



Üst Düzey Devlet Yöneticileri Nereden Geliyor? Bürokratik Elitlerin Sosyal Kökenleri¹

Hicabi KAYNAK², Tuğça POYRAZ³

Özet

Bürokratik elitlerin sosyal kökenlerine, bunların organizasyonlar ve toplumlar açısından sonuçlarına odaklanan çalışmaların sıklığı başta bürokrasinin dışı kapalılığından ve sosyal bilimcinin yabancılığının kuralcı ve son derece yapılandırılmış bir sistemin meşruiyetine tehdit olarak algılanmasından ileri gelir. Ancak diğer yandan, toplumsal yaşamı şekillendirme gücü olan bürokrasinin demokratik denetimi ve toplumsal çeşitliliği temsil etme düzeyi (üst düzey pozisyonların toplumsal heterojenliği), sosyal kökenler ve organizasyonel davranış arasındaki ilişki, elit formasyonu ile prestij ve politik güç arasındaki etkileşim gibi hususlar bu konunun incelenmesini zor olduğu kadar ilgi çekici de kılmaktadır. Bu çalışma bürokratik elitlerin sosyal kökenlerine odaklanmanın önemine yönelik bir vurguyla alanyazındaki az sayıda çalışmanın bir taraması niteliğindedir. Bu taramanın aslı amacı, farklı ülkelerdeki devlet bürokrasilerinin üst kademelerindeki insanların sosyal kökenlerini karşılaştırmak, temel örüntüleri tespit edebilmektir. Elde edilen bulgular, dünya genelinde üst düzey bürokratik kadroların orta ve üst sınıflardan bireylerce işgal edildiğini göstermektedir. Bulguların temsilî bürokrasi ve bürokrasinin günümüzdeki konumu, bürokratik reformlar ve genel olarak da sosyal politika açısından çok önemli içerimleri bulunmaktadır. Çalışma, başta Türkiye’de olmak üzere, üst düzey bürokratik kadroların bu anlamda etraflı bir değerlendirmesine yönelik ihtiyaca vurgu ile tamamlanmaktadır.

Anahtar kelimeler: Bürokrasi, bürokratik elitler, üst düzey devlet yöneticileri, sosyal kökenler, temsilî bürokrasi
Jel Kodu: C01, C23, K12

Where Do High-Level Administrators Come From? The Social Origins Of Bureaucratic Elites

Abstract

The scarcity of studies on the social origins of bureaucratic elites and their consequences for organizations and societies primarily stems from the insularity of bureaucracy and the threat posed by the social scientist as an outsider to the legitimacy of a rule-based and highly structured system. On the other hand, the democratic control of bureaucracy, its actual level of representation of social diversity (the heterogeneity of top-level positions), the relationship between social origins and organizational behavior, and the interaction between elite formation, prestige, and political power make the examination of this subject both challenging and intriguing. This study reviews a few research studies, emphasizing the importance of focusing on the social origins of bureaucratic elites. The primary aim of this review is to compare the social backgrounds of individuals in top-level positions in state bureaucracies of different countries, and identify key patterns. The findings indicate that top-level bureaucratic positions worldwide are occupied by individuals from middle and upper classes. The findings have significant implications for representative bureaucracy, the current state of bureaucracy, bureaucratic reforms, and social policy in general. The study is concluded with an emphasis on the need for a comprehensive assessment of top-level bureaucratic cadres, especially in Turkey.

Keywords: Bureaucracy, bureaucratic elites, high-level administrators, social origins, representative bureaucracy.

Jel Codes: C01, C23, K12

¹Bu çalışma, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Sosyoloji Bölümü’nde yürütülen doktora tezinin bir bölümünden üretilmiştir.

ATIF ÖNERİSİ (APA): Kaynak, H., Poyraz, T. (2024). Üst düzey devlet yöneticileri nereden geliyor? Bürokratik elitlerin sosyal kökenleri. *İzmir İktisat Dergisi*. 39(3). 822-840. Doi: 10.24988/ije.1369503

² Doktora Öğrencisi, Hacettepe Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sosyoloji Bölümü, Çankaya/Ankara, Türkiye. **EMAIL:** hicabikaynak@hacettepe.edu.tr. **ORCID:** 0000-0002-0110-0316

³ Prof. Dr., Hacettepe Üniversitesi, Edebiyat Fakültesi, Sosyoloji Bölümü, Çankaya/Ankara, Türkiye. **EMAIL:** tpoymaz@hacettepe.edu.tr **ORCID:**0000-0003-3717-4728

1. GİRİŞ

Bürokrasinin tarihsel gelişimini konuşmak, bir anlamda, *bürokratin* tarihsel gelişimini konuşmak demektir. Saint-Simon'un yeni toplumu eskisi gibi "adamlar" tarafından değil de "prensipler" tarafından yönetilecekse (Krygier, 1979), o prensiplerin koruyucusu ve eyleyicisi olan teknokratlara gereksinim vardır. Devlet otoritesi merkezîleşmek ve ulusal bütünlüğünü sağlamak istiyorsa, ilk ihtiyaç duyacağı şey yerel ve feodal olmayan ve aynı zamanda sadakati bütün üst düzey memurlardır (Armstrong, 1972). Bundan dolayıdır ki Bonaparte eski rejimin patrimonyalizmine son verip yeni bir devlet kuracağında, ilk olarak devlet meselelerinde uzmanlaşmış *kişilerin* bulunması ve yetiştirilmesine ehemmiyet vermişti (Van Zanten ve Maxwell, 2014). Bu, neredeyse tüm modern devletlerin oluşumunda gözlemlenebilen bir örüntüydü.

Patrimonyal bürokratin modern bürokrata dönüşümü yalnızca kişiye bağlılıktan modern devlete bağlılığa doğru bir değişim değildir. Bu paradigmatik dönüşüm, biraz da Heper'in (1976) Cumhuriyet'e atfen yaptığı vurguyu genelleştirirsek, devlet örgütündeki bir *değerler devrimi* ile ilişkilidir. Devlet organizasyonunun imparatorluk makamı ile şahsileştiği dönemlerin aksine, modern bürokrata atfedilen gayrişahsî, akılcı ve özgeci kişilik tipi, aynı zamanda ilişkili bir örgüt ruhunun (yani *kamu ethosunun*) da varlığını gerektirir. Bu örgüt ruhu, dünyanın birçok farklı ülkesinde benzer organizasyon kültürlerini ve ilişkili kişilik tiplerini doğurmuştur.

Bu benzerliklere rağmen hem bürokrasiler hem de bürokratlar farklı toplumsal bağlamlarda önemli farklılıklar da arz ederler: Sözleşmecî veya organik devlet gelenekleri ve bürokrasinin devletin gelişimindeki rolü, politikacılara karşı bürokratların pozisyonları ve eşitlikçi ya da hiyerarşik değerleri önceleyen toplumların etkileri (Peters, 2010) farklı bürokratik formasyonlar ortaya çıkarabilir. Kimi ülkelerde (İngiltere, Fransa) üst düzey kadrolar için belirli bir uzmanlaşma aramayan ve bireylerin beceri çeşitliliğinin yüksek olmasının beklendiği *generalist* bir yaklaşım hâkim iken kimilerinde (Norveç) *uzmanlaşmacılığın* etkisiyle belli disiplinlerin ve daha uzmanlaşmış bir müfredatın tedrisatından geçilmesi gerekmektedir (Mangset, 2015b). Ülkelerin hâkim değer çerçeveleri devlet bürokrasisi başta olmak üzere organizasyonları etkileyen bir başka önemli faktördür. Devlet organizasyonları ve doğal olarak bürokratlar, içinde buldukları toplumların hâkim değerlerinden etkilenir (Hofstede, 1985) ve sıklıkla organizasyonların meşruiyeti bu normatif çerçeveye olan uyumlarına (yani kurumsallaşma derecelerine) bağlıdırlar (Meyer ve Rowan, 1977). Bu faktörlerin karmaşık etkileşimlerinin bir sonucu olarak kimi bağlamlarda bürokratlar toplumlarının seçkin ve nüfuzlu bir azınlığına üye olmanın, görece bir yüksek otonomi düzeyinin ve çoğunluğun kaderini belirleyen politikalara yön verebilecek gücü elinde tutmanın tadını çıkarırken başka toplumsal bağlamlarda ihtişamlı politik figürlerin ve baskın yasama aygıtının gölgesinde çok daha talî ve fonksiyonel rollerle yetinebilirler.

