

Araştırma Makalesi / Research Article

MAX WEBER VE NİSKANEN'İN BÜROKRASİ YAKLAŞIMLARININ TÜRK BÜROKRASİ YAPISI BAĞLAMINDA DEĞERLENDİRİLMESİ

Abdülkerim ÇALIŞKAN*

Rabia Tuğba EĞMİR**

EVALUATION OF MAX WEBER AND NISKANEN'S BUREAUCRACY APPROACH IN THE CONTEXT OF THE TURKISH BUREAUCRACY STRUCTURE

Öz

Bürokrasi kavramı yönetsel bir örgütlenme biçimi olarak tanımlanabilir. Bürokrasi kavramını sistematik biçimde değerlendiren ilk bilim adamı Alman sosyolog Max Weber olmuştur. Weber bürokrasiyi ideal tip çerçevesinde açıklayarak para ekonomisinin gelişimine bağlamıştır. Bürokrasiyi ele alan diğer bir bilim adamı William Arthur Niskanen'dir. Niskanen, bürokrasiyi açıklarken bütçe maksimizasyonu kavramına yoğunlaşmıştır. Bu doğrultuda çalışmada bürokrasiye farklı açılardan yaklaşan Weber ve Niskanen'in görüşlerine değinilmiş ve bu bürokrasi yaklaşımları Türkiye'de bürokrasi yapısının gelişimi kapsamında ele alınmıştır. Türk bürokrasi yapısının Weber ve Niskanen' in bürokrasisi kapsamında değerlendirilebilmesi için Türk bürokrasi yapısının dönemler itibariyle ele alınması gerektiği sonucuna ulaşılmıştır. Bu bakımdan Türk bürokrasisinde bazı dönemlerde Niskanen bürokrasi yapısı özellikleri görülmekte iken, bazı dönemlerde de Weber bürokrasi yapısının özelliklerinin bulunduğu görülmektedir. Ayrıca, genel olarak Türk bürokrasisi üzerinde Osmanlı bürokrasi yapısının da etkili olduğu belirtilebilir.

Anahtar Kelimeler: Bürokrasi, Max Weber, Niskanen.

Abstract

The concept of bureaucracy is a form of administrative organization. From this perspective, the first scientist to systematize the concept of bureaucracy was Max Weber, a German sociologist. Weber has linked the bureaucracy to the development of the currency economy by explaining it in the ideal type frame. Another scientist who deals with the bureaucracy is William Arthur Niskanen. Niskanen focuses on the concept of budget maximization while explaining the

* Doç. Dr., Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi, e-posta: abdulkerim.caliskan@hbyu.edu.tr, <https://orcid.org/0000-0003-3123-8890>.

** Doktorant, Afyon Kocatepe Üniversitesi, e-posta: tugbaegmir@outlook.com, <https://orcid.org/0000-0001-7073-7401>.

bureaucracy. Niskanen focused on the concept of budget maximization while explaining bureaucracy. In this study, the views of Weber and Niskanen, who approach from different angles bureaucracy, are mentioned, and these bureaucracy approaches are discussed under the development structure of the bureaucracy in Turkey. It was concluded that Turkish bureaucracy structure should be considered in terms of periods in order to evaluate the Turkish' bureaucracy structure within the scope of the bureaucracy of Weber and Niskanen. In this respect, while there are features of Niskanen bureaucracy structure in Turkish' bureaucracy in some periods, there are features of Weber bureaucracy structure in some periods. Besides, the Ottoman bureaucracy structure over the Turkish' bureaucracy.

Keywords: Bureaucracy, Max Weber, Niskanen.

1. Giriş

Her devlet, yönetsel anlamda faaliyetlerini sürdürebilmek için bürokratik yapıyı barındıran bir örgütlenmeye ihtiyaç duymaktadır. Bu bakımdan devletlerin kendi işlerini sürdürebilecekleri yönetim şekli bürokrasi adı altında oluşmaktadır. Gladden (1964; akt. Gökçe, Şahin ve Örselli, 2002), bürokrasinin, günümüzde içinde bir idarecisi olan ve özel kesimden ziyade kamu kesimini niteleyen bir kavram olarak açıklamaktadır. Buna ilaveten, bürokrasi aslında kamu ile birlikte özel sektörü de içinde barındırabilen, belli bir büyüklüğü aşan ve yüz yüze iletişimin mümkün olmadığı her örgütü tanımlarken kullanılabilir bir kavram olarak da karşımıza çıkmaktadır (Baransel, 1979). Devletin işlerinin yürütülmesinde, yazışmaların önem kazanması ya da kırtasiyecilik tabiri de bürokrasinin tanımında kullanılabilir (Ataman, 2001).

Bürokrasi, doğrudan siyasi karar mekanizması içinde bulunmayan, ancak bu kararların hayata geçmesi için işe koşulacak politikaların oluşturulması ve uygulanmasında görev alan kişileri kapsamaktadır. Devlette kamu yönetimi alanında faaliyet gösteren bu mekanizmanın parçasını oluşturan kişiler, yürüttükleri işte uzman, teknik bilgiye sahip olma ve siyasi bağlantısının olmamasının istendiği kamu görevlileridir. Bu kamu görevlilerinin iş güvenceleri bulunduğu için politik baskılara maruz kalmazlar (Demir, 2011).

“Bureau” terimi 18. yüzyılda memurların çalıştığı yer anlamında kullanılmaya başlamıştır. Böylelikle memurların toplum üzerindeki etkisinin bir göstergesi olarak, memurların çalıştığı masa ya da ofisle ilişkili bir olguyu tarif etmek için kullanılmıştır. Bürokrasi, temsili hükümet sisteminin içinde siyasetçilerden ziyade memurların egemen olmasını ifade eder (Eryılmaz, 2002). Bürokrasi, kamu yönetimi literatüründe ise dört farklı anlamda kullanılmaktadır. Bir yönetim aygıtı, bu aygıtta çalışanları niteleyen bir toplumsal kategori, bir yönetsel

örgütlenme biçimi ve son olarak olumsuz anlamıyla kırtasiyecilik biçiminde anlamlandırılmaktadır (Bozkurt, Ergun ve Sezen, 1998).

Kavram olarak bürokrasiyi ilk değerlendiren Max Weber'e göre bürokrasi, toplumsal nitelikteki hareketlerin, objektif esaslar doğrultusunda düzenlenmesi sürecidir (Baransel, 1979). Max Weber bürokrasiyi para ekonomisinin gelişimine bağlamıştır ki, bu ekonomi modeli kesin düzenlemelere göre hareket etmekte ve görevleri belli bir memur sistemine ihtiyaç duymaktadır. Bu sistemi tanımlayan karakteristikler ise uzmanlık, tarafsızlık ve gayri şahsilihtir (Gladden, 1964; akt. Şahin, 1998: 4). Niskanen'e göre ise bürokrasi, kâr amacı gütmeyen kamu sektörü kuruluşlarıdır. Bu kuruluşlar hizmetlerini sayıca artırmaya çalışırlar ve kaynaklarını daha ekonomik kullanmaya gayret etmezler. Mises de bürokrasiyi hizmetlerin iktisadi hesaba göre kıymetlendirilmediği bir idare sistemi olarak tanımlar (Eryılmaz, 1993; Mises, 1947; akt. Şahin, 1998: 6).

Yukarıdaki bilgiler ışığında bu çalışmada bürokrasi kavramının oluşmasında büyük etki sahibi olan Max Weber ve Niskanen'in bürokrasi kavramına ilişkin düşüncelerine değinilmiştir. Bu doğrultuda Weber, bürokrasiye daha ılımlı yaklaşırken Niskanen ise bürokrasinin olumsuz yönlerine değinerek bürokrasiyi kaynakların etkisiz dağılımına neden olabilecek bir örgüt olarak tanımlamaktadır. Bu bakımdan, bürokrasiyi iki zıt yönde değerlendiren yaklaşımların Türk bürokrasisi bakımından etkisi çalışmanın ana temasını oluşturmaktadır.

2. Weber Bürokrasisinin Genel Özellikleri

Bürokrasi denildiğinde akla gelen ilk ve en önemli isimlerden biri olan Weber, bürokrasiyi hem bir örgütlenme ve işleyiş biçimi hem de memur (insan) boyutuyla ele almaktadır. Weber'in bürokrasiyi incelediği diğer bir yön de insanların davranışlarına etki eden bir toplumsal kurum olmasıdır (Aydın, 2017). Weber tarafından ortaya konulan bürokrasinin tarihi temelleri sağlam olmakla birlikte çok iyi bir ampirik gözleme de dayalıdır. Weber örgütü, önceden belirli olan kuralları uygulayan biçimsel yapı ve davranış kalıpları ile tanımlamıştır. Ayrıca öncesinde kırtasiyecilik ve büroların iktidarı gibi kavramlarla tanımlanan bürokrasi kavramının belirli özellikleri taşıyan bir örgüt şeklinde incelenmesine imkân sağlamıştır (Eryiğit ve Yörükoğlu, 2012).

Esasen, Weber bürokrasinin kötü bir anlamı olmadığını belirtir (Massie, 1983: 72). Bürokrasi, halk tarafından işlerin savsaklandığı ya da işlerin zora sürülmesi gibi sanılmasının aksine ideal olan bir organizasyon yapısı şeklinde belirtilebilir (Koçel, 1989: 72). Bu kapsamda bürokrasi bir kişiler sistemi olmaktan ziyade çeşitli nitelikte kanun ve kurallar sistemini içerir.

