

KAY 383
BÜROKRASİ KURAMLARI

METE YILDIZ

GÜZ 2012

DERS 1: BÜROKRASİ KAVRAMI

KAY 383 BÜROKRASİ KISMI DERS PLANI VE OKUMALAR

- 29 Kasım
 - Bürokrasi tanımları ve açılımları (Okuma: Fotokopiler)
- 6 Aralık
 - Ders yok (KAYFOR)
- 13 Aralık
 - Bürokrasi: Kuramsal Yaklaşımlar (Okuma: Heywood, Bölüm 17, sayfa 505-527)
- 20 Aralık
 - TAHMİNİ II. VİZE GÜNÜ
- 27 Aralık
 - Osmanlı ve Türkiye’de bürokrasinin tarihsel gelişimi ve bugünkü durumu (Okuma: Fotokopiler)
- 3 Ocak
 - Bürokrasinin sorunları (Okuma: Gerald Caiden makalesi, Gökçe ve Sahin) ve ders konukları:
 - Şeref Efe, Sayıştay
 - Yavuz Şişman, MEB
- Final Sınavları
 - 14-27 Ocak

Kamu Yönetiminin Dayandığı Üçlü Sacayağı

(Üstüner, s. 596)

- Max Weber
 - Bürokrasi kuramı
 - Yasal-ussal bürokrasi
- Frederick W. Taylor
 - Bilimsel Yönetim Yaklaşımı
 - İnsan ve toplum mühendisliği ideolojisi
- Woodrow Wilson
 - Özerk bir kamu yönetimi disiplininin varlığı

Otorite (Yetke)-Bürokrasi Tipi İlişkisi

- Otorite Türleri (Weber)
 - Geleneksel
 - Karizmatik
 - Yasal-Ussal
- Otorite-Bürokrasi Türü İlişkisi
 - Geleneksel Otorite- Patrimonyal Bürokrasi
 - Yasal-ussal Otorite- Weberyen Bürokrasi
- Heper'e göre ise Türk Kamu Yönetimi, «hukuki patrimonyal» bir bürokrasidir.

BÜROKRASİ NEDİR?

- Büroların iktidarı
- Bürolarda çalışan görevliler eliyle yönetim
- Weberyen Bürokrasi
 - Gayri şahsi, yazılı kurallara dayalı yönetim (yasal-ussal otorite)
 - Uzmanlık ve işbölümü
 - Liyakat ilkesine göre işe alma ve yükseltme

BÜROKRASİ NEDİR?

1. Bir Yönetim Aygıtı

- Yasalara dayalı olarak yönetim gücünü kullanan bir yönetim aygıtı/formel örgüt

2. Bir Toplumsal/Toplumbilimsel Kategori

- Yönetimsel sistemin aktörlerinin/bürokratlarının oluşturduğu kategori

BÜROKRASI NEDİR?

3. Bir Yönetmel Örgütlenme Biçimi

- Hiyerarşik yapı,ı,
 - Yazılı kurallara dayalı,
 - Gayri şahsi kararlar alan ve uygulayan,
 - Formel olarak örgütlenen,
 - Sürekli ,
 - Kayıtlara dayalı
- Kamu veya özel sektörde bulunabilir.

BÜROKRASİ NEDİR?

- Olumsuz Anlam
 - Gereksiz işlemlerin, formalitelerin bolluğu
 - Yazçizcilik
 - Kırtasiyecilik

BÜROKRASİNİN TARİHİ

- Kurum olarak eski Çin ve Roma'da vardı.
- Kavramı ilk kullanan:
 - Fransız iktisatçı Vincent De Gournay, 1745
- «Krasi»: İktidar
 - Demo-krasi: İktidarın halkta olduğu siyasi yapı
- Büro-krasi:
 - Bürolarda çalışanların ya da kamu bürokratlarının iktidara sahip oldukları ya da siyasal hayatta önemli rol oynadıkları bir siyasal yaşam biçimi

BÜROKRASİNİN TARİHİ

- Olumsuz Algılar:
 - 1764, Fransız filozofu Baron de Grimm:
 - Bürolar kamu yararını gerçekleştirmek için değil, kamu yararı büroların egemenliğini sağlamak için icat edilmiş bir kavramdır.
 - 1798, Fransız Akademisi Sözlüğü:
 - Güç, hükümet dairelerindeki müdürlerin ve diğer işgörenlerin sahip olduğu etkileme erkidir.
 - 1813, Alman Yabancı Terimler Sözlüğü:
 - Çeşitli hükümet dairelerinin ve onların şubelerinin halkın zararına yetke ya da gücü ellerinde toplamaları

