

Article Type / Makale Türü
Araştırma Makalesi -
Research ArticleApplication Date / Başvuru Tarihi
02.20.2026 / 20.02.2026Admission Date / Yayına Kabul Tarihi
06.23.2025 / 23.06.2026**KAMU SEKTÖRÜ GİRİŞİMCİLİĞİNİN AÇMAZI: WEBER'İN BÜROKRASİ MODELİ****THE DILEMMA OF PUBLIC SECTOR ENTREPRENEURSHIP: WEBER'S BUREAUCRACY MODEL****Selim ÇAKIR¹**

ÖZ: Girişimcilik, siyasal, toplumsal, ekonomik ve yönetsel boyutları bulunan çok disiplinli bir olgudur. Bu çalışmanın amacı, Weber'in bürokrasi modelinin kamu sektörü girişimciliği üzerindeki etkilerini incelemektir. Bu kapsamda, Weberci bürokrasinin temel unsurları olan hiyerarşik yapı, yazılı kurallar, otorite ilişkileri ve denetim mekanizmalarının kamu sektöründe yenilikçilik, risk alma ve proaktif davranışlar üzerindeki etkileri değerlendirilmiştir. Araştırma nitel araştırma yaklaşımı çerçevesinde yürütülmüş olup veri toplama yöntemi olarak doküman analizinden yararlanılmıştır. Bu doğrultuda kamu sektörü girişimciliği, bürokrasi ve Weber'in bürokrasi modeline ilişkin ulusal ve uluslararası literatür sistematik olarak incelenmiştir. Araştırma bulguları, kamu sektörü çalışanlarının mevcut çalışma rutinlerini değiştirme konusunda isteksiz davranabildiklerini ve bu durumun kültürel, siyasal, hukuki ve kurumsal faktörlerden etkilendiğini göstermektedir. Ayrıca Weber'in bürokrasi modelinin temel özellikleri olan katı hiyerarşik yapı, yazılı kurallara bağlılık ve otorite merkezli yönetim anlayışının çalışanların inisiyatif kullanma, risk alma ve yenilikçi davranış geliştirme eğilimlerini sınırlandırdığı tespit edilmiştir. Sonuç olarak, Weberci bürokratik yapının kamu sektöründe düzen ve hesap verebilirlik sağlamakla birlikte girişimcilik eğilimlerini belirli ölçülerde sınırlandırabildiği değerlendirilmiştir. Çalışmanın özgünlüğü, kamu sektörü girişimciliği ile Weber'in bürokrasi modeli arasındaki ilişkiyi sistematik biçimde ele alarak bürokratik yapıların girişimcilik üzerindeki etkilerini teorik düzeyde incelemesinden kaynaklanmaktadır. Bu yönüyle araştırma, kamu sektörü girişimciliği ve bürokrasi literatürüne katkı sunmayı amaçlamaktadır.

Anahtar Kelimeler : *Girişimcilik, Kamu Sektörü Girişimciliği, Risk Alma, Bürokrasi, Kamu Yönetimi.*

ABSTRACT: Entrepreneurship is a multidisciplinary phenomenon with political, social, economic, and managerial dimensions. The purpose of this study is to examine the effects of Weber's bureaucracy model on entrepreneurship in the public sector. In this context, the effects of the fundamental elements of Weberian bureaucracy—hierarchical structure, written rules, authority relationships, and control mechanisms—on innovation, risk-taking, and proactive behavior in the public sector have been evaluated. The research was conducted within a qualitative research framework, utilizing document analysis as the data collection method. Accordingly, the national and international literature on public sector entrepreneurship, bureaucracy, and Weber's bureaucratic model was systematically reviewed. The research findings indicate that public sector employees may be reluctant to alter their current work routines, and that this situation is influenced by cultural, political, legal, and institutional factors. Additionally, it was determined that the fundamental characteristics of Weber's bureaucracy model—rigid hierarchical structure, adherence to written rules, and an authority-centered management approach—limit employees' tendencies to exercise initiative, take risks, and develop innovative behaviors. In conclusion, it has been assessed that while the Weberian bureaucratic structure ensures order and accountability in the public sector, it can also limit entrepreneurial tendencies to a certain extent. The originality of the study lies in its examination of public sector entrepreneurship in relation to Weber's bureaucracy model. In conclusion, it has been assessed that while the Weberian bureaucratic structure ensures order and accountability in the public sector, it can also limit entrepreneurial tendencies to a certain extent. The originality of this study stems from its systematic examination of the relationship between public sector entrepreneurship and Weber's bureaucratic model, thereby analyzing the effects of bureaucratic structures on entrepreneurship at a theoretical level. In this regard, the research aims to contribute to the literature on public sector entrepreneurship and bureaucracy.

Keywords: *Entrepreneurship, Public Sector Entrepreneurship, Risk Taking, Bureaucracy, Public Administration.*

EXTENDED SUMMARY

Research Problem

Today, innovative applications are being developed in many fields to address existing challenges. In this context, the public sector must adapt to changing conditions and utilize public resources effectively and efficiently. Encouraging entrepreneurial tendencies is of great importance for delivering public services more quickly, with higher quality, and in a citizen-centered manner. However, bureaucratic obstacles and managerial issues observed in the public sector can hinder the emergence and development of entrepreneurial behaviors. This study was conducted based on the aforementioned challenges faced in the public sector. The primary objective of the research is to identify the effects of Weber's bureaucracy model on public sector entrepreneurship, determine the problems caused by these effects, and develop solution proposals for these issues. In this context, the study examines how Weber's bureaucracy model influences entrepreneurial behavior in the public sector and offers recommendations for strengthening entrepreneurial tendencies such as innovation, risk-taking, and proactivity within public institutions.

Research Questions

The main question of the research is: "What is the effect of Weberian bureaucracy on public sector entrepreneurship?" The sub-questions are as follows: Why do public sector employees avoid taking risks and exercising initiative? Why are many things in the public sector done according to rules? Why do citizens experience grievances in many areas in public institutions? When Weber's bureaucracy model, based on strict rules and hierarchical principles, is relaxed, how does it affect public sector entrepreneurship? If public sector employees are innovative, willing to take risks, proactive, and able to think analytically when faced with problems, how will this affect the quality and timeliness of public services? The central research question has been formulated as follows: "How does Weberian bureaucracy influence entrepreneurial tendencies in the public sector?" In line with this central question, the following sub-questions were addressed: Why do public sector employees avoid taking risks and exercising initiative? What are the reasons why operations in public institutions are largely conducted based on rules and procedures? What are the primary sources of citizens' complaints regarding the services they receive from public institutions? How does the relaxation of the rigid rule-based and hierarchical structure inherent in Weber's bureaucracy model affect public sector entrepreneurship? How does the possession of innovative, risk-taking, proactive, and analytical thinking skills among public sector employees impact the effectiveness, efficiency, and quality of service delivery in public services? Through these questions, the effects of Weberian bureaucracy on public sector entrepreneurship are analyzed, and assessments are made regarding the development of entrepreneurial behaviors.

Literature Review

The literature review revealed a large number of national and international studies in the fields of entrepreneurship and public sector entrepreneurship. In particular, there appears to be a significant body of literature on public sector entrepreneurship, organizational entrepreneurship, and innovation in public administration. However, it was determined that the studies examined differed significantly from the present research in terms of their focus and research objectives. For example, the study titled "Corporate Entrepreneurship: A Discussion on the Conceptual Framework" aimed to examine the emergence, development process, and core components of the concept of corporate entrepreneurship among public and private sector managers and business researchers operating in Turkey. The study titled "Toward a Theory of Public Entrepreneurship" addresses innovation, creativity, and experimental applications carried out in the public interest. The study titled "Public and Private Sector Entrepreneurship: Similarities, Differences, or a Combination?" comprehensively analyzes the similarities and differences between public and private sector entrepreneurship, aiming to develop a theoretical model and framework for the public sector entrepreneurship process. In addition to these, "Entrepreneurial Aspects of Public Administration," "Public Enterprises in Mixed Economies: Some Macroeconomic Dimensions," "Public Entrepreneurship: A Case Study on Groundwater Basin Management," "State Intervention in the Industrialization of Developing Countries: Selected Topics," "New Public Entrepreneurship," "Basic Concepts of Entrepreneurship and Some Current Issues," "Public Administration," "Public Administration in Turkey," "Organizational Theory: Selected Readings," "Sociological Essays," and "Bureaucracy and Authority" were also examined within the scope of the research. Unlike previous studies, this study focuses on the effects of Weber's model of bureaucracy on public sector entrepreneurship; it examines the impact of bureaucratic structure, hierarchical relationships, rule-oriented behavior, and the concept of authority on innovation, risk-taking, and proactive behavior in the public sector. In this regard, the study serves as a complementary addition to the existing literature and aims to offer a fresh perspective on the subject.

Methodology

This study employed document analysis, a qualitative data analysis method. Document analysis is a method that involves the analysis of written materials containing information on a subject of interest. The primary reason for choosing the document analysis method in this study is the aim to evaluate the relationship between Weber's model of bureaucracy and public sector entrepreneurship through existing literature and theoretical studies. The conceptual framework regarding public sector entrepreneurship and bureaucracy constitutes a field that can be examined through existing academic studies, reports, and theoretical texts rather than through direct observation or experimental data. Therefore, by its very nature, the research problem requires a systematic analysis of the existing body of knowledge rather than the collection of primary data. In this context, the document analysis method enables a comprehensive review of the relevant literature, the identification of conceptual relationships, and the conduct of a theoretical evaluation. Furthermore, this method enhances the theoretical depth of the study by allowing for the comparison of information obtained from different sources and its interpretation within the context of the research topic.

Results and Conclusions

Public sector employees are resistant to abandoning their daily routines. Behind this resistance lie many factors, such as the country's culture, political atmosphere, regulations, laws, etc. First and foremost, Weber's bureaucracy model has pushed public sector employees toward written rules, strict supervision by superiors, conservatism, and avoidance of initiative. As a result, entrepreneurial tendencies such as innovation, risk-taking, and proactivity are limited in the public sector. The sluggishness of services and the tendency of staff to shirk work by saying "the law says so" have negatively affected citizens' affairs. If Weber's understanding of bureaucracy is relaxed in the public sector, employees will take risks, and thus innovative tendencies will increase. As a result of these innovative and proactive actions, queues at government offices will decrease, and citizens will be provided with more effective and higher-quality services. Accountability is based on whether rules are followed. However, we believe that more efficient results will be achieved if this accountability is based on whether new ideas are introduced, whether innovative solutions are brought to problems, and whether citizens are victimized. Research findings indicate that public sector employees are generally reluctant to change their current work routines. It is believed that various factors, such as the country's cultural structure, political environment, legal regulations, guidelines, and institutional practices, contribute to this situation. Furthermore, it is observed that the core elements of Weber's bureaucracy model—rigid hierarchical structure, adherence to written rules, top-down supervision, and an authority-focused management approach—also limit employees' tendency to exercise initiative. In this context, it can be argued that entrepreneurial traits such as innovation, risk-taking, and proactive behavior have not developed sufficiently in the public sector. Delays in service processes and employees' strict adherence to regulations in decision-making processes can, in some cases, negatively impact citizens' satisfaction with public services. Evaluations conducted within the scope of the research indicate that re-examining the Weberian bureaucratic structure with a more flexible approach could positively influence entrepreneurship in the public sector. Granting employees a certain degree of autonomy, supporting innovative ideas, and encouraging risk-taking behavior can contribute to the development of entrepreneurial tendencies in public institutions. It is believed that this approach can help accelerate service delivery processes, reduce bureaucratic delays, and provide citizens with more effective, high-quality, and solution-oriented services. Furthermore, it is believed that evaluating accountability in the public sector not only based on compliance with rules but also on performance indicators such as the development of innovative ideas, the generation of creative solutions to problems, the improvement of service quality, and the assurance of citizen satisfaction could yield more effective results. It is anticipated that this approach could contribute to the development of an entrepreneurial culture in the public sector and the enhancement of organizational performance.

1. GİRİŞ

Girişimcilik, gerek kamu sektöründe ve gerek özel sektörde adını sıkça duyduğumuz bir kavramdır. Özellikle bir örgütün yapısını, işleyişini, hizmetlerin daha kaliteli ve verimli bir şekilde yürütülmesini etkilemektedir. Girişimcilikte bir amaç vardır. Risk alarak yenilikler ortaya koyabilmek girişimciliğin en temel amacıdır. Dolayısıyla girişimci risk almak ve yenilikler ortaya koymak zorundadır. Ortaya koyulan yeniliklerin, yaratıcı çözümlerin örgüte ne ölçüde katkı sağlayacağı öngörülemezdir. Girişimci, bu öngörülemezliğe rağmen sonuçtan bağımsız hareket etmek zorundadır.

J. B. Say'e göre girişimci, üretim faktörlerini bir araya getirerek ekonomik değere sahip mal veya hizmetlerin üretimini gerçekleştiren ve bu faaliyetler sonucunda ortaya çıkabilecek riskleri üstlenerek kâr elde etmeyi amaçlayan kişidir. Say'ın girişimci anlayışı, yalnızca risk üstlenme özelliğine değil, aynı zamanda üretim sürecini organize etme ve yönetme becerisine de dayanmaktadır. Bu nedenle Say, girişimciliği risk alma ile yönetsel yetkinliklerin bir arada bulunduğu bir faaliyet olarak değerlendirmektedir (Binks ve Vale, 1990). Çetin (1996)'e göre girişimcilik çevresel koşulların ortaya çıkardığı fırsatlardan yararlanma veya yeni fırsatlar oluşturma amacıyla ekonomik mal ve hizmet üretimine yönelik faaliyetleri şeklindedir. Bu süreç; üretim faktörlerini bir araya getirme, kaynakları etkin bir şekilde organize etme, yönetim becerisine sahip olma ve risk üstlenme gibi unsurlarla ilişkilendirilmektedir. Bununla birlikte, ekonomik ve toplumsal gelişmelere paralel olarak girişimcilik olgusu ve girişimci kavramı zaman içerisinde değişim göstermiş, girişimciden beklenen roller ve işlevler de farklılaşmıştır. Özellikle ekonomik gelişme süreciyle birlikte girişimci, yalnızca üretim faktörlerini organize eden bir aktör olmaktan çıkmış; yenilikçi, fırsatları değerlendiren ve değişimi yönlendiren bir unsur olarak değerlendirilmeye başlanmıştır.

Girişimciler, risk ve belirsizlik koşulları altında yeni iş fırsatları yaratabilen, mevcut fırsatları değerlendirebilen ve kaynakları etkin bir şekilde kullanarak ekonomik değer üretmeyi, kazanç sağlamayı ve büyümeyi hedefleyen bireyler olarak tanımlanmaktadır (Bozgeyik, 2005). Girişimcilik; yetenek, fikir, sermaye ve enformasyon gibi unsurların bir araya gelmesini gerektiren bütüncül bir süreçtir. Bu sürecin doğası, risk ve belirsizlik içermesi nedeniyle zaman zaman öngörülemez ve düzensiz bir görünüm sergileyebilmekle birlikte, dinamik ve sürekli bir yapıya sahiptir. Girişimcilik kavramı, bireyler arasında farklı anlamlar taşıyabilmekte olup, literatürde “girişimcilik” ve “girişimci” kavramlarına ilişkin tam bir kavramsal uzlaşmanın bulunmadığı görülmektedir (Sexton ve Smilar, 1996).

