

# BÜROKRASİYİ TOPLUMSAL ve SİYASAL BOYUTUYLA ELE ALAN KURAMSAL YAKLAŞIMLAR\* \*\*

Recep AYDIN<sup>1</sup>

**Atıf/©:** Aydın, Recep (2017). Bürokrasiyi Toplumsal ve Siyasal Boyutuyla Ele Alan Kuramsal Yaklaşımlar, Hitit Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Yıl 10, Sayı 2, Aralık 2017, ss.993-1006

**Özet:** Kamu Yönetimi yazınında bürokrasi çalışmaları verimlilik ve denetim sorunsallarında yoğunlaşmaktadır. Bu tartışmalar bürokrasinin toplumsal ve siyasal ilişkilerdeki yerini incelememektedir. Oysa bürokrasinin, toplumsal boyutuyla birlikte ele alınması bürokrasiye odaklanan çözümleri zenginleştirecektir. Buna müsait olan ve bürokrasiye odaklanan farklı kuramsal dayanaklar bulunmaktadır. Çalışmada bürokrasinin toplumsal boyutu, bürokrasinin Liberal, Weberci ve Marksist kavranışları biçiminde gruplandırılarak tartışılacaktır.

**Anahtar Kelimeler:** Bürokrasi, Toplum, Liberalizm, Weber, Marksizm.

## Theoretical Approaches Grasping the Bureaucracy with Its Social and Political Extent-Context

**Citation/©:** Aydın, Recep (2017). Theoretical Approaches Grasping the Bureaucracy with Its Social and Political Extent-Context, Hitit University Journal of Social Sciences Institute, Year 10, Issue 2, December 2017, pp. 993-1006

**Abstract:** In the boundaries of the public administration literature, the studies focusing to the bureaucracy mostly concentrate on two main issues, namely efficiency and control. The literature, for the most part, has not preferred to deal with the social and political extent of it. However, there are also different theoretical approaches prompting to enrich the studies by comprehending the bureaucracy with its social and political facets. In this study, we assert to group and discuss these facets as liberal, weberian, and marxist conception of bureaucracy.

**Keywords:** Bureaucracy, Society, Liberalism, Weber, Marxism.

Makale Geliş Tarihi: 13.04.2017/ Makale Kabul Tarihi: 28.11.2017

\*\* Bu çalışmada "1980'li Yıllarda Türkiye'de Siyasal İktidar ve Bürokrasi İlişkisi" başlıklı doktora tezinin (Aydın, 2017) ilk bölümündeki tartışmalardan yararlanılmıştır.

<sup>1</sup> Yrd. Doç. Dr., Hitit Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi; e-posta: recepaydin@hitit.edu.tr.

## I. GİRİŞ

Bürokrasi, Kamu Yönetimi yazınında çoğu zaman teknik ve örgüt içi bir olgu olarak ele alınmaktadır. Oysa gündelik hayatta bürokrasi toplumsal ve siyasal ilişkiler içinde yer tutmakta, siyasal iktidarlarla veya toplumsal kesimlerle ilişkiye girmektedir.<sup>2</sup> Kamu Yönetimi yazınının teknik ağırlıklı çözümlenmesini geliştirmek üzere bürokrasiyi toplumsal ilişkiler içindeki yerini de hesaba katarak inceleyen kuramsal yaklaşımlar, bu olguyu konu edinen yazına derinlik katacaktır.

Bu çalışmada, bu nitelikteki kuramsal pozisyonların genel bir çerçevesi çizilecek, hâlihazırda var olan ve bürokrasinin toplumsal çözümlenmesinde kullanılan veya kullanılabilecek olan yaklaşımlar serimlenecektir. İlk bölümde Kamu Yönetimi yazınının bürokrasiyi nasıl ele aldığı incelenecektir. Sonra bürokrasiyi toplumsal boyutuyla birlikte inceleyen kimi kuramsal yaklaşımlar Liberal, Weberci ve Marksist olmak üzere üç ana gruplandırılmayla çözümlenecektir. Bu yapılırken derinlemesine bir analiz yerine betimleyici bir tartışma yürütülecektir. Böylelikle bürokrasinin toplumsal boyutunun incelenmesine imkân veren çalışmalara işaret edilecektir.

## II. KAMU YÖNETİMİ YAZININDA BÜROKRASİ: İKİ TEMEL SORUNSA

Bürokrasi, Kamu Yönetimi yazınında dört farklı anlama gelecek biçimde kullanılmaktadır. Bir yönetim aygıtı, bu aygıtta çalışanları niteleyen bir toplumsal kategori, bir yönetsel örgütlenme biçimi ve son olarak olumsuz anlamıyla kırtasiyecilik biçiminde anlamlandırılmaktadır (TODAİE, 1998: 43). Bu dört anlam farklı yer ve dönemlerde kullanılıyor olsa da bürokrasi, Kamu Yönetimi Disiplini'nde iki temel sorunsal etrafında incelenmektedir: verimlilik ve denetim.

W. Wilson, ve M. Weber Geleneksel Okul içinde hem bürokrasinin denetimini hem de verimlilik meselesini birlikte ele alan düşünürler olarak öne çıkmaktadır. Alanın kurucusu olarak da bilinen Wilson'a göre bürokrasi ya da yeni idare teknikleri modern devletin vazgeçilmez parçasıdır ve gereklidir. Bürokrasi, Amerika Birleşik Devletleri'ne (ABD) daha otoriter başka

---

<sup>2</sup> Farklı kuramsal pozisyonlar farklı toplumsal ve siyasal ilişki/mücadele kavrayışlarına sahiptir. Burada hepsini içermesi için tanımlamadan kullandığımız bu iki kavramın kabaca, Liberal kuramda "birey" ve devlet arasında, Weberci kavrayışta toplumsal "sınıf" ve gruplar ile farklı toplumsal kurumlar arasında ve Marksist kuramda sömüren ve sömürülen "sınıf" ve devlet arasında inşa edildiğini söyleyebiliriz.

