T.C.
GEBZE TEKNİK ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

# BÜROKRATİK YÖNETİMİN BOYUTLARININ KURUM PERFORMANSI ÜZERİNE ETKİSİNİN İNCELENMESİ

MUHAMMET YILMAZ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

İŞLETME ANABİLİM DALI

GEBZE

2020

**T.C.**

**GEBZE TEKNİK ÜNİVERSİTESİ**

**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

# BÜROKRATİK YÖNETİMİN BOYUTLARININ KURUM PERFORMANSI ÜZERİNE ETKİSİNİN İNCELENMESİ

**MUHAMMET YILMAZ**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**İŞLETME ANABİLİM DALI**

**Doç. Dr. Ercan ERGÜN**

**Gebze**

**2020**

| | |
|---|---|
| GEBZE TEKNİK ÜNİVERSİTESİ | **YÜKSEK LİSANS JÜRİ ONAY FORMU** |

GTÜ ..SOS..BİL..Enstitüsü Yönetim Kurulu'nun ..29../..01.../..2020 tarih ve 2020../..04... sayılı kararıyla oluşturulan jüri tarafından ..13../..02.../..2020 tarihinde tez savunma sınavı yapılan ..Muhammet.....YILMAZ.....'ın tez çalışması .....İşletme.....Anabilim Dalında YÜKSEK LİSANS tezi olarak kabul edilmiştir.

**JÜRİ**

ÜYE
(TEZ DANIŞMANI) :DOÇ. DR. ERCAN ERGÜN

ÜYE : PROF. DR. HAKAN KİTAPÇI

ÜYE : DOÇ. DR. ERDAL ŞEN

**ONAY**

Gebze Teknik Üniversitesi ~~Fen Bilimleri~~ Sosyal Bilimler Enstitüsü Yönetim Kurulu'nun

...../...../..... tarih ve ...../..... sayılı kararı.

# TEŞEKKÜRLER

Eğitim hayatı boyunca her türlü desteği benden esirgemeyen aileme, yüksek lisans sürecimin tamamında tecrübesi ve bilgisiyle bana yol gösteren, büyük sabır sergileyen sayın danışman hocam Doç. Dr. Ercan ERGÜN'e, tez savunma jürimde bulunan sayın hocam Prof. Dr. Hakan KİTAPÇI ve Doç. Dr. Erdal ŞEN'e, yüksek lisans eğitimim boyunca eğitim ve sosyal hayatımda destekte bulunan değerli arkadaşım Tolga ÖZOKTAY'a ve uygulama çalışmama izin veren ve destek olan tüm katılımcılara en derin teşekkürlerimi sunarım.

# ÖZET

Bürokrasi ve bürokratik yönetimin boyutları işletmelerde önemli bir konuma sahiptir. İşletmeler pek çok farklı kriterlere göre değerlendirilmektedir. Çalışmamızda, bürokratik yönetimin boyutları kurum performans kriterleri arasındaki ilişkileri açıklama çalışacağız.

Araştırma da bağımsız değişkenler olarak ifade edilen bürokratik yönetimin boyutları, hiyerarşik/emir-komuta içeren bir yapı, tanımlı iş ve görev dağılımı, yazılı belgelere dayanan yasa ve yönetmelikler, iş yerinde kişisel davranmama/gayri şahsilik ve teknik yeterlilik/işin ehil kişilerce yapılmasıdır. Kurum performans kriterleri ise bağımlı değişkenlerdir. Bunlar: hizmet kalitesi, hizmeti tasarlama ve geliştirme, kurumun finansal performansı, hizmetlerin etkin ve verimli sunulması ve çalışanın davranışsal performansıdır.

Çalışmada önce literatür taraması yapılmış ve konunun bileşenleri açılanmaya çalışılmıştır. Uygulama kısmında ise Kocaeli ili içerisinde yer alan üç farklı ilçe belediyesinden 200 çalışan ile anket çalışması veriler toplanmıştır. Elde edilen veriler SPSS paket programları ile analiz edilmiştir. Analiz sonuçlarına göre iş yerinde kişisel davranmama ve teknik yeterlilik kurumun performans kriterlerini pozitif etkilerken, hiyerarşik yapı çalışanın davranışsal performansını negatif etkilemiştir.

Anahtar Kelimeler: Bürokrasi, Bürokratik Yönetimin Boyutları, Belediyeler, Performans, Kurum Performansı

# SUMMARY

The dimensions of bureaucracy and bureaucratic management have an important position in businesses. Businesses are evaluated according to many different criteria. In our study, we will try to explain the relations between bureaucratic management dimensions and institution performance criteria.

The dimensions of bureaucratic management, which are expressed as independent variables in the research, are a structure that includes hierarchical / command-command, distribution of defined work and duties, laws and regulations based on written documents, impersonelity and technical competence / work done by competent people. Institution performance criteria are dependent variables. These are: service quality, design and development of the service, financial performance of the institution, effective and efficient service delivery and behavioral performance of the employee.

In the study, firstly a literature review was made and the components of the subject were tried to be opened. In the application part, survey data were collected with 200 employees from three different municipalities in Kocaeli. The data obtained were analyzed with SPSS packet programs. According to the results of the analysis, while impersonality behavior and technical competence affect the performance criteria of the institution positively, the hierarchical structure negatively affected the behavioral performance of the employee.



Keywords: Bureaucracy, Dimensions of Bureaucratic Management, Municipalities, Performance, Corporate Performance

# İÇİNDEKİLER TABLOSU


| | Sayfa |
|---|---|
| **TEŞEKKÜR** | **I** |
| **ÖZET** | **II** |
| **SUMMARY** | **III** |
| **İÇİNDEKİLER** | **IV** |
| **SİMGELER VE KISALTMALAR DİZİNİ** | **VII** |
| **ŞEKİLLER VE TABLOLAR DİZİNİ** | **VIII** |
| **GİRİŞ** | 1 |
| **1. BÜROKRASİ VE BÜROKRATİK YÖNETİM** | 3 |
| 1.1 Bürokrasi Kavramı | 3 |
| 1.2 Bürokratik Yönetim Tarihçesi | 4 |
| 1.3 İlksel Çağlarda Bürokrasi | 5 |
| 1.3.1 Eski Mısır'da Bürokratik Yönetim | 5 |
| 1.3.2 Eski Çin'de Bürokratik Yönetim | 6 |
| 1.3.3 Eski Yunan'da Bürokratik Yönetim | 7 |
| 1.3.4 Roma İmparatorluğu'nda Bürokratik Yönetim | 7 |
| 1.4 Orta Çağda Bürokrasi | 8 |
| 1.4.1 İngiltere'de Bürokratik Yönetim | 9 |
| 1.4.2 Fransa'da Bürokratik Yönetim | 9 |
| 1.5 Türkiye'de Bürokrasi Tarihçesi | 10 |
| 1.5.1 İslamiyet'in Kabulü Öncesi ve Sonrası Devletlerde Bürokrasi | 10 |
| 1.5.1.1 İslamiyet Öncesi Türklerde Yönetim ve Bürokrasi | 10 |
| 1.5.1.2 İslamiyet Sonrası Türk Devletleri ve Bürokrasi | 11 |
| 1.5.2 Osmanlı Devleti'nde Bürokrasi | 12 |
| 1.5.3 Cumhuriyet Dönemi Bürokrasi | 14 |
| 1.5.4 Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Bürokrasi | 16 |
| 1.6 Max Weber ve İdeal Bürokrasi Kavramı | 17 |
| 1.6.1 Egemenlik | 18 |
| 1.6.2 Meşruiyet | 19 |
| 1.6.3 Geleneksel Otorite | 20 |
| 1.6.4 Karizmatik Otorite | 21 |

1.6.5 Yasal/Rasyonel Otorite 21
1.7 Weber'in Bürokrasi Modeline Yöneltilen Eleştiriler 22
**2. BÜROKRATİK YÖNETİMİN BOYUTLARI** 24
2.1 Hiyerarşik/Emir-Komuta İçeren Bir Yapı 24
2.2 Tanımlanmış İş ve Görev Dağılımı 25
2.3 Yazılı Belgelere Dayanan Yasa ve Yönetmelikler 26
2.4 İşin Yapılış Süreci 28
2.5 İşi Kişiselleştirmemek/Gayri Şahsilik 28
2.6 Teknik Yeterlilik/İşin Ehil Kişilerce Yapılması 29
**3. PERFORMANS VE KURUM PERFORMANSI KRİTERLERİ** 31
3.1 Performans 31
3.1.1 Bireysel Performans 32
3.1.2 Takım Performansı 33
3.1.3 Kurumsal Performans 34
3.2 Performans Yönetimi 35
3.3 Performans Planlama 36
3.4 Performans Ölçme ve Değerlendirme 37
3.5 Kurum Performansını Ölçmede Dengeli Skorkart /Kurumsal Karne (Balanced Scorecard) Yöntemi 40
3.5.1 Kurumsal Karne Boyutları 42
3.6 Performansta Geri Bildirim ve Performans Geliştirme 42
3.7 Performans Değerlendirme Kriterleri 43
3.7.1 Hizmet Kalitesi Kriteri 43
3.7.2 Hizmeti Tasarlama ve Geliştirme Kriteri 45
3.7.3 Kurumun Finansal Performansı Kriteri 45
3.7.4 Hizmetleri Etkin ve Verimli Sunma Kriteri 46
3.7.5 Çalışanın Davranışsal Performansı Kriteri 46
**4. ARAŞTIRMANIN METODİJİSİ** 48
4.1 Araştırmanın Amacı ve Önemi 48
4.2 Araştırmanın Yöntemi 48
4.2.1 Araştırmanın Sınırlılıkları 49
4.2.2 Araştırmanın Modeli ve Hipotezleri 49
4.2.3 Araştırmanın Örneklem ve Özelikleri 52

4.3 Verilerin Analizleri 53
4.4 Güvenirlik Analizi 53
4.5 Faktör Analizleri 54
4.6 Korelasyon Katsayıları, Ortalamaları ve Standart Sapma Değerleri 57
4.7 Regresyon Analizi ve Hipotez Testleri 59
4.7.1 Bürokratik Yönetimin Boyutlarının Hizmet Kalitesine Etkisi 60
4.7.2 Bürokratik Yönetimin Boyutlarının Hizmeti Tasarlama ve Geliştirmeye Etkisi 61
4.7.3 Bürokratik Yönetimin Boyutlarının Kurumun Finansal Performansına Etkisi 61
4.7.4 Bürokratik Yönetimin Boyutlarının Hizmetleri Etkin ve Verimli Sunmaya Etkisi 61
4.7.5 Bürokratik Yönetimin Boyutlarının Çalışanın Davranışsal Performansına Etkisi 62
**SONUÇ DEĞERLENDİRME VE ÖNERİLER** 63
**KAYNAKLAR** 66

# KISALTMALAR ve SİMGELER DİZİNİ

| Kısaltmalar | | Açıklamalar |
|---|---|---|
| CHP | : | Cumhuriyet Halk Partisi |
| Cl | : | Condition Index |
| H | : | Hipotez |
| HEK | : | Hiyerarşi/Emir-Komuta |
| İGD | : | İş ve Görev Dağılımı |
| Perf | : | Performans |
| SPSS | : | Statistical Package for the Social Sciences |
| TDK | : | Türk Dil Kurumu |
| UZM | : | Uzmanlık |
| vb | : | Ve Benzeri |
| vs | : | Vesaire |

| Simgeler | | Açıklamalar |
|---|---|---|
| n | : | Adet |
| % | : | Yüzde |
| < | : | Küçüktür |
| > | : | Büyüktür |
| β | : | Beta |
| α | : | Alpha |
| t | : | T Testi |
| F | : | Fonksiyon |
| R2 | : | R Kare Değişimi |

# ŞEKİLLER VE TABLOLAR DİZİNİ

Şekil-1: Performans Boyutları 32

Şekil-2: Kurumsal Karne Boyutları 41

Şekil-3: Araştırma Modeli 49

Tablo 1: Araştırmaya Katılanların Cinsiyet Dağılımları 52

Tablo 2: Araştırmaya Katılanların Eğitim Durumları 52

Tablo 3: Güvenirlik Analizi Sonuçları 53

Tablo 4: Bürokratik Yönetimin Boyutları İle İlgili Faktörler 54

Tablo 5: Kurum Performansı Kriterleri İle İlgili Faktörler 56

Tablo 6: Korelasyon Değerleri Tablosu 57

Tablo 7: Bürokratik Yönetimin Boyutlarını Kurum Performansı Kriterlerine Etkisine Yönelik Regresyon Analizi Sonuçları 60

# GİRİŞ

Bürokrasi tüm organizasyonların yararlandığı bir kavramdır. Kelime anlamı olarak "büre-au" yani hâkimiyet ve "cratie" yani iktidar şeklinde anlamlandırılan kelimelerin birleşmesiyle meydana gelmektedir. Tanımlamadan yola çıkılarak bürokrasinin tanım itibariyle hâkimiyet ve iktidarı ifade ettiği görülmektedir (Dursun, 1992: 133).

Bürokrasiye tarihin farklı dönemlerinde farklı medeniyetlerde rastlamaktayız. Akdeniz'e komşu olan Eski Mısır'da "Nil ve Güneş" temalı bir bürokratik yönetim örneğine rastlarken (Çifçi, 2010: 3), Uzakdoğu'da engin topraklara uzanan Çin Medeniyeti'nde ise istilalara karşı koymak için yapılan bir duvar olarak askeri yapıyken, kâğıt olarak kültürel etkenleri ortaya koyan bir bürokratik yapıyı görmekteyiz (Çevikbaş, 2014: 82).

Roma İmparatorluğu ise bürokrasi kavramında farklı bir yere sahiptir. Bu gün Roma İmparatorluğundan bahsedilirken sadece fetih ve askeri yapısından değil ayrıca kanunları, yönetim şekillerinden de bahsetmekteyiz. Roma İmparatorluğu kitleleri asırlarca sevk ve idare edebilmeyi başaran, mükemmel bir siyasi ve idari teşkilat, işleyen ve kendini güncelleyen bir hukuki yapıya sahipti (Çevikbaş, 2014: 82). Roma İmparatorluğu, bu güce etkili bir bürokratik yönetim sayesinde kavuşmuş ve sürdürebilmiştir.

Orta Çağda ise bürokratik yönetim dönemin siyasi ve ekonomik şartlarına göre değişimler göstermektedir. Feodal örgütlenmeler etrafında şekillenen bürokratik yapılar (Ergun ve Polatoğlu, 1992: 51) ve Osmanlı İmparatorluğu gibi gücün merkezden diğer yörelere dağıldığı (Çevikbaş, 2014: 84) bürokratik yapılar da görmekteyiz.

Yukarıda belirtilen üzere tarihin pek çok farklı sahnesinde bürokrasi ve bürokratik yönetim anlayışı görülmektedir. Bu bürokratik yapı çeşitli çalışmalarda (Dahlström, Lapuente ve Teorel, 2011),(Richard Hall, 1961), (Brett Boyle ve Robert Dwyer, 1995) farklı şekillerde boyutlarına ayrılmıştır. Çalışmamızda büroktik yapıyı otoritenin hiyerarşisi, iş ve görev dağılımı, yasalar ve yönetmelikler, gayrişahsilik, uzmanlık-kariyer ve işin yapılış süreci (usulü) şeklinde altı boyutta incelemekteyiz.

Performans, belirli bir zaman aralığında organizasyonda üretilen tüm hizmetlerin etkinlik, verim, çıktı gibi kavramlar ışığında nicel ve nitel olarak ifade edilişine denir (Helvacı, 2002: 156). Bürokratik yönetimin boyutları kurumun ve kişilerin performans ile ilişki içerisindedir. Bürokratik yapıyı oluşturan boyutlar, kurum performansının beş farklı kriteri olan yeni hizmet performansı, hizmeti etkin sunma/hizmetin etkinliği, çalışan memnuniyeti, kurumun finansal performansı üzerinde etkisi vardır.

# 1. BÜROKRASİ VE BÜROKRATİK YÖNETİM

Bu bölüm genel olarak bürokrasi kavramının ortaya çıkışı ve tarihçesi, Türk bürokrasi tarihi ve Weberyan bürokrasi kavramın temel özellikleri açıklanmaya çalışılmıştır.

## 1.1 Bürokrasi Kavramı

Bürokrasi şeklinde ifade ettiğimiz kavram Fransız kökenine dayanmaktadır. " büro (daire, memurlar) ve Krasi (güç) kelimelerinin birleşiminden gelmektedir Büroların yönetimi olarak çevirebileceğimiz bu kavram yönetim ve güç ikileminde tasvir edilebilmektedir (Kabaklı,2002: 9). Bürokrasideki güç kavramı fiziksel olarak ifade edilen kaba kuvvet değil, mevcut durumdaki karar mekanizmasından gelmektedir.

Kelimenin kökeni Latince ve eski Yunancaya dayanır. Bürokrasi kelimesinin ilk kısmı olan "bureau", Latince koyu, kasvetli renkleri anlatmak için kullanılan "burrus" kelimesinden gelir. Aynı kökten gelen "la bure" ise, memurların kullandığı masalara sermek için kullanılan bez parçasını ifade etmek için kullanılırdı. Bureau kelimesi, önceleri masayı örten bez olarak kullanırken daha sonra daha geniş bir anlam kazanarak bütün bir odayı örten bez anlamına sahip olmuştur. Kelimenin ikinci kısmı olan "craite ise hâkimiyet, iktidar ve güç anlamına gelen, bu anlamlarıyla o zamanın yönetim biçimine işaret eden bir Yunanca kelimedir. Aslında bu benzetme ile ifade edilmek istenen memurların toplum üzerinde giderek artan egemenliğidir. Memurların bu egemenliği, onların hizmet yürüttükleri bir araçla (yazı masası) ya da mekânla (büro) nitelendirilmiştir (Özdoğan, 2018: 598).

Bürokrasi kavramını sözlüklerde de hemen hemen aynı anlama gelebilecek biçimde yer almıştır. Bunlardan en sade olanı ve halkın genelinin algıladığı olguya en yakın anlam, 1813 tarihli bir Alman Yabancı Terimler Sözlüğündeki "Bürokrasi" kavramının karşılığı olarak "Çeşitli hükümet daireleri ve onların şubelerinin halkın zararına yetki ya da gücü ellerinde toplamaları" şeklindeki ifadedir (Baykan, 2014: 30).

Bürokrasi kavramı genellikle kamu yönetimi anlamında kullanılır. Bu tanıma ek olarak pek çok farklı tanımlamalarda bulunur. Genel anlamda gelişmiş bir örgütlenme biçimi veya iş, kaynak, emek savurganlığı şeklinde algılanan kırtasiyecilik de

bürokrasinin tanımlanma şekillerindedir. Bürokrasi alanındaki çalışmalara öncülük eden Weber'in tanımladığı "ideal bürokrasi kavramı" hayalî bir kavramdır. Gerçekte var olan bürokratik yapılar, Weber'in tanımladığı ideal tip bürokrasinin bütün özelliklerine sahip değildir. Dolayısıyla tanımlanan ideal bürokrasi kavramına yaklaşan işletme veya örgütler bu kriterlere yaklaştıkları ölçüde bürokratik olarak değerlendirilebilir. (Gündüz, 1992: 11).

Yapılan tanımlamalarda sıklıkla bürokrasinin 3 farklı anlamda tanımlanıp kullandığını görmekteyiz. Birinci olarak ifade ettiğini kavram, "tüm devlet yönetimi, örgüt ve bu örgütte yer alan personel" olarak tanımlamaktadır. İkinci olarak bürokrasi, "belli bir örgüt yapısı ve yönetimi" şeklinde ifade edilir. Son tanımlama ise, "kırtasiyecilik, sorumluluktan kaçma, işlerin yavaşlaması vs." gibi ifadelerle olumsuz durumların anlatılmasında kendine yer bulmaktadır Ancak bilinmelidir ki yukarıda ifade edilen kırtasiyecilik anlamını akademik ve araştırmacı ifadeden yoksun, halk dilinde duygusal ifadelerden yola çıkılmış bir kullanımdır. Gerçekliği sorgulanabilmektedir (Dursun, 1992: 133).

Yapılan pek çok farklı tanımdan hareketle bürokrasiyi: "kamu ve özel kesimde belli büyüklüğe ulaşmış kurumların rasyonel örgütlenme ve yönetim biçimi" olarak ifade edilebilir (Dursun, 1992: 133).

### 1.2 Bürokratik Yönetim Tarihçesi

Tarihin ilk safhalarında bürokratik yapının tanımlanmış bir hali bulunmamaktadır. Zaman içerisinde savaşlar, din, kültür, tarım vb. pek çok gelişme bürokratik yapının temelini oluşturmuştur. İlkel toplulukların klan veya kabile ve bu kabilenin reisi şeklinde bir örgütlenmeye sahip oldukları görülmektedir (Akçakaya, 2016: 277).

Çoğu sosyal bilimci bürokrasiyi idari yönetim, söylem, normlar, kurallar ve gayri resmi davranışlardan oluşan bir yapı olarak tanımlamıştır. Batı dünyası tarafından resmi olarak yazılan organizasyon yapısının ise 18. Yüzyılda olduğu düşünülmektedir. Bu konuda temel olarak gördükleri Fransız politik iktisatçı Jean Claude Marie Vincent de Gournay, bürokratik bir masayı alaycı bir dille kurmuş olsa da bürokrasi kavramını dile getirdi ki resmi örgüte dair yapılan sosyolojik çalışmalar her zaman yazı ve belgeleri ilgiyle takip etmiştir (Hull, 2012: 252).

Gournay bu çalışmalarında bürokrasinin kullanım anlamı, “ bürolarda çalışanların siyasal güce sahip oldukları” ya da “ en azından siyasal hayatta önemli rol oynadıklarını” söylemektir (Dursun, 1992: 133). Bürokrasinin özelliklerini ise ilk defa düzgün bir sistem içinde belirleyip, kuramı oluşturan kişi ise Max Weber’dir (Gündüz, 1992: 12).

### 1.3 İlksel Çağlarda Bürokrasi

Tarihin sayfalarında yükselmiş ve düşmüş pek çok medeniyete ve devlete yer vermektedir. İlk çağlardaki kabilelerden, parayı bulan Lidyalılara, Doğu ve Batı’nın ilk savaşı diye bahsedilen Truva Savaşı’nın tarafları bu medeniyetler ve devletlerden sadece küçük bir kısmıdır.

İlksel çağdaki devletlerin coğrafyası, kültürleri, iklimleri, ekonomileri, askeri ve siyasi faaliyetleri pek çok farklıklar ve benzerlikler içermektedir. Benzerliklerde ortak bir özellik ise, tüm bu devletlerde farklı yapı içerse de bürokrasi ve bürokratik yönetim kavramlarına rastlanmasıdır.

Mezopotamya, antik yazarların Fırat ve Dicle nehirlerinin arasında kalan, günümüzde Irak topraklarının bir bölümünü tanımlamak için mesos (orta) ve potamos (ırmak) sözcüklerinin birleşimiyle türettikleri bir addır (Köroğlu, 2018: 1). Mezopotamya pek çok bilimsel çalışma tarafından tarihin doğuşuna ev sahipliği yapmıştır. Bu gün bildiğimiz anlamıyla kamu yönetiminin ilk oluşumlarının çağlar öncesinde doğu ve batının kesiştiği nokta Mezopotamya’da görüldüğü söylenebilir. Bu coğrafyada yaşamış uygarlıklardan sonrasında ortaya çıkan Mısır ve Çin medeniyetlerinde, daha önceki toplumlarla karşılaştırıldığında, daha yüksek bir örgütsel ve idare etkinliğinin olduğu söylenebilir (Çevikbaş, 2014: 81).

Geç dönemlerde ki Roma İmparatorluğu ve onun halefi Bizans’ta olduğu gibi Eski Çin’de de bürokrasiler imparatorluğu birbirine bağlayan bir unsur olarak görülmektedir. Ayrıca bu bürokratik yapılar stres zamanlarında esneklik ve siyasi yapının krize dayanmasını sağlar (Crooks ve Parsons, 2016: 27).

#### 1.3.1 Eski Mısır’da Bürokratik Yönetim

Tarihte ilk bürokrasiye sahip medeniyet ya da devlet olarak nitelendirebileceğimiz topluluk Eski Mısır’dır. Yönetim ve idare alanında geliştirdikleri, geliştirdikleri ilkelerle kuralları uygulamaya koydukları görülmektedir.

