

FRANÇOISE DREYFUS • Bürokrasinin İcadı

FRANÇOISE DREYFUS Paris Sorbonne Üniversitesi'nde siyasi bilimler profesörü.  
Diğer kitapları: *L'interventionnisme économique* (PUF, Paris, 1971), *La liberté du commerce et de l'industrie*, (Berger-Levrault, Paris, 1973), *Les institutions politiques et administratives de la France* (F. d'Arcy'yle birlikte, Economica, Paris, 1985), *L'Afrique du Sud en transition* (G. Conac ve O. Monteiro'yla birlikte, Economica, Paris, 1995), *La République d'Afrique du Sud. Nouvel Etat, Nouvelle Société* (G. Conac ve N. Maziau, Economica, Paris, 1999), *Nouveaux partis, nouveaux enjeux* (Publications de la Sorbonne, Paris, 2000), *L'administration dans le processus de transition vers la démocratie* (Publications de la Sorbonne, Paris, 2004), *Science politique de l'administration. Une approche comparative* (J.M. Eymeri'yle birlikte, Economica, Paris, 2006).

*L'invention de la bureaucratie.*

*Servir l'état en France, en Grande-Bretagne et aux États-Unis (XVIII<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècle)*

© 2000 Éditions La Découverte & Syros

İletişim Yayınları 1228 • Araştırma-İnceleme Dizisi 210

ISBN-13: 978-975-05-0500-3

© 2007 İletişim Yayıncılık A. Ş.

1. BASKI 2007, İstanbul

2. BASKI 2014, İstanbul

EDITÖR Can Belge

DİZİ KAPAK TASARIMI Ümit Kıvanç

KAPAK Suat Aysu

KAPAK FOTOĞRAFI "George Borfeldt şirketi, New York", 1910.

*Byron Collection of the Museum of the City of New York*

başlıklı katalogdan alınmıştır.

UYGULAMA Nurgül Şimşek

DÜZELTİ Serap Yeğen - Ceren Kınık

BASKI ve CILT Sena Ofset · SERTİFİKA NO. 12064

Litros Yolu 2. Matbaacılar Sitesi B Blok 6. Kat No. 4NB 7-9-11

Topkapı 34010 İstanbul Tel: 212.613 03 21

İletişim Yayınları · SERTİFİKA NO. 10721

Binbirdirek Meydanı Sokak, İletişim Han 3, Fatih 34122 İstanbul

Tel: 212.516 22 60-61-62 • Faks: 212.516 12 58

e-mail: iletisim@iletisim.com.tr • web: www.iletisim.com.tr

FRANÇOISE DREYFUS

# Bürokrasinin İcadı

Fransa, Büyük Britanya ve ABD'de  
Devlete Hizmet Etmek  
(18.-20. yüzyıl)

*L'invention de la bureaucratie  
servir l'état en france, en grande-bretagne  
et aux états-unis (XVIII<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècle)*

ÇEVİREN Işık Ergüden





“Olaylar nesne değildir; dayanıklı Őeyler, tözler değildir. Gerçeęin içinden özgürce kesip aldığımız Őeylerdir, dekupajlardır, süreçlerin yığılmasıdır. İnsanlar ve Őeyler, etkileşim halindeki tözler bu yığılmanın içinde hareket eder ve durağanlaşır.”

— PAUL VEYNE, *Comment on écrit l'histoire*.



# İçindekiler

Teşekkür.....	9
Önsöz .....	11
GİRİŞ.....	15
1 ARKEOLOJİ: KRALIN HİZMETKÂRLARI .....	27
Mutlakıyetçilik .....	28
Atama yetkisi, siyasal aygıt.....	38
BİRİNCİ KISIM	
DEVRİMLER ÇAĞI.....	49
2 AMERİKAN ÖZGÜRLÜĞÜ.....	57
İngiltere'ye isyanın kökeni.....	57
Bağımsızlığın ideolojik olarak meşrulaştırılması .....	59
Güçler ayrılığı, özgürlüğün güvencesi.....	65
Yürütme organı, idari işlev .....	69
Hamilton'un idari teorisi.....	70
Cumhuriyetçi paradoks .....	74
3 FRANSIZ EŞİTLİKÇİLİĞİ.....	81
Toplumun aynası: Vergilendirme.....	81
Temsil sorunsalı.....	84
Eşitlik ilkesinin onaylanması .....	90
Fransız modeli.....	93
İdarenin yeniden örgütlenmesi .....	99
4 İNGİLİZ İKTİSADİ REFORMU.....	107
Yurtsever kral.....	107
İngiliz Anayasası'nın savunulması.....	111

Ekonomik reform .....	114
Siyasetin kuralları deęiřiyor.....	120

## İKİNCİ KISIM

<b>MEMURLUK ÜZERİNE DÜŞÜNMEK .....</b>	<b>125</b>
<b>5 KURUMLARIN DEMOKRATİKLEŐMESİ .....</b>	<b>135</b>
Sorgulanan seçim hakkı .....	136
Parlamente rejimin doęuđu.....	142
Amerikan demokrasisi.....	153
<b>6 YARARCI İDARE.....</b>	<b>161</b>
Toplumsal düzenin korunması.....	162
Bilim ve ilerleme .....	169
<b>7 BÜROKRASİNİN İNŐASI.....</b>	<b>183</b>
Reform mantıkları.....	184
Yeteneęe bağlı olaak seçim .....	188
Memurun eęitimi.....	193
Kariyer ilkesi .....	199
Amerikan siyasal yaşamında ahlâkın yerleşmesi için kamu hizmetinde reform yapmak .....	203