ülkelerden gelmiştir. Bu yeni idare tarzının ABD'ye uygun hale getirilmesi, diğer deyişle demokratikleştirilmesi gerekmektedir (Wilson, 1961: 57). Weber ise "bir taraftan modern bürokrasiyi, örgütlenmenin tek rasyonel biçimi olarak görürken diğer taraftan, özellikle geç dönem eserlerinde, modern kamu yönetiminin etkilerine dair endişelerini dile getirmiştir" (Sager ve Rosser, 2009: 1137).

Bilimsel Okul içinde yer alan Taylor, Gulick, Fayol, gibi pek çok farklı ismin verimlilik temasına odaklandıkları barizdir. Taylor, idarenin en verimli haliyle işleyebilmesi için işin örgütlenmesini ele almakta, en ussal/bilimsel idari yapıyı araştırmaktadır (Taylor, 1919). Gulick ve Fayol gibi yazarlar ise kamu örgütlenmesine yoğunlaşarak farklı ilkeler geliştirmeye çalışmakta böylece hizmetin en verimli biçimde örgütlenebileceği modeli incelemektedirler. Gulick bu çabıyla idarecinin temel işlevlerini geliştirmiş ve POSDCoRB ya da PÖPaYED-B<sup>3</sup> olarak kullanılan kısaltmayı yaratmıştır (Gulick, 2003). Fayol da Gulick gibi idarenin işleyiş ilkelerini<sup>4</sup> ortaya çıkarmaya çalışmaktadır (Fayol, 1939).

Disiplin'in kuruluşunda egemen olan bu tartışmalar zamanla geliştirilse de odakta yine bahsettiğimiz iki sorunsal tutulmuştur. Bilimsel Okul'un ardılı Davranışçı Okul örgüt içindeki insan unsuruna daha fazla vurgu yapsa da bu vurgunun temelinde örgütün daha verimli çalıştırılması yatmaktadır. İnsana toplum içinde görece fazla yer vermesine karşın Davranışçı Okul da insanı 'birey' olarak ele almakta ve işin örgütlenmesinde verimliliğe odaklanmaktadır. Örgütte insan ast ve üstler arasındaki ilişki ile önderlik ve motivasyon konularıyla incelenmektedir (Fişek, 2005: 202 vd.).

Davranışçı Okul'dan sonra ve kendinden önceki okulları eleştiren iki isim olan H. Simon ve D. Waldo incelediğimiz iki temadan uzaklaşmamaktadır. Simon örgüt içinde iletişim, karar verme ve bireyler arası ilişkilere odaklanırken (verimlilik konusunu merkezde tutarken), Waldo demokrasi ve idarenin demokratik denetimi konularına yoğunlaşmaktadır. Simon'ın, örgütü "... bir karar verme ve doyum arama sürecine indirgediğini söyleyebiliriz" (Fişek, 2005: 229). Waldo ise demokrasinin kamu yönetimi tartışmalarından uzak tutulduğunu veya dışsal olarak ele alındığını oysa

<sup>3</sup> Bu kısaltma bir yönetimin planlama, örgütleme, personel alma, yönlendirme, eşgüdüm, denetim ve bütçeleme olarak sayılan temel unsurlarından oluşturulmuştur.

<sup>4</sup> Fayol'un 14 ilkesi olarak bilinen ilkeler şöyledir: iş taksimi, amirlik (otorite), inzibat (disiplin), kumanda (komuta) birliği, yürütme birliği, umumi menfaatlerin hususilere tercihi, iş bedelinin ödenmesi, merkeziyet, mertebe sistemi (hiyerarşi), intizam, hakkaniyet, memurlarda istikrar (iş güvencesi), teşebbüs fikri, memurlar birliği (Fayol, 1939: 27 vd.).

vatandaşlık ve demokrasi konusunun devlet örgütlenmesiyle doğrudan ilişkili olduğunu savunmuştur (Waldo, 1952). Bu iki ismi takip eden farklı okullar ortaya çıkmış ama bu okullarda da benzer temalar tekrar edilmiştir. Genel olarak soyutlarsak Simon'ın örgüt ve karar verme temelli yaklaşımı Kamu İşletmeciliği, Kamu Tercih ve Yeni Kamu İşletmeciliği, Waldo'nun demokrasi ve demokratik denetim temelli yaklaşımı da Yeni Kamu Yönetimi, Eleştirel Kamu Yönetimi ve Post-Modern Kamu Yönetimi gibi ekollerce takip edilmiştir.<sup>5</sup>

Kamu Yönetimi okullarında görünen bu iki temel sorunsal bürokrasinin toplumsal ve siyasal ilişkilerdeki yerini kısmen ihmal etmektedir. Teknik bir örgütlenme ve kırtasiyecilik ya da idarenin vatandaşlar tarafından denetlenmesi meselesi olmasından başka, bürokrasi, toplumsal ve siyasal ilişkiler içinde de yer almaktadır. Siyasetçiler tarafından sistemi krize sokmakla itham edilen, siyasilere direnen bürokratların ve kimi dönemlerde krizlere yol açan bürokrasinin sadece teknik kısmını değil bu ilişkiler içindeki yerini de görmek gerekmektedir.

