanayileşme ile modernizmin tükenişini ifade eden post modernizmin farklılaştığı vurgulanır (Kivisto, 2008, s. 167-168).

Post modernizm 1970 li yıllarla birlikte gelişmeye başlamış ve genellikle vurgusu farklılık üzerine olmuştur. Post modernizm felsefi kültürel bir hareket olarak ifade edilmiştir. Söylemlerde genellikle temelciliğe karşı çıktığı, çoğulculuğa vurgu yaptığı, görece ve şüpheci bakış açısı ile karakterize olan hareketin, mevcut ve modern dünyayı eleştirerek, yenedünyanın kurulmasına katkı yaptığı kabul edilmektedir (Cevizci, 2011, s. 355-356). Bu doğrultuda modernizm krizi ile birlikte, her tip disiplinde de yaklaşım değişimlerinin ortaya çıktığı anlaşılmaktadır (Akay, 2010, s. 46).

Post modern kuram, evrensel bilgi ile temendenciliğin eleştirisi olarak tanımlanır hale gelmiştir (Sarup, 2010, s. 186). Başka bir ifade ile kültürel alan ile toplumsal alanı ayıran, kitle kültürüyle eleştirel modernliğin, kitlesel- popüler meta kültürünü modern estetiğin şekilleri ile birleştiren post modernlikten daha farklı olduğu ifade edilmiştir. Dolayısıyla modernlikte etkili olduğu, yıkıcı ve eleştirel ilkenin, yapısı ve merkezi bulunmayan şekilsiz ve çoğulcu şekilde tanımlanan post modern kültürde özümsemediği ifade edilmektedir (Swingewood, 1998, s. 376).

Post modernizmin karakteristik özelliği, objektif dış dñya tasarımları ve görüntüler, kelimeler gibi temsil arasında olabilir ya da var olan tek anlam ifade eden ilişki fikrinin reddedilmesi olarak ifade edilmektedir (Hassard, 1999, s. 173). Modernizm sonrasında gelen kültürel biçim, tarihsel bir dönem olarak ele alınan post modernizmin böyle ele alınması dışında dñyayı anlama ve açıklama için yeni bir epistemoloji olarak anlaşıldığı belirtilmektedir.

Modern dönem örgütlerinde yönetimin hiyerarşı ve makine bürokrasisi ile ilişkilendirilmesi, iyi bir alternatif gibi görölmektedir. Ayrıca inovasyon, entelektüel liderlik, yenilenme ve yaratıcılık tanımlaması da felaket şeklinde algılanmaktadır. Post modern örgütlerinde her birey kendi istihdamından sorumludur. Bu nedenle yönetime duyulan gereksinim gittikçe azalmaktadır. Yönetimdeki bu akımın, azalan ölçekleme, esneklik, sanal organizasyonlar ile ilişkilendirildiği görölmektedir (Letiche ve Essers, 2004, s. 78).

#### **3.3.4. Post Bürokrasiye Yönelik Yapılan Eleştiriler**

Yeni örgütsel modellerin ortaya çıkmasına rağmen, bunlar özellikle büyük örgütlerin kapsamında bürokrasinin araçlarını kullanmak zorunda kalmaktadır (Ateş, 2013, s. 103).

Kamu görevlilerinin kendi yaptıkları nedeniyle halka karşı doğrudan sorumlu olduğunda, hesap verebilirlik bakımından politikacıların etkisinin azalması söz konusu olmaktadır (Balcı, 2013, s. 168). Pazara dayalı hesap verme sorumluluğu ile bu kavramın bireyselleştirilmesi nedeniyle yani toplumun tamamına değil tek tek her bireye karşı sorumluluk anlayışının getirilmesiyle kamu yönetiminde olan geleneksel parlamento ve hiyerarşik üstlere karşı olan sorumluluğun zayıflamasına neden olmaktadır (Ateş, 2013, s. 103). Ekonomik bakış açısı, sosyal bilimleri ve bunun etkisiyle yönetimi eksik bıraktığını gösterir (Özer, 2006, s. 28). Piyasa söylemi ya da ekonomik bakış açısından kaynaklı sonuçlar üzerinde durmasının sonucu ile bürokratların kanun ve düzenlemeleri dikkate almamalarına, dolayısıyla hukuk devletinin zedelenmesine neden olabilir (Öztürk, 2003, s. 178).

Çıktı ve sonuca yönelik olma anlayışının kamu sektöründe devlet hizmetlerinin bir bölümünün dışsallıkları ve sosyal niteliklerinin önemli olması nedeniyle sayısal

terimler kullanılarak değerlendirilemez. Post bürokrasi hakkında yapılan diğer eleştiriler ise aşağıdaki gibidir (Ateş, 2013, s. 103- 104):

-Post bürokratik yapıların iş görenlerin üzerindeki baskıyı azalttığı düşüncesi doğru değildir. Post bürokratik yapılar baskıyı aksine arttırmaktadır. Bunun yanı sıra düşük motivasyon sarmalının içinde bırakma riski de bulunmaktadır.

-Uygulamanın sonucuna göre, yeni yönetim anlayışına yoğunlaşan üst düzey yöneticiler nedeniyle asıl işlerden ve fonksiyonlardan farklı alanlarla uğraşıp, kendi yapacakları işlerini ihmal etmelerine neden olabilir.