## ÜÇÜNCÜ KISIM

<b>BÜROKRASİ VERSUS POLİTİK .....</b>	<b>213</b>
<b>8 YANSIZ TARAFSIZ BİR BÜROKRASİ .....</b>	<b>219</b>
“Tüzüęün” yararı üzerine .....	220
Memurların siyasal hakları .....	229
Kamu idaresinin deęerleri.....	236
Kamuda üst düzey görev.....	242
Politikacılara hizmet etmek .....	249
<b>9 İŐYERİ YÖNETİCİLİğİ Mİ, SİYASETİN GERİ DÖNÜŐÜ MÜ?..</b>	<b>255</b>
Pazar modeli.....	257
Kamu idaresini daha iyi yönetmek .....	260
Kamu idaresini özelleřtirmek .....	268
Değerler tehlikede .....	272
<b>SONUÇ .....</b>	<b>283</b>
<b>KAYNAKÇA .....</b>	<b>291</b>



## Teşekkür

Oxford'daki Nuffield College'in, London School of Economics'in ve Boston University'nin mükemmel araştırma koşullarından yararlanmamış olsaydım bu kitap kuşkusuz ki yayımlanamazdı. 8 Temmuz 1999'da bizi derin üzüntüler içinde bırakarak aramızdan ayrılmış olan Vincent Wright'a, ayrıca Howard Machin ve Pnina Lahav'a beni üniversitelerinde kalmaya davet ettikleri için müteşekkirim. Dostça davetlerinin bu eserin hazırlanmasında ne kadar yararlı olduğunu tekrar tekrar söylesem azdır. Ayrıca, Büyük Britanya'yla ilgili değerli saptamaları için dostum Anne Stevens'a da teşekkür borçluyum.

Son olarak, bu kitabı Jean-Jacques Glassner'e adıyorum. Onun her gün bana gösterdiği sabır asla boşa çıkmadı. Ayrıca elyazmasını son derece titizlikle tekrar tekrar okuyarak bu çalışmaya katkıda bulundu.



## ÖNSÖZ

Bu eserin yayımlanmasından yedi yıl sonra Türkçe'ye tercümesi, Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne girişi konusunun tarafların ateşli tartışmalarına yol açtığı dönemde sembolik bir değer taşıyor.

Bu kitabın alt-başlığı olan *Fransa, Büyük Britanya ve Amerika Birleşik Devletleri'nde Devlete Hizmet Etmek (18.-20. Yüzyıllar)*”, 18. yüzyılın ikinci yarısında önemli politik değişimlere sahne olmuş üç ülkede devlete hizmet anlayışının nasıl oluştuğunun incelendiğini açıkça belirtmektedir. Max Weber'in bürokrasi terimiyle belirttiği şeye benzeyen kamusal işleyiş sistemleri, bu üç ülkeye farklı ritimlerde yerleşecektir. Bu ülkelerin karşılaştırılması, “devlet hizmeti”ni düşünüp tasarlama tarzlarındaki ortak yanları saptamayı değil, tersine, bu sistemlerin her birini niteleyen farklılıkları açıklamaya katkıda bulunan öğeleri saptamayı hedefler.

Gerçekten de, Amerika Birleşik Devletleri, Fransa ve Büyük Britanya, aynı dönemde, demokratik rejimlerin temellerini ortaya koysalar da, üzerinde yükseldikleri değerler ülkeden ülkeye değişmektedir. Amerikan ve Fransız devrimlerinin gerçekleştiği tarihsel ve toplumsal koşullar, bir yandan, –İngilizlere karşı kazanılmış– özgürlüğün ve diğer yandan –ayrıcılık-

lı sınıflara karşı kazanılmış– eşitliğin siyasal imgelemde kalıcı bir şekilde öne çıkmasını anlamayı sağlarlar. Britanyalılar için İngiliz “Anayasası”nın –ve özellikle 1689’da kazanılmış parlamenter hakların– savunulması, tek başına yönetmek isteyen bir hükümrana karşı çıkışın devindirici gücünü oluşturur.

İdareye ve idari personele atfedilen rol, her toplumun demokrasi anlayışından ve devletle ilişkilerini tasarlayış tarzından kaynaklanır. Benzer ekonomik ve toplumsal koşullardaki siyasal mücadelelerin meyvesi olan bürokrasilerin yerleşmesi, her ülkenin kendi rejiminin sağlamlaşmasına yol açmış temel ilkelere referansla gerçekleşmiştir.

Yalnızca çok sayıda ülkenin değil, uluslararası ve ulus-aşırı tüm örgütlerin de –ulusal değişkeleri ne olursa olsun– benimsemiş oldukları idari modelin otuz yıldır tartışıldığına tanık olmaktadır. Himayeci devletin rolüyle ilgili olan ve teorik önermelerle sınırlanamayacak bu tartışma, kapsamı ülkeden ülkeye değişen somut reformlara fiilen yöneltmiştir. Bu reformlar, idari yapıları, bu yapıların örgütlenme ve eylemlerinin değerlendirilmesini etkilerken, aynı zamanda da ve özellikle, memurların statüsünü ve onların işe alınma tarzlarını etkilemektedir. İdari işleyişe hem giderek artan bir etkinlik hem de daha az bir maliyet sağlayan teknikleri özel sektörden alan *New Public Management*’ın, –memurları olduğu kadar kamu hizmetinden yararlanan kullanıcıları da koruyan– geleneksel eşitlik ve yansızlık ilkeleriyle bağdaşıp bağdaşmadığı sorusu cevapsızdır.

