

BÜROKRASI-DEMOKRASİ İLİŞKİSİ ve HESAP VEREBİLİRLİK YAKLAŞIMI

Asım BALCI*

Öz

Modern toplumlar devlet işlerinin yürütülmesi için bürokrasilere gereksinim duyarlar. Geçmişte, ortadan kalkacağına yönelik tahminlere rağmen bürokrasi hala ayakta olup gücünü devam ettirmektedir. Bürokrasi ve demokrasi arasında kompleks ve bazen de paradoksal bir ilişkiler zinciri söz konusudur. Bir taraftan bürokrasi demokrasi için zorluklar ve tehditler yaratırken diğer taraftan da demokratik ideallere ulaşılması için vazgeçilmez bir aygıt konumunu sürdürmektedirler. Bu çalışmada, ilgili literatürde yer alan bürokrasi ve demokrasiye yönelik çözülememiş tartışmaların altı çizilirken tarihsel gelişmelere referanslar verilmektedir. Buna ek olarak, bürokrasi ve demokrasinin birbiriyle ne ölçüde uzlaştığı da yanıtı aranan bir sorudur. Çalışmanın sonuç bölümünde de, bürokrasinin demokrasi ile daha iyi uzlaşmasına yönelik pratik bazı öneriler ve bu bağlamda hesap verebilirlik yaklaşımının sorunun çözümüne katkıları tartışılmaktadır.

Anahtar Sözcükler: Bürokrasi, bürokrasi ve demokrasi, hesap verebilirlik.

Abstract

Bureaucracy-Democracy Relations And Accountability Perspective

Modern societies depend upon bureaucracies to administer their governmental affairs. Despite earlier predictions of the demise of bureaucracy, it is still alive and has strengthened its power. There exists a set of complex and sometimes paradoxical relationships between bureaucracy and democracy. On the one hand, bureaucracies create difficulties and pose threats for democracies, on the other hand, they are indispensable features for the achievement of democratic ideals. This article highlights some of the unsettled controversies between bureaucracy and democracy in the related literature by taking into account of historical developments. Next, to what

*Yrd.Doç.Dr., Muğla Üniversitesi, Kamu Yönetimi Bölümü, MUĞLA,
balci1@yahoo.com

extent are bureaucracy and democracy compatible with each other is a question that is discussed in the analysis. In the end, some suggestions particularly an accountability perspective, a viable solution for the problems discussed, are analyzed to make bureaucracy conducive to democracy.

Keywords: Bureaucracy, bureaucracy and democracy, accountability.

GİRİŞ

Örgütler ister özel isterse kamu kesimine ait alanda faaliyet gösterebilirler, hepsi de bürokratik özelliklere sahip yapılar tarafından yönetilmektedirler. İnsanlar giderek daha fazla bürokratikleşen toplumlarda yaşamaya başlamakta; bu açıdan bürokratikleşme, bütün örgütler için gündemde bulunmakta ve tartışma konusu yapılmaktadır (Gruber, 1987: 1; Wilson, 1989: ix; Aykaç, 1997: 1; Eryılmaz, 2002: 18-21). Modern toplumların üstesinden gelmek zorunda oldukları konulardan biri de bürokrasi ve demokrasinin uzlaştırılması sorunudur. Devletler bir taraftan siyasal olarak demokrasi ile yönetilirken diğer taraftan da örgütlerin ve kaynakların yönetimi için etkinliği (efficiency) ve etkenliği (effectiveness) sağlamak için bürokrasiyi kullanmaktadırlar. Ancak, toplumsal talepler ve değişen ekonomik ve sosyal şartlar modern bürokrasinin de gelişerek değişimine yol açmaktadır. Tarihsel süreç içerisinde bu iki kavramın ne ölçüde uzlaştığına yönelik değişik deneyimler söz konusudur. Yine aynı bağlamda, bürokrasinin anti-demokratik olumsuz sonuçları da bu süreçte gündeme gelmiştir. Özellikle bürokrasinin uzmanlığa dayanması, profesyonelliği öne çıkarması, gizliliği ilke olarak ele alması ve hiyerarşik oluşu gibi konular demokratik yönetim ilkeleri ile bağdaşması zor olan noktalar arasındadır. Öte yandan, demokrasinin de bürokrasiyi tam anlamıyla kontrolü altına alması veya baskı altında tutması da arzu edilen bir durum değildir. Çünkü böyle bir ortam, bürokrasinin varoluş nedeni olan etkinliği ve rasyonelliği sağlamasına olanak tanımayacak ve sonuçta demokrasinin de amaçlarına ulaşmasını engelleyecektir.

Bu bağlamda, bürokrasi ve demokrasi¹ arasındaki anlaşmazlık noktaları gerek kamu yönetimi ve gerekse siyaset bilimi literatürüne değişik açılardan konu olmuş ve bunların birçoğu günümüze dek değişik boyutlarda tartışılmıştır. Bu çalışmalar demokrasi ve bürokrasi arasında anlaşmazlıkların halen süregeldiğini göstermektedir. Örneğin bir kamu yönetimi teorisyeni, modern veya geleneksel hiçbir bürokrasinin demokratik olmadığını çünkü bürokrasilerin yönetsel ve hiyerarşik temele dayandıklarını belirtmektedir (Riggs, 1997: 347).

Bürokrasi ve demokrasinin birbiriyle çeliştiğini savunanlarla uzlaştığını savunanlar ya da ikisi arasında orta bir yol bulmaya çalışanlar arasındaki tartışmalar güncelliğini korumaktadır. Teorideki bu tartışmalar, gerçek hayatta da yansıma bulmakta ve demokrasilerle bürokrasileri daha uyumlu hale getirme çalışmaları zaman zaman değişik ülkelerde ve farklı boyutlarda gündeme gelmektedir. Gelişmiş ülkelerde bürokrasi-demokrasi tartışması bir ölçüde ikinci planda kalsa da, özellikle gelişmekte olan ülkelerde henüz tam anlamıyla oturmamış demokratik değerler, kurumlar ve gelenekler nedeniyle tartışmalar halen sıcaklığını korumaktadır. Literatüre bakıldığında, gelişmiş ülkelerde bürokrasi-demokrasi tartışmasının geçmiş yıllarda yapıp konu hakkında akademisyenler ve uzmanlar arasında bir ölçüde uzlaşıya varıldığı gözükmektedir. Ancak, politika oluşturma konusunda bürokrasi giderek daha fazla güce kavuştukça da bu konunun, önemini korumaya devam edeceği öngörülmektedir (Gormley ve Balla, 2004: 164). Bununla birlikte, bürokrasi ile siyasal kurumların ilişkisini tamamlayan ve önemini giderek arttıran yeni kurumlar ve kavramlar da gündeme getirilerek demokrasilerle bürokrasilerin daha iyi kaynaştırılmasına katkıda bulunmaktadır. Bunlar arasında son zamanlarda gündeme getirilen iki kavram “hesap verebilirlik” ve “performans” olarak değerlendirilmektedir. Bu çalışmada, bürokrasi ve demokrasi ilişkisinin tarihsel geçmişi incelenerek günümüzde karşılaşılan sorunlar doğrultusunda konunun tartışılmasına katkıda bulunulması ve “hesap verebilirlik yaklaşımı”nın bu ilişkiye getirebileceği perspektifin değerlendirilmesi amaçlanmaktadır.

I. KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Kontrol ve koordinasyonu sağlaması nedeniyle yönetimde etkinliğe bürokrasi ile ulaşılabileceğinin ortaya çıkması (Weber, 1994: 4-13; Smith, 1988: 1; Blau ve Meyer, 1987: 185) aynı zamanda modern devletlerde “bürokratikleşme” denilen olgunun da başlamasına denk düşmektedir. Bürokratikleşme değişik anlamlara gelebilen bir kavram olarak değerlendirilmektedir. Eryılmaz, bürokratikleşmeyi, “kamu ve özel örgütlerin sayı ve hacim bakımından büyümesi ve güçlerinin artması; işlerin sistematik hale gelmesi; yapısal ve işlemsel bakımdan Weberyen anlamda bürokratik niteliklerin örgütlerde egemen olması süreci” olarak tanımlamaktadır (Eryılmaz, 2002: 71).

Özellikle, büyük ölçekli örgütlerin bürokratikleşmesinin adeta kaçınılmaz bir olgu haline gelmesi ve bürokrasinin büyüyerek yaygınlaşması karşısında bir çok kişi ve grup bu durumun demokrasi için bir tehdit oluşturabileceği savını (Etzioni-Halevy, 1985: 2) öne sürmeye başlamıştır. Büyük ölçekli bürokratik

öğütlerin kontrolünün sağlanması sadece kamu yönetiminin değil aynı zamanda özel şirket yönetimlerinin de önemli sorunlarından biridir. Özellikle, kamu örgütlerinin yaptıkları yeni düzenlemelerle bürokrasi genişlemekte ve böylece de “toplum giderek bürokratikleşmektedir” (Eryılmaz, 2002: 19). Ancak ne var ki, Blau ve Meyer (1987: 13) aşırı bürokratikleşmenin bürokrasinin tahakkümüne ve toplumun demokratik kurumlara olan güveninin azalmasına yol açabileceğini belirtmektedirler. Yates de (1982: 1), giderek daha fazla bürokratikleşen karar alma mekanizmalarından yakılarak mevcut durumu “bürokratik demokrasi” olarak adlandırmaktadır. Peters (1978: 28) ise daha da ileri giderek komünizm ya da kapitalizmin bir tehlike olmadığını, ancak bürokrasinin bir düşman olabileceğini ilan etmektedir. OECD de (1987: 67) bir raporunda, bürokratların, genel olarak, içsel bakış açısına sahip olduklarını ve bu bağlamda çalışma koşullarının, değerlerinin, kıdemlerinin, güvenlik ve statülerinin yaptıkları işleri ve performanslarını doğrudan etkilediğini ve demokratik olarak halka cevap verme (responsiveness) kapasitelerini belirlediğini vurgulamaktadır.