-Kamu yöneticisinin fonksiyon bölgelerini esas alan, birden fazla kısımdan oluşan yeni örgütsel yapılar arasındaki koordinasyona dikkat edilmeme riski oluşturabilir.

-Birey ile bireyin tüketici yönüne ağırlık verilir. Bu kapsamda hizmetlerin planlama aşamasında katkı yapmaları sağlanarak, yerel topluluklar da güçlendirilmelidir.

-Genellikle birey üzerine odaklanarak kişisel seçim yapılmakta, kamu hizmetlerinde fiyat, arz, talep dengesi sağlanmakta, fakat kamu hizmetlerinin pek çoğu kişisel değildir. Genellikle kolektif seçim meselesidir.

### **3.3.5. Bürokrasinin Geleceği**

Kamu yönetimi alanında teorik ve pratikte önemli değişimler yaşanmaktadır. Geleneksel, hiyerarşik, bürokratik kamu yönetimi önemli değişime uğramaktadır. Bürokratik kamu yönetimi bu aşamadan sonra kamu örgütlerini idare etme ve kamu hizmetlerini sunmak açısından en iyi yol olarak kabul görmemektedir. Ancak kamu işletmesinin bundan sonraki yönü geleneksel kamu yönetim modeli gibi açık değildir (Akçakaya, 2016, s. 281)

Günümüzde yapıları bürokratik olandan post bürokratik organizasyona kadar olan çeşitli yapıda firmalar bulunmaktadır. Bunun yanı sıra post bürokratik paradigmanın gelecekteki genel kabul görmüş, oldukça verimli bir örgüt yapısı olabileceği düşüncesini destekleyen çeşitli gelişmeler bulunmaktadır (Ateş, 2013, s. 105).



20. yüzyılın gelişiyle birlikte yaşanan bilgi patlaması nedeniyle teknoloji de hızla gelişmiş ve gelişmeye devam etmektedir. Bürokrasi de teknolojik gelişmeler nedeniyle oluşan yeni durumlara uymak zorunda kalmıştır. Bürokrasinin olumsuzluklarına son veren e-devlet uygulaması nedeniyle bürokrasinin sonunun geldiğini düşünmek hatalı olur. Tam tersine e-devlet sayesinde bürokrasi daha fazla güçlenecektir. Bürokrasi bu uygulamalar sayesinde şekil değiştirmekte, e bürokrasi haline dönüşmektedir (Metin, 2012, s. 107).

Weber tarafından geliştirilen bürokratik model Bennis'e göre yirminci yüzyıl koşullarına ayak uyduramamaktadır. Bürokrasi kestirilebilir, rutin ve beşer olayları yönetmede bir üstünlüğe sahiptir. Ancak günümüz koşullarında yaşanan bilgi ve nüfus artışıyla bürokrasinin üstünlüğünü devam ettirmede sorun yaşanabileceği kuşkuları bulunmaktadır. Bu açıdan bürokrasi teknolojinin neden olduğu yeni durumlara mutlaka uymak zorundadır. Aksi halde Weber bürokrasisi kaybolacaktır (Çevikbaş, 2014, s. 92-93).

Bennis ise gelecekte bugünün şartlarındaki bürokrasinin yerini alabilecek, gelecek ile uyumlu olabilecek yeni örgütlerin olacağı görüşünü belirtmiştir. Bu yeni örgütler uyumlu, çevrelerinde olan hızlı değişime uyum sağlayarak belirsizliğin, karmaşanın neden olduğu olumsuzlukları giderebilecektir. Her ortamda oluşabilecek sorunları çözecek özel yapı ve süreçleri içerecek, görevlerini başarıyla yerine getirdiklerinde ise ortadan kalkacaklardır (Özer, 2005, s. 469).

Bennis gibi Toffler de bürokrasinin gelecekte ayakta kalamayacağını ve yol olacağını savunmaktadır. Geleceğin işleri ve kişiler mutlaka bir yerde birleşerek görüşmelerine gerek kalmadan işleri yürüteceklerini ifade etmektedir. Firmaların idare merkezine ya da büroya ihtiyaç duymadan kimlik numarası, hesap numarası ya da telefon numarası gibi basit bir bilgi ile işleri yürütecektir (Toffler, 1981:124). Bu ifade gelecekte işyerlerinin ve çalışma şartlarının önemli oranda değişime uğrayacağını belirtmektedir (Çevikbaş, 2014, s. 93).

Küreselleşme ile birlikte ulus devletlerde merkezi güç ve bürokrasinin piyasa karar mekanizmalarına müdahalesi 21.yüzyılda daralmaya uğrayacaktır. Bu doğrultuda ulus devletin sahip olduğu yetkilerinin bir kısmı bugün olan, yeni kurulmakta olan ya

da kurulması planlanan uluslararası örgütlere, bir bölümü de günün gerektirdiği yerel yönetim birimlerine bırakacaktır (Aktel, 2003, s. 60).

Teknolojik gelişmeler hakkında yapılan görüşler yani sosyal, politik, ekonomik ve bütün hiyerarşik yapıları sona erdireceği hakkındaki görüşlerin abartılı olduğu düşünülmektedir. Bunun başlıca nedeni işveren iş gören ilişkisi ya da amir memur ilişkisinin tamamen ortadan kalkmayacağı, otoritenin kabulü yasal olarak ya da paraya bağımlı içselleştirmeler sayesinde gerçekleşecektir.