Devletle ve hizmetlileriyle, eylemlerinin etki alanıyla ve bunu destekleyen değerleriyle ilgili soruşturma, yalnızca ekonomik mübadeleleri etkilemekle kalmayıp, bu mübadelelerin gerçekleştiği örgütsel çerçeveleri yapılandırmaya da katkıda bulunan küreselleşmenin etkisi altında günümüzde evrensel boyutlardadır. İdari yapılar, bu örgütsel çerçevelerin parçasıdır ve reformcu çözümlerin tektipleşme eğilimi güçlüdür. Bununla birlikte, bu eserin gösterme niyetinde olduğu gibi, her devlet kendi tarihinin özgül damgasını da taşımaktadır. Avrupa Birliği, şu anki konfigürasyonu içerisinde buna kanıttır: Tüm üye devletlerin uyum sağlaması gereken hukuksal yükümlülüklerin öte-

sinde, çeşitlilik varlığını sürdürmektedir. Özellikle idari sistemler aynı kurallarla yönetilmemektedir, memurların statüsü ülkeden ülkeye değişmektedir, uygulamaya konan reformlar –ortak bir felsefeden kaynaklandıklarına kuşku olmasa da– uygulandıkları kurumsal bağlama göre şekillenmişlerdir.

Sonuç olarak, “global” köy ya da Avrupa köyü ne kadar çok sayıda ve farklı köyden oluşursa; ve bu köylerin aralarındaki ortaklığın yeşermesi için kendi aralarında yaptıkları tartışmalar deneyimlerinden ne ölçüde beslenirse, bu köy de toplumsal bakımdan o ölçüde zenginleşir.

Paris, 24 Şubat 2007



## GİRİŞ

Hukukun yönetimindeki demokrasiyi ve modern devleti 18. yüzyıl doğurdu. Böyle bir savın, kestirip atan bir sertlikte olduğuna kuşku yoktur ve bunun ayrıntılı olarak açıklanması gerekir. Daha 1689'da İngiliz parlamentosunun kabul ettiği ve "bütün ulusun özgür temsili"ni sağlayan *Bill of Rights*, kralın iktidarının hukuka saygı göstermek zorunda olduğunu yasaya bağladığına göre böyle bir savın ayrıntılandırılması şarttır. Amerikalılar ve Fransızlar ise egemenliğin tek sahibi olarak halkı görerek politik düzende devrim yapmışlar ve kuruluş belgesine –1776 Bağımsızlık Bildirgesi ile 1789 İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirgesi, geçmişten kopuşun sembolik tamamlayıcısıdır– kökten yeni politik sistemlerin kuruluşunu meşru laştıran ilkeleri yerleştirmişlerdir.

Demokrasi ilkesinin bu yükselişi, yine de ancak bir çıkış noktası, ortak bir referans oluşturur. Fransızlar gibi Amerikalılar da kendi sistemlerini geçmiş tarihleriyle bağlantılı olarak düşünürler. Kendi değerlerini oluşturur ve kurumlarını icat ederken, bağlarından kurtuldukları yönetim tarzını ve maruz kaldıkları suiistimalleri dikkate alırlar. İngilizlerin durumu da, Muzaffer Devrim sırasında, hiçe saydıkları siyasal kurumlarını yeniden yürürlüğe koyma iddiasında olsalar bile farklı değildir.

Yasama ve yürütme organlarının karşılıklı yetkileri ile sürdürdükleri ilişkilerin, temsilcileri aracılığıyla halkın yarattığı yazılı bir anayasaya ya da geleneksel hukuka dayalı bir anayasaya göre belirlenmesi tüm bu ülkelerdeki yeniliğin kaynağıdır. Siyasal iktidarın meşruiyeti artık kaynağını, bir kurallar bütüncesinde ifade bulan ve yönetenlerin uymakla yükümlü oldukları halk iradesinden almaktadır. Her bir gücün –yasama ve yürütme– karşılıklı rollerini belirleyen anayasalar, aynı zamanda, idarenin örgütlenmesinin hangi organlara bağlı olduğunu da öngörürler. Ama burada önemli olan, anayasal düzenlemeler bütünüünün ardında yatan siyasal felsefeye uygun yetki tesliminin kurallarının ortaya konmasıdır.

Alexis de Tocqueville'e göre, siyasal devrimlerin görünüşte inkâr ettikleri geçmişin sürekliliği, idari yapılar içinde kendini gösterir. Bunun kanıtı, "o dönemde [1800'de] ve sonrasında kamusal idare alanında zafer kazanmış olan şey, defalarca söylendiği gibi, 1789'un ilkeleri değildir; hepsi de zaten yürürlükte olan ve yürürlükte kalmış Eski Rejim'in ilkeleridir,"<sup>1</sup> diye yazar 1856'da. Şunu da söyler: "Bu ülkenin tüm siyasal anayasasını altüst eden ve krallığa varana dek yıkan birinci İngiltere devrimi, ikincil düzeydeki yasaları oldukça yüzeysel olarak etkiledi... Yargı ve idare kendi biçimlerini korudu ve geçmişteki yanılığarı aynen sürdürdü."<sup>2</sup> Cromwell İngiltere'si için doğru olmayan bu ifade Fransa açısından taraflı,<sup>3</sup> ama özellikle de kısmen geçerlidir; çünkü esasen idarenin merkezileşmesine ve bu durumun Tocqueville'de üzüntü yaratan sonucu olarak, yerel kolektivitelerin özgürlüklerini yitirmesine yönelik söylenmiştir. 1789'dan 1793'e dek kopmuş olan merkez ile periferi arasındaki bu ilişki tarzının sürekliliği, gerçekte idare hakkında, örgütlenmesini ya da personelini yöneten ilkeler ve Eski Rejim'in yıkılışından sonra bu ilkelerin sürekliliğini göstermektedir.

