

Bürokrasi Kuramları Üzerine Bir Okuma
Örsan Ö. Akbulut, TODAİE Asistanı
11.10.2003, Ankara

Merkantil Gelenek

Kameralizm

Temel Özelliği Kuram olmaktan çok bir çalışma alanıdır.

Gelişimi II. Friedrich, Prusya'da, Devletin başarılı yönetsel uygulamalarını sistemleştirmek amacıyla, Frankfurt Üniversitesi'nde Kameralizm kürsüsü oluşturmuş böylece, yönetimi bir öğretim konusu haline getirmiştir. Kameralizm, Prusya'da 16 ve 18.yy. arasında merkantilizmin iktisadi refahı devlet eliyle gerçekleştirme amacını bilimsel yönden destekleyen, sosyal ve ekonomik bilimler toplamıdır. Kameralist gelenek, kamu yöneticilerinin, sermaye birikimi sürecinde yönlendirici ve öncü rol üstlenmeleri doğrultusunda bilgi üretir.

Önemli İsimleri

Von Osse

George Zincke

Johann Von Justi³

Bürokrasi Kuramları¹

Liberal Kuramlar²

Temel Özellikleri

- 1- Bürokrasi olgusu temel olarak bir örgüt tipi olarak kavranmakta ve incelenmektedir.
- 2- Kapitalist ulus devletin bürokratik örgütlenmesi idealleştirilerek;
 - a- tarihteki bürokratik- yönetsel yapılanmalar kapitalist-modern devletin bürokratik özellikleri koşullanması çerçevesinde kavranmakta,
 - b- merkez Kapitalist ulus devlet dışındaki ülke bürokrasileri de, bu ideale uygunluk veya yakınlık açısından değerlendirilmektedir.
- 3- Bürokrasinin bir örgüt tipi olarak ele alınmasının bir sonucu olarak, kamu bürokrasisi ayırımı yapılmamakta, bürokrasi devlet bütünü içinde kavran[veya (a)]mamaktadır.

Ana Kuram. Max Weber'in Bürokrasi Kuramı⁴

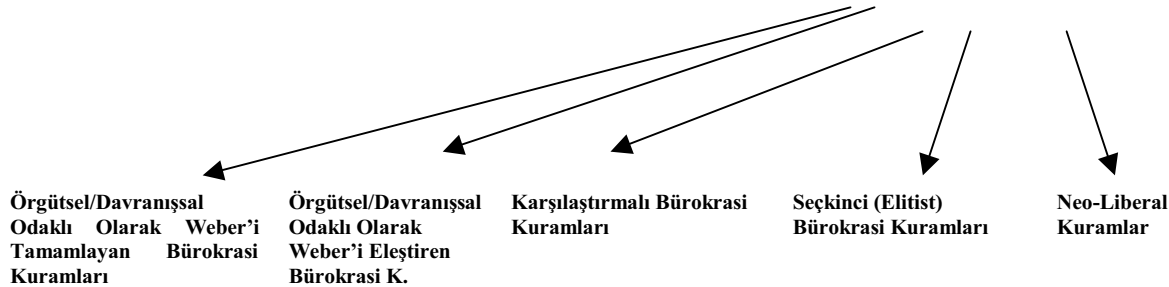
Ana Kuramın Varsayımı Bürokrasi, çağdaş toplumlara özgü, rasyonel ve büyük ölçekli örgütlenme biçimidir.

Ana Kuramın Yaklaşımı Toplumsal, örgütsel ve siyasal.

Diğer Liberal Bürokrasi Kuramları

Temel Özellikleri

- 1- Ana Kuramın, sadece *örgütsel* yaklaşım biçimini temel almışlardır.
- 2- Weberyen Kuramın ana kabullerini reddetmezler.