Hiyerarşilerin devam edeceği, ancak katı bir tutum yerine güven unsurunun esas olacağı, birey odaklı anlayışlar ile tarihsel süreçle uyumlu örgütlerin temel vizyonu olacağı varsayılmaktadır (Ateş, 2013:105).

Gelecekteki bürokrasilerden beklenenler ise, stratejik düşünme ve hareket etme, yeni ilişkiler ve ortaklıkların geliştirilmesi, diğer kuruluşlarla araya stratejik ağlar örülmesi, sistemin sınırlarını yeniden tanımlamak, şeffaflaşmak, hesap verebilirlik, açıklık, sorumluluk için yönetmek şeklinde belirtilebilir (Özer, 2013, s. 55).

## SONUÇ

Varoluştan bu yana insanlık sürekli olarak gelişime tabi olmuş olup kurdukları kamusal ve özel örgütlenmelerde de bu gelişime bağlı olarak çağın şartlarına göre değişim ve yenilenmeler kaçınılmaz hale gelmiştir. Sınırsız istek ve ihtiyaçlara sahip insanoğlu bu istek ve ihtiyaçlarını karşılamak için, birlikte yaşamak ve bu yaşamı idare etmek için bir takım toplumsal kurallar koymak zorunda kalmıştır. Bu toplumsal kuralların takibi ve uygulanması için örgütsel bürokratik yapıların oluşturulması gerekmiştir. Bu manada hem kamusal hem özel alanda bürokratik yapılanmalar tesis edilmiştir. Kurulan bu örgütsel bürokratik yapılanmaların tarihsel gelişimi, insanlığın tarihsel gelişimiyle doğru orantılı olarak gelişime uğramıştır.

İnsanlığın, birlikte yaşarken oluşturdukları toplumsal kurallar ve bu kurallar doğrultusunda oluşturulan bürokratik yapılanmalar kamusal alanda devletleri meydana getirmiştir. Bürokratik örgütlenmeler sadece devlet alanında değil sivil alanda da baş göstermiştir. Eski çağlarda devletler, toplumsal ve özel her alanda sınır ve ölçüt olmaksızın her türlü düzenlemeyi yapabilmekteydi. Bu düzenlemeler yapılırken karar mekanizmalarına katılım düzeyi eski çağlar itibariyle yok denecek kadar azdı. Bu manada devletlerin farklı yönetim şekilleri ortaya çıkmış olup bu doğrultuda birbirlerinden farklı bürokratik yapılanmalar da oluşmuştur. Oluşturulan bu yapılanmalar çağın şartlarına göre yenilenmiş ve sürekli olarak değişim kaçınılmaz hale gelmiştir.

Medeniyetin sürekli olarak gelişimi, haliyle yeni yönetim modellerinin oluşmasını gerektirmiştir. Devletler bu gelişime ayak uydurmak zorunda kalmış ve bu doğrultuda düzenlemeler yaparak çağın şartlarına göre yeni örgütlenme biçimleri oluşturmuşlardır. Eski dönemlerde var olan, karar alırken hiçbir ölçütü olmayan devlet düzeni yerini toplumsal istek ve ihtiyaçlar doğrultusunda düzenlemeler yapan devlet sistemine bırakmıştır.

Küreselleşmenin etkisiyle insanlar gelişmiş ülkelerde yaşayan toplumların gelişmişlik düzeylerini incelemeye başlamışlardır. Bu inceleme neticesinde insanlar kendi örgüt yapılarını gelişmiş ülkelerdeki örgüt yapılarına benzer duruma getirmeye çalışmaktadırlar. Bu dönem itibariyle bildiğimiz en ideal devlet yönetim şekli ve buna bağlı olarak kurulan bürokratik örgütlenme, insanlığın bu zamana kadar kazandığı kazanımların bir sonucudur. İncelemeye çalışılan Kıta Avrupası Devlet Geleneği de

zamanla kazanılan medeniyet terakkisinin bir sonucudur. Kıta Avrupası Devlet Geleneği, dönem ve konjonktür itibariyle değişikliklere uğramıştır. Bir dönem itibariyle her alana müdahale eden devlet değişen şartlarla daha liberal bir konuma gelerek müdahaleci tutumunu değiştirebilmektedir. Sosyal ve ekonomik şartlardaki değişimde devlet yapılarında farklılaşmaya neden olmaktadır.

Devletler hukuki metinlerini sürekli olarak güncelleme gereği duyarlar. Bir devletin normlar hiyerarşisindeki en üstün normu olan anayasa bile koşullara göre değişebilmektedir. Bu değişimler devleti ve buna bağlı olarak yönetim ve tüm yapılanmayı dönüştürmektedir. Çağlar itibariyle insanların devlet algısı ve bakış açıları buna bağlı olarak değişmektedir. Modern toplumlarda insanlar devletin her alana müdahale etmesini istemezler. Teorisyenlere göre devletin esas görevi adalet ve güvenlidir. Bunun dışındaki alanlara devlet müdahale etmemeli serbest piyasa koşulları geçerli olmalıdır. Modern toplumlardaki özgürlük alanları genişletilmiş olup insanlar artık her türlü sınırlayıcı düzenlemeye karşı çıkmaktadırlar.