BÜROKRASİNİN TARİHİ

- Bürokrasinin toplumsal işlevini anlamak için analize Batı Avrupa Feodalitesinden başlamalıyız.
 - Egemen yetke ilişkisi: Geleneksel
 - Kral ile feodal lordlar arasında karşılıklı bağımsızlık ve yükümlülükler sistemi
 - Egemenlik çok sayıda ve küçük birim arasına dağılmış
 - Nüfus azalmış, tarımsal üretim düşmüş, toplumsal ilişkiler yoğunluğunu kaybetmiş
 - Topluluklar kendi kendine yeterli
 - Tüm toplumu kapsayan örgütlenmiş bir yönetim yok.
 - Roma ve Karolenjler çökünce «devlet» ve «kamu görevi» kavramları unutulmuş.

BÜROKRASİNİN TARİHİ

- Feodalitenin Çözülmesine Neden Olan Toplumsal Gelişmeler:
 1. Para ekonomisinin takas ekonomisinin yerini alması
 - Feodal soyluların toprak mülkiyeti ile varolan ekonomik tekeli son bulmuştur.
 - Yeni orta sınıf (burjuvazi) kendi özgür kent yönetimlerini (özerk kentler, belediye) kurarak ticarete yönelik feodal kısıtlamaları aşmışlardır.
 - Lonca örgütlenmeleri çökmüştür.

BÜROKRASİNİN TARİHİ

- Feodalitenin Çözülmesine Neden Olan Toplumsal Gelişmeler:

II. Krallar ile burjuvazi, soylulara karşı ittifak yapmış; feodalitenin yerine mutlak krallıklar gelmiştir.

1. Egemenlik kralda toplanmıştır (Eski Roma geleneği)
2. Kralın vergi toplama yetkileri ve gelirleri artmıştır.
3. Merkantilist ekonomik sistem devlet politikası olmuştur.
 - Krallar orta sınıfın zenginliğini korumayı üstlenmişler; loncaları kaldırmışlar, ulaşımı geliştirmişler, hammadde dışatımını ve üretilmiş mal dışalımını yasaklamışlardır.
4. Merkantilist politikaları uygulamak üzere belli ölçüde uzmanlaşmış bir işgörenler/kamu bürokrasisi kümesinin ortaya çıkması.

BÜROKRASİNİN GELİŞİMİ

- Merkezi mutlak krallıkların ortaya çıkmasıyla, kraliyet konseylerine (curia regis) soylu üyelerin yanı sıra yeni orta sınıftan kraliyet işgörenleri de alınmaya başlandı.
 - Soyluların etkisinin dengelenmesi ve kralın etkisinin artması
- Bu işgörenler doğrudan kralın işgörenleri
 - İşleri:
 - Kralın ayrıcalıklarının soylular ve kiliseye karşı korumak
 - Kralın özel mülklerini yönetmek
 - Kamu düzenini sağlamak

BÜROKRASİNİN GELİŞİMİ

- Kralla işgörenler arasındaki yetke ilişkilerini Weber, «**patrimonyal**» olarak tanımlar:
 - En önemli özelliği, ilişkinin niteliğinin kişisel olmasıdır.
 - İşgörenlerin yetkileri, kralın keyfi kararları ile belirlenir ve her an geri alınabilirdi.
 - Kralı tek bağlayan belirsiz geleneklerdi.
- Patrimonyal yetke ilişkileri, merkezi yetki ve sorumlulukların artması ve uzmanlık gerektirmesi ile birlikte yetersiz kaldı.

BÜROKRASİNİN GELİŞİMİ

- 1550-1700 arasında «Kamu yönetimi» ve «devamlı kamu işgöreni» kavramları kurumsallaşmaya başladı.
 - İşgörenler kralın kişiliğiyle değil, kraliyet kurumu ile özdeşleşmeye başladı (Kraliyet bürokrasisinden kamu bürokrasisine)
 - Bürokrasinin kişisel bir yönetim aracı değil, millet ve devlet çıkarlarının koruyucusu olduğu düşünülmüştür.
- İleride kraliyet kurumunun yerini «millet» veya devlet kavramları aldı.
 - Fransa'da 1789'dan sonra egemenliğin kraldan millete geçtiği kabul edilir.
 - Prusya'da devlet, milletin önüne geçmiştir.

BÜROKRASİNİN GELİŞİMİ

- Kamu bürokrasisinin eğitimine önem verilmeye başlandı-→Avusturya ve Prusya'da kameralizmin doğuşu
 - Maliye, vergileme, istatistik, yönetim...
- Bürokrasinin görev, yetki ve sorumluluklar ayrıntılarıyla tanımlandı.
- Fransa'da kameralist bilimlerden çok hukuk (millet iradesinin yasalarda somutlaşması) öğrenimine önem verildi.

