

NEO-WEBERYEN DEVLET VE BÜROKRASİ

Geliş Tarihi (Received Date) 27.03.2018
Kabul Tarihi (Accepted Date) 06.05.2018

Mehmet ÖZDOĞAN¹

Özet

Uzun bir tarihi geçmişi olan “bürokrasi” kavramı, geleneksel kamu yönetimi anlayışı EHiile birlikte etkinlik kazanmış, 1929 Ekonomik Krizi ve II. Dünya Savaşı sonucunda ortaya çıkan “Refah Devleti” uygulamaları ile altın çağını yaşamıştır. 20. yy son çeyreğinde Refah Devleti’ne olan inanç sarsılmış, bürokrasi verimsizliğin, kırtasiyeciliğin, kaynak israfının ve kuralcılığın hâkim olduğu, yapılanmalar olarak görülmeye başlanmıştır. 1970’li yılların sonlarından itibaren devletin daha etkin, ekonomik ve verimli olması gerektiği kabulünden hareketle, kamu kesiminin küçültülmesi ve piyasa ilkeleri etrafında yeniden düzenlenmesi yönünde kamu yönetimi reformları dikkati çekmekte ve hemen hemen gelişmiş ya da az gelişmiş bütün ülkelerdeki reform pratikleri de Yeni Kamu İşletmeciliği akımı çerçevesinden açıklanmaktadır. Ancak özellikle 2000’li yıllarda sözkonusu reformların etkilerinin değerlendirilmeye başlanmasıyla birlikte reform sonuçlarının her yerde hedeflendiği gibi olmadığı ortaya çıkmıştır.

Ayrıca yapılan araştırmalar, siyasal, toplumsal ve ekonomik kültürün reformların uygulanmasını ve sonuçlarını etkilediğini göstermiş, bu açıdan da Yeni Kamu İşletmeciliği çerçevesinin kamu yönetiminde reformları izlemek ve açıklamak için tek yol olmadığı anlaşılmıştır. Bu çerçevede çalışmanın amacı, geleneksel bürokratik mekanizmaların tamamen ortadan kaldırılarak tasfiye edilmesi yerine, aksayan, verimsizleşen, kaynak israfına sebep olan yönleri modern yönetim prensiplerine göre revize edilerek, amacı devlete ve bireye hizmet etmek olan etkili, verimli, düzgün işleyen mekanizmalar haline getirilebileceği düşüncesini ileri süren Neo-Weberiyen Devlet yaklaşımını analiz etmektir.

Anahtar Kelimeler: Neo-Weberiyen Devlet, Bürokrasi, Yönetişim, Yeni Kamu İşletmeciliği, Post-bürokrasi.

NEO-WEBERIAN STATE AND BUREAUCRACY

Abstract

The notion of “bureaucracy” has a long history. It gained a strength due to the traditional understanding of public administration and witnessed its golden age thanks to the practices of “Welfare State” which was born just after the Economic Crisis of 1929 and the WW II. However, the trust on the Welfare State has been shaken by the last quarter of the 20th century and bureaucracy has become a face of officialism, prescriptivism, and wastefulness of resources. Consequently, by the late 70s, nearly all developed and developing countries embraced a reformation process. This process was driven by the “New Public Management” movement and advocated a more active, economic, and productive state. It aimed to shrink the size of public administration and re-organise it around the market principles. However, by the 2000s, the impact evaluation of these reforms revealed that these aims were failed to achieve.

Further studies show that political, social, and economic culture impact the application of these reforms and their outcomes, and in this regard, they reveal the framework of the “New Public Management” is not the only way to track or explain the public administration reforms. In this sense, the aim of this study is to analyze “Neo-Weberian State” perspective. Neo-Weberian State perspective advocates revision of the parts of the bureaucracy that hinder, cause waste of resources and that are unproductive instead of total abolishment of them. These revision is supported by the principles of modern public administration and the aim is to make them more efficient, productive, and functioning to serve the state and the individual.

Key words: Neo-Weberian State, Bureaucracy, Governance, New Public Management, Post-bureaucracy.

GİRİŞ

Devlet, yönetim faaliyetlerini gerçekleştirmek için bürokratik bir örgütlenmeye ihtiyaç duymuştur. Tarih sahnesine çıkışı modern anlamdaki devletten daha önceye rastlayan bürokrasi,

¹ Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Doktora Öğrencisi, mozdogano@hotmail.com

insanların bir arada yaşamaya başladıkları andan itibaren gelişen bir kavramdır. Ancak bürokrasinin tarih içindeki asıl geliştiricisi ve taşıyıcısı devlet olmuştur.

Bürokrasi, kelime olarak, Latince “*bureau*” ve Yunanca “*kratos*” sözcüklerinden türetilmiştir. Kelimenin ilk parçası olan “*bureau*”, Latince koyu, kasvetli renkleri anlatmak için kullanılan “*burrus*” kelimesinden gelir. Aynı kökten gelen “*la bure*” ise, memurların kullandığı masalara sermek için kullanılan örtü anlamına gelmekteydi. Yani masaları örtmede kullanılan koyu renkli kumaşı ifade eden “*bureau*” kelimesi, önceleri masayı daha sonraları ise büro olarak kullanılan bütün bir odayı ifade etmek için kullanılmıştır. Kelimenin ikinci parçası “*kratos*” ise yönetim, egemenlik, iktidar anlamına gelen ve yönetim biçimine işaret eden bir Yunanca kelimedir (Özer, Akçakaya, Yaylı ve Batmaz, 2015: 244). Aslında bu benzetme ile memurların toplum üzerinde giderek artan egemenliği ifade edilmek istenmektedir. Memurların bu hâkimiyeti, onların hizmet yürüttükleri bir araçla (yazı masası) ya da mekânla (büro) nitelendirilmiştir (Eryılmaz, 2015:260).

Yönetim ve siyaset ile de yakından ilgili bir kavram olan bürokrasi kelimesini bugün kullandığımız anlamda ilk kez, 18. yüzyılda yaşayan Fransız Ticaret Bakanı Vincent de Gournay kullanılmıştır. Daha sonra da günümüze kadar birçok dile çevrilmiştir (Özer vd., 2015: 244).

Bürokrasi denildiğinde örgütlerin olumsuzluklarını ve resmi otoritenin kötüye kullanılmasını anlatmakta kullanılan pejoratif (asağılayıcı-kötüleyici) bir kavram aklı gelmektedir. Bu anlamda bürokrasi; “*Verimsizlik, işlerin ağır yürümesi, kuralcılık, kırtasiyecilik, sorumluluktan kaçma, yönetimde gizlilik, yetki devretmekte isteksizlik, otoriteye aşırı bağlılık gibi olumsuz davranış ve işlemlerdir*”. Bu özellikler, bürokrasinin değil, bürokratik hastalıklar olarak nitelenen “*Bürokratizm*”in belirtileridir. İkinci anlamda bürokrasi, belirli özelliklere sahip bir örgüt biçimi olarak tanımlanmaktadır. Bu tanım Max Weber ile ortaya çıkmıştır. Weber, “*Protestan ahlaki, para ekonomisinin gelişmesi, ulus devletlerin ortaya çıkması, devletlerin görevlerinin artması ve kapitalist sistemin gelişmesi*” ile birlikte “*modern bürokrasilerin*” ortaya çıktığını belirtmektedir. Weber’in bürokrasi kuramına göre, modern bürokrasilerin en belirgin özellikleri, “*yetki ve görevlerin kurallarla önceden tespit edilmesi, işlemlerin ayrıntılı usullere ve kurallara bağlı olması, gayri şahsilik, otorite hiyerarşisi, işbölümü, faaliyetlerin dosyalanması, gizlilik, süreklilik, uzmanlık*” olarak sayılabilir. Bu anlamda bürokrasi diğer örgüt biçimlerinden üstün rasyonel bir örgüt biçimidir (Öztaş, 2014: 147-152).