Nil ırmağı boyunca oluşan verimli topraklarda gelişen medeniyetin idare yapısını ortaya çıkarmasında tanrısal bir kimliğe sahip olan hükümdarlarının etkisi büyüktür. Bu hükümdarların planlı bir sosyo-ekonomik sistemi ortaya koymaları ve uygulamayı Eski Mısır medeniyetinin çok gelişmiş bir idari yapıyı ortaya koymasını sağlamıştır. Piramitlerin inşası, sfenksler, Nil nehrinin sulama sisteminin kurulması ve işletilmesi, Nil nehrinin suyunun taşma zamanının belirlenmesi, oluşturulan takvim gibi pek çok eser ve çalışmalar vardır. Bu çalışmaların ortaya koyması için gerekli olan gelişmiş bir örgüt ve yönetim örneği bürokrasinin Eski Mısır'da var olduğunu bize göstermektedir (Çevikbaş, 2014: 82).

Eski Mısır'da tanrı inancının gelişiminde medeniyetin coğrafyası önemli bir konumdadır. Eski Mısır halkının gün içerisinde sürekli karşılaştığı iki etken vardı: Nil Nehri ve Güneş (Çifçi, 2010: 3). Eski Mısır'ın jeolojik haritası ülke genelinde tapınaklar ve sakral anıtların yanı sıra asalet ve kraliyet sarayları dâhil pek çok yapıya olanak sağlamıştır. Nil nehrinden sağlanan çamur ile güneşte kurutulan kerpiç tuğlalar bu yapıların inşasında önemli bir role sahiptir (Kleem ve Kleem: 2001: 631). Bu yapıların inşası için gerekli olan koordinasyon ve iş gücünün sağlanması bürokratik yapıyı işaret etmektedir.

Mutlak bir egemenliğe sahip tanrısal kimlikteki hükümdarın egemenliğine sahip Eski Mısır'ın yönetim düzeni sağlam temellere oturmuş ve değişmez bir yapıdaydı. Max Weber Eski Mısır'ı ilk patrimonyal-bürokratik devler tipi olarak nitelendirmiştir. Tüm gücü elinde tutan hükümdarın, merkeziyetçiliğin bir türü olduğu ve bu durumun da bürokratik yönetim örneğinin ortaya çıkmasına zemin hazırlayan sosyo-ekonomik şartların oluşmasında etkin olduğunu söylemiştir (Aşkun, 1997: 40).

### 1.3.2 Eski Çin'de Bürokratik Yönetim

Çin denildiğinde günümüzde pek çok insan Çin Seddini bilmektedir. Ülkelerini düşman istilaları ve dışarıdan gelen kültürlerden ayıran bu yapı aslında kendi içinde ve kendi kendine idare edebilen bir devlet yapısı ve kültürü temsil etmektedir (Eberhard, 1943: 19).

Eski Çin'in yönetsel tarihi M.Ö. 220 yılına kadar uzanmaktadır. Kuruluşundan günümüze kadar yaşadığı vebalar, istilalar ve iç savaşlara rağmen günümüze kadar ayakta kalmıştır. Eski Mısır gibi Eski Çin devlet yönetimi de tarihsel olarak patrimonyal bürokrasinin saf örneklerindendir. Buna neden olarak gösterebileceğimiz

büyük bir devlet yapısının idaresini sağlamak ve sık sık çevre medeniyetlerden maruz kaldığı istilalara karşı koymak için oluşturduğu ordu yönetimidir. Ahlaki sisteme dayanan Konfüçyüs felsefesi de bu konuya yardımcı olmuştur. (Aşkun, 1997: 40). Eski Çin ayrıca kültürel ve yapısal eserler ortaya koymuştur. Çin seddi gibi günümüzde bile varlığını koruyan yapıların inşası, barut, çay ve kâğıt gibi kültür ile askeri ögelerin ortaya çıkışı da Eski Çinin bürokratik bir şekilde işleyen yapıya sahip olduğunun göstergesidir (Çevikbaş, 2014: 82).

Ortaçağ'da Çinin toplumsal kimliğinde bir kişinin saygınlığı sahip olduğu zenginliklerle değil, devlet yapısında sahip olduğu görevlerle ölçülmekteydi. Devlet yapısında görev almak ise tamamen sahip olunan nitelikler ve eğitime bağlıydı. Bu düşünce yapısı neticesinde eğitim, edebiyat ve güzel sanatlar topluma göre saygınlık içeren dallardı. Bu toplumsal değerlere bakarak Çin'in temel bilimsel ve sanatsal eğitime dayanan, bu eğitimle ileri derece, işleyen ve etkinliği tartışılamaz bir bürokratik yapıyı oluşturduğu söylenebilir (Aşkun, 1997: 41).

### 1.3.3 Eski Yunan'da Bürokratik Yönetim

Doğu medeniyetlerinin geçiş noktası ve batı medeniyetinin başladığı nokta olan, Akdeniz ve Ege denizlerine komşu olarak tarih sahnesinde yer alan Eski Yunanlıların bağlı olduğu, merkezcil bir yapı yoktu. Şehir devleti olarak tanımlanan polislerde, idari bir yapı olmasına karşın bu yapılar her bir poliste farklı bir şekilde ve değişik birimler ile görülmekteydi. Bu yapıların yurttaş olarak nitelendirilen kesimi, ancak nüfusun çok küçük bir kısmını temsil etmekteydi. Yapılan devlet yapısına dair işlemler direk olarak bu sayıcı az kişisel tarafından doğrudan katılım yöntemiyle yapılmaktaydı. Bu durum gerçek bürokrasinin gelişmesini engellemiş, demokratik bir oluşumdan daha ziyade aristokratik bir yapıyı ortaya çıkarmıştır. Söylenebilir ki Eski Yunan medeniyeti merkezci bir yapıya sahip olmaması gibi nedenlerden dolayı Eski Mısır ve Çin uygarlıklarında görülen bürokrasi yapısından farklı bir yapıya sahiptir (Aşkun, 1997: 41).

### 1.3.4 Roma İmparatorluğu'nda Bürokratik Yönetim

Tarihin gördüğü en büyük imparatorluklardan biri olan Roma devletidir. İmparatorluğun sınırları batıda tüm İspanya'ya, kuzeyde Britanya adası ve Ren Nehrine, güneyinde Afrika, doğusunda İran'a kadar yayılan bir coğrafyadır. Devletin toprak ve nüfuz bakımından çok büyük bir gücü oluşturduğu askeri teşkilat ve

bürokratik yapısına borçludur. Bu yapıda ücret karşılığı çalışan bir memur teşkilatlanması mevcuttur. Roma ayrıca ileride derecede gelişmiş ve saygınlığa sahip bir hukuk sistemi oluşturmuştu. Devasa bir coğrafyaya yayılan imparatorluk bu yasaları oluşturmak ve uygulamak için hukuk eğitimi görmüş, devlete hizmet edecek kamu görevlilerini istihdam etmiştir (Çevikbaş, 2014: 81).

Roma İmparatorluğu bürokratik sistemlerin özelliklerinden bazılarına sahiptir; üstlerine sadakat yeminiyle bağlı hiyerarşik ve ücretli şekilde çalışan bir kariyer topluluğu. Bu tür ücretli kariyer görevlileri, vatandaşların yürütülmesi ve geliştirilmesi için gerekli hayati sorumlulukları yerine getirmişlerdir. Bu topluluk kanunların hazırlanması, politikanın oluşturulması gibi pek çok alanda etkinlik gösterdi. Son olarak, bir vergi sisteminin, bir ordu teşkilatının ve daha önce hiç bilinmeyen boyutlara ve karmaşıklığa sahip kamu altyapısının sürdürülmesinde ve işletilmesinde hayati bir rol oynadılar (Argyriades, 2001: 71).

Max Weber tarafından çok gelişmiş bir bürokrasiye örnek olarak da Roma İmparatorluğu verilmiştir. Pek çok tarihçi ve bilim insanı tarafından da benzer tanımlamalar yapılmış, Katolik Kilisesi de bu tanımlamayı "Dev Bürokrasi" şeklinde yapmıştır. Çok uzun bir süre boyunca varlığının devam ettiren, farklı yönetim şekillerini benimseyen (cumhuriyet, tetrarşi, mutlakıyet vs.) Roma İmparatorluğu kitleleri asırlarca sevk ve idare edebilmeyi başaran, mükemmel bir siyasi ve idari teşkilat, işleyen ve kendini güncelleyen bir hukuki yapıya sahiptir (Çevikbaş, 2014: 82).

### 1.4 Orta Çağda Bürokrasi

Roma İmparatorluğu'nun ikiye bölünmesiyle doğuda koyu merkezci, bürokratik bir yapıya sahip Bizans İmparatorluğu kurulurken, batıda Avrupa yeniden örgütlenmek ve toparlanmak zorunda kaldı (Ergun ve Polatoğlu, 1992: 51). Batı Roma'da oluşan bu otorite boşluğu da feodal düzenin ortaya çıkmasına olanak sağladı.

Feodal sistem, belirli bir bölgedeki üst yönetici, ona hizmet veren belirli astları, din adamları ile hiçbir değeri olmayan köylülerden oluşmaktaydı. Senyör diyebileceğimiz bu kişisel sahip oldukları geniş toprak parçalarında güçlü ve yerel bir otoriter yapı oluşturdular (Ergun ve Polatoğlu, 1992: 51). Zamanla bu feodal beyler sahip oldukları gücü, kendinden güçlü beylerle anlaşarak, güçsüz gördükleri diğer

toprak sahipleriyle mücadele ederek bölgelerindeki örgütlenmeyi genişletmeye ve daha geniş coğrafyalara yayılmaya çalıştılar.

Zamanla oluşan krallıklarda, kralların tam bir merkezci otorite kurma çabalarıyla oluşturdukları gezici bir memurlar topluğu vardı. Bu memurlar topluluğun amacı halkın dertlerini dinlemek, kralın otoritesiyle feodal yönetimler arasında merkezci bir otoriteyi sağlamaktı (Ergun ve Polatoğlu, 1992: 51). Bu yapı "merkezde bir kral, onun krallığının farklı bölgelerinde faaliyet gösteren feodal beyler ve krala hizmet eden memurlar topluğu" bürokratik bir yönetim yapısı olarak ifade edilebilir.

Orta Çağ'da Katolik kilisesi üstün bir otoriteye sahipti. Bu otoriteyi kiliseye kazandıran, tüm yapının rasyonel bir şekilde örgütlenerek oluşturulmuş olmasıdır. Bu şekilde örgütlenen yapı inanç sistemini de kullanarak çok farklı coğrafyalarda faaliyet göstermiştir. Ayrıca kilise bünyesinde eğitim, sağlık, hukuk, ekonomik bilginlere de yer vermiştir. Sahip oldukları bu bilgiyle sistemlerini oluşturan ve kendi otoritesini temsil eden papazlar, Orta Çağ'ın seçkin yöneticilerini oluşturmuştur. Dolayısıyla söyleyebilir ki kilisenin böyle bir yapıyla bürokratik bir özelliğe sahip olduğu söylenebilir (Ergun ve Polatoğlu, 1992: 51-52).

### 1.4.1 İngiltere'de Bürokratik Yönetim

Roma İmparatorluğunun en uç sınırlarında yer alan Britanya adasında İngilizler, 16. Yüzyıla kadar feodalite yönetimiyle idare edilmiştir. Değişen şartlar, yaşadıkları Viking İstilaları İngilizlere ulusal bir kimlik kazandırmış ve aynı çağda yer alan diğer devletlerle olan siyasi ve ekonomik ilişkileriyle birlikte yeni bir yönetim ihtiyacıyla karşılaşmışlardır.

### 1.4.2 Fransa'da Bürokratik Yönetim

Fransız Devlet yapısı, İngiltere'nin aksine farklı bir yönde ilerlemiştir. Yapılanmasını mutlak bir otoriteye sahip kral çevresinde şekillendiren devlet yönetimi bürokrasinin temelini oluşturmuştur. Fransız bürokrasisine egemen olan merkezcilik, kral tarafından atanan bakanlıklara bölünmüştür. Bu bakanlıklar devletin çeşitli yapısı ve ihtiyaç alanlarına göre şekillenmiştir. Hukuk, ekonomi, askeri gibi alanlarda faaliyet gösteren bakanlıkların başına, bu konuda eğitimi, tecrübesi ve zamanın şartına göre sadakati olan kişiler atanmıştır. Bu atamalar direkt olarak merkezi otoritenin başı yani kral tarafından yapılmıştır. Bu durum bakanları doğrudan krala karşı sorumlu

kılmıştır (Aşkun, 1997: 43). Bu yapının bir diğer özelliği ise kendisine hizmet edecek bir orta sınıf yöneticiye ihtiyaç duymasıdır. Bu yöneticiler uzmanlıklarına göre seçilecek ve devamlı olarak çalışarak yapının işlerliğini sağlayacaklardır.

## 1.5 Türkiye'de Bürokrasi Tarihçesi

Türkiye Cumhuriyeti'nin devlet yapısını ve teşkilatını anlamak için Osmanlı devletini incelemek gerekir. Çünkü Türkiye Cumhuriyeti 1923 yılında devlet yapısını kurup teşkilatlandığında, Osmanlı devlet yapı ve bürokrasini olduğu gibi devralmış ve uygulamıştır (Ergun ve Polatoğlu, 1992: 70).

Türkiye Cumhuriyeti kurulurken bürokratik devlet yapısı özelliği ağır basmıştır. Bunda iki temel neden öne çıkmıştır. Birincisi, kuruluş aşamasında egemen olan anlayıştır. Cumhuriyet kurulurken devletin bürokratik nitelikte şekillenmesi, Kurtuluş Savaşı'nın önderliğini yapan asker-sivil bürokrasinin ülke gelişmesinin kendi kontrollerinde olmasını istemeleri ve halka kendilerinin öncülük etmesini ülkenin gelişmesi için zaruri görmelerindendir. İkinci olarak, 1920'ler Türkiye'sinde Cumhuriyet'in kuruluş aşamasında demokratik bir devlet yapısı kurulmasını sağlayacak nesnel koşullar mevcut değildi. Bu nedenlerle Türkiye'de bürokrasinin gelişimini iyi analiz edebilmek için, kaynaklandığı ya da temelini teşkil eden Osmanlı bürokrasisinin incelenmesi kaçınılmaz olmaktadır (Çevikbaş, 2014: 83).

### 1.5.1 İslamiyet'in Kabulü Öncesi ve Sonrası Devletlerde Bürokrasi

Orta Asya'ya tümüyle egemen olan ve büyük devletler kurdukları gibi, zaman zaman Orta Asya'nın dışında, gittikleri yerlerde de yeni siyasi örgütler meydana getiren Türkler, tarihin hiçbir döneminde devletsiz kalmamışlardır. Çünkü Türkler, devletin kendi varlığını koruyan, yaşatan ve geliştiren vazgeçilmez bir yapı olduğunun bilincinde olmuşlardır ( Terzi, 2015: 29).

#### 1.5.1.1 İslamiyet Öncesi Türklerde Yönetim ve Bürokrasi

Toprak bütünlüğüne bağlı olarak siyasal bakımdan örgütlenmiş millet veya milletler topluluğunun oluşturduğu tüzel varlığa devlet denir (TDK).

Eski Türklerde ülke, halk, devlet örgütü ve memuriyetler genellikle iki farklı yönetime ayrılmıştır. Bu yönetimin ayrılış prensibi genellikle doğu ve batı şeklinde meydana gelmiştir. Ancak ak-kara, büyük-küçük gibi şekilde farklı isimlendirmeler

altında da yönetim örnekleri vardır. Bu yönetimin farklılığında egemenlik sağ yani sağ tarafın hâkimiyetindedir. Diğer bir değişle batı yani sol doğuya bağlı bir şekilde idare edilir (Terzi, 2015: 29).

Eski Türklerde orduda yer almak bir saygınlığı ifade etmektedir. Halkın büyük çoğunluğu doğal olarak ordunun bir parçası olarak kabul edilmektedir. Oluşturulan bu ikili yapının merkezide ordudur. Ordu yapının egemen tarafında yani doğu tarafında yer alır. Ordunun ve devletin başı Türk kağanıdır. Türk Kağanının otağı ordunun tam merkezinde yer alır. Türk kağanına bilgi ve tecrübeleriyle fikir veren bu günkü meclis anlamında ki toy bulunur. Türk kağanı aynı zamanda ikili yapının da tam merkezindedir. Yönetimin batı yani sol tarafına "yabgu" unvanı ile hükümdarın kardeşlerinden biri tayin edilir. 552 yılında Göktürk Devleti'ni kuran Bumin Kağan, devletin batı bölgelerini, yabgu unvanı ile kardeşi İstemi 'ye bırakmıştır. Devletin batı bölgelerinin başında bulunan yabgu, devletin doğusunda bulunan hükümdarın egemenliğini daima danışmaktadır. Yabgu diğer devletlerle ikili ilişkilerde bulunabilir. Bu ilişkiler sosyal, ekonomik, siyasi ve askeri nitelikte olabilmektedir. Ancak yabgu tüm bu işlerini Türk kağanının verdiği yetkiyle onun adına yürütmektedir (Terzi, 2015: 29-30).

Kağan'ın merkezi otoritesinin olduğu eski Türk yönetim kültürü, aynı dönemlerde Mısır'da ortaya çıkan firavun sisteminden farklılık gösterir. Firavunlar, halk üzerinde mutlak egemenlik sahibi ve halk Firavun'un kölesi iken, eski Türklerde Kağan ya da Yabgu'nun, ancak başarılı olduğu sürece egemenliği tartışılmaz kalırdı. Oğuzbey birliğinin başı olan Yabgu, boylar arasında dönüşümlü olarak seçilir, verasetle geçmez, bir boyun tekelinde olmazdı (Örmeci, 2015).

Bu devrin devletleri:

- Hun İmparatorluğu (M.Ö. 220-M.Ö. 46)
- Göktürk Devleti (552-744)
- Uygur Devleti (745-840)

#### 1.5.1.2 İslamiyet Sonrası Türk Devletleri ve Bürokrasi

Talas Savaşı, 751 yılında Abbasîler ve müttefiki olan Karluklar ile Çinliler arasında yapılan bir savaştır. Çin ordusunun yenilgisi ile sonuçlanan muharebe gerek Çin, gerekse Türk ve İslam tarihi açısından önemlidir. Türkler bu tarihte İslamiyet ile tanışmışlardır. Bu tarihten sonraki 2 yüzyıllık süreçte Türkler arasında İslamiyet

yaygınlaşmış da olsa, kabul görülmesi 10. Yüzyılın başlarına denk gelmektedir. 960 yılında iki yüz bin çadır Türk halkının birden İslam dinine geçmesi Türk tarihinde bir milat olarak kabul edilebilir (Terzi, 2015: 36).

Türk halkı Müslüman olduktan sonra asimile olmamıştır. Geçmişten gelen köklü kültürlerini İslam ile harmanlayarak yeni düzende de adet ve geleneklerini devam ettirmiştir. Ancak oluşan bu kültür kaynaşmasında yeni bir hayat düzeninin oluşumunu meydana getirmiştir. Bu yeni hayat tarzını besleyen, kuralları oluşturan ve halkın inanç ve yaşayışını şekillendiren iki ana kaynağı vardır. Bu kaynağın birincisi yeni bir inanç sistemidir. Bu yeni inanç sisteminde halkın sadece Allah ile değil, aynı zamanda toplumda yer alan diğer kişilerle de olan ilişkilerini gözden geçirerek bu konuda yeni düzenlemeler içeriyordu. İkincisi ise, bu zamana kadar baskın olan bozkır kültüründen ayrı olarak Türklerin İslamiyet'i kabulüyle yeni bir kültürle iç içine girmesidir. Bu şekilde iki kültürün kaynaşması, Türklerin diğer uygarlıklarla kültürel bağlar kurmalarına olanak sağlamıştır (Terzi, 2015: 36).

Bu devirde kurulan devletler:

- Karahanlı Devleti (840-1212)
- Büyük Selçuklu Devleti (1038-1157)
- Anadolu Selçuklu Devleti (1075- 1308)

### 1.5.2 Osmanlı Devleti'nde Bürokrasi

Beylikten devlete, devletten imparatorluğa geçiş sürecinde Osmanlı, kuruluş bürokrasisinde sade bir yapıdaydı. Pek çok kamu hizmeti devrin devlet adamlarının şahsi olarak sahip olduğu yerlerde görülmekteydi. Bunun nedeni devletin kapsamlı bir bürokratik yapıya henüz ihtiyaç duymamasından kaynaklanmaktadır.

Tarihte İstanbul'un Fethi'yle anılan Fatih Sultan Mehmet, fetihleri kadar devlet yapısında yaptığı değişiklikler ve reformlarla da anılmaktadır. Bu dönemde Osmanlı bürokrasinin merkezinde ki örgüt yapısı işleyiş ve fonksiyonel olarak güçlendirildi. Böylece yönetimin asli organları bir merkezde toplanmıştır. Ordu, adalet, eğitim, sağlık gibi pek çok alanda yetkiler bu önce bu merkez örgütünde toplanılmış sonrasında yönetimin diğer yörelerine dağıtılmıştır (Çevikbaş, 2014: 84). Bu yapıda kararlar merkez örgütünde alınır. Alınan kararlar taşra örgütleri tarafından merkezi örgütün direktifleri doğrultusunda uygulanır.

Oluşan bu bürokratik yapının kuralcı ve mevzuata bağlı bir şekilde işleyişi vardı. Yasalar her türlü faaliyette temel kaynaktı. Bu durum zamanla gelenekçi bir yapının oluşturmuştur. Gelenekçi yapı yeniliklere direnç göstermeye başlamış, idari geleneklere sıkı sıkıya bağlanmıştır. Bu yönüyle Osmanlı bürokratik yapısı şeçkinci bir özelliğe sahip olmuştur. Yapıda görev almak üzere eğitilen kişilerde eğitim ve atamalar bu seçkinci yapıya göre yapılmıştır (Çevikbaş, 2014: 85). Osmanlı bürokratik yapısında görev yapan memurlar dört farklı sınıfa ayrılmışlardır:

- İlmiye: İlmiye sınıfı devletin din, yargı, eğitim ve belediye gibi hizmetlerin yer alan görevlilerden oluşmaktaydı. Medreseler, kendi yapısı içerisinde ilk, orta ve yüksek kademe eğitim dallarında uzmanlaşmış eğitim kurumlarıydı. En alt kademeden en üst kademeye kadar pek çok farklı bölümü içerisinde bulunduran 12 farklı sınıfa ayrılmıştı (Akkutay, 1984: 17). Bu görevliler medreselerde eğitim gören, bilgi ve tecrübeye sahip kimselerden meydana gelirdi. Verilen başlangıç eğitiminde kişiler yeteneklerine göre ayrılırlardı. Hukuk alanında gelişim gösteren adaylara ona göre uzmanlık eğitimi verilirdi. Devletin otoritesinin bir kolunu temsil eden Kadılar, naipler, imamlar, müderrisler ve kazaskerler ilmiye sınıfına mensup kişilerdir.
- Mülkiye: Mülkiye sınıfı devletin üst kademe yöneticilerini kapsamaktaydı. Devletin yürütme organı diyebileceğimiz bu sınıf zekâsı, eğitimi, sosyal kişiliği ve hatta karizmatik olarak görülen kişilerden seçilmekteydi. Ordu ve devlet teşkilatının en önemli görevlilerini yetiştiren kurum Enderun Mektebi'dir. Enderun Mektebi, bizzat Topkapı Sarayı'nın içerisinde bulunurdu. Başlıca görevi ise orduda ve sarayda görev alacak kişilerin eğitimini sağlamak, devlete hizmet verecek memurları yetiştirmekti (Akkutay, 1984: 19). Sadrazam, vezirler, beylerbeyleri ve sancakbeyleri gibi üst düzey kamu görevlileri bu sınıfa dâhildi.
- Seyfiye: Askeriye ile özdeşleşen bu sınıf kumanda heyeti dışındaki tüm askeri personeli ifade etmekteydi (Çevikbaş, 2014, 84).
- Kalemiye: Kalemiye sınıfı genel olarak devletin sahip olduğu arazilerin kayıtlarını tutan, yazışmaları ve iletişimi sağlamaktı. Kalemiye sınıfının ilmiye sınıfıyla da organik bir bağı bulunmaktaydı. (Arslan, 2017: 65). Bu sınıfın görevlileri kâtipler, kalem efendisi gibi kimselerdi.