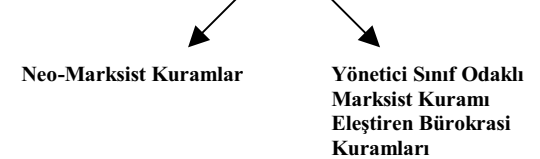
Marksist Kuramlar

Temel Özellikleri

- 1- **Metodolojik Ön Açıklama** Marksist yazında, Marksizmin bir devlet kuramının olmadığı saptaması yapıldığından ayrı bir bürokrasi kuramının da olduğunu söylemek bu çerçevede zordur. Ancak, her kuramın kavramsal araçları ve yaklaşım biçimi birbirinden farklı olacağından, Liberal kuramda ayrı bir bürokrasi kuramının olduğu koşullanmasıyla, Marksist kuramda da benzer bir yaklaşımı aramak metodolojik yanlışlıklara yol açar. Marksist analiz araçları ve yaklaşımı kullanılarak bürokrasi olgusu ve devletin analiz edilmesi mümkündür, yapılmaktadır. Önemli olan, egemen paradigmadaki metodolojik koşullanmaları aşarak olguları açıklamaya çalışmaktır.
- 2- Marksist kuram, bürokrasi ve tüm yönetim olgusunu üretim biçimleri ve devlet olgusu bütününde görür. Bu çerçevede içinde, bürokratin konumunu sınıf ilişkileri kapsamında saptamaya çalışır.

Ana Kuram. K. Marx- F. Engels ve V.I. Lenin'in Marksist Kuramı

Ana Kuramın Yaklaşımı Devlet dört ayrı yaklaşımla açıklanmaya çalışılır: a- **Araççı Yaklaşım.** Devletin egemen sınıfın bir aracı olduğu varsayımına dayanır⁵. Ortodoks Marksist yaklaşımın devlet kuramı olduğu söylenir. b- **İşlevsel Yaklaşım.** Devletin toplumun düzenini sağlamaya dönük bir işlevinin olduğunu varsayar. Ancak, devletin bu konumu, onun kapitalist niteliğini değiştirmez⁶. c- **Sınıf Dengesi (Arbiter) Yaklaşımı.** Belli bir öneme özgü olarak devletin görece özerkliğini temel alır⁷. d- **Tekelci Kapitalizm Yaklaşımı.** Rekabetçi kapitalizm sonrasında, sermayenin merkezileşmesi ve yoğunlaşmasıdır. Devlet, sermaye birikiminin dinamizmini korumak için, müdahaleci bir konumda bulunur.



Örgütsel/Davranışsal Odaklı Olarak Weber'i Tamamlayan Bürokrasi Kuramları

Temel Özellikleri
Bürokrasi, sadece ölçek olarak sahip olduğu büyüklükten dolayı bu isimle incelenmektedir. Dolayısıyla, bu modeller, kolaylıkla örgüt kuramları başlığı altına sokulabilir. Zaten, bunlar kuram olmaktan çok modeldirler. Yazında da, Bürokrasinin beklenmeyen sonuçlarıyla ilgili modeller olarak adlandırılırlar.

Ana Varsayımları Bireyler birer makine gibi davranmanın hesapta olmayan sonuçlarının, makine modelinin sürekli kullanımına yol açtığıdır.

Merton Modeli. Örgüt içi öğrenmenin yarattığı işlevsizliklerle ilgilenir.

Selznick Modeli. Yetki devrinin olumlu ve olumsuz sonuçlarıyla ilgilenir. Yetki devri yapıldığında, ya alt birimlerde uzmanlaşma gereği artar ve olumlu bir durum ortaya çıkar ya da alt birimlerin örgüt amaçlarından çok kendi amaçlarına daha fazla öncelik vermeleri gibi olumsuz bir sonuç doğurabilir.

Gouldner Modeli. Çalışma usullerini düzenleyen genel ve gayri şahsi kuralların kullanımının yarattığı davranışsal etkileri ele alır⁸.

Örgütsel/Davranışsal Odaklı Olarak Weber'i Eleştiren Bürokrasi Kuramları

Temel Özellikleri
Tamamlayıcı modellerden en önemli farklılıkları, teknoloji ve kültür değişkenlerine yer vermeleridir. Ancak bu özellik, bu kuramların örgüt odaklı olmalarını ortadan kaldırmamaktadır.

W. Bennis. Weberyen modelin değişen teknoloji karşısında yetersiz olduğu ve geleceğin örgütlerinin geçici nitelikte olacağını ileri sürer⁹.