Öte yandan, demokrasinin de, bürokrasi için tehditler oluşturabileceği durumlar bulunmaktadır. Bürokratlar ile seçilmişlerin uyuşmadığı bazı demokratik yönetimlerde bürokrasinin hem bağımsız olması istenmekte hem de hizmet edici olması beklenmektedir. Bunun yanında, bürokrasinin aynı anda hem siyasal olması ve hem de siyasetten uzak olması istenmektedir. Sonuçta bürokrasi ve demokrasi arasında kolay olmayan hatta paradoksal bir ilişkinin var olduğu (Etzioni-Halevy, 1985: 2) ve ayrıca teoriye ve pratiğe dayanan çatışma alanlarının bulunduğu (Burke, 1989: 180) söylenebilir. Bazı yazarlar, daha da ileri giderek, bürokrasi ile demokrasinin uyuşmasının mümkün olmadığını belirterek kötümser bir tablo çizmektedirler. Onlara göre, bürokrasi ile demokrasi, dayandıkları değerler ve yapılar itibarı ile birbirine zıttır ve çatışma kaçınılmazdır. Tek çözümü ise bürokrasinin değer ve yapı olarak daha demokratik olmasında görürler (Cox vd., 1994: 159-161).

Bu tartışmalar göstermektedir ki, bürokrasi-demokrasi ilişkisinin sağlıklı temellere oturabilmesi ve yürütülebilmesi günümüz demokrasilerinin baş etme zorunda oldukları temel sorunlardan biridir.

Bürokrasinin demokrasi ile bağdaşmayacağını savunanlarla, tersini savunanların dayandıkları tezler günümüzde geçerliliğini sürdüren ama temelleri oldukça eskilere kadar giden geleneklere işaret etmektedirler (Hwang, 1999: 35-37). Buna göre, dayanağını, kamu yönetimi disipliniinde “yağma sistemi” olarak adlandırılan ve “Jacksonianism” diye de bilinen anlayıştan alan ilk görüş, bürokrasi ve demokrasinin birbiriyle uzlaşmadığı varsayımına

dayanarak kamusal işlerin “normal bir zekaya sahip her insanca” görülebileceğini savunmaktadır. Böylece, her yeni iktidar işbaşına geldiğinde kendi taraftarlarını iş sahibi yapma olanağını bulacak uygun, kendilerince “demokratik”, bir altyapıyı bulmuş olacaktır. Bu anlayış, demokrasi adına bürokrasiyi tamamen siyasetin egemenliğine terk etmektedir. Aynı şekilde, her iki kavramın uzlaştığını söyleyenler de, “Jacksonian demokrasi” döneminden sonra gelen “progressiveler hareketi” zamanından başlayarak ortaya çıkan “klasik kamu yönetimi” anlayışına dayanmaktadırlar. Bu görüşe göre de, bürokrasinin amacı etkinlik ve etkenliği sağlamak olduğu için siyaset ve yönetim birbirinden ayrı işlerdir. Bu nedenle, bürokrasi uzmanlaşma, hiyerarşi, komuta birliği, koordinasyon gibi “bilimsel” ilkelere dayanarak hareket etmelidir. Sonuçta, amacına etkin ve ekonomik bir biçimde ulaşan bürokrasi demokratik ilkelerle de uyum içinde olacaktır. Ayrıca, bürokratlar siyasetçilere uymak zorunda olduğu için arada herhangi bir uzlaşmazlık da söz konusu değildir. Ancak; dürüst, etkin ve rasyonel bürokrasi arayışı kendi içerisinde çelişkilerini de beraberinde getirdi. Kariyer ve liyakat ilkelerine dayanan tarafsız, profesyonel bürokrasi yine bu ilkeler gereğince siyasal üstlerine karşı da duyarsız davranmaya başlayınca ironik bir sonuca ulaşılmış oldu (Nelson, 1982: 747-778).

Kamu yönetimi disiplininin ilk ortaya çıkışından itibaren birçok yazar, yönetim ve siyaset ilişkileri üzerinde kafa yormuştur. Özellikle Woodrow Wilson'un yönetim-siyaset ayrımı (1887) uzun yıllar disiplini etkisi altında tutmuş ve bu nedenle de bürokrasi-demokrasi ilişkisine bir problem gözüyle bakılmamıştır. Bu analize göre, tarafsız ve nötr olan bürokrat, siyasetçilerce belirlenen sınırlar içerisinde yönetim görevini teknik bir iş olarak yürütür. Böylece, demokratik kontrol, siyasetçilerce yapılır. Zaten bürokratların kendilerine verilmiş çerçevenin dışına çıkmadıkları varsayıldığından onların sorumluluklarından bahsetmek de olanaksızdır. Ancak, bu tanımlamanın gerçekliği ne ölçüde yansıttığı tartışma konusudur. Günümüzde böyle bir ayrımın anlamsızlığı konusunda büyük bir görüş birliği bulunmaktadır. Bu nedenle, yönetim-siyaset ilişkisi daha kompleks ve realistik olarak ele alınmalıdır. Pierre (1995: 207) yönetim-siyaset ilişkisini iki yönlü bir caddeye benzetmekte ve bu ilişkide, bir taraftan elindeki güç olanaklarıyla bürokrasi siyasallaşırken diğer taraftan da siyaset bürokratlaşmaktadır. Çünkü bürokrasi, daha fazla siyasal yönde ilerlemekte, kendi dışındaki örgütlerle network oluşturmakta ve kendi çıkarları doğrultusunda daha fazla takdir yetkisi kullanmaktadır. Sonuçta, yönetim ve siyaset arasında artan oranda bir etkileşim ve karşılıklı bağımlılık ortaya çıkmaktadır.

Yönetmel süreçlere halkın daha fazla ölçülerde katılımının sağlanması demokrasini besleyecek nitelikte gelişmelerdendir; ancak, ne var ki, kamu yönetimi yazınında buna ait başarılı prosedürlere pek rastlanmamaktadır. Daha da kötüsü, kamu yönetimi tarihçesinde halkın yönetmel süreçler içerisinde olması bazı durumlarda bir olumsuzluk olarak görülmüştür (Timney, 1998: 99). Bu tür bir süreç, adeta, bürokrasinin uzmanlık ve profesyonelliğini zedeleyici olarak algılanabilmektedir. Bunun sonucunda bürokratlar kamu adına hizmet gördükleri halde kamudan kopmuşlardır. Bu ise, bürokrasinin demokrasi ile bağdaşmayacağı yönündeki savları kuvvetlendiren bir duruma yol açmaktadır. Bu nedenle, halkın yönetmel süreçlere katılımına yönelik çalışmalara kamu yöneticilerinin daha fazla seyirci kalması olumsuzluklara neden olacaktır. Demokratik katılımı yalnızca 4-5 yılda bir yapılan seçimlere bırakarak kısıtlamak artık kabul edilebilir bir yol olarak görülmemektedir. Vatandaşların yönetimin günlük işleyişine katılımını sağlamak yöneticilerin görevleri arasında sıralanmaktadır (Davies, 1998: 127).

Tartışmaları daha iyi irdelenebilmek için değişik bakış açılarının bu konulara yaklaşımına daha yakından göz atmak faydalı olacaktır.

I.1. Max Weber'in Konuya Yaklaşımı

Weber çizmiş olduğu "ideal tip"ten hareketle bürokrasinin içerdiği karakteristiklerden dolayı en yüksek derecede rasyonelliğe ve etkenliğe ulaşma kapasitesine sahip bulunduğunu belirtmektedir. Ancak Weber'in hareket ettiği kavram, ideal tiptir. Böyle bir ideal tipin gerçek hayatta bulunamayacağını ve modern örgütlerin bütün bu özellikleri içerisinde barındıramayacağını kendisi de bilmekteydi. Ancak, Weber'in çizdiği bürokrasi tiplemesi bir noktaya kadar içerik sağlaması açısından faydalı kabul edilebilir. Bunun ötesinde ise, bürokrasi içerisindeki farklılıklar benzerliklerden daha önemli kabul edilmektedir (Wilson, 1989:X).

Weber'e göre, örgütsel bağlamda teknik olarak etkenliği sağlayabilen bürokrasi aynı zamanda toplumun tümü için tehlikeler de içerir. Tarihte rasyonelleşmenin bir sonucu olarak toplumun bürokratikleşmesi ile baskıcı rejimler ortadan kalkmıştır. Aynı şekilde, Weber'e göre, daha fazla bürokratikleşme ise bürokratik değerlerin ve düşünce kalıplarının devamına yol açarak özgürleşmenin tam tersi olan aşırı-örgütlenme sonucunu doğurabilir (Etzioni-Halevy, 1985: 32). Bunun sonucunda da, Weber, tam olarak kurumsallaşan bir bürokrasinin sosyal bir kurum olarak ortadan kaldırılmasının olanaksızlığına da işaret etmektedir (Weber, 1994: 15).

Weber, aynı zamanda, bürokrasinin siyasal sonuçları konusunda da düşüncelidir. Bürokrasi ve demokrasinin eş zamanlı olarak geliştiğini söyler; ancak, diğer taraftan belirli koşullar altında demokrasinin bürokratik örgütlenme için engeller oluşturduğunu da belirtir. Demokrasi, mümkün oldukça görevlerde uzmanlaşmaya göre iş yapılmasını değil seçimle iş başına gelinmesini savunur. Oysa, böyle bir uygulama örgütün etkinliğini azaltabilecek bir uygulamadır (Etzioni-Halevy, 1985: 33).