Modern dönemde artık devlet teşkilatının dışında sivil toplum denilen yapılarda karar mekanizmalarına katılım sağlamaktadır. Kıta Avrupası Devletleri ve gelişmiş ülkelerde insanlar toplumsal kalkınmaya yardımcı kuruluşlar kurmaya başlamışlardır. Toplum devlet ilişkilerinde organik bağlar oluşturan bu kuruluşlar toplumsal kalkınma noktasında sunulan hizmetlerin bazı durumlarda tamamlayıcısı, bazı durumlarda ise ikamecisi olmuşlardır. Toplumsal kalkınmanın amacı, refah düzeyinin artırılması, hayat standartlarının yükseltilmesi, hak ve özgürlüklerin adil, güvenli ve huzurlu bir şekilde yaşanabileceği ortamın oluşturulması olarak açıklanabilir. Bu amacın yerine getirilmesi için yapılan çalışmalarda sayıları her gün artan sivil toplum kuruluşlarının varlığının öncelikli olduğu görülmektedir.

Yirminci yüzyılın başlarında Batı ülkelerindeki bürokratik model ile üretimde büyük artış gerçekleşse de yeni gelişen anlayışlar sonucunda bürokrasideki otoriter yapı dışında farklı bakış açıları nedeniyle dünyada daha esnek örgütlerin olması gündemde yerini almıştır. Bu nedenle post bürokratik anlayışın benimsendiği örgütlerde ortaya çıkmıştır. Yirminci yüzyılın sonlarına doğru ise demokrasi kavramının, bireye yönelik yaklaşımların ortaya çıkışı, bunun yanında son yıllardaki küreselleşme nedeniyle ve iletişim teknolojilerindeki gelişme de bunlara katkı sağlamıştır.

Günümüzde ise bürokrasinin yok olmadığı, bürokrasinin büyüdüğü ve geliştiği görülmektedir. Bürokrasinin yok olması da mümkün görülmemektedir. Bir yerde idare ve yönetim adına bir sistem kurulacaksa orada kesinlikle bürokratik bir yapı tesis edilmelidir. Bu nedenle bürokrasiyi yok etmek için yapılan yanlışlar yerine, bürokrasinin daha iyi işlemesi açısından çalışmalar yapılması daha isabetli olacaktır.

Bürokraside temel olarak üzerinde durulması gereken, örgüt tipinin nasıl olması gerektiğini belirleyen, esas olarak devletin konumu ile işlevini yansıtacak yönetim biçimi olmasıdır. Bu bürokrasinin olması gereken anlamını ortaya koyacaktır. Bu anlamı ile bürokrasi, feodalizm ardından ulusal kapitalizme has iktisadi ve toplumsal ilişkileri hukuksallık, nesnellik ve uzmanlık temeline dayalı yönetme şekli olarak ortaya çıkacaktır.

Bürokrasi bu anlamı ile en görünen şekilde yirminci yüzyılda modern devleti işaret etmekte, ekonomik ve toplumsal yaşam üzerinde doğrudan söz sahibi olan bürokratik devlet, vergilendirme esaslı bir düzende kaynakların elde edilebildiği, kamu hizmeti amacı güdülerek çalışıldığı, bunların da belli bir plan doğrultusunda yerine getirildiğini gösterir özellikler ortaya çıkmaktadır. Bu anlama yönelik getirilen alternatif yönetim sisteminde devlet esas itibarıyla bürokratik devlet özelliklerinin değişmesi için zorlamakta ve devletin kendisi daha farklı bir yönetim anlayışı ortaya koymaktadır.

Yönetim literatüründe 1980 yılından sonra bir şekilde bürokrasi karşıtı olarak tanımlamalar söz konusudur. Bu verimlilik etkililik arayışı şeklinde de gelişse bürokrasi demokrasi karşıtlığı şeklinde de gelişse, 1980 yılından sonra yönetim kuramlarının tamamı devlet örgütlenmesine karşı daima aynı şeyleri dile getirmektedir. Buna göre, bürokratik devlet örgütlenmesi katı ve hiyerarşik bir tutum sergilemektedir. Bu sebeple hiyerarşi kademelerinin azaltılması, esnek şekilde örgütlenmenin olması ve toplumsal ihtiyaçların değişime ayak uydurabilmesi amacıyla dinamik bir model geliştirilmelidir.

Post modern örgüt kuramından, post bürokrasi yaklaşımına, eleştirel kuramdan, yeni kamu işletmeciliğine kadar bürokrasi örgütlenmesi olumsuz tanımlanmakta, yeni devlet örgütlenmesinde bunların tersi yaklaşımların daha uygun olacağı görüşü ağır basmaktadır. Son dönemlerde dünyada yönetim alanında baş gösteren reformlar yeni

kamu işletmeciliği altında toplanmıştır. Ülkelerin pek çoğunda beklenen sonuç elde edilemediğinden yeni kamu işletmeciliği karşısında yeni eğilimler ortaya çıkmıştır. Neo Weberyian devlet anlayışı hukuk devletinin rolünü ve önemini yeniden hatırlatmıştır. Bu post yeni kamu işletmeciliği döneminin eğilimlerinden biri olarak değerlendirilebilir.