20.yüzyıla gelindiğinde, 1929 Dünya Ekonomik Krizi ve II. Dünya Savaşı, bireyin ve özel sektörün güçsüzleşmesine, devletin himaye edici ve koruyucu olarak, ekonomik toplumsal alanın her alanına doğrudan müdahale ederek, birey karşısında güçlenmesine, görev, yetki ve sorumluluklarının artmasına sebep olmuştur. Özellikle II. Dünya Savaşı’ndan sonra Avrupa Kıtası’nda, devletler, Weberyen anlamdaki bürokratik yapılarla örgütlenmiş gittikçe büyüyen dev yapılanmalar haline gelmişlerdir. Bu döneme “*Refah Devleti*” dönemi denmiştir. 1980’li yıllarda, Refah Devletleri gerek istihdam gerek kamu harcamaları bakımından sayısal bazda en yüksek seviyelere tırmanmıştır.

20. yüzyılın son çeyreğinde Refah Devleti inancı sarsılmıştır. Bürokrasi, “*verimsizliğin, kırtasiyeciliğin, kaynak israfının ve uzayıp giden gereksiz kuralcılığın*” hâkim olduğu, ortaya çıkış ve işleyiş amacından tamamen uzaklaşmış, günümüz modern toplumlarının ihtiyaçlarını karşılayamayan, gereksiz yapılanmalar olarak görülmeye başlanmıştır.

1980’lerden sonra, “*Yeni Sağ*” in söylemlerinde, dünyada yaşanan ekonomik ve sosyal krizler sonucu, Sosyal Refah Devleti ve bürokratik yapılanmalarını sınırlandırmak, yeniden yapılandırmak için reform çalışmaları hız kazanmıştır. Bu reform çalışmaları, “*İşletmeciler Devlet Anlayışı*”, “*Yönetişim*”, “*Post-bürokratik Yapılanmalar*” gibi, işletme yönetimi disiplini içinde kullanılan “*kavram*” ve “*yöntemlerin*” kamu yönetiminde de uygulanabileceğini öngörmektedir.

20.yüzyıl son çeyreğinde hız kazanan bu reform çalışmalarına göre, aşırı büyüyen hantallaşan, katı bir hiyerarşinin, kuralcılığın, merkeziyetçiliğın, detaylı planlara göre yönetimin hâkim olduğu bürokratik yapılanmalardan; esnekliğin, hızlı ve kaliteli hizmet sunumunun, performans ve yurttaş memnuniyetine dayanan, görev-yetki ve sorumlulukların daha rasyonel ve günün gereklerine göre belirlenip paylaşıldığı, hizmetlerin yerel birimlerce yerine getirilmesinin amaçlandığı, vatandaşın müşteri gibi görülerek, kaliteli hizmet sunulduğu, “*alternatif bürokratik yapılanmalara*” geçiş

öngörülmektedir. Bu bağlamda ekonomik ve toplumsal yapının yönetiminden sorumlu olan devlet, yeni örgütlenmeyi gerçekleştirebilme ve biçimlendirebilme sürecinde yeniden yapılandırılmaktadır.

Bu politikaların temel amacı, devleti tam anlamıyla ortadan kaldırmak değildir. Yaşanan paradigma değişimi yönetim bilimine temelde yönetim anlayışının ve buna uygun olarak örgütlenmenin ve örgüt yapılarının değiştirilmesi şeklinde etkide bulunmaktadır. Bu bağlamda paradigma değişiminin doğrudan görüldüğü en önemli alanlardan biri de bürokrasidir. Bürokratik değişme sorunu yönetim bilimi ile ilgili gerek kitap, gerek makale, gerekse araştırma-tez düzeyinde yapılan birçok çalışmanın ya bütününe ya da önemli bir kısmına damgasını vurmaktadır.

Tarama değerlendirme yöntemi ile hazırlanan bu çalışmanın amacı, geleneksel bürokratik mekanizmaların tamamen ortadan kaldırılarak tasfiye edilmesi yerine, aksayan, verimsizleşen, kaynak israfına sebep olan yönleri modern yönetim prensiplerine göre revize edilerek, amacı devlete ve bireye hizmet etmek olan etkili, verimli, düzgün işleyen mekanizmalar haline getirilebileceği düşüncesini ileri süren Neo-Weberyan Devlet (NWD) ve bürokrasi yaklaşımını analiz etmektir.

1. Kavramın Ortaya Çıkışı ve Gelişimi

1970'li yılların sonlarından itibaren devletin daha etkin, ekonomik ve verimli olması gerektiği kabulünden hareketle, kamu kesiminin küçültülmesi ve piyasa ilkeleri etrafında yeniden düzenlenmesi yönünde kamu yönetimi reformları dikkati çekmekte ve hemen hemen gelişmiş ya da azgelişmiş bütün ülkelerdeki reform pratikleri de Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ) akımı çerçevesinden açıklanmaktadır. Ancak özellikle 2000'li yıllarda sözkonusu reformların etkilerinin değerlendirilmeye başlanmasıyla birlikte reform sonuçlarının her yerde hedeflendiği gibi olmadığı ortaya çıkmıştır. Ayrıca yapılan araştırmalar, yönetsel, siyasal, toplumsal ve ekonomik kültürün reformların uygulanmasını ve sonuçlarını etkilediğini göstermiş, bu açıdan da Yeni Kamu İşletmeciliği çerçevesinin kamu yönetiminde reformları izlemek ve açıklamak için tek yol olmadığı anlaşılmıştır. Neo-Weberyan Devlet (NWD) 2000'li yıllardaki bu gelişmeler ışığında kamu yönetimi reformlarını izlemek için yeni bir yaklaşım ortaya koymuştur (Çiner ve Olgun, 2015: 205)

Neo-Weberyan Devleti anlamak için kuram ve uygulama düzeyinde iki anahtar kavram vardır. Bunlardan birincisi Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ), ikincisi ise kamu yönetimi reformlarıdır. Christopher Pollitt ve Geert Bouckaert tarafından Kıta Avrupası'ndaki kamu yönetimi reformlarını açıklamak için geliştirilen bu yaklaşım kamu yönetimi reformlarının genel çerçevesinin YKİ tarafından oluşturulduğu yönündeki kabule itirazla başlar. Bilindiği gibi, YKİ, neoliberal devlet ve ekonomi anlayışı çerçevesinde kamu yönetimini klasik Weberci bürokratik yaklaşımın karşısında konumlandırmakta, işletmecilik tekniklerinin kamu yönetiminde uygulanmasını savunmaktadır (Çiner ve Olgun, 2015: 206). Sırasıyla YKİ ve ardından Post-bürokrasi yaklaşımının ifade edilmesi, NWD yaklaşımının tasvirini kolaylaştıracaktır.

1.1. Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ)

1970'lerin sonlarına doğru ortaya çıkan ekonomik kriz sonrasında refah devleti uygulamalarının sürdürülebilir olmaması, krizin temel sorumlusunun devlet olarak görülmesi ile sonuçlanmıştır. Bu çerçevede YKİ yirminci yüzyılın son çeyreğinde Geleneksel Kamu Yönetimine (GKY) meydan okuyan en önemli akım ve yaygın bir kanaat olarak karşımıza çıkmaktadır.

İşletmecilik, ekonomik rasyonalizasyon, devletin yeniden keşfi olarak da adlandırılan ve en bilindik adıyla YKİ olarak anılan (Denhardt ve Denhardt, 2003: 4) bu yaklaşım kısaca "özel sektör ve işletme yaklaşımlarını kamu sektörüne uygulamayı esas alan fikirler ve uygulamalar bütünüdür" (Denhardt ve Denhardt, 2000: 550).