Bunların yanı sıra, Weber, bürokrasinin seçilmiş siyasal üstlerine karşı ikincil bir durumda olduğunu vurgular. Weber'in endişeleri bürokraside yer alanların bunu hiçe sayıp Devleti yönetmeye kalkışması konusunda yoğunlaşmaktadır. Bürokrasi, uzmanlığı gereği siyasal kadroların bilmediği bilgilere sahip olabilir. Bu ise bürokrasinin gücüne güç katar. Ayrıca, bürokrasideki "gizlilik" kuralı da bir başka kaçamak noktasıdır. "Resmi sır" kavramının arkasına sığınarak bir çok şey halkın gözünden ve siyasetçilerden uzak tutulabilir. Üstelik, bürokrasi siyasal üstlerini dinlememeyi seçtiğinde onu bundan alıkoyacak hiç bir güç yoktur (Etzioni-Halevy, 1985: 33-34).

Weber'deki ana siyasal problem, bürokrasinin sınırlarını aşmasının nasıl önleneceğidir. Bunun çözümünü ise siyasetçilerin üstünlüğünün sağlanmasında görür. Weber'e göre, bürokrasi ancak yukarıdan kontrol edilebilir. Bundan dolayı bürokrasiye karşı siyasetçiler vazgeçilmez denge unsurudurlar (Fry, 1989: 37-39). Ancak Weber, uzun dönemde bürokratik gücün üstünlüğü eline geçireceği konusundaki tutumuyla karamsarlık içerisinde.

I.2. Dwight Waldo'nun Görüşleri

Waldo'nun bütün kariyeri boyunca cevaplamaya uğraştığı eğer tek bir önemli konu varsa bu da "yönetim düşüncesi ve pratiğinin demokrasi üzerinde ne gibi olumlu ve olumsuz katkıları vardır" sorusudur (O'Toole, 1982: 108). Waldo'nun bu alandaki çalışmaları bürokrasi-demokrasi ilişkisine bütünsel bir analiz getiren önemli bir çalışma olarak kabul edilmektedir (Frederickson, 1997: 191). Waldo, bürokrasi ve demokrasi arasındaki potansiyel uzlaşmazlık konusunu günümüzün ana sorunlarından biri olarak görmektedir. Bürokrasiyi büyük ölçekli, resmi, uzmanlaşmış ve amaca yönelik bir örgüt türü olarak görür. Kurallarının bağlayıcılığı ve kalıcılığı nedeniyle düzeni sağlayıcı ve istikrarı koruyucu bir fonksiyonu vardır. Demokrasi ise eşitlik ve özgürlüğe doğru adımlar atmaktır (Waldo, 1980: 86).

Waldo demokrasi ve bürokrasi arasındaki uyumsuzluğu bir ikilem olarak görmektedir. Bir taraftan gücü tehlikeli olarak algılayıp parçalanması ve

dağıtılmasının zorunluluğunu belirtirken, diğer taraftan uygun yönlendirmeye iyi amaçlara yine güç ile ulaşılabilirliğini vurgulamaktadır. Buradan hareketle Waldo, bürokratik örgütlerin demokrasi ile tümünden bağdaşmayacağını söyleyemeyeceğini vurgular. Fırsat eşitliği sağlaması ve uzmanlaşmayı teşvik etmesi nedenleri ile bürokrasi, demokrasi için uygun zeminler oluşturur. Bununla birlikte, Waldo, arada bazı uyumsuzluk konularının da olduğunu belirtir. Örneğin, bürokrasi hiyerarşiye önem verirken, eşitlik demokratik değerler arasında yer alır. Yine, bürokrasi disiplin ve yakın gözetime önem verirken demokrasi özgürlüğü savunmaktadır (Fry, 1989: 236).

Bütün bunlara rağmen, Waldo bürokrasinin bir anlamda vazgeçilemez olduğunu belirterek onu savunur. Ayrıca, ona saldıranları duygusal hareket etmekle ve dürüst davranmamakla suçlar. Mevcut yüksek yaşam koşullarında bürokrasi gerekliken onun gerekmediği basit hayata dönüşmesinin adeta imkansız olduğunu vurgular (Waldo, 1965: 61).

Sonuçta Waldo, bürokrasiyi demokrasi için gerekli görür; ancak, bazen de problemlere yol açabileceğini belirtir (Marini, 1993: 416). Waldo'ya göre problemin çözümü demokrasi ve bürokrasi arasında optimum karışımın belirlenmesinde yatmaktadır. Demokrasinin arzulanan bir yönetim tarzı olduğunu belirtir; ancak, bürokrasinin de gerekli olduğunu vurgular. Her ikisi arasında mantıklı bir dengeyi sağlanmasının şart olduğunu savunur (Fry, 1989: 237).

I.3. Modern Teoriler Işığında Bürokrasi-Demokrasi İlişkisi

I.3.1. Pluralistlerin Bakışı

Modernleşmeyle toplumdaki siyasal güç dağılımı ve parçalanma göstermiştir. Modern Batı siyasal sistemi bir çok ekonomik, sosyal, etnik, kültürel, dinsel vb. grupların karmaşık çıkarlarının bir dengesi sonucunda oluşmaktadır. Politika oluşturma sürecinde her bir grubun etkisi vardır. Ancak, hiçbir grup tek başına bu süreci etkileme gücünü elinde tutamaz. Böylece, gruplar birbirleri üzerinde kontrol ve denge (check and balance) unsuru oluştururlar. Yöneticilerse, iktidarda kalabilmek için bu grupların taleplerine bir şekilde cevap vermek durumundadırlar. Dolayısıyla, bürokrasi bir taraftan kendi çıkarını gözetirken, diğer taraftan da öteki birey, grup ve çevrelerin çıkarlarını dikkate almak zorundadır (Ham ve Hill, 1993: 48).

Roberto Michels demokratik partilerde gücün birkaç kişinin elinde nasıl toplanabileceğini anlatırken, kalıcı pozisyonlardaki kamu görevlilerinin de aynı duruma düşebileceklerini ima etmektedir (Ham ve Hill, 1993: 52). Benzer şekilde, Mosca da güçlü bir merkezi bürokrasinin oluşumunun engellenmesi

gerektiğini düşünmektedir (Ham ve Hill, 1993: 52). Bu açıdan bakıldığında demokrasiyi bürokratlardan korumak için pluralizm ön plana çıkartılmaktadır.

Özellikle ABD’de 1950 ve 1960’lı yıllarda oldukça popüler olan ((Etzioni-Halevy, 1985: 41) pluralizm bakış açısına göre, bürokratlar da siyasal sistemin içerisinde yer alırlar. Bürokratlar böyle bir sistemde kendi başlarına yönetemeyecekleri gibi başkaları da onlarsız yönetemezler. Aynı şekilde, bürokratik örgütler de, hayatta kalabilmek ve etkili olabilmek için başta yasama organının, çıkar gruplarının, halkın ve medyanın desteğini sağlamak zorundadırlar. Ayrıca, sınırlı kaynaklar için her bir örgüt birbiriyle de rekabet etmek durumundadır. Sonuçta, bu sistemde bürokrasi daha büyük pluralist devlet yapısının bir parçası konumundadır (Smith, 1988: 42).

Pluralizmin demokrasi üzerindeki etkisinin olumlu ve olumsuz yanları bulunduğu söylenebilir. Politika yapma sürecine birbirinden farklı ve hatta zıt grupların katılması genelde halkın taleplerine uygun sonuçların çıkmasını mümkün kılabilir. Bürokrasinin popüler çıkarların temsilinin bir forumu olarak görülmesi de bürokrasinin olumsuz etkilerini önleyebilecek bir yapıya sahiptir.

Bunların yanı sıra, çıkar gruplarının aşırı güç sahibi olmasının bazı olumsuz sonuçları da vardır. Devletin bu çıkar gruplarının isteklerine yönelik politika oluşturması genel çıkarla her zaman uyumlayabilir. Bu çıkar grupları birbirleriyle olumlu rekabete yönelmek yerine diğerinin işini ortadan kaldırmaya yönelik de harekete geçebilirler. Sonuçta işler yapılamaz hale gelir ve vatandaşlar devletten bekledikleri hizmetleri göremez olurlar. Bunların bir sonucu da, D. Bell, M. Crozier ve S.P. Huntington gibi yazarlarca ortaya konulan, devletin çıkar gruplarının talepleri doğrultusunda aşırı harcamada bulunmasıyla fazla büyüme sorunuyla karşılaşmasıdır (governmental overload). Talepler sonucunda yeni hakların ortaya çıkmasını devletin bir çok alana el atması ve yeni harcamalar yapması izler. Bunlar ise devleti büyütücü niteliktedir (Etzioni-Halevy, 1985: 41-54).

Bunlarla birlikte, Pluralistlere yöneltilen bir eleştiri de, bürokrasinin talepleri karşılama seçici davranabileceğidir. En güçlülerin istekleri dikkate alınırken zayıf ve organize olamamış çıkarlar geri plana atılabilirler. Bu ise, demokrasi açısından olumlu bir durum değildir (Etzioni-Halevy, 1985: 41-54). Sonuçta, Pluralistler gelişmiş Batı demokrasilerini örnek alarak varsayımlarda bulunarak bürokrasi ile ilgili savlar geliştirmişlerdir. Analizlerinin diğer ortamlarda ve gelişmekte olan ülkelerde ne ölçüde geçerli olduğu tartışmaya açık bir konudur.