Dünyada tarih boyu yaşanan ekonomik buhranlar, savaşlar her türlü toplumsal sosyo-kültürel krizler yeni açılımlara neden olmuştur. Böyle dönemlerde insanlar daha çok sorgulama yoluna gitmişlerdir. Sorgulama ve eleştirel bakış açısı yeni medeniyetler kurmaya ve bilimsel ve sosyo-kültürel manada ilerlemelere neden olmuştur. Bilimsel buluşlar insanlığın bakış açılarını değiştirmiştir. Bu yönüyle her insan kendi çağına hitap edebilir ve bakış açısı kendi çağı ile kısıtlıdır.

Yönetim, insanlığın başlangıcı ile uygulamasını bulan bir kavramdır. Her dönem insanlık kendi dönem ve şartlarına göre yönetim sistemi kurmuştur. Bilimsel ilerleşim ile yönetim sistemlerinde de değişiklikler meydana gelmiştir. Son yüzyıl bilimsel ilerlemenin çok hızlı olduğu bir dönemdir. Tarihsel dönemde önemli değişimler uzun zaman alırken son dönemde bilimsel ilerlemenin hızıyla doğru orantılı olarak değişimler çok kısa zamanda gerçekleşebilmektedir. Weber bürokrasi anlayışından Yeni Kamu İşletmeciliğine ve oradan da Neo Weberyian yaklaşıma doğru bir değişim söz konusudur. Bu yönüyle Kıta Avrupası ülkelerini ele alacak olursak Almanya, Fransa gibi ülkeler Neo Weberyian yaklaşımı esas alırken İngiltere'nin bu yaklaşımdan uzaklaştığını söyleyebiliriz. İngiltere'de yaşanan Brexit süreci ve Avrupa Birliği'nden çıkma çalışmaları bu yaklaşım açısından yaşanan ayrılıklara dikkat çekmektedir.

Kıta Avrupası ve gelişmiş diğer ülkelerde sivil toplum kuruluşlarının çok hızlı bir şekilde geliştikleri görülmektedir. Sivil toplum artık her alanda karar alıcı konuma gelmiş ve her konuda fikri alınıyor bir pozisyon almıştır. Yeni getirilecek her düzenleme sivil topluma danışılarak yapılmakta böylece devletin her alana müdahale eden yapısı değişmekte toplumsal mutabakat sağlanmaya çalışılmaktadır. Bugünün Kıta Avrupası Devletlerinin yönetim biçimleri yarının şartlarına göre mutlaka değişime uğrayacak ve en ideal devlet ve yönetim şekli bulunmaya çalışılacaktır. Yirminci yüzyıl toplumlarının gelişmesinde bürokrasi önemli bir rol oynamıştır. Dünyadaki pek çok ülkenin gelişiminde gelişmişlik düzeyinin ölçütü olarak bürokratik örgütlenme

seviyelerinin alındığı görülmektedir. Az gelişmiş ülkelerin bürokratik yapılarını değiştirmek için de çok sayıda reform yaptıkları, toplumu kalkınmaya yönlendirdikleri görülmektedir. Bu süreç yirmi birinci yüzyıla doğru tersine dönmüş, merkezileşmede sistematik yapı olan Weberyen bürokrasi anlayışı demokrasi ve kalkınma önünde bir engel unsuru olarak görülmüş ve kırılmalar başlamıştır. Weber bürokrasi kuramı toplumun ihtiyaçlarına yanıt verebilmek için dönemin kurumları incelenerek ortaya konulmuş olan ideal tiptir. Bu model patrimonyal otoritenin yerine hukuki rasyonel otoriteyi esas alan bir yaklaşımdır. Bu açıdan bu bürokrasi anlayışı toplumun ihtiyaçlarına belli noktalarda yanıt vermiş olmakla beraber hala etkinliği sürmektedir.



## KAYNAKÇA

- Abadan, N. (1959). “*Bürokrasi*”. Ankara: A.Ü. S.B.F Yayınları.
- Akay, A. (2010). Postmodernizmin Abc’si. İstanbul: Say Yayınları.
- Akçakaya, M. (2016). Weber’in Bürokrasi Kuramının Bugünü Ve Geleceği. Gazi Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt 3, Sayı 8, ss.275-295.
- Aktel, M. (2003). *Küreselleşme ve Türk Kamu Yönetimi*. Ankara: Asil Yayıncılık.
- Araza, A. ve Aslan, G., (2014). “Post-Modernizm ve Post-Bürokratik Örgüt Formları”. İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimleri Dergisi Yıl:13 Sayı:25. s. 37-62.
- Ataman, G. (2001). “*İşletme Yönetimi*”. İstanbul: Türkmen Kitabevi.
- Ateş, H. (2003). “*Postbürokratik Kamu Yönetimi*”, A. Balcı, A. Nohutçu, N. K. Öztürk ve B. Coşkun (Ed.). Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar Sorunlar, Tartışmalar, Çözüm Önerileri, Modeller, Dünya ve Türkiye Yansımaları. Ankara: Seçkin Yayınevi, ss.57-82.
- Ateş, H. (2013). *Postbürokratik Kamu Yönetimi*, A. Balcı, A. Nohutçu vd. (Editörler). Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar, Üçüncü Baskı. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Baransel, A. (1979). Çağdaş Yönetim Düşüncesinin Evrimi. Klasik ve Neo-Klasik Yönetim ve Örgüt Teorileri, Cilt: I, İstanbul, s. 165;
- Aydın, M. (1966). “*Bürokrasi, Organizasyonların Beşeri Yönü*”, Derleyenler; R. Tagiuri, Atilla, Baransel, İstanbul.
- Aydın, M. (1998). “*Kurumlar Sosyolojisi*”, İstanbul: Vadi Yayınları.
- Aykaç, B. (1997). “*Kamu Bürokrasisi ve Türk Kamu Personel Yönetiminde Bürokratik Eğilimler*”. Ankara: Yüksek Öğretim Kurulu Matbaası.
- Bakırtaş, İ. Kamu Harcamaları Üzerinde Bürokratik Gücün Belirleyici Unsurlarının Etkisi, <http://www.iibf.deu.edu.tr>, (14.05.2007).
- Balcı, A. (2013). Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirlik Anlayışı, A. Balcı, A. Nohutçu vd. (Editörler), Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar, Üçüncü Baskı. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Baransel, A. (1979). *Çağdaş Yönetim Düşüncesinin Evrimi*. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınları
- Başaran İ. E. (1989). Yönetim. Ankara: Gül Yayınevi.