YKİ adıyla bilinen reform paketinin ortaya çıkışı kısaca, 1970'li ve 80'li yıllarda görülen mali krizlerin devletlerin hizmet sunumunu önemli ölçüde sekteye uğratmaları (Denhardt ve Denhardt, 2003: 5) ve "20. yy'ın sanayileşmiş ekonomilerine öncülük eden bürokratik yapıların büyük, hantal ve iş görmez yapısının iletişim ve ekonomik olayların anında gerçekleştiği yeni bir dönem için oldukça ağır ve külfetli hale gelmesi" (Piffner, 2004: 4) olarak ifade edilebilir. Bunun için YKİ, başat bir ilke olarak "bürokrasiden" uzaklaşmayı amaçlar (Hughes, 2014:159).

YKİ'nin işletme yönetim usullerini esas alıp özelleştirmeyi bu denli teşvik etmesinin bir nedeni, ekonomik getirisinin yanında “bürokrasinin sorunlarıyla başa çıkılmak istenmesi” olduğu söylenebilir (Wilson, 1996: 376). Nedeni basittir: Daha az devlet varsa daha az bürokrasi var demektir.

Kamu yönetimi, yirminci yüzyılın son çeyreğinde küresel ölçekte yaşanan ekonomik ve siyasal/ideolojik değişimlerin bir sonucu olarak önemli bir ilgi ve tartışma alanı haline gelmiştir. Kamu yönetiminin teori ve pratiğine ilişkin bu tartışmalar YKİ başlığı altında yapılmıştır. YKİ özel sektör zihniyeti ve yöntemleri ile kamu sektörünün yönetilmesini öngören bir yaklaşımdır. Bu yaklaşımın ortaya çıkmasında birçok faktör rol oynamıştır. Bunların başında ekonomik, siyasal ve toplumsal faktörler gelmektedir. 1970 lerdeki petrol krizlerini takip eden ekonomik bunalım ve ikinci dünya savaşı sonrasında Keynesyen ekonomi ve refah devleti anlayışları temelinde, yerleşik işleyişi sorgulayan ve reddeden liberal-muhafazakâr siyasal hareketin etkisiyle devletin ekonomik ve sosyal hayattaki rolü ve ağırlığı yeniden tartışma konusu haline gelmiştir. Yaşanan bu tartışmalar neticesinde özellikle batılı devletler büyük devlet olgusuna karşı devletin küçültülmesi politikası çerçevesinde, kamu harcamalarının azaltılması ve KİT'lerin özelleştirilmesi gibi yollara başvurmuştur. 1990'lı yıllarda ise, tartışmaların küçülen devletin nasıl daha etkin yönetilebileceği sorusuna odaklanmıştır (Ömürgönülşen, 2014: 3-4). Dolayısıyla, YKİ anlayışının ortaya çıkışında ekonomik ve siyasal faktörler belirleyici olmuştur.

YKİ'nin ortaya çıkışını ekonomik ve siyasal faktörlerin yanı sıra toplumsal faktörler de tetiklemiştir. Toplumsal faktörler iki boyutta incelenebilir. Bu boyutların ilki, vatandaşın devletten daha kaliteli hizmet talebinde bulunmasıdır. Toplumsal faktörler bağlamında değinilmesi gereken bir diğer boyut, özellikle Batının gelişmiş ülkelerinde yaşanan nüfustur. Yaşanan nüfus beraberinde sosyal refah hizmetlerine olan talebi artırmaktadır. Yukarıda dile getirilen ekonomik ve mali krizin bir sebebinin artan kamu harcamaları olduğu göz önüne alındığında, devletin YKİ'yi neden benimsediği daha iyi anlaşılabilir (Sobacı, 2009 51-52)

Pollitt ve Bouckaert'e göre (2011: 9-10) YKİ yaklaşımı;

“Bir yandan kamu sektörünün işletme kavram, teknik ve değerlerinin ithal edilerek geliştirilebileceğini anlatan genel bir kuram ya da doktrin; diğer yandan da çıktılarının ölçümü aracılığıyla performansa yönelik vurgu; piyasa tipi mekanizmaların benimsenmesi; büyük ve çok-işlevli örgüt yapıları yerine yatay, küçük, uzmanlaşmış örgüt yapılarının tercih edilmesi; sözleşmelerin hiyerarşik ilişkilerin yerine geçmesi; kamu hizmetinden faydalananlara “müşteri” gibi davranma gibi özel kavramları ve uygulamaları içeren bir bohça”dır.

YKİ akımı, Christopher Hood'un 1991'de *Public Administration* dergisinde yayımlanan “A Public Management For All Seasons?” başlıklı makalesine dayandırılmaktadır. YKİ'nin arka planında iki temel kuram mevcuttur. Hood (1991: 5-6) da benzer biçimde, YKİ'nin ortaya çıkışını iki farklı fikir akımının evliliği olarak nitelendirmektedir. Bu akımların ilki, kamu tercihi teorisi, işlem maliyetleri teorisi ve asil-vekil teorisine dayanan yeni “kurumsal iktisat”; diğeri ise, “işletmecilik” (managerialism) anlayışıdır. YKİ, kamu sektörünün yönetimine dair bir anlayış değişikliğine işaret etmektedir. Hood (1991:4-5), bu anlayış değişikliğini şu şekilde özetlemektedir:

- Kamu sektöründe profesyonel yönetime geçiş
- Performans standartları ve ölçülerinin açıkça belirtilmesi
- Sonuç odaklı yaklaşım
- Kamu sektöründeki birimlerin küçük parçalara ayrılması
- Kamu sektöründe rekabete önem verilmesi
- Özel sektör tarzı yönetim tekniklerine önem verilmesi
- Kaynakların tutumlu bir şekilde kullanılması

Pek çok ülkede türlü biçimlerde görülen kamu yönetimi reformlarının YKİ çerçevesinde incelenmesi yanıltıcı biçimde basitleştirilmiştir. YKİ'nin sıraladığı ilkelerin her ülkede aynı şekilde

görülmeyişini ve sonuçlarının da aynı olmadığını belirten Pollitt ve Bouckaert (2011: 72) bunun nedenlerini şu şekilde belirtirler:

“Öncelikle, geçmişte tek bir yönetim sistemi yoktur, pek çok farklı yönetim sisteminden bahsetmek mümkündür. Geçmiş tek bir yönetim sistemine indirgemek tarihe haksızlık etmektir. İkinci olarak, bazı yönetsel sistemler geleneksel bürokrasi imgesine otursa da bazıları gerçekten geleneksel bürokrasi imgesine oturmaz. Üçüncü olarak, YKİ okunca verilen geleneksel bürokrasi tanımı tek boyutlu olmaya eğilimlidir, çoğunlukla bürokrasinin olumlu yanlarını görmezden gelerek olumsuz yönlerine odaklanır.”

Her ülkenin yönetim sisteminin farklı olması nedeniyle reform uygulamaları, reformların etkileri ve sonuçları birbirinden farklıdır. Aynı reform programı bile bu biriciklikten ötürü farklı sonuçlar doğurur. Örneğin, Avustralya, Kanada, Yeni Zelanda, Birleşik Krallık ve ABD gibi ülkeler performans esaslı yönetime, YKİ'nin piyasacı ilkelerine daha açıkken; Belçika, Fransa, Finlandiya, Almanya, İtalya gibi ülkeler yapısal ve kültürel olarak bu tür ilkelere daha az açıktır (Pollitt ve Bouckaert, 2011: 73).

Pek çok ülke reform sürecinde YKİ araçlarından faydalanmışsa da hepsini aynı şekilde değerlendirmek uygun değildir. Hood (1991:4) da benzer şekilde, kamu yönetimi reformu konusunda YKİ çatısı altında toplanan, reforma giden ülkelerde görülen benzer uygulamaların varlığından bahsetmekte, ancak bu ülkelerin YKİ ilkeleri olarak sıralanan uygulamalardan eşit derecede etkilenmediğini bu ilkeleri eşit derecede uygulamaya koymadığını belirtmektedir.