I.3.2. Teknokratik Okulun Bakışı

Teknokratik bakış açısına göre, bir siyasal sistemde belirleyici etki ekonominin ve yönetimin teknokratlarına aittir. Teknokratik okul spesifik olarak bürokratik-teknokratik elitin gücü konusu üzerinde durur. Sonradan S. Keller, T.R. Dye ve C.H. Zeigler gibi yazarların da dahil olduğu bu akıma göre, bürokratik-teknokratik elitin gücü seçilmiş siyasal organların aleyhine olarak sürekli büyümektedir. Bu ise demokrasi için tehlikeli bir yoldur (Etzioni-Halevy, 1985: 54-55). Nitekim, C. Wright Mills (1963: 237), toplumun güç sahibi elitlerce manipülasyonlarla idare edildiğini belirterek bunun önlenmesine ihtiyaç duyulduğunu belirtmektedir.

Özellikle son yıllarda, bürokratların gücünün iyice arttığını savunanlar (Mills, 1963; Blau ve Meyer, 1987: 14) bulunmaktadır. Bunun çeşitli nedenleri arasında; artan devlet müdahalesi, devletin karmaşık sorunlarla daha fazla uğraşması, uzmanlık, bilgi gücü, bürokrasinin büyüklüğüne karşın seçilmişlerin azlığı, parlamentoların gücünün azalması, bakanların çok sık değişimi, vb. gibi faktörler rol oynamaktadır. Bütün bu gelişmeler, gücü seçilmişlerin eline değil de atanmışların eline vermesi olasılığından dolayı demokrasi için tehdit olarak nitelendirilebilir (Etzioni-Halevy, 1985: 54-55).

Bürokratlar gizliliği sadece etkinlik için kullanmazlar, aynı zamanda kendi güçlerini geliştirmek için de kullanırlar. Oysa demokrasi, bilginin halkın geniş yığınlarına yayılmasını ve paylaşılmasını gerektirir. Bilgili vatandaş daha iyi değerlendirme yapabilir ve seçimlerde akıllıca oyunu kullanır.

Böylece Teknokratik Okulun çizdiği tablo Pluralistlerinkine göre gerçeğe daha yakındır. Bürokrasinin gücünün arttığını vurgulayan Teknokratik Okul taraftarları, gücün toplumda değişik gruplar arasında yayıldığını söyleyen Pluralistlere göre daha gerçekçi bir tahmin yapmaktadırlar. Ancak, onlar da, bürokrasinin olumlu taraflarını göz ardı etmektedirler (Etzioni-Halevy, 1985: 55-62). Sonuçta, bu bakış açısında da bürokrasi ile ilgili bazı bulguların yanı sıra eksik kalan değerlendirmeler de bulunmaktadır. Var olan durumu daha iyi anlayabilmek için ileri sürülen teorik tartışmaların bir ölçüde sentezinin yapılmasına ve pratikle daha fazla ilintilendirilmeye ihtiyaç bulunduğu söylenebilir.

I.3.3. Korporatistlerin Yaklaşımı

Korporatizm, genellikle, kamu politikalarının üst devlet yöneticileriyle sınırlı sayıdaki güçlü şirketler arasındaki ilişkiler aracılığıyla belirlendiği bir

kurumsal düzenleme olarak tanımlanır. Faşist sistemlerde devlet bu grupları otoriter biçimde baskı altında bulundururken, sosyal korporatizmde bu gruplar devleti elinde tutarlar. Bunlara göre, devlette ve büyük şirketlerdeki az sayıda güçlü bir elit grup devlette ve toplumda olacağını belirlemektedir (Etzioni-Halevy, 1985: 63). Bu şekildeki bir yaklaşım ise deterministik bir anlayışı anımsatmakta, toplumsal olayların tek bir perspektiften değerlendirilmesi yolunu açmaktadır.

Korporatizmle ilgili önemli yazarlardan biri olan Middlemas, 1920'li yıllarda İngiltere'de sendikaların ve iş adamı örgütlerinin yönetici kurumlar arasına girerek taraftarlarının çıkarlarını temsil ettiklerini vurgulamaktadır (Ham ve Hill, 199: 40). Korporatist bir devlet yapısında bürokrasinin yeri çok az ve önemsizdir. Kamu politikaları birkaç devlet adamı ve şirket sahibi arasında informel olarak belirlenerek uygulamaya geçilir. Böyle bir sistemde kamu yönetiminin görevleri yarı devlet örgütleri (quasi-governmental organizations) tarafından yürütülür. Böylece, devletin yaptıkları konusunda siyasal aktörler sorumluluk üstlenmemiş olurlar. Bürokrasinin getirdiği resmi kurallar yığı ve gecikme gibi bir takım problemler de bir kenara itilmiş olmaktadır. Bununla birlikte birçok korporatist yazar böyle bir sistemde bürokrasinin gücünün artma veya azalma göstermeyeceğini de belirtmektedir (Etzioni-Halevy, 1985: 63-73). Korporatist bir devlet yapısı demokratik ideallerle bağdaşmayacak unsurları içermektedir. Halkın politika yapma sürecindeki etkisini önemsemeyen bu yaklaşım, bürokrasiyi de önemsiz bir unsur olarak değerlendirmektedir.

I.3.4. Marxist Yaklaşım

Marx bir örgüt kuramcısı olmamasına rağmen bürokrasi konusundaki tartışmalara ışık tutabilecek görüşleri bulunmaktadır. Marx'ın ana teması, modern devletin yönetici sınıfını tüm burjuvazinin genel işlerini gören bir komite olarak görmesinde yatmaktadır. Bu nedenle, genel anlamda devlet, toplumun çok küçük bir kısmının özel çıkarlarını temsil etmektedir. Buradan hareketle çağdaş Marxist yazarlar, kural koyma (ruling) ve yönetme (governing) diye ikili bir ayrıma gitmektedirler. Buna göre, yönetme, devletin rutin ve gündelik işlerinin yürütülmesidir. Kural koyma ise siyasal süreçleri elinde tutma konusunda ana kararların verilmesidir. Marxist yazarlara göre kural koyma zaten burjuvazi tarafından yapılmaktadır; böylece, yönetme işinin kim tarafından yapıldığının bir önemi yoktur (Etzioni-Halevy, 1985: 74-84). Bu ise, bürokrasiyi de bir anlamda burjuvazinin emrinde bir konuma indirgemektedir. Sonuçta, bürokrasi de, kural koyan sınıfın bir hizmetkarından başka bir şey değildir.

Bürokratlar kamuoyu baskısına maruz kalmadıkları için statükoyu korumayı seçerler. Bürokratların göreve getirilişleri de genellikle sıkı kurallara dayanan süreçlerin izlenmesini gerektirir. Mevcut yönetim anlayışına ters düşebilecek kimseler bu görevlere atanmazlar. Böylece, aykırı söylem ve davranış sahiplerinin sesleri bürokraside duyulmaz. Ayrıca, güce ve resmiyete önem veren bürokrasinin iki önemli özelliğinin hiyerarşi ve gizlilik olduğunu Marx belirtir (Fischer ve Sirianni, 1994: 1). Buna dayanarak, bürokratlar kendi çıkarlarını toplumsal çıkarlardan önde tutarlar.

Hegel, devleti, bir ülkede genel yararı sağlamakla yükümlü tutarken; Marx, devleti, ancak hakim sınıfın yararına çalışan bir aygıt olarak görmektedir. Nitekim Miliband da, devleti tarafsız bir kurum olarak görmemekte, sınıf dominasyonunun bir aracı olarak nitelendirmektedir (Miliband 1969'dan aktaran Ham ve Hill, 1993: 35). Bununla birlikte, Marxist yaklaşım devleti geçici bir kurum olarak değerlendirip sınıfsız topluma geçilmesiyle birlikte hem devlet ve hem de bürokrasinin ortadan kalkacağını öngörmektedir (Ergun ve Polatoğlu, 1988: 55). Buna göre, siyasal gücünden arındırılan kamu görevlileri işçilerin aldığı kadar maaşla çalışarak “komün”e hizmet edeceklerdir (Marx, 1984: 24). Sonuçta, Marxist yaklaşım bürokrasinin önemli olmadığını, geçici bir kurum olduğunu ve asıl meselenin toplumdaki çıkar çatışması olduğunu vurgulamaktadır.

I.3.5. Liberal Yaklaşım

Liberalizm açısından yönetimde en önemli iki konu “hukuk devleti” anlayışının vurgulanması ve “yönetimin sınırlandırılması” ilkeleridir. Buna göre, insanlar önceden belirlenen kurallara göre hareket edip bunun sonucunun ne olacağını kestirebilirler. Ancak, özellikle devletin elinde bulunan zor kullanma yetkisinin mutlaka sınırlandırılmasının önemini de vurgulamaktadırlar (Hayek, 1999: 101-102).