Kişisellik barındırmaz ve mantık en önemli motivasyon unsurudur. Weber'e göre bürokrasi yasal otoritenin yalın halidir ve ussal örgütlenme biçimidir (Weber, 1995: 321-322). Weber'in yaklaşımına göre bürokrasi şu özelliklere sahiptir (Seker, 2014; Weber, 1992):

- *Hiyerarşik yapılanma ve komuta zinciri*; İş yerindeki kişiler arasında alt-üst ilişkisine dayalı bir yapılanma mevcuttur. Yöneticilerin astların bütün işlerini kontrol yetkisi bulunmaktadır.
- *Kurallar ve yönetmelikler*; Yönetim sisteminin tamamı kurallarla belirlenmiştir ve kişiler davranışlarından bu kurallar çerçevesinde sorumludur.
- *İş bölümü*; Çalışma alanları belirlenirken çalışanların tecrübeleri göz önünde bulundurularak iş bölümü gerçekleştirilir.
- *Profesyonel ast-üst ilişkisi belirlenmesi*; Yöneticiler çalışanlarla mesafeli olmalıdır; bu doğrultuda yöneticiler, çalışanlara eşit davranmalıdır. Yükseltme ve kıdem artışı gibi konularda çalışanlar arasında ayırım yapmayarak, profesyonel bir iş arkadaşlığı sağlanmalıdır.
- *Resmi raporlar*; Bürokrasi kapsamında gerçekleştirilen işlemlerin tümünün raporlanmasıdır.
- *Görevliler tam kapasite çalışmaktadır* ve bürokrasinin işleyişi çalışanın ikinci bir iş yapmasına imkân tanımamaktadır.

Bürokratik sistem, hizmet üretimindeki teknoloji gelişimi ile birlikte daha da verimli hale gelebilecektir. Ancak burada benimsenen iktisadi sistemin türü kapitalist, sosyalist vb. önem taşımaktadır. Ayrıca bürokratik yönetime tabi olanlar yürürlükte olan bürokrasinin etkisi altında bulunmak istemediklerinde, bunu aynı şekilde bürokratik sürece bağımlı özelliğe sahip kendi örgütlerini kurarak da sağlayabilirler (Weber, 2006: 51; akt. Aydın, 2012).

Weber bürokrasinin hem denetim hem de verimlilik meselesini birlikte ele alan bir düşünür olarak öne çıkmıştır. Bu bakımdan, verimlilik ilkesiyle devletin etkili çalışması ifade edilmiştir. Böylelikle Weber, modern bürokrasiyi, bir taraftan örgütlenmenin tek rasyonel biçimi olarak belirtirken diğer taraftan da (özellikle geç dönem eserlerinde) modern kamu yönetiminin etkilerine dair endişelerini dile getirmiştir. Bu noktada özellikle siyaset ve bürokrasi arasındaki ayırma dikkat çekmiş, siyasetçiler ve bürokratlar arasında belli bir ayırım olması gerektiğine vurgu yapmıştır (Sager ve Rosser, 2009: 1137). Bu durumun temelinde siyasetin ülke yönetimine dair merkezi tercihleri içermesi bulunmaktadır. Bunun yanı sıra bürokrasinin doğası gereği daha çok teknik nitelikte özellikler

göstermesi ve siyasetin sınırları dışında olması gösterilebilir (Güven, 1976: 51). Ancak bu ikiliği benimseyen yaklaşımlar 2. Dünya Savaşı itibarıyla terk edilmiştir. Weber' in ideal tip bürokrasi anlayışında yer alan siyaset ve bürokrasi ayrımı iki açıdan eleştirilmektedir. Eleştirilerin ilki, bürokratin da siyasal bir eğilimi olması durumudur. İkinci eleştiri ise bürokraside örgütsel düzeyin üstünde oluşan siyasal eğilim olarak belirtilebilir. Bununla ilgili olarak bürokrasi içerisindeki terfi ve azletme gibi işlemler siyaset-bürokrasi ayrımına örnek oluşturabilmektedir. Bu doğrultuda, bürokrat kesimi apolitik saymanın imkânsızlığından söz edilebilir (Şaylan, 1986: 35).

Levitan (1943:353; akt., Demir, 2011) İdarenin siyasetten ayrı bir şekilde düşünülebilmesinin yanı sıra tamamen ayrıştığı da düşünülmemelidir. Çünkü idare, siyasi erkin aldığı kararların uygulanmasını sağlama yanında, devletin amaçlarını da gerçekleştirecek olan bir yapıdır. Diğer bir taraftan, idareyi siyasi kararların pür uygulayıcısı olarak değerlendirmek ve siyasal amaçlar doğrultusunda kullanılacak bir mekanizma olarak düşünmek de yanlış bir ifade olacaktır.

Kingsley'e göre (1944: 88; akt., Demir, 2011) bunlara ilave olarak idare ile siyaset kavramları birbirinden ayrı olmamalıdır. İdarenin halka hizmet etme amacı idarenin en temel işlevidir. Bu doğrultudaki en önemli şey ise halkın iradesinin ne olduğu şeklindedir. Dolayısıyla, seçilmişlerin düşünceleri ile uyumlu olan ve kararlarını uygulayacak kişilerle beraber çalışmak istemeleri normal kabul edilebilir. Bu durumda bürokrasinin politize olması durumu önemli bir problem olarak ortaya çıkmaktadır (Tiorean ve Bratucu, 2009:246-7). Bu noktada bürokrasi ile demokrasi arasındaki ilişkinin de farklı görüşler tarafından farklı şekilde değerlendirildiği ifade edilebilir.

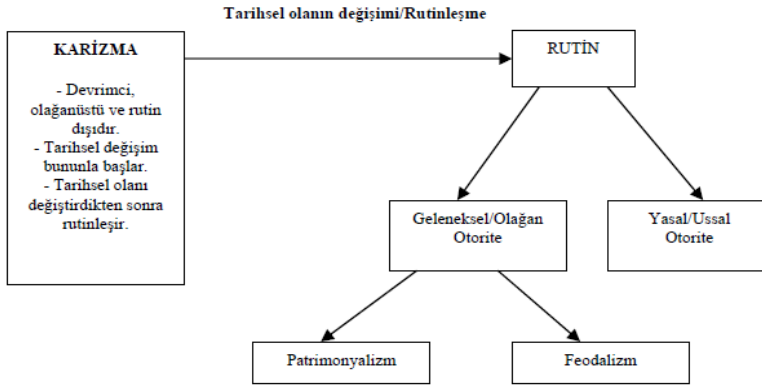
Peters (2010) bürokrasi ve demokrasi ilişkisini “paradoksal” şeklinde belirtmektedir. Bu kapsamda, öncelikle etkili bir demokrasi iyi işleyen bir bürokrasiye ihtiyaç duymaktadır. Bürokrasinin pejoratif tanımlamalarında sık sık ifade edilen “katılık” özelliği aslında eşitliğe vurgu yapmakta ve bu şekilde vatandaşların tümünün yasa karşısında farklı muameleye maruz kalmamasını sağlamaya çalışan yönünü vurgulamaktadır.

2.1. Weber'in Otorite Tipleri

Weber'in bürokrasiye ilişkin görüşlerini daha net inceleyebilmek için kudret, egemenlik ve meşruluk kavramlarını ne şekilde açıkladığını bilmek faydalı olacaktır. Weber bürokratik örgütü, yetkinin ortaya çıkış şekli olarak tasarlamış ve yetkiyi belirli bir kesimden kaynaklı olan emirlere itaat edilmesi şeklinde açıklamıştır (Baransel, 1979). Weber, güç kavramını emirlerin kabul edilmesi, meşruluk kavramını ise gücün

kullanılmasının kabulü olarak tanımlamaktadır (Berkman, 1975). Buna göre Weber otorite türlerine göre meşruluk kaynağına göre geleneksel, karizmatik ve rasyonel olmak üzere üç tipe ayırmıştır (Kapani, 2011). Bu otorite tipleri arasındaki ilişki Şekil 1’de gösterilmiştir.

Şekil 1: Weber’in Otorite Tipolojisi (Tarihsel Olanın Değişimi/Rutinleşme)



Kaynak: Akbulut (2006)’dan yararlanılarak tarafımızca hazırlanmıştır.

2.1.1. Geleneksel Otorite

Bu yönetim tarzında yönetici, gelenekler tarafından sınırlandırılmakta; bununla birlikte idari teşkilatların oluşumu ve görevlilerin atanma işleri gelenekler göz önüne alınarak yürütülmektedir (Ergun ve Polatoğlu, 1992). Weber’in geleneksel otorite tipi patriarkal ve patrimonyal olmak üzere iki şekildedir. Geleneklerin meşruluğun kaynağı olma özelliği bu iki türün ortak yönü iken, patrimonyal otoritenin farkı, iktidarın egemenliğinin daha geniş bir alana yayılması ve yönetim aygıtlarının karmaşıklığıdır. Patriarkal otorite tipinde yönetici kadroları yöneticinin yakınları arasından seçilmektedir (Yılmaz, 1997). Patrimonyal otorite tipinde ise yönetim, daha geniş bir alanda faaliyet gösterdiği için yönetici kadrolarının yöneticinin yakınlarından seçilmesi mümkün olmamaktadır. Yönetici kadroları için iktidara yakın olmak aranan en temel özelliktir (Öncü, 1982).

2.1.2. Karizmatik Otorite

Bu otorite tipinde yöneticinin kahramanlık gibi üstün özellikleri olduğuna inanılmaktadır. Yöneticinin geleneklere uygun olması değil, yöneticiye duyulan inanç ve sadakat ön plandadır. Bu açıdan yönetici, karizmatik yönünü ön plana çıkaran bir tarza sahiptir. Bunun bir sonucu olarak keyfi uygulamaların ortaya çıkması muhtemeldir (Ergun ve Polatoğlu, 1992).

Gelenekler ise tamamen ya da kısmen göz ardı edilmiş olabilir (Eryılmaz, 2002). Bu doğrultuda Weber'e göre karizmatik otorite radikal ve devrimci bir özellik taşımaktadır. Karizmatik otoritenin, geleneksel otoriteye göre daha kısa ömürlü olduğu ifade edilmekte ve buna sebep olarak otoritenin tüm meşruluğunun tek bir kişiye bağlı olması gösterilmektedir. Böylelikle karizmatik liderin ölmesi ile birlikte bu otorite düzeni de sona ermektedir (Kapani, 2011).