M. Crozier. Bürokrasi, kültürel değişkenlerin şekillendirdiği örgüt içi güç ilişkileri incelenerek anlaşılabilir¹⁰.

Karşılaştırmalı Bürokrasi Kuramları

Temel Özellikleri
Bürokratik yapılar, modernleşme kuramlarından hareketle, geleneksel-modern toplum dikotomisi çerçevesinde ele alınır. Yola çıkış noktası, yine örgütsel olmakla beraber yenilik olarak ulusal kimi farklılıklar dahil edilir. İki kümeye ayrılırlar:
1-Modernleşmeci Kuramlar

L. Binder, A. Diamant ve F. Riggs. Kabaca, geleneksel, geçiş ve modern toplum sınıflandırmasına göre bürokrasi olgusuna yaklaşılır¹¹.
Katki. W. Ilchman, teknokrasiyi bürokrasi kuramına, rasyonel-üretken bürokrasi kavramsallaştırmasıyla sokmaya çalışmıştır.

Eleştiri. M. Berger, Weberyen modelin, gelişmekte olan ülke bürokrasilerini açıklayamadığını ortaya koyar¹².

2- Hükümet Sistemlerine Göre Bürokrasiyi Ele Alan Yaklaşımlar¹³. Genel olarak betimleyici bir şekilde konuya yaklaşılır. Başkanlık ve parlamenter sistemlerde, bürokrasi siyaset ilişkisi siyasal ve yönetsel sistem çerçevesinde incelenir.

Seçkin (Elitist) Bürokrasi Kuramları

Temel Özellikleri
Bürokratları, ayrı ve ayrıcalıklı kapalı bir sınıftan toplumdaki diğer sınıflardan ayırarak ele alırlar.
1- Siyasal Elit Kuramları
Genel olarak, siyasal-yönetsel elit ayrımı yapmayan bununla beraber, yönetsel elit kuramlarını da kapsayan kuramlardır.

Mosca. Yönetici Sınıf¹⁴. Yöneten-yönetilen ayrımından yola çıkarak, seçkin kuramını kurar.
Pareto. Siyasal-Yönetici-Elit¹⁵. Her işi en iyi yapanın seçkini olacağı varsayımından yola çıkar ve elit dönüşümü varsayımına varır.

Aron. Oligarşik Yönetim¹⁶. Tüm toplumlar azınlıkta, ayrıcalıklı bir grup tarafından yönetilir.
W. Mills. İktidar Eliti¹⁷. Toplumun stratejik kararlarını belli bir grup alır. Örn. ABD'de, siyasal ve askeri liderler ile büyük şirket sahipleri.

2- Yönetici Elit Kuramları. "yönetici" tanımı dar ve tekniktir.

Michels. Oligarşinin Tunç Kanunu¹⁸. Örgüt içi demokrasi sorununa eğilir.

Burnham. Yönetimsel Devrim¹⁹. Toplum, üretim sürecini denetleyenler yönetecektir.

Neo-Liberal Kuramlar

Temel Özellikleri
Weberyen kuramın reddine dayanmakla beraber ana mantık değişmez. Yani, bürokrasi yine özel sektör örgüt kuramları çerçevesinde modellenir. Mali sorumluluk öne çıkan değişkendir. Weber sonrası diğer dört kuramdan farklı olarak, bürokrasi sorununu kamu bürokrasi açısından kavrar ve bu açıdan sorunsallaştırır. Bununla beraber, çözüm önerileri örgüt-özel sektör merkezlidir.

1- Kamusal Tercih Okulu
Vergi verenlerin, harcamaların izlenmesinde aktif olmaları varsayımına dayanır²⁰.

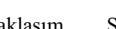
2- Yeni Kamu Yönetimi Okulu
Kamu bürokrasisi özel sektör gibi çalıştırma verimli olabilir²¹.

Neo-Marksist Kuramlar

Temel Özellik Genel olarak, sınıf dengesi yaklaşımındaki devletin görece özerkliğini, marksist devlet kuramı için temel hareket noktası olarak alırlar. Bir anlamda Marksist devlet kuramı oluşturma çabaları olarak da değerlendirilebilir.

Devletin Görece Özerkliği²²

Kapitalist



Araççı Yaklaşım Sınıf Dengesi Yaklaşımı

Althusser- Yapısalcı Marksizm²³. Toplumsal bütünlüğün, siyasal, ekonomik ve ideolojik düzeylerden oluştuğunu, bu düzeylerden ekonomik düzeyin-Klasik Marksist kuramın aksine-maddi üretimin teknik bir alanı olduğunu ileri sürer. Yapısalcı Marksizm, devlet kurumları ve devlet siyasalarının, kapitalist sistemin sürdürülmesi için yerine getirdikleri işlevler açısından kavranabileceği temeline dayanır.