Kamu Yönetimi yazınında bürokrasinin odaklandığı temalarla yetinmeyip, kavranışını geliştirmeye ve siyasal tarih gibi alanlarda onu analiz etmeye yarayacak biçimde, toplumsal ve siyasal ilişkiler içinden ele alan yaklaşımlar bulunmaktadır. Aşağıdaki üçlü gruplandırma, farklı yazarlar ve düşünürlerce temsil edilmektedir. Her başlık başka bir çalışmanın konusu olabilecek genişlikte olduğundan alanın öne çıkan temel isim ve yaklaşımlarına değinmekle yetineceğiz.

### **III. BÜROKRASIYE LİBERAL YAKLAŞIMLAR**

Başta anayasal monarşi ve parlamenter yönetim ilkelerini savunanları nitelemek için kullanılan “liberal” sözcüğü zamanla “bırakınız yapsınlar bırakınız geçsinler” ilkesini savunanlara ilaveten basın özgürlüğü, düşünce ve ifade özgürlükleri gibi hakları da içerecek biçimde genişlemiştir (Yayla, 2002: 15-16). Bu genişlemeye ve siyasal liberalizm ile iktisadi liberalizm gibi ayrışmalara rağmen liberalizmin temel analiz nesnesi bireydir. Bireyin özgürlüğünün merkezde tutulduğu analizde, siyasal erk/devlet, özgürlüğe müdahale etme ihtimali olan bir engel olarak ele alınır. Düşünürler tarafından tonları farklılaşsa da negatif özgürlük vurgusu ve devletin birey özgürlüklerine müdahalesine karşı bir tavır egemendir. Liberal düşüncede

---

<sup>5</sup> Bu ekollerin ayrıtısına burada girilmeyecektir. Bunların temel isim ve tartışmaları için bkz. (Çiğeroğlu ve Özgür, 2011; Tullock, 2002; Üstüner, 2000; Zengin, 2008)

siyasal iktidarın sorumluluğu, bireyin doğal haklarının korunmasıdır (Birler, 2014: 305). “Sınırlı ve sorumlu devlet” anlayışı olarak da ifade edilen bu ilke, devletin, adalet, savunma ve güvenlik, eğitim, sağlık ve bazı altyapı hizmetleri dışındaki alanlara devletin müdahil olmamasını gerektirir (Aktan, 1995: 5). Liberal kuramın bürokrasiye bakışı da bu ilke etrafında belirlenir.

Liberal kuramcılar içinde bürokrasiyle ilgili ilk önemli vurgu J. S. Mill’e aittir (Eryılmaz, 2013: 82). J. S. Mill, devlet memurlarını/ memurlar sınıfını, hükümet müdahalesiyle ilişkili olarak incelemektedir. Temel vurgusu hükümetin/devletin genişlemesinin olumsuz oluşudur. J. S. Mill’e göre “hükümet tarafından zaten yapılmakta olan görevlere eklenen her yeni görev... gitgide halkın aktif ve hırslı kısmını... hükümetin ya da... bir partinin çanak yalayıcıları” haline getirecektir (2014: 165). Hükümet müdahalesinin genişlemesi, yetenekli insanların devlet işlerinde harcanması, memur kitlesinin kırtasiyecilik içinde iş görmek zorunda kalmaları anlamına gelmektedir. İdare, dışından denetime tabi tutulmalıdır. (Mill, 2014: 165 vd.). J. S. Mill’in kısaca aktardığı bu çıkarımlar bürokrasi tartışmaları içinde güncelliğini korumaktadır. Hantallık ve verimsizlik, memurların yeteneksizleşmesi/vasıfsızlaşması, idarenin denetimi gibi konular hâlâ güncel tartışmalar içinde yer almaktadır.

Anlaşılabileceği üzere liberal kuramın birey-devlet karşıtlığı olarak kurduğu ikilikte devlet müdahalesi meselesi merkezdedir. Bürokrasiye dair tartışmalarda da bu konu öne çıkmaktadır. Öyle olunca, devlet müdahalesinin kurumsallaştığı Keynesyen dönemdeki tartışmaların yüzünün bürokrasiye dönmüş olması da kaçınılmazdır. Liberal kuramın bürokrasiye dair tavrı Keynesyen müdahaleci dönem ve onun aşılması süreçlerine bakılarak çıkarılabilir; böylece Hayek ve Mises gibi isimler ile Kamu Tercih gibi yaklaşımlar ön plana çıkacaktır.

Hayek, özellikle 2. Dünya Savaşı yıllarında, Almanya ve Sovyetler Birliği’nde ortaya çıkan ve bireyciliktense kolektiviteye dayanan anlayışı eleştirmektedir. Hayek’e göre iktisadi özgürlük olmadan şahsi özgürlük olmayacaktır. Oysa devlet daha önce ilgilenmediği alanlara müdahale etmekte, toplumların eğilimleri ferdiyetten devletle gerçekleşen bir tür kolektivizme kaymaktadır (Hayek, 1995: 14-16). Devletin iktisattan tamamen el çekmesi mümkün olmasa da müdahalenin her alana el atan planlama biçiminde olmaması gerekmektedir; “fertlerin bilgi ve teşebbüslerine en geniş

imkânları sağlayacak şartları hazırlayıp, mümkün olan en iyi planları yapmak işini bizzat fertlere bırakmakla” yetinilmelidir (Hayek, 1995: 35).