2.1.3. Rasyonel (Yasal) Otorite

Bu otoritenin kaynağı hukuka dayanmaktadır ve herkes tarafından yasalara uyma zorunluluğu bulunmaktadır. Ayrıca yöneticinin kişisel özellikleri ya da gelenekler bu otorite türünde yer almaz (Eryılmaz, 2002). Weber bu otorite tipinin avantajlarını yönetimde devamlılık sağlaması, yöneticilerin yetenekleri doğrultusunda seçilmeleri, hiyerarşik yönden yöneticilerin yetkilerini kullanmaları için yasal araçları olması ve otoritenin sınırlarının yasalarla açık bir şekilde belirtilmiş olması şeklinde belirtmiştir (Baransel, 1979). Bu noktada Weberyen bürokrasinin hukuki dayanağa vurgu yaptığı belirtilebilir. Hukuki sınırlarla belirlenmiş yapının kalkınma için önemli bir aşama teşkil ettiği ve hukuksal açıdan sağlam bir temele oturtulan yapının ülkeye sermaye girişi yönünden de olumlu etki edebileceği söylenebilir. Bu bakımdan sağlam bir hukuk devleti yapısı oluşturmak aynı zamanda sağlam bir ekonomik yapının oluşmasına da olanak sağlayacaktır.

Özellikle sanayileşme ile birlikte eski örgüt yapıları yetersiz kalmış, gelenekler ve karizmatik liderler önemlerini yitirmiş ve rasyonel otoritenin önemi artmıştır. Bunun bir sonucu olarak bürokrasi olarak tanımlanan örgütlenme şekli ortaya çıkmıştır (Baransel, 1979). Ayrıca idari işlerin yöneticilerden bağımsız hale getirilmesi geleceğe aktarılabilen bir standartlaşmanın oluşmasına yol açmıştır (Özkalp ve Sabuncuoğlu, 1992).

2.2. Weber'in İdeal Bürokrasi Yaklaşımı

Max Weber, "ideal tip" adı altında bürokrasiyle ilgili olarak kuramsal bir analiz ortaya koymuştur. İdeal tip, herhangi bir değer yargısından bağımsız olarak bürokratik bir yapıyı ifade etmektedir. İdeal tip "(g)örgül gerçeği yansıtmayan ve onunla özdeş olmayan ancak görgül gerçeğin bu ideal yapıdan ne ölçüde ayrıldığını (ya da yaklaştığını) ölçmek amacıyla oluşturulmuş kavramsal bir soyutlama ve bilgi aracıdır" (Gülmez, 1975: 53). Öyleyse Weber'in bürokrasi olarak anlattığı kurum, gerçekte tam haliyle karşımıza çıkmaz çünkü anlatılan farklı örneklerde yer alan kimi özelliklerle inşa edilmiştir (Aydın, 2017). Yani Weber'in ideal tip kavramı, aslında olmasının istendiği şekilde değil; özel bir anlam yüklenerek örneği

bulunmayan manasında ifade edilmiştir. İdeal tip ütopyadır, yani bu şekilde örgüt oluşumu mümkün olmamaktadır (Akçakaya, 2016).

Weber ideal tip adı altındaki bürokrasi yaklaşımı dolayısıyla eleştirilere maruz kalmıştır. Ancak Weber, ideal tip bürokrasi yapısının varlığını savunmamakla birlikte bürokrasi modelini, mevcut bürokrasi yapılarının incelenmesi amacıyla bir kıstas olarak ifade etmiştir. Weber, büyük nitelikteki örgütleri incelemek için bürokrasi modelini kullanmış ve böylelikle örgütlerin bürokratikleşme aşamalarını ideal tip bürokrasi modeli ile karşılaştırmıştır (Akçakaya, 2016). Weber'in bürokrasiye ilişkin görüşlerine aşağıda alt başlıklar şeklinde değinilmiştir.

2.2.1. Weber' in İdeal Bürokrasi Yaklaşımının Karakteristikleri

Weber'in yaklaşımına göre modern bürokrasinin özellikleri şu şekildedir (Weber, 2012; Eryılmaz, 1993; Özkalp ve Sabuncuoğlu, 1992; Mullins, 1989; akt. Şahin, 1998: 47; Dereli, 1976):

1. Bürokrasinin işleyişinde temel olarak kanunlar-yönetmelikler tarafından düzenlenmiş olan resmi *yetki alanları ilkesi* vardır. Bu bağlamda;

i. Bürokratik yapının amaçları doğrultusunda gerekli görülen ve düzenlilik arz eden etkinlikler, resmi görevler şeklinde isimlendirilir,

ii. Belirtilen görevleri yerine getirmek amacıyla verilmesi gereken emirler ancak istikrarlı şekilde dağıtılan yetkiler aracılığıyla sınırlandırılan memurlar tarafından verilir,

iii. Belirtilen görevlerin düzenli bir şekilde ve devamlı olarak gerçekleştirilebilmesi için tedbirler alınır ve genel kurallar doğrultusunda kişiler istihdam edilir.

Belirtilen üç unsur, devlet nezdinde bürokratik bir alan oluşturmaktadır. Özel kesim nezdinde ise bürokratik bir girişime imkân tanımaktadır. Böylelikle, bürokrasi yalnızca modern devlet kesiminde, özel ekonomi kesiminde veya yalnızca en gelişmiş kapitalist kurumlarda tam olarak gelişmektedir.

2. Bürokraside alt dairelerin üst daireler tarafından denetlendiği net biçimde oluşturulmuş üst-alt sistemi mevcuttur. Bu duruma *daire hiyerarşisi* ve *temyiz kanalları* ilkeleri adı verilir. Bürokratik otoritenin özel ya da kamusal olarak isimlendirilmesi karakteri açısından önemli değildir.

3. Bürokratik yapının yönetimi yazılı belgelere ve her türden kâtipler kadrosuna dayanır. Prensipite kamu hizmetinin modern örgütlenmesi büroyu memurun özel meskeninden ayırır ve resmi işler özel hayatına

ilişkin işlerinden ayrı tutulur. Devlet paraları ve gereçleri memurun özel mülkünden ayrı tutulur.

4. Bürokratik yapının yönetimi ilgili alanda uzmanlık eğitimi gerektirir. Bu da devlet memurları için olduğu kadar modern yönetici için ve özel bir işletmenin çalışanı için de geçerlidir.

5. Tam olarak gelişmiş bir bürokratik yapıda işler zorunlu ve çalışma saatleri sınırlı olsa da memurun tam çalışma kapasitesi gerekmektedir.

6. Bürokratik yapının yönetimi genel kurallar doğrultusunda işler; istikrarlıdır, yorucudur ve öğrenilebilir.

Bunun sonucu olarak doğası gereği bürokratik yapının işleyişi belirlenmiş genel kurallarla bütünleşmiştir. Belirli konularda daireye emretme yetkisi verilmiş olsa da bu yetki kişisel bir ayrıcalıkla ilgili olmayıp sadece somut kurallar tarafından düzenlenmiştir (Shafritz, Ott ve Jang, 2016). Bürokrasi kavramını oluşturan öğelere ilişkin Weber (2012)'in görüşleri aşağıdaki başlıklarda verilmektedir.

2.2.2. Weber' in İdeal Bürokrasi Yaklaşımını Oluşturan Temel Özellikler

Bu başlık altında Weber' in ideal bürokrasi yaklaşımını oluşturan temel nitelikteki özellikler ifade edilmeye çalışılacaktır. Bu noktada bürokrasi yapısı içerisinde memurun durumu, bürokrasinin mali koşulları, bürokratik örgütlenmede önde gelenlerin yönetime karşı üstünlüğü, yönetim araçlarının bir elde toplanmasına ilişkin öne çıkan durumlar, sosyal farklılıkların eşitlenmesi ile bürokratik devamlılığın objektif-sübjektif temelleri gibi bürokrasi yapısının özellikleri açıklanacaktır.

2.2.2.1. Memurun Bürokrasi İçinde ve Dışındaki Durumu

Weber'in ussal bürokratik yaklaşımı bu yaklaşıma uygun memurların istihdamını gerektirmektedir. Bürokratik yapı içinde yöneticilik mesleği uzun bir zaman çalışma kapasitesini ve yazılı kurallarla belirlenmiş bir eğitim süreci ile genel olarak istihdam şartı olarak belirlenmiş özel bir sınavı gerektirir. Bürokratik anlamda memur en azından tam olarak gelişmiş modern devlette bir yöneticinin kişisel hizmetçisi değildir. Bunun gibi artık bir efendinin kişisel himayesi altında ve prensipte sadece ona karşı sorumlu ve salt kişisel bir karizmanın taşıyıcıları değildir (Shafritz, Ott ve Jang, 2016). Bürokratik yapıda memurun sosyal konumuna ilişkin aşağıdaki ilkeler ortaya çıkmaktadır (Weber, 1995; Weber, 1992; Ergun ve Polatoğlu, 1992; Baransel, 1979):

Sosyal saygı ve statü sözleşmesi, modern memur ister özel ofiste olsun isterse devlet dairesinde yönetilenlere karşı her zaman belirgin bir sosyal

saygı mücadelesi verir ve genellikle de buna ulaşır. Sosyal konumu, memurun derecesine dair yönergeler ve memur için makama hakaret ve devlet yetkililerini küçük düşürmeye karşı ceza kanununun özel yasakları ile korunur.

Seçime karşı atama, bürokraside klasik biçimde memur yüksek bir otorite tarafından atanarak göreve başlar. Tüm koşullarda memurların seçim yoluyla belirlenmesi hiyerarşik aslığın katı yapısında bir yumuşamaya neden olur. Prensip olarak seçilen memur üstleri karşısında özerk bir konuma sahip olur. Seçilmeyen fakat atanan bir memur teknik olarak daha doğru bir şekilde iş görecektir. Çünkü yalnızca işlevsel değerlendirme ölçütleri ve kendi öz niteliği onun kariyerini belirleyen temel unsurlar olacaktır.