Bürokrasiye yönelik farklı düzeydeki saldırıların ve diğer yandan bürokrasinin bir anlamda "yeniden keşfinin" bir arada var olabildiği bir çağda, bu farklılıkların temelinde yatan koşulların ve bunların toplumsal sonuçlarının etkilerini incelemek önemlidir. Dolayısıyla bu çalışma, üst düzey devlet kadrolarındaki bürokratların geldikleri toplumsal sınıfların, yani onların sosyal kökenlerinin bu temel koşullar içerisinde yer aldığı ve sosyal kökenlerin temsîlî bürokrasi ve demokratik mobilite, siyasi güç, bürokratik reformlar ve sosyal politika gibi toplumsal ölçekteki çıktılarla ilişkili bir değişken olarak ele alınması gerektiği varsayımlarından hareket etmektedir. Sosyal kökenlere yönelik bu vurgu, organizasyonları ve organizasyonel davranışı açıklayan diğer değişkenleri göz ardı etmek ya da bunları toplumsal sınıf biçiminde tanımlanan bir sosyal köken kavramına indirgemek şeklinde düşünülmemelidir. Bu taramanın amacı, ilk olarak farklı ülkelerdeki devlet bürokrasilerinin üst kademelerindeki insanların sosyal kökenlerini karşılaştırmak ve temel örüntüleri tespit edebilmektir. Çalışmanın bir diğer amacı, daha aşağıda görüleceği üzere, organizasyon çalışmalarında incelenen birçok fenomendeki rolü hesaba katıldığında sosyal köken kavramının göz ardı edilemeyecek bir öneme sahip olduğunu göstermek ve Türkiye'de de bu konuda daha fazla

araştırmayı teşvik etmeye çalışmaktır. Aşağıda, sosyal kökenleri itibarıyla bürokratik elitleri incelemenin neden önemli olduğu tartışıldıktan sonra alanyazın taramasından elde edilen bulgular paylaşılmaktadır.

2. BÜROKRATİK ELİTLER

Elitler, sosyal bilimler için izleri Pareto ve Mosca'ya değin sürülebilen önemli bir araştırma alanıdır. Pareto'ya (2009) göre insanlar daima en güçlüler ve kabiliyetliler tarafından yönetile gelmişlerdir ve insanların tarihi, sürekli bir şekilde birbirlerinin yerine geçen elitlerin tarihidir. Benzer şekilde Mosca da (Mosca, 1939) "medeniyetin şafağına anca ulaşabilmiş olanından en gelişmiş ve en güçlü" olanlarına değin bütün toplumlarda yöneten ve yönetilen olmak üzere iki sınıfın ortaya çıktığını söyler. Yöneten sınıflar daima azınlıkta olanlardır ve tüm siyasi işlevleri yerine getiren, gücü tekelleştiren ve bunun avantajlarından istifade edenlerdir (s. 50).

Genel olarak elitler üst düzey pozisyonlarda yer alan ve birtakım ayrıştırıcı nitelikleri olan gruplar olarak tanımlanırlar ve bu gruplar içsel bir bütünlüğe sahip olabilirler de olmayabilirler de (Raadschelders ve Van der Meer, 2014). Elitler buldukları pozisyonlarda, diğer toplumsal gruplara kıyasla ekonomik, kültürel ve sosyal ağlar gibi çok çeşitli kaynaklara kayda değer bir zaman boyunca sahip olurlar ve bu kaynakları üyelerinin çıkarları doğrultusunda bir düzeni dayatmakta kullanırlar (Rouban, 2009). Elitlerin ortak kökenlere, çıkarlara ve dolayısıyla ortak bir iradeye sahip gruplar şeklinde resmedilme eğilimi olsa da güncel çalışmalarda vurgu bu grupların parçalı doğalarına kaymaya başlamıştır (Spence vd., 2017).

Bir toplumda çok sayıda ve farklı elit gruplar olabilir: Söz gelimi Bottomore (1993), 20. yüzyılın derin değişimlerinde yükselişe geçen ve entelektüeller, sanayi yöneticileri ve hükümet yetkilileri olmak üzere üç önemli elit grubu ayrıştırır. Bottomore'un işaret ettiği sonuncu grup esasen üst düzey devlet yetkililerinden oluşan ve alanyazında *idari* (administrative) *elitler*, *bürokratik elitler* ya da *devlet elitleri* olarak adlandırılan gruptur. Bu grup resmî şekilde tanınan elit bir oluşum olmasa da daha çok enformel ve dikkat çekmeyecek bir şekilde var olur (Raadschelders ve Van der Meer, 2014) ve "her ne kadar popülist hareketler ve onların idari elitlere karşı olumsuz tutumları görünmezlik pelerinlerini kaybetmelerine yol açsa da aslında neredeyse görünmez bir idari elit [gruptan] söz edebiliriz" (s. 727).

Üst düzey devlet memurlarını *elit* yapan karakteristikler nelerdir? Alanyazın incelendiğinde bazı önemli özellikler şu şekilde özetlenebilir: Üst düzey devlet yetkililerinin "kapalı bir sistem" oluşturmaları (Raadschelders ve Van der Meer, 2014), politikacılarla etkileşim ve paydaşlık içinde politik güce sahip karar alıcı merciler olmaları (Rouban, 1999, 2009; Secker, 1995; Van der Wal, 2014), ortak sosyal kökenlerden/sınıflardan gelmeleri (Huskey, 2010; Secker, 1995), birlik duygusuna sahip olmaları (Sotiropoulos, 1999), prestijli okullar ve elit yapıcı toplumsal kurumlar (Suleiman, 1978) ile prestijli devlet organizasyonlarının bileşenleri olmaları (Ellersgaard vd., 2019), ortak kariyer seyirleri (Secker, 1995) ve nihayet toplumsal bir elit grubun üyesi olmak noktasındaki algıları (Mangset, 2015a). Bürokratik elitler, toplumsal bir bağlamdan bir başkasına bu özelliklerin tamamı ya da bir kısmının farklı kombinasyonları ile ayırt edilebilirler. Bu özellikleri itibarıyla yüzeyde birçok benzerliğe sahip oldukları görülebilir ancak hangi ünvanlarla elit bir pozisyonda oldukları, bu pozisyona nasıl geldikleri, politik gücü ne düzeyde etkileyebildikleri, toplum nezdindeki saygınlıkları, değerleri, politikleşme düzeyleri ve ekonomik güçleri esasen bu farklı kombinasyonlar ve bunların diğer birçok sosyal faktörle etkileşimi üzerinden farklılık arz edecektir.

3. BÜROKRATİK ELİTLER VE SOSYAL KÖKENLERİNİ İNCELEMENİN NEDEN ÖNEMLİDİR?

Sosyal köken kavramı *toplumsal sınıf* ve *sosyoekonomik artalan* gibi kavramlar ile sıklıkla aynı anlama gelecek şekilde kullanılmaktadır. Sosyal köken, en genel ifadesiyle, bireylerin geldikleri (doğup büyüdükleri) ailelerin (yani ebeveynlerinin) toplumsal sınıfları ve eğitim düzeyleri olarak

tanımlanabilir⁴. Bu esasen, farklı *sermayelerin* farklı dağılım ve kombinasyonları üzerinden sosyal pozisyonları belirlemeye yönelik Bourdieu'nün (2018) teorisini işaret eder. Sosyal köken kavramı, bugün ağırlıklı olarak toplumsal mobilité, eğitim ve mesleki başarı araştırmalarında önemli bir değişken olarak yer almaktadır. Sosyal köken çalışmalarında sıklıkla ebeveynlerin meslekleri üzerinden yapılan sınıflamalar kullanılmaktadır (Bukodi, Goldthorpe ve Zhao, 2021; Fachelli ve Navarro-Cendejas, 2015; Jacob ve Klein, 2019; Traini, 2021).