Liberallere göre bürokrasinin siyasal sisteme tamamen hizmet edici bir rolde olması gerekmektedir. Bürokrasi, siyasal anlamda resmi görevlilerin yönetimi olarak algılandığı için halkın yönetimi olarak bilinen demokrasi ile bağdaşmaz olarak nitelendirilir. Bu açıdan demokratik bir devletin bürokrasiyi kontrol mekanizmaları ile donanmış olması gerekir. Ayrıca, bürokrasinin uzmanlaşmaya önem vermesi, hiyerarşiye dayanması ve kişisel olmaması, demokratik değerler arasında yer alan eşitlik, katılımcılık ve bireysellik ilkelerine aykırı düşmektedir (D.F. Thompson, 1983'ten aktaran, Öztürk, 2003: 50). Burada, bürokrasinin demokrasi açısından kontrolünün sağlanması yine siyasal kurumlara ve özellikle de siyasetçilere bırakılmaktadır. Ancak, kapitalist

sosyal ilişkiler kapsamında bir parlamentonun giderek güçlenen bir bürokrasiyi nasıl kontrol edebileceği sorusunun cevabı net değildir (Smith, 1988: 25-39). Sonuçta, liberaller, bürokrasiyi kapitalizmin gelişmesinin önünde bir engel olarak görmekte ve aralarında Mises gibi farklı düşünenler (Mises, 2000: 59) bulunsa da demokrasi ile pek bağdaştıramamaktadırlar.

II. BÜROKRASİNİN DEMOKRASİ AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

Demokrasi ve bürokrasi aslında birbirinin alternatifi olan olgular değildir. Ancak, işleyiş mekanizması açısından birtakım kesişme noktalarının bulunduğu söylenebilir veya uygulamada bu iki olguyu birbirine düşüren pratikler bulunabilir. Özellikle, kamu politikalarının oluşturulması sürecinde bürokrasinin demokrasi açısından sorun oluşturduğu ifade edilmektedir (Gruber, 1988: 11). Bürokrasinin buradaki gücü, alanındaki uzmanlık ve profesyonelliğine dayanmaktadır ki bunlar da modern siyasal sistemlerin etkin biçimde çalışmaları için gerekli olan koşullardır. Kamu politikalarının oluşum sürecinde siyasetçilere yeterli teknik destek ancak yetenekli ve uzman bürokratlarca sağlanabilir (Rourke, 1984: 15). Ancak, Etzioni-Halevy demokrasi içerisinde bürokratik kuralların yeterli belirlenmemesinden, açık olmamasından, bazen kendi içinde çelişkili olmasından ve tartışmalı olmasından problemlerin çıktığını belirtmektedir. Buna göre, bürokrasi artan bir şekilde bağımsız ve güçlü hale gelmektedir. Ayrıca, bu gücün nasıl kullanılacağı da çok açık biçimlerde belirlenmemektedir. Bürokrasi elinde tuttuğu uzmanlık tekeli ve gizli bilgiler yoluyla gücünü belli etmeden siyasetçilerin kontrolünden de kaçabilmektedir. Bunlardan dolayı, bürokrasi demokrasi için bir ikilem haline gelebilmektedir (Etzioni-Halevy, 1985: 87-92).

Modern devletin artan ihtiyaçlarına paralel olarak bürokrasi de büyümekte ve gücünü arttırmaktadır. Her geçen gün artan sayıda insan devlete, devletin kaynak dağıtımına bağımlı olarak yaşamını sürdürmektedir. Yeni hizmet alanlarının oluşumu, yeni kaynakların dağıtımı ve devletin artan oranda denetim ve gözetim işlevi bürokrasinin büyümesini ve gücüne güç katmasına neden olmaktadır. Problem olan konu bürokrasinin güçlenmesi değil bunu demokratik yönetim aleyhine kullanması veya böyle bir olasılığın artmasında düğümlenmektedir.

Beetham da (1987: 111-112) bürokrasinin anti-demokratik bir güç haline gelebilecek birtakım özellikleri bulunduğunu, ancak bunların kendi başlarına anti-demokratik sayılamayacağını belirtmektedir. Örgütsel kapasitenin ve

bilginin tek elde yoğunlaşmasını örnek olarak göstererek, bunun ancak kendi içine kapalı ve başkalarını dışlayıcı bir yapıda, gizlilik maskesiyle örtülmüş bir ortamda ve bundan doğan gücün kontrol ya da manipüle amacıyla kullanıldığı durumlarda anti-demokratik sayılabileceğini vurgulamaktadır. Ayrıca, bürokratların siyasetçilere bazı noktalarda üstünlükleri söz konusudur (Davies, 1998: 124-125): İlk olarak, siyasetçiler bürokratlara göre özellikle detaylar konusunda daha az bilgi sahibidirler. İkinci olarak, siyasetçilerin karar verme anında meşgul olmaları gereken pek çok işleri bulunmaktadır. Seçmenler, komite toplantıları, parlamento çalışmaları gibi işler onların zamanlarını kısıtlar. Üçüncü olarak, bürokratların sayısı siyasetçilerin sayısının çok çok üstündedir. Beşinci olarak, bürokratlar resmi ve gayri resmi ortamlarda bir araya gelerek politika oluşturma sürecini değişik yollardan manipüle edebilirler. Son olarak da, bürokratlar istemedikleri bir konunun engellenmesi için farklı taktikler bulabilirler. Bu örneklerden yola çıkıldığında, bürokratların politika oluşturma sürecinde hiç de azımsanmaması gereken etkilerinin ve güçlerinin bulunduğu sonucuna varılabilir.

Bunların yanı sıra, bir yandan kamu yönetiminin teknik bir işlev gördüğü kabul edilmekte, öte yandan da kamu politikalarının oluşturma sürecine bürokrasinin de katkı sağlaması beklenmektedir. Böylece, yöneticiler hem politikaların saptanması konusunda yardımda bulunurlar, hem de bu belirlenen politikalara ulaşmak için gündelik yönetim işlerini yürütürler. Bürokrasilerin halkın tercihlerini politika sürecine ekleme işlevi bulunduğunu belirten bazı yazarlar da politika yapma sürecinde, sınırlı ölçüde de olsa, bürokrasinin güç sahibi olmasının demokratik idealler açısından olumlu yanlarını vurgulamaktadırlar (Wood ve Waterman, 1994: 135). Cook (1998: 226-227) ise bu durumu demokrasi açısından sakıncalı görmekte ve kamusal bir amaca ulaşmada araç olan bürokrasinin bu amacı asıl belirleyen etkenlerden biri olduğunu vurgulamaktadır. Bu şekilde; zor ve kirli olarak adlandırdığı amaç belirleme işinin, temiz ve teknik bir süreç olan amaçlara ulaşma işine bulaştırıldığını belirtmektedir.

Bütün bunlara rağmen, modern bir demokrasinin bürokrasi olmadan ayakta durabileceğini kimse iddia edememektedir. Demokratik bir devlette işleri yürütecek, uzmanlık bilgisine sahip, kurallara uygun bir biçimde tarafsız ve partizanlıktan uzak olarak etkin ve verimli çalışacak bir yürütme organına ihtiyaç vardır. Bürokrasi de bu görevi görmek üzere düşünülmüştür. Ancak, realitede olup bitenlerin ne oranda ideal olana yakın olduğu tartışma konusudur. Bununla birlikte, nötr ve etkin bir bürokrasinin demokrasi için gerekli olduğu kabul edilmektedir (Mosher, 1968: 202). Her ne kadar, bürokratik örgütlenme modelinin daima etkinliği sağladığı yolundaki iddianın gerçekliği oldukça tartışmalı bir konu ise de, alternatif örgüt modellerinin de bu modelin yerini

alacak bir durumda olmadığı kesindir. Yeni örgüt türleri ve örgütlenme modelleri ya henüz deneme safhasındadır ya da uygulama sahası oldukça küçük alanlarda geliştirilmiştir (Blau ve Meyer, 1987: 186). Sonuç olarak, modern demokrasinin korunması için kendi kendine yeten uzman bir bürokrasinin varlığı şart olarak önerilmektedir (Kearney ve Sinha, 1988: 571).

Ayrıca, demokratik toplumlar için yöneticiler büyük öneme sahiptirler. Demokrasinin pratiğini yaparken yöneticiler merkezi bir rol oynamakta ve karar verme mekanizmaları hakkında halkın bilgilendirilmesine çalışmaktadırlar. Bunu gerçekleştirirken yöneticiler bir taraftan demokratik değerlerden olan ifade özgürlüğünü kullanırlarken öte yandan da demokrasinin gerçekleşmesine katkıda bulunmaktadırlar (Larsen, 2000: 92). Bunların yanı sıra fonksiyonları, kurumsal yapısı, süreçleri, kuralları ve değerleri ile bürokrasilerin kamu yararını sağlama konusunda önemleri bulunduğu belirtilmekte ve topluma katkı sağladığı vurgulanmaktadır (Goodsell, 1990: 96-112). Sonuçta, yöneticiler, demokrasi içerisinde kalıp yine demokrasinin yaşama geçirilmesi yolunda rol üstlenmektedirler.

III. DEMOKRASİNİN BÜROKRASI AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

Demokratik kurallar bürokrasiyi birçok konuda ikilem içinde bırakmaktadır: Bürokrasinin hem seçilmiş siyasetçiye bağlı olarak çalışması beklenmekte, hem tarafsız olması istenmekte; hem bakanlık gözetimine tabi olması gerekmekte, hem de kendi işlemlerinden dolayı sorumlu olduğu söylenmekte; hem siyasal organın belirlediği politikaları uygulaması istenmekte, hem de kendi açısından politika oluşturma süreçlerine katılımı beklenmektedir. Bu ve benzeri örneklerde de görüleceği gibi birçok durumda bürokrasi aynı anda hem siyasi hem de tarafsız olmak zorunda bırakılmaktadır. Davranış olarak hangi yolu seçerse seçsin diğer açıdan kusurlu duruma düşmektedir (Etzioni-Halevy, 1985: 92).