Bütün idari reform hareketlerinde olduğu gibi, YKİ de zamanla çeşitli eleştirilere maruz kalmıştır. Bu eleştiriler, YKİ yaklaşımının özellikle demokrasi açısından doğurduğu zaafı etrafında toplanmaktadır. 1990'lı yılların sonlarına doğru gelindiğinde, artık YKİ uygulamalarının somut yan etkileri görülmeye başlandığı için bu anlayış ile hayata geçirilen idari düzenlemeler ve politikalar da tartışmaya açılmıştır. YKİ reformları çerçevesinde, özellikle kamu sektöründeki birimlerin küçük parçalara ayrılması, yetki devri ve kamu yönetimde diğer kurumlarla bağlantısız dikey yapılanmalar oluşturma (siloization, pillarization) gibi eğilimler idari yapının büyük oranda parçalanmasına yol açmıştır (Hatipoğlu, 2015: 155).

YKİ reformları çerçevesinde parçalanmış idari yapı nedeniyle ortaya çıkan en önemli sorunlardan biri koordinasyon ve işbirliği eksikliğidir. YKİ yaklaşımı büyük oranda dikey koordinasyona önem verdiği için kamu kurumlarının yatay koordinasyonu ihmal edilmiştir. Kurumlar arasında yatay koordinasyon eksikliği, farklı kurumlar tarafından aynı işlemlerin tekrarlanması ve hatta aynı alanda faaliyet gösteren kurumların birbirleriyle rekabet içerisine girmeleri gibi kamu yönetiminde etkinliği düşüren sonuçlara yol açmıştır. Bu nedenle, devletler YKİ reformlarının bu yan etkilerini ortadan kaldırmanın çözümünü arayarak, yeni bir reform gündemi oluşturmak zorunda kalmışlardır. Bu reform gündeminin önemli bir parçası kamu yönetiminde yeniden bütünleşmeyi sağlamaktır (Hatipoğlu, 2015: 156).

YKİ yaklaşımı geride bırakılan 30 yılı aşkın süredir dünya üzerindeki devletlerde (Türkiye'de dâhil) geniş bir uygulama imkânı buldu. Ancak kamu yönetiminin dinamik yapısı, vatandaşların devlet ile olan ilişkilerinde meydana gelen değişim, değişen toplumsal dinamikler ve sosyal olgular kamu yönetiminde teorisyen ve pratisyenleri devrin ihtiyaçlarına göre yeni alanlarda düşünmeye sevk etmiştir.

1.2. Post-bürokrasi Yaklaşımı

“Post” kelimesi genellikle modern olanın tersini anlatmak için kullanılan bir kavram olarak tartışmalarda yerini almaktadır. Buradaki “post-bürokrasi” de “yeni” ve eskinin karşıtı olanı ifade etmek üzere bürokrasi sonrası anlamında kullanılmakta ve post-bürokrasi, bürokratik yönetimin yerine geçecek olan alternatif bir örgüt tipi olarak kabul edilmektedir.

Günümüzün kamu ve özel sektör kurumları kendilerini, üretim ve dağıtım şekillerinde meydana gelen değişiklikleri ve farklılaşan çevresel faktörleri daha fazla dikkate almak ve bu değişime ayak uydurmak zorunda hissetmektedirler. Bu sonuçta geleneksel bürokrasinin yetersizlikleri

ve yarattığı sorunlar büyük rol oynamaktadırlar. Bürokrasiye tepki olarak gelişen uygulamaların nedeni de budur (Akçakaya, 2016: 287).

Bürokratik örgüt tipinin değişimini anlatan bu olgunun doğuşu, kapitalizmin içinde bulunduğu tarihsel koşullar altında daha esnek ve hızlı bir örgüt modeli yaratabilmeye dayanmaktadır. Bu düşünce temelinde post-bürokrasi evrenselci bir bakış açısıyla ele alınmakta ve değişimin her yerde aynı ilkeler üzerinden gerçekleşeceği iddia edilmekte ve değişim, Batılılaşma ve modernleşme düşünceleri ile de meşrulaştırılmaktadır (Bozkurt, 1977: 180-182). Hâl böyle olunca da bürokraside meydana gelen değişme tarihsel bir bağlamla ele alınmamakta ve değişimin her koşulda Batı'ya benzetmekle gerçekleşeceği savunulmaktadır. Bu düşüncelerin bürokrasinin örgüt tipi açısından somut görünümü katı, hiyerarşik ve aşırı merkezîyetçi olarak nitelendirilen yapının yerini yatay, esnek ve kâr odaklı işleyecek post-bürokratik bir yapıya bırakması iddiasıyla karşımıza çıkmaktadır. Literatürde post-bürokrasinin hiyerarşik ilişkilerin azaltılması, örgütlerin daha yatay hâle getirilmesi, kurallara uymak yerine işyerinde esnekliğe önem verilmesi, sürekli çalışma yerine esnek çalışmanın getirilmesi, proje usulü çalışma, çalışanların yetkilendirilmesi, takım çalışması ve dikey kariyer yerine yatay kariyerin hâkim kılınması olarak kullanılması da bu iddiayı destekleyen örneklerdir (Övgün, 2010: 53).

Post-bürokrasinin sadece örgüt tipindeki değişime yönelik kullanıldığını gösteren bir diğer kanıt da post-bürokrasi yerine kullanılan diğer kavramlardır. Post-bürokrasi, literatürde sanal örgüt, ağ tipi örgüt, bilgi çağı örgütü gibi eş anlamlı sözcüklerle anılmaktadır (Ateş, 2003: 58). Post-bürokrasi yerine kullanılmakta olan bu isimlendirmeler de göstermektedir ki bürokrasi kavramı, büyük ölçüde örgüt sınırlarından kurtulamamaktadır. Bir başka deyişle post-bürokrasi kavramı devletin konumunu, faaliyet alanlarını ve işlevlerini içermemekte ve sadece bürokratik örgütlerin değişen dünyada nasıl daha hızlı, verimli ve etkili çalışabileceklerini anlatmaktadır.

Weberyen örgüte bir tepki olarak ortaya çıkan Post-bürokratik örgütün şu özelliklere sahip olduğu ileri sürülmüştür (Ateş, 2003: 94-95):

1- Emir-komuta yerine diyalog, ikna etme ve güven ilişkisine dayanan aşağıdan yukarıya hareket eden bir yönetim stili,

2- Bilgi gizlenmemekte, aksine mümkün olduğu kadar yaygınlaştırma,

3- Daha esnek ve genel kurallara tabi olma,

4- Problem çözümüne yönelik olarak hiyerarşik yapıyı bozabilen takım çalışmalarına ve örgütsel ağlara önem verme,

5- Personel değerlendirmesinde kıdem ve makam yerine bireysel inisiyatif ve performansın objektif performans standartlarına göre ödüllendirilmesi, (Değerlendirmede üstün yanında yatay ve dikey ilişkide bulunanlar da dâhil),

6- Güven ve interaktif haberleşme,

7- Resmi daire yerine ev veya başka bir yerde çalışma, hep aynı kişilerle birlikte çalışma yerine koşullara göre sürekli değişen kişilerle çalışma. Yani iş hayatında sürekliliğin yerini işin çeşitli bölümlerinin birbirinden bağımsızlaştırılması ve iş akışının kesinti ve duraksamalar yoluyla örgütlenmesidir.

8- Toplam kalite paradigmasının yerleşmesi ve personel güçlendirme, yetki aktarımı, koçluk, özerk çalışma takımları gibi uygulamaların yaygınlaştırılması. Weberyan bürokrasiden post-bürokrasiye geçişte bir takım problemlerin olması kaçınılmazdır. Bunun temelinde geleneksel ve yeni değerlerin çatışması yatmaktadır.