Bürokratik elitleri incelemenin daha en başta kendi içinde bir ehemmiyeti vardır: Bürokratik elitlerin sosyal kökenlerine, bunların organizasyonlar ve toplumlar açısından sonuçlarına odaklanan çalışmaların oldukça seyrek olması. Sosyoloji içinde hassaten bürokratik elitlere yönelik araştırmaların azlığını bürokrasilerin mahremiyete olan düşkünlükleri, özünde yabancı ve dışarıdan olan sosyologun yüksek düzeyde kuralcı bir sistemdeki denetlenemezliği ve bunun bürokrasinin meşruiyetine yönelik tehdidi ile ilişkili birtakım önemli nedenlerden kaynaklı zorluklara bağlamamız mümkündür (Spencer, 1973). Bu zorluklar ve bürokrasinin kapalılığı bu tür çalışmalarını ilgi çekici kılmaktadır. Ancak bürokratik elitlerin sosyal kökenlerini incelemek, konunun zorluğu ve ilgi çekici olmasının ötesinde, başka bazı nedenlerden dolayı da önemlidir.

Sosyal köken araştırmasını ehemmiyetli kılan bir husus, toplumsal yaşamı şekillendirmede ciddi bir güce sahip olan bürokrasi ile onun demokratik denetimi arasındaki gerilimde (Kennedy, 2014) bulunabilir ki bu durum "temsili bürokrasi" (representative bureaucracy) tezini işaret eder. Bu teze göre "kamu bürokrasisinin üst kademeleri bir bütün olarak popülasyonun geniş bir kısmını temsil etmedikçe" dâhil edilmeyen grupların ihtiyaç ve çıkarları göz ardı edilebilir (Boreham, Cass ve McCallum, 1979). Temsili bürokrasi tezinine göre çeşitlilik içeren bir bürokrasi tüm çıkarların gözetilerek sosyal politikaya yansıtılmasını sağlar (Kennedy, 2014). Açıktır ki "belirli kültürel ve sosyal alanlarda güç uygulayabilenler benzer sadakat, yaşam tarzı ve bağlılık duygularına sahip olacak şekilde eğitilip işe alınırlarsa toplum üzerindeki hegemonyaları daha güçlü şekilde temellenir" (Boreham, Cass & McCallum, 1979, s. 46). Bu durum hakkında Bottomore (1993), kamu politikasını doğrudan etkileyebildikleri müddetçe, üst sınıflardan gelen memurların oluşturduğu elit grupların kendi özel çıkarlarından ziyade bunu sınıf çıkarlarına koşut şekilde gerçekleştireceklerini belirtmiştir (s. 68).

İkinci bir husus, sosyal kökenler ile mental yapılar ve davranışlar arasındaki ilişkidir. Organizasyonların tercih edip vurguladığı ve sıklıkla değerler ve davranış tiplerinde neşet eden *mental yapılar* ve *yatkınlıklar*, bunların yapılandırılma süreçleri ve bu süreçlerin farklı şekil ve düzeylerde gerçekleştiği sosyal uzamın belli bölgeleri düşünölmeksizin anlaşılabilir. "Farklı habituslar yargıyı ve pratiği farklı şekillerde" etkiler ve "çoğu organizasyondaki iş bölümü çeşitli habitusların etkileşimi" ile sonuçlanır (Emirbayer ve Johnson, 2008, s. 4) ki "habitusu şekillendiren varlık koşulları" da "sosyal köken koşulları ile ilişkilidir" ve böylece sosyal uzamda yakın yer işgal edenler benzer koşullanma biçimlerini deneyimler ve benzer yatkınlıkları paylaşırlar (Paalgard Flemmen, Jarness ve Rosenlund, 2019). Sosyal kökenler ile organizasyonel davranış arasındaki ilişkiyi ortaya koyan çok sayıda arařtırmadan⁵ hareketle denilebilir ki belli türden sosyal grupların organizasyonlarda yoğunlaşmasının davranış ve ilişkiler düzeyinde önemli sonuçları olacaktır: Bireylerin insanlar ile ilgili algılarından motivasyon ve problem çözme yöntemlerine, amaçlar ve araçlar arasındaki ilişkinin meşruiyetinden farklı bireysel değer çerçevelerine sahip olmaya değin birçok önemli husus bu bağlamda değerlendirilebilir.

⁴ Sosyal köken kavramını alanyazında (ve burada) ağırlıklı olarak toplumsal sınıf etrafında ele alınsa da coğrafya, cinsiyet, eğitim, ırk, etnisite ve dinî inanç gibi daha birçok faktör sosyal köken kavramında içerilebilir.

⁵ Bu anlamda çok değerli bir alanyazın taraması için bkz. Côté (2011).

Sosyal köken incelemesini önemli kılan üçüncü husus ise bürokratik elitlerin siyasi elitler karşısındaki konumlarıdır. Veriler modern demokrasilerde bürokratik elitlerin parlamenter ya da politik elitlere kıyasla daha eğitilmiş oldukları, kentsoylu olma ve babalarının yönetici veya profesyonel meslek gruplarına üyelik olasılıklarının daha yüksek olduğunu gösterse de (Aberbach, Putnam ve Rockman, 1981) bu durum bürokratik elitlerin her koşulda siyasi elitler gibi iktidarda pay sahibi oldukları anlamına gelmez. “Kadiri mutlak bir devletin ayrıcalıklı faileri olmadıklarından”, der Birnbaum (1981), “bürokratlar siyasi yaşam ya da iş dünyasıyla etkileşime girmezler ve gerçekte Fransız ve Alman meslektaşlarının aksine iktidarın dışında tutulmuşlardır”⁶ (s. 76). Dahası otoriter liderler politikacı ya da bürokratların çocuklarının elit gruplara erişimini kısıtlamak ister çünkü “hanedan siyaseti” liderin elitler üstündeki denetimini zayıflatabilir (Demin, Libman ve Eras, 2019). Dolayısıyla başta yürütmenin egemen olduğu siyasi bağlamlar olmak üzere bürokratların çeşitli elit-dışı sosyal kökenlerden geldikleri ülkelerde meselenin yalnızca temsili bürokrasi ya da demokratik mobilite açısından ele alınamayacağı ortaya çıkar ve bu durum siyasi güç ve patronaj ilişkilerinin de hesaba katılması gereğini doğurur.

4. BÜROKRATİK ELİTLER NEREDEN GELİYOR?

4.1 Alanyazın Hakkında

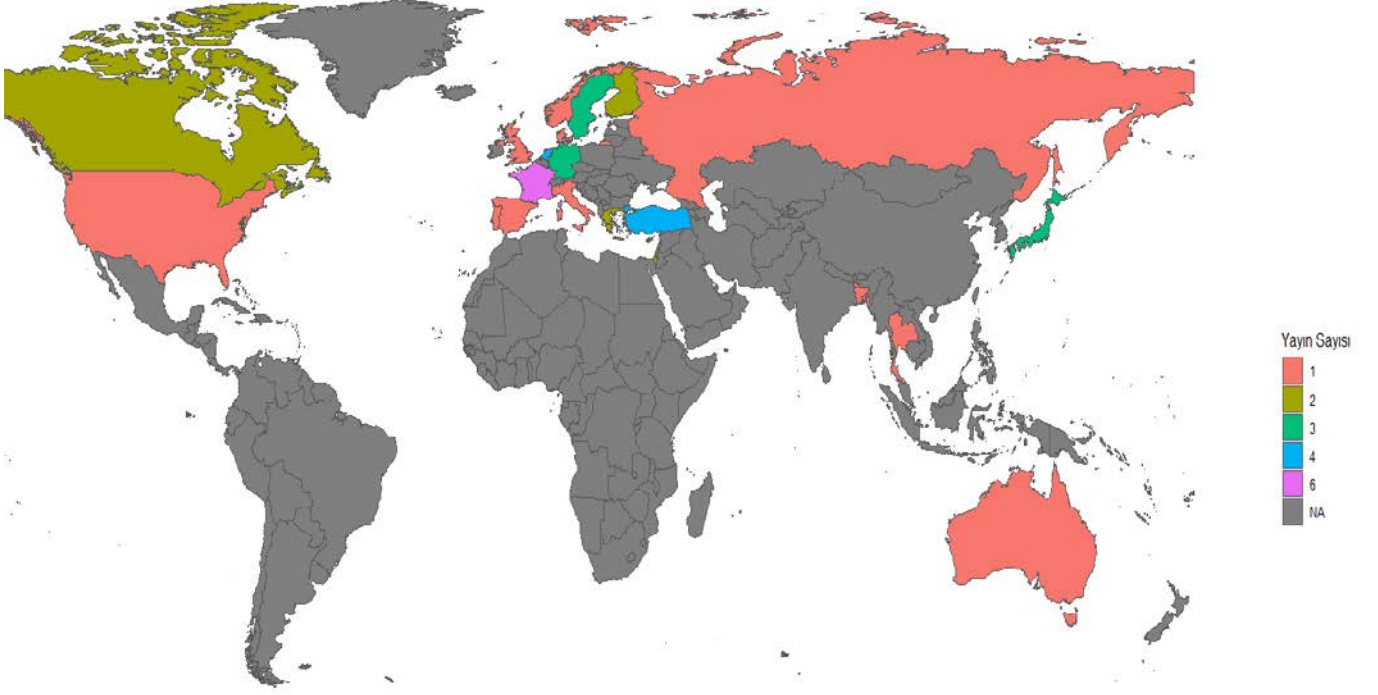
Her ne kadar elit gruplar, toplumsal sınıflar, sosyal kökenler ve bunların eğitim ve toplumsal mobilite ile olan etkileşimlerine dair çok sayıda çalışma mevcut ise de daha yukarıda da bahsedilen nedenlerden (ve belki biraz da sınıf kavramına yönelik sosyal bilimsel pratik açısından hiç de yapıcı olmayan birtakım yaklaşımlardan) ötürü bürokratik elitlerin sosyal kökenleri ve formasyonu ile ilgili çalışmalar (özellikle de veriye dayalı olanları) şaşırtıcı derecede azdır.