### 1.5.3 Cumhuriyet Dönemi Bürokrasi

Türkiye Cumhuriyeti, kuruluşunda Osmanlı bürokratik yapısını miras almıştır. Devletin işleyişi, yapısı, kadroları pek çok açıdan Osmanlının yapısına benzer niteliktedir. Osmanlı bürokrasisini devralan Cumhuriyet Türkiye'si, öncelikli olarak bu köhnemiş bürokratik yapılanmadan kurtulmanın yollarını aramıştır. İlk etapta Atatürk tarafından pek benimsenmeyen ve gelenekselci olmaları nedeniyle küçümsenen Osmanlı bürokrasisi, Atatürk'ün toplumsal yapının değişimi ve siyasal elitin amaçlarını gerçekleştirebilmesi için gerekli olan sosyal dayanaktan mahrum olduğunu anlaması ile tasfiyeye tabi tutulmuştur (Şavkılı ve Aydın, 2013:75).

Devletin kuruluşu ve reform hareketlerinin birçoğu tek partisi düzende gerçekleşmiştir. Bu tek partisi düzende parti-devlet özdeşliği anlayışının bir sonucu olarak devletin birçok makamındaki kişiler aynı zamanda Cumhuriyet Halk Partisi'nin (CHP) kadrolarında görev almışlardır. Bu benzeşme sonucunda İç İşleri bakanı aynı zamanda parti genel sekreteri, valiler de il başkanı olarak görev yapmışlardır. Parti-devlet şeklindeki benzeşmenin devamı ilçelerde de kaymakamlar vasıtasıyla sağlanmıştır (Çevikbaş, 2014:85).

Cumhuriyetin ilk döneminde bürokrasi iki temel misyonu hedeflemiştir: reformları geliştirerek devam ettirmek ve ekonomik kalkınmaya devletin öncülük etmesi. Bu dönemde bürokrasiye yönelik hukuki güvenceler ve geniş bir imkân sağlanmıştır (Yıldırım, 2019: 22).

CHP'nin temel ilkesi olan halkçılık yöneticiler tarafından "halkın halk için idaresi" olarak algılanmış ve bu ilke doğrultusunda uygulanmıştır. (Çevikbaş, 2014: 85) İttihat ve Terakki döneminden başlayan bu zihniyet, Cumhuriyet Halk Partisi'nin ilkesiyle birlikte cumhuriyet döneminde de varlığını sürdürmüştür. Jakobenizm, Jakobenlik olarak adlandırılan bu hareket halk tarafından kaynaklı değil, üst yönetimden inmeci bir çizgide devam etmiştir. Böyle bir politikanın söz konusu olması, Tanzimat Fermanı'ndan sonra oluşmaya başlayan halktan kopuk bir şekilde varlığını sürdüren bürokratik zihniyetin; Cumhuriyet'e miras kalan kadroların varlığından kaynaklanmaktadır (Öztürk, 2014:84-85).

Mustafa Kemal Atatürk'ün liderliği ve öncülüğünde cumhuriyetin başlatılan ilk değişim noktaları eğitim ve hukuk olmuştur. Kurtuluş Savaşı'nın başlangıcını, yürütülmesini ve kazanılmasını sağlayan kadrolar, Cumhuriyetin ilk yıllarında askeri

bürokraside görev almışlardır. Yönetimsel, hukuksal değişim kararları ise İnönü ve sivil bürokrasi ile kurumsallaştırılmaya çalışılmıştır. Bu değişim döneminde siyasi yapı ile sivil bürokrasi arasında organik bir bağ oluşturulmuştur. Oluşturulan bağ ile bürokrasi siyasi bir aktör olarak yer almıştır. Bu durum tek partili dönemin partisi CHP'nin bürokrasi partisi olarak anılmasına yol açmıştır (Çevikbaş, 2014: 86).

Çok partili döneme geçiş dönemi ve 1960 yılına kadar geçen sürede bürokrasi açıdan bir güç kaybının yaşandığı dönem olmuştur. Bu dönemin şartları itibariyle siyasi aktörler ve siyasiler ön plana çıkmış, bürokratlar ve bürokrasi ikinci planda yer alarak, kamunun hizmet aracı olarak görülmeye başlanmıştır. Değişen dönem ve bakış açısı itibariyle farklı bir dönem olarak ifade edilen bu yıllarda bürokrasi bu değişimi kolay bir şekilde yapamamıştır. Sahip oldukları itibar ve gücü elinde tutmak isteyen bürokratik yapı ile dönemin siyasi iktidarı arasında mücadele yaşanmıştır. Bürokrasi, siyasi iktidarın piyasa ekonomisine dayalı politikalarına ve Atatürk devrimleri konusundaki esnek tutumuna karşı tepki gösterdi. Çok partili siyasi hayat, hiyerarşik otoriteyi gevşeterek, iktidar partisi milletvekilleri, bürokrasi ile halk arasındaki arabulucu rolünde etkili oldular ve bürokratlar üzerinde baskı kurmada başarı sağladılar. Ayrıca ifade etmek gerekir ki partizanlığın başlangıcını 1950'li yıllardaki iktidar ve yönetim anlayışındaki değişiklikte aramak gerekmektedir (Çevikbaş, 2014: 86).

Araştırmacılar, Cumhuriyet dönemi bürokratik şekillenmesini 1960 yılına kadar plansız, bu yıldan sonrasını da planlı dönem olarak ikiye ayırmaktadır (Terzi, 2015: 307). Bu dönemde hazırlanan 1961 Anayasası, bürokrasi açısından gelişmelere olanak sağlamıştır. Bürokrasinin siyasi iktidara karşı konumunun güçlenmesine, ekonomik ve sosyal karar ile uygulamada sesini duyurmasına yönelik yenilikler ortaya koymuştur. Göreceli olarak, 1961 yılından sonra bürokratik yönetimin gücü artmış, ancak tüm bu gelişmelere rağmen bürokratik yapı tek parti döneminde ki gücüne geri dönememiştir. Ayrıca yapılan değişiklikler bürokraside partizanlaşmaya neden olabilecek bir dönemi ifade etmektedir (Çevikbaş, 2014: 86-87).

1980'li yılların başı, bütün dünyada özelleştirme ve devletin küçültülmesi politikalarının uygulamaya konulduğu bir dönemi ifade etmektedir. Bürokrasi konusu, bir "yönetim sistemi" ya da "memurların kamu hizmetlerinin yürütülmesinde egemenliği" şeklinde düşünülmediği için, kurumsal-yapısal içerikli reformlara

gidilmemiştir. Bürokrasi, daha çok, bina, araç-gereç ve teknik donanım bakımından geliştirilmiştir. Buna rağmen, işlemlerin yürütülmesinde bürokrasi zihniyeti aynı kalmıştır. Bu dönemde de yeterlilik ilkesi zedelenerek yok olmuş ve partizanlaşma günümüze kadar devam etmiştir. Böylece kamu yönetimi yeterli ve yetenekli olmayan yöneticiler elinde işlevini yitirme tehlikesi ile karşı karşıya kalmış bulunmaktadır (Çevikbaş, 2014: 87).

### 1.5.4 Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Bürokrasi

Hükümet sistemi, devlet içindeki kuvvetlerin dağılımı ve düzenlenişi bakımından anayasal demokrasilerde veya demokratik olmayan rejimlerde uygulanan kural ve kurumlar dizgesinin bütünü olarak tanımlanabilir (Demirci,2018: 20).

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi, yürütmenin doğrudan vatandaşlar tarafından seçilmesi ve herhangi bir güvenoyuna ihtiyaç duyulmadan görevini yapması olarak ifade edilebilir (Yıldırım, 2019: 43).

Devletin, kuvvetler ayrılığının üç temel fonksiyonu vardır. Bunlar yasama, yürütme ve yargıdır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde bu kuvvetlerin birbirlerine karşı bir denge unsuru oluşturduğu, yasama ve yürütme organlarının, ülkenin kanunlarının belirlediği takvim boyunca halkın oylarıyla seçildiği bir sistemdir. Ayrıca sistemin özellikleri arasında halkın oyuyla seçilen kişilerin yine halka karşı sorumluğu vardır. Başkanlık sisteminden farklı olarak, kuruluş tarihinden itibaren cumhurbaşkanı ve cumhurbaşkanlığı ifadelerine alışkınlığından dolayı ülkemizde sisteme; cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi denmektedir. Ayrıca oluşturulan sistemin kendine özgü özelliklerinin bulunması ve farklı başkanlık sistemlerindeki eksik yönlerin giderilmesi neticesinde "Türk Tipi Başkanlık Sistemi" de denmektedir (Demirci, 2018: 89).

Yapılan halk oylamasıyla yapılan değişiklikle ülkemiz Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçmiştir. Düzenlemeyle devletin en üst düzey yetkilisi olan, devletin başı şeklinde tarif edilen cumhurbaşkanına yürütme yetkisinde verilmiştir. Yeni sistemde cumhurbaşkanı, seçildikten sonra yürütmenin başı sıfatıyla birlikte partisiyle ilişkisini kesmek zorunda kalmayacaktır. Hızlı bir karar alma sürecine sahip sistemle birlikte, parlamenter sistemdeki bürokratik yapının getirdiği engeller azaltılmaya yer yer kaldırılması amacı taşımaktadır (Yıldırım, 2019: 44-45).

## 1.6 Max Weber ve İdeal Bürokrasi Kavramı

Sosyal Bilimler içerisinde birçok kez adını duyduğumuz Max Weber 1864 yılında Prusya'da doğmuştur. İçine doğduğu ortamın politik ve sosyo-ekonomik yapısının Weber'in düşünce yapısına etkileri olmuştur.

Weber'in sosyolojisinin arka planında, kendisinin Almanya'nın iç ve dış politikasına dair görüşleri ile bu görüşler etrafında şekillenen aktif politik kişiliği yatmaktadır. Almanya'nın Batı Avrupa ülkelerinin gerisinde kalması, Weber için rasyonelleşme yönünde ilerlemesi gereken Alman modernleşmesinin bozuk yönünü açığa sermektedir. Ona göre Almanya, patrimonyal bir modernleşme ve ulusal birlik projesi sonucunda ulus-devlet haline gelmiştir ki bu da kapitalizmin olması gerektiği gibi gelişmesini engellemiştir (Çakır ve Şahin, 2015: 22).

Temel ve "en" örgütlenme biçimi olarak benimsediği bürokrasi Weber'e göre yeni bir örgüt(lenme) biçimi değildir. Onun düşüncesine göre modern çağdaş kapitalist işletmeler gibi kadim medeniyetler/toplumlar da bürokratik bir yapıya sahip olmuşlardır (Weber, 14).

Modern kamu yönetimi literatüründe, çağdaş bürokrasi kavramını tanımlarken ve incelemesini yapan çalışmaların başlangıç noktası Weber'in bürokrasi modelidir. Günümüz çalışmalarında Weber'in ismi adeta bürokrasi kavramıyla bütünleşmiştir. Weber, bürokratik örgütün yapısını ve işleyişini analiz ederken ortaya koyduğu "ideal bürokrasi" kavramı realite ve eksik yönlerinden dolayı daha çok biçimsel değil zihinsel bir tanımlama ve nitelemedir (Eryılmaz, 2017: 258).

Otorite Türk Dil Kurumu tarafından "çalışmalarıyla kendini kabul ettirmiş, başarılı kimse" olarak tanımlanmaktadır. Bürokrasi kavramında otoriteyi tanımlamak gerekirse kişi ve kurumlara kendi bakış açısını, emirlerini uygulatma veya dayatma yetisine sahip kişi, kişiler ve kurumlardır denilebilir.

Bürokrasiyi " bir örgütlenme ve yönetim biçimi" olarak tasvir eden Weber'in kuramının özünde onun egemenlik ve meşruluk hakkındaki fikirleri temel noktayı oluşturmaktadır (Dursun, 1992: 135). İdeal Tip bürokrasiyi tanımlarken bu unsurların yapı taşını oluşturduğu ve şekillenen kuramda iki durumunda irdelenerek işlendiği görülmektedir. Egemenlik ve meşruluk kavramlarının kaynağını, dayanak noktalarını

detaylı olarak inceleyerek düşünce yapısında oluşturduğu bürokrasi kavramını pekiştirmek istemiştir.

Weber, bürokratik örgütün yapısını ve işlemlerini analiz ederken ortaya koyduğu bürokrasi modelini "ideal tip" olarak kavramlaştırmıştır. Weber'in "ideal tip bürokrasi" modeli ya da kavramı, realitede saf ve eksiksiz yönüyle gözlenebilen bir biçim değil, daha çok zihni bir tanımlama ve nitelemedir. Burada "ideal" kavramı "arzulanan", şu ya da bu şekilde " iyi" ya da "üstün" anlamına gelmemektedir. O halde ideal tip, analizlerde kullanılabilecek bir kalıp, çerçeve demektir. Mevcut örgütler bu ideal tipe yaklaştıkları ölçüde bürokratiktir. İdeal tip bürokrasinin özellikleri Weber tarafından şöyle sıralanmıştır (Akçakaya, 2016: 285):

- Yasalarla Düzenlenmiş Yetki Alanı
- Otorite-Hiyerarşi
- Yönetimin Yazılı Belgelere Dayanması
- Uzmanlaşma
- Gayri şahsilik
- Kurallar Sistemi:
- Kamu Özel Ayrışması

### 1.6.1 Egemenlik

Egemenlik Türk Dil Kurumu tarafından milletin ve onun tüzel kişiliği olan devletin yetkilerinin hepsi olarak tanımlanmaktadır.

Egemenlik kavramını ilk kez tanımlayan ve onu sistemleştirerek belirli bir teori haline getiren, ünlü Fransız hukukçusu Jean Bodin'dir. Bodin, 16. yüzyılın sonlarına doğru yayınladığı "Devletin Altı Kitabı" adlı eserinde egemenliği, ülke üzerinde yaşayan bütün insanlar, bütün vatandaşlar ve tebaa üzerinde, kanunla kısıtlanmayan en üstün iktidar olarak tanımlamıştır. Nitekim Bodin'in siyasal düşüncesinin odak noktasında ve onun siyasal düşünceye katkısının temelinde egemenlik kavramı yer almaktadır (Aydınlı, 2004: 73).

Weber egemenlik kavramını belli bir kaynaktan çıkan özel ya da bütün emirlere, belli bir grup bireyin uyma ihtimali olarak tanımlamıştır. Dolayısıyla söz konusu olan durum göstermektedir ki başka bireyler üzerinde güç kullanmak ya da etkilemek

olarak etiketlenemez. Egemenliğin özelliği sayılabilmesi için taraf olan kişiler arasında düzeyine göre fark etmeksizin gönüllü kabul gerekmektedir. (Weber, 43

Egemenlik kavramı, uzun süre kamu hukukunda, siyaset felsefesinde ve klasik politika biliminde merkezi bir yer tutmuş ve çeşitli teorilerin temel dayanağı olmuştur. Bu kavramla ilgilenenler modern devlet anlayışıyla birlikte egemenlik kavramını birlikte incelemektedir (Aydınlı ve Ayhan, 2004: 68). Weber egemenlik kavramını ifade ederken iki tür egemenlik üzerinde durmuştur. Bunlar karşılıklı çıkar ilişkileri üzerine egemenlik ve otorite üzerine dayanan egemenliktir.

### 1.6.2 Meşruiyet

On ikinci yüzyıl düşünürü İbn Zafer, hükümdarı, halk kitlelerine hizmet edecek bir köle olarak görmektedir. İbn Zafer'e göre, yönetim eylemi, çift yönlü bir sokaktır. Hükümdarın görevi, kullarına hizmet etmektir ve buna karşılık olarak da onlardan itaat etmesini bekler; diğer bir deyişle güvenlikli ve etkili bir şekilde yönetmek için meşruiyete ihtiyaç duyar. Yönetenler ve yönetilenler, karşılıklı bir ilişki ile birbirlerine bağlıdırlar (Erturgut ve Keskin,2013: 7). Bu bağlılık bürokratik yönetimin kademeleri arasındaki güven, hizmet, iletişim vb. öğelerin kalitesini artıracak ve devamlılık sağlayacaktır. Bağlılığın zayıflaması ise egemenlik ve meşruiyet kavramlarına gölge düşürecek, bu durum örgüt içerisinde ya da bürokratik yapının kendisinde bozulmalara yol açacaktır.

Barış ve güvenliği sağmakla hükümlü devlette egemenlik ve meşruiyet kavramlarının birbirlerinin tamamlayıcıları olarak görülmesi normaldir. Hobbes, devletin meşruiyet kaynağını da oluşturan barış ve güvenliğini sağlayamayan tüm yönetimlerin değiştirilmesi gerektiğini ifade etmiştir (Aydınlı ve Ayhan,2004: 76-77).

Yukarıdaki ifadeyi açmak gerekirse egemenlik haklarını kullanmak isteyen bir otorite meşruiyetini sağlamalıdır. Meşruiyetini sağlamak isteyen otorite ise devletin egemenliğine tehdit olabilecek unsurları yok etmeli ya da kendine tehdit oluşturmayacak düzeye indirgemelidir.

Meşruiyet tanımlamaları Alman sosyolog Max Weber'in otorite ve meşruiyete ilişkin ifadeleriyle başlamaktadır. Weber şöyle yazmaktadır: "Tecrübelerimiz bize göstermiştir ki, hiçbir otorite sistemi, sadece maddi, duygusal veya ideal motiflere dayanarak sürekliliğini sağlayamaz. Bütün bunlara ek olarak, her otorite sistemi

meşruiyetine ilişkin bir inanç oluşturmak ve beslemek gayretindedir." Weber'in görüşlerinde iki unsur dikkat çekmektedir: Birincisi, yazar meşruiyeti siyasi rejimlerin yaşaması için en önemli faktör olarak görmektedir. İkincisi ise, yazar meşruiyet kavramını tanımlarken inanç unsurunu esas almaktadır (Gönenç, 2001: 134). Bu inanç düşüncesinden hareketle Weber otoriteyi üç farklı başlığa ayırmıştır:

- Geleneksel Otorite
- Karizmatik Otorite
- Yasal – Rasyonel Otorite

#### 1.6.2.1 Geleneksel Otorite

Geleneksel otorite tipinde, iktidar meşruluğunu uzun yıllardan beri etkili olan göreneklerden, inanışlardan ve geleneklerden almaktadır. Oluşan gelenek ve töreler tarih boyunca yaşanan olumlu veya olumsuz durumlara yönelik tepkilerden, inanış ve kutsal kabul edilen düşüncelerin harmanlanması ile meydana gelmektedir. Burada belirtilmelidir ki gelenek ve görenekler toplumsal bir denetleme ve yetkilendirme mekanizması işlevi görmektedir. Dolayısıyla kimin nasıl yöneteceğini belirleyen şey gelenekler ve törelerdir. Kısaca gelenekler her şeyin üstünde yer almaktadır.

Geleneksel yönetim tarzında yöneten kişinin keyfi ve kişisel uygulamaları ön plana çıkabiliyor olsa da bunlar gelenekler tarafından sınırlandırılmış durumdadır. İdari teşkilatların oluşturulması ve görevlilerin atanması gelenekler dikkate alınarak yürütülür. Böylece oluşturulan sınırlama sayesinde yönetimi elinde tutanların ve teşkilatın kendi çıkarlarına hizmetinin önüne geçilmeye çalışır. Baskı gruplarına karşı korumada sağlayabilmektedir (Akçakaya, 2016: 282).

Tarihte gözlemlenen hükümdarlık türlerini üç kavramla açıklayan Weber, Geleneksel Otorite tipinin patriyarkal, patrimonyal ve feodal otorite tipleri olmak üzere üç değişik bürokrasi tipinde ortaya çıktığını belirtmiştir (Dursun, 1992: 6). Geleneksel otoritenin kaynağı olan adet ve törelerin büyük çoğunluğu yazısız kurallar olduğundan bahsedilen üç kavramın soyut anlam taşıdığından bahsetmek doğru olacaktır.

- Patriyarkal Otorite ve Yönetim: Rasyonellik dışı, keyfi ve geleneksel otoriteye dayanan yöneticilerin “aile reisi” modeli ile kaynaştığı bir yönetim biçimidir.

- Patrimonyal Otorite ve Yönetim: Geleneğin üzerine şekillenen bir kişisel otorite ve bu otoritenin ihtiyaçlarına göre organize edilmiş idari ve asgari bir bürokrasidir (Çakır ve Şahin, 2015: 20-24).
- Feodal Otorite ve Yönetim: Feodalizm, toprak malikliği üzerine dayalı bir yönetim biçimi, bir toplum yapısı, bir ekonomik rejim olarak tanımlanmıştır (Ülgen, 2010: 4).

#### 1.6.2.2 Karizmatik Otorite

Karizma, etkileyicilik ve etkileme olarak tanımlanabilmektedir. Kişinin düşünceleri, duruşu, yüz hatları, zekâsı vb. özelliklere sahipse ve bu özellikleri kişi ve grupları etkilemekte kullanabiliyorsa karizmatik kişilik şeklinde ifade edilebilir.

Karizmatik otorite, Weber'e göre tek bir kişiye duyulan güvene, bağlılığa ve inanca dayanan meşrulukla hareket eden iktidarın meydana getirdiği otorite tipidir. Geleneksel otoritenin sahip olduğu şartlarla uyum içerisinde olabileceği görülmektedir. Ancak karizmatik otoritede kişinin gelenek ve göreneklere kısmen ya da tamamen uyması gerekmez. Çünkü karizmatik otorite sahibi bu gücü kahramansı hatta ilahi bir inanç çerçevesinde sahip olmuştur. Bu özelliği ile devrimci bir kişilik olduğu da söyleyebilir. Karizmatik otoritenin meşruluğu, bu inanç temeline dayanır. Bu otorite tipinde yönetim tamamen bu karizmatik yöneticinin egemenliği altındadır. Dolayısıyla kişisel ve keyfi uygulamaların yüceltildiği bir yönetim tarzı haline gelebilir (Akçakaya, 2016: 282-283).

#### 1.6.2.3 Yasal/Rasyonel Otorite

Normatif kuralların meşruluğu ve bu yasalara göre egemenlik konumuna getirilenlerin, emir verme hakkı olduğu inancına dayalıdır (Weber, 48) Rasyonel otoritede modern aklın yaratıcılığına başvurulur. Otorite insan zekâsının düzenlendiği kurallar ve ilkeler temeline dayanır (Akın, 2009: 102).

Yasal/rasyonel otorite, meşruluk kaynağını hukuktan ve yasalardan alan otorite biçimidir. Yukarıdaki otorite türlerinin aksine iktidar ne geleneklerden ne de kişisel özelliklerden faydalanır. Gerek yönetenler gerekse yönetilenler herkesçe kabul edilmiş yasalara göre hareket etme zorunluluğunu taşımaktadırlar. Göreve gelen kişiler ve idari kadrolar tamamen hukuk kurallarıyla sınırlandırılmıştır ve bu kurallara göre görev başına gelmektedirler (Akçakaya, 2016: 283- 284).

## 1.7 Weber'in Bürokrasi Modeline Yöneltilen Eleştiriler

Weber'in bürokrasi modeli, uygulamada sanıldığı gibi rasyonel olarak işlememektedir. Bürokrasinin olumsuzlukları, onun yapısal ve işlevsel özelliğinden kaynaklanmaktadır. Weber'in bürokrasi modeline yöneltilen eleştiriler (Eryılmaz, 2017: 266):

- Organizasyonda çalışan kişilerin verimli bir çalışma ortaya koyabilmesi için mümkün olduğunda kurallara bağlı kalmaları gerekmektedir. Bu durum zaman içerisinde değişiklik gösteren koşullar, değişen kadrolar, teknolojik ve sosyal gelişmeler, olağanüstü durumlar vb. şartlarda hareket kabiliyetini önemli ölçüde sınırlandırmaktadır
- Bürokrasi parçalardan oluşan ve bütünü oluşturan bir makinedir. Belirli olan kurallar ve görev tanımları nedeniyle gerektiğinde geliştirme ve iyileştirme girişimleri, sistemin tanımladığı düzen doğrultusunda kısıtlanmış hatta dışarıda tutulmuştur.
- Bürokrasinin kuralları belirli şartlar ve zamanda konulmaktadır. Bu kurallar kolay olarak değişmezler. Bu durum zaman içerisinde bir hantallaşmaya neden olmaktadır. Bu durum işin yapılışından ziyade organizasyonda var olan kurallara itaatin işten önemli hale gelmesinden meydana gelir.
- Bürokratik örgütlerde kuralların oluşturduğu görünen yapı her şeyi ifade etmez. Realitede, uygulamanın bozulması ve çalışanların kendi aralarında geliştirdikleri, tutum, davranış, anlayış, iletişim ve geleneklerin oluşturduğu informel yapı, formel yapının yerini almakta yada onu alt üst etmektedir.
- Weber, işbölümüne dayalı uzmanlığın resmi hiyerarşik otoriteyi etkisiz hale getirebileceğinin farkına varamamıştır. İşinde uzmanlaşan ve zaman içerisinde bilgi ile birikime sahip personel mevcut kurallardan bazen ise üstlerden gelen emirlerin dışında hareket edebilmektedir.
- Bürokratik örgüt yapısı otoritenin üst yönetim kadrosunda toplanmasına imkan sağlamakta ve dolayısıyla, astlarının durum ve olaylar karşısında inisiyatif kullanmalarına olanak tanımamaktadır. Bu durum, bürokrasinin hantallaşmasına, performans düşüklüğüne, yazışmaların artmasına, kırtasiyeciliğe ve işlemlerin gecikmesine neden olmaktadır.