Kamu yönetiminde halka karşı duyarlı olmak problem oluşturan konulardan biridir. Demokrasi, yöneticilerin halkın genel isteklerine en azından seçilmiş siyasetçi veya üst yöneticiler yoluyla duyarlı olmalarını gerektirmektedir. Bununla beraber, yönetim teorisyenleri ve uygulayıcıları bu duyarlılığı kendi profesyonelliklerinden bir anlamda fedakarlık etme ya da siyasete bulaşma olarak algılayabilmektedirler (Stivers, 1994: 364). Böylece, kamu yöneticileri dengeyi sağlama konusunda zor durumda kalabilmektedirler. Bunlara paralel bir başka nokta da, modern toplumların kompleks ekonomik, politik ve sosyal yapıları ile istikrarlı bir kamu politikasına gereksinim duydukları gerçeğidir. Eğer kamu politikaları en ufak bir siyasal değişimde

önemli transformasyonlara konu olursa bu durum yönetimi ve istikrarı tehdit edici bir sonuca yol açabilir. Bu nedenle, bürokratik istikrar demokrasi açısından olumlu bir durumdur.

Ayrıca, demokrasinin dayandığı temel değerlerden birisi halkın isteklerine cevap verme olgusu iken bürokrasi örgütsel bağlamda etkinliği sağlamaya dayanmaktadır. Burke taleplere cevap vermenin etkinliğin garantisini olamayacağını belirterek bürokratik etkinlik ve etkinliğin demokratik katılımı zıtlık içerisinde olduğunu vurgulamaktadır (Burke, 1989: 180). Yine benzer bir argümana göre (Moe: 1984: 760-773), siyasetçiler kendi çıkarları doğrultusunda daha fazla oy için bürokrasiyi kullanmak istemekte ve seçmenlerince hoş karşılanabilecek yatırımları kendi seçim bölgelerine kaydırma, bazı çıkar gruplarına hizmet etme, halk için sembolik önemde bazı adımlar atma gibi konularda oldukça istekli davranmaktadırlar. Bu ise, kaynakların optimal ve etkin dağılımı ile kullanımını hedefleyen rasyonel bir bürokrasinin istemeyeceği bir durumdur. Stivers da (1994: 364) kamu yöneticilerinin ve akademisyenlerin birçoğunun profesyonelliği zedeleyici bir durum olarak gördükleri taleplere cevap verici olmayı, katlanılması “gerekli bir kötülük” olarak gördüklerini vurgulamaktadır. Ayrıca, bürokrasinin şu anki durumunu seçilmiş otoritelere karşı aşırı cevap verici (hyperresponsive) bulup bunun yerine demokrasinin azaltılıp bürokrasinin artırılması gerektiğini vurgulayanlar da bulunmaktadır (Meier, 1997: 193-200).

Bunların yanı sıra, demokrasi bir anlamda karar alma sürecine vatandaş katılımını da içermektedir. Oysa, işin uzmanı olan bürokratin işine başkalarının karışması öncelikle onun uzmanlığına saygı göstermemek ve güvensizlik anlamlarını taşıyabilmektedir. Bu ise sadece, işlerin etkin olmayan yoldan yapılması anlamını taşımaktadır (Cox vd., 1994: 159).

Bütün bunlara ek olarak, bürokrasiye yöneltilen bazı eleştirilere de değinmek yararlı olacaktır. Bürokrasiler genişledikçe amaç ve araç ayrımı ortadan kalkabilmekte, araç olarak kullanılan bazı yöntemler kendi başlarına amaç haline gelebilmektedir (goal displacement). Bürokratik bir örgüt yaşlandıkça bu eğilim daha da artmaktadır. Bürokrasi kendi dışındaki sosyal amaçlar için çalışırken, en azından bu amaçla kurulmuşken, zamanla iç prosedürler öyle bir hale gelir ki sosyal amaçlar unutulmuş bürokratik kurallar araç olmaktan çıkıp amaç olurlar (Lane, 1987: 6). Sonuçta, halkın talepleri bir kenara itilerek demokratik açıdan pek de uygun olmayan içe dönük bir yapı ortaya çıkabilir.

Niskanen de bürokratların amacının bütçelerini maksimize etmekten başka bir şey olmadığını belirtmektedir. Bürokratlar ofislerine o kadar bağımlı hale gelirler ki, onlar için tek amaç kendi kurumlarının büyümesi olur. Sonuçta, sosyal amaçlar bir tarafa atılarak israfa yol açılmakta ve yönetimin etkinliği kaybolmaktadır (Niskanen: 1971: 46-50). Ancak son tahlilde, demokrasinin geliştirilmesi için bürokratların iç sorumluluk duygularına dayanmaktan başka da bir yol olmadığı da itiraf edilmektedir (Cleary, 1989: 186). Sonuçta, demokratik ideallerin yaşatılabilmesinin başlıca yolu, bürokrasinin kapalı bir grup olmaktan çıkarılarak atanmışların seçilmişlere oranla daha az otoriteye sahip olmasında görülmektedir (Öztürk, 2003: 36).

IV. BÜROKRASİ VE DEMOKRASİNİN UZLAŞTIRILMASI

Yönetim işlevinin yaşamsal fonksiyonu elinde tuttuğu güçten kaynaklanmaktadır (Long: 1949: 257). Bürokrasi, yönetsel ve aynı zamanda siyasal bir kurum olarak gücü de beraberinde içermektedir. Bu açıdan bürokrasiyi araştırmak, aynı zamanda siyasal analiz yapmayı da gerektiren bir konudur. Bu nedenle, bürokrasi, zaman zaman diğer çıkar grupları ve siyasal otoriteler ile kamu çıkarının ne olduğu konusunda tartışmalara girebilmekte ve politika yapma sürecine olumlu katkıda bulunabilmektedir (Goodsell, 1994: 151). Ne var ki, sorun bürokrasinin güç sahibi olmasında değil, bu gücün demokratik olmayan biçimlerde uygulamaya konulmasındadır (Hunold, 2001: 151). Şurası bir gerçek ki, bürokrasi ve demokrasi arasındaki anlaşmazlık noktalarına eklenebilecek başka konular da bulunabilir. Ancak, unutulmaması gereken konu, bürokrasi olmadan demokrasilerde seçilmiş liderlerin verdikleri sözleri yerine getirebilmelerinin olanağının bulunmadığıdır. Dolayısıyla, bu iki kurumun çatışmadan ya da en az çatışarak fonksiyonlarını yerine getirmelerinden başka çıkar bir yol gözükmemektedir.

Kendisine yöneltilen eleştirilere rağmen bürokrasinin de heterojen ve bazen disiplinsiz ancak koordineli üyelerden oluştuğu unutulmamalıdır. Ayrıca, bürokrasinin de gücünü kısıtlayan hukuksal normlar, yönetsel kurumlar, çıkar grupları, hizmetten yararlananlar ve medya organları bulunmaktadır. Özellikle mali konularda bürokrasi sıkı bir kontrol altında çalışmaktadır (Kaufman, 2001: 18-43). Ayrıca, hukuki kısıtlamalar da, bürokratların davranışlarının yasal sınırlar içerisinde kalmasını sağlamakta aksi durumda ise yargı organlarının bu keyfiliği önlemede oldukça katı davranacakları belirtilmektedir (Rosenbloom, 1981: 29-50). Bu nedenlerle, bürokrasinin demokrasi açısından oluşturabileceği tehdit fazla abartılmamalıdır. Sonuçta, taşıdığı bütün olumsuzluklara ve negatif

imaja rağmen bürokrasi hala dimdik ayakta ve yakın gelecekte de öyle olmaya aday görünmektedir.

Bu bağlamda, bir başlangıç olarak, bürokrasi ve demokrasi arasındaki çatışmaları azaltıcı öneriler şu şekilde sıralanabilir:

- Demokratik süreçler içerisinde hesap verme (accountability) ve halkın isteklerine cevap verme (responsiveness) mekanizmalarının artırılması,
- Bürokraside saydamlık ve şeffaflığın ön plana çıkartılması,
- Bürokratik yolsuzlukların öne geçilmesinin ancak tam demokratik yollardan olanaklı olduğunun vurgulanması,
- Bürokraside etkinlik, etkenlik ve kalite arayışlarının yönetsel sistemlere dahil edilmesi,
- Hizmetin vatandaş için yapıldığı anlayışının tüm bürokraside var olması,
- Demokrasilerin işleyişsel olarak bürokrasiye muhtaç olduğunun vurgulanması,
- Kamu yönetimlerinde geçerli olacak etik kuralların oluşturulması,
- Vatandaşlara kamusal işlemlerle ilgili olarak bilgi edinme haklarının verilmesi,
- Yönetsel işlemlerde hukukun üstünlüğü ilkesinin her zaman dikkate alınması,
- Kamusal bütçelerin kullanımında “vatandaşın parasını kullanıyor olma” bilincinin oluşması,
- Kamu denetçiliği (ombudsman) sisteminin oluşturularak işlevsel hale getirilmesi,
- Siyasal olarak duyarlı üst düzey makamların belirlenerek buralara yapılan atamalarda siyasi otorite ile göreve gelip görevden ayrılma mekanizmasının oluşturulması; bunun dışındaki makamlarda liyakat ilkesine bağlı kalınması yoluyla bürokrasinin siyasallaşması sorununun önüne geçilmesi,
- Yerel makamlara yetki devrine daha fazla işlev kazandırılarak aşırı bürokrasinin önlenmesi ve demokrasinin güçlendirilmesi

V. HESAP VEREBİLİRLİK YAKLAŞIMININ TARTIŞILMASI

Bürokrasi ile demokrasinin uzlaştırılmasına yardımcı olacak yöntemlerden birisi de “hesap verebilirlik” anlayışının kamu örgütlerinde hayata geçirilmesidir. Kamu örgütlerinde yetki ve otoriteyi elinde tutanların kendilerinden beklendiği şekilde davranıp davranmadıklarının belirlenebilmesi için bir tür “hesap verebilirlik” yönteminin bulunması gerekmektedir. Hesap verebilirlik, özellikle 1980’lerden sonra Yeni Kamu Yönetimi (YKY) akımıyla birlikte gündeme gelen kavramlardan birisidir. YKY bir taraftan yöneticilere daha fazla esneklik tanınarak işlerin yürütülmesini öngörmekte, diğer taraftan da geliştirilen yeni hesap verebilirlik yöntemleri ile onların daha sıkı kontrollere tabi tutulmalarını vurgulamaktadır. Bu açıdan, yönetenlerin hesap verebilirliği, YKY akımının önemli unsurlarından birisi olarak değerlendirilmektedir (Humphrey v.d., 1993; Cochrane, 1993; Gray v.d. 1993’ten aktaran Balcı, 2003: 122). YKY hesap verebilirliği hem başlı başına bir değer olarak görmekte ve hem de etkinlik ve etkenliği sağlayıcı bir araç olarak görmektedir (Mulgan, 2003: 154).