Post-bürokrasi, ideal tipini Weber'in çizmiş olduğu örgüt tipine bir anlamda tepki niteliği olarak kullanıldığından bürokratik örgüt tipinin taşımakta olduğu birçok özelliğin tam karşısında yer alan özelliklere sahip olduğunu söylemek mümkündür. iddia edilmektedir (Övgün, 2010: 53). Briand, post-bürokratik örgütün bu özelliklerinin yeni sanayi sektörlerinin ve iş biçimlerinin ortaya çıkması, kontrol mekanizmalarında yeni bir meşruluk anlayışı ve teknolojik alanda yaşanan gelişmelerle doğduğunu belirtmektedir. Bu bağlamda post-bürokratik değişim, örgüt odaklı bir değişimden başka

bir anlama gelmemektedir. Bu değişim de Briand'a göre modern dünyada yaratılan denetim mekanizmasında yaşanan değişmelerden kaynaklanmaktadır. Değişimin ana özelliği, bürokratik kontrolden girişimci kültüre ve buna bağlı olarak da yeni bir otorite anlayışına doğru giden bir süreçtir (Briand, 2006: 65-67).

Bu otorite anlayışı dikey hiyerarşi yerine yatay örgütlenme prensibini, kuralların esneklik ilkesiyle gevşetilmesini, örgütün bütün sınırların kaldırılmasını ve bunlara bağlı olarak da sözleşme ilkesine bağlı olarak geçici çalışmayı gerektirmektedir. Bu bağlamda post-bürokratik örgüt, önemli ölçüde özel sektör düşünce yapısından ve rekabet edebilmek amacıyla sermayenin yoğunlaşmasının bir özelliği olarak neo-liberal ideolojiden etkilenen ve buna bağlı olarak kamu sektörünün hukuki, açıklık ve tarafsızlık gibi değerleri ile sürekli bir çatışma içinde olan bir modeldir. Bir başka ifadeyle, örgüt tipinin değişmesi, Weber'in bürokrasi ve işletme (piyasa) olarak ikiye ayırmış olduğu örgüt tiplerinden işletmenin çeşitli açılardan bürokratik örgütlere göre daha çok üstünlüklere sahip olması kanısından dolayı işletmenin bürokratik örgütlerin içine monte edilmesinin bir sonucu olarak gözükmektedir.

Denetim sisteminin içselleştirilmesi ve takım çalışmasına dayalı kontrol biçimlerinin hâkim kılınması bu bağlamda post-bürokratik anlayışın örgütler dünyasına yansımaları, diğer bir ifadeyle post-bürokratik örgütlerin özellikleri olarak belirlemektedir. Bu özellikler temelinde post-bürokratik örgüt tipinin çalışanları yetkilendireceği ve otoritenin sadece üst yönetimle sağlanmayıp yerelleştirmeye gerçekleştirileceği savunulmaktadır. Metin Heper'in bürokrasi çalışmalarında kullandığı ussal-üretken bürokrasi tipi de bu şekildeki bir düşünceden kaynaklanmaktadır. Heper'in çizmiş olduğu modelde idareci ve amir, klasik ast-üst ilişkilerinin dışında yakın arkadaşlık ilişkileri içerisinde olmakta ve amir, astlarına yetki devretmede istekli bir tutum sergilemektedir. Hatta idareci hemen hemen hiçbir konuda, zorunlu olarak amirine danışmak zorunda da değildir. Heper, otoriteye ilişkin bu görüşlerini liyakat konusunda da devam ettirmekte oluşturulacak yeni otorite yapısının çalışanların yenilikçi girişimlerde bulunmasını artıracaklarını savunmaktadır (Heper, 1977: 75-76).

Post-bürokrasi konusundaki bu sınırlı açıklamalar da göstermektedir ki post-bürokrasi, bürokrasinin olumsuz bir örgüt tipi sunduğu iddiasıyla gündeme gelen sınırlı ve yanlı bir yaklaşımdır. Sınırlıdır çünkü bürokrasiyi sadece örgüt tipi olarak ele almakta ve bu tipin yapısına ve işleyiş ilkelerine yönelik alternatif bir model üzerinde durmaktadır. Bu bağlamda bürokrasi örgüt düzleminde teknik bir süreç olarak değerlendirilmekte ve devlet iktidarı post-bürokrasi kavramında yer bulamamaktadır (Övgün, 2010: 55). Oysa örgüt düzleminde değişimin bürokrasiden yeni bir işleyiş ve yapı anlayışı sunan neo-Weberyen bürokrasiye doğru olduğu görülmektedir.

1.3. Neo-Weberyen Devlet ve Bürokrasi

Neo-Weberyen Devlet (NWD) kavramı, "genellikle modern devlet ya da örgüte Weberci ilkelerin uygulanması anlamına gelir" (Randma-Liiv, 2011). Kamu yönetimi açısından ise Neo-Weberyen kavramının üzerinde yükseldiği zemin, 1980 sonrasında uluslararası kuruluşların etkisiyle ülkelerin gündemine giren kamu yönetimi reformlarıdır.

NWD yaklaşımı, kamu yönetimi literatüründe C. Pollitt ve G. Bouckaert'in 2004 yılında yayımladıkları "Yeni Kamu İşletmeciliği: Karşılaştırmalı Bir Analiz" (New Public Management: A Comparative Analysis) başlıklı kitapları ile başlatılır. Çeşitli ülkelerde gerçekleştirilen yönetim reformlarının karşılaştırmalı bir perspektifle çözümlendiği kitabın 2004 yılındaki ikinci ve 2011 yılındaki üçüncü baskıları Neo-Weberyen kavramsallaştırmanın gelişimini izlemeye imkân verir. Kamu yönetimi reformlarının karşılaştırılması, sınıflandırılması ve modelleştirilmesinin ürünü olarak ortaya çıkan NWD kavramının kullanılmasından sonra konu, kamu yönetimi ve politikası akademisyenlerinin gündemine girmiştir (Çiner ve Olgun, 2015: 208).

Bu akademik canlanmanın sonucunda, NWD konusu Avrupa Kamu Yönetimi Grubu (European Group for Public Administration - EGPA) ile Orta ve Doğu Avrupa Kamu Yönetimi Okulları ve Enstitüleri Ağı'nın (The Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe - NISPAcee) 2008'de Trans-European Dialogue adı altında ortaklaşa başlatılan konferansların ilkinin teması olmuştur: "Neo-Weberyen Devlete Doğru? Avrupa ve Ötesi" (Towards the Neo-Weberian State? Europe and Beyond). Konferansın amacı ise farklı bölgelerden ve

ülkelerden gelen - özellikle Orta ve Doğu Avrupa'dan - kamu yönetimi alanında uzmanlaşmış kişilerin kamu yönetimindeki güncel gelişmeleri, kamu yönetimi reformlarını, bunların etkilerini, başarılarını ve başarısızlıklarını tartışmalarına fırsat vermektir. Konferanstan elde edilen sonuçlar "Özgün Bir Avrupa Modeli? Neo-Weberyan Devlet" (A Distinctive European Model? The Neo-Weberian State) başlığıyla NISPACEE Kamu Yönetimi ve Politikası Dergisi'nde (The NISPACEE Journal of Public Administration and Policy) özel sayı olarak yayımlanmış ve kamu yönetimi alanında NWD tartışmaları için önemli bir kaynak haline gelmiştir (Çiner ve Olgun, 2015: 209).

Pollitt ve Bouckaert, ülkeleri YKİ modeline çeşitli ölçütler etrafında uyup uymadığını değerlendirmekte, pek çok ülkenin reform sürecinde YKİ araçlarından faydalanmışsa da hepsini aynı şekilde değerlendirmenin uygun olmadığını belirtmektedirler. Dolayısıyla asıl mesele kamu yönetimi reformu konusunda Pollitt ve Bouckaert'in inceledikleri ülkelerin takip ettiği bir yol haritası olup olmadığı, daha açık bir ifadeyle önce Anglo-Amerikan ülkelerin YKİ olarak çizdiği yolu diğer ülkelerin aynı şekilde takip edip etmediğidir (Pollitt ve Bouckaert, 2004: 96). Örneğin, Amerika Birleşik Devletleri (ABD), Avustralya, Kanada, Yeni Zelanda, Birleşik Krallık gibi ülkeler performans esaslı yönetime, YKİ'nin piyasacı ilkelerine daha açıkken; Belçika, Fransa, Finlandiya, Almanya, İtalya gibi ülkeler yapısal ve kültürel olarak bu tür ilkelere daha az açıktır (Pollitt ve Bouckaert, 2011: 73).