Görev süresi ve yargısal bağımsızlık ve sosyal prestij arasındaki ters ilişki, devlet bürokrasilerinde memurluk ömür boyudur ve bu durum bütün benzer durumlar için gittikçe aynı olmaktadır.

Düzenli maaşın temeli olarak derece, bürokraside memur, sabit bir maaş ve emekli maaşı ile sağlanan yaşlılık güvencesine sahiptir. Maaş, yapılan iş karşılığında değil bunun yerine statüye yani işlev türüne (derece) ve dolayısıyla hizmetin uzunluğuna göre ölçülür.

Sabit kariyer hakları ve statü katılığı, bürokraside memurluk hiyerarşik olarak oluşturulmuş kamu hizmetlerinde bir kariyer basamağı olarak düzenlenmiştir. Memur, görev yaptığı süre zarfında hem önem hem de ücret bakımından daha yüksek düzeyde makamlara çıkmayı umut eder. Bu doğrultuda bürokratik yapıda gerçekleşecek terfiinin hangi ölçütlere göre belirleneceği net olarak tespit edilmelidir.

2.2.2.2. Bürokrasinin Parasal ve Mali Ön Koşulları

Para ekonomisinin gelişmesi ile günümüzde memurlar tazminatlarını parasal bir formda alırlar. Bürokrasinin devamı için para ekonomisi önemli bir ön koşuldur, ancak tek başına bir belirleyici değildir. Gelişmiş bir para ekonomisi saf bürokratik yönetimlerin meydana gelmesi için olmasa bile bürokratik yapının sürdürülebilir olması için sürekli gelirlerin varlığı gerekli olduğundan önemli bir ön koşuldur (Shafritz, Ott ve Jang, 2016).

2.2.2.3. Bürokratik Örgütün İleri Gelenlerin Yönetimine Karşı Teknik Üstünlüğü

Bürokratik örgütlenmenin temel belirleyicisi daima başka bir örgütlenme şekline karşı salt teknik üstünlüğe dayalıdır. Kamu yönetimine ait işlerin kusursuz bir şekilde, sürekli ve hızlı şekilde yürütülmesi öncelikle

kapitalist pazar ekonomisinin bir gereğidir. İşletme yönetimi artan kusursuzluk, süreklilik ve işlemlerin hızına dayanır (Weber, 2012).

2.2.2.4. Yönetim Araçlarının Bir Elde Toplanması

Bürokratik yapı yönetim araçlarının efendinin elinde toplanmasına dayanır. Günümüz ordusu geçmişte de örnekleri olduğu gibi teçhizatlarını ve erzakını lordun deposundan sağlar. Bu durum sanayi sistemindeki makine egemenliğinin üretim ve yönetim araçlarının bir noktada toplanmasını desteklemesine benzetilebilir. Ordu örgütlenmesi ile benzer şekilde diğer alanlardaki yönetimin bürokratikleşmesi de kaynakların bir yerde toplanmasıyla gerçekleşmiştir. Bürokratik devlet bütün idari giderleri bütçeye koyar ve alt otoritelere kullanımını devletin düzenlediği gider araçları sağlar (Weber, 2012).

2.2.2.5. Sosyal Farklılıkların Eşitlenmesi

Bürokratik örgüt genellikle ekonomik ve sosyal farklılıkların eşitlenmesini temel alır. Bürokrasi küçük homojen birimlerin özerk demokratik yönetimlerinin aksine modern kitle demokrasisine eşlik eder. Bu durum bürokrasinin doğasından kaynaklanır. Çünkü bürokrasi yetki icrasının imtiyaza değil hukuk önünde eşitliğe dayanmasını öngörür. Yani bürokraside bir makamın kullanılması sonucu herhangi bir ekonomik ya da sosyal imtiyaz edinilmez. (Shafritz, Ott ve Jang, 2016).

2.2.2.6. Bürokratik Sürekliliğin Objektif ve Sübjektif Temelleri

Bürokrasi yapısının sağlam temeller üzerinde ve tam olarak kurulması durumunda, bürokrasi yapısı yıkılması çok zor olan sosyal nitelikte bir oluşum olarak karşımıza çıkmaktadır. Buna ilaveten, bürokrasi yapısının sosyal nitelikteki eylemleri, rasyonel şekildeki eyleme dönüştürme aracı olmasından dolayı bürokrasiyi yöneten kişi açısından bir güç olarak görülmektedir. Eşit koşullar altında rasyonel olarak örgütlenmiş eylem her türlü kolektif ve sosyal eylemden üstündür. Bürokratik mekanizmaya bireysel olarak bir memur tarafından müdahale edilmesi mümkün olmamaktadır; bürokrasiyi yönetme durumu yalnızca üst mevkideki yöneticiler tarafından gerçekleştirilebilmektedir (Weber, 1995; Weber, 1992). Weber, ideal tip bürokrasi modeli ile aslında modern toplumun ihtiyaçları noktasında çözüm sağlayan bir örgüt şeması çizmektedir. Buna ek olarak Weber'in örgüt modeli kişisellikten uzak, kurallarla sınırlandırılan, rasyonel bir şekilde işleyen modeldir. Bu modelin bazı durumlarda aksamaları olabileceği göz önünde bulundurulur. Weber bürokrasiyi kişiler üzerinde otorite kurabilmenin sağlam bir yolu olarak belirtir (Weber, 1993; akt. Aytaç, 2005).

Weber, modern örgütlenme noktasında iki yönlü bir bakışa sahiptir. Bir yönden akılcı nitelikteki örgütlerin rasyonel özellik göstereceğini belirtir, diğer yönden ise örgütsel akılcılığın ileri noktaya varmasının, davranışlarda örnek yanları çoğaltacağı uyarısında bulunur. Bürokrasilerin yaratıcılık, özgürlük gibi insani erdemler üzerinde bozucu etkiler oluşturabileceğine değinir (Weber, 1993; akt. Aytaç, 2005: 327). Aynı zamanda Weber, katı nitelikteki disiplinin, denetimin, işbölümü ile uzmanlaşmanın bürokrasi içerisinde iş görenlerin yaratıcılıklarını engelleyeceğini belirtir (Suğur, 2000: 346). Dolayısıyla Weber, modern bürokrasinin etkili şekilde işleri yürüttüğünü kabul etmekle beraber, bürokrasinin kişisel özgürlüğü kısıtlayan bir mekanizma olduğunu belirtir. (Aytaç, 2005).

Weber' in ideal tip bürokrasi yapısına bakıldığında aslında ekonomik krizlerin görüldüğü 1970'li yıllara kadar özellikle gelişmiş kapitalist devletler tarafından herhangi bir itiraza maruz kalmadığı görülmektedir. Bu bakımdan 1960'lı yıllar sonrasında ekonomide devlet müdahalesinin olmaması gerektiği görüşlerinin kabul görmesiyle birlikte devlet bürokrasisi sorgulanmaya başlanmıştır (Akın, 2009). Weber'in ideal tip kuramına yönelik birtakım eleştiriler geliştirilmiştir. Bunlar şu şekilde ifade edilebilir (Şahin, 1998);

- Kurallar ve metotlar, kayıt tutma ve kâğıt işleri üzerinde gereğinden fazla durulursa araç, amaç haline gelebilir.
- Memurlar, bürokratik statüler ve kurallara karşı bağımlılık geliştirebilir.
- Kişisel teşebbüs, esneklik ve değişen şartlara uyum güçleşir.
- Teşkilat içindeki görev ve sorumluluklar işgüzar bürokratik davranışlar ve yönetim metotlarını dışa karşı gizleme reaksiyonu doğurabilir.
- Gayri şahsi ilişkiler rutin davranış kalıplarının teşkilatta yerleşmesine neden olarak problemlere çözüm bulma hevesini yok edebilir.

Weber'in bürokrasi anlayışına sistemli bir eleştiri getiren Parkinson'a göre yöneticiler örgütte kendi güçlerini koruma yönünde hareket ederler. İş hacmindeki küçük bir büyümeyi yeni memur istihdamı için fırsat görürler. Yardımcılarına kritik bilgi ve yetki devri yapmazlar ve yardımcılarının sürtüşmelerini sağlayarak örgütün farklı takımlara bölünmesine göz yumarlar. Bugün bürokrasinin normal özellikleri haline gelmiş birçok hastalık, yöneticilerin örgüt amaçlarını kendi amaçlarının gerisine atmasından kaynaklanmıştır (Kaya, 1994).

Weber'in bürokrasi modelinde örgütler büyük ölçekli olmakta, iş ve yetkiler kurallarla bağlı olup ast-üst ilişkisi ise belirgin olmakta ve keyfi uygulamalara yer vermemek amacıyla memurlar yasal güvencelerle bağlanmaktadır. Buna karşın yeni yaklaşımlarda örgütlerin küçük olması, karar alma şekillerinin esnek şekilde geliştirildiği, hiyerarşik yapının ise sert şekilde düzenlenmediği, istihdam politikalarının esnek olduğu, memurların güvencelerinin sınırlandırıldığı ve görevde yükselme, kıdem esası ve görevde kalmanın daha çok performans esasına dayandırıldığı bürokrasi şekli gelişmiştir (Akın, 2009: 124). Weber'in bürokrasi modeline bir takım eleştiriler de getirilmiştir. Bu doğrultuda, Weber bireyi tanımlarken bir üstünlük olgusu olarak tanımladığı gayrişahsilik kavramı nedeniyle eleştirilmektedir; çünkü insan, birçok felsefi akıma göre tercihleriyle ve değerleriyle tam anlamıyla bir varlıktır (Öztaş, 2015: 159). Bunun yanında, Weber'in modern örgütlerde bürokrasinin hep rasyonel olarak yürütüldüğüne dönük tezi de itirazlarla karşılaşmıştır. Çünkü üstlerin astlara dönük davranışları gibi birtakım alanlarda, bürokraside keyfi kurallar mevcuttur. Bürokratik yapılar, zamanla varlıklarını devam ettirmek için, amaçların manipüle edip yetkisini ve bütçesini artırma yoluna gidebilir (Eryılmaz, 1993: 80-81; Öztaş, 2015: 161).