1 Alexis de Tocqueville, *L'Ancien Régime et la révolution* (1856), Gallimard, Paris, 1952, s. 129.

2 A.g.e., s. 242.

3 Bkz. François Furet, *Penser la Révolution française*, Gallimard, Paris, 1978, s. 173-211.



liliği ya da bunlardan vazgeçilmesi hakkında bizi bilgilendirmekten uzaktır.

Devrimlerin yol açtığı siyasal altüst oluşların, idari sistemde ilk bakışta meydana gelen altüst oluşla kıyaslanamaz boyutta olduğu da doğrudur. Peki bu durumdan, idarede yaşanan dönüşümün, siyasal alandaki dönüşüme öncülük edenden farklı bir mantıktan kaynaklandığı sonucunu çıkarabilir miyiz? Bu soruya hemen olumsuz cevap verebiliriz; çünkü Amerika’da olduğu gibi Fransa ve İngiltere’de de 18. yüzyıl sonunda idare şiddetli eleştirilerin hedefi olmuştur: İdarenin kusurları –özellikle personel alımıyla ilgili olanlar–, siyasal sistemin kusurlarının semptomu olarak kabul edilmiştir; ve zaten idare, dönemi nitelerken, bu sistemden ayrı düşünülmemektedir. İdare özerk bir yapı olarak düşünülmediğinden ve rolü mütevazı kaldığından, idari örgütlenmeye getirilen değişimler, devrimcilerin ve reformcuların bu konuya verdikleri önem ölçüsündedir. Durum böyle olunca, ana sorun her yerde aynıdır: İdari görevleri yerine getirenleri kim atayacak ya da seçecek? Bu yetkiye sahip olanların seçimleri bazı kurallara uymalı mıdır?

Siyasal rejimlerin kurucu ilkelerine ve bu ilkelere esin kaynağı olmuş ideolojiye uygun bazı kurallar yerleşmiş olsa da, idari personel üzerinde düşünmek ancak 19. yüzyılda gerçekleşecektir. Bu düşünme, teorik olmanın ötesinde, politikanın gerçek bir kozu olacaktır. Amerika Birleşik Devletleri, Fransa ve İngiltere’deki kamusal idare 20. yüzyılda bürokrasinin –Max Weber’in terime verdiği anlama– karakteristik özelliklerini taşır hale geldiğinden, bu kitabın konusu, özellikle bu üç ülkede devlet hizmetlisi anlamındaki memur figürünün oluşum koşullarını ve dolayısıyla, bürokratik tipte kamu işlevi sistemlerinin oluşum koşullarını analiz etmektir.

Devleti “yazılı bir ‘anayasa’sı, rasyonel olarak saptanmış bir hukuku ve rasyonel kurallar ya da ‘yasalar’ tarafından yönlendirilen bir idaresi, yetkili memurları olan siyasal bir kurum”<sup>4</sup> olarak tarif eden Max Weber’e göre, özgül anlamda modern

4 Max Weber, *L’Éthique protestante et l’esprit du capitalisme* (1922), Fransızca tercüme, Plon, Paris, 1964, s. 14.

olan yasal tahakküm tarzı, kendi meşruiyetini, “bu araçlar yoluyla egemenlik uygulayacak olanların, üzerinde anlaşıl-  
mış kuralların ve emir verme hakkının yasallığına olan inanç-  
larına dayalı rasyonel karakter”inden alır.<sup>5</sup> Bürokratik yöne-  
limli bu yasal egemenlik, ideal bir tip içinde kavramlaştırıla-  
bilir: “memurluk”, “bürokrasi”.<sup>6</sup> Ama bu katışıksız tür, ka-  
mu görevinin teorik bir modelidir yalnızca; daha fazlası de-  
ğil. Ne devletin rolü ya da işlevleri, ne de gerçek idari uygu-  
lamalar Weber’in “bürokrasi” olarak tanımladığı şeye dahil-  
dir. Her memurun, bir sınavla kanıtlanan uzmanlığına bağlı  
olarak alındığı, yalnızca kendi görevinin gerektirdiği nesnel  
ödevlere uyduğu, önünde mesleki bir kariyerin açıldığı, hiye-  
rarşideki mertebesine uygun sabit bir maaş aldığı bürokratik  
idareyi niteleyen şey, “kesinliği, sürekliliği, disiplini, bağınaz-  
lığı, uyandırdığı güven ve sonuç olarak, iktidar sahipleri için  
olduğu kadar, ilgililer [yani memurlar] için de öngörülebilir  
özelliğidir.”<sup>7</sup>

Demokratik devletler kendi idari örgütlenmelerini bürokra-  
sinin ideal-tipine yakın biçimler içinde adım adım inşa ettikle-  
rinden, bu modelin benimsenme nedeninin, rasyonelliği ve et-  
kinliği –tek kelimeyle, yöneticilerin ve yurttaşların hizmetinde-  
ki aygıt olarak işlevselliği– olduğu ileri sürülebilir.