- Bozkurt, Ö. (1977). "Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi ve Yönetim Sosyolojisi", Toplum ve Bilim, Sayı: 2, (Yaz 1977), ss.179-186.
- Briand, L.(2006). "A Sutructurationist Analysis of Post-Bureaucracy in Modernity and Late Modernity", Journal Of Organizational Change Management, Vol:19, No:1, ss.65-67.
- Canman, D. (1995). *Çağdaş Personel Yönetimi*, Ankara: TODAİE.
- Cevizci, A. (2011), Felsefe Sözlüğü, 1. Baskı, İstanbul: Say Yayınları.
- San, C. (1971). Max Weber'de Hukukun ve Meşru Otoritenin Sosyolojik Analizi, Ankara.
- Crouch, C. (2004). "Post Demokrasi", Çeviren: Emre Yıldırım, Londra: Polity Press.
- Çapoğlu, G. (1997). Yepyeni Bir Türkiye İçin, Ankara: Ansav Yayınları.
- Çelik, A., Göktürk, İ., Kök, D., Yılmaz, M.(1998). "Bürokrasi Ve Etik", (Sempozyum), Derleyen: Sakarya Ün İ.İ.B.F. ve Adapazarı Ticaret Odası Merkez Matbaacılık: Adapazarı.
- Çevik, H. H. (2010). Kamu Yönetimi: Kavramlar, Sorunlar, Tartışmalar, Birinci Baskı, Ankara: Seçkin Yayınları
- Çevikbaş, R. (2014). Bürokrasi Kuramı ve Yönetimsel İşlevi, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi, 3(2), 75-102.
- Çiner, C.U., Olgun, B. (2015). "Neo-Weberiyen Devlet: Yeni Kamu İşletmeciliği Reformları İçin Yeni Bir Tartışma", Kamu Yönetiminde Paradigma Arayışları, (Ed). Özer Köseoğlu, Mehmet Zahit Sobacı, Dora Yay, Bursa, ss.205-230.
- Denhardt, R. B. & Denhardt, J. V. (2000). The New Public Service: Serving Rather than Steering. Public Administration Review, 60(6), ss. 549-559.
- Dunn W. N. ve Miller D.Y. (2007). A Critique of The New Public Management and The Neo-Weberian State: Advancing a Critical Theory of Administrative Reform, Public Organization Review, Vol:7, No:4, ss.352.
- Dursun, D. (1992). Bürokrasi Teorisi ve Yönetim, Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi, 37, 133-149.
- Erdoğan, İ., Alemdar, K. (2010), Öteki Kuram, Yenilenmiş 3. Baskı, Ankara: ERK (Kadir Erdoğan) Yayınları.
- Ergun, T. (1997). "Kamu Yönetiminde Yolsuzluklar ve Bürokrasinin Sorumluluğu", Yeni Türkiye, Yıl:3
- Ergun, T. (2004). "Kamu Yönetimi", Ankara: TODAİE Yayınları.