Poulantzas-Devletin Görece Özerkliği²⁴. Althusser'in yapısalcı Marksizmini, kapitalist devleti açıklamak için kullanır. Poulantzas, devletin işlevini kapitalist sınıfın çıkarları açısından değil, bir bütün olarak toplumun tutarlılığını güvence altına alacak bir kuruma duyulan gereksinimden kaynaklandığını ileri sürer. Siyasal düzey, toplumsal formasyonun diğer düzeylerini birleştirdiğine göre, bu düzey içinde bulunan devlet de bu işlevi yerine getirmektedir.

Miliband-Çağdaş Araççı Yaklaşım²⁵. Sermayenin siyasal egemenliğini, siyasal ve ekonomik güç tekeline sahip olmasından aldığı belirir. Devlet seçkinlerinin kamusal siyasalar konusundaki düşünceleri, onların mevcut ekonomik sisteme olan

Yönetici Sınıf Odaklı Marksist Kuramı Eleştiren Bürokrasi Kuramları

Temel Dayanak
Trotsky'nin eleştirilerini temel almışlardır.
Temel Özellikleri Reel sosyalizm eleştirisini, seçkin kuramların mantığı ile yapmışlardır. İki önemli örneği vardır.

B.Rizzi. Bürokratik Kolektivizm²⁶ SSCB'de üretim araçlarının sahibi toplum değil bir grup bürokrattır, temel varsayımına dayanır.

M. Djilas. Yeni Sınıf²⁷. Marksizm sınıfsız bir toplum değil tersine yeni bir sınıf yaratmıştır. Bürokratlar yeni ve ayrıcalıklı bir sınıftır.

bağılıkları ve kapitalist sistemi kabullenmeleriyle biçimlenmektedir.
Devletin Türütülmesi Yaklaşımı- Holloway²⁸
Altwater, Picciotto. İçinde değişik okulları barındırmaktadır. Ekonomik-siyasal düzeylerin ancak ifade etmiş oldukları toplumsal ilişkilerin içeriğinden türetilebileceği şeklinde bir temel yaklaşıma sahiptir. Kapitalist devleti, kapitalizmin gelişim evrelerine göre açıklarlar.

¹ Hem Türkçe hem de yabancı yazında bürokrasi kuramları bütün olarak sınıflandırılmamıştır. Türkçe yazında bürokrasi kuramları, genel olarak, kamu yönetimine giriş kitaplarında, Weberyen ve Marksist kuramlar biçiminde ana kategorilere ayrılmış ancak bu kategorilerin temd özellikleri ve mantıkları tartışılmamıştır. Aynı zamanda, ana kategorilerin alt ayrımları belirsiz ve keyfi ölçütlere göre sınıflandırılmış hatta sınıflandırılmamıştır da denilebilir. Buna bir örnek olarak, B. Aykaç'ın *Kamu Bürokrasisi ve Türk Kamu Personel Yönetiminde Bürokratik Eğilimler*, Ankara 1997 –kendi Yayını- başlıklı çalışması verilebilir. Nicos Mouzelis (*Organization and Bureaucracy*, 1969, Routledge and Kegan Paul; Türkçesi: *Örgüt ve Bürokrasi*, Çev. Bahadır Akın, Konya 2002, Çizgi Kitapevi) , bürokrasi kuramlarını örgüt kuramları içinde eriterek, Weber ve Marx'ı bürokrasinin incelenmesinde klasik yaklaşımlar başlığı altında toplamış, son derece işlevsiz ve kuramlar arasındaki farklılıkları ve geçişleri kolayca göz ardı edebilecek bir sınıflandırma yapmıştır. İdeal tip bürokrasiyi ayrı bir başlıkta, diğer bürokrasi kuramlarını ise, postweberyen bürokrasi kuramları başlığı altında ele almıştır. Eugene Kamenka (*Bureaucracy*, 1989, Basil Blackwell) ise, bürokrasiyi, tarihsel temele oturarak bürokrasi olgusunun gelişimini çeşitli kuramlara yaslanarak incelemiştir.

² Kamu Yönetimi Yazınında, liberal kuramlar başlığında çok, Weberyen Bürokrasi Kuramı ifadesi kullanılmaktadır.

³ Nermin Abadan, *Bürokrasi*, Ankara 1959, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını.

⁴ Max Weber, *Sosyoloji Yazıları*, (çev. Taha Parla), İstanbul, İletişim Yayınları.