Bununla birlikte, yurttaşlar arasında eşitliği koşul olarak ile-  
ri süren demokratik düzen ile Fransa ve Büyük Britanya’da ve  
daha az da olsa Amerika Birleşik Devletleri’nde yerleşecek olan  
genel çıkarın hizmetindeki bürokrasi<sup>8</sup> arasındaki bağı devrim-  
ler döneminde kimse düşünmemişti. 18. yüzyılda teorik litera-  
türde siyasetle ilgili eser çok sayıdayken, bunların kamu ida-  
resine hiç ilgi göstermemiş olmasının nedeni, idarenin esasen  
krala özgü işlevleri uygulamaya koyması ve kavramsal açıdan  
bakıldığında, bu işlevlerin asli sahibinden ayrı bir varlık ola-

5 Max Weber, *Économie et société* (1920), Fransızca tercüme, Plon, Paris, 1971, s. 222.

6 A.g.e., s. 226.

7 A.g.e., s. 229.

8 Bkz. Pierre Bouretz, *Les Promesses du monde. Philosophie de Max Weber*, Galli-  
mard, Paris, 1996, s. 294-295.

rak görülmemesidir. Gerçekten de, bu idari görevleri yürütenler, özellikle vergi toplayıcılar kral adına hareket etmektedir ve bu görevi ister kiralamış olsunlar, ister satın almış ya da komisyon tarafından kendilerine verilmiş olsun, sonuçta bu mevki yalnızca krala bağlıdır. Diğer yandan, o dönemde, yazılı metinlerde kesin biçimi verilmiş katı ilkelerle işleyen bir devlet “memurluğu”nu yalnızca Almanya ve Avusturya örgütlemiştir. Memurlar, hiyerarşikleştirilmiş iş alanlarına girebilmek için gereken kalifikasyon düzeyine göre alınmaktadır (1770’den itibaren, Prusya’da, üniversitede öğretilen mali bilimlerden mezun olduklarını gösteren devlet diploması sahibi olmaları gerekmektedir).<sup>9</sup> Devlet hizmetinin zorunlu kıldığı yükümlülükler tabidirler; buna karşılık, kendi görevlerine özgü hak ve güvencelerden yararlanırlar.<sup>10</sup> Bununla birlikte, Prusya rejiminin –aydın bile olsa– mutlakıyetçi karakteri, bu rejimin kurumlardan hiçbirinin, özgürlük üzerinde temellenen yeni bir siyasal düzenin yerleşmesine yazıları ve/veya eylemleriyle katkıda bulunanlar için referans bir model oluşturamayacağını açıklamaya yeterlidir.

Bu durumda bürokrasi, “siyasal özgürlük ajitasyonları karşısına, özenli, dikkatli ve aydın bir idarenin yararlarını çıkarma çabasındaki”<sup>11</sup> rejimlere bağlı idari personel örgütlenmesinin bir biçimi olarak kabul edilebilse bile, sonuçta, demokratik devletleri, memurların değer ve liyakatları temelinde işe alındığı, güvencelerden yararlandığı ve aynı zamanda ödevlerinin olduğu sistemler oluşturmaya hangi nedenlerin yönelttiğini sorgulamanın yeridir.

Amerika Birleşik Devletleri, Fransa ve İngiltere arasında bir karşılaştırma yaparak işe başlamak keyfi bir tercih değildir. Bu durum öncelikle, bu devletlerin siyasal örgütlenme-

9 Wolfram Fisher, Peter Lundgreen, “The Recruitment of Administrative Personnel”, in Charles Tilly (edit.), *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton University Press, Princeton, 1975, s. 518-519.

10 Bkz. Michael Stolleis, *Histoire du droit public en Allemagne, 1600-1800*, Fransızca tercüme, PUF, Paris, 1998, s. 543.

11 Vivien, *Études administratives*, Guillaumin, Paris, 1859, 3. baskı (yeni baskı Cujas, Paris, 1974), s. 170.

lerinin üzerinde yükseldiği ilkelerin ortaklığından kaynaklanır. En başta özgürlük ilkesi gelir. Bu ilke, 17. yüzyıl sonundan 18. yüzyıl başına dek bu ülkelerde cereyan eden siyasal devrimlerin temelidir. İkinci olarak, bir önceki ilkeyle birlikte, hükümet biçimini belirleyen temsil ilkesi gelir. Son olarak da, ilk iki ilkenin uygulanmasını garanti eden hukukun üstünlüğü ilkesi. Ayrıca, bu üç ülke arasında gelişen çelişik ve karşılıklı bir nüfuz oyunu, öncelikle, 18. yüzyıl sonunda Atlantik'in her iki yakasında meydana gelmiş olan ve günümüze dek devam eden olayların öncü şahısları üzerinde etkili olmuştur.