Girişimci, yeni fikirler geliştiren, yeni kaynaklar tespit eden ve refah düzeyini artırmak amacıyla proaktif biçimde hareket eden kişi olarak tanımlanmaktadır. Küreselleşme süreciyle birlikte birçok alanda yenilikçi dönüşümler yaşanmış ve bu dönüşümlerden kamu sektörü de etkilenmiştir. Bu bağlamda, kamu yönetiminde girişimcilik kavramı giderek daha fazla önem kazanmış; özellikle Yeni

Kamu Yönetimi anlayışı ile birlikte hizmetlerin daha hızlı, etkin ve kaliteli sunulması hedeflenmiştir. Bu noktada girişimcilik, kamu hizmetlerinin iyileştirilmesinde önemli bir araç olarak değerlendirilmektedir.

Kamu girişimciliğinin temel amacı, vatandaşlara daha hızlı ve kaliteli hizmet sunulmasını sağlamak, bürokratik süreçleri azaltmak ve merkezîyetçi denetim mekanizmalarının katılığını esneterek daha esnek bir yönetim yapısına ulaşmaktır. Ancak kamu sektöründeki mevcut bürokratik yapı, bu tür esnekliklerin geliştirilmesini önemli ölçüde sınırlandırabilmektedir.

Kamu sektörü girişimciliğinin özel sektör girişimciliğine kıyasla daha sınırlı kalmasının çeşitli nedenleri bulunmaktadır. Bu çalışma, Weber'in bürokrasi modeli çerçevesinde kamu sektörü girişimciliğini ele almakta ve söz konusu modelin girişimcilik üzerindeki etkilerini incelemeyi amaçlamaktadır. Buna bağlı olarak araştırmanın temel amacı, Weber'in bürokrasi modelinin kamu sektörü girişimciliği üzerindeki etkilerini ortaya koymak ve kamu kurumlarında yenilikçilik, risk alma ve proaktiflik gibi girişimci eğilimlerin nasıl güçlendirilebileceğine ilişkin öneriler geliştirmektir.

Kamu sektörü girişimciliğinin önünde çeşitli yapısal ve yönetsel engeller bulunmakla birlikte, bu çalışmada özellikle Weber'in bürokrasi modelinin bu süreç üzerindeki etkileri üzerinde durulmuştur. Nitel araştırma desenlerinden durum çalışması yöntemi kullanılmış; veri toplama tekniği olarak çok boyutlu doküman analizi tercih edilmiştir. Bu kapsamda kitaplar, bilimsel makaleler, tezler ve çeşitli internet kaynaklarından elde edilen veriler incelenmiştir.

Günümüzde yaşanan küresel gelişmeler birçok sorunun çözümünü mümkün kılarken, aynı zamanda yeni sorun alanlarını da beraberinde getirmiştir. Bu süreçte girişimciler, risk alarak yeni fikirler geliştiren ve bu fikirleri uygulamaya dönüştüren aktörler olarak önemli bir rol üstlenmektedir. Bu doğrultuda kamu sektöründe de yenilikçi, etkin ve kaliteli hizmet sunumuna yönelik girişimci yaklaşımlara ihtiyaç duyulmaktadır.

Tüm bu değerlendirmeler ışığında, Weberci bürokrasi modelinin kamu sektörü girişimciliği üzerindeki sınırlayıcı etkileri dikkate alındığında, girişimcilik yoluyla hizmet kalitesinin artırılması, kamu hizmetlerinin hızlandırılması ve çalışan verimliliğinin yükseltilmesi mümkün görülmektedir. Ayrıca literatür incelendiğinde kamu sektörü girişimciliği üzerine çeşitli çalışmalar bulunmakla birlikte, Weberci bürokrasi modelinin kamu sektörü girişimciliği üzerindeki etkilerini doğrudan ele alan çalışmaların sınırlı olduğu görülmektedir. Bu nedenle söz konusu araştırmanın literatüre katkı sunacağı ve ilgili alandaki boşluğu kısmen dolduracağı değerlendirilmektedir.

Araştırmanın birinci bölümünde çalışmanın önemi, amacı ve kapsamı ele alınmış; sonraki bölümlere ilişkin genel çerçeve sunulmuştur. İkinci bölümde girişimcilik kavramı ele alınmış, girişimcilik türleri açıklanmış ve kamu sektörü girişimciliği ayrıntılı olarak incelenmiştir.

Üçüncü bölümde araştırmanın yöntemsel çerçevesi açıklanmış; bu kapsamda araştırmanın amacı, kapsamı, katkısı, özgünlüğü, yöntemi ve sınırlılıklarına yer verilmiştir. Dördüncü bölümde ise Weberci bürokrasi modelinin kamu sektörü girişimciliği üzerindeki etkileri tartışılmıştır. Beşinci bölümde ise araştırma kapsamında elde edilen bulgulara yer verilmiştir. Son bölümde ise araştırma bulguları değerlendirilmiş ve çeşitli öneriler sunulmuştur.

2. GİRİŞİMCİLİK VE KAMU SEKTÖRÜ GİRİŞİMCİLİĞİ

Girişimcilik terimi, Fransızca “*entreprendre*” sözcüğünden gelmektedir. Bu terim ilk kez Fransız yazar J. B. Say tarafından kullanılmıştır ve literatüre girmiştir. Hem Fransızca “*entreprendre*”, hem de İngilizce “*entrepreneur*” kelimesinin Türkçe karşılığı girişimciliktir. Müteşebbis, Türkçede girişimciliği karşılayan bir başka terimdir. Buradan hareketle girişimci kelimesini Fransız bilim adamları Cantillon ve Say ekonomiye yön veren, tüketici ve tedarikçi arasında yer alan yani işin merkezinde bulunan asıl kişi olarak tanımlamışlardır. İşin merkezinde bulunan bu kişi, işi örgütleyen dinamik bir kişidir. Girişimci, farklı üretim faktörlerini bir araya getirebilen ve risk alan ve aldığı bu riskin sonuçlarına katlanan kişidir (Top, 2006). Girişimcilik üzerine farklı tanımlamalar yapılmıştır. Girişimci, risk almaya hazır, belirsizliğe tolerans gösteren, bağımsız, diğerlerini motive eden, ikna etme gücü yüksek, yaratıcı olan, rekabetçi kişi şeklinde tanımlamalar mevcuttur (Güney, 2015).

Girişimcilik, sosyo-ekonomik, psikolojik, teknolojik, yasal ve diğer faktörleri de içerisinde barındıran bir disiplin olarak karşımıza çıkmaktadır. Girişimcilikte organize olunmuş bir arayış ve sistemli bir yenilik vardır. Girişimcilikte değişiklik yapılmakta ve yapılan bu değişiklikler tüketiciye sunulmaktadır. Dolayısıyla tüketiciye sunulan bu yeniliklerden elde edilecek olan fırsatlar sistemli bir şekilde analiz edilir. Risk alma, yenilikçilik ve yaratıcılık, hem ekonomik hem de sosyal girişimciliğin özel araçlarıdır. Girişimciler çoğunlukla resmi ve resmi olmayan kurumlar arasındaki boşluklarda yaratıcı ve öngörülemeyen çözümler üretirler. Burada alışılmışın dışına çıkma ve mevcut duruma yani statükoya meydan okuma vardır (Sama vd., 2014).

Girişimci ortaya eylem koyar, harekete geçer, organize eder ve yeni sonuçlar elde eder. Tüm bunların ortaya çıkardığı sonuçlara ise girişimcilik denir. Öncelikle girişimcilik, zihinsel algılama ve sezgi yoluyla başlayan bir yolculuktur. Burada model, güven, imaj ve kuluçka rollerle sosyalleşen bir başarıdan söz etmek mümkündür. Burada psikolojik açıdan da baktığımızda girişimcinin özellikleri ile birleşen bilinçli bir duygusallığın, başarıya odaklanmış olan davranışın ve diğer davranışları işe uygun şekilde biçimlendiren bir teknolojinin olduğunu görürüz (Top, 2006). Girişimcinin kişilik yapısı onu diğer insanlardan ayırmaktadır. Girişimci bir kişide yaratıcı insan unsurunu görmemiz mümkündür. Girişimci kişiler inovatif olma ve problem çözme konusunda yaratıcı yanları ön plana çıkmaktadır. Bu kişilerde girişimcilik tutkusu ve başarıya arzusu yatmaktadır. Bu kişiler daha hızlı, daha atak hareket eder ve bu şekilde karar verirler. Analitik düşünme yeteneğine sahip olan bu kişiler risk almaktan kaçınmazlar. Dolayısıyla girişimci bir kişiliğe sahip olan insanlar risk almaktan kaçınmamaktadırlar.

Risk alma, girişimci için önemlidir. Alınan bir kararda riski yönetmeye devam etmek, alınan her türlü sonuçta alınan risklerin farkında olunarak bunlarla baş edebilmek girişimcinin başarıya ulaşmasında çok önemlidir (Çögenli, 2019).

Girişimcilik, risk alma, dinamik bir davranış, agresif olarak rekabet eğilimde olma, organizasyonun yenilikçi ürünlerine olan sık ve yaygın kullanımına olan bağımlılığı şeklinde tanımlanabilir. Ekonomik koşullara, çevresel koşullara, bireysel koşullara, psikoloji koşullara ve dışsal koşulların sonucunda girişimcilik ortaya çıkabilmektedir. Bireyin tercihi ve kendi becerisi ile yaşadığı psikolojik ve ekonomik etkiler, girişimci olsun ya da olmasın davranışlarını etkilemektedir. Bununla birlikte bireyin davranışları ve tutumları, girişimci çabayı ve bireyin inisiyatifini teşvik eden veya teşvik etmeyen kurumsal ve kültürel ortamdan etkilenmektedir (Karyotakis vd., 2015). Girişimci için kültür, bir işletmenin kuruluş amacını, faaliyetlerini etkileyen, inançlar, değerler ve bireylerarası ilişkilerin tamamı olarak tanımlamak mümkündür. Bir bireyin girişimci bir ruha sahip olmasında yaşadığı ülkenin kültürü önemli etkindir. Kültür, toplumun kurallarına, kurumlarına, süreçlerine ve ilişkilerine yapılarına şekil vermektedir. Aynı zamanda üyelerin çalışma derecelerini, biçimlerini ve yöntemlerini güçlü bir şekilde yönlendirmektedir. Dolayısıyla kültürel yapının girişimcilik ruhunun oluşmasında çok önemli bir yeri vardır (Güney, 2015).

Girişimcinin en temel görevi inovasyon yapmak ya da yeni ürün ve üretim süreçleri gerçekleştirmektir. Yeni fikirlerin, yeni kaynakların yaratılması, bu fikirlerin hayata geçirilmesi ve tüm bunların hızlandırılması ile birlikte eldeki kaynakların kullanım potansiyelini arttırarak refah yaratmayı girişimcilik olarak tanımlayabiliriz. İnovasyon kavramı uzun süredir daha iyi bir yaşam kalitesini temsil eden, olumlu fikirlerle ilişkili bir terimdir. Değer yaratmada ve rekabet avantajını sürdürmede inovasyon merkezi bir rol oynamaktadır. Bir ülkede eğer sürdürülebilir bir büyüme olacaksa, sosyal refah ile birlikte istihdam artışı sağlanacaksa inovasyon temel belirleyiciler arasında yer almaktadır. Dolayısıyla ülkelerde inovasyon için gerekli ortamın ve koşulların oluşturulması çok önemlidir. İnovasyon riskleri göze almalıdır. İnovasyon, sisteminin bütününe nüfuz etmeli, farklı akış açıları, bilgi ve zengin etkileşim ortamları yaratılmalıdır (Akkaya, 2019). Yenilik sadece ortaya yeni bir fikir koymaktan ibaret değildir. Eğer ortaya atılan fikir sadece kişinin bünyesinde kalırsa yenilikten çıkar ve genel olarak itibar görmez. Bir fikir ortaya atıldığında eyleme dönüştürülmelidir. Bu fikir hayata geçirilerek etkili bir şekilde kişiler tarafından kullanılmalıdır. Toplum ve işletme için fayda sağlayacaksa yenilik fikri kabul edilebilir. Yenilik çalışmaları sadece üretim sektöründe değil, hizmet sektöründe de yenilik çalışmalarını görmemiz mümkündür. Hizmet sektöründe ürünler ve hizmetler yenilediği zaman sektörün yeniliklere açık olması ve böylece hızlı gelişmesi sağlanacaktır (Okay ve Tekin, 2020).

Girişimciliği etkileyen birçok faktör vardır. Kişinin cinsiyeti, eğitim durumu, medeni hali, yaşı, içinde bulunduğu toplumun kültürü, aile çevresi, ülkenin siyasi ve idari yapısı, teknoloji, din, kişinin yaşadığı ülkenin ekonomik yapısı girişimciliği etkileyen faktörler arasındadır. Bunların dışında da

kişinin kendi kişisel özellikleri de girişimcilik ruhunun oluşup oluşmamasında önemli faktörlerdir. Dolayısıyla sosyal, siyasal, ekonomik ve çevresel faktörlerin yanında kişinin lider karakterli olması, cesur olması, yaratıcı olması, yeniliğe açık olması, değişimden ve dönüşümden korkmaması, analitik düşünebilmesi, risk almaktan korkmayan birisi olması etrafındakilere fikirlerini sunup ve hayata geçirilmesinde iyi bir iletişim becerisine sahip olması girişimcilik ruhunun gelişmesinde çok önemli unsurlardır.

Ülkemizde de girişimcilik kültürünü olumsuz etkileyen birçok neden vardır. Bunlardan ilki Osmanlı devlet geleneğinden bu yana bireylerin sorgulama bilincinin gelişmemiş olmasıdır. Dolayısıyla bireyler inisiyatif almaktan kaçınmakta ve sorunlara çözüm üretmemektedirler. Bir diğeri ise bu toplumda yetişen insanların kanaatkâr olmasıdır. Bunun sonucunda dâhiyeni bir şeyler üretme ihtiyacı duyulmamaktadır. Toprağa bağlı ve kanaatkâr olan Osmanlı-Türk insanı risk almak konusunda da isteksizdir. Özellikle Türklerin ticaret hayatına çok fazla girmemesinin nedeni riski göze alamamalarından ileri gelmektedir. Bu durum girişimciliği olumsuz etkilemiştir. Ülkemizin yıllarca yüksek enflasyonla yaşamak zorunda kalması da girişimciliğin önündeki engeller arasındadır. Enflasyonun sonucunda kamu yüksek faizlerle borçlanma yoluna gitmiş ve durum kolay kazanç olgusunu yaratmıştır. Dolayısıyla yine risk almaktan kaçınılmıştır. Hızlı nüfus artışı, kişi başına düşen milli gelirin az olması, sanayileşmenin yetersizliği yine girişimcilik kültürünü ülkemizde olumsuz etkilemiştir. Bunlarla birlikte ülkenin siyasi, idari ve hukuki yapısı da girişimcilik konusunda son derece önemlidir. Osmanlı İmparatorluğu'ndan Türkiye Cumhuriyeti'ne uzanan bürokratik yönetim anlayışı devlet mekanizmasının yavaş işlemesine ve sıkı yasal düzenlenmelere neden olmaktadır. Bunun sonucunda da girişimciliğin ortaya çıkması engellenmiştir (Güney, 2015).