- Ergun, T., Polatoğlu, A. (1992). Kamu Yönetimine Giriş, Dördüncü Baskı, Ankara: TODAİE Yayınları.
- Kalaycıoğlu, E. Çağdaş Siyasal Bilim: Teori, Olgu ve Süreçler, İstanbul 1984, s. 409.
- Eryılmaz, B. (2002). “Bürokrasi ve Siyaset”, İstanbul: Alfa Basım Yayım.
- Eryılmaz, B. (1993). Bürokrasi, İzmir.
- Eryılmaz, B. (2013). Bürokrasi ve Siyaset, Bürokratik Devletten Etkin Yönetime, Beşinci Baskı, İstanbul: Alfa Yayınları
- Eryılmaz, B. (2015). Kamu Yönetimi, Sekizinci Baskı, İstanbul: Umuttepe Yayınları.
- Eryılmaz, B. (2017). Kamu Yönetimi, Onuncu Baskı, İstanbul: Umuttepe Yayınları.
- Eryiğit, B. H., Yörükoğlu, F. “Modernleşme Süreçlerinde Demokrasi ve Bürokrasi İkillemi ve Kavramlarının Anlamsal Boyutları Üzerine Bir İnceleme”, Akademik Bakış Dergisi Sayı: 32 Eylül – Ekim 2012 Uluslararası Hakemli Sosyal Bilimler E-Dergisi. <http://www.akademikbakis.org>.
- Eşki, H. (2010). Bugünü Anlamak İçin Max Weber’i Yeniden Okumak, ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi. 6 (11), 187–198.
- Fişek, K. (1975), Yönetim, Ankara: Ankara Üniversitesi SBF Yayını.
- Giddens, A., (2008), Sosyoloji, 1. Baskı, İstanbul: Kırmızı Yayınları.
- Gökbunar, R., Kovancılar, Birol. (1998); “Sosyal Refah Devleti ve Değişim”, Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi, Sayı:3, (Güz)
- Gökçe, O., Mehmet G., Önder K., (2002).“Kamu Yönetimi Ders Notu” , Konya: Dizgi Ofset,.
- Gökçe, O., Şahin, A. (2002). “21. Yüzyılda Bürokrasinin Sorunları Ve Çözüm Önerileri”, Sosyal Ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi, Yıl:2, Sayı:3.
- Gözler, K. (2007). Devletin Genel Teorisi, Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları.
- Gözlü, S. (1996), “Kamu Hizmeti Veren Kuruluşlarda Toplam Kalite Yönetimi”, Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri, Ankara: TODAİE Yayını.
- Grimmeisen, S. ; Rothgang, H. (2004); The Changing Role Of The State In Europe’s Health Care Systems, Paper Prepared for The Second Annual Espanet Conference, University Of Oxford, 9 -11 September.
- Hassard, J. (1999), “Postmodernism Philosophy and Management: Concepts and Controversies”, International Journal of Management Reviews, 1(2), 171-195.

- Heper, M. (1983,) "Bürokrasi", Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi, Cilt: I, İstanbul: s. 290.
- Heper, M. (1977), "Osmanlı-Türk Bürokrasisinde Modernleşme, Saf Patrimonyalizmden Patrimonyal Yasallığa Gelişim", Yönetim Sosyolojisi, (Der.) Ömer Bozkurt, Ankara: TODAİE, , ss.75-76.
- Heper, M. (1973). Osmanlı-Türk Devleti'nde Bürokrasinin Siyasal Rolü: Kamu Yönetimi Kavramı Açısından Bazı Gözlemler, Amme İdaresi Dergisi, VI, Haziran, Ankara.
- Hood, C. (1991). "A Public Management for All Seasons?", Public Administration, 69 (1), ss. 3-19.
- Hvinden, B. ; Halvorsen, R. (2001). "Emerging Notions of Active Citizenship in Europe", 5th Conference of the European Sociological Association Visions and Challenges to European Sociology, Helsinki, Finland, August 28-September 1.
- Kalağan, G. (2009) "1980 Sonrası Geleneksel Bürokratik Yönetim Paradigmasında Değişim ve Yönetimsel - Siyasal Yeniden Yapılanma Arayışları" <http://edergi.sdu.edu.tr/index.php/sduvd/article/viewFile/1364/1451.11.05.2011>.
- Kalağan, G. (2010), Türkiye' de 1980 sonrası Bürokratik Dönüşüm, İstanbul: Beta Yayıncılık.
- Kapani, M. (1987). Politika Bilimine Giriş, Dördüncü Baskı, İstanbul: Bilgi Yayınları.
- Kivisto, P. (2008), Sosyolojinin Temel Kavramları, (çev. İ. Çarpıcıoğlu, S. Yavuz) 1. Baskı, Ankara, Birleşik Yayınevi.
- Letiche, H., Essers J., (2004), "Organizing Lyotard in Three Movements: Representation, Justice and Organization", (edt.) Linstead, S., Organization Theory and Postmodern Thought, London, Sage Publication, Thousand Oaks, 64-78.
- Lindbeck, A. (2003); An Assay on Welfare State Dynamics, IUI Working Paper Series, No. 595, The Research Institute of Industrial Economics.
- Lyotard, J.-F. (1979), "La Condition postmoderne". Paris: Minuit. çev., Bennington, G., Massumi, B., (1984), The Postmodern Condition: A Report on Knowledge. St. Paul: University of Minnesota Press
- Lyotard, J.-F. (1992). The Postmodern Explained: Correspondence 1982-1985. Çev., B. M. Don Barry, Julian Pefanis, Virginia Spate, ve Morgan Thomas. Minneapolis ve London: University of Minnesota Press.
- Medlicott, W.N. (1969), Bismarck, Gladstone, and the Concert of Europe, New York: Greenwood Press.