Bu alanyazın taramasında anahtar sözcükler ve filtrelemeler aracılığıyla veri tabanlarından elde edilen ve 21 farklı ülkedeki (bkz. *Harita 1*) bürokratik elitler hakkında bilgi ya da veri sunan az sayıdaki (32 tane) çalışmanın bulguları incelenmekte ve karşılaştırılmaktadır. İncelenen az sayıdaki çalışmanın ilgili alanyazının bütününe oluşturduğu iddiası güdülmemekle birlikte aktarılan bulguların dünya genelindeki örüntüleri yansıttığı söylenebilir. Bu çalışmalar arasında birincil ya da ikincil veri kaynakları kullanan makale, kitap, derleme kitap ve doktora tezi gibi araştırma raporları yer aldığı gibi, yazarların kısıtlı bilgilerine ya da gözlemlerine dayanan incelemeler de bulunmaktadır. Çalışmaların çok azında bürokratik elitlerin demografik özellikleri, sosyal kökenleri ve eğitim bilgilerine dair veriler bir arada sunulmakta iken bazılarında bunların bir ya da ikisine ait verilere işaret edilmektedir. Bazı çalışmalarda ise herhangi bir veri sunulmaksızın bu değişkenlerin bir kısmına yönelik yalnızca “az” ya da “çok” gibi nitel ifadeler kullanan bilgiler sağlanmaktadır. Diğer yandan çalışmalarda sunulan verilerin güncellikleri de tartışma konusudur⁷ (bkz. *Harita 2*): Elde edilen çalışmaların yarısından daha azı (12) 2000 ve sonrasında yayımlanmış ya da bu dönemdeki verileri kullanmıştır (örneğin Türkiye, Avustralya ve Tayland’a yönelik çalışmalar veya veriler 1980 öncesine aittir). Çalışmaların azlığı, sunulan verilerin niteliği ya da güncelliği gibi problemlere rağmen incelenen çalışmalar çok sayıda ülkenin bürokratik elitleri hakkında oldukça aydınlatıcı bilgiler sağlamaktadır. Bunlar aşağıda sosyal kökenler kapsamında özetlenmektedir.

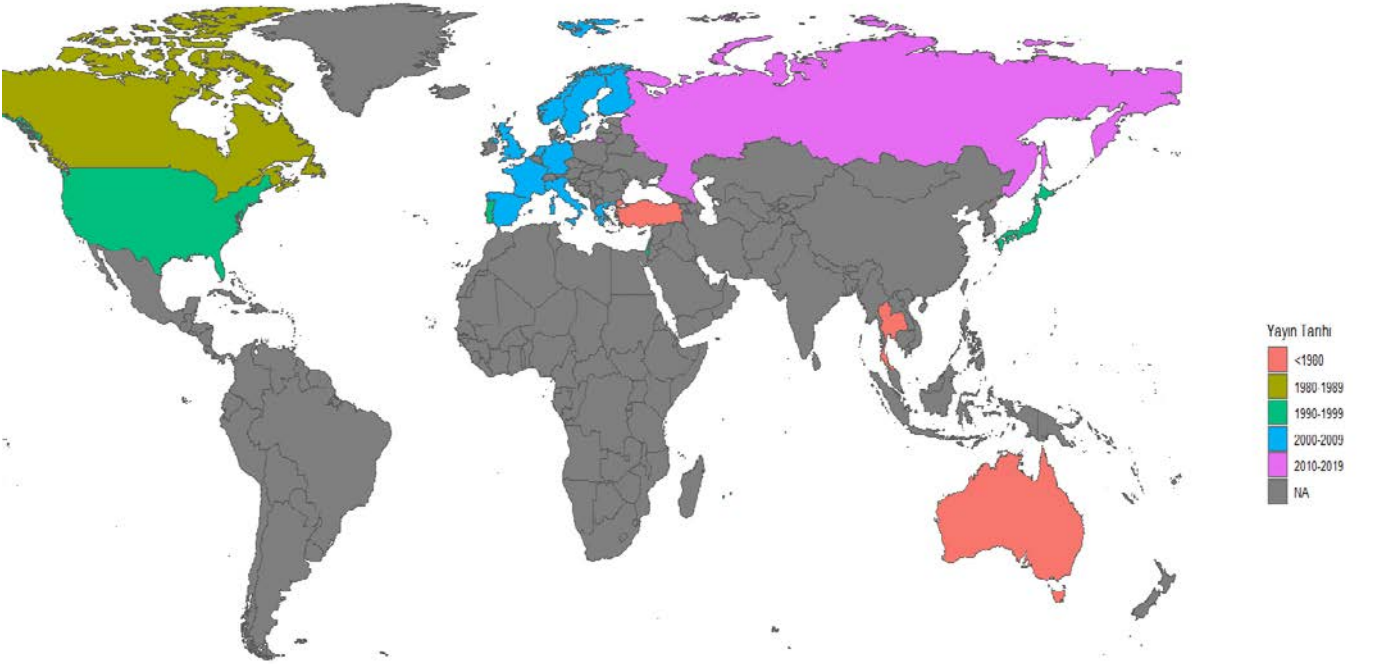
⁶ Örneğin Hollanda’da üst düzey bürokratların siyasî parti üyesi olmadıkları (Raadschelders ve Van der Meer, 2014), Yunanistan’daki üst düzey bürokratların siyasî üstleri adına günlük bürokratik karmaşa ile uğraştıkları (Spanou, 2014), güçlü elitist örgütlenmelerine rağmen Japon bürokratların siyasî açıdan en az “zayıf” Amerikan muadilleri kadar politikacıları dikkate aldıkları (Aberbach vd., 1990) vurgulanmıştır.

⁷ Özellikle ikincil verilerin kullanıldığı çalışmalarda eğer veri kaynağının tarihi bildirilmedi ise çalışmanın yayın tarihi esas alınmıştır.

Harita 1: Ülkelere Göre Yayın Sayıları



Harita 2: Ülkelere Göre En Güncel Yayın Tarihleri



İncelenen çalışmaların ülke, yazar ve yayın yılı bilgileri Tablo 1’de gösterilmektedir.