Hesap verebilirlik ilişkisinin en başta vatandaşlar ile kamusal görevleri yerine getirenler arasında, sonra da kamu örgütlerinin içlerindeki hiyerarşik kademeler arasında ve siyasetçilerle bürokratlar arasında bulunduğu söylenebilir. Hesap verebilirliğin başlıca ulaşmak istediği temel amaç, bürokrasilerin daha fazla vatandaşa hesap verebilir kılınmasıyla demokrasilerin geliştirilmesi sonucunun ortaya çıkarılmasıdır (Weber, 1999). Bu açıdan, hesap verebilir bir kamu yönetimi sisteminin geliştirilmesi bürokrasi-demokrasi çatışmasını da azaltabilecek potansiyellere sahiptir.

Caiden bir kamu görevlisinin üç unsura dikkat ederek görevini yerine getirmesinin gerekli olduğunu vurgulamaktadır. Buna göre, kamu görevlileri, kamu adına yaptıkları tüm işten dolayı sorumluluk üstlenmeli; görevde iken yaptıkları veya yapmadıkları şeyler için dış kurumlara hesap vermeli; içeride ve dışarıda yer alan hakemlerce yanlış olduğuna karar verilen işler için yasal ve moral olarak düzeltme veya borçlanma yollarına tabi tutulmalıdırlar (Caiden, 1989: 25).

Bunların yanı sıra, kamu görevlilerinin hesap verme sorumluluğu değişik boyutları içermektedir. Buna göre, kamuda çalışanlar;

- Mali konularda hesap verme sorumluluğuna,
- Adillik konusunda hesap verme sorumluluğuna,

- Gücün kullanımı (ya da suistimal edilmesi) için hesap verme sorumluluğuna,
- Performans için hesap verme sorumluluğuna,

tabi tutulmalıdırlar (Behn, 2003: 2-8). Sayılan bu yöntemler kamu görevlilerinin yapmış oldukları işlerde kurallara uygun davranıp davranmadıklarını ve demokratik değerler arasında yer alan adalet ve gücün nasıl kullanıldığı gibi unsurları içermesi bakımından bürokrasi-demokrasi ikilemini aşmaya yardımcı olabilir.

Kamu örgütlerinin artık sundukları hizmetlerin kalitesinden, kamusal kaynakların makul ve uygun kullanılmasından ve yaptıklarının sonucu olan işlerden hesap verebilir olmaları kaçınılmaz gözükmektedir. Nitekim, enformasyon teknolojisi olanakları, performans ölçümüne dayalı yeni yöntemler, vatandaşların kamu hizmetleriyle ilgili bilgi edinmesinin kolaylaştırılması yönünde atılan adımlar kamu yönetim sistemlerinde hesap verebilirliğin de artırılmasına yol açabilecek uygulamalar olarak gözükmektedir (Balcı, 2003). Kamu örgütleri artık daha fazla katılımcı bir anlayış içerisinde vatandaşların kamu hizmetleriyle ilgili istek ve beklentilerini dikkate alarak kamu yararı doğrultusunda hareket etmek durumundadırlar. “Demokratik hesap verebilirlik” (Cendon, 2004: 43) mekanizması olarak da adlandırılan yönteme göre, kamu yönetimleri bundan böyle sadece parlamentoya değil, vatandaşlara da yaptıkları işlerin hesabını ve performanslarını açıklamak zorundadırlar. Bunun sonunda da kamu örgütleri demokratik bir meşruiyet de kazanmış olacaklardır.

Demokratik politika oluşturma bağlamında hesap verebilirlik, tarafsız davranmakla ilgili görülmektedir. Buna göre, kamu politikalarının oluşturulması sürecinde, konuyla ilgili tüm taraf ve aktörlere eşit şans tanınarak seslerini duyurma şansının verilmesi, görüşlerini ilan etme olanağına kavuşması olarak değerlendirilmektedir (Gormley ve Balla, 2004: 5). Ancak, kamu politikaları açısından değişik hedef, yöntem, öncelik ve yaklaşımların benimsenmesi ve amaçlar hakkında kamuoyunda bir uzlaşmaya varılması her zaman kolay değildir. Bu tür durumlarda da yöneten ve yönetilenler arasında değişik politik hesap verebilirlik araçları yasa yapıcılar, politika oluşturma konusunda deneyimli çevreler ve medya organları ile diyalog içerisinde ortaya konabilir. Bunun yapılabilmesi de kamu örgütlerinin öncülüğünde ve onların sağlayacakları doğru bilgi ve belgeler yoluyla çeşitli danışma ve tartışma ortamlarında yürütülebilir (Mulgan, 2003: 37). Bütün bunlar da kamu örgütlerinin hesap verebilir kılınmasıyla yakından ilintili konular arasındadır.

Değişik hesap verebilirlik türleri arasında gösterilen politik hesap verebilirlikle, hükümet tarafından belirlenen program ve politikalara uyumlu davranma; yönetsel hesap verebilirlikle, yasal olarak ortaya konulan kural ve prosedürlere tam bağlılık; profesyonel hesap verebilirlikle, yapılan işin teknik kural ve pratiklerine tam uygunluk; demokratik hesap verebilirlikle de, toplumun veya sosyal grupların ihtiyaç ve çıkarları doğrultusunda davranma anlatılmak istenmektedir (Cendon, 2004: 33). Hesap verebilirliğin sayılan bu türleri ise, bürokrasi-demokrasi ikilemini azaltabilecek boyutları beraberinde taşımaktadır. Bunların uygulamaya geçirilebilmesi durumunda, sorunun bir ölçüde hafifleyeceği öngörülebilir.

GENEL DEĞERLENDİRME

Bürokrasi ve demokrasi arasındaki ilişkiler tarihsel süreç içerisinde değişik ülkelerde değişik boyutlarıyla tartışılmaktadır. Gelişmiş ülkeler bu sorunu daha erken dönemlerde yaşayarak kurumsal ve davranışsal kültürün yerleşmesi sonucu büyük ölçüde aşmış gözükmektedirler. Sorun özellikle gelişmekte olan ülkeler açısından güncelliğini korumaktadır. Burada yapılan değerlendirmeler, sorunun farklı yanlarını ortaya koymakta ve değişik bakış açılarıyla konuyu irdelemektedir. Buna göre, bürokrasi ve demokrasi zaman zaman birbiriyle çelişen ve zıt boyutlar taşıyan kavramlar olsa da, uyum içerisinde olabilecek iki kavram olarak değerlendirilmektedir.

Hesap verebilirlik yaklaşımı da, bürokrasi ve demokrasinin uyumunu arttıracak unsurlar içermektedir. Özellikle mali konularda, performansla ilgili hususlarda, gücün ve otoritenin nasıl kullanıldığı yönünde, vatandaş istek ve beklentilerine daha duyarlı olunması gibi konularda hesap verebilirlik yeni açılımlar getirmektedir. Bu ise bürokrasi ile demokrasiyi yakınlaştıracak bir durum olarak değerlendirilebilir.

Sonuç olarak vurgulanması gereken nokta, bürokrasi ve demokrasinin birbirine zıt kavramlar olarak ele alınmamasının gerekliliğidir. Arada bazı çatışma noktalarının bulunduğu bir gerçektir. Yukarıda bunları azaltmaya yönelik öneriler sıralanmıştır ve bunlara daha başka yenileri de eklenebilir. Sonuçta, bürokrasiyi demokrasiyi tamamlayan bir unsur olarak görmek daha gerçekçi bir yaklaşım olarak nitelendirilebilir. Modern toplumların gelişiminde büyük katkısı olan bürokrasiyi demokrasiyle uzlaştıracak yeni formüllerin araştırılmasının doğal olduğu açık bir gerçekliktir. Bunlar arasında özellikle hesap verebilirlik yaklaşımının ciddi olarak değerlendirilmesi yerinde bir yaklaşım olarak görülebilir.

NOTLAR

¹ Öncelikle belirtmek gerekir ki, demokrasinin ve bürokrasinin ne oldukları konusunun tartışılması bu yazının sınırlarını aşacak boyuttadır. Atanmışların seçilmişlerin koyduğu politikalara uymalarının gerekliliği, demokrasinin önkoşullarından biri olarak kabul edilmektedir. Bu çalışmada, demokrasiden kastedilen, en dar anlamıyla atanmışların halk oyu ile iş başına gelmiş olan seçilmişlere tabi olmasıdır. Öte yandan, bürokrasi ile de anlatılmak istenen ana tema, genel bir yönetsel aygıt tiplemesidir. Ancak, yeri geldikçe bürokrasinin diğer anlamlarına da atıfta bulunmaktadır. Ayrıca, bu yazıda bürokrasi-demokrasi tartışması herhangi bir ülke bağlamında yapılmamakta, bir çok ülkede karşılaşılan ve karşılaşılabilecek konu, kavram ve kurumlar üzerinden analizler yürütülmektedir. Bu açıdan bürokrasi ve demokrasi ile ilgili karşılaştırmalı analizler de bu çalışmanın kapsamı içerisinde yer almamaktadır. Bu alanda yapılan çalışmalar için bakınız: Ferrel Heady (1995) ve Bilal Eryılmaz (2002).