2.1. Girişimcilik Türleri

Girişimcilik türleri sayıca fazla olmaktadır. Bunlardan bazıları iç girişimcilik, kurumsal girişimcilik, bağımsız girişimcilik, profesyonel girişimcilik, sosyal girişimcilik, çevreci girişimcilik, teknik girişimcilik ve kamu girişimciliği şeklinde sıralanabilir. Çalışmamızın ana omurgası kamu sektörü girişimciliği olduğu için kamu girişimciliği üzerinde durulacak, diğer türlerden birkaçı kısaca bahsedilecektir.

İç girişimcilik, herhangi bir örgüt içerisinde yer alan kendilerini kanıtlamış bireylerin diğer insanlarla ilişki geliştirmesi, iletişim kurması ve bunları kendi yetenek ve değerleriyle yoğurarak bir değerlendirme yapmasıdır. Böylece örgüt içerisindeki bireyler kendilerini tanıyacak ve keşfedeceklerdir. Böylece bir başka girişimciliğin içinde filizlenen bu duruma iç girişimcilik denilebilir (Top, 2006). İç girişimcilik, gerek organizasyon açısından ve gerek ekonomik gelişme açısından çok önemli dinamik bir unsurdur. Bu kavrama Hem akademisyenler hem de uygulamacılar 80'li yıllardan bu yana yoğun ilgi göstermektedirler. Bu ilginin sebebi ise, iç girişimciliğin firmaların hem kârlılık hem de ekonomik büyüme açısından yeniden canlandırması ve performanslarını iyileştirmesinden

kaynaklanmaktadır. İç girişimciliğin sadece belirli sektörlerde faaliyet gösteren işletmelere yönelik olmaması, bir bütün olarak ekonomiyi ele alması ve her türlü işletmeye yönelik olması da bu ilgiyi arttırmaktadır (Ağca ve Kurt, 2007).

Zahra (1991) ise iç girişimciliği bir firmanın ürünlerinin yeniden tanımlanması, yeni ürünler, hizmetler ya da teknolojiler geliştirerek veya tanıtarak biçimsel ya da biçimsel olmayan faaliyetler olarak tanımlamıştır. Ortak girişimler, satın almalar, işin revize edilmesi, ürün tanıtımları ve Pazar geliştirme yoluyla firmanın portföyüne yeni işlerin eklenmesidir. Başar (2013) iç girişimcilikte risk alarak, aktif davranarak, yenilikçi düşünerek ve rekabetçi davranışlar içerisine girerek örgütü canlandırmanın amaçlandığını belirtmiştir. Burada örgütün ana fikrini yenilemek ve örgütü dönüştürmek amaçlanmaktadır. Dolayısıyla iç girişimci risk alarak, yenilik yaparak pazardaki fırsatları yakalar ve onları kârlı iş fikrine dönüştürerek pazara sunmaktadır.

Girişimcilik türlerinden bir diğeri ise kurumsal girişimciliktir. Kurumsal girişimcilik 1929 dünya ekonomik buhranı ile İkinci Dünya Savaşı yıllarının sonuna kadar süren olağanüstü koşullarda ortaya çıkmış girişimcilik türüdür. Burada büyük işletmeler veya küçük işletmeler kendi aralarında küçük girişimcileri organize etmektedir. Burada iki amaç vardır. Bunlardan ilki ekonomik koşullar altında ezilen Küçük ve Orta Büyüklükteki İşletmeler (KOBİ)'e destek olmak ve onları ayakta tutmaktır. İkinci amaç ise Ülke ekonomisini uzun vadeli garanti altına alacak yeni girişimlerin kurulmasını sağlamaktır. Bu girişimcilik türü riski azaltıp faydayı daha çok ön plana çıkaran bir girişimcilik modelidir (Top, 2006). Bu modelde örgüt yeniliğe gitmekte, başka bir örgütle bu süreçle ilgili iş birliği yapmakta ve yeni örgütün ortaya çıkması sağlanmaktadır. Bir diğeri ise örgütün elinde kaynaklar vardır, bu kaynaklar bir araya getirilerek rekabet fırsatı sağlamak için yeni bir girişime başvurulmaktadır (Yıldırım, 2022).

Bir diğer girişimcilik türü sosyal girişimciliktir. Bu girişimcilik türü son yıllarda artış göstermiştir. Bunun en temel göstergesi ise kâr amacı gütmeyen kuruluşların sayısındaki artıştır. Sosyal girişimciliğin tanımları çok geniş bir yelpazeye yayılmaktadır. Bunlardan ilki her iki alanda da sosyal hedefi olan yenilikçi faaliyet olarak karşımıza çıkmaktadır. Dar anlamda sosyal girişimcilik, iş uzmanlığı ve pazarın uygulanması olgusudur. Kâr amacı gütmeyen kuruluşlar gibi kâr amacı gütmeyen sektördeki temel becerileri ortaya koyan kuruluşlar, gelir elde etmek için temel yaklaşımlar geliştirmektedir. Tüm tanımlardaki ortak yaklaşım sosyal girişimcilikte sosyal değer yaratma olduğunu görürüz. Bir şeyin kopyalanmasından ziyade yenilik veya yeni bir şeyin yaratılması ile karakterize edildiği bir durum söz konusudur (Austin vd., 2012). Sosyal girişimcilik kavramına farklı tanımlamalar getirilmiştir. Bunlardan ilki, alternatif finansman stratejileri veya sosyal değer yaratmaya yönelik yönetim planları arayışında olan kâr amacı gütmeyen girişimler olarak adlandırılmıştır. İkincisinde ise sektörler arası ortaklık yapan ticari işletmelerin sosyal sorumluluk uygulaması olarak tanımlanmıştır (Mair ve Marti, 2006).

Girişimcilik türlerinden bir diğeri ise kamu girişimciliğidir. Kamu girişimciliği kavramını Ostrom'un metodolojik incelenmesinde görmekteyiz. Burada Ostrom, girişimciliğin çoğunlukla piyasa ekonomisiyle sınırlı kaldığını söylemiştir. Bununla birlikte girişimciliğin yanında kamu girişimciliğinin de önemli olduğunu belirtmiştir. Girişimcilik, sektörde gerçekleştirilen önemli bir işlemdir. Mevcut alternatiflerden hangisinin en iyisi olduğunu seçmemiz gerekmektedir. En iyi getiriyi elde etme olasılığı burada söz konusudur. Elde edilecek sonuçlara da hazırlıklı olunması gerektiğini Ostrom çalışmasında ifade etmiştir (Ostrom, 1964). Kamu girişimciliği kuralları içerisinde hedefler, şartlar ve çerçeve belirlenmektedir. Kamu girişimciliği yeni kamunun yaratılmasıdır. Yeni teknolojiler kamusal aktörler tarafından tanımlanır, yaratılır ve geliştirilir. Kamuya ait olan kaynaklar kamu çıkarının ayrılmaz birer parçalarıdır. Girişimcilik konusunda karar verme çok önemlidir. Kamu girişimciliğinde karar verme çok daha karmaşık bir durum söz konusudur. Siyasi amaçlara ulaşmak için kamu kaynakları etkin bir şekilde kullanılmaktadır. İstenilen sonuçlara ulaşmak için çeşitli politikalar uygulanır ve tüm bunlar kamu yararı gözetilerek yapılır. Girişimcilikte yine fırsatları görmek ve onları yakalamak önemlidir. Dolayısıyla kamu sektöründen yaşanan değişimin farkında olmak, toplumsal sorunlara kalıcı çözümler üretmek için yeni uygulamaları takip etmek gerekmektedir. Tüm bunlar kamu yararı için yapılmalıdır. Yenilikçilik de girişimcilikte önemli bir unsurdur. Kamu sektöründe de yeniliğe açık olmak, idari prosedürleri değiştirmek gerekmektedir (Klein vd., 2010).

Kamu girişimciliğinin temel felsefesi, kamu kurumlarının halka hizmet sunduğu sırada katalizör görevini üstlenmesi, aynı zamanda daha fazla müşteri odaklı, kârlılık konusunda da daha fazla yatırım yapabilen, pazar odaklı ve daha az bürokratik yapılar oluşturarak merkezi yönetimin etkisinden uzak yönetim uygulamalarını gerçekleştirebilmektir. Buradan hareketle kamu girişimciliği devletin mülkiyetinde olan ve yine karar verme yetkisi devlete ait olan, tamamen özel mallar üreten kuruluşlar şeklinde tanımlayabiliriz. Daha az bürokrasinin, daha fazla esnekliğin, rekabetçi anlayışın, hizmet sunumunda, mal ve hizmet sunumunda kalitenin, hızın ve etkinliğin artırılmasında kamu girişimciliği arttırıcı rol oynamaktadır (Kaya, 2022).

Kamu girişimi kavramı ile ilgili yabancı literatüre baktığımızda birçok tanım yapıldığını görürüz. Short (1984) kamu girişimciliğini tanımlarken iki ana özellikten bahsetmiştir. Bunlardan ilki, kamu girişimlerinin sahibinin devlet olduğu ve devlet tarafından kontrol edildiğidir. İkincisi ise kamu girişimlerinin ticari bir faaliyette bulunmasıdır. Ostrom (1964) kamu girişimciliğini tanımlarken kamu girişimcilerinin uyması gereken kurallardan bahsetmiştir. Kamu girişimleri siyasi bir alanda faaliyet göstermektedirler. Uymaları gereken davranış kuralları belirleyen sistem kamu malları ve hizmetleri sağlama yönündeki girişimdir. Siyasi sistem örgütlenmenin koşullarını belirlemektedir. Kamu işletmelerin işletilmesi, rekabetin boyutu, kullanılacak özel yetkilerin niteliği ve kamu sorumlularına yüklenen özel yükler burada tanımlanmıştır.

Kamusal alanda yer alan girişimciler vardır. Bunlar kamu girişimcileri, sosyal girişimciler ve siyasi girişimcilerdir. Kamu girişimcileri ve sosyal girişimciler kâr amacı olmayan kamu kuruluşları,

gönüllü kuruluşlar, hastaneler, üniversiteler şeklinde sıralanabilir. Siyasi girişimciler ise politikacıdır. Tüm bunlar sosyal değer yaratmak ve toplumsal sorunları çözmek için çalışırlar. Diğer kamu girişimcileri belirli programlarla veya faaliyetlerle birlikte kamu yararını gözetmek amacıyla çalışma gerçekleştirirler. Öncelikle girişimcilerin bunu gerçekleştirebilmesi için kuralların belirlenmesi gerekmektedir. Bu kurallar, yasal düzenlemeler, belirli prosedürler ve normlardır. Kuralların ardından hangi kurumla çalışılacağı belirlenmektedir. Daha sonra kaynaklar belirlenir. Son olarak ise çalışmalar yapıldıktan sonra istenilen amaca ulaşıp ulaşılmadığına bakılmaktadır (Klein, 2010).

Kamu girişimciliğinin ortaya çıkmasında birçok neden vardır. Choski (1979) bu nedenleri siyasi, sosyal ve ideolojik olarak açıklamıştır. Bunlardan ilki, özel teşebbüse destek ve öncülük etmektir. İkincisi kaynakların etkin kullanılmasını sağlamaktır. Üçüncüsü, bir ülkede toplumun kendi kendine yeterliliğini arttırmaktır. Dördüncüsü, kamu hizmetlerini yürütmektir. Beşincisi, ihracatı arttırmaktır. Altıncısı ise gelir dağılımındaki eşitsizlikleri azaltmaktır. Kalifiye idareci ve teknisyen yaratmak da bir diğer neden olarak karşımıza çıkmaktadır. Ekonomik açıdan da üretimi arttırmak ve istihdamı yükseltmek kamu girişimciliğinin bir başka nedenidir. Ulusal anlamda da bir güç ve prestij elde etmek kamu girişimciliğinin bir başka nedenidir. Kamu politikalarını amaçlarına ulaştırmak da kamu girişimciliğinin bir diğer nedenidir. Son olarak da modernizasyon getirmek kamu girişimciliğinin nedenleri içerisinde yerini almaktadır.

2.2. Kamu Sektörü Girişimciliği

Kamu sektörü girişimciliği genel anlamda, yeni hizmetlerin, teknolojilerin, idari tekniklerin, politikaların ve stratejilerin geliştirilmesidir. Bununla birlikte risk alma, inovasyon, var olanların iyileştirilmesi, proaktivite gibi faaliyetleri de kapsayan kamu sektörüne ait bir süreç olarak tanımlamak mümkündür. Hükümetler ve kamu yönetimleri artık günümüzde çok daha fazla faaliyet ve hizmet alanlarına sahiplerdir. Yapılan faaliyetler ve hizmetler çeşitli hale gelmiş ve karmaşık bir yapıya bürünmüşlerdir. Gerek küresel ekonomi, gerek vatandaşların istek ve talepleri kamu sektörünü daha yenilikçi ve dinamik olmaya zorlamıştır. Kamu sektörü genellikle “bürokrasi” ile eş anlamlı olarak kullanılmaktadır. Dolayısıyla riskten kaçma, rutin davranışlar, inisiyatif almaktan kaçma şeklinde kamu sektörü ilişkilendirilmektedir. Bu durum “kamu girişimcisi” ifadesi ile çelişkili bir durum yaratmaktadır. Girişimcilik genel itibarıyla yenilik yapmak, karar almak, risk almak ve daha fazla özgürlük isteyen bir alandır. Dolayısıyla kamu sektöründe girişimcilik çok uzun bir süre var olmamış ve anormal karşılanmıştır (Erten, 2019).

Kamu sektörü girişimciliğinde ilk gelişme David Osborne ve Ted Gaebler'in 1992 yılında “*Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*”/Hükümeti Yeniden İcat Etmek: Girişimci Ruhun Kamu Sektörünü Nasıl Dönüştürdüğü üzerine yayınlanan kitap ile ortaya çıkmıştır. Kamu yönetiminde girişimciliği teşvik etmek için 10 maddelik bir plan hazırlanmıştır. Kürek çeken bir hükümet, yönlendiren bir hükümetin olması yönünde tavsiyeler

verilmiştir. Osborne ve Gaebler'in "kamu girişimciliği" kavramı 2000 yılına gelindiğinde "kamu sektörü girişimciliği" ile değişmiştir (Cahn ve Clemence 2011).

ABD'de 1980'li yıllarda kamu girişimciliği kamu yönetimine dahil edilmiştir. Kamu sektöründe stratejik girişimciliği tanımlayan bazı kategoriler vardır. Bunlardan birisi uygun fırsatların belirlenmesidir. Bir diğer ise yeniliktir, risk almaktır, vizyon ve strateji ortaya koyabilmektedir. ABD'de de kamu girişimciliği üzerine çalışmalar yürütülmüştür. Hükümet, kamu girişimciliği, müşteri memnuniyeti, rekabet ve piyasa etkinliği gibi bazı unsurları birleştirmiştir (Glod, 2015). Kamu yöneticilerinin kamu hizmeti sunumunda artık daha yenilikçi olmaları, başarı ölçütünde daha verimli olmaları, vatandaşın memnuniyetine daha fazla önem vermeleri gerekmektedir. Çünkü geleneksel kamu yönetimi anlayışı yerine geçen "işletmecilik ve girişimci hükümet" anlayışı kamu yöneticilerinden bunu istemektedir. Bu durum yani gerçekleşmeye başlayan dönüşüm, geleneksel modelden farklı olarak vatandaş müşteri olmaya zorlamaktadır. Bu değişim ile birlikte kamu sektörü de sınırlı kaynaklara rağmen vatandaşların artan taleplerini yerine getirmek durumunda kalacaktır. Burada karşılaşılan güçlüklerle baş etmenin alternatif yolu ise girişimci davranıştır (Erten, 2019).