Tablo 1. Alanyazın Taraması Yapılan Çalışmalar

	Ülke	Yazar/Yazarlar	Yayın Yılı
1	ABD	Aberbach, Putnam & Rockman	1981
2	Almanya	Aberbach, Putnam & Rockman	1981
		Derlien	1990
		von Beyme	2001
3	Avustralya	Boreham, Cass & McCallum	1979
4	Bangladeş	Zafarullah	2007
5	Danimarka	Jensen & Knudsen	1999
6	Finlandiya	Ruostetsaari	2007
7	Fransa	Kessler	1978
		Aberbach, Putnam & Rockman	1981
		Bourdieu	1996
		Rouban	1999
		Van Zanten & Maxwell	2014
8	Hollanda	Aberbach, Putnam & Rockman	1981
		Van der Meer & Raadschelders	1999
		Rouban	2009
		Raadschelders & Van der Meer	2014
9	İngiltere	Aberbach, Putnam & Rockman	1981
10	İspanya	De Cienfuegos	1999
11	İsrail	Nachmias	1991
		Maman	1997
12	İsveç	Pierre & Ehn	1999
		Ruostetsaari	2007
13	İtalya	Aberbach, Putnam & Rockman	1981
14	Japonya	İnoki	1964
		Muramatsu & Krauss	1984
		Aberbach vd.	1990
15	Kanada	Porter	1958
		Rich	1975
16	Norveç	Mastekaasa	2004
17	Portekiz	Opello	1983
18	Rusya	Demin, Libman ve Eras	2019
19	Tayland	Dhiravegin	1982
20	Türkiye	Matthews	1955
		Dodd	1965
		Szyliowicz	1971
		Bozkurt	1980
		Bouquet	2011
21	Yunanistan	Sotiropoulos	1999

4.2 Bürokratların Sosyal Kökenleri

İncelenen çalışmalar arasında veri sağlayanların bir kısmı doğrudan toplumsal sınıf kategorilerini kullanırken kimi çalışmalar da detaylı meslek gruplarına dayalı verileri esas almaktadır. Mümkün olan yerlerde meslek grupları ile sınıf kategorileri eşleştirilerek karşılaştırmaya uygun bir zemin elde etmeye çalışılacaktır.

Bürokratik elitlerin geldikleri ailelerin (sıklıkla babalarının) toplumsal pozisyonlarına bakıldığında, veriye ulaşılabilen ülkelerin neredeyse tamamında, üst ve orta sınıfların ağırlıkta olduğu görülmektedir. Dolayısıyla ülkelerin birbirinden ayrıldığı nokta, toplumsal sınıf kökenlerinin elit kadrolardaki dağılımıdır. Aşağıda, farklı bağlamlarda bu dağılımların nasıl gerçekleştiğine yönelik alanyazındaki veriler derlenmektedir.

4.2.1 Avrupa

Elit formasyonu ve yeniden üretim mekanizmaları açısından düşünüldüğünde bu konudaki en klasik örnek Fransa'dır. Dünya ülkeleri arasında elit bürokratik kadroların çoğunluğunun üst sınıflardan gelenlerce işgal edildiği az sayıda ülkeden biri olan Fransa'da, elit formasyonunun merkezindeki ENA öğrencilerini (*énarque*) ele aldığımızda, ayrıcalıklı sınıflardan gelenlerin 1957'de %58 olan oranının 1973'te %71'e çıkmış olduğunu görürüz (Kessler, 1978). Tüm prestijli ve nüfuzlu bürokratik kadrolardaki (*grands corps*) *énarque*'lar arasında üst düzey bürokrat çocuklarının oranı 1980'lerde %33 iken babaları endüstri sahibi, endüstriyel ve ticari kadrolarda çalışanlar ile profesyonel meslek kadrolarında olanların oranı toplamda %57'lik ve hep birlikte %90'lık ezici bir payı oluşturmaktaydı. Aynı dönemlerde babaları çiftçi ya da işçi olanların oranı yalnızca %3'tü (Bourdieu, 1996). Benzer dönemdeki başka bir gözleme göre üst düzey yönetici ve profesyonel kadrolardan babaların çocukları elit kadroların %66'sını doldurmaktaydı (Aberbach, Putnam ve Rockman, 1981). Daha yakın zamandaki verilere göre bu prestijli kadrolardaki üst (%66) ve orta sınıflardan (%30) bireyler toplamda %96'lık bir orana sahip iken alt sınıflardan bireylerin %4 düzeyinde kaldığı görülmektedir (Rouban, 1999). Farklı dönemlere ait veriler karşılaştırıldığında bu örüntünün Fransa'daki direngenliği hemen fark edilebilir. İlginç şekilde, Fransa'da bu oranlara rağmen tüm toplumsal sınıfları içeren bir fırsat eşitliği yanılması 20. yüzyıl boyunca sürdürülebilmişti zira "fırsat eşitliği" esasen "sonuç eşitliğini" doğurmamaktaydı (Van Zanten ve Maxwell, 2014).

Batı Avrupa'da benzer bir elitizmin gözlemlendiği bir diğer örnek İngiltere'dir. 1980'lerde babaları üst düzey yönetici ve profesyonel kadrolarda olanlar (%51) ile daha düşük düzeydeki yönetici ve profesyonel kadrolarda olanların (%17) oranları toplamda %68'i bulurken babaları düşük statülü mesleklerde çalışanların oranı toplamda %13'tü (Aberbach, Putnam ve Rockman, 1981). Fransa ve İngiltere'de, en az bir akrabası bürokraside ya da siyasette olanların oranları sırasıyla %54 ve %50 idi (*ibid*). Batı Avrupa'da üst-orta sınıf ağırlıklı Fransız ve İngiliz muadillerinin aksine Hollanda'da üst düzey bürokratik kadrolarda orta sınıfın daha yaygın olarak temsil edildiği görülmektedir (Raadschelders ve Van der Meer, 2014; Rouban, 2009). 1980'lerde Hollanda'da babaları üst düzey yönetici ya da profesyonel olan bürokratik elitlerin oranı %37 iken babaları orta statüdeki meslek mensubu olanlar toplamda %60'lık bir paya sahipti. Aynı dönemde düşük statüdeki işlerde çalışan babaların çocukları ise %4'lük bir oranda kalmıştı⁸ (Aberbach, Putnam ve Rockman, 1981). Aynı şekilde en az bir akrabaları siyasette ya da bürokraside olanların payı da %51 idi (*ibid*). 1990'lara yaklaştıkça merkezi hükümetteki üst düzey bürokratlar içerisinde orta sınıflardan gelenlerin oranının %64'e ve alt sınıflardan olanların oranının da %15'e yükseldiği görülmektedir (Van der Meer ve Raadschelders, 1999).

⁸ Yuvarlamalara bağlı olarak toplamlar 100'ü aşabilmektedir (Aberbach, Putnam ve Rockman, 1981).

Bürokratik elitler söz konusu olduğunda bir diğer klasik örnek olan Almanya’da babaları yönetici ve profesyonel kadrolarda olanların oranı benzer şekilde %67 idi ve düşük statülü işlere gelince oran %1’e gerilemekteydi (Aberbach, Putnam ve Rockman, 1981). Aberbach ve diğerlerinin verilerinde Almanya özelinde en önemli göstergenin yeniden üretim olduğu dikkat çekmektedir. Zira en az bir akrabası siyasette ya da bürokraside olanların oranı Almanya’da %80 idi (*ibid*). Benzer dönemlerdeki başka bir gözleme göre babaları düşük statülü mesleklerde olanların oranı %4,7 iken orta ve üst düzey statülerden olanların oranı %95,3 idi (Derlien, 1990). Bunlar arasında babaları bürokraside olanlar %49 gibi ezici bir çoğunluğa sahipti ki bu grup içerisinde de babaları üst düzey bürokrat olanların oranı %44 düzeyindeydi (*ibid*). Daha yakın zamanlara gelindiğinde babaları bürokraside olanların oranının %49,6 (bunların içinde babaları üst düzey bürokrat olanlar %46) olduğu görülürken babaları işçi olan ya da basit işlerde çalışanlar için oranın %5,1 olarak kaydedildiği görülmektedir (von Beyme, 2001). Bu veri Fransa, İngiltere ve Hollanda’da olduğu gibi Almanya’da da bürokratik yeniden üretimin gücü ve sürekliliği hakkında fikir vermektedir.

Orta sınıflar söz konusu olduğunda Güney Avrupa ülkelerinde de benzer örüntüler gözlemlenebilir. 1980’lerde Portekiz’deki orta sınıf kökenli genel müdürlerin oranı %48 iken üst ve alt sınıflardan gelenlerin oranları sırasıyla %28 ve %24 idi (Opello, 1983). Diğer yandan en az bir akrabası bürokraside olanlar da %42’lik bir orana sahipti (*ibid*). Aynı dönemlerde İtalya’da babaları üst düzey yönetici veya profesyonel olanların oranı %46, orta düzey statülü meslek mensubu olanların oranı da %52 idi. Babaları işçi olanlar da %3’lük bir kısmı oluşturuyordu (Aberbach, Putnam ve Rockman, 1981). Bu verilere göre yeniden üretim açısından İtalya Almanya’yı izlemekteydi. Buna göre siyasette veya bürokraside en az bir akrabası olan üst düzey bürokratların oranı %75’ti (*ibid*). İspanya örneğinde de üst düzey kadroların ağırlıklı olarak Madrid ve Castille-Leon’daki “varlıklı ailelerden gelenlerce” işgal edildiği ve bu kariyer seçiminde aile geleneğinin etkisi olduğu ifade edilmiştir (De Cienfuegos, 1999). Yunanistan’da üst düzey kadrolara yönelik herhangi bir veri sunulmamış ise de kamu sektöründe %25-33 oranında bir kısmın tarım, %16-25 oranındaki bir kısmın da ticaret veya zanaat mesleklerine mensup babaların çocukları olduğu görülmektedir (Sotiropoulos, 1999). İşçi sınıfından ya da üst sınıflardan çok az birey kamu sektöründe yer almaktadır (*ibid*). Yunanistan’da kamu sektörü ağırlıklı olarak alt sınıflardan bireyler için yukarı doğru mobilite imkânı sağlamaktadır (Spanou, 2014).