- Bürokrasi, rutin hale dönüşen bir görev ve işleyiş düzenine dayanır. Bu düzen zaman içerisinde değişen şartlara ayak uyduramaması sonucunda bürokratik yönetimin verimsizliğine yol açar.
- Personelin etkinlik ve verimlilik amacıyla konulmuş kurallara uymamaları mümkündür. Bir personel kendisine verilen görev tanımından farklı bir durumla karşılaştığında bu durumun çözümüne yönelik farklı adımlar atmak durumunda kalabilir. Verimlilik ve etkinlik kavramının özü neticesinde duruma müdahale etmeli ve problem yaratan bir olguysa çözmelidir. Ancak bu görev tanımına ve kendisine iletilen kurallarda yer almamaktadır. Personel geçmiş uygulamaları gözden geçirdiğinde benzer olaylarla karşılaşmadıysa, çözmesi gereken somut durumdan kaçmaktadır. Kendisine verilen görev tanımı ve kuralların özüne bağlı kalmaktansa şekli yapısına önem verebilir. Buda inisiyatif kullanmaktan kaçınmasına; çözümsüzlüğü ya da "hayır" demeyi tercih ederler.
- Bürokratik örgüt yapısı, zamanla kapalı bir sistem haline dönüşmektedir. Bürokraside orijinalliğe ve yeniliğe kapalı bir işleyiş düzeni egemendir.
- Bürokrasinin bir parçası olan alt pozisyondaki çalışanlar ise, işleri ağırdan alma, yavaşlatma gibi yollarla farklı kişisel çıkar elde ederek, kendi konumlarını güçlendirmeye çalışabilirler (Ergün, 2018: 136)

## 2. BÜROKRATİK YÖNETİMİN BOYUTLARI

Bir sosyal örgütlenme biçimi olarak bürokrasi, yapılan çalışmalarda popüler ve bilimsel ilgi görmektedir. Popüler çerçevede yapılan tartışmalar, hükümetlerin yapısı ve bürokratik eksikliğe karşı yapılan sert eleştirilerden, özel sektörde meydana gelen bürokratik uygulamaların eleştirilerine kadar uzanmaktadır (Hall, 1961: 1). Yapılan çalışmalarda bürokratik yapıların politik, ekonomik ve sosyal sonuçlar üzerinde önemli etkileri olduğu ileri sürülmüştür (Dahlström ve Diğerleri, 2011: 1).

Hall (1961) bürokratik yapı ve özellikleri üzerine kapsamlı bir literatür taramasından sonra altı bürokratik boyutu ölçmek için bir araç geliştirmiştir. Hall'ın "the Organizational Inventory" geliştirme çalışmaları örgütsel bürokratizasyonu ölçmek için en sistematik girişimi temsil etmektedir (Punch, 1969: 49). Kapsamlı bir literatür derlemesinden Hall (1961) ideal tip bürokratik organizasyonun özelliklerinin birleşik bir resmini elde edebilmiştir (Yücel, 1999: 10).

Bu boyutlar hiyerarşik/emir-komuta içeren bir yapı, tanımlı iş ve görev dağılımı, yazılı belgelere dayanan yasa ve yönetmelikler, iş yerinde kişisel davranmama/gayri şahsilik ve teknik yeterlilik/işin ehil kişilerce yürütülmesi olarak tanımlanmıştır.

### 2.1 Hiyerarşik/Emir-Komuta İçeren Bir Yapı

Bürokrasi kavram gereği bir yapıyı içermektedir. Bu yapı aynı zamanda bir örgütlenme biçimi şeklinde de ifade edilmektedir. Bürokratik yönetimler belirli bir düzen içerisinde faaliyetlerini sürdürmektedir. Bu düzen ise hiyerarşik bir yapıda yer almaktadır. Hiyerarşi, makamların, rütbelerin vb. önem sırası, astlık ve üstlük düzeni, aşama gözetilerek yapılan sınıflama olarak ifade edilir.

Hiyerarşi bürokratik kurumların belirleyici bir özelliğidir. Bir veya daha fazla müdür ile bir veya daha fazla temsilci arasındaki dikey ilişki, tartışmalı da olsa bir bürokratik kurumun merkezidir. Hiyerarşik karar verme, hiyerarşi içindeki aracılar arasında iletişim gerektirir (Gailmard ve Patty, 2012: 355).

Genel olarak bürokratik yapı pek çok birleşenden meydana gelmektedir. Bu durum yapılan araştırmaların sonucunda tanım ve anlam farklılıklarını meydana getirmektedir. Hiyerarşik olarak örgütlenmiş bir örgüt, bürokrasinin merkezini boyut olarak algıladığında, bürokratikleşme kuruluştaki otorite düzeyiyle ölçülür. Öte yandan, bir idari personelin varlığı önemli bir özellik olarak değerlendirildiğinde,

yönetim ve denetim personelinin kuruluştaki diğer gruplara oranı bürokratikleşmenin bir derecesinin göstergesi olarak kullanılır (Toren, 1976: 39).

Bir hiyerarşik örgütlenmede alt kademelerden üst kademelere doğru piramit şeklinde yapı bulunmaktadır. Bu demektir ki alt kademede görevlendirilen bir kişi görev ve sorumlulukları açısından üst kademede görev yapan kişilere (amir, müdür vb.) karşı sorumludur. Bu sorumluluk kurumdan hizmet veya ürün alan kişilerin, alt kademelerle ilgili gerek şikâyet gerekse takdir ve övgüleri üst yönetime iletebilme olanağını sağlar. Her görevlinin sorumlulukları ve otoritesi bir bütün içerisinde otorite hiyerarşisisin parçasıdır (Ergun ve Polatoğlu, 1992: 60-61).

Pek çok farklı örgütlenme hiyerarşik bir şekilde örgütlenmektedir. Bu örgütler genellikle kamusal özellikte olmaktadır. Ama bunun yanında çok uluslu şirketler, özel kesimden işlemeler, uluslararası kuruluşlar gibi karmaşık bir mekanizmayı düzenlemeyi amaçlayan kurumların derecesi farklılıklar gösterse de hiyerarşik bir düzenlemeyi tercih ettikleri görülmektedir. Hiyerarşik düzen tüm bürokratik yapılarda görülmektedir (Eryılmaz, 2017, 259).

Weber'in bürokrasinin ve bürokratik örgütlerin ünlü tanımı ve analizinin özü, rollerin uzmanlaşmasına duyulan ihtiyaç ve bazı kişilerin başkalarına görevlerini nasıl yapacaklarını söyledikleri bir hiyerarşiye sahip olmasıdır. İnsanların bir parçası olduğu kurumlarda bir dereceye kadar güç mevcuttur. Bir hiyerarşide, bazı bireylerin görev ve davranışları tanımlamak diğerlerinden daha büyük bir kabiliyete sahip olmayı gerektirir (Madan, 2014: 97). Weber'e göre, bürokratik oluşumda yüksek görevlinin denetim yetkisi ve hiyerarşik statüsü, onun, astının yerine geçmesine izin vermemektedir (Acar, 2018: 675).

## 2.2 Tanımlanmış İş ve Görev Dağılımı

İş ve görev dağılımı Türk Dil Kurumu (TDK) tarafından bir toplumsal üretim düzeni içindeki değişik görev ve hizmetlerin, toplumun üyeleri, kümeleri arasında karşılıklı bağımlılık ilişkileri içinde bölünmesi şeklinde tanımlamaktadır.

Tarihsel açıdan baktığımızda iş bölümü, bir dönem, kadın-erkek şeklinde yapılan cinsiyetçi bir yaklaşımla yapılmaktaydı. Yaşanan teknolojik, ekonomik, siyasi (yerleşik hayat, ateşin bulunması, sanayi devrimi, teknoloji çağı vb.) pek çok gelişme sonucunda meydana gelen nüfus ve üretkenlik artışıyla birlikte bu iş bölümünün

yapılışında da değişimler meydana geldi. Cinsiyet temelli yapılan bu basit iş bölümü, zamanla yerini toplumun ihtiyaçlarını gözeten ve kişilerin cinsiyetine bakılmaksızın sahip oldukları doğal yatkınlığa göre yapılan bir iş bölümü şeklini aldı. Sonuç olarak insan cehalet ve kayıtsızlıkla varlığını sürdürmekteyken, oluşan tüm gelişmelerin sonucunda bu gün uzmanlaşmış ve teknik bilgilere sahip, organizasyonda ve toplumda ki yerini tanımlayabilen birey haline geldi. İş bölümü ise bu pozisyonun oluşumunu oluşturmakla kalmadı ayrıca bu süreci pekiştirici bir hale geldi (Fişek, 1974: 140-141).

İşbölümü temel olarak, bir topluluk içindeki kişiler arasında gerçekleştirdikleri görevlerde istikrarlı bir varyasyon modelidir. Bunu (a) her bir kişinin toplum tarafından gerçekleştirilen tüm görevlerin bir alt kümesi üzerinde uzmanlaştığını ve (b) bu altkümenin toplumdaki kişiler arasında değiştiğini söyleyerek daha kesin bir şekilde ifade edebiliriz (Beshers ve Fewell, 2001:415).

Bürokratik örgütlenmelerde yapılan iş bölümleri belirli nizam içeren şekilde dağıtılmaktadır. Dağıtılan bu görevler kişilere belirli bir otorite sağlamakla birlikte aynı zamanda onlara sorumlulukta yüklemektedir. Tanımlanan bir iş bölümü ve görev dağılımının yerine getirilmesi için gerekli şartlar kurallar dâhilinde sağlanmaktadır. Görevlerin düzenliliği ve sürekliliği, yetkilerin kullanılması sistematik hükümlerle sağlanır. Sabit yetki alanı, kalıcı kamusal otorite, tarihte kural değil istisnadır (Eryılmaz, 2017: 258). Zaman dâhilinde yapılan iş bölümü, görevler şartlara göre değişiklikler gösterebilmektedir.

Turgay Ergun ve Aykut Polatoğlu iş ve görev dağılımını belirlenmiş bir yetki alanı olarak da tanımlamaktadır. Tanımlanan bu yetki alanları birbirleriyle ilişkilidir. Yaptıkları bu tanımlamada yetki alanınınım 3 niteliği bulunduğunu belirtmişlerdir:

- Sistemli bir iş bölümünün bir parçası olarak belirlenmiş işlevleri yönetmek için bir yükümlülükler (sorumluluk) alanı
- Bu işlevleri gerçekleştirmek için görevliye verilmesi gereken otorite
- Gerekli olan zorlama (baskı) araçlarının açık olarak tanımlanması ve kullanılmalarının kesin koşullara bağlanmasıdır (Ergun ve Polatoğlu, 1992: 60).

### 2.3 Yazılı Belgelere Dayanan Yasa ve Yönetmelikler

Toplum tarafından zaman içerisinde benimsenen ve uygulamaya konan davranış biçimleri bir araya gelerek bir kurallar dizisi oluşturmaktadırlar (Birkök, 2004: 2). Bu

kurallar hukuki bir zemin içerisinde yazılı olarak yasal bir hale gelebilmektedir. Bir topluluğun refah ve huzur içerisinde yaşayabilmesinin anahtarı birbiriyle çelişmeyen kurallar varlığıyla mümkündür. Kuralları ihlal eden ve toplumda yer alan bireylerin özgürlüklerini gasp eden kişi veya gruplara ise anayasal düzen içerisinde ve anayasa başta olmak üzere tüm yasaların verdiği yetkiler ışığında müdahale edilmektedir (Demirci, 2018: 5-12).

İdari veya örgütsel faaliyetleri düzenleyen yasal bir çerçeve vardır. Örgütsel faaliyetlerin en etkin şekilde uygulama ve kontrol yöntemleri hukuksal bir bilimsel çalışma neticesinde oluşacak kural ve yasalarla mümkündür (Fişek, 1974: 140). Örgütte çalışan kişileri, iç ve dış baskılardan koruyan yasa ve kuralların varlığıdır (Demir, 2011: 167).

Bürokratik olarak yönetilen yapının amaçları doğrultusunda düzenli faaliyetlerin yürütülmesi için belirli yasa ve kurallar vardır (Madan, 2014: 102). Bu yasa ve kurallar yazılı belgelerdir. Yasa ve kurallar herkesin bilgisi olması gereken bir husustur (Eryılmaz, 2017: 259).

Weber'in tanımladığı bürokratik yapının ana özelliklerinden biride kişilerin uyacağı yasa ve kuralların ayrıntılı bir şekilde yazılmasıdır. Bu kurallar sayesinde en alt hiyerarşide ki kişide en üst yönetimde belirli bir çerçevede sınırlandırılmıştır. Ayrıca kuralların uygulanması yoluyla da daha etkin bir örgüt oluşturulmuştur. Tanımlanan bu sistemde alt kadrolar ve üst kadroların tümü olarak ifade edilen bürokratik kadrolar kurallara uyma özelliğine sahiptir(Madan, 2014: 98-99). Sonuç olarak yasa ve idari düzenlemelerin varlığı resmi ve sabit bir yapının oluşmasını ve devamlılığını sağlamaktadır (Özday, 2016: 102).

Bürokratik yönetimler de kural ve yasalar şu özelliklere sahip olmalıdır:

- Örgütte yer alan herkesin itaatini talep edecek şekilde hazırlanmalıdır
- Kuralları hazırlayanlarda bu kurallara bağlıdır
- Kurumda çalışanlar yöneticilerine itaat nedenini kurallara göre belirlemelidir.
- Yöneticinin, astlarına karşı tavrı resmi ve iş ilişişi içerisinde tutacak şekilde sınırlandırmalıdır.
- Kurallar rasyonel bir biçimde düzenlenmelidir (Dipadova, 1996: 12).

## 2.4 İşin Yapılış Süreci

Bir organizasyon da bireyin sahip olduğu kavramsal konularda ki bilgisi ve iş pratiği kişinin sergilediği davranışı etkileyecektir. Bu durum hem tekil olarak bireye, hem de çoğul bir şekilde kurumun tamamında etkisini gösterecektir (Velayutham, 1994: 78).

Bir örgütte işleyiş, o örgütün çalışanları tarafından yürütülür. Bürokratik yapılarda bir örgütün işleyişi, tanımlanan kurallara bağlı olarak, kişisel olamayan bir düzende, uzman kişilerce yürütülür.

Küçük bir banka gibi pek çok işletme bürokratik olarak tasarlanan prosedürlere gerek duymaktadır. Çalışanlar yaptıkları işlemlerde belirlenen yöntemleri izlemelidir. Bu yöntemler işletmeden işletmeye farklılık göstermektedir (Hall, 1961: 22). İşletme hangi sektörde yer alırsa alsın çalışanların takip etmesi gereken bir iş yapma süreci vardır.

## 2.5 İşi Kişiselleştirmemek/Gayri Şahsilik

Bir örgütte çalışanların, işlerini yürütürken kişisel duygu ve düşüncelerini işe yansıtmamaları gerekir. Kişi kendisine tanımlanan görevi icra ederken yetki alanı ve yasal çerçevelerde belirtilen çizgi çerçevesinde ilişkilerini tanımlamalıdır (Acar, 2018: 676). İdeal bir örgüt çalışanı, örgütteki ilişkilerinde ve örgütte hizmet alanlara karşı sevgi, nefret, öfke vb. duygularıyla değil rasyonel bir davranış sergileyerek hareket etmelidir. Eğer çalışan rasyonellikten uzaklaşıp duygularına ve kişisel ilişkilerine dayanarak hareket ederse tarafsızlık ve eşitlikten uzaklaşmaktadır. Ayrıca belirtilmelidir ki bir kamu kurumunda veya özel bir işletme de kişisel olmama yani gayri şahsilik verimlilik kavramı için bir ön şart olarak kabul edilir. Gayri şahsilik Weber tarafından, bürokrasinin özel bir değeri olarak kabul edilmektedir (Eryılmaz, 2017: 260).

Weber, bürokrasileri iki farklı şekle ayırmıştır. Bunlar az gelişmiş bürokrasiler ve çok gelişmiş bürokrasiler şeklindedir. Yüz yüze ilişkilerin geçerli olduğu, kayırmacılık, kişisel getirinin olduğu durumların az gelişmiş bürokratik yapılar ve küçük çaplı işletmeler olduğunu belirtmiştir. Orta ve büyük ölçekteki ve bürokratik ilkelere göre örgütlenmiş yapılar, yani çok gelişmiş bürokrasiler; kişisel olmayan yani gayri şahsi ilişkiler vardır. Bu tarz işletmelerde duygusal nitelikli kararlar yerlerini

rasyonel düşünceye dayanan kararlara bırakmıştır (Dursun, 1992: 141). Ayrıca kamu yönetiminde kişisel ilişkilerin olmadığı, resmi bir şekilde yürütülen, duygulardan ziyade toplum faydası ve kamu yararı düşünülen yönetimlere de "iyi veya verimli" idare de denilebilmektedir (Demir, 2011: 164).

Örgütlerin kendi içlerindeki ilişkileri de çok önemlidir. Bir örgütte çalışanların astlarına ve üstlerine karşı iletişimlerini belirleyen şey birbirlerine karşı duydukları ilişkiler değil, sahip oldukları yasal yükümlülükler olmalıdır (Ekşi, 2010: 195). Bu durum çalışanların birbiriyle arkadaş olmayacağı anlamına gelmemektedir. Gayri şahsilik kavramının temel amacı burada ortaya çıkmaktadır. Bir örgütte gayri şahsilik iş ilişkisi ile arkadaşlığın ayrılması anlamına gelmektedir. İş içerisinde kişiler birbirleriyle iletişimini samimi olarak sürdürse bile profesyonellikten ayrılmamalıdır (Şeker, 2014, 14-15).

### 2.6 Teknik Yeterlilik/İşin Ehil Kişilerce Yapılması

Bürokrasi iş bölümü ve uzmanlaşma konularının temelinde yükselen bir kavramdır (Özer, 2013: 44) Uzmanlaşma, bir örgütte çalışan en alt birimdeki kişilerden en üstteki yöneticiye kadar görevlerinde teknik bilgi ve belirli bir tecrübeye sahip olmayı ifade eder (Beshers ve Fewell, 2001: 418).

Büroların yönetimi olarak ifade edilen bir kavram olan bürokratik bir yapının belirli bir işleyiş düzeni belirleyen iş kuralları çerçevesinde belirlenir. Bu büroların yönetimi için uzmanlaşmış kişilere ihtiyaç vardır. Bu kişiler, işlerin ussal bir şekilde yürütülmesini sağlayacaktır. Bir iş bölümünde, işin yürütülmesini sağlayacak kişi ise teknik bilgiye dayanan kişidir (Ergun ve Polatoğlu, 1992: 61).

Pek çok organizasyon uzman kişiler etrafında şekillenir. Kuruluş ve işleyiş aşamasında çeşitli kadrolarında teknik bilgiye ve belirli bir tecrübeye sahip kişilerle çalışmak işletmeye yarar sağlayacaktır. Mesela milyonları yöneten ve çok büyük bir bürokratik yapı olan devlet bunu alanında uzmanlaşmış yüzbinlerce birey tarafından sağlamaktadır (Demirci, 2018: 135).

Adam Smith'e göre, tüm işlerden biraz anlayan bir işçiden ziyade bir işin bir veya 2 adımında uzmanlaşan bir işçi organizasyona daha fazla yarar sağlamaktadır. Uzmanlık düzeyi artan işçi zaman tasarrufu sağlamakta birlikte ortaya çıkan ürünün

kalitesi ve iş verimliliğini artırmaktadır. Bu durum ayrıca organizasyonel performansın genel bir yükselişini de sağlamaktadır (Önday, 2016: 92).

Belirli bir kariyer yapısı olan organizasyonlarda uzmanlık ve kıdem önemli bir etken olmalıdır. Bir çalışan veya bürokrat ailesinin toplum içerisindeki yeri veya siyasi bağlantı ve bağlılıkları nereniyle işe seçilmez, seçilmemelidir. Göreve seçilmeyi sağlayan kişinin sahip olduğu uzmanlık, deneyim, diploma gibi etkenlerdir (Eryılmaz, 2017: 259-260). Bürokratik görevlilerin konularında uzmanlaşmaları, aynı zamanda idarenin sürekliliğinin sağlaması ve istikrar açısından bürokratik yapıya katkı sağlamaktadır. (Acar, 2018: 675-676).

# 3. PERFORMANS VE KURUM PERFORMANSI KRİTERLERİ

Bu bölümde performans kavramı ve uygulamada incelediğimiz performans kriterleri yer alacaktır.

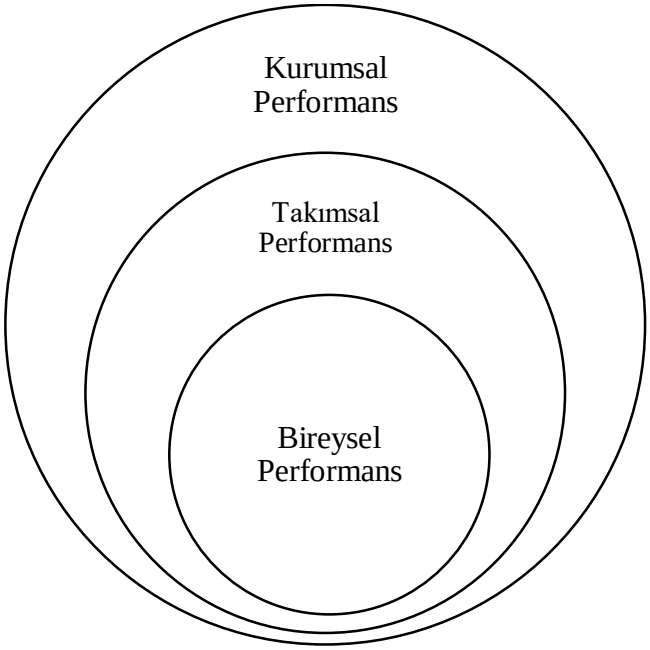
## 3.1 Performans

Performans sözcüğü, belirli bir zaman birimi içerisinde üretilen mal veya hizmet miktarı olarak tanımlanmakta ve işlevine göre "etkinlik", "verim", "çıktı" kavramlarıyla, bunun yanı sıra bireyin yeteneği ve motivasyonu arasındaki etkileşimin bir sonucu şeklinde ifade edilmektedir (Helvacı, 2002: 156).

Kişi veya kişilerin planlaması yapılan olayın zaman, etkinlik, ekonomik vs. durumlara göre başarımına performans denir. Performans elde edilen bilgiler ışığında nicel ve nitel olarak belirlenen bir kavramdır.

Performans en genel tanımı ile amaçlı ve planlanmış bir etkinlik sonucu elde edileni değerlendirmek için kullanılan bir araçtır. Performans daha çok sonuca odaklı bir bakış açısıdır. Bates ve Holton performansı birbiri ile bağlantılı değişen ölçümleri içerek çok boyutlu bir yapı olarak ele almaktadır. Benzer bakış açısı ile Bernardin performansın örgütün stratejik hedefleri, iş sonuçları ve müşteri memnuniyeti ile sıkı bir bağ içinde olduğunu belirtir ve kavramı bütüncül bir süreç olarak açıklar (Karabat, 2017: 1).

Tanım itibariyle Bernardin'in tanımını performans tanımı iş sonuçları ile planlamanın sonucu, müşteri memnuniyetiyle ise süreç olarak değerlendirebiliriz. Dolayısıyla performans aslında planlamanın sonucunda belirlenen bir kavramdan daha çok tüm süreç boyunca akredite edilen ve değerlendirilmesi itibariyle sonuca etki eden bir hareketler bütünüdür.