Kamu sektöründe girişimci davranışın ortaya çıkmasındaki nedenlere baktığımızda özel sektör örgütlerinden farklı olduğunu görürüz. Kamu sektöründe girişimcilik davranışının gelişiminde yasal, politik ve yönetsel yapıların etkileri oldukça fazladır. Dolayısıyla kamu sektöründe girişimcilik, özel sektörde olduğu gibi bireylerin kaliteleriyle ve bireylere yapılan motivasyonlar yoluyla gelişmemektedir. Kamu sektöründe girişimciliğin gelişimi, örgüt içerisindeki gelişim, değişim ve yenilik isteyen bir gurubun proaktif tutumlarıyla oluşmaktadır (Forster, 1996). Kamu sektörünün özel sektörden farklı olarak temel güdüsü sosyal sermaye ve değerlerin yaratılmasıdır. Dolayısıyla girişimcilik, toplumsal bir temele sahip olmalıdır. Kamu sektöründe girişimcilik kamu yararı ve sosyal fayda amacıyla gerçekleştirilmelidir. Bu amaç doğrultusunda kamu hizmeti için yenilikler yapılmalı, kaynaklar güçlendirilmeli, katma değer yaratılmak için ortaklıklara gidilmeli, karşılanamayan ihtiyaçlar tespit edilerek belli alanlarda kamu hizmeti için risk alma zorunluluğuna gidilmelidir (Erten, 2019).

Kamu sektöründe girişimci davranışın ortaya çıkmasında üç temel faktör etkili olmuştur. Bunlar risk alma, inovasyon ve proaktivitedir (Kearney vd., 2009). Risk alan girişimci geliştirdiği ürün, hizmet veya üretim yöntemlerinin muhtemel sonuçlarına hesaba katarak bilinçli hareket eden kişidir. Kamu sektöründe risk alma birçok nedenden dolayı özel sektör örgütlerine göre kısıtlıdır. Bu nedenlere baktığımızda, kamu hizmetlerinin kesintisiz bir şekilde sürdürülmesi, kamu fonlarının yerinde kullanılması ve siyasetin kontrol etmesini de bu nedenlere eklemek mümkündür. Özel sektör için geçerli olan yüksek risk ve yüksek kâr kamu sektörü için geçerli değildir. Bununla birlikte yönetici ve çalışanlar arasında etkili bir iletişim olduğunda, hantal bürokratik süreçlerden arınmış bir yapıda olduğunda hizmetleri etkin bir şekilde sunmak ve vatandaşlara karşı sorumlulukları daha iyi yerine getirmek için riskin alındığı gözlemlenmektedir. Kamu sektörü girişimciliğinde yenilik ile ilgili yapılan çalışmalara baktığımızda ekonomik, sosyolojik, demografik teknolojik alanlardaki değişimin sonucunda kamu

örgütlerinde bazı yeniliklere gidildiği gözlemlenmiştir. Yenilikçi bir girişimciden beklenen, aşılması karar alma kalıplarının dışına çıkmasıdır. Ürün ve pazar konusunda yeni yaklaşımlar geliştirme, belli düzeyde risk alma ve aldığı bu risk sonucunda ortaya çıkan sonuçları en iyi şekilde yönetebilmesidir. Yenilikçilik için esnekliğin olması ve önündeki kurumsal engellerin kaldırılması gerekmektedir. Örgüt içerisinde girişimci bir atmosferin oluşturulması ve girişimci projeleri hayata geçirebilecek uygun bir sitenin kurulması gerekmektedir. Böylece kamu kurumlarının hizmet üretim ve sunumu daha etkin ve kaliteli olacaktır (Öztürk, 2012).

Kamu sektörünün karşı karşıya kaldığı en önemli sorunlardan birisi inovasyondur. Kamu sektöründe çalışan personel günlük rutinlerin terk edilmesine karşı direnç göstermektedir. Bu durum kamu sektörünün geleneksel olarak yeniliğe kapalı olduğu fikrini ortaya çıkarmıştır. İnovasyon, girişimcilik için en yüksek düzeyde uyanıklık ve keşif durumunu gerektirmektedir. Bu durum özel sektörde müşterileri memnun edecek ürün ve hizmetlerin icat edilmesi ile ortaya çıkarken, kamu sektöründe ise yeni politikaların, süreçlerin veya düzenlemelerin icadı ile ortaya çıkmaktadır. Kamu sektörü inovasyonu gerçekleştirmede oldukça zorlanmaktadır. Bunun üç temel sebebi vardır. Bunlardan birincisi kamu sektörünün finansmanı bütçeye dayanmaktadır. Dolayısıyla başarı verilen hizmetin kalitesiyle de ya da özgünlüğü ölçülmemektedir. Buradaki başarı ölçütü sahip olunan bütçedir. İkincisi ise Kamu sektörü içeride ve dışarıda birçok aktöre bağlıdır. Kamu kurumları tüm bu aktörleri tatmin etmek zorundadır. Üçüncüsü kamu kurumları fayda-maliyet analizi yapmaz. Daha çok ahlaki değerlere göre hareket eder. Tüm bunların dışından kamu sektörünün merkezîyetçi yapısı, risk almaktan kaçınması, iletişim kanallarının sınırlı olması, bireyi değil kamu hizmeti sunucularını tercih etmesi ve kaynakların kıt olması inovasyonu gerçekleştirmede önünde duran engellerdir (Erten, 2019).

Kamu sektöründe girişimci davranışın ortaya çıkmasındaki bir diğer faktör ise proaktivitedir. Proaktivite, çıkabilecek sorunları önceden görme, sezme ve bu sorunlara önlem almaktır. Sorunlar karşısında ciddiyetle davranarak kararlı bir duruş sergileme ve gerektiği zaman sorumluluk alarak çözümler üretmektir (Currie vd., 2008). Bununla birlikte proaktivite dinamik bir anlam ve yapıyı ifade etmektedir. Değişimden ve uyumdan farklılık göstermektedir. Burada yeni bir şey meydana getirme ve belirli hedefler doğrultusunda hareket etme durumu söz konusudur. Yönetme ve hatta sonlandırma proaktivitenin içerisinde yer almaktadır. Birçok çalışmada proaktivite, girişimciliğin içerisinde yer alan risk alma ve inovasyon bileşenlerinin tamamlayıcısıdır. Proaktivite davranışı sadece örgütün pazardaki fırsatları takip etme şeklinde gerçekleşmez. Aynı zamanda kamu sektöründe öncü rol üstlenerek ürün, hizmet, teknoloji, yönetim stratejileri ve yeniden yapılanma gibi konularda çevresindekileri yeniden şekillendirme yeteneğini kapsamaktadır (Bulut vd., 2008). Kamu sektöründe yasaların, politikaların ve yönetsel yapıların etkilerinin oldukça yüksek olduğunu söylemiştik. Yani kamu sektörü içerisinde çalışan personelin yenilik istemesi, değişim ve dönüşüm istemesi gerekmektedir. Kısacası onların proaktif tutumları kamu sektörü girişimciliğinde öncü rol oynayacaktır. Tüm bunlardan hareketle Bernier ve Hafısı (Burnier ve Hafısı, 2007) kamu sektöründe girişimcilik söz konusu olduğunda orta

kademedeki yöneticilerin proaktif bir rol üstlendiklerini söylemişlerdir. Üst kademe yöneticiler yani liderler ise bununla ilgili gelecekte oluşabilecek durumları tespit ederek değerleri ve standartları ortaya koymaktadırlar.

3. YÖNTEMSEL ÇERÇEVE

3.1. Araştırmanın Amacı

Girişimcilik, günümüzde ekonomik, toplumsal ve yönetsel yaşamın hemen her alanında önem kazanan bir olgu olarak karşımıza çıkmaktadır. Girişimci davranışlar, karşılaşılan sorunların etkili, yenilikçi ve sürdürülebilir çözümlerle giderilmesinde önemli bir rol oynamaktadır. Bu bağlamda girişimciliğin temel unsurları arasında yenilikçilik, risk alma, fırsatları değerlendirme ve proaktif davranışlar yer almaktadır.

Günümüz dünyasında birçok alanda yenilikçi uygulamalar geliştirilmekte ve çeşitli sorunlara çözüm üretilmektedir. Bu doğrultuda kamu sektörünün de değişen koşullara uyum sağlaması, kamu kaynaklarını etkin ve verimli bir şekilde kullanması gerekmektedir. Böylece vatandaşlara daha hızlı, kaliteli ve etkili kamu hizmetleri sunulabilecektir. Ancak kamu sektöründe karşılaşılan yapısal ve yönetsel sorunlar, hizmet sunum süreçlerinin etkinliğini olumsuz etkileyebilmektedir. Bu durum, söz konusu araştırmanın gerçekleştirilmesindeki temel motivasyon kaynaklarından birini oluşturmaktadır.

Bu çalışma, Weber'in bürokrasi modelinin kamu sektörü girişimciliği üzerindeki etkilerini incelemeyi amaçlamaktadır. Araştırmada, Weberci bürokratik yapının kamu sektöründe yenilikçilik, risk alma ve proaktif davranışlar gibi girişimcilik eğilimleri üzerindeki etkileri değerlendirilmekte; bu yapının yol açabileceği sorunlar ortaya konulmakta ve söz konusu sorunlara yönelik çözüm önerileri geliştirilmektedir. Bu kapsamda çalışmanın temel amacı, Weber'in bürokrasi modelinin kamu sektöründeki girişimci davranışları nasıl etkilediğini açıklamak ve kamu kurumlarında inovasyon, risk alma ve proaktiflik gibi girişimci eğilimlerin güçlendirilmesine yönelik öneriler sunmaktır.

3.2. Araştırmanın Kapsamı

Çalışma, Weber'in bürokrasi modelinin kamu sektörü girişimciliği üzerindeki etkisiyle sınırlıdır. Çalışmada girişimcilik, girişimcilik türleri, kamu sektörü girişimciliği, bürokrasi ve Weber'in bürokrasi modeli açıklanmıştır. Bu nedenle çalışma, kamu sektörü girişimciliğini ve Weber'in bürokrasi modelindeki katı hiyerarşik kontrolü, yazılı kuralları, otoriteyi ve ast-üst ilişkilerini kapsamaktadır. Kamu sektörü girişimciliğinin ortaya çıktığı dönemden, gelişim sürecinden ana hatlarıyla bahsedilmiştir. Weber'in bürokrasi modeli incelenerek kamu sektörü girişimciliğine olan etkileri ortaya koyulmuştur. Çalışmada girişimcilik, kurumsal girişimcilik, bağımsız girişimcilik, profesyonel girişimcilik, sosyal girişimcilik, çevreci girişimcilik, teknik girişimcilik ve kamu girişimciliğinden söz edilmiştir. Çalışmamızın ana omurgası kamu sektörü girişimciliği olduğu için kamu girişimciliği üzerinde durulmuş, diğer türlerden birkaçı kısaca bahsedilmiştir.

3.3. Araştırmanın Katkısı ve Özgünlüğü

Yaşam kalitesini ve refah seviyesini arttırmak için girişimcilik oldukça önemlidir. Bürokrasiden kaynaklı sorunların üstesinden gelme konusunda da yine girişimciliğin önemli olduğunu yadsıyamayız. Dolayısıyla, kamu sektöründe işlerin aksamamasının önüne geçmek için, daha hızlı ve daha kaliteli olması için girişimciliğin, girişimci eğilimlerin önünün açılması gerekmektedir. Buradan hareketle kamu sektöründe hangi sorunların olduğunu tespit etmek, kamu kurumlarında Weber'in bürokrasi modeli uygulandığı için bu sorunları Weber'in bürokrasi modeli üzerinden inceleyerek çözüm önerileri ortaya koymak araştırmayı önemli kılmaktadır.

Literatür taraması sonucunda, konu ile ilgili birçok çalışmanın yapıldığı görülmüştür. Özellikle girişimcilik ve kamu sektörü girişimciliği ile ilgili birçok yabancı kaynağa ulaşılmıştır. Ancak yapılan çalışmaların bu araştırmadan oldukça farklı olduğu gözlemlenmiştir. Örneğin, "Kurumsal Girişimcilik: Kavramsal Yapı Üzerine bir Tartışma" başlıklı araştırmada Türkiye'de faaliyet gösteren kamu ve özel sektör yöneticileri ile işletme yönetimi alanında çalışmalarını sürdüren araştırmacılara, kurumsal girişimcilik kavramının doğuşu ve gelişim sürecini bileşenleriyle birlikte tartışma amaçlanmıştır. "Toward A Theory of Public Entrepreneurship" başlıklı araştırmada kamu alanında ve kamu yararı doğrultusunda yenilik, deney ve yaratıcılık incelenmiştir. "Kamu Yöneticileri İçin Girişimci Bakış Açısının Önemi" başlıklı araştırmada kamu kurumlarında değişimin önünde çoğu zaman engel olarak görülen ve gelecek kaygısı sebebi ile risk almak istemeyen kamu yöneticilerinin kamu girişimciliğindeki rolü değerlendirilmiştir. "Public and Private Sector Entrepreneurship: Similarities, Differences or a Combination?" başlıklı araştırmada ise, kamu ve özel sektör girişimciliği arasındaki temel benzerlikleri, farklılıkları veya bunların bir kombinasyonunu vurgulayan kapsamlı bir analiz sunulmuş ve kamu sektörü girişimcilik sürecine sistematik bir yaklaşım için mevcut bir model ve çerçeve geliştirilmiştir.

Mevcut çalışma, önceki araştırmalardan farklı olarak Weber'in bürokrasi modelinin kamu sektörü girişimciliği üzerindeki etkilerine odaklanmakta; bürokratik yapı, hiyerarşik ilişkiler, kuralcılık ve otorite anlayışının kamu sektöründe yenilikçilik, risk alma ve proaktif davranışlar üzerindeki etkilerini değerlendirmektedir. Bu yönüyle çalışma, literatürdeki mevcut araştırmaları tamamlayıcı nitelikte olup konuya farklı bir bakış açısı sunmayı amaçlamaktadır.

Weber'in bürokrasi modeli, modern örgütlerin işleyişini açıklayan ve kamu yönetimi literatürüne yön veren en önemli teorik çerçevelerden biri olarak kabul edilmektedir. Bununla birlikte, bürokratik yapının sahip olduğu hiyerarşik ilişkiler, katı kurallar, prosedürel işleyiş ve otorite anlayışının günümüzde kamu kurumlarından beklenen yenilikçilik, risk alma ve proaktif davranışlar üzerindeki etkisi önemli bir tartışma alanı oluşturmaktadır. Özellikle kamu sektörü girişimciliği literatürü, kamu örgütlerinin değişen çevresel koşullara uyum sağlayabilme, yenilik üretebilme ve kamu değerini artırabilme kapasitesine odaklanırken, bürokratik yapının bu süreçleri nasıl etkilediği sorusu yeterince açıklığa kavuşturulamamıştır. Bu bağlamda mevcut çalışma, önceki araştırmalardan farklı olarak

Weber'in bürokrasi modelinin kamu sektörü girişimciliği üzerindeki etkilerine odaklanmakta; bürokratik yapı, hiyerarşik ilişkiler, kuralcılık ve otorite anlayışının kamu sektöründe yenilikçilik, risk alma ve proaktif davranışlar üzerindeki etkilerini değerlendirmektedir. Bu yönüyle çalışma, literatürdeki mevcut araştırmaları tamamlayıcı nitelikte olup konuya farklı bir bakış açısı sunmayı amaçlamakta; Weberci bürokrasi ile kamu sektörü girişimciliği arasındaki ilişkinin teorik düzeyde daha kapsamlı anlaşılmasına katkı sağlamayı hedeflemektedir. Böylece araştırma, klasik bürokrasi yaklaşımı ile çağdaş kamu yönetimi anlayışları arasında köprü kurarak literatüre özgün bir katkı sunmaktadır.