Hayek’in devlet ve planlamaya dair görüşünü bürokrasi açısından Mises *Bürokrasi* isimli kitabında (2010) geliştirmektedir. Mises’in, Giriş bölümünde özellikle karşı çıktığı konu, bürokrasinin içeriğinden çok parlamentoya veya kanunlara değil kendi koyduğu kurallara göre faaliyette bulunması yani otoriterleşme eğilimidir. (Mises, 2010). Mises’e göre bürokrasi ve bürokratlar için asıl tehlike onların kendilerini devletin kutsal bir temsilcisi olarak görmeleridir, oysa bürokrasi daha çok kanunların uygulanmasında bir vasıta olmalıdır (Mises, 2010: 110). Mises ayrıca J. S. Mill’de olduğu gibi memurların birer seçmen olduğunu hatırlatmaktadır. Büyük bir kitlenin hükümetin parasıyla geçinmesi durumunda temsili demokrasilerin yaşayabilme şansı azalmaktadır (Mises, 2010: 116).

Hayek ve Mises’in devlet müdahalesi, planlama ve bürokrasiye dönük yaptıkları eleştiriler günümüze kadar etkilerini hissettirmektedir. Aynı eleştirilerin devamı olarak Keynesyen dönemin son bulduğu 1980’li yıllarda, devlet ve bürokrasiye dair başka isim ve yaklaşımlar takip edilebilir. Bunların Kamu Yönetimi yazınında etkileri hissedilen Kamu Tercihi yaklaşımı konumuz açısından özellikle önemlidir. Kamu Tercihi yaklaşımı metodolojik bireyciliğin (*methodological individualism*) sunduğu bir analiz çerçevesinden örgütleri ve bürokratları incelemektedir. Devletin müdahalesinin sürekli olarak kriz doğurduğunu (*government failure*) savunan bu görüşe göre devlet ve bürokrasi sürekli bir genişleme eğilimine girmektedir. Örgütler kendi çıkarları peşinde koşmakta olduğundan verimlilikten uzaklaşmakta ve genişlemektedir. Bürokratların temel motivasyonları da verdikleri hizmetten çok kendi statülerini, güçlerini ve boş zamanlarını arttırmak olmaktadır. Bürokratlar daha fazla kaynak ele geçirmeye çalışmaktadırlar (Tullock, 2002: 82; Tullock, Seldon ve Brady, 2002: 54).

Görüleceği üzere liberal kavrayışta bürokrasiye dönük dikkat çeken birkaç eğilimden söz edilebilir. Öncelikle devlet ve bürokrasi bireyin siyasal ve iktisadi özgürlüğünün karşısında konumlanan, bu özgürlüğe müdahale etme ihtimali olan birer unsurdur. Devletin üstlenmesi gereken işlevler bulunmakla beraber bu işlevler bireyin özgürlüklerine etki etmemelidir. O nedenle sınırlanmış bir çerçeve içinde kalmalıdır. Bürokrasi ama özellikle planlı döneme has bürokrasi, bu çerçeveyi aşmakta olduğundan eleştiriyle

karşılaşır. İdare(ciler) kendilerini, yasanın verdiği yetkileri açacak biçimde konumlandırmaktadırlar. Bireyin özgürlüğünün en önemli sağlayıcılarından olan iktisadi özgürlüğe müdahil olunması siyasal özgürlüğünü de sınırlamaktadır. Bürokrasi yasaları uygulayan bir merci olmalı, kendini yasa yaratan bir özne haline getirmemelidir.

Bürokrasiye liberal yaklaşımlar, onu toplumsal ilişkiler içinde, daha çok birey-devlet çelişkisi bağlamında ele almaktadır. Yukarıda andığımız iki sorunsal (verimlilik ve denetim) açısından ele alındığında bu yaklaşım, denetim temasına yakın görünmektedir. Yine de bu temayı derinleştirerek, tartışmayı bireyin siyasal ve iktisadi özgürlüğü bağlamına yerleştirmek mümkündür. Bu yolla bürokrasinin, teknik bir inceleme nesnesi olarak ele alınmasından vazgeçilebilir; bireyi odağına alan bir toplumsal kavrayış işletilebilir.

#### IV. WEBERCİ BÜROKRASİ ANLAYIŞI

Sosyoloji ya da Siyaset Bilimi gibi bilimlerde olduğu üzere Kamu Yönetimi Disiplini'nde de bürokrasi konusunda en çok anılan isimlerden biri M. Weber'dir. Bürokrasi hakkında ilk kapsamlı çalışmaları yapan Weber bürokrasiyi hem bir örgütlenme ve işleyiş biçimi hem de ona denk düşen memurlar yani insan boyutuyla ele almaktadır. Weber'in bürokrasiyi incelediği diğer bir yön de insanların davranışlarına kadar etki eden bir toplumsal kurum olmasıdır.<sup>6</sup>

Weber bürokrasiyi, onun belli özelliklerini esas alarak tartışmaktadır (Weber, 1992, 1995). Bunun nedeni bürokrasiyi ideal tip olarak kurmasıdır; ideal tip "(g)örgül gerçeği yansıtmayan ve onunla özdeş olmayan ancak görgül gerçeğin bu düşüncel [ideal] yapıdan ne ölçüde ayrıldığı (ya da yaklaştığını) ölçmek amacıyla oluşturulmuş... kavramsal bir soyutlama ve bilgi aracıdır" (Gülmez, 1975: 53). Öyleyse Weber'in bürokrasi olarak anlattığı kurum, gerçekte tam haliyle karşımıza çıkmaz çünkü anlatılan farklı örneklerde yer alan kimi özelliklerle inşa edilmiştir.