Weber'in modelinde bilgi ve iletişim teknolojilerinde ortaya çıkan gelişime dönük bir değişken de yoktur. Ayrıca günümüzde etkisi artan teknokrat sınıfına Weber, otorite tipleri arasında yer vermemiştir (Öztürk, 2003: 12-13). Bunun yanı sıra, Weber bürokratik örgütlerin içindeki informel ilişkileri dikkate almamış ve toplumlar arasındaki kültürel farklılıkları göz ardı etmiştir (Öztaş, 2015: 159-164; Eryılmaz, 1993: 82).

3. Niskanen' in Bürokrasi Yaklaşımı

Niskanen (1968) iktisat alanının bürokrasiyi ve bürokratları maksimum faydaya ulaştıracak bir teori sağlamadığını ifade etmiştir. Aslında sosyologlar ve politika bilimciler bürokratik davranış çalışmalarını tek bir modelin etkili olduğu bir alan haline getirmişlerdir. Kamu yönetimine halen hâkim olan yaklaşım, hangi nedenle olursa olsun verimli olmak isteyen bürokratlara örgütsel yapı, bilgi sistemi ve analiz sağlamak üzerine odaklanmaktadır. Bununla birlikte, bu yaklaşım, bürokratin kişisel hedeflerinin bürokrasinin etkinliği ile tutarlı olmasını sağlayan koşulları geliştirmemekte veya yeteri kadar göz önüne almamaktadır. Bu durumu ortaya çıkaran şey bürokratik davranışı yorumlarken, ekonomi biliminin mantığını oluşturan öz çıkar aksiyomunu kullanmaya devam edilmesidir. Yani bireyler seçimlerini en istenenden en az istenene kadar sıralayarak faydasını maksimize etmek istemektedir (Sterne, Rabushka ve Scott, 1972).

Günümüzde ekonomik faaliyetlerin büyük ve artan bir oran ile bürolarda yürütülmekte olduğu göz önüne alındığında ekonomistler şu soruları yanıtlamak noktasında katkı sağlamamaktadır: Bürokrasilerin ayırt edici özellikleri nelerdir? Bir bürokrasi teorisinin kritik unsurları nelerdir? Özellikle, bürokratların maksimizasyon¹ güdüsüyle hareket etmesine neden olan şeyin nedir? Bu koşullar altında bürokratların maksimizasyon davranışının sonuçları nelerdir? (Niskanen, 1968). Bunun üzerine Niskanen (1968) bir model geliştirmiş ve bürokrasiyi fayda maksimizasyonu çerçevesinde ekonomik bir aktör olarak ele almıştır. Niskanen, bu modelin iki temel özelliği olduğunu belirtmiştir:

- i. Bürokratlar, talep ve maliyet koşulları göz önüne alındığında, bütçenin, denge çıktısındaki asgari toplam maliyetlere eşit veya daha büyük olması şartıyla, bürolarının toplam bütçesini en üst düzeye çıkarmaya çalışır.
- ii. Bürolar belirli bir bütçe için belirli bir çıktı (veya çıktıların birleşimi) alışverişinde bulunur. Yani bürokratlar, iktidarın kendilerinden istediği mal ve hizmet üretiminin karşılığı olarak bütçe ödeneklerinin artırılmasını isterler ve bu bir tür değiş-tokuş olarak isimlendirilebilir.

Bürokratin fayda fonksiyonuna girebilecek çeşitli değişkenler arasında şunlar bulunur; maaş, büro için ön koşullar, kamu itibarı, güç, himaye, büro yönetim kolaylığı ve değişiklik yapma kolaylığı (Niskanen, 1968). Son iki değişken dışındaki değişkenler toplam bütçenin monoton pozitif fonksiyonlarıdır. Bürokrat aynı zamanda hayatta kalmak için kendi bütçesini maksimize etmek istemektedir. Sonuç olarak bürokrat çalıştığı büronun etkili olma düzeyine göre görevine devam edecektir ve bu durum ciddi biçimde büronun diğer çalışanlarına bağlıdır. Niskanen'in bu ilk argümanına temelde iki eleştiri gelmiştir. Bunlardan ilki bürokratların yalnızca faydalarını maksimize etmek için değil, çoğunlukla kamu yararını sağlama amacına dönük görev yapan kişiler olmalarıdır. Yani bürokratlar yalnızca parasal endişelere sahip kişiler değildir. (Sterne, Rabushka ve Scott, 1972). Ancak Niskanen bazı bürokratların şüphesiz kamu yararı için çalıştıklarını ancak kamu yararı ifadesinin muğlak olması nedeniyle bu noktada ortak bir tanımlamanın olmadığını ifade etmektedir. Bu nedenle bir bürokrat kendine göre oluşturduğu kamu yararı anlayışına uyumlu olarak bütçesini maksimize etme fonksiyonunu devam ettirebilir. Hatta egosantrik olmayan bir bürokrat bile görevine devam edebilmek için

¹ Maksimizasyon kavramı, Niskanen'in üzerinde önemle durduğu bürokratların kendi çıkarları doğrultusunda faydalarını maksimum düzeyde tutarak hareket etmeleri şeklinde ifade edilebilir.

bütçesini düşünmek zorunda kalabilir. Çünkü bürokratin sponsorlar ve büronun çalışanları ile ilişkilerinin doğası gereği, bütçesini maksimize edemeyen bürokratların görev süresi kısa olmaktadır (Blais ve Dion, 1990). Sonuç olarak sorun bürokratin fedakâr mı, egosantrik mi olduğu problemidir ve bu temelde kişilerin bürokrasiye ilişkin yaptıkları tanımlar ile çözümlenebilir. Ancak Niskanen modelinde bir bürokratin kişisel faydasını, bütçenin bir fonksiyonu olarak kabul etmiş ve bürokratları egosantrik davranmak zorunluluğuna sahip kişiler olarak tanımlamıştır.

Bürokrasi, vatandaşlarla birlikte siyasi aktörlerin de öfkelerini çekebilecek şekilde olumsuz sayılabilirken (Brodkin, 2006), yerinin doldurulamayacak kadar önem arz ettiği için olumlu sayılabilmektedir. Bürokrasinin olumlu olarak nitelendirilebilen yönü; ulusal ve uluslararası ilişkileri yönetebilmek amacıyla oluşturulan bir mekanizma olarak değerlendirilebilir. Bundan ötürü bu özellik diğer herhangi bir örgütlenmenin başaramayacağı bir anlam barındırmaktadır. Bürokrasinin olumsuz nitelikteki özelliği ise; katı, ağır, kötü işleyen, rüşvet ve kayırmacılık içeren, demokratiklik ilkesinden uzak, hesap verebilirliği olmayan, belli bir kesimin çıkarı doğrultusunda hareket eden bir yapılanmayı ifade etmektedir. Bu bakımdan bürokrasi, iki zıt yöne sahip olan ve bu iki farklı yönü içinde barındırarak var olan bir yapıdır. Dreijmanis'in belirttiği ana sorun, yöneticilerin çalışanlar ile birlikte, kural koyanların emrinde mi, yoksa kendi faydalarına göre mi davranacaklarıdır. Aslında tarihi seyirde örgütlerin ayrıştığı husus bu olmuştur (Dreijmanis, 2008:159). Bu nokta bürokrasi ile siyaset arasındaki temel ayrımlardan biridir (Aydın, 2012).

Niskanen (1975) bürokratlar ve politikacılar arasındaki ilişkiyi ele almıştır. Bu kapsamda politikacılar büroya belirli bir fon sağlamaktadır ve bu fon ile bürokratik kurumlar kendisinden hizmet talep edenlere hizmet sağlamaktadır. Büro üretmiş olduğu hizmeti sadece hükümete satmaktadır ve politikacılar da talep ettikleri hizmeti yalnızca bürodan satın almaktadır. Karşılıklı hizmet alış-veriş durumu ise bir fiyat üzerinden değil bütçe kapsamında gerçekleşmektedir. Ayrıca monopolcü bir piyasada taraflar arasındaki pazarlık şartlarını etkileyen unsurlar belirlenmeden çıktı düzeyi de belirlenmemektedir. Bu modelde bürokratlar faydalarını maksimize etmek isteyen ve tercihlerini hükümetteki politik partiye dayatabilen tekelciler olarak görülmektedir. Modelin temel versiyonunda bütçe toplam üretim maliyetine eşit veya daha fazla ise bürokrat faydasını maksimize etmeye çalışacaktır. Denge çıktısına, toplam maliyet politikacıların her bir çıktı seviyesi için sağlayacağı maksimum fona eşit olduğunda ulaşılabilecektir. Bu modelin ana sonuçlarından biri asgari maliyetle aşırı bir üretim çıktısının oluşmasıdır. Bürokratik arz modeline bakıldığında ise bürolar çıktı tercihlerini belirlerken bütçe maksimizasyonu düşüncesiyle hareket

ederler (Niskanen, 1975). Ayrıca Niskanen toplumsal taleplerin toplanması sorunu çözülmüş olsa da kamusal kurumların talep ettiği hizmetler talep edilen miktardan fazla olacağı için kamu yararına hizmet etmeyeceğini belirtmiştir (Şahin İpek ve Şataf, 2013).