**Şekil 1:** Performansın Boyutları

Kaynak: İbrahim Uğur Erkış, Kamu Kurumlarında Performans Yönetiminin Uygulanabilirliği: 360 Derece Performans Değerleme Tekniği, 2014: 6

### 3.1.1 Bireysel Performans

Bireysel performans, bireyin kendisine tanımlanan görevinde gösterdiği başarı derecesidir. Başka bir ifadeyle işletmenin kişinin yaptığı iş ile planlama ve stratejik hedeflerde ulaşmak istediği amaç dikkate alınarak bireyin kendisi için belirlenen hedeflere ve standartlara ne ölçüde ulaşabildiğinin ve bu ulaşımın bireyin kendisi ile işletmeye ne kazandırdığının nitel ya da nicel anlatım şeklidir (Karabat, 2017: 8).

Bireysel performans kurum içerisinde bireylerin kendilerine verilen görevleri yerine getirme düzeyleridir. Bireysel performans ölçümlerinde çalışanlar için belirlenen performans hedeflerine bireylerin ne kadar ulaştıkları belirli aralıklarla ölçülmektedir. Söz konusu ölçüm aralıkları her kurumun kendi örgütsel yapısına ve performans anlayışına göre farklılık göstermektedir. Bireysel performans çalışmaları, örgütün insan kaynaklarını oluşturan çalışanların niteliklerine ve örgütsel yapısına uygun değerleme tekniklerinden biri veya birkaçının uygun bir şekilde birleştirilmesiyle hazırlanmalıdır. Değerleme teknikleri performans değerleme olarak adlandırılan dönemde yukarıdan aşağıya doğru gerçekleştirilirken günümüzde performans yönetimi (süreci) anlayışıyla birlikte ortaya çıkan modern teknikler aracılığıyla çok kaynaklı ve farklı boyutlardan ölçülmektedir (Erkış, 2014: 6-7).

İnsan pek çok durumda kendi çıkarlarını gözeten bir doğadadır. Doğası gereği içinde bulunduğu duruma yönelik uyum sağlama ya da bulunduğu durumu kendi istekleri çerçevesinde şekillendirir. Bu durumu performans açısından değerlendirmek gerekirse, bireyin kendisine sunulan durum olarak göreceği değişkenler olan ücret, pozisyon, ofis ortamı vb. durumlar ile kendi istekleri çerçevesinde şekillendirdiği çalışma azmi, iletişim, uyumluluk gibi kavramlar bireysel performansın yapı taşlarıdır. Bu yapı birbirinden ayrı olarak düşünülmemelidir.

### 3.1.2 Takım Performans

Takım sözlük anlamı olarak meslek, davranış, durum vb. yönlerden birbirine uyan kimselerin oluşturduğu topluluk olarak tanımlanmaktadır. Bireylerin kendi uzmanlık ve tecrübeleriyle birlikte bir araya gelerek bir bütünün parçalarını oluşturduğu kümelenme takım olarak ifade edilebilir.

Tanımlamadan yola çıkarak bireysel performansların tümegelime yönelik çalışmasını ifade etmek takım performansını tanımlayacaktır. Ancak bu tanım eksik kalacaktır. Çünkü takım performansında bireysel performanstan daha önemli olarak takım performansı önemli olduğundan, kişileri bireysel değil toplu olarak düşünmeye itecektir. Dolayısıyla takım performansı bireylerin ortaya koyduğu performansın toplamı iken bireylerden farklı olarak bütün olarak düşünülmelidir. Takım performansının ve onun ölçülebilir boyutları iletişim, işbirliği, takım ruhu, tavsiyelerde bulunma, koordinasyon ve uyum sağlama değişkenleridir (Karabat, 2017: 12).

Takım performansını etkileyecek aşamaların ve örgütsel hedeflerinin açıkça belirlenmesi gerekmektedir. Takım performansının yönetim aşamasında bireysel, takım ve örgütsel hedeflerin kısmen veya açıkça belirlenmesi ve bu hedefe yönelik adımların oluşturulması gerekmektedir. Oluşturulan hedeflerin uzun dönem planlamalarla uyumlu olması, işletmeyi doğru hedefe yönlendirecek performans standartlarının tanımlaması, uygulanması ve mevcut durumla belirlenen standartların karşılaştırılarak takım üyelerine hedeflerin durumu hakkında geri bildirimde bulunulması gerekmektedir (Karabat, 2017: 12).

Yüksek performans hedeflerinin başarılması, bireysel ve ya takım üyesi olarak çalışanların, organizasyonun misyonuna ulaşmasında oynayacakları rol, beklenilen performans, sunacakları katkının ne olacağını anlamış olmalarına bağlıdır. Bu anlamda

gerekli bildirimler yapılmalıdır. Bu bağlamda açıkça belirtilmiş faaliyetler, sonuçlar, hedef ölçüleri ve kaynaklarına sahip olmak başarı için gereklidir (Cihangir, 2014: 43). Bu kaynakların yanında bireysel performanslarla takım performansının örtüşmesi için iletişim kanallarının açık olması da önemli bir etkendir.

### 3.1.3 Kurumsal Performans

Örgütsel performans olarak da ifade edilen kurumsal performans kavramı, bir işletmenin amaçlarına ulaşma düzeyinin göstergesidir ve işletmenin verimliliği ve etkinliği çerçevesinde değerlendirilir (Karabat, 2017: 13).

Bir kurum için tatmin edici olacağı düşünülen kurum performans düzeyi zaman içinde değişebilir. Kurumun gösterdiği başarı, tatmin edici başarı düzeyini yukarı doğru değiştirebilir, çünkü yöneticiler ve paydaşlar performanstaki artış ışığında beklentileri yukarı çıkartabilirler (Cihangir, 2014: 39). Bunun yanı sıra, performanstaki azalış durumunda beklentilerini aşağı çekebilirler.

Bireysel performans, takım performansı ve kurumsal performans birbirleriyle direkt olarak ilişkilendirebilir. Bir çarkın dişlileri üzerinden örnek vermek gerekirse;

- Çarktaki çıkıntılar bireysel performansı
- Çarkın kendisi takım performansını
- Çarkların oluşturduğu tüm mekanizma ise kurumsal performansı temsil etmektedir.

Bu örnekteki tüm parçalar zaman, iletişim, hedefler, araçlar, kalite vb. kavramların nicel ve nitel desteklemelerle bir bütün içerisinde hareketine bağlıdır.

Kurumsal performans kısa ve uzun dönem stratejik hedeflerle uyumlu olmalıdır. Hedeflerden sapmalar gerçekleştiğinde kurumsal performans yönetiminde ve planlamasında gerekli revizyonlar yapılabilmelidir.

Sink ve Tuttle çalışmalarında kurumsal performans yönetimini beş boyut çerçevesinde incelemiştir (Karabat, 2017: 14):

- Gelecek için geniş görüşlülüğü destekleme ve oluşturma,
- Planlama, mevcut örgütsel durumu belirleme ve belirlenen bu durumu daha etkin hale getirmek için stratejiler geliştirme,
- İyileştirme müdahaleleri tasarlama, geliştirme ve uygulama ve değerlendirme,
- Ölçme ve değerlendirme sistemlerini tasarlama, gerekirse yeniden planlama, yeni planları geliştirme ve uygulama,

## 3.2 Performans Yönetimi

En genel tanımı ile performans yönetimi, işletmelerin bünyesindeki insan kaynağının performansının tanımlanması, ölçülmesi sürdürülmesi ve geliştirilmesini kapsayan bir süreçtir (Karabat, 2017: 14-15).

Organizasyonlarda çalışanların performanslarının sistematik ve biçimsel olarak değerlendirilmesinin ilk örnekleri 1900'lü yılların başlarında A.B.D.'de kamu hizmetleri veren kurumlarda görülmektedir. Daha sonraları F. Taylor'un iş ölçümü uygulamaları aracılığı ile çalışanların verimliliklerini ölçümlemesi sonucu, performans değerlendirme kavramı organizasyonlarda bilimsel olarak kullanılmaya başlanmıştır (Uyargil, 2017: 2).

Performans yönetimi sürecinde; öncelikli olarak kurumun, takımların ve bireylerin dönem başındaki hedefleri üzerinde anlaşır. Böylece, çalışanlar ile yöneticiler karşılıklı olarak hem iş sonuçlarının hem de iş ilişkilerinin geliştirilmesi yönünde çaba harcarlar. Dönem sonunda ise hedeflenenler ile gerçekleşenler değerlendirilir ve sapmalar veya iyileştirmeler ortaya konmuş olur (Işığıçok, 2008: 2).

Performans yönetimi hangi yöntem ya da yaklaşımdan yararlanırsa yararlansın aşağıdaki evreleri içerir (Uyargil, 2017: 12) :

- Yöneticilerin bireyin performansını ölçmek için gerek duydukları iş alanlarının tanımlanması: Bu planlama aşamasında bireysel performansın işletmenin başarısı için gerekli şartları belirlenmektedir. Bu boyutlar farklı yöntemlerde değerlendirme kriteri, faktörü ya da günümüzdeki uygulamalarda yetkinlik olarak adlandırılır. Bu yetkinliğe örnek vermek gerekirse, işi yapabilme becerisi, iş ile ilgili teorik ve pratik bilgisi, iş arkadaşlarıyla iletişimi ve takım çalışması.
- Değerlendirmenin ikinci evresi personelin belirlenen plan dâhilinde ortaya koydukları performansın pozitif ve negatif yönlerinin belirlenip ölçülmesidir. Bu ölçümler farklı koşullar ve kişilerde değerlendirildiğinden zorlularla karşılaşılsa bile değerlendiricilerin aynı tutarlılıkla bu ölçümleri yapması gerekir. Performansı ölçmek için anket çalışması gibi yöntemler kullanılabilir.
- Değerlendirme sonuçlarına ilişkin bilginin değerlendirilenlerle paylaşılması sürecin üçüncü ve aynı zamanda en kritik evresidir Geçmiş planlamalarda yapılan hedeflerin ışığında yapılan performans değerlendirmeleri, uygulanacak

gelecek dönem plan hedeflerine ulaşmak için, çalışanın gelecekteki performansının geliştirilmesine olanak sağlanmalıdır.

### 3.3 Performans Planlama

Performans yönetimi sürecinin en önemli aşamalarından birisi de performansın planlama aşamasıdır. Bu aşamada kişi değerlendirme dönemi boyunca, yöneticisinin kendisinden neler beklediğini, nelere, hangi kriterlere göre performansının değerlendirileceğini önceden öğrenme fırsatı elde eder (Uyargil, 2017: 69).

Performans planlaması yapmak aslen üst yönetim kadrosunun görev tanımı içerisindedir. Yönetici kurumun stratejik hedefleri doğrultusunda bu planlamayı yapar. Yöneticiye yardımcı olmak ve daha etkin bir planlama yapmak açısından örgütte çalışan bireylerinde katılımı ile planlama daha etkin olmakla birlikte planlamanın kabulü ve eşleyişinde daha yararlı olacaktır (Karabat,2017: 25).

Performans planlamasının evreleri şu şekildedir:

- İşletmenin ve bölümlerin hedeflerinin incelenmesi: İşletme ve işletmenin farklı departmanlarının gelecek için oluşturduğu hedefleri incelemek.
- Çalışanın işinin ve iş tanımının incelenmesi: İşletmede çalışan ve hedeflere ulaşılmasındaki uygulayıcılar olan personelin, mevcut iş ve iş tanımının incelenmesi, gerekirse revize edilmesi.
- Çalışanın güçlü ve güçsüz yönlerinin belirlenmesi: Personelin sahip olduğu iş bilgisi, sosyal becerileri, takım becerilerini incelemek, güçlü ve güçsüz yönlerini belirleyerek; güçlü yönlerini teşvik etmek, güçsüz yönlerini geliştirmesine yardımcı olmak.
- Çalışanın faaliyette bulunacağı çevre koşullarının analiz edilmesi: Personeli çalışacağı ofis ve saha alanları gibi yerlerle, gürültü, güneş ışığı, oksijen, ısı, güvenlik önemleri vb. durumların incelenmesi, gerekli önlemlerin alınması ve iyileştirmelerin sağlanması.
- Kesin performans planlarının oluşturulması: Personelden istenilen performansın net şekilde belirlenmesi. Belirlenen planlar çerçevesinde eylem planı oluşturulması.
- Hedef belirleme görüşmelerinin yapılması: Hedef belirlemede işletmenin tüm katmanları ya da tüm katmanlarından temsilcilerle sahip olunan imkân ve değerler çerçevesinde istenilen hedefe dair görüş alışverişinin yapılması.

Performans yönetimi sistemi çerçevesinde performansın planlaması aşamasını tanımlayacak olursak, söz konusu sürecin çalışanlar için performans ve kariyer gelişimini sağlayacak hedeflerin belirlenmesi ile sınırlı olmadığını görürüz. Sürecin ana faaliyeti hedef belirleme olmakla birlikte, belirlenen yazılı hedeflerin yanı sıra bu hedeflere ulaşmak için gerekli hareket planının hazırlanması, astın bu planı uygularken karşılaşacağı yetki ve benzeri sınırlamaların önceden belirlenmesi ve çıkacak sorunlarla ilgili önemlerin alınması gibi hususlar da performans planlama aşamasında gerçekleştirilen diğer faaliyetlerdir. Böylesine kapsamlı çalışmalar gerektiren performans planlamanın çeşitli yararlarını söyle sıralayabiliriz (Uyargil, 2017: 70):

- Çalışanın kendisi ile müzakere edilerek belirlenen hedefler bir açıdan yönetişine verdiği vaatler olduğundan, kişi bu vaatleri yerine getirmek için daha çok çalışacaktır.
- Çalışanların, planlanan faaliyetler konusunda daha ciddi bir biçimde yönlendirildikleri ve yönetildikleri için hata yapma olasılıkları azalacaktır.
- Hedeflerin gerçekleştirilmesinde gerekecek kaynakların üzerinde önceden düşünülmüş olduğundan, bu kaynaklar zamanında ve gerekli miktarda temin edilmiş olacaktır.
- İşini gerçekleştirirken gerek duyacağı maddi, beşeri ve finansal destek için gerekli hazırlıklar yapılıp, bunlar çalışana zamanında sağlanacaktır.

## 3.4 Performans Ölçme Ve Değerlendirme

Performans ölçümü ve değerlendirmesi yönetimin en önemli faaliyetlerindendir. Bir organizasyonun amaçlarına ulaşıp ulaşmadığının incelenmesi olan kontrol işlevi, performans hedeflerini belirlemeyi, belirlemeyi, performansı ölçmeyi, hedefler ile ulaşılan performansı karşılaştırarak aradaki farkları hesaplamayı ve bu farkların ortadan kaldırılması için harekete geçmeyi içermektedir (Çoşkun, 2006: 2).

Performans ölçmenin temel amacı stratejilerin uygulanıp uygulanmadığını görmektir. Bu tarz ölçümler şirketin stratejini en doğru şekilde temsil edecek sistemler tercih edilerek yapılmalıdır. Bu ölçümler sayesinde şuan ki ve gelecekteki kritik başarılara ulaşmak veya onları geliştirmek mümkün hale gelmektedir. Stratejinin başarısı onun "planlama uygulama ve değerlendirip ölçme" sağlamlığına bağlıdır. Yani genel olarak bir performans ölçüm sistemi, kuruluşun stratejisini başarılı bir

şekilde uygulama olasılığını artıran bir mekanizmadır (Anthony ve Govindarajan, 2007: 460).

Performans değerlendirme, insan kaynakları yönetiminin önemli işlevlerinden birisi olup, bireylerin örgütsel amaçlar doğrultusunda ve belirli bir dönem içerisinde ürettikleri sonuçların analiz edilmesi ve çeşitli alanlarda (ücret belirleme, terfi vb.) kullanılmasıdır (Tunçer, 2013: 89).

Ölçme bir bilgi sağlama yoludur. Teknik anlamda nesnelerin, olayların ve sonuçların gözle görülebilen özelliklerini temsil eden simgeleri bulma süreci olarak da ifade edilir. Nitel ve nicel olan bu nesneler sabit, tutarlı ve karşılaştırılabilir özellikler taşıyan ölçü birimleridir. Ölçme ile elde edilen ölçü birimleri cinsinden değerler, aynı ya da değişik nesne ve olaylar aynı dönem içinde ortak olan özelliklerine göre kendi içlerinde veya birbirleriyle karşılaştırılabilir. İşletmelerde uygulanan ölçme faaliyetlerini aşağıdaki gibi sınıflamak mümkündür (Karabat, 2017: 27):

- Finans gelirleri, hissedar değeri, katma değer, getiri oranları ve maliyetler,
- Çıktı birimleri, üretilmiş veya işlenmiş birimler, verimlilik,
- Standarttın (kalite, hizmet düzeyi vb.) ulaştığı etki, davranış değişiklikleri (iç ve dış müşteriye yönelik), işi veya projeyi tamamlama, hizmet süresi, yenilik,
- Diğerleri, iş arkadaşları, iç ve dış müşterilerin yargıları sonucu oluşan tepkiler.

Dönüş veya yanıtlama hızı, zaman çizelgeleri ile başarıları karşılaştırma, biriken iş miktarı, pazarlama ve teslimat süreleri(Karabat, 2017: 27-28). Bir işletmede performans yönetimi sistemi oluşturulurken belirli bir yöntem izlenmelidir. Bu yöntemler doğru bilgiye ulaşmada işletmeye yardımcı olacaktır. Performans ölçümü performans yönetiminin en önemli parçasıdır (Yenice, 2006: 59). Elde edilecek bilgilerin ölçülmesi, söz konusu durumun performans kriterinin doğru adımlarla seçilmesi ve sonrasında uygulanmasıyla mümkündür. Doğru kriterlerin seçimi, sistemdeki diğer ögelerin ölçüm ve değerlendirmesini yaparken, işletmeye güvenirliği ve geçerliliği yüksek veriler sunacaktır (Uyargil, 2017: 26).

İşletme performans kriterlerini belirlerken, sadece olması gereken bir süreç olarak bu kriterleri belirlememelidir. Aksine kriterler işin yapılışında gerekli ve önemli bir noktayı göstermelidir. Bu durum iş analizlerinde sistemi değerlendirenlere gerekli bilgiyi daha nitelikli olarak verecektir. Ancak her zaman için bu kriterlerin

uygulanması ve ölçülmesi tek başlarına yeterli olmayacaktır. Bu konuda tamamlayıcı, gerektiğinde kapsayıcı nitelikte ek çalışmalar işletme açısından daha yararlı olacaktır (Uyargil, 2017: 26-27).

Performans kriterleri nicel veya nitel niteliklere sahip karakterlerde olabilir. Performans kriterlerinin özellikleri ise SMART olarak belirtilmektedir.

- S-Specific: Hedefler yapılan işin kapsamında olmalıdır. Bu hedefler üzerinde uzlaşılmalı, "belirli (somut)" olmalı ve çalışanlar kendilerinden neler beklendiğini bilmelidir.
- M-Measurable: Ulaşılmak istenen hedefler objektif ve ölçülebilir olmalıdır. Hedefin başarısının hangi şekilde ölçüleceği belirtilmelidir. Standartlar nicel ise ölçüm daha kolay, nitel ise daha dikkatli ölçmeyi gerektirmektedir.
- A-Achievable: Ulaşılmak istenen hedef belirli bir zorlayıcılığı barındırmakla birlikte sonuç olarak ulaşılabilecek bir noktaya yer almalıdır. Hedefler asla çalışanların başaramayacağı bir zorlukta olmamalı ve çok kolay başarılabilecek bir düzeyde de olmamalıdır.
- R-Reasonable: Hedefler gerçekleşebilir olmalıdır.
- T-Time: Hedeflerin gerçekleştirilmesi için belirlenmiş zaman sınırı olmalıdır (Işığıçok, 2008: 3).

Performans yönetimi sistemlerinde kullanılan kriterler kapsadıkları bilgiler açısından üç grupta ele alınabilir:

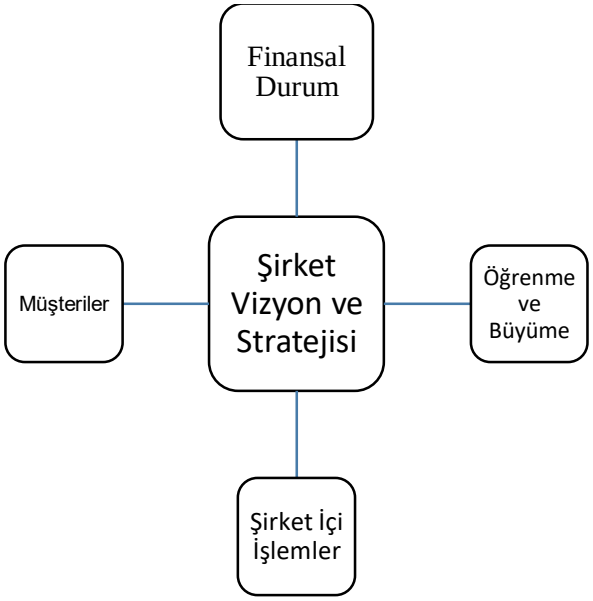
- Kişilik özellikleri ile ilgili kriterler: Genellikle değerlendirilenin sahip olduğu özellikleri işin yapılış aşamasında gerekli olacak özelliklerinden oluşmaktadır. Yaratıcılık, ikna, kişilerle uyumlu çalışabilme, takım çalışmasına yatkınlık vb. özellikler bu konuda örnek olabilecek niteliklerdir
- Performans ile ilgili kriterler: İşi yapan kişinin genel performansının içermesi gereken özellikleri kapsayan işin kalitesi, gerektirdiği teorik ve pratik bilgi birikimi, yetkilerin devredilmesi gibi faktörlerdir.
- Üçüncü grubu ise, sonuçlara – hedeflere ulaşma ile ilgili kriterler oluşturmaktadır (Uyargil, 2017: 27).

## 3.5 Kurum Performansını Ölçmede Dengeli Skorkart /Kurumsal Karne (Balanced Scorecard) Yöntemi

Balanced Scorecard Robert S. Kaplan ve David P. Norton tarafından ortaya konulan bir kavramdır. İkili yaptıkları çalışmalar neticesinde yöneticilere organizasyonlarını başarılı bir geleceğe hazırlamaları ve yönlendirebilmeleri için gereken araçları sağlayan bir sistemi ortaya koymuştur.

Türkçeye çevrilmesinde dengeli puan kartı, dengeli karne, kurumsal karne gibi karşılıkları olacaktır. Çeviri yapıldığında karne denildiğinde sadece ölçmek gibi bir anlam dünülmektedir. Ancak bu kavramın mantığı ve genel çerçevesi gereği ifade edilen durum sadece ölçmek değil, kurum stratejilerin uygulanması, operasyonel anlamda yürütülmesi gibi tüm sistemi kapsayan bir bütün olarak değerlendirilmelidir.

Kurumsal karne, bir organizasyonun misyon ve stratejisinin anlaşılabilir performans ölçümleri şekline dönüştürülerek ifade edilmesini ve böylece stratejik ölçüm ve yönetim sistemi için gereken çerçevenin oluşturulmasını sağlar. Kurumsal karne sisteminde dört performans boyutu bulunmaktadır. Bu boyutlar finansal durum, müşteriler, şirket içi işlemler ve öğrenme ile büyüme olarak ifade edilebilir. Kurumsal karne, şirketlerin elde ettiği finansal sonuçları takip ederken aynı zamanda gelecekteki büyüyebilmek için ihtiyaç duydukları kapasite ve maddi olmayan kıymetlerdeki gelişimi de gözlemlemelerine olanak sağlar (Kaplan ve Norton, 1999: 2-3).




**Şekil 2:** Kurumsal Karne Boyutları

Kaynak: Robert S. Kaplan ve David P. Norton, Balanced Scorecard, 1999: 10

Kurumsal karne, hedeflerle uyumlu bir sonuca ulaşmak için farklı stratejik tedbirler arasında bir dengeyi kurmayı amaçlamaktadır. Böylece çalışanları kuruluşun çıkarlarına en iyi şekilde davranmaya teşvik eder. Kavram organizasyonun hedef ve misyonuna odaklanmasına yardımcı olan, iletişimi geliştiren, organizasyonel hedefler belirleyen ve strateji hakkında geri bildirim sağlayan bir araçtır (Anthony ve Govindarajan, 2007:463).