Weber'e göre bürokrasi, yasal otoritenin en arı halidir ve en ussal örgütlenme biçimidir (Weber, 1995: 321-322). Weber bürokrasiyi, işleyiş (*function*) tarzına göre altı temel özellikle niteler (Weber, 1992: 51-52). (1) Yasal veya yönetsel düzenlemelerle resmi yetki alanları belirlenmiş, idari faaliyetler görev olarak belirlenmiş, emir verme yetkisi tahsis edilmiş ve

<sup>6</sup> Çalışmada bu yön üzerinde durulmayacaktır. Konuyla ilgili bkz. (Aytaç, 2005).

görevleri yerine getirecek kurallara göre belirlenmiş belli kişiler istihdam edilmiştir. Bu alt özellikler devlet alanında bürokrasiye, devlet alanında kurumlara/dairelere, özel ekonomilerde de işletmeye denk düşmektedir.<sup>7</sup> (2) Örgütlenme hiyerarşik bir düzenle kademelendirilmiştir. (3) İşlemler yazılı olarak kayıt altına alınmış, özel hayatla işyeri ve görevlilerle kurumlar ayrılmıştır. (4) Ofisin yönetilmesi uzmanlık eğitimi gerektirmektedir. (5) Ofis görevlilerin tam kapasite çalışmasını gerektirmekte, ikinci bir işe imkân tanımamaktadır. (6) Ofisin yönetimi değişmeyen ve detaylı ama öğrenilebilir genel kurallara göre gerçekleştirilmektedir. Bunun için kamu yönetimi ya da maliye gibi belli alanlarda eğitim ve uzmanlık gerektirebilmektedir. Weber'in saydığı bu özellikler hem kamu örgütleri hem de özel örgütler için geçerlidir.

Weber'in özelliklerini saydığı bu "ussal" örgütlenme biçimi buna uygun bir personele ihtiyaç duymaktadır. Weber'in memurlara dair görüşlerini iki çalışmasından çıkaracağımız kimi özelliklerle açıklayabiliriz (Weber, 1992: 52 vd.; 1995: 322 vd.). Bu kaynaklara göre görevliler tek yöneticili (monokratik) bir yapı içindedirler ve atanma ile görevleri kişisel ilişkilerden arınıp belli kurallara bağlanmıştır. Yetki sahibine sadece görevleri açısından bağlı olan bu kişiler genellikle başka bir işle uğraşamazlar (memurluk meslektir), o meslek içinde yükselirler. Mesleğe giriş herkese açık bir sınavla gerçekleşir, bunu ölçecek bir eğitim belgesi (diploma) ve sınav şartı koşulabilir. Memurlara bir maaş ödenir ve emeklilik hakkı da söz konusudur. Memurun toplumsal konumu da farklılaşmıştır, genellikle toplum içinde bir saygınlık arayışındadır.<sup>8</sup>

Weber'in bürokrasi kavrayışı başta Kamu Yönetimi olmak üzere pek çok bilim ve disiplinde etki doğurmuştur. Weber'in bürokrasinin özellikleri olarak saydığı özelliklere fazla yoğunlaşıldığından onu esas alan bir incelemede dahi bürokrasinin toplumsal tarafı ihmal edilebilmektedir. Oysa çizdiği çerçevede bürokrasinin belli toplumsal "gelişim" düzeylerinde ortaya çıkabileceği savunulmakta ve belli özellikler sıralanmaktadır. Örneğin bürokrasiden sadece modern devlet ve kapitalist ekonomilerde söz edilebilmektedir. Eski dönemlerin devletlerinde bürokratik yapılar görülebilmekte olsa da bunlara bürokrasi demeye imkân bulunmamaktadır. Ayrıca bürokrasinin bir parçası, insan unsuru olarak görülen memurluk da ancak belli bir gelişmişlik seviyesinde (örneğin para ekonomisinin gelişmiş olması durumunda) ortaya

---

<sup>7</sup> Bürokrasi bu nedenle modern devletlerdeki ve gelişmiş kapitalizmlerdeki en gelişkin haliyle anlaşılmalıdır (Weber, 1992: 51).

<sup>8</sup> Ayrıca bkz. (Eryılmaz, 2013: 59-72; Fişek, 2005: 110-115)



çıkabilecektir; görevlilerin kişisel bağlardan azade olarak çalışabilmeleri yani özgür olmaları gerekmektedir. Ayrıca Weber'in çizdiği memurluk veya bürokrat tipolojisi memurların sosyolojik olarak analiz edilmesine imkân sağlamaktadır.

## V. BÜROKRASIYE MARKSİST YAKLAŞIMLAR

Marksist kuramcılar devleti egemen sınıfın egemenliğini sürdürdüğü bir "araç" olarak kabul etmektedirler (Yılmaz, 2002). Çoğu Marksist de bürokrasiyi bu çerçeveden değerlendirmektedir. Marksist kuramda bürokrasi kapitalist toplumlara özgü bir yönetim usulü ve bir yönetim-yürütme aygıtı iken bürokrat ise toplumdan görece ayrılmış bir toplumsal katmandır (bkz. Fişek, 2016: 25).