Bununla birlikte, Weberci ideal-tür ile “memurluğun” gerçek yapısını karşı karşıya getirmeyi amaçlıyor değiliz. Bunu Carl Friedrich yapmıştır. Friedrich, İngiltere'deki, Prusya'daki, Fransa'daki, Amerikan sömürgelerindeki ve Amerika Birleşik Devletleri'ndeki bürokrasiyi karşılaştırarak, bu farklı sistemlerin ortak özelliklerini ortaya çıkarmış ve yeni bir kavram oluşturmuştur. Bu kavramın içeriği, Max Weber'in kavramına oldukça benzerdir.<sup>12</sup> Ampirik incelemelerden yola çıkan Carl Friedrich, soyut ideal-türün yerine “ortalama tür”ü koymuştur. Biz ise, tersine –çünkü Max Weber gibi biz de “tarihsel gerçekliğin kavramsal şemanın içine ‘hapsedilmeye’ asla izin vermeyeceği kanısındayız”–<sup>13</sup> Amerikan, Fransız ve İngiliz bürokrasilerinin tarihsel oluşumuna geri dönmekten yanayız. Böylelikle bu bürokrasilerin, ortak özelliklerinin ötesinde, niçin özgül nitelikler taşıdığını açıklamamız mümkün olacaktır.

Gerçekten de, memurluğun kurumsallaşması, her ülkedeki karmaşık ve kesintili bir sürecin ürünüdür. Toplumsal gruplar ve düşünce akımları bu sürece dahil olmuşlardır. Bu kurumlaşma, özellikle 19. yüzyılda devletin örgütlenmesinin ve eyleminin dönüşümüne katkıda bulunan ekonomik ve toplumsal değişimlerin tarihinin bir parçasıdır. Son olarak, şunu da belir-

12 Bkz. Carl Friedrich, *Constitutional Government and Democracy*, Blaisdell Publishing, Boston, 1950.

13 Max Weber, *Économie et société*, a.g.e., s. 222.

telim ki, bu kurumsallaşmanın özellikleri, her sivil toplumun, kendi demokrasi anlayışı sayesinde devletle sürdürdüğü ilişkiyi tasarlayış tarzının ifadesidir.

Devlet sorunu elbette bizim konumuz açısından merkezî bir önem taşısa da, burada, devletin ortaya çıkışının tarihi ya da sosyolojisi üzerinde duracak değiliz. Joseph Strayer'in tanımlamaktan ziyade ölçütlerini vermiş olduğu –“coğrafi bakımdan istikrarlı ve dayanıklı siyasal birimlerin ortaya çıkışı, kişiden bağımsız kalıcı kurumların gelişimi ve yüksek bir otoritenin gerekliliği ile bu otoritenin uyruklarından bağlılık talep etme hakkı konusunda konsensüs”–<sup>14</sup> modern devlet, Fransa ve İngiltere’de uzun süreden beri mevcuttu. O sırada ise Amerikalılar kendi devletlerini inşa ediyorlardı. Amerikan deneyiminin kendine özgü yanı ise, Kurucu Babalar’ın İngiliz liberal felsefesiyle haşır neşir olmaları<sup>15</sup> ve Roma cumhuriyetine hayranlıklarıdır.<sup>16</sup> Dolayısıyla, İngiliz sultasından kurtulduktan sonra, kurumları eski sömürgeci güçten hiçbir şey almayan ve meşruiyetinin temelleri demokratik ilkede yatan bir devlet kurmak için bu iki kaynaktan beslenmişlerdir. Bu radikal değişim idareyi de kapsar; çünkü İngiliz idaresi İngiliz kurumlarının en iğrenç olarak görülüyor ve anavatandaki [İngiltere’deki] siyasal sisteminin ahlâkî yozluğunun sembolü olarak kabul ediliyordu.

Max Weber’in gözünde bürokratik idarenin doğuşu, “deyim yerindeyse, modern Batı devletinin üreme organı”<sup>17</sup> olsa da, Batı devletinin gelişimi içinde bürokrasinin bu “yeniden üreme” işlevinin evrenselliğine, Amerikan örneğinden açıkça anlaşıldığı üzere, olgu düzeyinde rastlanmamaktadır. Gerçekten de, Stephen Skowronek’in gayet iyi gösterdiği gibi, Amerika Birleşik Devletleri’nin özgüllüğü, 20. yüzyıl başına dek, devlet yok-

---

14 Joseph R. Strayer, *Les Origines médiéval de l’État moderne* (1970), Fransızca tercüme, Payot, Paris, 1979, s. 23.

15 Bkz. Denis Lacorne, *L’Invention de la république*, Hachette, Paris, 1991.

16 Bkz. M.N.S. Sellers, *American Republicanism*, New York University Press, New York, 1994.

17 Max Weber, *a.g.e.*, s. 229.

luğuna<sup>18</sup> ya da “devletin henüz oluşum halinde”<sup>19</sup> olmasına değil, devlet iktidarının Amerika’da örgütlenişinin özel biçimine bağlıdır: Bu ülkede bürokrasinin yokluğu devlet yokluğuy-la karıştırılmamalıdır.