H. James Harrington, Total Improvement Management adlı kitabınının 13. Bölümünde Dorsey Jim Talley ile birlikte kurumsal karne konusunda 11 farklı soruyla birlikte kavramı açıklamışlardır.(Harrington, 1995: 417-418). Bunlar:

- Neden ölçmelisin?
- Nerede ölçümü yapmalısın?
- Neyi ölçmelisin?
- Ne zaman ölçmelisin?
- Kimi ölçmelisin?
- Ölçmeyi kim yapmalı?
- Geri bildirimi kim yapmalı?
- Kim denetimi yapmalı?
- İş standartlarını kim belirlemeli?
- Zorlayıcı hedefleri kim belirlemeli?
- Problemleri çözmek için ne yapılmalı?

### 3.5.1 Kurumsal Karne Boyutları

Kurumsal karne, organizasyonların geçmişte kaydettikleri performans ait mali ölçülerin gelecekteki performanslarını sağlayacak etkenlere ait ölçülerle bütünleştirilmesini sağlar. Kaplan ve Norton yaptıkları çalışmada kurumsal karneyi dört farklı boyutta incelemişlerdir. Bu dört boyut kurumsal karnenin ana çerçevesini oluşturmaktadır (Kaplan ve Norton, 1999: 33-37).

- Finansal Durum: Finansal performans ölçüleri, organizasyonun stratejisinin ve bu stratejiyi uygulamaların organizasyonun gelişimine katkıda bulunup bulunmadığını ortaya koymaktadır. Finansal amaçlar genellikle işletme geliri,

sermayenin karlılık oranı, ekonomik katma değer gibi ölçülebilen karlılıklarla ilgilidir.

- Müşteri (Hizmet Alanlar): Müşteri boyutu içine genellikle iyi bir şekilde belirlenmiş ve uygulanmış stratejilerden elde edilen başarılı sonuçların temel veya genel kapsamlı ölçümleri dâhil edilir. Müşteri boyutu, müşteri tatmini, müşterilerin muhafaza edilmesi, yeni müşteri kazanma, müşteri karlılığı ve hedeflenen pazardaki müşteri payları gibi ölçümleri kapsar.
- Şirket İçi İşleyiş: Bu boyutta, yöneticiler, organizasyonun hangi önemli iç işleyiş yöntemlerini geliştirmesi ve mükemmel hale getirmesini gerektirdiğini saptar. Bu yöntemler hedeflenen Pazar kesimlerindeki müşterileri çekecek ve muhafaza etmeyi sağlayacak değerler sunması ile hissedarların mükemmel finansal kar beklentilerini karşılamasını sağlar.
- Öğrenme ve Büyüme: Bu boyut, organizasyonun uzun dönemli büyüme ve gelişme kaydedebilmesi için gereken altyapıyı belirler.

Bir bütün olarak kurumsal karne, vizyon ve stratejinin, denge içindeki boyutlar dizisi vasıtasıyla amaç ve ölçüler şeklinde ifade edilmesidir. Kurumsal karne, istenilen sonuçlara dair ölçülerin yanı sıra, gelecekteki bu sonuçları elde etmeyi sağlayacak yöntemleri de içerir (Kaplan ve Norton, 1999: 37).

## 3.6 Performansta Geri Bildirim Ve Performans Geliştirme

Alınan mesajın yanıtlanmak üzere gönderici adı altında yeni bir mesaj hazırlandığı ve bir kanal vasıtası ile eski göndericiye iletildiği sürece haberleşme mekanizmasında geribildirim adı verilmektedir. Her sistemde geri bildirim aşaması olduğu gibi performans yönetim sisteminde de geri bildirim aşaması bulunmaktadır. Performans sistemleri açısından geri bildirim, bir performans ya da davranış hakkında, o davranışı ya da performansı onaylayıp veya reddedip gelişmeyi sağlayacak olan harekete öncülük edecek bilgi olarak tanımlar (Karabat, 2017: 32).

## 3.7 Performans Değerlendirme Kriterleri

Performans değerlendirme kriterleri beş farklı şekilde tanımlanmıştır. Bu kriterlerden birincisi verilen hizmetin veya ürünün belirli ölçülere göre belirlenen kalitesi olarak ifade edilen hizmet kalitesi kriteridir. İkincisi kriter ise ortaya konacak hizmet veya ürünün maliyet, zaman, talep vb. koşullar çerçevesinde yapılan hizmetin

tasarlanma ve geliştirmesidir. Üçüncü kriter ise daha çok maddi bir kavram olan finans ve ekonomik bir perspektif olan kurumun finansal performansıdır. Dördünce kriter verilen hizmetin kişi veya kurumlara ulaştırılmasında sağlanması beklenen ürünün etkinlik ve verimlilik kavramları dahilinde sürdürülmesidir. Beşinci ve son kriter ise iş tatmini, örgütsel bağlılık, çalışan başarısı gibi durumları ifade eden çalışanın davranışsal performansıdır.

### 3.7.1 Hizmet Kalitesi Kriteri

Hizmet "bir kişi veya kuruluşun bir diğer kişi veya kuruluşa sunduğu elle tutulmaz bir faaliyet veya yarar" olarak tanımlanmaktadır (Bulgan ve Gürdal, 2005: 240). Tanımdan yola çıkılarak hizmeti alan ve veren kişilerin bu hizmet ağının bir parçası oldukları söylenebilir. Bu durum iki tarafından hizmetin kalitesine de önem vermesiyle sonuçlanmaktadır.

Organizasyonlar, çeşitli kriter ve ölçekleri kullanarak kaliteyi çok net bir şekilde tanımlamaktadır. Bu, kalitenin tanımlanabileceği ve ölçülebileceğini ortaya koymaktadır. Kalitenin net bir tanımlaması bulunmamaktadır. Bir örnek üzerinden kaliteyi tanımlamak daha kolay olacaktır. Bir restorandan hizmet alan bir kişinin kalite denildiğinde aklına gelebilecek şeyler: Servis, zaman, hazırlık, çevre, atmosfer, fiyat, temizlik gibi faktörler olacaktır (Goetsch ve Davis, 2006: 4). Örnekten yola çıkarak kalitenin, hizmet alınan ürünün bulunduğu sektöre göre şekillenmekle birlikte belirli kriterler içerdiği sonucu ortaya çıkmaktadır.

Küreselleşen, sınırların ortadan kalktığı ve bilginin inanılmaz hızlarda ilerlediği teknolojilerin olduğu bir zaman diliminde yer almaktayız. Bu zaman dilimi hizmet veren organizasyonları etkilemektedir. Zamanın gerektirdiği, birbiriyle rekabet ettikleri durumda avantaj sağlayarak öne geçmek için yoğun bir iş, emek, kaynak ve çaba harcamaktadırlar.

Hizmet kalitesinin önemi, çağın gerektirdiği şartlar ve müşterilerin talepleri doğrultusunda gün geçtikçe gelişim göstermekte ve artmaktadır. Bu durum bu alanda yapılan çalışmalarında artışını sağlamıştır. Artan önem, hizmet kalitesinin ölçülmesi gerekliliğini ortaya koymuştur. "Ölçemediğini daha iyi hale getiremezsin" prensibiyle hareket eden organizasyonlar da hizmet kalitesini etkin bir şekilde ölçmeye çalışmaktadır (Bulgan ve Gürdal, 2005: 240).

Hizmet kalitesinin başlıca özellikleri şu şekilde ifade edebiliriz (Aktan, 2012: 240):

- Görüntü: Organizasyon bünyesinde yer alan fiziksel tüm araç ve gereçler, organizasyon bünyesinde çalışan personelin iletişim ve etkileşim de bulunduğu araçların konumu.
- Güvenilirlik: Organizasyonun kendisinden talep edilen hizmeti zamanında ve güvenilir bir durumda ortaya koyabilme gücü.
- Cevap Verme: Organizasyonun, kendisinden hizmet alanların talep ve isteklerine uygun koşullar altında iletişimsel ve hizmet anlamında cevap verebilme durumu.
- Yeterlilik: Hizmeti ortaya koyan görevlilerin işinin ehli kişiler olması.
- Nezaket: Genel ahlak ve etik kurallar çerçevesinde organizasyonla etkileşimde olan kişilere gösterilen davranışlar.
- Kredibilite: Organizasyonun sahip olduğu dürüstlüğün saklanabilir bir kavram olduğundan yola çıkılarak bu dürüstlüğün korunması.
- Güvenlik: Organizasyonların sunduğu hizmette risk ve şüphelere yer olmaması.
- Ulaşabilme: Hizmetin ilk anından son anına ve sonrasına kadarki süreçte, hizmete ve hizmeti veren kişiye rahatlıkla iletişime geçebilme durumu.

### 3.7.2 Hizmeti Tasarlama ve Geliştirme Kriteri

Bir hizmet tasarımı, kendinde önce kullanılan tasarım teknikleriyle yeni uygulamaların karması şeklinde meydana gelir. Bir hizmetin başarılı bir şekilde tasarlanması için geçmesi gereken bazı süreçler bulunmaktadır (Büyüközkan, 2005: 279-280). Bunlar:

- Hizmetin tasarımının gelen talep ve isteklere göre sürecinin belirlenmesi.
- Tasarım sürecinin hizmetin kalite ve çeşitliliği artırması.
- Tasarımın verilecek hizmetin maliyetini düşürmesi.
- Tasarımı yapılacak ürünün bakım ve geliştirmeye yönelik olarak tasarlanması.
- Hizmet tasarlama sürecinde internet ve bilgi teknolojilerin uygulanması.
- Tasarımı yapılacak hizmetten yararlanacak tüm paydaşların, tasarım sürecine katkı ve katılımlarının sağlanması.

### 3.7.3 Kurumun Finansal Performansı Kriteri

Finansal performans; türetilmiş bir yapı olan organizasyonların, ekonomik performansıdır. Bir kurumsal yapı olarak performans bir organizasyonun veya varlığın başarıları veya sonuçları olarak tanımlanabilir. Finansal performansı daha açıklayıcı bir şekilde analiz edebilmek için öncelikle dört başlığa odaklanmak gerekir. Bunlar, organizasyonda ki performans tanımı, performans ölçümünde nelerin kullanılıp kullanılmayacağı, performansın nelerin ve hangi şekilde ölçüleceğinin karar verilmesi ve ölçülen performansın ne ile kıyaslanacağının bilinmesidir. (Bozkurt, 2004, 25-26).

Finansal performans, organizasyonun planlama aşamasında belirlenen stratejisinin ve bu stratejiye yönelik yürütme ve uygulamaların belirlenen planlara ne ölçüde uyulduğunu, organizasyonu geliştirmeye katkıda bulunup bulunmadığını ortaya çıkarmaktadır. Finansal amaçlar, genellikle işletme geliri, sermayenin karlılık oranı, ekonomik katma değer gibi ölçülebilen karlılıkla ilgili amaçlardır. Alternatif finansal amaçlar ise tasarruf etmek, açığı kapatmak, proje veya hizmet gibi alanlara fon sağlamak olabilir. Bu amaçlar organizasyonun yapısı ve faaliyet gösterdiği alana göre değişiklikler göstermektedir (Elitaş ve Ağca, 2006: 355).

Finansal performans kriterleri organizasyonun misyonuyla birlikte değerlendirmelidir. Özel sektörde kar amaçlı faaliyet gösteren bir firma da finansal performans kriteri genellikle maliyetleri azaltma, karlılık, Pazar payı gibi durumlara bakacaktır. Ancak kamu yararına çalışan veya önceliği kar marjı olmayan organizasyonlarda ise finansal performans kriterleri, tasarruf, sağlanan fonlar, dengeli bütçe vb. kavramlarla ilişkilendirilecektir.

### 3.7.4 Hizmetleri Etkin ve Verimli Sunma Kriteri

Etkinlik, bir organizasyonun planlama aşamasında tanımlanmış amaç ve stratejik hedeflerine ulaşmak amacıyla gerçekleştirilen tüm eylem ve faaliyetlerin sonucunda, bu amaç ve hedeflere ne ölçüde ulaşılıp ulaşılmadığını belirleyen bir performans boyutudur (Arslan, 2002: 4).

Verimlilik, bir organizasyonun sahip olduğu kaynaklarını hizmet verirken ne ölçüde iyi kullandığını ifade etmek maksadıyla kullanılır. Kaynakları kullanmanın uygun değer düzeyini bulmak için, kullanılan kaynaklar ile sağlanan ürünler arasında oransal bir ilişkinin kurulması gerekir. Kısaca verimlilik organizasyon tarafından

sunulan hizmetler ile bunların sunulmasında kullanılan çeşitli kaynaklar arasındaki oransal bir ilişkidir (Arslan, 2002: 3).

Özü itibariyle verimlilik, yapılan faaliyetin girdi ve çıktılarının sayısal olarak ölçülebildiği durumlarda söz konusu olan bir kavramdır. Bir faaliyetin "verimli" sayılabilmesi için;

- Aynı girdiden ile mümkün olduğunca daha fazla çıktı elde edilmesi,
- Aynı çıktının mümkün olan ölçüde daha az girdi ile yapılışı,
- Girdinin çıktı artışından daha düşük düzeyde olması gerekir.

Etkinlik belirlenen amaç ve hedeflerle ilgilidir. Verimlilik ise bu amaç ve hedeflere ulaşma aşamasında kullanılan kaynaklarla ilgili bir kavramdır. Yani etkinlik başlangıç ve sonuç odaklı bir kavramken, verimlilik süreç odaklı bir kavramdır.

### 3.7.5 Çalışanın Davranışsal Performansı Kriteri

İnsan davranışını açıklamaya çalışan çalışmaların temelinde iki farklı teori vardır. Bu teoriler içsel bakış ve dışsal bakış olarak ayrılmaktadır (Ceylan, 1998: 3).

- İçsel Bakış: İçsel bakış, psikodinamik temellidir. Bu bakış açısında insan davranışı, kişinin istek ve ihtiyaçları, düşünce yapısı, yaşadığı tecrübeler ile duygular gibi içsel süreçlerle tanımlanmaktadır.
- Dışsal Bakış: Bu bakış açısında insan davranışı, dışsal olaylar ve çevrenin gücü gibi kavramlarla tanımlanmaktadır.

Teorilerden yola çıkılarak insan davranışı içsel ve dışsal bakış açılarının tamamının bir bütünüdür. İç dünyası ve dış etkenler çalışanın davranışını etkilemektedir. Bu sürecin çalışanın üzerindeki etkisi göz önünde bulundurulduğunda insan davranışı diğer tüm kriterler gibi performansını da etkilemektedir.

- İş Tatmini: İş tatminini çalışanları, işlerinden memnun olduklarını veya mutlu olduklarını itiraf etmeye teşvik eden psikolojik, fizyolojik ve çevresel koşullar seti olarak tanımlanabilir. Çalışanların performansı ile tatmini arasındaki ilişkinin önemi giderek artmaktadır. İş tatmini ve iş performansı, bireysel ve örgütsel refahın merkezinde yatan en önemli iş çıktıları olarak kabul edilir (Ilkım ve Derin, 2018: 242).

- Örgütsel Bağlılık: Örgütsel bağlılığı; bir kişinin belirli bir organizasyonla özdeşleşmesinin gücü olarak tanımlayabiliriz. Yapılan araştırmalar örgütlere bağlılığı yüksek çalışanların daha üretken, sorumlu ve örgütsel performansı olumlu yönde etkilediğini düşünmeye eğilim göstermektedir (Sürücü ve Maşlakçı, 2018: 52).
- Ücret – Maaş: Ücret, iş gücünün karşığı olan para veya mal olarak tanımlanmaktadır (TDK). Çalışanın yaptığı işe eş değer bir ücret ödenmesi davranışını ve performansını etkileyecektir.

# 4. ARAŞTIRMANIN METODOJİSİ

Bu bölümde, yapılan uygulanmayla ilgili aşamalar ve yapılan işlemler sıralanmıştır. Ayrıca çalışmanın amacından ve kapsamından, araştırmanın örneklemine ait temel bilgilerden, verilerin nasıl toplandığından ve verilerin analizinden söz edilecektir.

## 4.1 Araştırmanın Amacı ve Önemi

Dünya düzeninde her organizasyonun bürokratikleşmeye doğru gittiği veya bürokratik bir yapıda yer aldığı belirtilmektedir. Böyle bir düzen içerisinde bürokratik yönetimin yapısı ve boyutlarının belirlenmesi, organizasyonlara işlerlik kazandıracaktır.

Bürokratik yönetimin boyutlarının performans üzerinde nasıl bir etki bıraktığının belirtilmesi kişi ve kurumlar açısından önemlidir.

Bu araştırmanın amacı bürokratik yönetimin boyutlarının kurumsal performans üzerinde ki etkisini incelemek ve değerlendirmektir. Bu amaç doğrultusunda literatür çalışması yapılmıştır. Öncelikle bürokrasi kavramı, bürokrasi tarihçesi, bürokrasinin boyutları, performans ve performans yönetimi açıklanmış daha sonra uygulamaya geçilmiştir.

## 4.2 Araştırmanın Yöntemi

Araştırmada kantitatif veri toplama yöntemi kullanılmıştır.Veri toplama aracı olarak anket çalışması kullanılmıştır. Çalışmada 1'den 5'e likert ölçeği kullanılmıştır. Anket çalışması Kocaeli ilinde yer alan üç farklı belediye çalışanlarıyla yüz yüze anket yöntemiyle yapılmıştır. Demografik soruların oluşturduğu başlık dâhil, anket formunda üç farklı başlıktan oluşan 92 soru bulun bulunmaktadır.

Anket çalışmamızın ilk bölümü, otoritenin hiyerarşisi, iş ve görev dağılımı, yasalar ve yönetmelikler, gayri şahsilik, teknik yeterlilik-kariyer yönetimi ve işin yapılış süreci şeklinde altı başlıktan oluşmaktadır. Anketimizde bulunan on iki sorudan oluşan otoritenin hiyerarşisi, on sorudan oluşan iş ve görev dağılımı, on sorudan oluşan yasalar ve yönetmelikler, on sorudan oluşan işin yapılış süreci, on sorudan oluşan gayri şahsilik ve on sorudan oluşan teknik yeterlilik ve kariyer yapısı Richard Hall'ın (1961) geliştirdiği sorulardan yararlanılmıştır. Anket çalışmamızın ikinci bölümünde yer alan

otuz sorulu performans bölümü ise tarafımız tarafından geliştirilen sorulardan yararlanılmıştır.

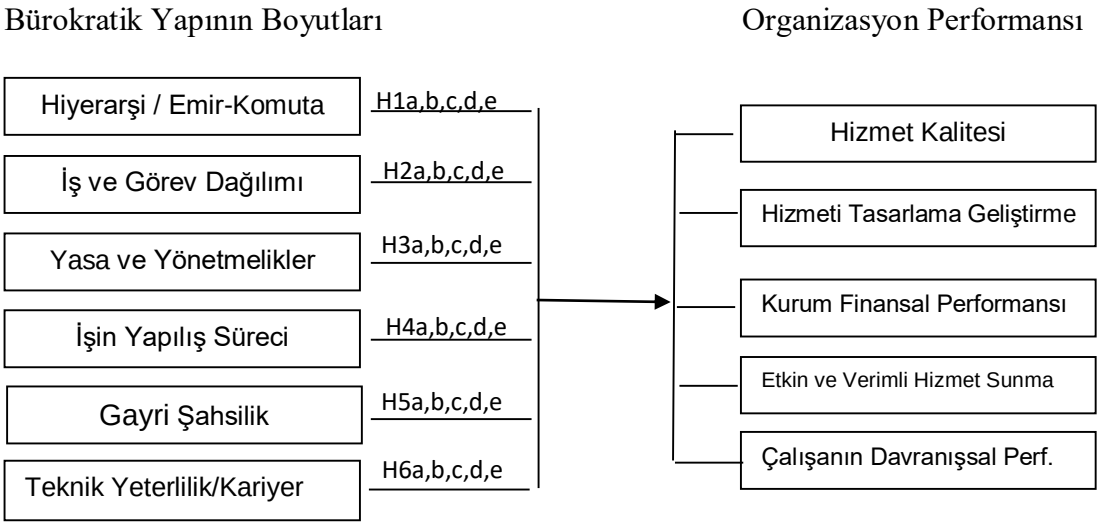
### 4.2.1 Araştırmanın Sınırlılıkları

Araştırma kapsamında kısıtlı zaman ve oluşan maliyetler göz önünde bulundurularak, verilerin toplanması kolayda örneklem yöntemi ile yapılmıştır. Kolayda örneklem yönteminin uygulanması sonucunda elde edilen bulgular ana kütleyi kapsamadan örneklemi temsil etmektedir.

Veri toplama yöntemlerinden olan anket çalışması, yapılan kişilerle yüz yüze yapılmış, soruları anlayıp ve bu sorulara samimiyetle cevap verdikleri varsayılmıştır. Analiz yapılırken kullanılan istatistiksel yöntemlerin çalışmaya en uygun yöntem olduğu varsayılmıştır.

### 4.2.2 Araştırmanın Modeli ve Hipotezleri

Bürokratik yapıların boyutları ve bu boyutların kurum performansı üzerindeki etkilerinin incelendiği araştırmanın modeli aşağıda verilmiştir.




**Şekil 3:** Araştırma Modeli

Araştırma modelini incelediğimizde bu araştırmanın temelinde, araştırmanın bağımsız değişkenini bürokratik yapının boyutları, bağımlı değişkenlerini ise organizasyon performansının alt boyutları olan hizmet kalitesi, hizmeti tasarlama ve geliştirme, kurumun finansal performansı, hizmetleri etkin ve verimli sunma ve

çalışanın davranışsal performansı oluşturmaktadır. Bu kapsamda temellendirilen bu araştırmada, sınanacak hipotezler şu şekildedir:

**H1a:** Hiyerarşik bir örgütlenmeye sahip organizasyonlar ile hizmet kalitesi kriteri arasında anlamlı bir ilişki vardır.

**H1b:** Hiyerarşik bir örgütlenmeye sahip organizasyonlar ile hizmeti tasarlama ve geliştirme kriteri arasında anlamlı bir ilişki vardır.

**H1c:** Hiyerarşik bir örgütlenmeye sahip organizasyonlar ile kurumun finansal performansı kriteri arasında anlamlı bir ilişki vardır.

**H1d:** Hiyerarşik bir örgütlenmeye sahip organizasyonlar ile hizmetlerin etkin ve verimli sunulma kriteri arasında anlamlı bir ilişki vardır.

**H1e:** Hiyerarşik bir örgütlenmeye sahip organizasyonlar ile çalışanın davranışsal performansı kriteri arasında anlamlı bir ilişki vardır.

**H2a:** İş ve görev dağılımı tanımlı olan organizasyonlar ile hizmet kalitesi kriteri arasında anlamlı bir ilişki vardır.

**H2b:** İş ve görev dağılımı tanımlı olan organizasyonlar ile hizmeti tasarlama ve geliştirme kriteri arasında anlamlı bir ilişki vardır.

**H2c:** İş ve görev dağılımı tanımlı olan organizasyonlar ile kurumun finansal performansı kriteri arasında anlamlı bir ilişki vardır.

**H2d:** İş ve görev dağılımı tanımlı olan organizasyonlar ile hizmetlerin etkin ve verimli sunulma kriteri arasında anlamlı bir ilişki vardır.

**H2e:** İş ve görev dağılımı tanımlı olan organizasyonlar ile çalışanın davranışsal performansı kriteri arasında anlamlı bir ilişki vardır.

**H3a:** Yazılı belgelere dayanan yasa ve yönetmeliklere dayanan organizasyonlar ile hizmet kalitesi kriteri arasında anlamlı bir ilişki vardır.

**H3b:** Yazılı belgelere dayanan yasa ve yönetmeliklere dayanan organizasyonlar ile hizmeti tasarlama ve geliştirme kriteri arasında anlamlı bir ilişki vardır.

**H3c:** Yazılı belgelere dayanan yasa ve yönetmeliklere dayanan organizasyonlar ile kurumun finansal performansı kriteri arasında anlamlı bir ilişki vardır.

**H3d:** Yazılı belgelere dayanan yasa ve yönetmeliklere dayanan organizasyonlar ile hizmetlerin etkin ve verimli sunulma kriteri arasında anlamlı bir ilişki vardır.

**H3e:** Yazılı belgelere dayanan yasa ve yönetmeliklere dayanan organizasyonlar ile çalışanın davranışsal performansı kriteri arasında anlamlı bir ilişki vardır.

**H4a:** İşin yapılış sürecinin belirli olduğu organizasyonlar ile hizmet kalitesi kriteri arasında anlamlı bir ilişki vardır.

**H4b:** İşin yapılış sürecinin belirli olduğu organizasyonlar ile hizmeti tasarlama ve geliştirme kriteri arasında anlamlı bir ilişki vardır.