Kuzey ülkeleri arasında daha yaygın toplumsal mobilite ve alt sınıfların üst düzey bürokratik kadrolara erişimi açısından Norveç çok ayrıksı bir konumu işgal etmektedir. Norveç’te yüksek statülü mesleklere mensup ebeveynlerin çocuklarının elit bürokratik kadrolardaki oranları %20,6 iken orta düzey meslek mensubu ebeveynler için bu oranın %46,9 olduğu görülmektedir (Mastekaasa, 2004). Norveç, mevcut veriler ışığında, %32,5⁹ ile işçi sınıfı kökenli bürokratik elitlerin en yüksek orana sahip olduğu ülkedir (*ibid*). İsveç’te ise üst sınıflardan gelen elitlerin oranının (%49) daha yüksek olduğu görülmektedir (Ruostetsaari, 2007) ve dolayısıyla hiyerarşide yukarı çıkıldıkça temsil edilen sosyal grupların çeşitliliği de azalmaktadır (Pierre ve Ehn, 1999). Finlandiya’da üst sınıflardan gelen bürokratik elitlerin oranı %38’dir (Ruostetsaari, 2007) ve hem İsveç hem de Finlandiya’da işçi sınıfından gelen üst düzey memurların oranlarının yaklaşık olarak %17 olduğu ifade edilmiştir (Rouban, 2009). Danimarka’da da bu kadrolar ağırlıklı olarak orta sınıflardan bireylerce doldurulmaktadır (Jensen ve Knudsen, 1999).

Bu veriler Avrupa’da, Norveç’in istisnai konumu hariç tutulursa, bürokrasinin üst kademelerindeki orta ve üst sınıfların ağırlığını ortaya koymaktadır. Dahası, *aileden bürokratların* oranları da göz önüne alındığında kayda değer düzeyde bir bürokratik yeniden üretimden söz edilebilmektedir. Bu

⁹ Norveç’te tüm kamu sektörü için bu oran %41,4’tür (Mastekaasa, 2004).

durum, toplumsal sınıf kökenleri ile bürokratik elit formasyonu arasındaki yakın ilişkiye işaret ederken bürokrasinin meritokratik temellerinin ardındaki zımnî eşitsizliklere de dikkatimizi çekmektedir. Aşağıda görüleceği üzere, benzer örüntülere Avrupa dışı bağlamlarda da rastlanmaktadır.

4.2.2 Kuzey Amerika ve Avustralya

Amerika Birleşik Devletleri'ndeki üst düzey bürokratik kadrolarda elitizme İngiltere'ye kıyasla daha az rastlanır. Veriler ABD'de orta sınıf kökenli bürokratların üst düzey kadrolarda daha çok yer aldığını göstermektedir. ABD'de 1980'lerde üst düzey yönetici ya da profesyonel meslek mensubu babaların çocuklarının üst düzey bürokratik kadrolardaki oranı %39 iken orta düzey statüdeki meslek mensuplarının çocuklarında bu oran %48 ve görece düşük statülü meslekler için %14 idi (Aberbach, Putnam ve Rockman, 1981). O dönemlerde siyasette ya da bürokraside en az bir akrabası olanların oranı %37 olarak kaydedilmiştir (*ibid*). Yeniden üretim açısından düşünüldüğünde bu, birçok Avrupa ülkesinin oldukça gerisinde bir değerdir.

Kanada'da 1950'lerde elit bürokratik kadroların %18'i üst sınıf veya elit ailelerden gelenler tarafından doldurulmuştu ve en üst kategorideki kadrolar için bu oran %31,6, en üstteki birinci ve ikinci düzey kadrolar için de %25 idi (Porter, 1958). Porter, orta sınıf kökenlilerin oranını %68,7 ve orta ve üst sınıfların toplam oranını da %86,8 olarak kaydetmişti. Alt sınıflardan gelen bürokratlar için bu oran %13,2 idi ve bunlar daha on dokuz yaşına varmadan kamu hizmetine girip çalışarak üst düzey bürokratik kadrolara ulaşanlardı (*ibid*, s.495). Diğer yandan Ontario'da 1970'lerde üst ve orta-üst sınıflardan gelenler %36'lık bir çoğunluğa sahip iken orta-alt sınıflardan gelenlerin oranı %23, çiftçi ve işçi çocuklarının oranı da %39 idi (Rich, 1975). Avustralya'da 1970'lere doğru üst sınıf ailelerden gelen bürokratların oranı %43,5 idi ve orta sınıflar için bu oran %30,6 ve alt sınıflar için de %25,8 olarak kaydedilmişti (Boreham, Cass ve McCallum, 1979). Amerikan ve İngiliz muadillerinin aksine Kanada ve Avustralya bürokrasisinin üst düzey kadrolarında alt sınıfların daha fazla temsil edildiği görülebilir. Ancak her koşulda üst sınıfların ağırlıkta olduğu gözden kaçmamalıdır.

4.2.3 Asya

Modern devletlerin temelleri atıldığında bürokratların rolü, yetkinlikleri ve değerleri etrafında devlet bürokrasisinin yeniden inşası için yegâne modelin Avrupa olması, eski büyük imparatorlukların yuvası olan Asya'da bugün benzer eğilimlerin gözlemlenmesini doğurmaktadır. Japon bürokrasisi, söz gelimi, Prusya tipi model ile tesis edilmiştir. Dahası, üst düzey kadrolarındaki elitizmden dolayı Fransız bürokrasisine benzetilmiştir (Aberbach vd., 1990) ki şaşırtıcı olmayacak şekilde her iki ülkede de devletin gücü ve kalkınmasında bürokratlara ayrıcalıklı ve büyük bir rol bahşedilmiştir. 1930'larda Japonya'da eğitimin yaygınlaşması ile birlikte yoksul ailelerden gelen çocukların kamu bürokrasisinde çalışma imkânları artsa da bu sektörde üst sınıflardan ailelerin çocuklarının büyük bir ağırlığı bulunmaktaydı (Inoki, 1964). 1980'lerde yönetici ya da profesyonel meslek mensubu babaların çocuklarının üst düzey bürokratik kadrolardaki oranı %64 ve düşük statülü işlerde çalışanların çocuklarının oranı da %7 olarak kaydedilmiştir (Muramatsu ve Krauss, 1984). Bürokratların yarısına yakını Tokyo ve çevresindeki Kanto bölgesinden gelmekteydi ve babalarının üniversite mezunu olma olasılıkları (%45) bazı Avrupa ülkelerindeki muadillerinden yüksekti. Üstelik ailesinde en az bir bürokrat bulunanların oranının %43 olması (*ibid*) bürokratik yeniden üretimin Avrupa'da olduğu gibi Japonya'da da kayda değer düzeyde bulunduğunu göstermektedir. Bir diğer Uzak Doğu ülkesi olan Tayland'da ciddi bir prestije sahip olan üst düzey bürokratik kadroların %31,4'ünü iş adamları ve %41'ini de (askerî ve polis dâhil) bürokraside bulunan babaların çocukları işgal etmektedir (hep birlikte toplam %72,4). Diğer yandan bu oran köylü ve işçi çocukları için yaklaşık olarak %5,8 dolaylarındadır (Dhiravegin, 1982). Bürokratik

kadroların prestij sahibi olduğu başka bir ülke olan Bangladeş'te de üst düzey kadrolarda varlıklı orta sınıf kökenli olanların ağırlıkta olduğu ifade edilmiştir (Zafarullah, 2007).