Araştırma sırasında Weber'in bürokrasi modelinde otoritenin olduğu, yazılı kuralların olduğu, astların sürekli olarak üstlerinin denetimi ve kontrolü altında olduğu ve astların sürekli olarak üstlerine hesap verdiği katı hiyerarşik kontrole dayandığı gözlemlenmiştir. Örneğin Weber (1986), bürokrasinin yasalarla düzenlenmiş bir yetki alanı olduğunu, görev ve yetkilerin hiyerarşi ile düzenlendiğini, yazılı belgelere dayandığını, uzmanlaşmanın ve katı kuralların var olduğunu ifade etmiştir. Acar (2018), bürokratik yapılarda astların aldığı kararlarda ve eylemlerde üstlerine karşı sorumlu olduğunu belirtmiştir. Akçakaya (2016) bu sistemin en üstünde geniş yetkilere sahip olan tek bir kişinin olduğunu ifade etmiştir. En altta az sayıda kişinin olduğunu ancak yetkinin yok denecek kadar az olduğunu belirtmiştir.

Kamu sektöründeki çalışanlar kurallara göre hareket ederler ve üstlerinin sıkı denetimi sonucunda risk almaktan kaçınırlar. Eryılmaz (2013), hiyerarşik üstlerin her zaman emri altındaki kişileri denetlediğini ve onlara yön verdiğini belirtmiştir. Aynı zamanda astların hem yasalara bağlı olduğunu hem de üstlerine karşı hareket etmek zorunda olduğunu vurgulamıştır.

3.4. Araştırmanın Yöntemi

Bu araştırmada nitel bir veri analizi olan doküman incelemesi yapılmıştır. Doküman incelemesi, araştırılmak istenilen bir konu hakkında bilgilerin yer aldığı yazılı materyallerin analizini kapsayan bir yöntemdir. Doküman incelemesi veya analizi hem tek başına bir araştırma yöntemi, hem de diğer nitel yöntemlerin kullanıldığı durumlarda ek bilgi kaynağı olarak da işe yarayabilir (Yıldırım ve Şimşek, 2011). Doküman analizi, basılı ve elektronik ortamdaki belgelerin sistematik olarak incelenmesi, değerlendirilmesi ve yorumlanmasına dayanan bir veri toplama ve analiz yöntemidir. Nitel araştırmalarda kullanılan diğer yöntemlerde olduğu gibi, bu yöntem de verilerin ayrıntılı biçimde incelenmesini, anlamlandırılmasını ve yorumlanmasını gerektirmektedir. Doküman analizi sayesinde araştırma konusuna ilişkin derinlemesine bir anlayış geliştirilmekte, mevcut bilgi birikimi değerlendirilmekte ve ampirik verilerden hareketle bilimsel çıkarımlarda bulunulabilmektedir (Corbin ve Strauss, 2008). Araştırmalarda sistematik değerlendirme amacıyla kullanılan dokümanlar, içerik ve biçim bakımından farklı özellikler gösterebilmektedir. Bu çeşitlilik, dokümanların sınıflandırılmasına ilişkin farklı yaklaşımların ortaya çıkmasına neden olmuştur. Nitekim araştırmacılar, dokümanları araştırmanın amacı, kapsamı ve veri ihtiyacına bağlı olarak farklı kategoriler altında ele

alabilmektedirler (Merriam, 2009). Buna örnek olarak Geray (2006), dokümanları (bilgi ve belgeleri) niteliklerine ve buldukları ortama göre iki temel kategori altında sınıflandırmıştır. Niteliklerine göre dokümanlar; yazı temelli dokümanlar (metinler, kitaplar, ansiklopediler, raporlar, sözlükler, dergiler ve günlükler), görüntü temelli dokümanlar (fotoğraflar, afişler ve haritalar), ses temelli dokümanlar (ses kayıtları, müzik yayınları ve radyo programları) ile görsel-işitsel temelli dokümanlardan (belgeseller, televizyon programları, videolar ve sinema filmleri) oluşmaktadır. Buldukları ortama göre ise dokümanlar; yazılı dokümanlar (kitaplar, raporlar ve dergiler), filmsel dokümanlar (fotoğraflar ve benzeri görsel materyaller), bilgisayar ortamında bulunan dokümanlar (veri tabanları ve dijital kayıtlar) ile taşınabilir manyetik ortamlarda yer alan dokümanlar (CD, DVD ve taşınabilir bellekler) şeklinde sınıflandırılmaktadır.

Doküman analizi yöntemi, araştırma probleminin çözümüne katkı sağlayabileceği, araştırmanın amacına hizmet edebileceği ve araştırma konusu açısından uygun dokümanların erişilebilir olduğu durumlarda tercih edilmektedir. Ayrıca bu yöntem, farklı veri toplama teknikleriyle elde edilen bulguların desteklenmesine, bulgular arasındaki ilişkinin doğrulanmasına ve araştırma sürecinde ortaya çıkabilecek olası önyargıların azaltılmasına katkı sağlamaktadır (Bowen, 2009). Bu doğrultuda, Weber'in bürokrasi modeli ile kamu sektörü girişimciliği arasındaki ilişkinin kuramsal boyutlarının kapsamlı bir şekilde incelenebilmesi amacıyla, mevcut araştırmada veri toplama ve analiz yöntemi olarak doküman analizi tercih edilmiştir.

Bu araştırmada doküman analizi yönteminin tercih edilmesinin temel nedeni, Weber'in bürokrasi modeli ile kamu sektörü girişimciliği arasındaki ilişkinin mevcut literatür ve kuramsal çalışmalar üzerinden değerlendirilmesinin amaçlanmasıdır. Kamu sektörü girişimciliği ve bürokrasiye ilişkin kavramsal çerçeve, doğrudan gözlem ya da deneysel veri yerine, mevcut akademik çalışmalar, raporlar ve kuramsal metinler aracılığıyla incelenebilecek nitelikte bir alan oluşturmaktadır. Bu nedenle, araştırma problemi doğası gereği birincil veri toplamaktan ziyade mevcut bilgi birikiminin sistematik biçimde analiz edilmesini gerektirmektedir. Doküman analizi yöntemi, bu bağlamda ilgili literatürün bütüncül biçimde incelenmesine, kavramsal ilişkilerin ortaya konulmasına ve teorik bir değerlendirme yapılmasına imkân sağlamaktadır. Ayrıca bu yöntem, farklı kaynaklardan elde edilen bilgilerin karşılaştırılmasına ve araştırma konusu bağlamında yorumlanmasına olanak vererek çalışmanın kuramsal derinliğini artırmaktadır.

Bu kapsamda çalışmada K. Karyotakis, M. Bakatsaki, V. Moustakis (2015)'e ait olan *"The Entrepreneurial Facets of Public Administration"*, R. H. Floyd, C. S. Gray ve R. P. Short (1984)'e ait olan *"Public Enterprise in Mixed Economies Some Macroeconomic Aspects"*, E. Ostrom (1964)'a ait olan *"Public Entrepreneurship: A Case Study in Ground Water Basin Management"*, A. M. Choski (1979)'e ait olan *"State Intervention in the Industrialization of Developing Countries: Selected Issues"*, P. G. Klein, J. T. Mahoney, A. M. McGahan ve C. N. Pitelis (2010)'e ait olan *"Toward A Theory of Public*

Entrepreneurship”, J. Wanna, J. Forster ve P. Graham (2001)’e ait olan “*The New Public Entrepreneurialism*”, S. Güney (2015)’e ait olan “*Girişimcilik: Temel Kavramlar ve Bazı Güncel Konular*”, B. Eryılmaz (2013)’a ait olan “*Kamu Yönetimi*”, B. Eryılmaz (2012)’a ait olan “*Türkiye’de Kamu Yönetimi*”, M. Weber (1982)’e ait olan “*Organization Theory, Selected Readings*”, M. Weber (1986)’e ait olan “*Sosyoloji Yazıları*”, M. Weber (2014)’e ait olan “*Bürokrasi ve Otorite*” gibi eserlerden yararlanılmıştır.

3.4.1. Araştırma Soruları

Bu çalışma, açıklayıcı ve betimleyici bir çalışma olduğu için araştırma sorularından yola çıkmıştır. Buradan hareketle araştırmanın ana sorusu şudur: Weberci bürokrasi, kamu sektöründeki girişimcilik eğilimlerini nasıl etkilemektedir?” Alt araştırma soruları ise şunlardır:

Bu temel soru doğrultusunda aşağıdaki alt araştırma sorularına cevap aranmıştır:

1. Kamu sektörü çalışanları neden risk almaktan ve inisiyatif kullanmaktan kaçınmaktadır?
2. Kamu kurumlarında işlemlerin büyük ölçüde kural ve prosedürlere dayalı olarak yürütülmesinin nedenleri nelerdir?
3. Vatandaşların kamu kurumlarından aldıkları hizmetlere ilişkin şikâyetlerinin temel kaynakları nelerdir?
4. Weber’in bürokrasi modelinde yer alan katı kuralcılık ve hiyerarşik yapının esnetilmesi, kamu sektörü girişimciliğini nasıl etkilemektedir?
5. Kamu sektörü çalışanlarının yenilikçi, risk almaya istekli, proaktif ve analitik düşünme becerilerine sahip olmaları, kamu hizmetlerinin etkinliği, verimliliği ve hizmet sunum kalitesi üzerinde nasıl bir etki yaratmaktadır?

2.4.2. Araştırmanın Veri Kaynakları

Bu araştırma için ikincil veri kaynaklarından (kitaplar, bilimsel makaleler, dergiler, tezler, internet) yararlanılmıştır. Kitaplar, bilimsel makaleler, tezler, ve internetten elde edilen bilgilere erişilerek özgün bir çalışma ortaya koyulmaya çalışılmıştır. Aynı zamanda kamu sektöründe girişimcilik ve girişimcilikle ilgili birçok yabancı kaynağa da erişilmiştir.

2.4.3. Araştırmanın Kısıt ve Sınırlılıkları

Araştırma için belli bir bölge seçilerek bir ya da birkaç kamu kurumu üzerinde anket ya da mülakat tekniği uygulamasına gidilmemiştir. Bunun nedeni ise buradan çıkacak sonucun genele yayılması durumunda yanıltıcı olabileceği düşünülmüştür. Öte yandan bir kurumda yapılacak görüşme esnasında orada çalışan personelin istediklerini anlatma, yapılan bu araştırmayı istekleri şekilde yönlendirme ve araştırmanın sonucuna istedikleri gibi etki etme olasılıklarının yüksek olduğu

düşünülmüştür. Dolayısıyla araştırma için ikincil veri kaynakları tercih edilmiş, sorunlar incelenerek genel bir çözüm ortaya koyulmaya çalışılmıştır.

4. WEBERYAN BÜROKRASİNİN KAMU SEKTÖRÜ GİRİŞİMCİLİĞİNE ETKİLERİ

Bürokrasi, kelime olarak Latince “burra” ve Yunanca “kratos” sözcüklerinden türetilmiştir. Burra, masaları örtmek için kullanılan koyu renkli kumaş anlamına gelmektedir. Kratos ise egemenlik ve yönetim anlamına gelmektedir. Bu kavramın ortaya çıktığı dönemde memurların masalarının üstü koyu renkli kumaşlarla kaplıdır. Burada bir benzetme yapılmıştır. Anlatılmak istenen şey, memurların toplum üzerinde giderek artan egemenliğidir. Memurların bu egemenliği hizmet yürüttükleri yazı masası veya mekânla (büro) nitelendirilmiştir. Bürokrasi kavramı iki yaklaşım çerçevesinde tanımlanmıştır. Bunlardan ilki bürokrasinin yapısal özelliklerine göre yapılan tanımlamadır İşbölümü, hiyerarşi, yetki alanı, büyük ölçek ve benzeri şeyler bürokrasinin yapısal özellikleridir. İkincisi ise davranışsal özellikleri içinde yapılan tanımlamadır. Bunlar, kırtasiyecilik, verimsizlik, katılık, tarafsızlık ve benzeri şeyler olarak karşımıza çıkmaktadır. Bürokrasiyi iki tanımlama içinde değerlendirmek mümkündür. Çünkü bürokrasinin yapısal özellikleri onun davranışını ve iş yapma şeklini belirlemektedir (Eryılmaz, 2013).

Weber, bürokrasiyi en temel örgütlenme ve itici güç olarak tanımlamıştır. Bürokrasinin yeni bir örgütlenme biçimi olmadığını, kapitalist işletmelerin bürokratik yapıya sahip olduklarını ifade etmiştir. Weber’e göre kapitalizm büyüdüğü için bürokrasi gelişmiştir. Weber bürokrasiyi makineye benzetmiştir (Weber, 2014). Weber bürokrasinin akılcı bir yapıya sahip olduğunu ifade etmiştir. Akılcı bir yapıya sahip olan bürokrasinin en temel özelliklerinden birisinin de resmi bir yapıya sahip olduğunu vurgulayan Weber, resmi yapı olmazsa kurumların ciddiyetsizliğe dönüşeceğini altını çizmiştir (Weber, 1987).

Halk, bürokrasi ve bürokrat sözcüklerini genellikle işleri geciktiren, kırtasiyeciliğe yol açan şeklinde tanımlamaktadır. Hiç kimse kendisinin bürokrat olduğunu ve işlerinde kırtasiyeci bir zihniyetle hareket ettiğini kabul etmemektedir. Genellikle kişiler, müesseseler ve yapılan muameleler hakkında eleştiride bulunmak isteyenler bürokrasi ve bürokrat kelimelerini kullanırlar (Mises, 2000). Bürokrasi sözcüğü, bir örgütün programlarını gerçekleştirmek için kullandığı insan gücü, binalar, yöntemler ve otorite sistemini açıklamak için kullanılan bir sözcüktür. Burada çok sayıda insanın çalıştığını söyleyebiliriz. Çalışan bu insanlara örgüt içerisinde belli koşullar yüklenmekte ve biçimler kazandırılmaktadır. Uzmanlaşma, işbölümü, hiyerarşi ve planlama çerçevesi içerisinde geniş gruplar disiplinli bir şekilde yönetilmektedir. Bürokrasiyi kötüleştiren bir tanımla açıklarsak, kırtasiyecilik, sorumluluk almaktan kaçma ve işlerin yavaş yürütülmesi şeklinde tanımlayabiliriz. Bir tanımda ise kamu yönetimi etkinliklerini yürüten örgütlerin ve personelin tümüne bürokrasi denilmektedir (Ergun ve Polatoğlu, 1992).