**H4c:** İşin yapılış sürecinin belirli olduğu organizasyonlar ile kurumun finansal performansı kriteri arasında anlamlı bir ilişki vardır.

**H4d:** İşin yapılış sürecinin belirli olduğu organizasyonlar ile hizmetlerin etkin ve verimli sunulma kriteri arasında anlamlı bir ilişki vardır.

**H4e:** İşin yapılış sürecinin belirli olduğu organizasyonlar ile çalışanın davranışsal performansı kriteri arasında anlamlı bir ilişki vardır.

**H5a:** Hizmeti kişisellikten uzak bir şekilde veren organizasyonlar ile hizmet kalitesi kriteri arasında anlamlı bir ilişki vardır.

**H5b:** Hizmeti kişisellikten uzak bir şekilde veren organizasyonlar ile hizmeti tasarlama ve geliştirme kriteri arasında anlamlı bir ilişki vardır.

**H5c:** Hizmeti kişisellikten uzak bir şekilde veren organizasyonlar ile kurumun finansal performansı kriteri arasında anlamlı bir ilişki vardır.

**H5d:** Hizmeti kişisellikten uzak bir şekilde veren organizasyonlar ile hizmetlerin etkin ve verimli sunulma kriteri arasında anlamlı bir ilişki vardır.

**H5e:** Hizmeti kişisellikten uzak bir şekilde veren organizasyonlar ile çalışanın davranışsal performansı kriteri arasında anlamlı bir ilişki vardır.

**H6a:** İşin ehil kişiler tarafından yürütüldüğü organizasyonlar ile hizmet kalitesi kriteri arasında anlamlı bir ilişki vardır.

**H6b:** İşin ehil kişiler tarafından yürütüldüğü organizasyonlar ile hizmeti tasarlama ve geliştirme kriteri arasında anlamlı bir ilişki vardır.

**H6c:** İşin ehil kişiler tarafından yürütüldüğü organizasyonlar ile kurumun finansal performansı kriteri arasında anlamlı bir ilişki vardır.

**H6d:** İşin ehil kişiler tarafından yürütüldüğü organizasyonlar ile hizmetlerin etkin ve verimli sunulma kriteri arasında anlamlı bir ilişki vardır.

**H6e:** İşin ehil kişiler tarafından yürütüldüğü organizasyonlar ile çalışanın davranışsal performansı kriteri arasında anlamlı bir ilişki vardır.

### 4.2.3 Araştırmanın Örneklem ve Özellikleri

Araştırmanın örneklemini, Kocaeli ilinde bulunan 3 farklı belediye, 174 çalışandan oluşturmaktadır. Anketleri veri girişi esnasında 20 ankette yanıtlayan kişilerin çelişkili cevap verdiği saptanmıştır. Çelişkili anketler çalışmadan çıkarılarak analizler 154 katılımcı ile yapılmıştır. Araştırmaya katılan kişilerin demografik özelliklerine ilişkin bulgular, araştırmaya katılanların cinsiyetlerine, yaşına göre incelenmiş ve sınıflandırılmış ve tablolar halinde gösterilmiştir. Örnekleme dâhil edilen 154 katılımcının %38,4'ü (n=59) kadın olurken, geri kalan katılımcıların % 61,6'sı (n=95) ise erkektir.

**Tablo 1:** Araştırmaya Katılanların Cinsiyet Dağılımları

| | Frekans | Yüzde (%) |
|---|---|---|
| Erkek | 95 | 61,6 |
| Kadın | 59 | 38,4 |
| Toplam | 154 | 100 |

**Tablo 2:** Araştırmaya Katılanların Eğitim Durumlarının Dağılımı

| | Frekans | Yüzde (%) |
|---|---|---|
| İlk ve Orta Okul | 3 | 1,9 |
| Lise | 29 | 18,8 |
| Ön lisans/Lisans | 92 | 59,7 |
| Lisansüstü/Doktora | 14 | 9,1 |
| Cevapsız | 16 | 10,4 |
| Toplam | 154 | 100 |

Tablo 2'de görüldüğü gibi örnekleme dâhil edilen 154 katılımcının %1,9'u ilk ve ortaokul mezunu, %18,8'i lise mezunu, %59,7'si önlisans ve lisans mezunu, %9,1'i yüksek lisans ve doktora mezunudur.

### 4.3 Verilerin Analizleri

Araştırma kapsamında elde edilen verilerin analizinde SPSS programının 16.0 versiyonu kullanılmıştır. Araştırmada; güvenilirlik, faktör analizi, korelasyon analizi ve araştırma hipotezlerinin test edilmesi için yapılan regresyon analizleri kullanılmıştır. Araştırmadaki bulgular, $p<0.01$ ve $p<0.05$ anlamlılık düzeylerinde değerlendirilmiştir. Faktör analizi, çok sayıdaki değişkenler arasındaki ilişki yapısını ortaya çıkaracak ipuçları sağlamak amacıyla kullanılmaktadır. Sosyal bilimlerde de en çok tercih edilen "korelasyon analizi" ve "regresyon analizi" de yapılmıştır.

Regresyon analizi; bağımsız değişkenle bağımlı değişken arasındaki ilişkinin niteliğini ve yönünü belirleyen bir analiz tekniğidir. Regresyon analizi ise değişkenlerden birinin değiştiğinde diğeri üzerinde etkisini analiz eder (İslamoğlu, 2003: 186-187).

### 4.4 Güvenirlik Analizi

Cronbach's Alpha değerlerinin 0.60 ve üzeri olduğu durumlarda, ölçek güvenilir olarak kabul edilmektedir. Güvenirlik analizi sonucunda yapılan araştırmada kullanılan, veri toplama aracının güvenilir bir ölçme ve değerlendirme aracı olduğu sonucuna varılmıştır (Kılıç, 2016: 48). Buna göre Tablo 3'de görüleceği üzere alfa değerleri 0,65 ile 0,94 arasında olup araştırma değişkenleri tutarlıdır.

**Tablo 3:** Güvenilirlik Analizi Sonuçları

| DEĞIŞKENLER | Soru sayısı | Alfa Katsayısı (α) |
|---|---|---|
| Hiyerarşi / Emir-Komuta | 7 | 0,70 |
| Çalışanların İş Ve Görev Dağılımı | 2 | 0,68 |
| Yasa Ve Yönetmeliklere Dayanma | 4 | 0,66 |
| İşin (Süreçleri) Yapılış Şekli | 6 | 0,65 |
| Kişiselleştirmemek | 4 | 0,75 |
| Teknik Yeterlilik / İşin Ehli Olma | 5 | 0,87 |
| Hizmet Kalitesi | 6 | 0,90 |
| Hizmeti Tasarlama Ve Geliştirme | 10 | 0,94 |
| Kurumun Finansal Performansı | 3 | 0,75 |
| Hizmetleri Etkin Ve Verimli Sunma | 5 | 0,89 |
| Çalışanın Davranışsal Perf. | 4 | 0,89 |

## 4.5 Faktör Analizleri

Bu kısımda faktör analizlerinin sonuçları açıklamıştır. Faktör analizini uygularken bağımsız ve bağımlı değişkenler ayrı ayrı ele alınmıştır.

Bağımsız değişkenler olan, hiyerarşi/emir-komuta, iş ve görev dağılımı, yasa ve yönetmelikler, işin yapılış süreci, kişiselleştirmemek ve teknik yeterlilik/ehil kişilerce yapılması ile ilgili 28 soru sorulmuş ve faktör analizi 6 gruba ayrılarak ele alınmıştır.

Bağımlı değişkenler olan, hizmet kalitesi, hizmeti tasarlama ve geliştirme, kurumun finansal performansı, hizmetleri etkin ve verimli sunma, çalışanın davranışsal performansı ile ilgili 28 soru sorulmuş ve faktör analizi 5 gruba ayrılarak ele alınmıştır.

Faktör analizi sonucunda bürokratik yönetimin boyutlarından, hiyerarşi/emir komuta ve teknik yeterlilik/ehil kişilerce yapılmasından 5'er soru, yasa ve yönetmelikler ve kişiselleştirmemekten 6'şar soru, iş ve görev dağılımından 8 soru ve son olarak işin yapılış sürecinden 4 soru ve performans kriterlerinden 2 soru 0,50 yük değerinin altında kaldığından ölçekten çıkarılmıştır.

Faktör analizleri sonucunda hiyerarşi /emir-komuta bölümünde açıklanan Varyans Değeri %36,71, çalışanların iş ve görev dağılımı %76,42, yazılı yasa ve yönetmelikler %50,11, işin yapılış şekli %37,98, kişiselleştirmemek %58,83 ve teknik yeterlilik %66,83 olarak ortaya çıkmıştır. Performans sorularının açıklanan toplam Varyans Değeri ise %57,97'dir.

**Tablo 4:** Bürokratik Yönetimin Boyutları İle İlgili Faktörler

| **FAKTÖRLER**<br>**SORULAR** | **F 1** | **F 2** | **F3** | **F 4** | **F5** | **F 6** |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **F1 - Hiyerarşi / Emir-Komuta - HEK** | **1** | **2** | **3** | **4** | **5** | **6** |
| **HEK1:** Çoğu konuda yöneticimden izin veya onay alarak hareket ederim. | ,616 | | | | | |
| **HEK2:** Bu kurumda çalışanlar kendi aldığı kararlara göre hareket edemez. | ,651 | | | | | |
| **HEK3:** Yetkisi olmayan kimse kurumun kaynaklarını kullanamaz. | ,509 | | | | | |
| **HEK4:** Herkesin düzenli rapor verdiği bir amiri vardır. | ,682 | | | | | |
| **HEK5:** Yönetici kararı veya onayı olmadan çok az işlem tamamlanabilir. | ,505 | | | | | |
| **HEK7:** Görevlendirmeler her zaman üst yönetim tarafından yapılmaktadır. | ,605 | | | | | |
| **HEK8:** Verdiğim kararda amirimden onay almam gerekmektedir. | ,649 | | | | | |
| **Toplam Açıklanan Varyans : %36,71** | | | | | | |
| | | | | | | |

| F2 - Çalışanların İş ve Görev Dağılımı - İGD | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **İGD2:** Herkesin yapması gereken tanımlı bir işi vardır. | | ,874 | | | | |
| **İGD3:** İşin bir bölümü tamamlandığında, sonraki aşamada işi kimin yapacağı nettir. | | ,874 | | | | |
| **Toplam Açıklanan Varyans : %76,42** | | | | | | |
| **F3 - Yazılı Yasa ve Yönetmeliklere Dayanma - YASA** | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| **YASA1:** Bu kurumun kurallar ve düzenlemeleri içeren yazılı prosedür ve yönetmelikleri vardır. | | | ,655 | | | |
| **YASA3:** Bu kurumda çalışanların kurallara uygun hareket edip etmediği sürekli kontrol edilir. | | | ,716 | | | |
| **YASA4:** Bu kurumda çalışanlar amirinden izin almadan iş yerinden ayrılmaz. | | | ,764 | | | |
| **YASA9:** Kurumun işlerini yaparken yasa ve yönetmelikler ile çelişmemekteyiz. | | | ,692 | | | |
| **Toplam Açıklanan Varyans : %50,11** | | | | | | |
| **F4 - İşin (Süreçleri) Yapılış Şekli - SUREC** | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| **SUREC1:** Durum ne olursa olsun, ne yapılması gerektiğiyle alakalı bir prosedür bulunmaktadır. | | | | ,588 | | |
| **SUREC4:** Pek çok durumda aynı prosedürleri izlemekteyiz. | | | | ,532 | | |
| **SUREC6:** Bu kurumda bürokrasi, genellikle işin yapılmasında problem yaratmaz. | | | | ,504 | | |
| **SUREC7:** Bu kurumda izlenmesi gereken süreçler sürekli vurgulanır. | | | | ,706 | | |
| **SUREC8:** İşimizi yaparken kuralları sıkı bir şekilde takip ederiz. | | | | ,677 | | |
| **SUREC9:** Bu kurumda bir problemle karşılaştığımızda, onu anlayan bir kişiye danışmamız beklenir. | | | | ,664 | | |
| **Toplam Açıklanan Varyans : %37,98** | | | | | | |
| **F5 - Kişiselleştirmemek / Gayri Şahsilik - KİŞİ** | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| **KİŞİ1:** Bu kurumdan hizmet alan herkese aynı şekilde davranılır. | | | | | ,810 | |
| **KİŞİ2:** Hizmet alanlara, çalışanların nasıl davranmaları gerektiği öğretilmiştir. | | | | | ,799 | |
| **KİŞİ6:** Bu kurumda yönetim, kendi içinde oldukça samimidir. | | | | | ,707 | |
| **KİŞİ8:** Her zaman kişilere saygılı ve nazik olmamız istenir. | | | | | ,748 | |
| **Toplam Açıklanan Varyans : %58,83** | | | | | | |
| **F6 - Teknik Yeterlilik / İşin Ehli Olma - UZM** | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| **UZM2:** Bu kurumda işe alım başvurularında, aranılan iş yetkinliğine sahip olmak gerekmektedir. | | | | | | ,819 |
| **UZM3:** Bu kurumda yükselmek, bir kişinin işini ne kadar iyi yaptığına dayanır. | | | | | | ,849 |
| **UZM4:** Çalışanların, ne kadar iyi çalıştıkları ile ilgili düzenli değerlemeler yapılır. | | | | | | ,838 |
| **UZM6:** Bu kurumda ki işe alım sürecinde, iş tecrübe ve deneyimi önemlidir. | | | | | | ,860 |
| **UZM7:** Bu kurum, çalışanlarının iş performansıyla ilgili kayıtlar tutar. | | | | | | ,694 |
| **Toplam Açıklanan Varyans : %66,30** | | | | | | |

**Tablo 5:** Kurum Performansı Kriterleri

| FAKTÖRLER<br>SORULAR | F 1 | F 2 | F3 | F 4 | F5 |
|---|---|---|---|---|---|
| **F1 – Hizmet Kalitesi** | **1** | **2** | **3** | **4** | **5** |
| **P1:** | ,550 | | | | |
| **P2:** | ,529 | | | | |
| **P5:** | ,800 | | | | |
| **P6:** | ,561 | | | | |
| **P7:** | ,588 | | | | |
| **P8:** | ,550 | | | | |
| **F2 – Hizmeti Tasarlama ve Geliştirme** | **1** | **2** | **3** | **4** | **5** |
| **P4:** | | ,519 | | | |
| **P9:** | | ,544 | | | |
| **P10:** | | ,579 | | | |
| **P11:** | | ,647 | | | |
| **P12:** | | ,664 | | | |
| **P13:** | | ,838 | | | |
| **P14:** | | ,702 | | | |
| **P15:** | | ,649 | | | |
| **P16:** | | ,581 | | | |
| **P28:** | | ,631 | | | |
| **F3 – Kurumun Finansal Performansı** | **1** | **2** | **3** | **4** | **5** |
| **P3:** | | | ,773 | | |
| **P18:** | | | ,728 | | |
| **P19:** | | | ,726 | | |
| **F4 – Hizmeti Etkin ve Verimli Sunma** | **1** | **2** | **3** | **4** | **5** |
| **P20:** | | | | ,779 | |
| **P21:** | | | | ,792 | |
| **P22:** | | | | ,580 | |
| **P23:** | | | | ,612 | |
| **P24:** | | | | ,653 | |
| **F5 – Çalışanın Davranışsal Performansı** | **1** | **2** | **3** | **4** | **5** |
| **P26:** | | | | | ,605 |
| **P27:** | | | | | ,705 |
| **P29:** | | | | | ,771 |
| **P30:** | | | | | ,579 |
| **Toplam Açıklanan Varyans : %57,97** | | | | | |

## 4.6 Korelasyon Katsayıları, Ortalamaları ve Standart Sapma Değerleri

**Tablo 6:** Korelasyon Tablosu

| | DEĞİŞKENLER | Ortalama | Standart sapma | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1 | Hiyerarşi / Emir-Komuta | 4,12 | ,60 | 1 | | | | | | | | | |
| 2 | Çalışanların İş ve Görev Dağılımı | 3,87 | ,79 | ,322* | 1 | | | | | | | | |
| 3 | Yazılı Yasa ve Yönetmeliklere Dayanma | 4,00 | ,62 | ,267* | ,490** | 1 | | | | | | | |
| 4 | İşin (Süreçleri) Yapılış Şekli | 3,54 | ,53 | ,276** | ,327** | ,469** | 1 | | | | | | |
| 5 | Kişiselleştirmemek | 3,58 | ,82 | ,336** | ,355** | ,413** | ,438** | 1 | | | | | |
| 6 | Teknik Yeterlilik / İşin Ehli Olma | 2,94 | ,90 | ,189* | ,358** | ,350** | ,281** | ,488** | 1 | | | | |
| 7 | Hizmet kalitesi | 3,53 | ,79 | ,271** | ,361** | ,386** | ,350** | ,591** | ,475** | 1 | | | |
| 8 | Hizmeti tasarlama ve Geliştirme | 3,47 | ,78 | ,215** | ,324** | ,381** | ,420** | ,597** | ,530** | ,874** | 1 | | |
| 9 | Kurumun Finansal Performansı | 3,49 | ,71 | ,163* | ,216** | ,309** | ,300** | ,338** | ,331** | ,568** | ,568** | 1 | |
| 10 | Hizmetleri Etkin ve Verimli Sunma | 3,39 | ,81 | ,127 | ,240** | ,406** | ,368** | ,479** | ,457** | ,709** | ,759** | ,601** | 1 |
| 11 | Çalışanın Davranışsal Perf. | 3,60 | ,78 | ,089 | ,333** | ,411** | ,359** | ,573** | ,516** | ,802** | ,799** | ,488** | ,765** |

** p< 0,01 * p< 0,05

Tablo 6'de araştırma sonucundan elde edilen bulgular $p < 0.01$ ve $p < 0.05$ anlamlılık düzeylerinde çift taraflı olarak sınanmıştır.

Tablo 6'e göre; modeldeki değişkenlere ait Pearson korelasyon katsayıları, ortalama, standart sapma ve korelasyon analizi sonuçları verilmiştir. Değişkenlere ait standart sapma değerleri 0,53 ile 1 arasında hesaplanmıştır. Tabloda, Pearson testi sonucunda anlamlı olan korelâsyonlar işaretlenerek belirtilmiştir.

Değişkenler arasındaki korelasyon sonuçlarına bakıldığında;

Bürokratik yönetim boyutlarından hiyerarşi/emir-komuta ile çalışanların iş ve görev dağılımı arasında pozitif korelasyon p<0,05 (0,322) anlamlı iken, hiyerarşi/emir-komuta ile kişiselleştirmemek arasında pozitif korelasyon p<0,01 (0,336) düzeyinde anlamlılık içermektedir. Hiyerarşi/emir-komuta ile hizmet kalitesi arasında pozitif korelasyon p<0,01 (0,271) düzeyinde anlamlılık içermektedir.

Bürokratik yönetim boyutlarından iş ve görev dağılımı ile yasa ve yönetmelikler arasında pozitif korelasyon p<0,01 (0,490) anlamlı iken, iş ve görev dağılımı ile teknik yeterlilik arasında pozitif korelasyon p<0,01 (0,357) düzeyinde anlamlılık içermektedir. İş ve görev dağılımı ile hizmet kalitesi arasında pozitif korelasyon p<0,01 (0,361) düzeyinde anlamlılık içermektedir.

Bürokratik yönetim boyutlarından yasa ve yönetmelikler ile işin yapılış süreci arasında pozitif korelasyon p<0,01 (0,469) düzeyinde anlamlılık içermektedir. Yasa ve yönetmelikler ile hizmetleri etkin ve verimli sunma arasında pozitif korelasyon p<0,01 (0,406) anlamlı iken, yasa ve yönetmelikler ile çalışanın davranışsal performansı arasında ise pozitif korelasyon p<0,01 (0,411) düzeyinde anlamlılık bulunmaktadır.

Bürokratik yönetim boyutlarından işin yapılış süreci ile kişiselleştirmemek arasında pozitif korelasyon p<0,01 (0,438) düzeyinde anlam içermektedir. İşin yapılış süreci ile hizmeti tasarlama ve geliştirme arasında pozitif korelasyon p<0,01 (0,420)anlamlı iken, işin yapılış süreci ile hizmetleri etkin ve verimli sunma arasında pozitif korelasyon p<0,01 (0,368) düzeyinde anlamlılık içermektedir.

Bürokratik yönetim boyutlarından kişiselleştirmemek ile teknik yeterlilik arasında pozitif korelasyon p<0,01 (0,488) anlamlılık içermektedir. Kişiselleştirmemek ile organizasyon performansı kriterlerinden hizmet kalitesi arasında pozitif korelasyon p<0,01 (0,591) kişiselleştirmemek ile hizmeti tasarlama ve geliştirme arasında pozitif korelasyon p<0,01 (0,597) düzeyinde anlamlılık içermektedir.

Bürokratik yönetim boyutlarından teknik yeterlilik ile hizmeti tasarlama ve geliştirme arasında pozitif korelasyon p<0,01 (0,530) anlamlı iken, teknik yeterlilik ile çalışanın davranışsal performansı arasında ise pozitif korelasyon p<0,01 (0,516) düzeyinde anlamlılık bulunmaktadır.

## 4.7 Regresyon Analizi ve Hipotez Testleri

Bürokratik yönetimin boyutları (hiyerarşi/emir-komuta, çalışanların iş ve görev dağılımı, yazılı yasa ve yönetmeliklere dayanma, işin yapılış süreçleri, kişiselleştirmemek ve teknik yeterlilik/işin ehli olma) ) ile organizasyon performans kriterleri (hizmet kalitesi, hizmeti tasarlama ve geliştirme, kurumun finansal performansı, hizmeti etkin ve verimli sunma ve çalışanın davranışsal performansı)'nın etki derecesini belirlemek için regresyon analizi kullanılmış ve elde edilen sonuçlar ve hipotezlerin testi Tablo 7'de verilmiştir.

Model 1'de bürokratik yönetimin boyutlarının hizmet kalitesi üzerindeki etkisini, Model 2'de bürokratik yönetimin boyutlarının hizmeti tasarlama ve geliştirme üzerindeki etkisini, Model 3'te bürokratik yönetimin boyutlarının kurumun finansal performansı üzerindeki etkisinin, Model 4'te bürokratik yönetimin boyutlarının hizmetleri etkin ve verimli sunma üzerindeki etkisi, Model 5'te bürokratik yönetimin boyutlarının çalışanın davranışsal performansı üzerinde ki etkisinin sonuçları görülmektedir.

Condition Index değeri 30'un altındaki değerler geçerli olarak kabul edilmektedir. 30'un üstünde yer alan değerlerde bir problem olduğu düşünülür (IBM).

Çoklu Doğrusallık ya da WIF değeri 3'ün altındaki değerlerde kabul edilebilir olarak belirtilir (IBM).