BÜROKRASİNİN GELİŞİMİ

- Yeni bir dönem:
- Burjuvazinin 19. Yüzyıl'ın ikinci yarısından itibaren siyasal iktidara ağırlığını koyması
- Siyasal gücün krallardan parlamentolara geçmesi
- Kamu bürokratının kamu hizmetkârına dönüşmesi

BÜROKRASİNİN GELİŞİMİ

- 20. Yüzyıl başı siyaset-yönetim ayrımı
- Kamu bürokrasisinin birincil işlevinin siyasa geliştirmek değil parlamentoların aldığı kararları uygulamak olduğu

HEGEL

Bürokrasi, toplumun ortak çıkarını, genel çıkarı korur.

- Alman filozofu, 1770-1831
 - Prusya deneyiminden etkilenerek ideal bir devlet ve bürokrasi tanımı yapmıştır.
- Devletin temel işlevi, toplum üyelerinin ortak çıkarlarını savunmaktır.
- Toplumda iki sınıf bulunur:
 - Mutlak/Evrensel Sınıf: Bürokratlar
 - Ticari sınıf

Max Weber

- Alman sosyolođu ve ekonomisti (1864-1920)
 - Çađdař toplum, yasal-ussal bürokrasi olmadan ayakta duramaz.
 - Yasal-akılcı bürokrasi, kişisellik ve siyasallaşmadan arınmış bir kurum olduğu için her tür siyasal iktidara aynı verimlilik ve etkenlik düzeyinde hizmet eder.

BÜROKRASİDEN YAKINMALAR

- Tüm toplumun bürokratlaşma tehlikesi (Weber)
 - Bürokratik değerler, düşünce örüntüleri ve davranış biçimleri tüm topluma egemen olabilir.
 - Statünün iş görmeden daha önemli olduğu gibi...
- Sadece araç rolü oynamaması, krala, devlete veya millete karşı özgürlüğünü ilan etmesi tehlikesi
 - «Neyin yararlı olacağına ben karar veririm» düşüncesi
- Kendi kurumsal çıkarlarına ağırlık vermek
- Bürokrasinin siyasal parti şeflerinin kişisel aracı olması tehlikesi (Lenin)

Weber'de Bürokratik Ussallık

- Özsel Ussallık
 - Değerlerle ilgilidir.
 - Kararlarda siyasal ölçütlerin göz önünde tutulmasını ifade eder.
- Biçimsel Ussallık
 - Siyasal kararlar veri kabul edilir.
 - Yasal-ussal bürokratik ideal tipi, biçimsel ussallığa sahiptir.

İDEAL TİP NEDİR?

- Bir yöntem yaklaşımıdır (Weber)
 - Herhangi bir olgu, olay ya da durum için belli bir zaman ya da mekan boyutunda saptanabilen somut ve tipik özelliklerinden yola çıkılarak oluşturulan bir soyutlama.
- Ne din veya ahlak açısından ulaşılmak istenen ne de ortalama tiptir.
 - Araştırmacının zihninde oluşturduğu görgül gerçeğe dayalı soyut bir yapıdır.

BÜROKRASIYE MARKSİST YAKLAŞIM(LAR)

- Kapitalist toplumda bürokrasi, burjuvazinin hizmetindedir.
- Kamu işgörenleri, olanak bulurlarsa, kendi dar çıkarlarını ön plana çıkarır.
- Marx gençliğinde bürokrasinin önemli bir hareket özgürlüğe sahip olabileceğini yazmıştır.
- Bürokrasi nasıl ortadan kaldırılabilir?

Türkiye'de Memurlar

(Bozkurt, 1980: 152-153)

- Genel olarak devlet memurlarının kendilerini, toplumun genel çıkarlarının koruyucuları durumunda gördükleri söylenemez.
- Türkiye'de devlet memurluğu bugünkü koşullarda, daha iyi olanaklar beklenirken yapılan bir iştir.

Yararlanılan Kaynaklar

- Yılmaz Üstüner, «Kamu Yönetimi Disiplininde Kimlik Sorunsalı», Kamu Yönetimi, Ankara: Nobel.
- Metin Heper (1982). «Bürokrasi», Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi, Cilt 2, sayfa 290-297, İstanbul: İletişim.
- Cahit Emre, Yönetim Bilimi Yazıları.
- Ömer Bozkurt (1980) Memurlar: Türkiye'de Bürokrasinin Sosyolojik Görünümü, Ankara: TODAİE.
- Kamu Yönetimi Sözlüğü (1998). Ankara: TODAİE.