Niskanen (1971) bütçe maksimizasyonu hipotezini genel fayda fonksiyonuna dayandırarak değil aksine, bürokratların maaşları, statüsü ve takdir yetkisinin doğrudan ve olumlu bir şekilde bürolarının bütçesinin büyüklüğü ile ilişkili olacağı anlamında ampirik kanıt ve verilere dayalı olarak oluşturmuştur. Bununla birlikte Niskanen (1971)'in hükümet ve büro arasındaki iki yönlü monopol ilişkisi günümüz ilişki yapısını yeteri kadar temsil edemese de hükümet ve büronun hem bütçe hem de çıktı hakkındaki tercihlerini ayrı ayrı değerlendirmemizi sağlaması açısından faydalıdır (akt. Casas-Pardo ve Puchades-Navarro, 2001). Niskanen kamu ekonomisindeki büyümeyi bürokrasinin arz yönünde oluşturduğu gereksiz bütçe büyüklükleri olarak belirtmiştir. Özellikle piyasa aktörleri ile karşılaştırıldığında bürokratik oluşumların öncelikleri kaynak kullanımında etkinlik sağlamak olmamakla birlikte, fazla kaynak kullanımı ise kamusal kaynakların etkinsiz kullanımına neden olmaktadır (Demir, 2015).

Niskanen bürokratların hükümete karşı bir monopolcü avantajına sahip olduğu ve bürokratların hükümete istedikleri düzeyde çıktı sunma veya sunmama gibi öneride bulunabildiklerini varsaymaktadır. Ayrıca devlet dairesinin fonksiyonel anlamda uzmanlaşmış bir monopol olması her devlet dairesinin yasama organıyla pazarlık gücünü arttıracaktır. Bu açıdan hükümet ve bürokratlar arasındaki bir pazarlıkta bürokrat tarafı daha avantajlı konumda olacaktır (Özkıvrak, 2002).

Bir diğer yönden bürokratlar yaptıkları işlerle ilgili olarak politikacılardan fazlaca bilgi sahibi olmalarından dolayı, kamu yararının göz ardı edilmesi gibi durumlar ortaya çıkabilmektedir. Bu durum Amerikan literatüründe belirtilen “Kongrenin Feragati” isimli hipotezin gelişimine zemin hazırlamıştır. Amerikan yasama organı ise kamu siyasetleri üzerinde bulunan yetkilerini bürokratlara devretmiştir (Tierean ve Bratucu, 2009: 246).

Niskanen (1971), bürokratların her durumda bütçelerini arttırmaya çalıştıklarını ve bundan dolayı da devletin gereksiz bir şekilde büyümesine neden olduklarını belirtmiştir. Buna ek olarak Lowi (1979), ABD’de, bürokratik kurumlar üzerinde yasama organının etkili şekilde kontrol sistemini sağlamadığını ifade etmiştir. Bürokrasiye olan ihtiyacın demokratik değerlerle uzlaştırılması noktasındaki zorluk 21.yy kamusal hayatının önemli problemlerinden biri olmaktadır. Niskanen, Mosher,

Downs, Wilson gibi akademisyenlere göre bürokrasi ve bürokratlar demokrasiyi boğmaktadır; bu nedenle bürokratların rolleri azaltılmakla birlikte devlet de küçültülmelidir. Böylece hem karar verme süreçlerinde siyasetçilerin rolü artacak hem de vatandaşların çıkarları maksimize edilebilecektir (Farazmand, 2010: 249).

4. Weber ile Niskanen'in Bürokrasi Yaklaşımları ve Türk Bürokrasisi

Türkiye'de bürokrasi yapısı incelendiğinde özellikle siyasi sistemin, iktidar ve bürokrasinin temel belirleyicisi olduğu söylenebilir. Bununla birlikte Türk bürokrasi tarihine bakıldığında, Osmanlıdan bu yana şekillenen bir bürokratik yapının varlığından söz edilebilir. Ayrıca, günümüz modern bürokratik yapısının oluşmasında Tanzimat'ın etkisi kaçınılmazdır. Bu bakımdan Tanzimat'tan Osmanlı'nın yıkılışına kadarki dönemi, padişahın elindeki yetkileri yitirmesinin de etkisiyle birlikte meşruyetçi bürokrasinin yükselmesi olarak tanımlamak mümkündür (Belet, 2008). Bu dönem kapsamında devlet yapılanma şeklinin merkezîyetçi nitelikte olmasının ana belirleyicilerinden biri bürokrat asıllı elit kesime dayalı bürokrasi olmaktadır. Buna ek olarak aynı dönemde bürokrasinin, siyasal yapıya karşı ayrıcalıklara sahip olduğu görülmektedir. Elit kesim tarafından elde edilen bu üstünlük Kanuni Esasinin ilanı ile de devamlılığını sürdürmüş ve Cumhuriyet yönetimine kadar devam etmiştir. Ayrıca Tek Parti döneminde ise patrimonyal olarak ifade edilebilen özellikteki devlet adamları, Osmanlı Devletindeki siyasi ve idari nitelikteki yapılanmayı aynı şekilde devam ettirmişlerdir. Bu döneme ilişkin bürokrasi-siyaset ilişkisini Weberyan bakış açısıyla değerlendirmek gerekirse, Osmanlı Devletinden süre gelen geleneksel nitelikteki bürokratik yönetim anlayışı ile hukuki rasyonel bürokratik yönetim anlayışının bir arada bulunduğunu söylemek mümkündür. Bu bakımdan modern bürokrat kökenli elit kesim reformların yürütücüsü konumunda bulunmakta ve halk karar alma sürecinden dışlanmaktadır. Buna göre hukuki rasyonel bürokratik yönetim anlayışı dâhilinde geleneksel bürokratik yönetim anlayışı işlerliğini devam ettirmiştir (Yılmaz, Doğan, İnankul, 2013: 280-281). Tek parti döneminin, bürokratların patrimonyal özellikler taşıdığı göze alındığında Niskanen'in ifade etmiş olduğu bürokratların fayda maksimizasyonu güdüsüyle hareket etmesi özelliği taşıdığı söylenebilir. Ayrıca bu dönemde halkın karar alma sürecinden dışlanmış olmasından dolayı, Niskanen'e göre, kurumların talep ettiği hizmetler talep edilen miktardan fazla olacağı için kamu yararına hizmet etme noktasında bürokrasi yetersiz kalacaktır.

Özetlemek gerekirse tek parti döneminde bürokrasi, ağırlıklı olarak toplumu düzenlemenin bir aracı olarak işlev görmüştür. Bununla birlikte yansız bir bürokrasi ve demokratik ilkelerin esas alındığı yapıya geçilmesi 1950 yılını kapsayan Demokrat Parti iktidarı dönemine denk gelmiştir (Peker, Yörükoğlu ve Eryiğit, 2014). Demokrat Parti döneminde bürokrasi ve iktidar arasında bir güç yarışının mevcut olduğundan bahsedilebilir. Bununla ilgili olarak memurların emeklilik yaşlarının indirilmesi, resen emeklilik süreçleri ve bakanlık emrine alma işlemlerinin varlığından söz edilebilir (Tutum, 1972). Dolayısıyla bürokrasinin önemi azalmakla birlikte bürokrasinin iktidara bağımlılığı öne çıkmaktadır.

Demokrat Parti dönemi sonrası meydana gelen 1960 darbe olayları sonrasında oluşturulan 1961 Anayasası aslında bürokrasinin siyasi iktidar karşısında güç kazanmasını sağlamış olsa da bürokrasinin Tek Parti dönemindeki kadar güç kazanmadığını söylemek mümkündür. Bununla birlikte bu dönem sonrası bürokrasinin gücünde artış olduğu söylenebilir. Özellikle belirtmek gerekirse bu dönem sonrasında askeri-sivil bürokrasi düzeni şeklinde ikili bürokrasi düzeni oluşmuştur. Özetle bu dönemlerde bürokrasinin ağırlığı artmıştır (Eryılmaz, 1995: 223). 1980'li yıllara gelindiğinde dünya genelinde görülmeye başlanan özelleştirme ve devletin küçültülmesi politikaları uygulamalarının hâkim olmaya başladığı dönemi ifade etmektedir. Bu özelleştirme ve devletin küçültülmesi politikalarının bürokrasi yönünden yansımalarına bakıldığında, kurum içi yönetim şeklinin bu durumdan etkilenmediği ve bürokrasiye hâkim olan zihniyetin değişmediği söylenebilir. Özetle bu dönemde de bürokrasi yapısı aşırı merkeziyetleşme, kuralcılık ve kırtasiyecilik gibi niteliklerini korumaya devam etmiştir (Eryılmaz, 1995). 1980'li yıllar itibarıyla neo-liberal uygulamaların Türkiye'de uygulama bulması ile birlikte bürokrasinin hareket alanı daralmakta ve demokrasinin hareket alanı ise genişlemektedir. (Peker, vd. 2014: 183). Türk bürokrasi yapısı özellikle 2000'li yıllardan itibaren yeniden yapılanma sürecine girmiştir. Bu kapsamda yönetim yapıları ve prosedürleri bakımından yaşanan bu yeniden yapılandırma sürecinin şüphesiz Avrupa Birliği ile uyum kapsamında gerçekleştiği söylenebilir (Eryılmaz, 2011: 265). 2000'li yıllardan itibaren özellikle bürokratik oligarşi yapısının Türkiye için tehlike olabileceği düşüncesinden hareketle yönetim merkezli yerel mevzuatta düzenlemeler yapılmıştır (Atmaca ve Günay, 2020).

Bürokratik tarafsızlığı sağlamanın en önemli kriterlerinden biri olarak ile girmesine karşın en çok istismar edilen bir kavram olmuştur. Bununla birlikte bürokratik yapıda liyakat kavramı önemli bir yeterliliği ifade etmektedir. Ayrıca bürokratik tarafsızlığın sağlanabilmesi için de liyakat önemli bir aşama olarak kabul edilebilir. Bürokratik tarafsızlık ise

öncesinde belirlenmiş olan kurallar ve benimsenmekte olan bürokratik kültürle sağlanabilecektir. Bu bağlamda Weberyana ideal bürokrasi modelinde memurların tarafsızlığının sağlanabilmesi için rasyonel kuralların gerekli olduğu bu kurallar sayesinde duygusal yönde kararlar alınmasının önüne geçilebileceği belirtilmiştir (İzci ve Bozdoğan, 2016).