Bürokrasiyi konu edinen Marksist yaklaşımları üç grup altında ele almak mümkündür. Araçsal ve yapısal yaklaşımlar (Miliband, 1969; Poulantzas, 2014) bürokrasiyi ve bürokrati toplumsal sınıflar ve devlet dolayısıyla incelemektedir. Son grup ise (Burnham, 1941; Rizzi, 1985) bürokratları yeni bir toplumsal sınıf olarak görmeye yatkındır.

Miliband devleti bir kurumlar bütünü olarak görmektedir. Bu kurumların yöneticilerinden oluşan kesimi de "devlet elitleri" olarak nitelendirmektedir. Devlet sisteminde sadece devlet elitleri etkili olmamakla beraber bunların etkisi yadsınamaz niteliktedir (Miliband, 1969: 54 vd.). Miliband'ın temel amacı bürokratların/devlet elitlerinin içinden çıktıkları toplumsal sınıfları tespit etmektir. Diğer deyişle bürokratların toplumsal davranışlarını ve sınıflar arası mücadeledeki yerlerini belirlemek üzere, egemen sınıflarla olan ilişkilerine odaklanmaktadır. Sosyolojik verilere dayanarak, Miliband, devlet elitlerinin egemen sınıflarla aynı toplumsal ve kültürel geçmişlerden geldiğini savunmaktadır. Memurlar için de durum benzerdir, memurlar tarafsız olmaktan çok sermaye sınıfına yakın davranmaktadırlar (1969: 128). Devlet elitleri veya bürokratların sermaye sınıfıyla aynı köklerden geldiğini, aynı okullarda okuyup benzer hayatları sürdürdüklerini belirtmektedir. Devlet elitlerinin bu konuma gelebilmek için sermaye sınıfıyla yakın ilişkilerinin bulunması bir gerekliliktir.

Yapısal analiz ise Miliband'ı toplumsal sınıfları kişiler arası ilişkilere, sınıflarla devlet arasındaki ilişkiyi de bireyler ve toplumsal gruplar arasındaki ilişkilere indirgemekle itham etmekte ve karşı çıkmaktadır (Poulantzas, 2013: 250). Miliband'ı reddeden Poulantzas bürokrasiyi devlet,

egemen sınıflar-egemenlik altındaki sınıflar arası ilişki, kapitalizm ve kapitalist devlet, iktidar bloğu gibi kavramlar üzerinden, daha kompleks olarak kurulan bir analiz çerçevesi sunmaktadır. Poulantzas'ta da devlet egemen sınıfların elindeki bir iktidar aracı olarak kurgulanmaktadır. Somut kapitalist toplumlarda, toplumsal öznelerin (yani sınıf ve sınıf fraksiyonlarının) devleti kontrollerinde tutmak gibi bir siyasal mücadele içinde olduklarını savunmaktadır. Devlet ve onun idari kısmı olan bürokrasinin toplumsal ilişkilerdeki yeri ve kazandığı işlevler, bu siyasal mücadeleler tarafından belirlenmektedir (2014: 391 vd.). Bürokrasinin insan unsuru olarak görülebilecek olan bürokrat da bu mücadeledeki yeri ve işlevine göre etkinlikte bulunmaktadır. Kimi tarihsel dönemlerde ("konjonktürde") bürokrasi siyaset sahnesine çıkarak açıkça bir toplumsal özne ("toplumsal kategori"ye) dönüşebilmektedir. Yani özetle bürokrasi sınıflar arasındaki siyasal mücadelede bir hedef, bürokrat da bu mücadelede bilerek ya da bilmeyerek farklı çıkarları temsil eden bir siyasal özne olarak kurgulanmaktadır.

Araçsalcı yaklaşım bürokrasinin daha çok insan boyutuna odaklanmaktadır. Devlet elitlerinin ve memurların geldikleri toplumsal katmanları araştırmakta ve onları sermaye sınıfının devlet içindeki uzantısı olarak görmektedir. Yapısalcı analiz ise bürokrasiyi kapitalist devletin, siyasal mücadelelerden etkilenen bir parçası ve bürokrati da bu siyasal mücadelelerde bir konum işgal eden toplumsal bir özne/aktör olarak görmektedir. Trotsky'nin Sovyet bürokrasisine dönük eleştirilerinden etkilenen ama bürokratların sınıfsal nitelikleri konusunda onu aşırı uçlara taşıyan son yaklaşım ise Rizzi (1985) ve Burnham (1941) üzerinden incelenebilir. B. Rizzi, ilk olarak 1939'da yayımlanan eserinde "bürokratik kolektivizm" kavramsallaştırmasını kurmaktadır. Buna göre dünya genelinde ABD'de, Nazi Almanyası'nda ve Sovyet Birliği'nde<sup>9</sup> yöneticilerin/bürokratların egemen hale gelmeye başladığı, üretim ve bölüşüm faaliyetlerini uzmanların denetimi altında olduğu iddia edilmektedir. Bu gidişi, Marksistler tarafından öngörülemeyen yeni bir üretim tarzı, yani bürokratik kolektivizm, olarak adlandırmaktadır. Bu yeni tarzda egemen sınıfın mülkiyetle olan ilişkisi devlet vasıtasıyla inşa edilmektedir (1985: 61 vd).