Halkın bürokrasiyi sorun çıkaran, verimsiz ve kırtasiyeciler olarak nitelendirmesinde devletin büyümesi ve onun artmasından kaynaklanmaktadır. Devletin yükü arttıkça imajı giderek olumsuzlaşmıştır. Sosyo-ekonomik gelişmeler, toplumsal ihtiyaçlar, ideolojik ve siyasal baskılar devletin görev alanını genişletmiş ve yapısını büyütüştür. Devletin üstlendiği hizmetleri çoğunlukla bürokrasi dediğimiz örgüt yerine getirmektedir. Halkın bürokrasiyi eleştirmesinin ardında yatan neden budur. Kamu dairelerinde bir işlemleri yapmamız için uzun bir zaman geçmektedir. Çeşitli belgelerden birinin eksik ya da yanlış olması durumunda geri çevriliriz. Bir işin sonuçlanması için çok sayıda yöneticinin veya memurun imzası gerekmektedir. Tüm bunların sonucunda bürokrasi eleştirilmektedir. Dolayısıyla bürokrasinin halk dilinde karşılığı da “verimsizlik”, “işlerin yavaş yürütülmesi”, “kuralcılık” ve “kırtasiyecilik” şeklinde hoşnutsuzluğu ifade eden bir kavram olarak kullanılmıştır (Eryılmaz, 2013).

Bürokratik örgüt kişinin davranışları üzerinde oldukça etkilidir. Devlet, bürokraside kendine has kişisel grupsal çıkarları gerçekleştirmeye çalışmakta ve topluma hizmet fonksiyonu bu amaçlarını özdeşleştirmeye çaba göstermektedir. Bu durum çoğu zaman bürokrasinin özel yararları “kamu yararı” şeklinde formüle edilmektedir. Bunlarla birlikte bürokrasi içerisinde gizli, açık kavganın ve yarışmanın da olduğunu söylemek mümkündür. Bürokrasi içinde kişi daha çok iktidar, güvence, gelir, statü ve benzeri şeylerle kendisini güdülemektedir. Herkes bir diğerine veya bir gruba amaçlarını gerçekleştirmek için düşmanlık da beslemektedir. Bu durum merkezîyetçilik ve gayri şahsîlik yönünde bir eğilimi de güçlendirmektedir. Tüm bürokrasilerde gözlemlenen, kişi terfi almak için önüne gelen tüm engelleri veya kişiyi bertaraf etmek zorunda kaldığı yönündedir (Şaylan, 1974).

Bürokrasinin farklı farklı kuramları vardır. Bunlar, “Weberyan Bürokrasi Kuramı”, “Marksist Bürokrasi Kuramı”, “Hegelci Bürokrasi Kuramı”, “Seçkin Bürokrasi Kuramları” ve “Liberal Bürokrasi Kuramı” şeklindedir. Çalışma Weberyan bürokrasi üzerine olduğu için bu kuramlardan sadece Weberyan bürokrasi kuramı üzerinde durulacaktır.

Weber’in “ideal tip” olarak gördüğü bürokratik yapının dayandığı bazı temel ilkeler vardır. Bunlardan ilki kurallara yani yasalara veya yönetsel yönetmeliklerce düzenlenmiş resmi yetki alanlarına sahip olmasıdır. İkincisi ise amaçların gerçekleşmesi için düzenli çalışmaların, resmi görevlerin belirli bir şekilde dağıtılmış olmasıdır. Amaçların yerine getirilmesi için gerekli emirleri verme yetkisi dengeli bir şekilde dağıtılmıştır. Üçüncü olarak görevler düzenli ve süreklilik içermektedir. Bunun için bu yetkilerin kullanılması sistematik bir şekilde hükümler altına alınmıştır. Genel kurallar çerçevesinde yasalara bağlı nitelikleri taşıyan kişiler istihdam edilmektedir. “Bürokratik otorite” bu üç öğeden oluşmaktadır (Wright ve Mills, 2019). Bürokratik örgütteki görevler bir hiyerarşi içinde yerine getirilmektedir. Alt birimler sürekli olarak üstlerin gözetim ve denetimi altındadır. Dolayısıyla alt birimler, aldıkları karar ve eylemlerinden üstlerine karşı sorumludurlar. Bürokratik örgütlerde yönetim yazılı belgelere dayanmaktadır. Burada kurallara bağlı hareket edilmekte ve keyfi davranışlara yer verilmemektedir. Bürokraside “gayrişahsîlik” esastır. Yani memurlar sevgi ve nefret gibi duygulardan

uzak bir şekilde işlerini yapmak zorundadır. Weber için gayrişahsîlik, bürokrasinin özel bir değeri olarak kabul edilmektedir. Kısacası Weber'in bürokrasi tanımı şu şekildedir: “iş bölümü; resmi yetki alanı; otorite hiyerarşisi; yazılı kurallar; yazışmaların ve faaliyetlerin dosyalanması; gayrişahsîlik ve disipline olmuş yapı; liyakata dayalı resmi pozisyonlardan oluşan bir örgüt biçimidir.” (Eryılmaz, 2013).

Weber, bürokrasiyi açıklarken otorite kavramı üzerinde durmuştur. Burada toplumun genelindeki iktidar yapısı ile olan ilişkisine değinerek bürokrasi ile otorite arasındaki ilişkiyi ortaya koymaya çalışmıştır. Weber otorite ile güç kavramını birbirinden ayırmıştır. Bir kişi, bir diğersinin karşı çıkmasına rağmen kendi iradesini ortaya koyabiliyorsa burada gücün varlığından söz etmek mümkündür. Otorite ise gücün içerisindedir. Verilen bir emir yerine getiriliyor yani itaat ediliyorsa burada otorite var demektir. Otorite meşruluğa dayanmakta, meşrulukta inanca dayanmaktadır. Bu inanç, verilen emirlerin doğru olduğuna yönelik bir inançtır. Dolayısıyla itaat söz konusudur. Weber, otoritenin meşruluğu konusunda üç farklı inançtan söz etmiştir. Bunlar, “geleneksel otorite”, “karizmatik otorite” ve “yasal otorite” şeklindedir (Akçakaya, 2016). Weber geleneksel otoriteyi çok eski zamanlardan gelen geleneklerin kutsallığına vurgu yapmaktadır. Burada geleneklere göre gücü kullananların meşruluğuna dayalı bir inanç söz konusudur. Karizmatik otoritede ise bir kişinin kahramanlığına, kutsallığına, ona bu görevin ilahi bir güç tarafından verildiğine inanılmaktadır. Yasal otoritede ise egemenliğin yasalara göre belirlendiği, emir verme hakkının yasalar tarafından belirlendiği bir inanç sistemidir (Weber, 2014).

Geleneksel otorite anlayışında kimin önder olacağını gelenekler belirlemektedir. Önderin emirleri geleneklere uygun olduğu için meşru kabul edilmektedir. Önderin emirleri geleneksel sınırlar içinde keyfi ve kişiseldir. Yönetime görevliler atanırken geleneklere uygun biçimde atama yapılmaktadır. Keyfilik ya da kişisellik gelenekler ile sınırlı tutulmuştur. Yönetimin en tepesinde yani komuta merkezindeki kişiler miras yolu ile buraya gelmektedirler (Ergun ve Polatoğlu, 1992). Karizmatik otoritede ise olağanüstü dönemlerde ortaya çıkmış kişilerin doğüstü yeteneklerinin olduğunu inanılır. Bu otorite anlayışında bürokratik örgütlenmenin tersine hiçbir şekilde düzenli atama ve atama prosedürü veya sistemi tanınmamaktadır. Karizmatik önderlerde uzmanlık sahibi olmaları aranmamaktadır. Burada kariyer, yükselme veya aylık gibi kavramlara yer verilmemektedir. Karizmada sadece içsel irade ve denetim vardır. Karizmatik önder kendine uygun bir işe girer ve sadece taşıdığı misyona göre kendisine itaat edecek kişiler ister. Gönderildiğine inandığı kişiler onun misyonunu tanımazlarsa karizması çöker (Gerth ve Mills, 2019).

Weber'in yasal otorite anlayışında ise yasaların geçerliliğine ve rasyonel kurallara inanma esastır. Yasal otorite resmi kurumlarda geçerlidir. Bu otorite tipine Weber rasyonellik ilkesini de eklemiştir. Resmi bir kurumda emir verme yetkisine sahip olanlar aynı zamanda rasyonel ve yasal kurallara da bağlı kalmak zorundadır. Yani verilen emirlerin meşru olması yasalara uygun olup olmamasına bağlıdır. Otoritenin karşısında yer alanlar yani emir alanlar, emir verenlere değil, rasyonel

kurallara itaat etmektedirler. Weber'e göre bürokrasi, yasal otoritenin en gelişmiş biçimidir (Eryılmaz, 2013).

Weber'in bürokrasi tanımında hiyerarşinin olduğunu görmekteyiz. Kamu sektöründe çalışanlar da Weber'in bürokrasi kuramı içinde hareket etmektedirler. Kamu sektörü çalışanları bir hiyerarşik yapıya göre eylem ve işlemlerini gerçekleştirmektedirler. Dolayısıyla kamu sektöründe çalışan alt kademedekiler, üst kademedekilerin denetim ve gözetimi altındadırlar. Bu denetim ve gözetim otorite ile doğrudan ilişkilidir. Weber'in bürokrasi modeli dikey hiyerarşik yapılanmayı öngörmektedir. Herkesin yaptığı işlerin ne olduğu bellidir. Çalışanlar kime hesap vereceğini bilmektedirler. Bu durum çalışanların yani kamu personelinin yaratıcılığını ve verimliliğini engellemektedir. Weber'in bürokrasi modeli içerisinde yer alan hiyerarşik yapılanma yeni fikirlerin ortaya çıkmasını, bunların hayatını geçirilmesini ve dolayısıyla girişimciliği olumsuz etkilemektedir. Dikey hiyerarşik yapılanmanın örgüt içerisinde esnekliğe, bilgi alış-verişine ve dolayısıyla girişimciliğe uygun bir yapılanma olduğunu söylemek güçtür.

Weber'in bürokrasi modelinde uzmanlaşma ve işbölümü vardır. Bu uzmanlaşma ve işbölümü otoritenin merkezileşmesi ile birlikte gerçekleşmektedir. Bu merkezileşme eğilimi örgütün emir-komuta esasına dayanan dikey hiyerarşik yapılanma ile mümkündür. Dolayısıyla ast-üst ilişkisi içinde ve tüm her şeyin kurallara bağlı yürütüldüğü bir düzenleme yer almaktadır (Acar, 2018).

İdari örgütlenmelerde bir ast-üst ilişkisi vardır. Weber, üst kademedeki görev yapanların astlarına emir ve talimat verebileceğini ifade etmiştir. Astlar amir tarafından verilen bu emirlere uymak zorundadırlar. Ast-üst düzeni çerçevesinde hiyerarşinin niteliği ve kademeli yetki düzeylerinin uygunluğu açısından astların görev ve yetkileri üstler tarafından sürekli olarak denetlenmektedir (Weber,1987). Hiyerarşik üstler, her zaman emri altındaki kişileri denetlerler ve onlara yön verirler. Üstler, astlarının işlerini hem yapmadan önce, hem de yaptıktan sonra da denetleme yetkisine sahiptirler. Üstlerin, astların işlemlerini denetleyebilmesi için açık bir şekilde yasal dayanağa ihtiyaç yoktur. Astlar, işlerini yaparken hem yasalara bağlı hareket ederler, hem de üstlerin yönetim anlayışları doğrultusunda hareket ederler (Eryılmaz, 2013).

Hiyerarşinin yüksek olduğu kurumlarda işler yavaş yürümekte ve iletişimde ciddi gecikmeler yaşanmaktadır. Bunun sonucunda kurumlar zamanla kapalı bir sistem haline dönüşmektedirler. Bu hiyerarşinin olduğu örgütlerde yenilikçi çalışmalar daha az yaşanmaktadır. Risk almaktan ve rekabet ortamına girilmekten uzak durulmaktadır. Hiyerarşik yapılanmalardaki üretim ve hizmet anlayışı proaktif adımların atılmasına uygun bir anlayış değildir (Öztürk, 2012). Çalışanlar sürekli olarak üstlerinin gözetimi ve denetimi altında olduklarını bilirler. Tek yapmaları gereken kurallara ve üstlerine bağlı olarak çalışmaktır. Kamuda çalışan bir personelin kendi fikrini ortaya koyması kurallara uygun hareket etmeme ve üstlerine itaatsizlik şeklinde algılandığı için çalışanlar kendi fikrini ortaya

koymaktan ve risk almaktan kaçınılmaktadırlar. Bu durum kamu sektörünü kapalı bir sistem haline getirmekte ve girişimci kişilikleri olumsuz etkilemektedir.

Weber'in bürokrasi modelinde çalışanlar yasalarla düzenlenmiş bir yetki alanına sahiplerdir. Burada otorite üstlerde temerküz etmektedir. Dolayısıyla orta ve alt kademelerdeki yöneticilerin inisiyatif alması mümkün değildir. Bu durum yazışmaların artmasına, kırtasiyeciliğe ve işlemlerin gecikmesine neden olmaktadır (Eryılmaz, 2013). Kamu yöneticileri kurallara ve sıkı kontrole dayalı hareket ettikleri için sorumluluk almaktan kaçınılmaktadırlar. Bu durum kamu sektöründe çalışanların girişimciliğini yok etmekte ve onları kendi fikirlerini ortaya koyamayan birer robotlara dönüştürmektedir.

Kamu sektöründeki bu kurallar ve sıkı kontrol özelliği çalışanları belli bir alışkanlığa itmiştir. Bununla ilgili Bozeman ve Kingsley (1998) kamu sektörü yöneticilerinin özel sektör yöneticilerine göre kuralların artırılması konusunda daha fazla istekli olduklarını belirtmiştir. Dolayısıyla kamu yöneticileri daha fazla kontrol ve denetimin olması gerektiğini belirtmişlerdir. Kamu sektöründe zaten sıkı bir kontrol ve denetim söz konusudur. Sıkı kontrol ve denetim sonucunda çalışanlar risk almaktan kaçınılmaktadırlar. Yazılı kurallar ve sıkı hiyerarşik kontrol kamu sektöründeki tüm çalışanlar tarafından benimsenmeye başlamış ve bunun sonucunda bu sınırlı yetki alanı bir kültür halini almıştır.

Kamu sektöründe faaliyetlerin büyük ölçüde yasal düzenlemeler, yönetmelikler ve kurumsal prosedürler çerçevesinde yürütüldüğü görülmektedir. Çalışanların görev, yetki ve sorumlulukları önceden belirlenmiş kurallar doğrultusunda tanımlanmakta ve bu kurallara aykırı davranışlar çeşitli yaptırımlara konu olabilmektedir. Üst, orta ve alt kademelerde görev yapan personelin belirlenen kurallara uygun hareket etmesi, kurumsal düzenin sağlanması, hizmetlerde standartlaşmanın korunması ve kamu hizmetlerinin hukuka uygun biçimde yürütülmesi açısından önemli bir gereklilik olarak değerlendirilmektedir. Bununla birlikte, kuralların ve prosedürlerin aşırı derecede katı bir biçimde uygulanması, bazı durumlarda çalışanların inisiyatif kullanma eğilimlerini sınırlandırabilmektedir. Özellikle beklenmedik durumlar veya istisnai koşullar karşısında çalışanlar, sorumluluk almaktan kaçınarak yalnızca mevcut mevzuat çerçevesinde hareket etmeyi tercih edebilmektedir. Bu durum, vatandaşların hizmet alma süreçlerinde çeşitli mağduriyetlerle karşılaşmalarına neden olabilmektedir. Örneğin, bir vatandaşın belirlenen süre içerisinde başvurusunu tamamlayamaması veya istenen belgeleri zamanında temin edememesi durumunda, ilgili kamu görevlisinin mevzuata sıkı bağlılık göstermesi nedeniyle işlem gerçekleştirilemeyebilmektedir. Bu tür durumlarda çalışanların çoğu zaman mevcut kuralların dışına çıkmaktan kaçındıkları ve sorumluluk üstlenmek istemedikleri görülmektedir.