Max Weber, *Toplumsal ve Ekonomik Örgütlenme Kuramı*, (Çev. Özer Ozankaya), Ankara 1995, İmge Kitabevi.

Max Weber, *Protestan Ahlakı ve Kapitalizmin Ruhunu*, (çev. Zeynep Aruoba), İstanbul-1985, Hil Yayınları (yeni baskısı var).

⁵ Karl Marx ve Friedrich Engels, *Komünist Partisi Manifestosu*, (çev. Süleyman Arslan), Ankara 1976, Bilim ve Sosyalizm Yayınları (yeni baskısı var).

⁶ Friedrich Engels, *Ailenin, Özel Mülkiyetin ve Devletin Kökeni*, (çev. Kenan Somer), Ankara 1990, Sol Yayınları.

⁷ Karl Marx, *Lois Bonaparte'ın 18 Brumaire'i*, (çev. Sevim Belli), Ankara 2002, Sol Yayınları.

⁸ Bu modellere, şu iki kaynaktan ulaşılabilir: James March ve Herbert Simon, *Örgütler*, (çev. Oğuz Onaran ve Ömer Bozkurt), Ankara-1975, TODAİE yayını ile Atilla Baransel, *Çağdaş Yönetim Düşüncesinin Evrimi*, İstanbul 1979, İstanbul Üniversitesi İşletme Fakültesi Yayını (yeni baskısı var).

⁹ Warren Benis, *Beyond Bureaucracy*, McGraw-Hill, 1966, Warren Bennis ed., *American Bureaucracy*, 1972, Transaction Boks.

¹⁰ Michel Crozier, *Bureaucratic Phenomenon*, 1963, The University of Chicago Press.

¹¹ Ferrel Heady, *Public Administration: A Comparative Perspective*, 1966, Prentice-Hall,

¹² Metin Heper, *Türk Kamu Bürokrasisinde Gelenekçilik ve Modernleşme*, İstanbul, 1977, Boğaziçi Üniversitesi Yayını.

¹³ Ali Farazmand (ed.), *Modern Systems of Government*, 1997, Sage Publications.

¹⁴ Gaetano Mosca, *The Ruling Class*, 1939, McGraw-Hill.

¹⁵ W. Pareto, *The Mind and Society*, 1935, Jonathan Cape. Pareto ve Mosca konusunda bilgi, Türkçe ve toplu olarak, Münici Kapani, *Politika Bilimine Giriş*, İstanbul- 1989, Bilgi Yayınevi adlı çalışmada bulunabilir.

¹⁶ Raymond Aron, *Sanayi Toplumu*, (çev. E.Gürsoy), İstanbul 1978, Dergah Yayınları.

¹⁷ Wright Mills, *The Power Elite*, 1959, Oxford University Press, (Türkçesi var).

¹⁸ Robert Michels, *Political Parties*, 1962, The Free Press.

¹⁹ James Burnham, *The Managerial Revolution*, 1941, The John Day Company.

²⁰ Jan Erik Lane, *The Public Sector*, 1993, Sage Publications.

²¹ Jan Erik Lane, *The Public Sector*, 1993, Sage Publications.

²² Patrick Dunleavy ve Brendan O'Leary, *Theories of the State*, 1987, Macmillan,

²³ Louis Althusser, *İdeoloji ve Devletin İdeolojik Aygıtları*, (çev. Y.Alp ve M. Özışık), İstanbul, 1991, İletişim Yayınları.

²⁴ Nicos Poulantzas, *Siyasal İktidar ve Toplumsal Sınıflar*, (çev. Ş. Süer ve F. Topaçoğlu), İstanbul 1992, Belge Yayınları.

²⁵ Ralph Miliband, *Kapitalist Devlet*, (çev. Osman Akınhay), İstanbul 1989 Belge Yayınları ve Miliband- Poulantzas ve Laclau, *Kapitalist Devlet Sorunu*, (çev. Y. Berkman), İstanbul 1990, İletişim Yayınları.

²⁶ Nicos Mouzelis, *Organization and Bureaucracy*, 1969, Routledge and Kegan Paul.

²⁷ Milovan Djilas, *Yeni Sınıf*, Kutluğ Yayınları, İstanbul-1974, (çev: Tayfur Sonkur),

²⁸ Ahmet Yılmaz, *Kapitalist Devleti Anlamak*, İstanbul 2002, Aykırı.