Max Weber'in kuramsal derinliği karşısında Neo-Weberyan modelin anlayışı sınırlı bir kamu yönetimi reformu modeline işaret etmesi yönüyle de, kuramsal yönü geri plandadır. Ne var ki Pollitt (2008/2009: 9) de, NWD'nin betimsel bir model olduğunu, bunu bir kuram olarak görmediğini ifade etmektedir. Bu bağlamda Drechsler (2005), bir yönetim sisteminin NWD'ye yaklaştıkça daha iyi işleyeceğini belirtmektedir.

Lynn'a göre (2015) neo-Weberyan örgüt tipi performans ve rekabet çerçevesinde küresel kapitalizm koşullarında ortaya çıkan bir anlayıştır. Bu bağlamda neo-Weberyan bürokrasi, refah devletine has sosyal politikaya öncelik veren bir örgütlenmeden, piyasanın önünü açmaya yönelik daha dinamik bir neo-Weberyan örgütlenmeye yönelmekte, bu nedenle de piyasanın dinamiklerine ayak uydurmayı sağlayacak birtakım önlemleri örgüt düzeyinde devreye sokmaktadır. Örgüt düzlemindeki değişimin bürokrasiden yeni bir işleyiş ve yapı anlayışı sunan neo-Weberyan bürokrasiye doğru olduğu görülmektedir. Bu anlayışın temel özelliği de devlet yönetiminde hiyerarşinin ortadan kaldırılması, denetimin yok olması ve otoritenin örgüt içi paylaşılması değildir. Neo-Weberyan anlayışın temel özelliği kapitalizmin mevcut koşullarında farklı bir hiyerarşi, denetim ve otorite yapısının öngörülmesidir (Lynn, 2015).

Bu anlayışın temel özelliği de devlet yönetiminde hiyerarşinin ortadan kaldırılması, denetimin yok olması ve otoritenin örgüt içi paylaşılması değildir. Neo-Weberyan anlayışın temel özelliği kapitalizmin mevcut koşullarında farklı bir hiyerarşi, denetim ve otorite yapısının öngörülmesidir. Stratejik yönetim, insan kaynakları yönetimi ya da performans yönetimi gibi uygulamalardan etkilenen yeni örgüt tipinde ne hiyerarşi, ne denetim ne de otorite yapıları ortadan kalkmaktadır. Tam tersine bürokratik örgüt tipinin özellikleri yeniden tanımlanmaktadır. Yeniden tanımlanan örgüt tipinin ilk özelliği işleyiş düzeninin yasal temelleridir. Post-bürokrasi tartışmalarında olduğu gibi neo-Weberyan yaklaşımda kuralların ortadan kalkmadığı görülmektedir. Ancak neo-Weberyan yaklaşımda kurallar esnetilmekte ve örgüt tipinde kurallara uygunluğa işaret eden hukuki anlayış yerini müşteri tatminine göre belirlenen sonuca odaklı işleyişe bırakmaktadır (Dunn ve Miller, 2007: 352).

Sonuca odaklı işleyiş çalışanların da durumunu etkilemekte ve çalışanlar hukuka uygun bir şekilde işlerini yerine getirmeye çalışan uzmanlardan ziyade müşterilerin gereksinimlerini karşılamaya çalışan bir işletmeci gibi görülmektedirler (Dunn ve Miller, 2007: 352). Bir başka deyişle Jenei'nin de ifadesiyle karşımıza hukukun ve işletmeciliğin bir sentezi olarak farklı bir rasyonellik anlayışı çıkmaktadır (Jenei, 2009: 14).

İşleyiş şeklinin bu şekilde değişmesi otorite anlayışını da etkilemekte ve neo-Weberyan örgüt tipinde insan kaynakları ve performans yönetimi uygulamaları çerçevesinde otorite örgüt içinde dağılmaktan ziyade performans boyutu nedeniyle çalışanların sürekli denetimini gündeme getirmekte ve böylece otorite merkezleşmektedir. Otoritenin bu şekilde merkezleşmesi ve performans temelli olarak örgütün en üstünde toplanması örgüt tipinin değişmesi tartışmalarına damgasını vuran

hierarchy'nin yok olması iddialarını da anlamsız kılmaktadır. Çünkü çalışanlar performans nedeniyle yöneticilerine daha da bağımlı bir hâle sokulmakta ve hizmetlerde karşılıklı dayanışmanın sağlanması bir yana rekabet en önemli amaç olarak belirlenmektedir. Böylece yeni örgüt tipinde üst-üst ilişkileri ortadan kaldırmakta ancak değişen yönetim biçimine uygun olarak yeniden tanımlanmaktadır. Bu bağlamda günümüzde örgüt tipi olarak bürokrasinin, geleneksel bürokrasinin bütün özelliklerinin rafa kaldırıldığı post-bürokratik yapılar sergilemekten ziyade, Peters'in de ifade ettiği gibi yeni kamu yönetimi anlayışına uygun olarak ilişkilerin yeniden tanımlandığı neo-Weberyen bir nitelik sunduğu görülmektedir (Peters, 2009: 9).

2. Modelin Weberci ve Yeni (Neo) Unsurları

Kamu yönetimi reformunda tek izlek ve sonucun YKİ olmadığı fark edilmiş olacak ki, 2000'li yıllarda kamu yönetimi reformu literatürü YKİ'ye alternatifler önermeye başlamıştır. Bu alternatiflerden biri de Neo-Weberyen Devlet yaklaşımıdır. Kıta Avrupası'ndaki modernleşme ile YKİ modernleşmesi birbirlerinden ayırt edilmesi gereken ve odakları farklı olan iki modeldir. Kıta Avrupası'nda devletin rolü konusunda NWD daha iyimser olup, onun sosyal uyum, hukuk ve değer sistemlerinin etkinlik ve işletmecilik temeline indirgenemeyeceği anlamına gelir (Çiner ve Olgun, 2015: 216-217).

Pollitt ve Bouckaert (Pollitt, 2008/2009: 15; Pollitt ve Bouckaert, 2011: 118-119), Kıta Avrupası reformlarının betimleyici modeli olarak sundukları NWD'nin unsurlarını şöyle sıralamıştır:

“Modelin Weberci Unsurları

- *“Küreselleşme, teknolojik gelişme, demografik değişim ve çevresel tehditlerin yol açtığı yeni problemlerin çözümünde temel aktör olarak devletin rolünün yeniden doğrulanması;*
- *Devlet aygıtı içinde temsili demokrasinin (merkezi, bölgesel ve yerel) rolünün yeniden doğrulanması;*
- *Hukuk önünde eşitlik, hukuki güvenlik, devlet faaliyetlerinin yasal denetimi gibi ilkeJeri içeren vatandaş-devlet ilişkileri ile ilgili temel ilkelerin korunmasında -uygun biçimde modernleştirilmiş- idare hukukunun rolünün yeniden doğrulanması;*
- *Kamu hizmetinin kendine has özellikleri, kamu kültürünün kendi koşulları ile korunması düşüncesi”.*