Sovyetler Birliği yıkılana değin Rusya'da elit kadrolar ağırlıklı olarak işçi ve köylü çocuklarından oluşmaktaydı. 1990'larda da valilerin %60'sından fazlası işçi ve köylü ailelerde doğanlardı (Demin, Libman ve Eras, 2019). 2000'lerde işçi ve köylü ailelerde doğanların bürokraside yer alma olasılıkları çok düştü ve bugün etnik Rusların çoğunlukta olduğu bölgelerde üst düzey kadroların ağırlıklı olarak bürokrat ve politikacı ailelerde doğdukları görülmektedir ki bu durumun post-Sovyet Rusya'daki otoriteryanizm ve patronajın yükselişi ile ilgili olduğu ifade edilmektedir (*ibid*). Bugünün Rusya'sında üst düzey kadrolara atanmanın temel ölçütü olarak lidere sadakatın ön plana çıktığı görülmektedir (Huskey, 2010; Semenova, 2011).

İsrail bürokrasisinin üst kadrolarında orta sınıfların ağırlıkta olduğu ifade edilmiştir (Nachmias, 1991). Yönetici ve profesyonel meslek mensubu babaların çocukları (%17,7) ile orta sınıf kökenliler (%55,6) toplamda %73,3'lük bir orana sahipken işçi sınıfından gelenlerin oranı %22,5 olarak kaydedilmiştir (*ibid*). Devlet bürokrasisinde yerleşik Yahudiler (İsrail doğumlu ya da en az 30 yıl İsrail'de ikamet etmiş olanlar) yüksek bir orana sahip iken Asya veya Afrika kökenli Yahudilerin elit kadrolardaki oranları %6'da kalmaktadır (Maman, 1997).

Türk bürokrasisindeki üst düzey kadrolar için elde edilebilen az sayıda ve güncel olmayan çalışma bulunmaktadır. Ancak tıpkı Fransa ve Japonya gibi, modernleşme ve kalkınmada bürokrasiye ve bürokratlara ayrıcalıklı bir rol bahşedilen Türkiye'de çok partili dönemin şafağına değin bürokratların tesir ve prestiji sürdü. Osmanlı'da ve Cumhuriyet tarihinin hatırı sayılır bir kısmı boyunca elit bürokratik kadroların yetiştirilmesinde rol alan Mülkiye'nin öğrenci profili, esasen hem bu kadrolara erişim imkânları hem de bürokratik yeniden üretimin boyutu hakkında önemli fikirler sunar. Jön Türkler döneminde bürokrat çocuğu olan Mülkiye öğrencilerinin oranı tepe noktasına (%66) ulaşırken Atatürk döneminde oldukça gerilemiştir (%26) ve bu gerilemeye ordu mensuplarının çocuklarındaki artış eşlik etmiştir (%14'ten %24'e) (Szyliowicz, 1971). Yine de resmî unvanlı babaların çocukları %50'lik bir orana sahipti ve profesyoneller (%24) ile iş adamı ve toprak sahiplerinin çocukları (%26) diğer yarıyı oluşturmaktaydı (*ibid*). *Bey*, *efendi* ya da *paşa* unvanlı babaların çocuklarının oranı ise aynı dönemde %78 idi (*ibid*). Atatürk dönemindeki valilerin yarısından fazlası kamu hizmetindeki babaların çocukları idi ve zanaatkâr, tüccar, köylü ve çiftçi çocuklarının oranı %12 dolaylarındaydı (Bouquet, 2011).

1950'lerde yapılmış bir çalışmaya göre genç bürokratların %40'ı (sivil ve askerî) kamu hizmetindeki babaların çocuklarıydı ve eğitim dâhil profesyonel meslek mensuplarının çocukları için bu oran %14, tüccar çocukları için %13 ve tarımsal alandakiler için de %14 idi (Matthews, 1955). Bunlar arasında İç Anadolu, Ege ve Marmara doğumlarının %56'lık bir oranı bulunmaktaydı (*ibid*). 1960'lara gelindiğinde, üst düzey bürokratların %23,5'i ve orta düzey bürokratların da %30'u kamu hizmetindeki babaların çocuklarıydı ve ordu mensupları da eklenirse bu oranlar sırasıyla %45,5 ve %40'ı bulmaktaydı (Dodd, 1965). Üst düzey bürokratlar arasında profesyonel meslek mensubu babaların çocukları %29 ve tüccar çocukları da %11'lik bir paya sahipti. Dükkân sahipleri, küçük esnaf ve zanaatkâr (%3,5), çiftçi (%7,5) ve vasıfsız işçi çocukları (%1) toplamda %12'yi oluşturuyordu (*ibid*). O dönemde üst düzey bürokratların üçte birinden biraz fazlası İstanbul, Ankara ve İzmir doğumlu idi (*ibid*).

1980'lerde Türk kamu bürokrasisinin genel bir görünümünü sunan detaylı çalışmasında Bozkurt (1980), devlet memurlarının büyük oranda (%38,4) yine devlet memurlarının çocukları olduklarını bulgulamıştır. Bozkurt'un örnekleminde işçi ve çiftçi çocuklarının toplamda %36, esnaf ve zanaatkâr çocuklarının da %13,9'luk bir paya sahip olduğu görülmektedir. Daha ilginç bir gözlem, memurların kayınpederlerinin de yine benzer oranda (%36,7) devlet memuru olmalarıdır. Kayınpederleri işçi veya çiftçi olanların oranı %40,1 iken esnaf veya zanaatkâr olanların oranı da %15,2'dir. Her ne kadar

üst düzey devlet yöneticilerine yönelik doğrudan istatistikler sunmasa da Bozkurt'un araştırması Türkiye'de kamu bürokrasisindeki özeldede bürokratik ve genelde de toplumsal yeniden üretimin düzeyi hakkında önemli ipuçları sunmaktadır.

5. SONUÇ VE TARTIŞMA

Bu çalışmada, kısıtlı bir alanyazın içinde ulaşılabilen az sayıdaki araştırma taranmış ve bunlara dayanarak farklı ülkelerin bürokratik elitlerinin sosyal (toplumsal sınıf) kökenleri hakkındaki veriler derlenmiştir. Bu veriler, tüm dünyada bürokratik elitlerin ağırlıklı olarak orta ve üst sınıf ailelerden geldiklerini göstermektedir. Üst düzey kadroları işgal eden bürokratların çoğunlukla üst ya da alt düzey yöneticilerin veya profesyonel meslek mensuplarının çocukları oldukları ve bunların kayda değer bir kısmının ebeveynlerinin ya da akrabalarının kamu bürokrasisinde çalıştıkları görülmektedir. Dolayısıyla, incelenen az sayıdaki ancak oldukça çeşitli bağlamlardaki bürokrasiler düşünüldüğünde, üst düzey bürokratların dünya genelinde avantajlı ailelerden gelme olasılıklarının kayda değer oranda yüksek olduğu söylenebilir. Zira ailenin ekonomik kaynakları nitelikli bir eğitimin ve dolayısıyla bireyin eğitimdeki başarısının ön koşullarıdır. Bürokratik elitler, bir bürokratik yapı ister generalist ister uzmanlaşmacı olsun, yüksek düzeyde eğitim gerektiren pozisyonlarda yer aldıklarından birçok ülkede bürokratların önemli bir kısmının son derece prestijli okulların mezunları oldukları görülür: Fransız bürokrasisinin en önemli kadroları çok büyük oranda ENA mezunlarından (Bourdieu, 1996), İngiliz bürokratik elitlerinin %70'ine yakını da Oxford ve Cambridge mezunlarından (Theakston ve Fry, 1989) oluşmaktaydı. 1990'larda Japon bürokratik elitlerin neredeyse %90'ı Japonya'daki en prestijli ilk iki üniversitenin mezunlarıydı. Bu oran Meksikalı üst düzey bürokratlar için %70'i buluyordu (Schneider, 1993). Prestijli eğitim kurumları, ağırlıklı olarak avantajlı ailelerin çocukları tarafından işgal edilmekte olduğundan bu tür ülkelerin bürokrasilerinde sıklıkla *okul klikleşmesi* ortaya çıkmaktadır (Cicco, 1975).