Eryılmaz (2012), yöneticilerin sorunlar karşısında inisiyatif kullanmamasının veya halka karşı bir kuşku duyulmasının sonucu olarak kuralcılığın ve yasaların ayrıntılı bir şekilde düzenlendiğinin altını çizmiştir. Kuralların ayrıntılı olarak düzenlenmesi ve çalışanlara takdir hakkının verilmemesi, yasama organının bürokrasiyi kendi iradesi altında işletme arzusuna yöneliktir. Kuralcılık bir başka

yönüyle, bürokratların ve memurların kendilerini denetim riskinden korumak için başvurdukları bir yöntemdir. Çünkü bürokraside hizmetlerin verimli bir şekilde yürütülmesi yöneticilerin sorumluluğunda değildir. Yapılan işlemlerin kurallara bağlı olup olmadığına bakılmaktadır. Kuralcılık, sorumluluk almak istemeyen yöneticilerin bir sığınma aracıdır. Bir sorunu çözemediği zaman “kanunlar böyle emrediyor, benim yapacağım bir şey yok” diyerek kendisini işin içinden çıkarmaktadır.

Weber'in bürokratik yapısında belirlenmiş bir yetki alanı bulunmaktadır. Yetki alanını belirleyen üç nitelik söz konusudur. Bunlardan ilki, sistemli bir işbölümünün bir parçası olarak belirlenmiş işlevleri yürütmek için sorumluluk alanı vardır. İkincisi, işlerin düzenli işlemesi için her görevliye verilen otoritedir. Üçüncüsü ise yetki alanında gerekli olan baskı araçlarının belirlenmesi ve bunların kullanımının ise koşullara bağlı olmasıdır (Ergun ve Polatoğlu, 1992). Kamu sektöründe karar alma konusu daha çok resmi prosedürlere bağlı olmaktadır. Dolayısıyla kamu kurumları diğer kuruluşlara göre daha az esnekler. Aynı zamanda risk almaktan kaçınılmaktadırlar. Bu durum bürokrasinin patolojik bir yan etkisi olarak kabul edilmiştir. Bürokrasi, sonuçtan ziyade kurallara yönelik işleyişle ilgilenmektedir. Kurallara yönelik bu takıntı ise verimsizliği beraberinde getirmektedir. Kamu sektöründe çalışanlar geniş bir hareket alanına sahip değillerdir. Belli kurallara ve koşullara bağlı olarak örgütün kaynaklarını kullanırlar. Özel sektörde ise temel hedef örgütün kârlılık düzeyini artırabilmek olduğu için çalışanlar geniş bir özerkliğe sahiplerdir (Boyne, 2002).

Özel kuruluşların amacı, örgütün çıkarlarını geliştirmektir. Bu çıkar kâr veya sosyal bir değişiklik olabilmektedir. Kamu yöneticileri ise halkın çıkarları doğrultusunda hareket etmek zorundadırlar. Kamu sektöründe çalışanlar kendi çıkarlarını belirlemede ve geliştirmede özel kuruluşlar gibi serbest ya da bağımsız değillerdir. Kamu kurumlarının görevleri büyük ölçüde siyasiler tarafından belirlendiği için kamu kurumlarının eylem ve işlemlerinde kamu yararı anlayışı söz konusudur. Özel kesimde çalışanlar kamu kesimine göre daha serbest hareket alanına sahiplerdir. Kamu sektöründe ise sorunları çözmek ve verimliliği arttırmak konusunda geniş bir serbestlik yoktur (Eryılmaz, 2013). Kamu sektöründe yönetsel açıdan özerkliğin kısıtlı olduğunu görmekteyiz. Bu kısıtlılık kamu sektörü girişimciliğini olumsuz yönde etkilemektedir. Dolayısıyla kamu sektörü daha fazla yazılı belgelere ve kurallara bağlı hareket etmektedir. İşler yavaş ilerlemekte ve verimsizleşmektedir. Yapılan iş ve eylemler “kamu yararı” adı altında yapılsa da tüm çalışanlar kurallara bağlı hareket ederek risk almaktan kaçındıkları için vatandaşın da işleri aksamakta ve zarara uğramaktadır. Weber'in bürokratik sistemde öne sürdüğü bu nesnel olmayan kurallar, etkinliği, verimliliği ve girişimciliği azaltmaktadır.

Girişimci faaliyetlere ne kadar açık olduğunu görebilmemiz açısından kamu sektöründeki hiyerarşik yapılanmaya bakmamız son derece önemlidir. Özellikle hizmet üretiminde ve sunumunda kamu görevlilerine tanınan takdir hakkına örgüt dışı denetim mekanizmalarının hangi düzeyde izin verdiği de önemli noktadır. Ülkemizden bu duruma örnek verecek olursak “Bağımsız İdari Otoriteleri” göstermek mümkündür. Bu özerk kamu örgütleri dışında kamu örgütlerinin büyük bir çoğunluğu yasal, siyasal ve hiyerarşik denetim mekanizmalarına sahiptir. Bu denetim mekanizmaları nedeniyle kamu

örgütlerinin büyük bir çoğunluğunda yenilikçilik, risk alma ve proaktivite gibi girişimci eğilimler büyük ölçüde sınırlanmaktadır (Öztürk, 2012). Girişimciliğin önündeki engellerden bir diğeri de bürokrasideki tutuculuktur. Tutuculuk, yöneticilerin ve memurların geçmişten bu yana yaptıkları işlemleri ve alışkanlıkları yeni şartlara göre değerlendirmekten kaçınmaları, eki yapı ve uygulamalara sıkı şekilde bağlı kalmalarıdır. Ülkemizde de bürokrasi içinde bu tutuculuk söz konusudur. Bunun temel faktörü ise personel yönetimindeki terfilerin başarıdan çok, kıdem esasına dayalı olmasından ileri gelmektedir. Dolayısıyla böyle bir yapı da tutucu eğilimler içinde yer almaktadır (Eryılmaz, 2012).

Weber'in bürokrasi modeli hantallığa ve verimsizliğe yol açmaktadır. Burada hiyerarşik bir yapıdan kaynaklı otorite yukarılarda toplanmıştır. Orta ve alt kademedeki yöneticilere ise çok fazla inisiyatif verilmemektedir. Bu durum kırtasiyeciliğe ve işlerin yavaş ilerlemesine neden olmaktadır. Bunun sonucunda hizmetten yararlanacak olanlar yani vatandaşlar sorun yaşamaktadırlar. Bu sorunu çözmek için ise rüşvet vermekte ve aracı kullanmaya başlamaktadırlar (Özer, 2013). Bürokratik sistemden kaynaklı bu sorunu kişi, rüşvet ile bu sorunu kendi lehine çevirmeye çalışmaktadır. Rüşvet, kamu hizmetlerindeki arzın talebi karşılayamayacak düzeyde olmaması veya hizmetlerin zamanında yerine getirilememesi durumunda ortaya çıkmaktadır. Aşırı kuralcılık, otoritenin merkezileşmesi, hizmetlerin yetersizliği, yasadışı devlet anlayışı, gizlilik ve kapalılık rüşvetin önünü açan önemli faktörlerdir. Yine bürokraside aracılar yoluyla işlerin yürütülmesi söz konusudur. Ülkemizde de bu durum yaygındır. Vatandaşa kendisini bürokratik sistem karşısında zayıf hissettiği için işlerini yürütmek için aracıya başvurmaktadır. Bürokrasi yapı olarak karmaşık ve kurallara dayanmaktadır. Dolayısıyla vatandaşlar işlerini yaptırabilmesi için milletvekillerine, parti yöneticilerine ve eski bürokratlara gitmektedir (Eryılmaz, 2012).

Weber'in bürokrasi modeli ülkemizde de uygulanmaktadır. Katı hiyerarşik denetimin olması, aşırı kuralların olması, gizliliğin, kapalılığın olması, atamaların başarıya göre değil kıdeme göre olması ciddi sorunlara yol açmaktadır. Kuralları doğru yerine getiren personelin endişe duyması söz konusu değildir. Çünkü yaptığı işlemlerde hangi soruna çözüm getirdiğinden ziyade kurallara uyup uymadığına bakılır. Dolayısıyla başarı ölçütü bürokraside söz konusu değildir. Bunun farkında olan personel de risk almak istememektedir. Bu durum örgütün girişimci eğilimini zayıflatmakta ve işlemleri son derece yavaş ve verimsiz hale getirmektedir.

5. ARAŞTIRMA BULGULARI

Kamu sektöründe risk almaktan kaçınan personelin, vatandaşların sorunlarına çoğu zaman mevcut mevzuat çerçevesinde yanıt vererek inisiyatif alanının dışına çıkmadığı görülmektedir. Özel sektörden farklı olarak kamu sektörü, yoğun kurallar ve hiyerarşik denetim mekanizmalarıyla karakterize edilmektedir. Bu bağlamda kamu sektörü çalışanlarının günlük rutinlerini değiştirme konusunda direnç gösterdikleri, bu direncin ise ülkenin kültürel yapısı, siyasal atmosferi, yasal düzenlemeler ve kurumsal uygulamalar gibi çeşitli faktörlerden kaynaklandığı değerlendirilmektedir.

Weber'in bürokrasi modeli çerçevesinde, kamu çalışanlarının yazılı kurallara sıkı bağlılık gösterdiği, üst denetimin belirleyici olduğu ve bu yapının çalışanları muhafazakâr bir tutuma ve inisiyatif almaktan kaçınmaya yönlendirdiği ifade edilmektedir. Bu durumun bir sonucu olarak, kamu sektöründe yenilikçilik, risk alma ve proaktif davranışlar gibi girişimcilik eğilimlerinin sınırlı kaldığı söylenebilir. Hizmet süreçlerinde yaşanan yavaşlık ve çalışanların "mevzuat gereği" gerekçesiyle sorumluluk almaktan kaçınmaları, vatandaşların hizmet alma süreçlerini olumsuz yönde etkileyebilmektedir.

Bununla birlikte, Weberci bürokratik yapının daha esnek bir anlayışla yeniden ele alınması durumunda, çalışanların daha fazla inisiyatif kullanabileceği ve risk alma eğilimlerinin artabileceği değerlendirilmektedir. Bu doğrultuda ortaya çıkabilecek yenilikçi ve proaktif uygulamaların, kamu hizmetlerinin daha etkin ve hızlı sunulmasına, devlet dairelerindeki işlem sürelerinin kısılmasına ve vatandaş memnuniyetinin artmasına katkı sağlayabileceği öngörülmektedir. Mevcut hesap verebilirlik anlayışının ağırlıklı olarak kurallara uyum üzerinden şekillendiği görülmektedir. Ancak hesap verebilirliğin yalnızca mevzuata uygunlukla sınırlı kalmayıp, aynı zamanda yenilikçi fikirlerin geliştirilmesi, sorunlara yaratıcı çözümler üretilmesi ve vatandaş memnuniyetinin sağlanması gibi performans kriterlerini de içermesi durumunda daha verimli sonuçlar elde edilebileceği değerlendirilmektedir.

Bu kapsamda çalışmanın hipotezi şu şekilde ifade edilmiştir: Weber'in bürokrasi modeli içerisinde yer alan katı kuralcılık, yazılı düzenlemelere sıkı bağlılık ve hiyerarşik denetim mekanizması, kamu sektöründe yenilikçilik, risk alma ve proaktif davranışlar gibi girişimcilik eğilimlerini olumsuz yönde etkilemektedir. Araştırma kapsamında yapılan değerlendirmeler, Weberci bürokratik yapının daha esnek bir anlayışla yeniden ele alınmasının kamu sektörü girişimciliğini olumlu yönde etkileyebileceğini göstermektedir. Çalışanlara belirli ölçülerde inisiyatif tanınması, yenilikçi fikirlerin desteklenmesi ve risk alma davranışlarının teşvik edilmesi, kamu kurumlarında girişimcilik eğilimlerinin gelişmesine katkı sağlayabilir. Bu durumun, hizmet sunum süreçlerinin hızlanmasına, bürokratik gecikmelerin azalmasına ve vatandaşlara daha etkin, kaliteli ve çözüm odaklı hizmetler sunulmasına yardımcı olabileceği değerlendirilmektedir.

Ayrıca, kamu sektöründe hesap verebilirliğin yalnızca kurallara uyum temelinde değil; yenilikçi fikirlerin geliştirilmesi, sorunlara yaratıcı çözümler üretilmesi, hizmet kalitesinin artırılması ve vatandaş memnuniyetinin sağlanması gibi performans göstergeleri temelinde değerlendirilmesinin daha etkili sonuçlar doğurabileceği düşünülmektedir. Bu yaklaşımın, kamu sektöründe girişimcilik kültürünün gelişmesine ve kurumsal performansın artırılmasına katkı sağlayabileceği öngörülmektedir.

6. SONUÇ ve ÖNERİLER

Bu araştırmada, Weber'in bürokrasi modeli çerçevesinde kamu sektörü girişimciliğinin karşı karşıya olduğu yapısal sınırlılıklar incelenmiştir. Doküman analizi sonucunda elde edilen bulgular, Weberci bürokrasinin temel unsurları olan hiyerarşik yapı, yazılı kurallara bağlılık, otorite ilişkileri ve denetim mekanizmalarının kamu sektöründe girişimcilik eğilimleri üzerinde önemli etkiler yarattığını göstermektedir.

Araştırma bulguları, kamu sektörü çalışanlarının risk alma ve inisiyatif kullanma davranışlarından kaçınmalarında bürokratik yapının belirleyici bir rol oynadığını ortaya koymaktadır. Özellikle yazılı kurallara sıkı bağlılık, çok katmanlı karar alma süreçleri ve üst denetim mekanizmaları, çalışanların bağımsız karar alma ve yenilikçi uygulamalar geliştirme kapasitelerini sınırlandırabilmektedir. Bu durum, kamu sektörü girişimciliğinin temel bileşenleri arasında yer alan yenilikçilik, proaktif davranış ve fırsatları değerlendirme eğilimlerinin gelişmesini zorlaştırmaktadır.

Elde edilen bulgular, kamu sektörü girişimciliği literatüründe sıklıkla vurgulanan bürokratik engeller yaklaşımını desteklemektedir. Bununla birlikte çalışma, söz konusu ilişkiyi Weber'in bürokrasi modeli temelinde ele alması bakımından mevcut literatürden farklılaşmaktadır. Weber'in bürokrasi modeli esasen örgütsel etkinlik, öngörülebilirlik, düzen ve hesap verebilirlik sağlamayı amaçlamaktadır. Ancak araştırma bulguları, aynı özelliklerin günümüz kamu yönetiminde girişimcilik ve yenilikçilik açısından belirli sınırlılıklar da ortaya çıkarabildiğini göstermektedir. Bu durum, Weberci bürokrasinin kamu sektörü girişimciliği üzerindeki etkilerinin tek yönlü değil, çok boyutlu bir şekilde değerlendirilmesi gerektiğine işaret etmektedir.