KAYNAKÇA

- Aykaç, B. (1997) **Kamu Bürokrasisi ve Türk Kamu Personel Yönetiminde Bürokratik Eğilimler**, Ankara: YÖK Matbaası.
- Balcı, A. (2003) “Kamu Yönetiminde ‘Hesap Verebilirlik’ Anlayışı” in A. Balcı, A. Nohutçu, N K Öztürk ve B. Coşkun (eds.) içinde, **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, Ankara: Seçkin, 115-133.
- Beetham, D. (1987) **Bureaucracy**, Milton Keynes: Open University Press.
- Behn, R.D. (2003) **Demokratik Hesap Verme Sorumluluğu**, (Çeviri), İstanbul: Arı Yayınları.
- Blau, P.M. and Marshall W. M. (1987) **Bureaucracy in Modern Society** (3rd ed.), Baskı, New York: Random House.
- Burke, J.P. (1989) “Reconciling Public Administration and Democracy: The Role of the Responsible Administrator”, **Public Administration Review**, March/April, Issue.
- Caiden, G.E. (1989) “The Problem of Ensuring the Public Accountability of Public Officials” in J.G. Jabra and O.P. Dwivedi (eds.) **Public Service Accountability: A Comparative Perspective**, Connecticut: Kumarian Press.
- Cendon, A.B. (2004) **Accountability and Public Administration: Concepts, Dimensions, Developments**, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan006506.pdf> (2.12.2004).

- Cleary, R.E. (1989) "Response to John Burke", **Public Administration Review**, March/April Issue.
- Cook, B.J. (1998) "Politics, Political Leadership, and Public Management", **Public Administration Review**, May/June Issue, 226-227.
- Cox, R.W. vd. (1994) **Public Administration in Theory and Practice**, Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Davies, M.R. (1998) "Civil Servants, Managerialism and Democracy", **International Review of Administrative Sciences**, 64.
- Ergun, T. ve A. Polatoğlu (1988) **Kamu Yönetimine Giriş** (3. Baskı), Ankara: TODAİE.
- Eryılmaz, B. (2002) **Bürokrasi ve Siyaset**, İstanbul: Alfa Yayınları.
- Etzioni, H.E. (1985) **Bureaucracy and Democracy: A Political Dilemma**, London: Routledge & Kegan Paul.
- Fischer, F. and S. Carmen (1994) **Critical Studies in Organization & Bureaucracy**, Philadelphia: Temple University Press.
- Frederickson, H. G. (1997) "Bureaucracy and Democracy: Essays in Honor of Dwight Waldo", **Public Administration Review**, 57(3), 190-191.
- Fry, B.R. (1989) **Mastering Public Administration**, Chatham, NJ: Chatham House Publishers, Inc.
- Goodsell, C.T. (1990) "Public Administration and the Public Interest" in G. Wamsley vd. (ed.), **Refounding Public Administration**, Newbury Park: Sage Publications.
- Goodsell, C.T. (1994) **The Case for Bureaucracy: A Public Administration Polemic** (3rd ed.), Chatham: Chatham House Publishers, Inc.
- Gormley, W.T. and S.J. Balla (2004) **Bureaucracy and Democracy: Accountability and Performance**, Washington D.C.: CQ Press.
- Gruber, J.E. (1988) **Controlling Bureaucracies: Dilemmas in Democratic Governance**, Berkeley: University of California Press.
- Ham, C. and H. Michael (1993) **The Policy Process in the Modern Capitalist State**, New York: Harvester Wheatsheaf.

- Hayek, F.A. (1999) **Kölelik Yolu**, (Çev. T. Feyzioğlu ve Y. Arsan), Ankara: Liberte Yayınları.
- Heady, F. (1995) **Public Administration: A Comparative Perspective**, New York: Marcel Dekker Inc.
- Hwang, S.D. (1999) **Bureaucracy vs. Democracy in the Minds of Bureaucrats: To What Extent Are These Ideologies Compatible with one Another?**, New York: Peter Lang.
- Hunold, C. (2001) "Corporatism, Pluralism, and Democracy: Toward a Deliberative Theory of Bureaucratic Accountability", **Governance: An International Journal of Policy and Administration**, 14(2).
- Kaufman, H. (2001) "Major Players: Bureaucracies in American Government", **Public Administration Review**, 61(1), 18-43.
- Kearney, R.C. and S. Chandan (1988) "Professionalism and Bureaucratic Responsiveness: Conflict or Compatibility?" **Public Administration Review**, January/February Issue.
- Lane, E. (1987) "Introduction: The Concept of Bureaucracy", in J.E. Lane (ed.), **Bureaucracy and Public Choice**, London: Sage Publications.
- Larsen, Q. (2000) **Administration, Ethics and Democracy**, Aldershot: Ashgate.
- Long, N. (1949) "Power and Administration", **Public Administration Review**, 9, 257-264.
- Marini, F. (1993) "Leaders in the Field: Dwight Waldo", **Public Administration Review**, 53(5).
- Marx, K. (1984) "The Spirit of Bureaucracy and Beyond Bureaucracy: The Paris Commune" in F. Fischer and C. Sirianni (eds.) **Critical Studies in Organization & Bureaucracy**, Philadelphia: Temple University Press.
- Meier, K.J. (1997) "Bureaucracy and Democracy: The Case for More Bureaucracy and Less Democracy", **Public Administration Review**, 57(4), 193-200.
- Mills, C.W. (1963) "Culture and Politics", CW Mills (ed.), **Power, Politics and People**, New York: Oxford University Press.
- Mises, L. von (2000) **Bürokrasi**, (Çev.: F. Ergin), Ankara: Liberte Yayınları.

- Moe, T. (1984), "The New Economics of Organization", **American Journal of Political Science**, 28, 739-777.
- Mosher, F.C. (1968) **Democracy and The Public Service**, New York: Oxford University Press.
- Mulgan, R. (2003) **Holding Power to Account: Accountability in Modern Democracies**, New York: Palgrave Macmillan.
- Nelson, M. (1982) "A Short, Ironic History of American National Bureaucracy", **The Journal of Politics**, 44, 746-778.
- Niskanen, W.A. (1971) **Bureaucracy and Representative Government**, Chicago: Aldine-Atherton.
- OECD (1987), **Administration as Service, The Public as Client**, http://www.oecd.org/LongAbstract/0,2546,en_2649_34275_1910550_119699_1_1_1,00.html (5.12.2004).
- O'Toole, L.J. (1982) "Dwight Waldo" in J.A. Uveges (ed.) **Public Administration: History and Theory in Contemporary Perspective**, New York: Marcel Dekker, Inc., s. 108.
- Öztürk, N. K. (2003) **Bürokrasinin Gücü ve Siyaset**, Ankara: Siyasal Kitabevi.
- Peters, C. (1983) "Can Anything Be Done about the Federal Bureaucracy?" in R.T. Golembiewski and F. Gibson (eds.), **Readings in Public Administration: Institutions, Processes, Behavior, Policy**, (4th ed.), Boston: Houghton Mifflin Company.
- Pierre, J. (1995) "Conclusions: A Framework of Comparative Public Administration" in J. Pierre (ed.), **Bureaucracy in the Modern State**, Cheltenham: Edward Elgar.
- Riggs, F.W. (1997) "Modernity and Bureaucracy", **Public Administration Review**, 57(4), 347-353.
- Rosenbloom, D.H. (1981) "The Judicial Response to the Rise of the American Administrative State", **American Review of Public Administration**, 15(1), 29-51.
- Rourke, F.E. (1984) **Bureaucracy, Politics, and Public Policy** (3rd ed.), New York: Harper Collins Publishers.
- Smith, B.C. (1988) **Bureaucracy and Political Power**, Sussex: Wheatsheaf Books.

- Stivers, C. (1994) "The Listening Bureaucrat: Responsiveness in Public Administration", **Public Administration Review**, July/August Issue.
- Timney, M.M. (1998) "Overcoming Administrative Barriers to Citizen Participation" in C.S. King and C. Stivers (eds.), **Government is Us: Public Administration in an Anti-Government Era**, Thousand Oaks: Sage.
- Waldo, D. (1965) "Public Administration and Culture" in Roscoe C. Martin (ed.), **Public Administration and Democracy**, Syracuse: Syracuse University Press.
- Waldo, D. (1980), **The Enterprise of Public Administration**, Novato, CA: Chandler and Sharp.
- Weber, E.P. (1999) "The Question of Accountability in Historical Perspective", **Administration & Society**, 31(4), 451- 495.
- Weber, M. (1994) "Bureaucracy" in F. Fischer and C. Sirianni (eds.), **Critical Studies in Organization & Bureaucracy**, Philadelphia: Temple University Press.
- Wilson, J.Q. (1989) **Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It**, Basic Books.
- Wood, B.D and W.W. Richard (1994) **Bureaucratic Dynamics: The Role of Bureaucracy in a Democracy**, Boulder: Westview Press.
- Yates, D. (1982) **Bureaucratic Democracy**, Cambridge: Harvard University Press.