Bu durumda, Amerikan örneği göz önüne alındığında, tarihin belirli bir ânında bürokratik bir kamu idaresinin kurumlaşmasının, devlet açısından sivil toplumun<sup>20</sup> ya da sınıf çıkarlarının<sup>21</sup> ihtiyaçlarına cevap verebilmesini sağlayan bir araç imkânı olduğu fikrini benimseyebilir miyiz? Bu tür yorumların sorunu, tek bir nedene bağlı olmaları ve son derece işlevselci olmaları, ama aynı zamanda da siyasete, siyasetin şekillendiği çeşitli kurumsal biçimlere, beslendiği ideolojilere ve her şeyden çok da, konusu olduğu çatışmalara pek az dikkat ediyor olmalarıdır. Özellikle, “devletlerin yapı ve faaliyetlerinin, grupların oluşumuna ve toplumun farklı kesimlerinin siyasal kapasitelerine, fikir ve taleplerine etkisinin yöneldiği”<sup>22</sup> dikkate almamaktadırlar. Tocqueville’e göre Fransa’da devrimin tohumunu ekmiş olan şey, mutlak monarşinin kurumlaştırdığı devlet sistemidir. Özellikle de, yönetmek ve aristokrasiyi iktidar mevkilerinden uzak tutmak için hükümdarların yaslandığı kral danışmanları, “halk adına kendileri yönetmeye”<sup>23</sup> özlem duymaları önemli bir etken olmuştur. Bu tür bir değişken – değişim sürecinde devletin oynadığı dolaylı rol–, bürokrasinin

18 Bkz. Stephen Skowronek, *Building a New American State*, Cambridge University Press, Cambridge, 1982, s. 9.

19 G.W.F. Hegel, *La Raison dans l’Histoire*, UGE, Paris, 1965, s. 240.

20 Leonard D. White, *Politics and Public Service*, Harper, New York, 1939.

21 Bkz., örneğin, Amerika Birleşik Devletleri hakkında Ari Hoogenboom, *Outlawing the Spoils: History of the Civil Service Reform Movement*, Urbana, 1968; Büyük Britanya hakkında J. Donald Kingsley, *Representative Bureaucracy*, Antioch Press, Yellow Stone, 1944.

22 Theda Skocpol, “Bringing the State Back in: Strategies of Analysis in Current Research”, in Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer & Theda Skocpol (edit.), *Bringing the State Back In*, Cambridge University Press, Cambridge, 1985, s. 21.

23 A. de Tocqueville, *État social et politique de la France avant et depuis 1789*, *Œuvres complètes*, c. II, Gallimard, Paris, 1952, s. 57; ayrıca bkz. *De la démocratie en Amérique*, Ed. M.-Th. Génin, Paris, 1951, s. 4: “Fransa’da eşitlikçilerin en faal ve en sebatlıları krallar çıkmıştır.”

öncelikle niçin İngiltere ve Fransa'da kavramlaştığını ve sonuçta, bizi ilgilendiren bu üç ülkenin her birinde niçin farklı ritimlerde ve her birine özgü bir şemaya göre oluştuğunu açıklamaya katkıda bulunur.

Bu şema, siyasal rejimin biçimine, –Amerikan örneğinin gösterdiği gibi– devletin farklı organları arasındaki iktidar mücadelelerine bağlıdır ve sonuçta, devlet aygıtı içinde bürokrasinin durumunu ve sivil toplumla ilişkisini koşullandırır. Günümüzde idare, her yerde, yasama gücü yoluyla, hatta yürütme aracılığıyla –yürütme mercininin yasama organlarıyla aynı sıfatla temsil edici olduğu durumlarda– ifade bulan siyasi bir iradenin uygulanma aygıtı olarak tasarlanmaktadır. İdari personelin de –yönetenlerle karıştırılmaması gereken soyut varlık olan– devletin hizmetinde olduğu kabul edilir. Oysa, tarih bize bürokrasinin doğuşunun siyasal mücadelelerden kaynaklandığını göstermektedir. Mevki ve görev dağılımını siyasal bir kaynak olarak gören yönetenlerin nüfuzundan memurları uzak tutmaya yönelik bir mücadeledir bu. Oy hakkının adım adım genişletilmesi yoluyla siyasal sistemlerin demokratikleştirilmesi, hamilik ve iltimas sayesinde var olabilen gerçek çıkarları özellikle azaltabilmiş olsa da, hamilik uygulamasına son vermeye yeterli olmamıştır. Memurların statüsünü düzenleyen kurallar, rasyonel örgütlenme olarak bürokrasiyi niteleyen kurallara bağlı kalsa da, öncelikle kamusal görevlilerin atanma ve kariyerlerinin tâbi olduğu nüfuz oyunlarını etkisizleştirmenin araçları olarak düşünülmüştür. Bu kurallar bir ülkeden diğerine değişir ve özellikleri de her bir toplumun devletin rolüne dair tasarladığı temsiline ve siyasal, toplumsal tarihin eklemlenmesinde anlam bulur.

Bürokrasiyi niteleyen özellik profesyonelleşme ve siyasal yansızlık olsa da, bu özellikler aynı zamanda bürokrasinin yalnızca iktidarı ellerinde tutanlar karşısında değil, aynı zamanda kurum olarak da özerkleşmesini gerektirir. Sosyolojik olarak ve –birçok açıdan– profesyonel olarak heterojen bir kütle olan bürokrasi, yine de kendine özgü davranış pratikleri ve kuralları ile bir kültür ve eyleminin meşrulaşmasına katkıda bulu-

nan kendine özgü değerler –ki bunlar da ülkeden ülkeye farklılık taşır– yaratmıştır.<sup>24</sup> Son olarak, Max Weber’in vurguladığı gibi, bürokrasi, kendi uzmanlık bilgisinin sağladığı “devasa güç konumu”nun ötesinde, “idari bilgi yoluyla kendi gücünü daha da artırma eğilimindedir”.<sup>25</sup>