---

<sup>9</sup> B. Rizzi'nin eseri Almanya, Sovyetler Birliği ve ABD'yi ele almaktadır, okuyabildiğimiz çevirisinde ise sadece Sovyetler Birliği'ne yer verilmiştir. (Kırs. Rizzi, 1939; Rizzi, 1985)

Rizzi'ye yakın bir analiz inşa eden diğer isim ise J. Burnham'dır. Burnham da yeni bir toplumun, menajerler toplumunun, doğmakta olduğunu ifade etmektedir. Burnham'a göre toplumlarda üretim araçlarının sahipliği ve üretimin bölüşülmesi için sürdürülen bir kavga vardır ve gelinen noktada yöneticiler de bu kavganın içindedir (1941: 71). Özel işletmelerde ve kamu işletmelerinde her ne kadar mülkiyete sahip olmasalar da neyin ne kadar üretileceğine karar verenler yöneticiler/uzmanlardır. Böylece Burnham menajerleri yeni egemen sınıf olarak ilan etmektedir. Tıpkı Rizzi gibi Burnham da bu eğilimin sadece Sovyetler Birliği'nde değil dünya genelinde egemen olduğunu savunmaktadır.

Görüldüğü gibi Marksizm bürokrasiyi toplumsal sınıflar ve onların arasında süregelen mücadelelerle ilişkilendirerek ele almaktadır. Bu çerçeveden yararlanılarak bürokrasi ve bürokratların toplumsal öznelere olan ilişkisine tespit etmek mümkündür. Bürokraside meydana gelen dönüşümler de bu çerçeveye açıklanabilir.

## **VI. SONUÇ**

Bürokrasi ve bürokratlar Kamu Yönetimi yazınında verimlilikle ve denetimle ilgili olarak ele alınmaktadır. Oysa pek çok siyasetçinin dile getirdiği gibi bürokratlar, siyasal ilişkiler içinde kimi zaman siyasiler aleyhinde kararlar alabilmektedirler. Bürokratlar, uzmanlık bilgilerine dayanan güçlerinin yanı sıra kurumlarının siyasal ilişkilerdeki yerine göre potansiyel olarak barındırdıkları güç sayesinde siyasal kararlar alabiliyorlarsa onların tarafsız olduğunu belirtmek mümkün değildir. Bürokrasi ve bürokratlar toplumsal ilişkilerin içinde yer almaktadır ve bazen bu ilişkilerde taraf olmak durumundadırlar.

Bürokrasiyi ve bürokratları, toplumsal ilişkilerin içindeki yerleriyle ele alan kuramsal yaklaşımlar, üç kategori halinde yukarıda incelendi. Liberal, Weberci ve Marksist bu üç grup yaklaşımın bürokrasiye bakışları, toplumu kavrama tarzları tarafından belirlenmektedir. Liberalizm, toplumu birey üzerinden anlamlandırdığından bürokrasiyi de birey ve devlet bağlamına oturtmaktadır. Bu nedenle bürokrasi, devletin bireylere olan müdahalesi ve bireylerin özgürlük alanına olan temasıyla incelenmektedir. Weberci pozisyon ise toplumu kurumlar dolayısıyla incelemekte olduğundan, bürokrasiyi de kurumsal özellikleri ve toplumsal kurumlarla olan ilişkisine göre tarif etmektedir. Bürokrasiyi memurların toplumsal statüleri, bürokrasinin biçimsel(*formal*) işleyişi gibi sorunsallar üzerinden ele

almaktadır. Marksistlerin toplum kavrayışı ise toplumsal sınıflar arasındaki mücadele ve çelişkiler tarafından çerçeveslendirilmektedir. Bürokrasiyi de bu nedenle, toplumsal mücadele içinde önemli bir yer tutan devlet aygıtı vasıtasıyla veya toplumsal bir özne olarak analize katmaktadır. Bürokrasi toplumsal ilişkilerde ya bir toplumsal özne veya öznelerin mücadelesine konu olan bir araç olarak kurgulanmaktadır.

Bürokrasi ele alınırken bu kuramsal pozisyonlardan yararlanmak, bürokrasinin ve onun dönüşümünün daha geniş bir perspektifle incelenbilmesine imkân sağlayacaktır. Kamu Yönetimi yazını içinde hâkim olan, bürokrasiyi verimlilik ve denetim odaklı inceleme eğilimi, bürokrasinin toplumsal boyutunu kısmen ihmal etmektedir. Oysa bürokrasinin farklı dönemlerde farklı özellikler ve anlamlar yüklenmesi, tarihi ve dönüşümü gibi konular ancak toplumsal yanlarıyla beraber ele alındığında anlamlı olarak analiz edilebilecektir. Yukarıda anılan kuramsal pozisyonlar, bürokrasiyi toplumsal boyutuyla ele alan yaklaşımların genel bir şablonu olma işlevini üstlenecektir.