Aydın (2012), Türkiye’de liyakat sisteminin işletilmediğine vurgu yapmış ve bu durumu Türk bürokrasisinin bürokrasi problemi olarak belirtmiştir. Bununla birlikte çalışan bir liyakat sisteminin, bürokratik işleri iyileştireceği ifade edilmiştir. Ayrıca Türk kamu bürokrasisinde liyakat sorununun yanı sıra otorite hiyerarşisinin çok kademeli bir yapıya sahip olması, yetkilerin üst basamakta toplanması, kuralların çokluğu, yönetimde takdir yetkisinin yetersizliği ve verimsizlik gibi problemlerin de varlığından söz edilebilir (Akçakaya, 2016). Bu doğrultuda özellikle Weberyana bir bakış açısı ile bakılırsa hiyerarşik komuta zincirinin kademe yapısının çokluğu, iş bölümünün yetersizliği ve bürokrasi kapsamında kural ve yönetmeliklerin karmaşıklığı bakımından Türk bürokrasi yapısı eleştirilebilir.

Weber’in ideal tip bürokrasi yapısında belirttiği dakik olma, devamlılık arz etmesi, verimlilik, disiplin sağlama, hızlı olma, güvenlik sağlama gibi bir takım ilkelerin bürokrasi yapımıza uygulanabilmesi için bürokrasinin iş göremez ve hantal yapısından arındırılması gerekmektedir. Bu şekilde bürokrasi yapısı etkin ve verimli bir şekle kavuşabilecektir (Gökçe ve Şahin, 2002: 19). Ayrıca Weberyana bürokrasi tipine Türk bürokrasi yapısının tam manasıyla uygun olmadığı belirtilebilir (Bozkurt, 1998: 3574). Türkiye’de kurucu nitelikte olan asker-sivil bürokrasisi üstün çıkar güdüsüyle hareket noktası bulduğu için bürokrasi özellikle ideolojik ve siyasi değerlerle özdeşleşmiştir. Bu durum bürokrasinin topluma karşı doğrudan bir sorumluluk alanı bulmaması ile sonuç bulmuştur (Peker, vd. 2014). Dolayısıyla çıkar güdüsüyle hareket eden bürokrasi sistemi Niskanen’in vurgu yaptığı gibi kamu yararından sapmaları meydana getirebilecektir.

Sonuç

Bürokrasi genel anlamda kamu sektörünü ifade etmekle beraber özel sektör için de kullanılabilen bir kavramı ifade etmektedir. Bu açıdan bir yönetim organizasyonunda çalışanları niteleyebilmekte, örgütsel biçim ve kırtasiyecilik şeklinde ifade edilebilmektedir. Bürokrasi kavramının Weber’le ilk olarak sistemli şekilde ele alındığı söylenebilir. Weber bürokrasisi ideal tip bürokrasiyi tanımlamaktadır. Buna göre Weber bürokrasiyi para ekonomisinin gelişimine bağlamıştır. Bu açıdan bürokrasi

örgütlenme biçimi ve memur statüsünde olan insan boyutuyla ele alınmıştır.

Bir örgütlenme sistemi şeklinde ele alınan bürokrasi yapısı içeriğinde kişisellik barındırmayarak kanunlarla ve kurallarla koruma altına alınmıştır. Kanun ve kuralların yanı sıra hiyerarşik yapılanma, iş bölümü ve uzmanlaşma, ast-üst ilişkisinde profesyonelliğin sağlanması, raporlar aracılığıyla işlemlerin kaydının tutulması ile memurların tam kapasite çalışmasına imkân sağlamaktadır. Bu açıdan Weber bürokrasiyi örgütlenmenin rasyonel bir şekli olarak ifade etmiştir. Ayrıca bürokratik üstünlük, mal ve hizmet üretimindeki modern teknoloji yöntemlerindeki yenilenmeden oluşmaktadır. Bunun için kapitalist veya sosyalist iktisadi temel barındıran bir sistem gerekli değildir. Bununla birlikte Weber bürokrasi tipinde siyaset ile bürokrasi arasında bir ayırım olduğu da görülmektedir. Bu ayırmada siyaset açısından bakıldığında, siyasetin ülke yönetiminde tercihler ve çözüm sunabilme gibi niteliklerinin olması etkili olmaktadır. Bürokrasi açısından bakıldığında ise bürokrasinin daha teknik özelliğe sahip olması ve siyasetin sınırları dışında etki göstermesi belirtilebilir. Fakat bu ikili yaklaşımlar özellikle 2. Dünya Savaşından sonra etkisini yitirmiştir. Çünkü bürokratların da siyasal eğilimli olma ihtimali bulunmaktadır ve bürokratik yapı içerisinde de mücadele kavramı terfi ve azil gibi işlemlerde siyasal bir nitelik oluşturmaktadır. Bu doğrultuda Weber bürokrasisinin daha kapitalist ve devlet müdahalesinin daha baskın olduğu yönetim şekillerinde görülme ihtimali daha fazladır. Dünya genelinde 1960'lı yıllara kadar devlet müdahalesi önemini yitirmiştir. Bu yıllarda yaşanan ekonomik krizlerin de etkisiyle devlet müdahalesi minimum düzeye inmeye başlamış ve serbest piyasa ekonomisine geçiş kapsamında neoliberal yaklaşımlar benimsenmeye başlanmıştır. Bunun bir sonucu olarak devlet bürokrasisi de bir takım eleştirilere maruz kalmıştır.

Niskanen bürokrasisi ise kamu kuruluşları üzerinde yoğunlaşmıştır. Kamu kuruluşları hizmetlerinin sayısının artması önemli olmakla birlikte kaynaklarının ekonomik kullanımına yoğunlaşmamaktadır. Niskanen bürokrasiyi fayda maksimizasyonu çerçevesinde ele almıştır. Bu çerçevede maaş, ön koşullar, kamu itibarı, güç, himaye ve büro yönetimi gibi fonksiyonlar ifade edilmektedir. Bürokrat büro bütçesini maksimum tutmak istemektedir. Fakat bu durumda bürokratların kişisel bir amaç doğrultusunda değil kamu yararı doğrultusunda görevde buldukları için parasal endişelere sahip olmaması şeklinde eleştiriler bulunmaktadır.

Niskanen bürokratlar ile politikacılar arasında ilişkiyi de ele almaktadır. Politikacılar büroya belirli miktarda fon sağlamaktadır, bürokratlar ise sağlanan bu fon ile hizmet sunmaktadır. Büro üretmiş olduğu hizmeti

hükümete satmakta ve politikacılar ise talepte buldukları hizmeti yalnızca bürodan satın alabilmektedir. Bu durum ise bütçe aracılığı ile gerçekleştirilmektedir. Bu açıdan bürokratlar tercihlerini hükümete dayatabilecektir. Böylelikle piyasa aktörleri ile karşılaştırıldığında bürokratik oluşumların kamusal kaynakların etkisiz şekilde kullanımına neden olacağına ve kamu ekonomisinin bürokrasi kanalıyla büyüyerek gereksiz bütçe büyüklüklerine sebep olacağına dikkat çekmiştir. Bürokratik oluşumlar bu şekilde fazla kaynak kullanımına neden olabilecektir. Buna ek olarak her devlet bürokrasisi kendi bünyesinde uzmanlaşmış bir monopolcü güce sahiptir ve böylelikle hükümet ile bir pazarlık durumunda bürokratik yapının daha avantajlı taraf olacağı açıktır. Çünkü ilgili kamu hizmetini sunabilecek bir alternatif bulunmamaktadır. Dolayısıyla bürokratik yapılanmalar demokratiklik ilkesi ile bağdaşmamaktadır. Niskanen' in bürokrasi şeklinde de Weber'in ideal bürokrasisinde olduğu gibi bürokratik yapılanmanın daha hâkim olduğu ve devletin büyümesi şeklinde oluştuğu söylenebilir. Neoliberal yaklaşımların hâkim olduğu günümüzde demokratiklik ilkesine uyum, verimlilik, etkinlik, performans gibi kavramların ön plana çıkması doğrultusunda bürokratik yapılanma yani devletin fonksiyonunun en aza indirilmesi gerekli görülmektedir. Böylelikle kamu yararı daha ön plana çıkacak ve siyasi aktörlerin ise rolü daha etkili yönde oluşacaktır.

Türk bürokrasi yapısına bakıldığında ise genel itibarıyla siyasi sistemin temel belirleyici olarak ön plana çıktığı görülmektedir. Türk bürokrasi yapısının Weber ve Niskanen açısından değerlendirilebilmesi için bürokrasi yapısının dönemlere ayrılarak ele alınması gerçekçi sonuçlara ulaşmayı mümkün kılacaktır. Bununla birlikte Osmanlı bürokrasi yapısının Türk bürokrasi sistemi üzerinde etkili olduğunu söylemek mümkündür. Türk bürokrasi tarihine bakıldığında Tek parti döneminde halkın yönetimden dışlandığı ve elit bürokrat kökenin bürokrasiyi kendi kararları doğrultusunda yönetebilmesi açısından Niskanen'in bürokratların fayda maksimizasyonu çerçevesinde hareket ettiği şeklindeki ifadesini doğrular niteliktedir. Ayrıca bu durum kamu yararından uzaklaşılacağı şeklinde de yorumlanabilir. Demokrat parti döneminde ise bürokrasinin önemi azalmakla birlikte iktidara bağımlı bir bürokrat yapı dikkat çekmektedir. Bu dönem sonrasında ise bürokrasinin genel olarak eskiye göre güç kaybı yaşadığı söylenebilir. 1980'li yıllara gelindiğinde özelleştirme ve kamu politikalarının azalması gibi uygulamalar, Türk bürokrasi yapısında herhangi bir değişikliğe neden olmamıştır. Buna ek olarak Weber' in ideal bürokrasisinde önemli bir ilke olarak kabul edilen liyakat kavramı Türk bürokrasi yapısında önemli bir problem olarak yer edinmiştir. Ayrıca Weberyen bir bakış açısı ile bakıldığında hiyerarşik komuta zincirinin kademe yapısının çokluğu, iş bölümünün yetersizliği ve bürokrasi

kapsamında kural ve yönetmeliklerin karmaşıklığı bakımından Türk bürokrasi yapısı eleştirilebilir. Bu açıdan Weber'in ideal tip bürokrasi yapısına Türk bürokrasi yapısının uygun olmadığı belirtilebilir.