Modelin Yeni (Neo) Unsurları

- *“Bürokratik kurallara dönük iç yönelimden, vatandaşların ihtiyaç ve isteklerine dönük dışa yönelime doğru kayma. Bunu gerçekleştirmenin birincil yolu piyasa mekanizmasının işletilmesi değil, kalite ve hizmetlerde profesyonel kültür oluşturmaktır.*
- *Temsili demokrasinin vatandaş görüşlerinin doğrudan temsili, vatandaşlara danışma gibi mekanizmalarla desteklenmesi (supplementation) (mekanizmaların temsili demokrasinin yerine geçmesi değil - not replacement). Bu durum, Kuzey Avrupa ülkelerinde ve Almanya'da, Belçika, İtalya ile Fransa'da yerel düzeyde daha görünürdür.*
- *Hükümet kaynaklarının yönetiminde, yalnızca usullerin doğru takip edilmesinden ziyade sonuçların başarılmasına odaklanmayı teşvik amacıyla ilgili kanunların modernleştirilmesi. Bu durum kısmen harcama öncesi kontrolden harcama sonrası kontrole doğru bir kayma ile ifade edilebilir. (Ama ilki tamamen terk edilmemiştir)*
- *Kamu hizmetlerinin profesyonelleştirilmesi, bürokratin yalnızca hareket alanıyla ilgili mevzuatın uzmanı değil aynı zamanda vatandaşlarını/kullanıcılarını ihtiyaçlarını karşılamaya odaklı bir profesyonel kamu yöneticisi olması.”*

3. Nwd'ye Yönelik Değerlendirme ve Eleştiriler

YKİ temel olarak, geleneksel bürokrasiye ve devletin geleneksel rolleri ile işlevlerindeki genişliğe karşı çıkmaktır. YKİ'deki yeni yönetim modeli adeta bir işletme olmayı öne çıkarmaktadır. NWD'de de ise, YKİ'den daha farklı olarak, devlet mekanizmasının modernleşmeye ihtiyaç duyduğu ancak işletme dünyasının tüm cevaplara sahip olmadığı söylenebilir. Geleneksel bürokrasi, korunması gereken erdemlere (sorumluluk, saygı, dürüstlük, süreklilik, öngörülebilirlik, hukuka önem verme) sahiptir. NWD modeli bu iki yaklaşımın birleştirilmesidir. Dolayısıyla NWD, temel olarak YKİ karşıtı bir savunu olmamakla birlikte, devletin rolünü ve önemini hatırlatan bir reform modeli görüntüsü çizmektedir (Çiner ve Olgun, 2015: 220-221).

Weberci ilkeler ve YKİ'nin toplamı gibi görünse de Pollitt (2008/2009: 14), NWD'nin yalnızca geleneksel Weberci bürokrasi üzerine YKİ'nin etkinlik araçlarının eklenmesi olmadığını belirtmektedir. Bu açıdan, NWD'nin iki boyutundan söz edilebilir. Bunlardan birincisi, devletin toplum içinde dümen tutma ve düzenleme varlığı ile ilgilidir. Buradaki hedef Anglo Amerikan devlet gibi minimal devleti gerçekleştirmek değildir. Devlet, güçlü bir ekonomi ve sivil toplum ile uyumlu bir toplum için garantördür. İkincisi, devlet modernleşme, profesyonelleşme ve etkinlik arayışı içindedir. Ayrıca modelin yeniden hatırlattığı önemli konu, kamu görevlisi olmanın sıradan bir iş olarak değerlendirilemeyeceğidir.

Pollitt ve Bouckaert (2004; 2011) NWD'yi betimsel bir model olarak görmekle birlikte, Pollitt (2008/2009: 10) NWD'ye yönelik değerlendirme ve eleştirileri üç başlık altında toplamış ve yanıtlamıştır.

Her ülkenin kendine özgü olduğu, NWD'nin, pek çok önemli ayrıntıyı kaçırdığı yönündeki ilk eleştiriyi Pollitt, aynı YKİ ya da Weber'in ideal tipi gibi NWD'nin ülkelerin detaylarından çok en temel özelliklerini anlamaya çalışan bir model olduğunu hatırlatarak yanıtlar. Dolayısıyla, her ülkenin NWD modeline uymaması şaşırtıcı değildir.

İkinci eleştiri, Weberci modelin ayrı bir yönetsel geleneğe sahip Napolyoncu ülkelerde uygulanamayacağı, dolayısıyla da Fransa, İspanya gibi ülkelerin "post-Weberci" olamayacağıdır. Post-Napolyoncu ülkelerin post-Weberci olamayacağıyla ilgili yoruma Pollitt (2008/2009: 11), İspanya, Portekiz ve İtalya gibi ülkelerin Napolyoncu sistemden oldukça fazla etkilendiğini ama bunun Weberci modele benzemeye engel olmadığı, hatta Napolyon etkisi olan Fransa ve Almanya'nın Weberci modeli yansıttığı şeklinde cevap verir. Ona göre (2008/2009: 11), İspanya, Portekiz, İtalya gibi ülkelerdeki farklılık bürokrasilerinden değil demokrasilerinden kaynaklanmaktadır. Bu ülkeler uzun yıllar, otoriter rejim altında demokrasiden uzak yaşamışlar ve yönetim alışkanlıkları siyasi patronaj, kayırmacılık üzerine kurulmuştur. Ancak Fransa, bu rejimlerden etkilendiği gibi Weberci bürokrasiden de etkilenmiştir. Bu ülkelerin yönetim geleneklerinin farklı olması NWD modelinin bu ülkelere tam olarak oturmasını engelliyor olabilir, ancak NWD'ye tamamen ilgisiz de değildir (Pollitt, 2008/2009: 11-12).

Diğer bir eleştiri ise Doğu Avrupa'da post-sosyalist ülkelerin Neo-Weberci olamayacağıdır. Çünkü bu ülkelerin yönetim sistemini en çok etkileyen Weberci model değil Rus/Sovyet modelidir. Örneğin Macaristan'da kamu yönetiminin dönüşümünü inceleyen Jenei (2008/2009), geleneksel olan (bürokrasi) ile yeni olanın (işletmecilik) sentezi olarak NWD'nin ülke için bir ışık olabileceğini ama bunun da "yeni-patrimonyal" bir devlet yaratma riski olduğunu; "Neo" ile "Weberci" sentezini yapabilmek için iyi işleyen bir "Weberci" devletin kurulmuş olması gerektiğini belirtir. Jenei'ye (2008/2009: 65) göre, Macaristan'da kamu yönetimi reformunun başarısız olmasının nedeni Weberci bürokrasinin kurulamamış olmasıdır. Jenei'nin Macaristan'da gerçekleştirilen kamu yönetimi reformu konusundaki tespitleri NWD'yi anlamak açısından oldukça önemli görünmektedir. Jenei'ye (2008/2009: 55-69) göre Macaristan'da kamu yönetimi reformları, hukuk devleti kurulmadan ve demokrasi kültürü oluşmadan uygulamaya konulmuştur. Bu da, bu ülkede var olan sorunları derinleştirmiştir.

Pollitt (2008/2009: 12) de kitaplarında (2000, 2004, 2011) post-sosyalist ülkelerin kamu yönetimi reformlarını incelemediklerini, NWD'yi tartışırken post-sosyalist ülkeleri düşünmediklerini ve modelin gerçekten bu ülkelere uymadığını kabul etmektedir (Aktaran Çiner ve Olgun, 2015: 223).

SONUÇ

Bürokrasinin asıl olarak üzerinde durulması gereken anlamı örgüt tipinin nasıl olacağını belirleyen ve temel olarak devletin konumunu ve işlevini yansıtan yönetim biçimi olma durumudur. Bürokrasi bu anlamıyla feodalizmden sonra ulusal kapitalizme özgü olarak iktisadi ve toplumsal ilişkileri nesnellik, hukuksallık ve uzmanlık temelinde yönetme biçimi olarak ortaya çıkmaktadır. Bu anlamıyla bürokrasinin en somut görünümü 20. yy. modern devletinde belirlemekte ve ekonomik ve toplumsal yaşamda doğrudan söz sahibi olan bürokratik devlet, vergilendirmeye dayanan bir düzende kaynakların elde edildiği, kamu hizmeti amacıyla çalışıldığı ve bütün bunların bir planla yerine getirildiği özellikler sergilemektedir.

Bürokrasinin bu anlamına yönelik getirilen alternatif yönetim biçiminde devlet, temel olarak bürokratik devletin bu özelliklerini değişime zorlamakta ve bürokratik devletten daha farklı bir yönetim anlayışı sunmaktadır.