Siyasal değişimlerden etkilenmeyen kamusal bir görevin sürekliliğine bağlı olan bu mutlak erkin yöneticileri karar yetkilerinden yoksun bıraktığını düşünenler ile “devletin fazla varlığının”, özellikle korumacı devletin –ki, bürokrasi bu devletin tek olmasa da temel eyleyicisidir– eylem biçiminin aşırı büyümesini eleştirenler tarafından bu mutlak erk son çeyrek yüzyıldır tartışma konusu edilmektedir. “İnsan faaliyetinin örgütlenmesinin en etkili ve en hakkaniyetli tarzları pazar ve gönüllü mübadele sistemidir”<sup>26</sup> diyen neo-liberal tezlerden esinlenen bu söylem, paradoksal bir şekilde, Marx’ın bir yüzyıl önce bürokrasiye karşı geliştirdiği en sert eleştiriyi buluşturmaktadır: “Devletin dolap çevirme aygıtı”, “son derece parazit bu yapı, Fransız toplumunun bedenini bir zar gibi kaplamakta ve tüm gözeneklerini tıkamaktadır.”<sup>27</sup> Ama, “uzmanlaşmış memurlara ve rasyonel hukuka dayanan” rasyonel devleti, “modern kapitalizmin gelişip büyüebileceği tek devlet”<sup>28</sup> olarak gören Weber’in temel fikrini de *a priori* olarak yalanlamaktadır.

Bürokrasi terimine –ki bu terim “bir anlamın taşıyıcısı olarak değil, bu terimin birlikte bulunduğu durum karşısında duygusal bir tiksinti kışkırtmak için”<sup>29</sup> kullanılır– yönelik bu saldırılar, aslında, merkezleşmeyi, devletin aşırı müdahaleciliğini

24 Bkz. James G. March, Johan P. Olsen, *Rediscovering Institutions*, The Free Press, New York, 1989.

25 Max Weber, *Économie et société*, a.g.e., s. 230.

26 Warren J. Samuels, “The Chicago School of Political Economy: A Constructive Critique”, Warren J. Samuels (edit.), *The Chicago School of Economy*, Transaction Publishers, New Brunswick, 1993, s. 9.

27 Karl Marx, *Le Dix-Huit Brumaire de Louis Bonaparte*, Éditions sociales, Paris, 1984, s. 186.

28 Max Weber, *Histoire économique* (1923), Fransızca tercüme, Gallimard, Paris, 1991, s. 357.

29 Bkz. Pendleton Herring, *Public Administration and the Public Interest*, Mc Grave-Hill Book Cie, New York, 1936, s. 12.



ve etkisizliğini, aşırı kalabalık memur sayısını, idarenin iktidara el koymasını, temsili meclislerin nüfuz yitimini vs. de karımakarışık bir şekilde hedef alır.<sup>30</sup> Bu rahatsızlıklara çare bulmak için hükümetler devlette reform yapmaya çabalar. Esasen “yeni kamu işletmesi”nden esinlenmiş olan reformlar, ülkelere göre çok farklı biçimler ve kapsam edinir. Aynı sorunun farklı farklı ele alınmasının büründüğü anlamı kavrayabilmek için, yine her bürokrasiye özgü niteliklere ve özellikle de, statülerinin onlara siyasal iktidar karşısında sağladığı özerklik derecesine atıfta bulunmak uygun olur.

Nasıl ki memurluk ilkesini ortaya koyması, öncelikle, iktidar uygulamanın denetimi etrafındaki bir mücadele alanında yer alan siyasal bir eylem olmuşsa, bu ilkenin yeniden tartışma konusu edilmesi de, bürokrasinin bizzat statüsü nedeniyle ele geçirebileceği ve rekabet halindeki devletlerin boğuştuğu iktisadi meydan okumalarla artık uyuşmayan amaçlara yönelik kullanılabileceği iktidarı azaltmanın siyasal bir yolu olarak analiz edilebilir. Ama şunu da saptarız ki, günümüzde kamu idaresinin “özelleştirilmesi” yönünde ileri sürülen argümanlar, geçmişte tersine bir sistem değişikliğini haklı göstermek için ileri sürülen argümanlarla örtüşmektedir. 1780’de Edmund Burke’ün İngiliz idaresinin “modası geçmiş” örgütlenmesine karşı giriştiği şiddetli saldırı buna örnektir. Gerçekten de, Avam Kamarası’na, kamu harcamalarını kısıtlamaya ve idari örgütlenmeyi etkili kılmaya yönelik bir “ekonomik reform”<sup>31</sup> girişmesi önerilmiştir. Burke’ün uygulanması talebinde bulunduğu bu hakiki “iş yönetimi devrimi”, gerçekte, hükümdarın kamu idaresine atamalarda sahip olduğu sınırsız güç sayesinde edindiği politik

30 Bkz. örneğin Jean Picq (edit.), *L’État en France, une nation ouverte sur le monde, Rapport au Premier ministre*, La Documentation française, Paris, 1995; Michel Crozier, *État modeste, État moderne*, Fayard, Paris, 3. baskı 1997; D. Osborne, T. Gaebler, *Reinventing Government*, Addison-Wesley, Reading, 1992; National Performance Review, *Creating a Government That Works Better and Costs Less*, The Gore Report, Government Printing Office, Washington D.C., 1993.

31 Bkz. Edmund Burke, “Speech on presenting to the House of Commons (on the 11<sup>th</sup> february 1780) a Plan for the better security of the independence of Parliament, and the Economical reformation of the civil and other Establishments”, *The works of E. Burke*, Little, Brown and Cie, Boston, 1865, c. II.