Araştırma kapsamında ele alınan vatandaş odaklı bulgular da dikkat çekicidir. Bulgular, vatandaşların bürokrasiyi çoğu zaman yavaş işleyen, aşırı kuralcı ve çözüm üretme kapasitesi sınırlı bir yapı olarak algıladıklarını göstermektedir. Devletin büyümesiyle birlikte bürokratik süreçlerin ve kurumsal yapıların karmaşıklaşması, hizmet sunum süreçlerinde gecikmelere yol açabilmekte ve vatandaş memnuniyetini olumsuz etkileyebilmektedir. Bu sonuç, kamu hizmetlerinde etkinlik ve verimliliğin artırılması için girişimcilik temelli yaklaşımların önemini ortaya koymaktadır.

Araştırma bulguları, kamu sektörü girişimciliğinin geliştirilmesinde örgütsel esnekliğin önemli bir unsur olduğunu göstermektedir. Hukuki ve kurumsal çerçevenin korunması koşuluyla çalışanlara belirli ölçülerde inisiyatif alanı tanınması, yenilikçi fikirlerin desteklenmesi ve kontrollü risk alma davranışlarının teşvik edilmesi, kamu kurumlarında girişimcilik kültürünün gelişmesine katkı sağlayabilir. Bununla birlikte girişimciliğin geliştirilmesi, bürokratik yapının tamamen ortadan kaldırılmasını değil, bürokratik ilkeler ile yenilikçilik arasında dengeli bir ilişkinin kurulmasını gerektirmektedir.

Araştırmada elde edilen bulgular, üst düzey yöneticilerin ve liderlik anlayışının da kamu sektörü girişimciliği üzerinde önemli etkileri olduğunu göstermektedir. Yenilikçiliği destekleyen, çalışanları teşvik eden ve değişime açık bir liderlik anlayışının varlığı, kurumsal girişimcilik eğilimlerinin gelişmesine katkı sağlayabilmektedir. Benzer şekilde liyakat ilkesinin güçlendirilmesi, analitik düşünme becerisine sahip ve problem çözme kapasitesi yüksek personelin istihdam edilmesi de girişimcilik kültürünün kurumsallaşmasını destekleyebilecek unsurlar arasında yer almaktadır.

Bu çalışmanın literatüre temel katkısı, kamu sektörü girişimciliği ile Weberci bürokrasi arasındaki ilişkiyi sistematik bir çerçevede ele almasıdır. Literatürde kamu sektörü girişimciliği çoğunlukla yenilikçilik, performans ve örgütsel değişim perspektiflerinden incelenirken, bu çalışma girişimcilik faaliyetlerinin önündeki yapısal engelleri Weber'in bürokrasi modeli temelinde değerlendirmektedir. Bu yönüyle çalışma, kamu sektörü girişimciliğini Weberci bürokrasi perspektifinden inceleyerek literatürde sınırlı düzeyde ele alınan bir konuya odaklanmakta ve kamu sektörü girişimciliği literatürüne farklı bir teorik bakış açısı sunmaktadır.

Araştırmanın bazı sınırlılıkları bulunmaktadır. Çalışmanın yalnızca doküman analizi yöntemiyle gerçekleştirilmiş olması, elde edilen bulguların doğrudan saha verileriyle desteklenmesini sınırlandırmaktadır. Bu nedenle gelecekte yapılacak araştırmalarda kamu çalışanları, yöneticiler ve vatandaşlarla gerçekleştirilecek nitel ve nicel çalışmalar aracılığıyla bulguların ampirik olarak sınanması yararlı olacaktır. Ayrıca farklı ülkelerdeki kamu yönetimi uygulamalarının karşılaştırmalı olarak incelenmesi, Weberci bürokrasi ile kamu sektörü girişimciliği arasındaki ilişkinin daha kapsamlı biçimde anlaşılmasına katkı sağlayabilir.

Sonuç olarak araştırma, Weberci bürokratik yapının kamu sektöründe düzen, öngörülebilirlik ve hesap verebilirlik sağlamakla birlikte, girişimcilik eğilimleri üzerinde çeşitli sınırlayıcı etkiler oluşturabildiğini ortaya koymaktadır. Bu nedenle günümüz kamu yönetiminde bürokratik ilkeler ile girişimcilik değerleri arasında denge kurulması önem taşımaktadır. Böyle bir yaklaşım, kamu kurumlarının değişen çevresel koşullara daha hızlı uyum sağlamasına, yenilikçi çözümler geliştirmesine ve vatandaş odaklı hizmet anlayışını güçlendirmesine katkı sağlayabilecektir.

AUTHOUR STATEMENT/YAZARIN BEYANI

Contribution Statement/Katkı Oranı Beyanı: The author's contribution rate for this article is 100%. / Bu makalede yazarın katkı oranı %100'dür.

Statement of Support and Acknowledgment /Destek ve Teşekkür Beyanı: The research did not receive support from any institution or organization. / Araştırmada herhangi bir kurum ya da kuruluştan destek alınmamıştır.

Statement of Conflict/Çatışma Beyanı: There is no potential conflict of interest in the study. / Araştırmada herhangi bir potansiyel çıkar çatışması söz konusu değildir.

KAYNAKÇA

- Ağca, V. ve Kurt, M. (2007). İç girişimcilik ve temel belirleyicileri: Kavramsal bir çerçeve. *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, (29), 83-112.
- Acar, H. (2018). Kamu güvenliğinin sağlanmasında weberyan bürokrasi ve hiyerarşi kavramı. *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi*, 14(3), 667-684. <https://doi.org/10.17130/ijmeb.2018343117>.
- Akçakaya, M. (2016). Bürokrasi kuramları ve Türk kamu yönetiminde bürokratik sorunlar. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 18(3), 669-694.
- Akkaya, A. (2019). Girişimcilikte başarının anahtarı: Yenilik (Ed. B. Özkara ve S. Özafşarlıoğlu Sakallı), *Girişimcilik temel ve yeni yaklaşımlar* içinde (65-92). Ankara: Nobel Yayınları.
- Austin, J., Stevenson, H. ve Wei-skilern, J. (2012). Social and commercial entrepreneurship: Same, different, or both? *Revista de Administração Journal*, 47(3), 370-384. <https://doi.org/10.1590/S0080-21072012000300003>.
- Başar, M. (2013). İç girişimcilik (Ed. Y. Ürper), *Girişimcilik* içinde (20-41). Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları.
- Bernier, L. ve Hafsi, T. (2007). The changing nature of public entrepreneurship, *Public Administration Reivew*, 67(3), 487-503. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00731.x>
- Binks, Martin.-VALE, Philip. (1990). *Entrepreneurship and economic change*. McGraw-Hill Book Company.
- Bowen, G. A. (2009). Document analysis as a qualitative research method. *Qualitative Research Journal*, 9(2), 27-40. <https://org/10.3316/ORJ0902027>
- Boyne, G. A. (2002), Public and private management: What's the difference? *Journal of Management Studies*, 39(1), 97-122. <https://doi.org/10.1111/1467-6486.00284>
- Bozeman, B. ve Kingsley, G. (1998). Risk culture in public and private organizations. *Public Administration Review*, 58(2), 109-118. <https://doi.org/10.2307/976358>
- Bozgeyik, A. (2005), *Kriz dönemlerinde girişimcilik neden daha önemli?* http://www.bilgiyonetimi.org/cm/pages/mkl_gos.php?nt=577 19.05.2026 tarihinde adresinden erişildi.
- Bulut, Ç., Aktan, B., Yılmaz, S. ve Fış, A. M. (2008). Kurumsal girişimcilik: Kavramsal yapı üzerine bir tartışma. *Yaşar Üniversitesi E- Dergisi*, 3(10), 1389-520.
- Cahn, A. ve Clemence, M. (2011, 8 Mart). The Whitrhall entrepreneur oxymoron or hidden army? 6 Eylül 2024 tarihinde <https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/The%20Whitehall%20Entrepreneur.pdf> adresinden erişildi.
- Choski, A. M. (1979). *State intervention in the industrialization of developing countries: Selected issues*. Washington D. C.: Staff Working Papers No. 341.
- Currie, G., Humphreys, M. ve Uçbaşaran, D. (2008). Entrepreneurial leadership in the English public sector: paradox or possibility?, *Public Administration*, 86(4), 987-1008. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2008.00736.x>
- Çetin, C. (1996). *Yeniden yapılanma girişimcilik küçük ve orta büyüklükteki işletmeler ve bunların özendirilmesi*. İstanbul: Der Yayınları.
- Corbin, J. ve Strauss, A. (2008). *Basics of qualitative research: Techniques and procedures for developing grounded theory*. Thousand Oaks: Sage.
- Çögenli, M. Z. (2019). Girişimcilik psikolojisi, (Ed. B. Özkara ve S. Özafşarlıoğlu Sakallı), *Girişimcilik temel ve yeni yaklaşımlar* içinde (15-41). Ankara: Nobel Yayınları.
- Ergun, T. ve Polatoğlu, A. (1992). *Kamu yönetimine giriş* (4. Baskı). Ankara: Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları.
- Erten, Ş. (2019). Kamu sektöründe girişimcilik (Ed. B. Özkara ve S. Özafşarlıoğlu Sakallı), *Girişimcilik Temel ve Yeni Yaklaşımlar* içinde (307-330). Ankara: Nobel Yayınları.

- Eryılmaz, B. (2012). Türkiye'de bürokrasinin sorunları (Ed. B. Aykaç, Ş. Durgun ve H. Yayman), *Türkiye'de kamu yönetimi* (2. Baskı) içinde (207-214). Ankara: Nobel Yayınları.
- Eryılmaz, B. (2013). *Kamu yönetimi (Düşünceler, Yapılar, Fonksiyonlar, Politikalar)* (6. Baskı). Kocaeli: Umuttepe Yayınları.
- Forster, J. (1996). The new public entrepreneurialism (Ed. J. Wanna, J. Forster ve P. Graham), *Entrepreneurial management in the public sector* içinde (1-19). Melbourne: Macmillan.
- Geray, H. (2006). *Toplumsal araştırmalarda nicel ve nitel yöntemlere giriş iletişim alanından örneklerle*. Ankara: Siyasal Yayınları.
- Gerth, H. H. ve Mills, C. W. (2019). *Max Weber sosyoloji yazıları*. (Çev. T. Parla). İstanbul: Metis Yayınları.
- Głód, G. (2015). Measurement of public entrepreneurship in the Polish health sector. V. Dermol, A. Trunk, G. Aković & M. Smrkolj (Eds.), *Managing intellectual capital and innovation for sustainable and inclusive society: Proceedings of the MakeLearn and TIIM Joint International Conference, 27–29 May 2015, Bari, Italy* (pp. 665–673).
- Güney, S. (2015). *Girişimcilik: Temel kavramlar ve bazı güncel konular* (4. bs.). Siyasal Kitabevi.
- Karyotakis, K., Bakatsaki, M., Moustakis, V. (2015). The entrepreneurial facets of public administration. Paper presented at Synthesis 2015 - International Scientific Conference of IT and Business-Related Research. <https://doi.org/10.15308/Synthesis-2015-327-331>
- Kaya, H. (2022). Kamu girişimciliği (Ed. A. B. Solmaztürk ve B. Hırlak), *Girişimcilikte güncel yaklaşımlar* içinde (55-74). İstanbul: Eğitim Yayınevi.
- Kearney, C., Hisrich, R. D. ve Roche, F. (2009), Public and Private Sector Entrepreneurship: Similarities, Differences or a Combination?. *Journal of Small Business and Enterprise Development*, 16(1), s.26-46.
- Klein, P. G., Mahoney, J. T., McGahan, A. M. ve Pitelis, C. N. (2010). Toward a theory of public entrepreneurship. *European Management Review*, 7(1), 1-15. <https://doi.org/10.2139/ssrn.1351494>
- Mair, J. ve Marti, İ. (2006). Social entrepreneurship research: A source of explanation, prediction and delight. *Journal of World Business*, 41(1), 36-44. <https://doi.org/10.1016/j.jwb.2005.09.002>
- Merriam, S. B. (2009). *Qualitative research: A guide to design and implementation*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Mises, L. V. (2000). *Bürokrasi* (2. Baskı). (Çev. F. Ergin). Ankara: Liberte Yayınları.
- Okay, S. ve Tekin, M. (2020). Kurumsal girişimcilik ve yeniliğin işletme performansına etkisi. *Girişimcilik İnovasyon ve Pazarlama Araştırmaları Dergisi*, 4(8), 120-136. <https://doi.org/10.31006/gipad.708893>
- Ostrom, E. (1964). *Public entrepreneurship: A case study in ground water basin management*. (Yayınlanmamış doktora tezi). University of California Political Science, public administration, Los Angeles.
- Özer, M. A. (2013). Weber'in bürokrasisi karşısında yönetimde yeniden yapılandırma arayışları. *Global Journal of Economics and Business Studies*, 2(4), 43-57.
- Öztürk, A. O. (2012). Kamu örgütlerinde girişimcilik. *İş, Güç Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi*, 14(4), 151-169.
- Sama, H. K., Ndunguru, P. C. ve Baisi, M. D. (2014). Entrepreneurial government: Causal relationship between transaction costs and value for money. *International Journal of Managerial Studies and Research*, 2(9), 63-74.
- Sexton, D. L. ve Smilor, R. W. (1996). *Entrepreneurship 2000*. Kaplan Publishing.
- Short, R. P. (1984). The role of public enterprises: An international statistical comparison, (Ed. R. H. Floyd, C. S. Gray ve R. P. Short), *Public enterprise in mixed economies some macroeconomic Aspects* içinde (110-180). Washington D.C.: International Monetary Fund.
- Şaylan, G. (1974). *Türkiye'de kapitalizm bürokrasi ve siyasal ideoloji*. Ankara: Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları.
- Top, S. (2006). *Girişimcilik keşif süreci*. İstanbul: Beta Basım.
- Weber, M. (1986). *Sosyoloji yazıları* (Çev. T. Parla). İstanbul: Hürriyet Vakfı Yayınları.
- Weber, M. (1987). Legitimate authority and bureaucracy. *Organization theory, selected readings* (Ed. Derek S. Pugh). (Second Edition). New York: Penguin Books.

- Weber, M. (2014). *Bürokrasi ve otorite (wirtschaft und gesellschaft)* (Çev. H.B. Akın). Ankara: Adres Yayınları.
- Yıldırım, A. ve Şimşek, H. (2011). *Sosyal bilimlerde nitel araştırma yöntemleri* (8. Baskı). Ankara: Tıpkı Basım.
- Yıldırım, K. E. (2022). Kamu yöneticileri için girişimci bakış açısının önemi. *Anadolu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 23(3), 115-127. <https://doi.org/10.53443/anadoluibfd.1110239>
- Zahra, S. A. (1991). Predictors and financial outcomes of corporate entrepreneurship: An exploratory study. *Journal of Business Venturing*, 6(4), 259-285.