**Tablo 7:** Bürokratik Yönetimin Boyutlarının Kurum Performans Kriterleri Etkisine Yönelik Regresyon Analiz Sonuçları

| **BAĞIMSIZ DEĞİŞKENLER** | **BAĞIMLI DEĞİŞKENLER** | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | **Organizasyon Performansı** | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| **Bürokratik Yönetimin Boyutları** | **MODEL 1** | | | | **MODEL 2** | | | | **MODEL 3** | | | | **MODEL 4** | | | | **MODEL 5** | | | |
| | Hizmet Kalitesi | | | | Hizmeti Tasarlama Ve Geliştirme | | | | Kurumun Finansal Performansı | | | | Hizmetleri Etkin ve Verimli Sunma | | | | Çalışanın Davranışsal Performansı | | | |
| | β | t | Cl | WIF | β | T | Cl | WIF | β | t | Cl | WIF | β | t | Cl | WIF | β | t | Cl | WIF |
| Hiyerarşi / Emir-Komuta | ,039 | ,570 | 10,50 | 1,20 | -,023 | -,339 | 10,48 | 1,20 | ,015 | ,176 | 10,46 | 1,22 | -,075 | -1,026 | 10,48 | 1,20 | **-,169*** | **-2,215** | 10,50 | 1,20 |
| Çalışanların İş ve Görev Dağılımı | ,081 | 1,067 | 15,37 | 1,46 | ,012 | ,162 | 15,41 | 1,47 | -,007 | -,074 | 15,70 | 1,46 | -,068 | -,843 | 15,41 | 1,47 | ,063 | 0,856 | 15,37 | 1,46 |
| Yasa ve Yönetmeliklere Dayanma | ,079 | ,994 | 17,15 | 1,60 | ,054 | ,704 | 17,12 | 1,59 | ,130 | 1,375 | 17,41 | 1,60 | **,196**** | **2,329** | 17,12 | 1,59 | **,136**** | **1,752** | 17,15 | 1,60 |
| İşin (Süreçleri) Yapılış Şekli | ,045 | ,591 | 20,08 | 1,43 | **,160*** | **2,205** | 20,01 | 1,42 | ,128 | 1,428 | 20,06 | 1,43 | **,135**** | **1,690** | 20,08 | 1,42 | ,076 | 1,040 | 20,08 | 1,43 |
| Kişiselleştirmemek | **,396**** | **4,939** | 24,59 | 1,62 | **,370**** | **4,808** | 24,53 | 1,60 | ,131 | 1,344 | 24,57 | 1,70 | **,263**** | **3,108** | 24,53 | 1,60 | **,387**** | **4,962** | 24,59 | 1,62 |
| Teknik Yeterlilik / İşin Ehli Olma | **,205**** | **2,754** | 28,28 | 1,40 | **,289**** | **4,033** | 28,31 | 1,39 | **,180*** | **2,003** | 28,32 | 1,45 | **,263**** | **3,342** | 28,31 | 1,39 | **,267**** | **3,689** | 28,28 | 1,40 |
| F | **17,574**** | | | | **20,844**** | | | | **5,472**** | | | | **13,069**** | | | | **19,963**** | | | |
| R2 | ,418 | | | | ,461 | | | | ,184 | | | | ,349 | | | | ,449 | | | |

** Katsayı 0.01 düzeyinde anlamlı *Katsayı 0.05 düzeyinde anlamlı

### 4.7.1 Bürokratik Yönetimin Boyutlarının Hizmet Kalitesine Etkisi

Bürokratik yönetimin boyutlarının, hizmet kalitesi üzerindeki etkisinin araştırıldığı model 1, istatistiksel olarak anlamlı bulunmuştur (F=17,574; p<0,01). Regresyon analizi sonucunda bürokratik yönetim boyutlarından kişiselleştirmemek (β: 0,396; p<0,01) ve teknik yeterliliğin (β: 0,205; p<0,01) hizmet kalitesini artırdığı görülmüştür. Hiyerarşi, iş ve görev dağılımı, yasa ve yönetmelikler, işin yapılış sürecinin hizmet kalitesine anlamlı bir etkide bulunmadığı görülmüştür. Bu bulgular doğrultusunda, araştırma hipotezlerinden H5a ve H6a desteklenirken, H1a, H2a, H3a H4a desteklenmemiştir.

### 4.7.2 Bürokratik Yönetimin Boyutlarının Hizmeti Tasarlama ve Geliştirmeye Etkisi

Bürokratik yönetimin boyutlarının, hizmeti tasarlama ve geliştirme üzerindeki etkisinin araştırıldığı model 2, istatistiksel olarak anlamlı bulunmuştur (F=20,844; p<0,01). Regresyon analizi sonucunda bürokratik yönetim boyutlarından işin yapılış şekli (β: 0,160; p<0,01),kişiselleştirmeme (β: 0,370; p<0,01) ve teknik yeterliliğin (β: 0,289; p<0,01) hizmeti tasarlama ve geliştirmeyi artırdığı görülmüştür. Hiyerarşi, iş ve görev dağılımı ile yasa ve yönetmelikler hizmeti tasarlama ve geliştirmeye anlamlı bir etkide bulunmadığı görülmüştür. Bu bulgular doğrultusunda, araştırma hipotezlerinden H4b, H5b ve H6b desteklenirken, H1b, H2b ve H3b desteklenmemiştir.

### 4.7.3 Bürokratik Yönetimin Boyutlarının Kurumun Finansal Performansına Etkisi

Bürokratik yönetimin boyutlarının, kurumun finansal performansı üzerindeki etkisinin araştırıldığı model 3, istatistiksel olarak anlamlı bulunmuştur (F=5,472; p<0,01). Regresyon analizi sonucunda bürokratik yönetim boyutlarından teknik yeterlilik (β: 0,180; p<0,01) kurumun finansal performansını artırdığı görülmüştür. Hiyerarşi, iş ve görev dağılımı, yasa ve yönetmelikler, işin yürütülme süreci ve kişiselleştirmeme kurumun finansal performansını anlamlı bir etkide bulunmadığı görülmüştür. Bu bulgular doğrultusunda, araştırma hipotezlerinden H6c desteklenirken, H1c, H2c, H3c, H4c ve H5c desteklenmemiştir.

### 4.7.4 Bürokratik Yönetimin Boyutlarının Hizmetleri Etkin ve Verimli Sunmaya Etkisi

Bürokratik yönetimin boyutlarının, hizmetleri etkin ve verimli sunma üzerindeki etkisinin araştırıldığı model 4, istatistiksel olarak anlamlı bulunmuştur (F=13,069; p<0,01). Regresyon analizi sonucunda bürokratik yönetim boyutları yasa ve yönetmelikler (β: 0,196; p<0,05), işin yapılış süreci (β: 0,135; p<0,05), kişiselleştirmeme (β: 0,263; p<0,01) ve teknik yeterlilik (β: 0,263; p<0,01) hizmetlerin etkin ve verimli sunulmasını artırdığı görülmüştür. Hiyerarşi ile iş ve görev dağılımının hizmetlerin etkin ve verimli sunulmasına anlamlı bir etkide bulunmadığı görülmüştür. Bu bulgular doğrultusunda, araştırma hipotezlerinden H3d, H4d, H5d ve H6d desteklenirken, H1d ve H2d desteklenmemiştir.

### 4.7.5 Bürokratik Yönetimin Boyutlarının Çalışanın Davranışsal Performansına Etkisi

Bürokratik yönetimin boyutlarının, çalışanların davranışsal performansı üzerindeki etkisinin araştırıldığı model 5, istatiksel olarak anlamlı bulunmuştur (F=19,963; p<0,01). Regresyon analizi sonucunda bürokratik yönetimin boyutlarından yasa ve yönetmelikler (β: 0,136; p<0,05), kişiselleştirmeme (β: 0,387; p<0,01) ve teknik yeterlilik (β: 0,267; p<0,01) çalışanın davranışsal performansını artırdığı görülmüştür. Hiyerarşinin ise (β: -0,169; p<0,01) çalışanın davranışsal performansını azalttığı görülmüştür. Bu bulgular doğrultusunda, araştırma hipotezlerinden H1e, H3e, H5e ve H6e desteklenirken, H2e ve H4e desteklenmemiştir.

## SONUÇ DEĞERLENDİRME VE ÖNERİLER

Bürokratik yönetimin boyutlarının performans etkisinin ve sonuçlarının incelendiği bu çalışmada, belediyelerde çalışan tüm personelin bürokrasinin boyutları ile ilgili bilgi düzeyleri ve bu boyutların kurum performansını etkileyen yönlerini öğrenmeye çalışılmıştır. Araştırma hem kamu hem de özel sektör özellikleri taşıdığı düşünüldüğünden belediyelere yapılmıştır. Araştırmanın belediyelerde yapılması, bu iki özelliğe sahip organizasyonları olması önemli bir etkendir.

Çalışma sonucunda bürokratik yönetimin boyutlarının, kurum performansı kriterleriyle ilişki içerisinde olduğu ortaya konulmuştur.

Hiyerarşik yapı ile çalışanın davranışsal performansı arasında ise güçlü bir negatif ilişki saptanmıştır. Çalışmanın tümünde negatif olarak bağımlı bir değişkeni etkileyen tek unsur hiyerarşik yapıdır. Hiyerarşik/emir-komuta zincirine sahip yapıların, çalışanın davranışsal performansını azalttığı sonucu ortaya konmaktadır. Buradan hareketle bürokratik yönetimlerin yeniden yapılandırılmaların yaşanan pek çok probleme çözüm ortaya koyabileceği (Özer, 2013) yapılan çalışmalarda belirtilmektedir.

İşin yapılış şekli bir diğer bürokratik yönetim boyutudur. İşin yapılış şekli ile kurumun performans kriterleri arasındaki anlamlı bir ilişki hizmeti tasarlama ve geliştirme kriteri arasında çıkmıştır. İşin yapılış şeklinin, organizasyonda hizmeti tasarlama ve geliştirmeyi artırdığını söyleyebilmek doğru olacaktır. İşin yapılış şekli (süreçleri) yapılan uygulamalarla iyileştirmelere ve geliştirmelere açık olmalıdır. Sürece dahil olma imkanı bulan personel aynı hizmeti tasarlama ve geliştirme de olduğu gibi diğer kriterlere katkıda bulunabilecektir.

Yapılan uygulamadan hareketle hiyerarşinin, organizasyonlarda çalışan bireylerin davranışlarından hareketle performansını azalttığı görülmektedir. Dolayısıyla bu durumun iyileştirilmesi için hiyerarşik yapının zorlayıcılık, sadece emir verici bir yapıdan dinleyici, danışman, katılımı teşvik eden ve onaylayıcı bir şekilde dönüşümünün sağlanması gerekmektedir. Yani bürokrasi konsept olarak geliştirilmeye ihtiyaç duymakla beraber (Toren, 1976) performansı artırıcı bir düzen olarak kullanlabilir.

Çalışanlara tanımlanan iş ve görev dağılımları daha geniş bir açıdan ele alınmalıdır. Yapılan çalışmalar göstermektedir ki ideal sistemler tasarım ve görev dağılımına (Beshers ve Fewell, 2001) ihtiyaç duymaktadır. Tanımlanan iş ve görev tanımlarında, o işe tanımlı kişinin de görüşü dikkate alınarak kurumun geneli ve kişi özelinde performansını artırması sağlanabilir.

Yazılı belgelere dayanan yasa ve yönetmeliklerin, daha iyi anlatılması ve çalışanların bu konuda daha bilgili olmaları saplanabilmelidir. Burada ki amaç, çalışanın işini yaparken yasa ve kurallara uyduğunun bilincinde hareket edip, bir problemle karşılaştığında ve çözüm aradığında yasaları bilip onlara uygun bir şekilde daha hızlı hareket etmesi sağlanabilir.

Gayri şahsilik, iş kavramında vazgeçilmez bir düzen olarak yerini almalıdır. Uygulamada görülmektedir ki herkese eşit davranan, kişisel istek ve arzularını, duygularını iş hayatına yansıtmayan çalışanların performansının daha yüksek olduğu görülmektedir. Belirli nezaket ve etik kuralları dışında, aşırı laubalilik, tüm mal alan mal satan veya hizmet veren hizmet alan durumunu yok edecek samimiyetten uzak durulması gerekmektedir.

Bürokratik yönetimin boyutlarının kurum performansı kriterleri üzerindeki etkisini araştırdığımız çalışmamızda kişiselleştirmemek/gayri şahsilik ve teknik yeterlilik/işin ehil kişilerce yapılması ayrı bir öneme sahiptir. Bu iki boyut yaptığımız çalışmaya göre tüm kurum performansı kriterleriyle ilişki içerisindedir. Yani gayri şahsilik ve teknik yeterlilik, tüm kurum performansı kriterlerini (hizmet kalitesi, hizmeti tasarlama ve geliştirme, kurumun finansal performansı, hizmeti etkin ve verimli sunma ile çalışanın davranışsal performansı) artırmaktadır. Bürokratik yapıların uygun ve işlevsel biçimde yürütülmesi için liyakata ve uzmanlaşmaya dayalı, ayrımcılık olmayacak bir şekilde işleyen süreç (Acar, 2018) hala önemini korumaktadır.

Bürokratik yönetim Weber tarafından tanımlanan ideal kavramı hayalî bir durumu ifade eder. Bu duruma ne kadar uyulduğu ve bu ütopyaya yaklaştıkça birçok problem kendiliğinden azalacaktır. Dolayısıyla bürokratik yapıları oluştururken Weberyan ideal bürokrasi kavramını anlamanın önemini artırmakta (Ekşi, 2010) ve ona göre hareket edilmelidir. İdeal bürokrasi kavramı ve bürokrasinin ilkelerine göre

düzenlenen organizasyonlar daha yüksek performanslara ulaşabilecek, yaşadığı pek çok iç ve dış problemlerin kendiliğinden çözüldüğünü göreceklerdir.

# KAYNAKÇA


Acar, H. (2018). Kamu Güvenliğinin Sağlanmasında Weberyen Bürokrasi ve Hiyerarşi Kavramı. Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi, 667-684.

Akçakaya, M. (2016). Weber'in Bürokrasi Kuramının Bugünü ve Geleceği. Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 275-295.

Akın, O. (2009). Bürokrasi Yaklaşımları Açısından Weber ve Mises. Mülkiye Dergisi, 101-128.

Akkutay, Ü. (1984). Enderun Mektebi. Ankara: Gazi Üniversitesi Basın Yayın Yüksekokulu Basımevi.

Aktan, Ç. C. (2012). Organizasyonlarda Toplam Kalite Yönetimi. Organizasyon ve Sosyal Bilimler Dergisi, 235-262.

Anthony, R. N., & Govindarajan, V. (2007). Management Control Systems (12 b.). Singapore: The McGraw-Hill Companies.

Argyriades, D. (2001). Administrative Legacies of Greece, Rome, and Byzantium. 61-76.

Arslan, A. (2002). Kamu Harcamalarında Verimlilik, Etkinlik ve Denetim. Maliye Dergisi, 1-14.

Arslan, E. (2017). Osmanlı Devletinde Bürokratik Yapıda Değişim: Bir Güç Odağı Olarak Bürokratik Elitlerin Yükselişi. TURAN-SAM Uluslararası Bilimsel Hakemli Dergisi, 60-70.

Aşkun, O. B. (1997). İşletmelerde Biçimsel Örgüt Yapısı Olarak "Bürokrasi" Kavramı, Tarihsel Gelişimi ve Çağcıl Yorumu ile Bir Turizm İşletmesinde Uygulama. Marmara Üniversitesi.

Aydınlı, H. İ., & Ayhan, V. (2004). Egemenlik Kavramının Tarihsel Gelişimi Perspektifinden İktidarın Sınırlandırılması Tartışması. Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, 67-84.

Baykan, A. (2014). Başkur ve Zuckmayer'de Bürokrasi-Vatandaş İlişkisi. Selçuk Üniversitesi Edebiyat Fakülyesi Dergisi, 29-46.

Beshers, S. N., & Fewell, J. H. (2001). Models of Division of Lapor in Social Insects. Annual Reviews of Entomology, 413-440.

Bozkurt, O. (2004). Tedarikçi İşletmelerinin Sağladığı Maliyet Avantajı Davranışların Satıcı İletme Finansal Performansı Üzerine Etkisi. Kocaeli: Gebze Teknik Üniversitesi.

Bulgan, U., & Gürdal, G. (2005). Hizmet Kalitesi Ölçülebilir Mi?.

Büyüközkan, G. (2005). Ürün Geliştirme Sürecine Destek Tasarım Teknikleri ve Anahtar Başarı Faktörleri. V. Ulusal Üretim Araştırmaları Sempozyumu (s. 279-283). İstanbul: İstanbul Ticaret Üniversitesi.

Cihangir, E. (2014). Kurumsal Performans Yönetimi ve Yüksek Performanslı Organizasyonların Özellikleri. Marmara Sosyal Araştırmalar Dergisi, 37-54.

Ceylan, A. (1998). Örgütsel Davranışın Bireysel Boyutu. Kocaeli: Gebze Yüksek Teknoloji Enstitüsü Baskı ve Foto Film Merkezi.

Crooks, P., & Parsons, T. H. (2016). Empires, Bureaucracy and the Paradox of Power. Cambridge University Press, 1-28.

Çakır, H., & Şahin, B. (2015). Max Weber'de Doğu Algısı ve Türkiye Özelinde Tartışmalar. Sosyoloji Araştırmaları Dergisi, 18-45.

Çevikbaş, R. (2014). Bürokrasi Kuramı ve Yönetsel İşlevi. Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi, 75-102.

Çifçi, M. (2010). Eski Mısır Dininde Tanrı ve Öte Dünya İnancı. Selçuk Üniversitesi.

Çoşkun, A. (2006). Stratejik Performans Yönetimi ve Performans Karinesi. İstanbul: Literatür Yayıncılık.

Dahlström, C., Lapuente, V., & Teorell, J. (2011). Dimensions of Bureaucracy II: A Cross-National Dataset on the Structure and Behaviour of Public Administration. Göteborg: Gothenburg Üniversitesi Siyaset Bilimi Bölümü.

Demirci, S. (2018). Yasama-Yürütme ve Yargı Ekseninden Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi. Necmettin Erbakan Üniversitesi.

DiPadova, L. N. (1996). Max Weber and Lowell Bennion: Towards an Understanding of Hierarchy and Authority. Dialogue: A Journal of Mormon Thought, 1-24.

Dursun, D. (1992). Bürokrasi Teorisi ve Yönetim. Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi, 139-147.

Eberhard, W., & Berk, İ. (2018). Eski Çin Kültürü ve Türkler. (İ. Berk, Çev.) Ankara Üniversitesi Dil ve Tarih-Coğrafya Fakültesi Dergisi.

Ekşi, H. (2010). Bügünü Anlamak İçin Max Weber'in Yeniden Okumak. Zonguldak Bülent Ecevit Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 187-198.

Elitaş, C., & Ağca, V. (2006). Firmalarda Çok Boyutlu Performans Değerleme Yaklaşımları: Kavramsal Bir Çerçeve. Sosyal Bilimler Dergisi, 343-370.

Ergün, E. (2018). Kültür Bürokrasi ve Yolsuzluk: Kültürlerarası Zaman Serimli/Boylamsal Bir Çalışma. Doğuş Üniversitesi Dergisi, 131-149.

Ergun, T., & Polatoğlu, A. (1992). Kamu Yönetimine Giriş (4. b.). Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü.

Erkış, İ. U. (2014). Kamu Kurumlarında Performans Yönetiminin Uygulanabilirliği: 360 Derece Performans Değerleme Tekniği (Antalya İli Örneği). Konya: Selçuk Üniversitesi.

Erturgut, R., & Keskin, U. (2012). Bireysel Performans ve Örgütsel Performans Arasındaki İlişkinin Temellerine Dair Felsefik Bir İnceleme. İstanbul Üniversitesi İşletme Fakültesi İşletme İktisadı Enstitüsü Yönetim Dergisi, 20-40.

Eryılmaz, B. (2017). Kamu Yönetimi (10. b.). Kocaeli: Umuttepe Yayınları.

Fişek, K. (1975). The Essence Of Administration: The Division of Labout Authority and Hierarchy. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Fakültesi Dergisi, 137-150.

Gailmard, S., & Patty, J. W. (2012). Formal Models of Bureaucracy. The Annual Review of Political Science i, 353-377.

Goetsch, D. L., & Davis, S. B. (2006). Quality Management (5. b.). New Jersey: Pearson Prentice Hall.

Gönenç, L. (2001). Meşruiyet Kavramı ve Anayasaların Meşruiyeti Problemi. Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 131-152.

Gündüz, M. (1992). Bürokratik Konum ve Büro Donanımı. Atatürk Üniversitesi.

Hall, R. H. (1961). An Empirical Study of Bureaucratic Dimensions and Their Relation to Other Organizational Characteristics. Ohia State Üniversitesi.

Harrington, H. J. (1995). Total Improvement Management. The McGraw-Hill Companies.

Helvacı, M. A. (2002). Performans Yönetimi Sürecinde Değerlendirmenin Önemi. Ankara Üniversitesi Eğitim Bilimleri Fakültesi Dergisi, 155-169.

Hull, M. S. (2012). Documents and Bureaucracy. The Annual Review of Anthropology, 251-267.

Ilkım, N. Ş., & Derin, N. (2018). Algılanan İş Güvencesizliği, İş Tatmini ve Birey-Örgüt Uyumu Kavramları Arasındaki İlişkiler. Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi, 238-254.

Işığıçok, E. (2008). Performans Ölçümü, Yönetimi ve İstatistiksel Analizi. İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Ekonometri ve İstatistik Dergisi, 1-23.

Kabaklı, A. (2002). Millete Vurulan Canlı Pranga: Bürokrasi. Türk Edebiyat Vakfı Yayınları.

Kaplan, R. S., & Norton, D. P. (1999). Balanced Scorecard. (S. Egeli, Çev.) İstanbul: Sistem Yayıncılık.

Karabat, B. Ç. (2017). Örgütlerde Performans Yönetimi. Sakarya: Sakarya Yayıncılık.

Kılıç, S. (2016). Cronbachs Alpha Reliability Coefficient. Journal of Mood Disorders, 47-48.

Klemm, D. D., & Klemm, R. (2001). The Building Stones of Ancient Egypt – a Gift of Its Geology. Journal of African Earth Sciences, 631-642.

Köroğlu, K. (2018). Eski Mezopotamya Tarihi Başlangıcından Perslere Kadar (12. b.). İletişim Yayınları.

Madan, A. (2014). Max Weber's Critique of the Bureaucratisation of Education. Contemporary Education Dialogue, 95-113.

Önday, Ö. (2016). Classical Organization Theory: From Generic Management of Socrates to Bureaucracy of Weber. Őnday, Ő. (2016). Classical Organization Theory: From generic maInternational Journal of Business and Management, 87-105.

Örmeci, O. (2015). Türk Devlet Geleneği. Uluslararası Politika Akademisi.

Özdoğan, M. (2018). Neo-Weberyen Devlet ve Bürokrasi. Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 597-608.

Özer, M. A. (2013). Weber'in Bürokrasi Karşısında Yönetimde Yeniden Yapılandırma Arayışları. Küresel İktisat ve İşletme Çalışmaları Dergisi, 43-57.

Öztürk, T. (2014). Türkiye Toplumunun İki Asırlık Bunalımı: 21. Yüzyılda Türkiye'nin Dış Politika Tercihlerinin Kökenleri. Akdeniz Üniversitesi Uluslararası İlişkiler Sempozyumu (s. 80-90). Antalya: Akdeniz Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Uluslararası İlişkiler Bölümü.

Punch, K. F. (1969). Bureaucratic structure in schools: Towards redefinition and measurement. Educational Administration Quarterly, 5(2), 43-57.

Sürücü, L., & Maşlakçı, A. (2018). Örgütsel Bağlılık Üzerine Kavramsal İnceleme. International Journal of Management and Administration, 49-65.

Şavkılı, C., & Aydın, T. (2013). Atatürk Döneminde Bürokrasinin Yeniden Yapılandırılması. Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi, 67-90.

Şeker, S. E. (2014). Max Weber ve Bürokrasi. YBS Ansiklopedisi.

Terzi, M. A. (2015). Türk Devlet Geleneğinde Bürokrasi. İstanbul: Bilge Kültür Sanat.

Toren, N. (1976). Bureaucracy and Professionalism: a Resconsideration of Weber's Thesis. Academy of Management, 36-46.

Tunçer, P. (2013). Örgütlerde Performans Değerlendirme ve Motivasyon. Sayıştay Dergisi, 87-108.

Uyargil, C. (2017). Performans Yönetimi Sistemi (4. b.). İstanbul: Beta Yayınları.

Ülgen, P. (2010). Ortaçağ Avrupa’sında Feodal Sisteme Genel Bir Bakış. Mukaddime, 1-17.

Velayutham, T. (1994). Professionalism And Bureaucracy: Can They Develop Together. Directions: Journal Of Educational Studies, 16(1), 69-83.

Weber, M. (2017). Bürokrasi ve Otorite (8. b.). (B. Akın, Çev.) Ankara: Adres Yayınları.

Yıldırım, F. (2019). Bürokratik Yapının İşleyişinin Çalışanlar Motivasyonu Üzerine Etkisi - Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi'nde Bir Uygulama. Karamanoğlu Mehmet Bey Üniversitesi.

Yücel, C. (1999). Bureaucracy and Teachers' Sense of Power. Virginia: Virginia Polytechnic Institute and State University.

# ÖZGEÇMİŞ

Muhammet YILMAZ, 07.04.1994 tarihinde Sinop'ta doğmuştur. İlk ve orta öğretimini Helaldı İlköğretim Okulu'nda, lise eğitimini Sinop Anadolu Lisesi'nde tamamlamıştır. 2012 yılında lisans eğitimi için Sakarya Üniversitesi'nde Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi bölümüne kaydolmuş ve bu bölümden 2016 yılında mezun olmuştur. Lisans eğitimi sırasında 2 senelik bir süre zarfında okul gazetesi olan Kampüs Haber'de muhabirlik yapmıştır. 2017 Yılında Gebze Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İşletme anabilim dalında Yüksek Lisans eğitimine başlamıştır.