## KAYNAKÇA

- AKTAN, Coşkun Can. (1995), "Klasik Liberalizm, Neo-Liberalizm ve Libertarianizm", *Amme İdaresi Dergisi*, cilt. 28, S. 1, ss. 4-33.
- AYDIN, Recep. (2017), *1980'li Yıllarda Türkiye'de Siyasal İktidar ve Bürokrasi İlişkisi.*, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara.
- AYTAÇ, Ömer. (2005), "Modern Bürokratik Kurumlar ve Baskı Düzenleri", *Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, cilt.15, S. 1, ss. 249-278.
- BİRLER, Ömür. (2014), "Liberalizm", G. Atılğan ve A. E. Aytekin (Ed.), *Siyaset Bilimi: Kavramlar, İdeolojiler, Disiplinler Arası İlişkiler*. Ankara: Yordam. 4. Basım, ss. 299-315.
- BURNHAM, James. (1941), *The Managerial Revolution: What Is Happening in the World*, New York: The John Day.
- CİĞEROĞLU, Mısra ve ÖZGÜR, Hüseyin. (2011), "H. George Frederickson ve Kamu Yönetimi Disiplinindeki Yeri", *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, S. 29, ss. 279-290.
- ERYILMAZ, Bilal. (2013), *Bürokrasi ve Siyaset: Bürokratik Devletten Etkin Yönetime*, İstanbul: Alfa, 5. Baskı.
- FAYOL, Henri. (1939), *Sinai ve Umumi İşlerde İdare* (Çev. M. A. Çalikoğlu). İstanbul: İnhisarlar Umum Direktörlüğü.
- FİŞEK, Kurthan. (2005), *Yönetim*, Ankara: Paragraf.
- FİŞEK, Kurthan. (2016), "Bürokrasi Üzerine", (R. Aydın ve M. Çakır, Çev.) içinde L. Demirelli ve R. Aydın (Ed.), *Das Yönetim: Devlet, İktidar ve Bürokrasinin Marksist Analizi*. Ankara: Notabene, ss. 21-49.
- GULICK, Luther. (2003), "Notes on the Theory of Organization", içinde K. Thompson (Ed.), *The Early Sociology of Management and Organizations, V: 4, Papers on the Science of Administration*. Londra: Routledge, ss. 1-49.
- GÜLMEZ, Mesut. (1975), "Weber ve İdeal Tip Bürokrasi Anlayışı", *Amme İdaresi Dergisi*, cilt. 8, S. 1, ss. 47-73.

- HAYEK, Friedrich A. von. (1995), *Kölelik Yolu* (Çev. T. Feyzioğlu ve Y. Arsan). Ankara: Liberal Düşünce.
- MILIBAND, Ralph. (1969), *The State in Capitalist Society*. New York: Basic Books.
- MILL, John Stuart. (2014), “Özgürlük Üstüne”, (Çev. A. Ertan), Belge Yayınları (Ed.), *Özgürlük Üstüne ve Seçme Yazılar*, İstanbul: Belge Yayınları, 4. Baskı, ss. 11-177.
- MISES, Ludwig von. (2010), *Bürokrasi* (F. Ergin ve A. Yayla, Çev.). Ankara: Liberte.
- POULANTZAS, Nicos. (2013), “Kapitalist Devlet Sorunu” (Çev. A. Sarı ve S. Güzelsarı), J. Martin (Ed.), *Poulantzas Kitabı: Seçme Yazılar*, Ankara: Dipnot, ss. 245-265.
- POULANTZAS, Nicos. (2014), *Siyasal İktidar ve Toplumsal Sınıflar* (Çev. Ş. Ünsaldı), Ankara: Epos.
- RIZZI, Bruno. (1939), *La Bureaucratization du Monde: Le Collectivisme Bureaucratique, Quo Vadis America?*. Paris.
- RIZZI, Bruno. (1985), *The Bureaucratization of the World* (Çev. A. Westoby), New York: The Free Press.
- SAGER, Fritz ve ROSSER, Christian. (2009), “Weber, Wilson, and Hegel: Theories of Modern Bureaucracy”, *Public Administration Review*, cilt.69, S. 6, ss. 1136-1147.
- TAYLOR, Friedrich Winslow. (1919), *The Principles of Scientific Management*. New York: Harper And Brothers Publishers.
- BOZKURT, Ömer; ERGUN, Turgay ve SEZEN, Seriya (Ed.), (1998), *Kamu Yönetimi Sözlüğü*. Ankara: TODAİE.
- TULLOCK, Gordon. (2002), “Kamu Tercihi” (Çev. C. C. Aktan), Coşkun Can Aktan (Ed.), *Anayasal İktisat*. Ankara: Siyasal.
- TULLOCK, Gordon; SELDON, Arthur ve BRADY, Gordon L. (Ed.), (2002). *Government Failure: A Primer in Public Choice*. Washington, DC: Cato Institute.
- ÜSTÜNER, Yılmaz. (2000), *Kamu Yönetimi Kuramı ve Kamu İşletmeciliği Okulu. Amme İdaresi Dergisi*, 33(3), 15-31.
- WALDO, Dwight. (1952), “Development of Theory of Democratic Administration”, *The American Political Science Review*, cilt. 46, S. 1, ss. 81-103.
- WEBER, Max. (1992), “Bureaucracy”, J. M. Shafritz ve A. C. Hyde (Ed.), *Classics of Public Administration*. California: Wadsworth Publishing Co., 3. Baskı, ss. 51-101.
- WEBER, Max. (1995), *Toplumsal ve Ekonomik Örgütlenme Kuramı* (Çev. Ö. Ozankaya). Ankara: İmge.
- WILSON, Woodrow. (1961), “İdarenin İncelenmesi” (Çev. N. Abadan), T. S. İ. Derneği (Ed.), *Woodrow Wilson: Seçme Parçalar*, İstanbul: Türk Siyasi İlimler Derneği Yayınları, ss. 53-74.
- YAYLA, Atilla. (2002), *Liberalizm*. Ankara: Liberte.
- YILMAZ, Ahmet. (2002), *Kapitalist Devleti Anlamak*. İstanbul: Aykırı.
- ZENGİN, Ozan. (2008), “Kamu Yönetimi Disiplininde Eleştirel Kuram: Box ve Denhardt Üzerine Bir İnceleme”, *Amme İdaresi Dergisi*, cilt. 41, S. 3, ss. 1-39.