1980 sonrası yönetim literatürünün kendisini bir biçimde 'bürokrasi' karşıtı olarak tanımladığı gözlenmektedir. İster bir verimlilik/etkililik arayışı şeklinde belirsin isterse de bürokrasi-demokrasi karşıtlığı şeklinde gelişsin, 1980 sonrası yönetim kuramlarının tümü devlet örgütlenmesine yönelik olarak söz birliği etmişçesine aynı şeyleri söylemektedir. Buna göre; bürokratik devlet örgütlenmesi hiyerarşik ve katıdır. Bu nedenle hiyerarşi kademeleri azaltılmalı, daha esnek bir biçimde örgütlenmeli ve toplumsal ihtiyaçlardaki sürekli değişime ayak uydurabilmek için daha dinamik bir modelde tasarlanmalıdır.

Eleştirel kuramdan, yeni kamu işletmeciliği anlayışına, post-modern örgüt kuramından, post-bürokrasi yaklaşımına kadar tüm okullar üç aşağı beş yukarı bürokrasi örgütlenmesini olabildiğince olumsuz tanımlayıp, yeni devlet örgütlenmesi için bunun tam tersi kavram ve yaklaşımların uygun olacağı görüşünde birleşmektedirler. Bu bağlamda Pollitt ve Bouckaert yönetim alanında yapılan reformların incelenmesinin ve sınıflandırılmasının bir ürünü olarak ortaya attıkları NWD kavramını bir kamu yönetimi reformu modeli olarak tanımlamaktadır. Bir başka deyişle, NWD reformlar konusunda yeni eğilimi ifade etmenin bir yoludur.

1980'li yıllardan sonra Yeni Zelanda ve Büyük Britanya'da başlayıp eşzamanlı olarak ABD'de devam eden, sonrasında Avrupa'ya da ihraç edilen yönetim alanındaki reformlar YKİ adı altında toplanarak anlaşılmıştır. Pek çok ülkede beklenen sonuç görülemeyince YKİ karşısında yeni eğilimler ortaya çıkmıştır. Hukuk devletinin önemini ve devletin rolünü yeniden hatırlatan NWD bu post-YKİ döneminin eğilimlerinden biri olarak değerlendirilmelidir. Bu model, YKİ ilkelerini tamamen dışlamamakla birlikte, ilkelerin Weberci bir temelde uygulanabileceğini kabul ederek işletmecilik ilkeleriyle Weberci ilkelerin bir sentezinin yapılabileceğini iddia eder.

Dolayısıyla, NWD, Weberci bürokrasi üzerine YKİ ilkelerinin eklenmesinden oluşan bir sentez olmayıp, YKİ ilkeleri ile Weberci devlet anlayışının bir arada düşünüldüğü bir modeli ifade eder. Böylece YKİ'nin egemen olduğu bir anlayışın üzerine Weberci devleti tekrar canlandırmayı önermiştir.

Son olarak, diğer post-YKİ akımları ve tartışmaları gibi, NWD yaklaşımı da Türkiye kamu yönetimi literatüründe üzerinde az durulmuş konulardandır. Buna karşılık, kamu yönetimi reformu ve sorunları üzerine hatırı sayılır ve gelişkin bir birikim söz konusudur. Bu çerçevede, çalışmanın verileri ile bu alanda araştırma yapanlara ve mevcut literatüre katkı sağlanması umulmaktadır.

KAYNAKÇA

- Akçakaya, M. (2016). Weber'in Bürokrasi Kuramının Bugünü Ve Geleceği, *Gazi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt 3, Sayı 8, ss.275-295.
- 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*, Seçkin Yayınevi, Ankara, ss.57-82.
- 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.

- Bozkurt, Ö. (1977). "Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi ve Yönetim Sosyolojisi", *Toplum ve Bilim*, Sayı: 2, (Yaz 1977), ss.179-186.
- Çiner, C.U., Olgun, B. (2015). "Neo-Weberian 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.
- Denhardt, R. B. & Denhardt, J. V. (2003). New Public Service: An Approach to Reform. *International Review of Public Administration*, 8(1).
- Denhardt, R. B. & Denhardt, J. V. (2007). *The New Public Service: Serving, not Steering*. M.E. Sharpe, New York.
- Drechsler, W. (2005). "The Rise and Demise of the New Public Management", *Post-Autistic Economics Review*, 33, ss.17-28.
- 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.
- Eryılmaz, B. (2015). *Kamu Yönetimi*, Sekizinci Baskı, Umuttepe Yayınları, İstanbul.
- Hatipoğlu, İ. (2015). "Bütünleşik Kamu Yönetimi: Yeni Kamu İşletmeciliğinin Parçalayıcı Doğasına Yönelik Bir Sorgulama", *Kamu Yönetiminde Paradigma Arayışları*, (Ed) Özer Köseoğlu, Mehmet Zahit Sobacı, Dora Yay, Bursa, ss.153-170.
- Hood, C. (1991). "A Public Management for All Seasons?", *Public Administration*, 69 (1), ss. 3-19.
- Heper M, (1977), "Osmanlı-Türk Bürokrasisinde Modernleşme, Saf Patrimonyalizmden Patrimonyal Yasallığa Gelişim", *Yönetim Sosyolojisi*, (Der.) Ömer Bozkurt, TODAİE, Ankara, , ss.75-76.
- Hughes, O. E. (2014). *Public Management and Administration*. (Çev.) B. Kalkan, B. Akın, ve Ş. Akın, BigBang Yayınları, Ankara.
- Jenci, G. (2008/2009). "A Post-Accession Crisis? Political Development and Public Sector Modernisation in Hungary", *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 1/2, ss. 55-69.
- Lynn, L.E. "What is a Neo-Weberian State? Reflections on a Concept and its Implications", Erişim: http://fsv.cuni.cz/ISS-50-version1-080227_TED1_Lynn_Whats_neoweberian_state.pdf, (26.03.2018).
- Ömürgönülşen, U. (2014). "Kamu Sektörünün Yönetimi Sorununa Yeni Bir Yaklaşım: Yeni Kamu İşletmeciliği", *Çağdaş Kamu Yönetimi I*, (Ed.) M. Acar, H.Özgür, Nobel Yayınları, Ankara.
- Övgün, B. (2010), *Bürokrasiden Yönetişime Yönetim Biçiminin Değişmesi*, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara.
- Özer, M.A., Akçakaya, M., Yaylı, H., Yücel Batmaz, N. (2015). *Kamu Yönetimi Klasik (Yapı ve Süreçler)*, Adalet Yayınevi, Ankara.
- Öztaş, N. (2014). *Yönetim (Örgüt ve Yönetim Kuramları)*, Otorite Yayınları, Ankara.
- Peters, B.G. (2009), "Still The Century of Bureaucracy?: The Roles of Public Servants", *Public Policy and Administration*, No:30, s.9
- Pfiffner, J. P.(2004). Traditional Public Administration versus The New Public Management: Accountability versus Efficiency. *Institutionenbildung in Regierung und Verwaltung*.
- Pollitt, C. ve Bouckaert, G. (2000). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford University Pressmc, NewYork.
- Pollitt, C. ve Bouckaert G. (2004). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, 2. Edition, Oxford University Press mc, New York.
- Pollitt, C. (2008/2009). "An Overview of the Papers and Propositions of the First Trans-European Dialogue (TEDİ)", *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 1/2, ss.9-16.
- 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.
- Randma-Liiv T. (2011). "Neo-Weberian State", (Ed. Bertrand Badie vd.), *International Encyclopedia of Political Science*, Sage.
- Sobacı, M.Z. (2009). *İdari Reform ve Politika Transferi: Yeni Kamu İşletmeciliğinin Yayılışı*, Turhan Kitabevi, Ankara.
- Wilson, J. Q. (1996). *Bürokrasi- Kamu Kuruluşları Neyi Niçin Yaparlar*. (Çev.) S. Yalçındağ, D. Canman, & Y. Ertekin, TODAİE Yayınları, Ankara.