Kaynaklar

- Akbulut, Ö. Ö. (2006), *Doç. Dr. Birkan Uysal Sezer'in 08.12.2016 Tarihli Küreselleşme ve Siyaset Doktora Dersinde Tutulan Notlar*, Ankara: TODAİE Yayınları.
- Akçakaya, M. (2016), Bürokrasi Kuramları ve Türk Kamu Yönetiminde Bürokratik Sorunlar, *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 18(3), s.669-694.
- Akın, O. (2009), Bürokrasi Yaklaşımları Açısından Weber ve Mises, *Mülkiye*, 33(264), s.101-128.
- Ataman, G. (2001), *İşletme Yönetimi*, İstanbul: Türkmen Kitabevi.
- Atmaca, Y. ve Günay, M. C. (2020). Bürokratik Oligarşi: Türk Kamu Yönetimi Sistemi Ekseninde Bir Analiz, *Research Studies Anatolia Journal* 3 (3) 199-210.
- Aydın, N. (2012), Weberyen Bürokraside Liyakat ve Türk Kamu Bürokrasisinden Bir Kesit: 'Siyasetin Bürokrasi İronisi', *Sayıştay Dergisi*, 85, s.51-67.
- Aydın, R. (2017), Bürokrasiyi Toplumsal ve Siyasal Boyutuyla Ele Alan Kuramsal Yaklaşımlar, *Hitit Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 10(2), s.993-1006.
- Aytaç, Ö. (2005), Modern Bürokrasiler ve Yabancılaşma Ethosu, *Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 15(2), s.319-348.
- Baransel, A. (1979), *Çağdaş Yönetim Düşüncesinin Evrimi*, İstanbul: Fatih Matbaası.
- Belet, M. S. (2008), Türk Kamu Yönetiminde Siyaset ve Bürokrasi İlişkisi: Üst Kurullar Bürokrasisi (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Selçuk Üniversitesi, Konya.
- Berkman, A. Ü. (1975), Comparative Public Administration and the Study of Bureaucracy, *ODTÜ Gelişme Dergisi*, 8.
- Blais, A. ve Dion, S. (1990), Are Bureaucrats Budget Maximizers? The Niskanen Model & Its Critics, *Polity*, 22(4), s.655-674.
- Bozkurt, Ö., Ergun, T. ve Sezen, S. (1998), *Kamu Yönetimi Sözlüğü*, Ankara: TODAİE Yayınları.

- Bozkurt, V. (1998). Cumhuriyet Döneminde Bürokrasi-Siyasal Elit Halk İlişkileri: 1923-1960, *Yeni Türkiye Dergisi*, 23-24, s.3571-3577.
- Casas-Pardo, J. ve Puchades-Navarro, M. (2001), A Critical Comment on Niskanen's Model, *Public Choice*, 107(1-2), s.147-167.
- Demir, F. (2011), Bürokrasi-Demokrasi İlişkisi ve Bürokratların Seçilmişlerce Kontrolü Sorunu, *Yönetim ve Ekonomik*, 18(2), s.63-84.
- Demir, İ. C. (2015), *Kamu Maliyesi* (2. Baskı), Afyonkarahisar: Limit Yayınları.
- Dereli, T. (1976), *Organizasyonlarda Davranış*, İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayını.
- Ergun, T. ve Polatoğlu, A. (1992), *Kamu Yönetimine Giriş* (4. Baskı), Ankara: TODAİE Yayınları.
- Eryılmaz, B. (1993), *Bürokrasi*, İzmir: Anadolu Matbaacılık.
- Eryılmaz, B. (1995), *Kamu Yönetimi*, İzmir: Akademi Kitapevi.
- Eryılmaz, B. (2002), *Bürokrasi ve Siyaset*, İstanbul: Alfa Yayınları.
- Eryılmaz, B. (2011), *Kamu Yönetimi* (4. Baskı), Ankara: Okutman Yayıncılık.
- Eryiğit, B. H. ve Yörükoğlu, F. (2012), Modernleşme Süreçlerinde Demokrasi ve Bürokrasi İkilemi ve Kavramlarının Anlamsal Boyutları Üzerine Bir İnceleme, *Akademik Bakış Dergisi*, 32, s.1-18.
- Farazmand, A. (2010), Bureaucracy and Democracy: A Theoretical Analysis, *Public Organization Review*, 10(3), s.245-258.
- Gökçe, G, Şahin, A. ve Örselli, E. (2002). Türkiye'de Siyasetin Bürokrasi Üzerindeki Etkisi: Siyasallaşma, *Selçuk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 4, s.45-58.
- Gökçe, O. ve Şahin, A. (2002), 21. Yüzyılda Türk Bürokrasisinin Sorunları ve Çözüm Önerileri, *Sosyal ve Ekonomi Araştırmalar Dergisi*, 2(3), s.1-27.
- Gülmez, M. (1975), Weber ve İdeal Tip Bürokrasi Anlayışı, *Amme İdaresi Dergisi*, 8(1), s.47-73.
- Güven, H. S. (1976), İdare Siyaset İlişkileri ve Personel Yönetimi Açısından Önemi, *Amme İdaresi Dergisi*, 9(1), s.50-70.

- İzci, F. ve Bozdoğan, S. (2016), Türk Kamu Yönetiminde Bir Problem Alanı Olarak Bürokrasi-Siyaset İlişkisi, *Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi*, s.34-46.
- Kapani, M. (2011), *Politika Bilimine Giriş* (5. Baskı), İstanbul: Bilgi Yayınevi.
- Kaya, Y. K. (1994), *Çağdaşlaşma Yolunda Deve Dikenleri: Devlet-Bürokrasi-İnsan*, Ankara: Bilim Yayınları.
- Koçel, T. (1989), *İşletme Yöneticiliği*, İstanbul: İşletme Fakültesi Yayınları.
- Massie, J. L. (1983), *İşletme Yönetimi* (Çev. Şan Özalp vd.), Eskişehir: Beytaş Yayınları.
- Niskanen, W. A. (1968), The Peculiar Economics of Bureaucracy, *The American Economic Review*, 58(2), s.293-305.
- Niskanen, W. A. (1975), Bureaucrats and Politicians, *The Journal of Law and Economics*, 18, s.617-643.
- Öncü, A. (1982). *Örgüt Sosyolojisi*, Ankara: Sosyal Bil. Derneği Yayınları.
- Özkalp, E. ve Sabuncuoğlu, Z. (1992), *Örgütlerde Davranış*, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları.
- Özkıvrak, Ö. (2002), Kaynak Tahsisinde Etkinlik Açısından Piyasa Başarısızlığının ve Devletin Başarısızlığının Karşılaştırılması (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Dokuz Eylül Üniversitesi, İzmir.
- Öztaş, N. (2015), *Yönetim* (3. Baskı), Ankara: Otorite Yayınları.
- Öztürk, K. Ö. (2003), *Bürokrasinin Gücü ve Siyaset*, Ankara: Siyasal Kitabevi.
- Peker, K., Yörükoğlu, F. ve Eryiğit, B. H. (2014), Türk Demokrasinin İnşasında Bürokrasinin Rolü, *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 12(23), s.165-188.
- Peters, B. G. (2010). Bureaucracy and Democracy, *Public Organization Review*, 10, s.209-222.
- Sager, F. ve Rosser, C. (2009), Weber, Wilson, and Hegel: Theories of Modern Bureaucracy, *Public Administration Review*, 69(6), s.1136-1147.
- Seker, S. E. (2014), Max Weber ve Bürokrasi, *YBS Ansiklopedi*, 1(1), s.27-30.

- Shafritz, J. M., Ott, J. S. ve Jang, Y. S. (2016), *Classics of Organization Theory* (8. Edition), Cengage Learning.
- Sterne, R., Rabushka, A. ve Scott, H. (1972), Serving The Elderly: An Illustration of the Niskanen Effect, *Public Choice*, 13(1), s.81-90.
- Suğur, S. (2000), Bir Yasal-Ussal Örgütlenme Biçimi Olarak Bürokrasi, *Anadolu Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Dergisi*, 1(2).
- Şahin İpek, E. A. ve Şataf, C. (2013), Kamu Kurumlarının Etkinliği Sorunsalı, *Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 35(1), s.28-53.
- Şahin, A. (1998), Bürokrasi Kuramı ve Türk Bürokrasisi (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Selçuk Üniversitesi, Konya.
- Şaylan, G. (1986), *Türkiye’de Kapitalizm, Bürokrasi ve Siyasal İdeoloji*, Ankara: V Yayınları.
- Tierean, O. ve Bratucu, G. (2009), The Evolution of the Concept of Bureaucracy, *Bulletin of the Transilvania University of Braşov*, 2(51), s.245-250.
- Tutum, C. (1972), *Türkiye’de Memur Güvenliği*, Ankara: TODAİE Yayınları.
- Weber, M. (1992), Bureaucracy, J. M. Shafritz ve A. C. Hyde içinde *Classics of Public Administration*, California: Wadsworth Publishing.
- Weber, M. (1995), *Toplumsal ve Ekonomik Örgütlenme Kuramı* (Çev. Ö. Ozankaya), Ankara: İmge.
- Weber, M. (2012), *Ekonomi ve Toplum* (Çev. Latif Boyacı), İstanbul: Yarı Yayınları.
- Yılmaz, A. (1997), Siyasal ve Bürokratik Yozlaşma, *Yeni Türkiye*, 3(13), s.418-438.
- Yılmaz, N., Doğan, K. C. ve İnankul, H. (2013), Tek Parti İktidarı Döneminde (1923-1946) Bürokrasi ve Siyaset İlişkisinin Weberyana Değerlendirmesi, *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 27(3) s.263-284.