- Gülmez, M. "*Weber ve İdeal Tip Bürokrasi Anlayışı*", Amme idaresi Dergisi, (1),Mart 1975, s. 58.
- Metin, A. (2012). Türkiye’de E-devlet Uygulaması ve E-devletin Bürokrasiye Etkisi,
- Mucuk, İ. (1985), Modern İşletmecilik, İstanbul: Der yayınları.
- Övgün, B. (2010), Bürokrasiden Yönetişime Yönetim Biçiminin Değişmesi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara.
- Özdemir, S. (2007). Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti (2.Baskı b.). İstanbul: İTO Yayınları.
- Özer, M.A. , Akçakaya, M., Yaylı, H., Batmaz, Y. (2015). Kamu Yönetimi Klasik (Yapı ve Süreçler), Ankara: Adalet Yayınevi.
- Özer, M. A. (2005). Yeni Kamu Yönetimi: Teoriden Uygulamaya, Birinci Baskı, Ankara: Platin Yayınları.
- Özer, M. A. (2006) Günümüzün Yükselen Değeri Yeni Kamu Yönetimi, Sayıştay Dergisi, 59, 1-44.
- Özer, M. A. (2013) Weber’in Bürokrasisi Karşısında Yönetimde Yeniden Yapılandırma Arayışları, Global Journal of Economics and Business Studies, 2(4), 43-57.
- Özer, M. A. (2014) “Günümüzün Yükselen Değeri: Yeni Kamu Yönetimi”, Sayıştay Dergisi Ekim-Aralık 2005, 59, <http://dergi.sayistay.gov.tr/default.asp?sayfa=4&id=59>, s. 3.
- Öztaş, N. (2014). Yönetim (Örgüt ve Yönetim Kuramları), Ankara: Otorite Yayınları
- Öztaş, N. (2015). Yönetim, Üçüncü Baskı, Ankara: Otorite Yayınları
- Öztürk, K.Ö. (2003). Bürokrasinin Gücü ve Siyaset, Ankara, Siyasal Kitabevi.
- Peters, B.G. (2009), “Still The Century of Bureaucracy?: The Roles of Public Servants”, Public Policy and Administration, No:30, s.9
- Polat, N. (2003), Saydamlık, Hesap Verme Sorumluluğu ve Denetimin Etkinliği, Sayıştay Dergisi, S.49, Nisan-Haziran, Ankara.
- Pollitt C. ve Bouckaert, G. (2011), Public Management Reform: A Comparative Analysis - NPM, Governance and the Neo-Weberian State, 3. Edition, Oxford University Press mc, New York.
- Ritzer, G., Stepnisky, J., (2013), Çağdaş Sosyoloji Kuramları ve Klasik Kökleri, (çev. I. Ertuna Howison), 1. Baskı, Ankara: De-Ki Basım Yayım Ltd.

- Sarup, M., (2010), Post-yapısalcılık ve Post-modernizm Eleştirel Bir Giriş, (çev. A. Güçlü), İstanbul: Kırk Gece Yayınları.
- Senigaglia, C. (2011) , “Max Weber and the Parliamentary Bureaucracy of his Time”, *Parliaments, Estates and Representation*, 31:1, 53-66.
- Sobacı, M.Z. (2009). İdari Reform ve Politika Transferi: Yeni Kamu İşletmeciliğinin Yayılışı, Ankara: Turhan Kitabevi.
- Swingewood, A., (1998), Sosyolojik Düşüncenin Kısa Tarihi, (çev. O. Akınhay), 2. Baskı, Ankara: Bilim ve Sanat Yayınları.
- Şat, N. (2009), “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı: Weber Bürokrasisinin Sonu mu?”, 93-108, Hitit Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt:2, Sayı:1.
- Şenkal, A., & Başar Sarıipek, D. (2007, 2). Avrupa Birliği'nin Karşılaştırmalı Refah Modelleri ve Sosyal Politikada Devletin Değişen Rolü. Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi(14), s. 146-147.
- Şenkal, A. (2011); *Küreselleşme Sürecinde Sosyal Politika*, (2.Baskı), İstanbul: Alfa Yayınları.
- Taylor, A.J.P. (1954). *The Struggle for Mastery in Europe 1848 - 1918*, Clarendon Press, Oxford.
- Tekinkuş, M. (1994). “Türk Kamu Yönetiminde Sistem Yaklaşımı Açısından Bürokrasi-Siyaset İlişkisi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Konya
- Tortop, N., İsbir, E. G., Aykaç, B. (1993). *Yönetim Bilimi*, Ankara: Yargı Yayınevi
- Turhan, R.: “*Türkiye 'de Cumhuriyetin erken döneminde Max Weber etkisi ve bu etkiyi anlamak*”, *Sosyoloji Dergisi*, 3. Dizi, 29. Sayı, 2014/2, 259-284.
- Yazman, Ö. (2011). “Seçimle Gelen Hükümdarlar: Dünya Demokrasi Tarihi”, İstanbul: Alp Kitap.
- Yıldırım, M. (2010). “Modernizm, Postmodernizm ve Kamu Yönetimi”, *Uluslararası İnsan Bilimleri Dergisi*, Cilt: 7 Sayı: 1, s. 712.
- Yıldırım, E. (2000); “Küreselleşme, Refah Devleti ve Risk Toplumu” Küreselleşmenin İnsani Yüzü, (Der: Veysel Bozkurt), İstanbul: Alfa Yayınları.

## ÖZGEÇMİŞ

Neslihan TEKİN 30.03.1987 yılında Antalya'da doğdu. Orta öğrenimini İstanbul'da, yüksek öğrenimini ise Gazi Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetiminden mezun olarak 2011 yılında tamamlamıştır. 2012 yılında Maliye Bakanlığınca açılan Gelir Uzman Yardımcılığı sınavını kazanarak memuriyete başlamıştır. Evli ve iki çocuk annesidir. Halen Safranbolu Vergi Dairesinde Gelir Uzmanı olarak çalışmakta olup, İngilizce bilmektedir.