Ancak, bu durum yalnızca ekonomik kaynaklar ile nitelikli eğitim arasındaki güçlü ilişkiden ileri gelmez. Alt sınıflardan bireylerin aksine orta ve üst sınıflardan gelenlerin akademik yaşamlarında avantajlı olmalarını sağlayan kültürel sermayeleri bu sürecin ayrılmaz bir parçasıdır. Alt sınıflara doğru gidildikçe tedrisî dilden uzaklaşıp tedrisî ölüm oranları da arttığından (Bourdieu ve Passeron, 2015) elit bürokratlar arasına alt statüdeki meslek sahiplerinin, işçi ya da köylü çocuklarının katılma olasılıkları yapısal olarak kısıtlanmıştır. Dahası, eğitim hayatına yön veren amaç ve motivasyonların aileden gelen yatkınlıklarla organik bir ilişkisi vardır: Eğitim ve başarılı bir kariyerin neliğine yönelik kavrayışların, değer ve tutumların farklı toplumsal sınıflar arasında farklılaşması bu durumun bir yansımasıdır.

Temel motivasyonlar ve elde edilen bulgular itibarıyla bu çalışmanın ilgili alanyazına katkı sağlayabilecek bazı içerimleri ayrıştırılabilir. Birincisi, Türkiye başta olmak üzere (bürokratların elit bir grup oluşturup oluşturmadıkları hususu bir yana) üst düzey bürokratik kadroları işgal edenlerin sosyal kökenlerinin incelendiği güncel çalışmalara yönelik bir ihtiyaç bulunmaktadır. Daha en başta Türkiye'de temsilî bürokrasiye yönelik çalışmalarda sosyal köken/toplumsal sınıf incelemesine yer verilmemesi önemli bir eksikliktir. Ancak temsilî bürokrasinin de ötesinde Türkiye'de ve dünyada üst düzey bürokratik kadroların dönüşümünde, bunların *seçilmişler* karşısındaki pozisyonları, prestij ve politikaya yön verme güçlerinin mevcut durumunda sosyal kökenlerin nasıl bir rol oynadığı hususu organizasyon çalışmaları başta olmak üzere sosyal bilimin önem arz eden bir gündemini oluşturmaktadır. Zira bürokrasiye yönelik farklı eleştirilerin ve reform girişimlerinin yoğun bir şekilde tartışıldığı günümüzde bürokratların sosyal kökenlerinin ne tür bir etkisinin olduğu ilgi çekici bir sorudur.

Diğer önemli bir içerim, sosyal kökenler ile organizasyonel davranış arasındaki ilişkide gizlidir. Bürokratik elitlerin okul ve (özellikle de kariyer bürokratlar söz konusu olduğunda) organizasyonel sosyalleşme aracılığıyla gerçekleşen formasyonları şüphesiz ortak değer çerçevelerinde ve dünya

kavrayışlarında bir araya gelmelerini sağlar. Dahası yürütmenin başat olduğu (executive-dominated) politik sistemlerde toplumsal sınıftan ziyade cinsiyet, coğrafya, kültür ve siyasal ideoloji biçimindeki değişkenlerin “layık görülme ve atanmada” daha ön plana çıktığı ve adayları ayrıştırıcı bir role sahip olduğu savunulabilir. Ancak buna rağmen farklı sosyal kökenlerin, yani erken dönem sosyalleşmenin gerçekleştiği toplumsal sınıf pozisyonlarının, farklı organizasyonel davranış kalıpları ortaya çıkardığını gösteren bulgulara (bkz. Côté, 2011) işaret etmekte yarar vardır. Söz gelimi yöneticilerin risk alma veya riskten kaçınma davranışları (Kish-Gepart ve Campbell, 2015) veya kişilerin bencil ya da özgeci türden etik olmayan davranışlar sergilemeleri (Dubois, Rucker ve Galinsky, 2015) biçimindeki etik hususların sosyal kökenler ile ilişkili olduğu gösterilmiştir. Sosyal kökenlerin bu anlamda etki ettiği önemli bir organizasyonel konu liderliktir. Ebeveynlerin gelir düzeyi ile liderliği birçok yönden zedeleyen narsisizmin (Martin, Côté ve Woodruff, 2016) ya da toplumsal sınıf ile empatik hassasiyetin (Kraus, Côté ve Keltner, 2010) ilişkisi ile ilgili bulgular bu anlamda aydınlatıcıdır. Dahası, alt sınıflardan bireylerin liderlik deneyimine erişmekte yaşadıkları güçlükler (Soria, 2021) de soruna eklendiğinde belli bakış açılarının ve değerlerin organizasyonlarda marjinalize olması kaçınılmazdır. Daha etkili ve verimli bir kamu bürokrasisinin tesisi ve değişimi taşıyacak liderlerin yetiştirilebilmesi için bireyler-üstü toplumsal varlıkların ve bunların etkilerinin doğru tanımlanması elzemdir. Bürokrasilerin bu tür bir tasarıda incelenmesi bürokrasiye yönelik reformların etkilerinin anlaşılmasına, insan haklarına saygılı bir kalkınmanın ve etkili sosyal politikanın önünün açılmasına katkı sağlayacaktır.

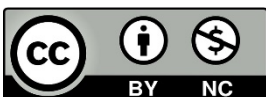
KAYNAKÇA

- Aberbach, J., Putnam, R. D., & Rockman, B. (1981). *Bureaucrats and politicians in western democracies*. Harvard university press.
- Aberbach, J. D., Krauss, E. S., Muramatsu, M., & Rockman, B. A. (1990). Comparing Japanese and American administrative elites. *British Journal of Political Science*, 20(4), 461-488.
- Armstrong, J. A. (1972). Old-Regime Administrative Elites: Prelude to Modernization in France, Prussia, and Russia. *International Review of Administrative Sciences*, 38(1), 21-40.
- Bernstein, B. (1960). Language and social class. *The British Journal of Sociology*, 11(3), 271-276.
- Birnbaum, P. (1981). State, centre and bureaucracy. *Government and Opposition*, 16(1), 58-77.
- Boreham, P., Cass, M., & McCallum, M. (1979). The Australian bureaucratic elite: The importance of social backgrounds and occupational experience. *The Australian and New Zealand Journal of Sociology*, 15(2), 45-55.
- Bottomore, T. (1993). *Elites and society*. Routledge.
- Bouquet, O. (2011). Old Elites in a New Republic: The Reconversion of Ottoman Bureaucratic Families in Turkey (1909–1939). *Comparative Studies of South Asia, Africa and the Middle East*, 31(3), 588-600.
- Bourdieu, P. (1996). *The state nobility: Elite schools in the field of power*. Stanford University Press.
- Bourdieu, P. (2018). The forms of capital. M. Granovetter & R. Swedberg (Eds.), *The sociology of economic life* (ss. 78-92). Routledge.
- Bourdieu, P., & Passeron, J. C. (2015). *Yeniden üretim: Eğitim sistemine ilişkin bir teorinin ilkeleri*. Heretik Yayınları.
- Bozkurt, Ö. (1980). *Memurlar: Türkiye'de kamu bürokrasisinin sosyolojik görünümü*. Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü:Ankara.
- Bukodi, E., Goldthorpe, J. H., & Zhao, Y. (2021). Primary and secondary effects of social origins on educational attainment: New findings for England. *The British Journal of Sociology*, 72(3), 627-650.
- Cicco, J. A. (1975). Japan's administrative elite: Criteria for membership. *International Review of Administrative Sciences*, 41(4), 379-384.
- Côté, S. (2011). How social class shapes thoughts and actions in organizations. *Research in organizational behavior*, 31, 43-71.
- De Cienfuegos, I. A. (1999). Spain: still the primacy of corporatism? E. C. Page & V. Wright (Eds.), *Bureaucratic Elites in Western European States: A Comparative Analysis of Top Officials* (ss. 32-54). Oxford University Press.
- Demin, A., Libman, A., & Eras, L. (2019). Post-socialist transition, authoritarian consolidation and social origin of political elites: The case of Russian regional governors. *Eurasian Geography and Economics*, 60(3), 257-283.
- Derlien, H. U. (1990). Continuity and change in the West German federal executive elite 1949–1984. *European Journal of Political Research*, 18(3), 349-372.
- Dhiravegin, L. (1982). The Socio-economic Power-bases of the Thai Bureaucratic Elite. *Kasetsart Journal of Social Sciences*, 3(1-2), 46-57.

- Dodd, C. H. (1965). The social and educational background of Turkish officials. *Middle Eastern Studies*, 1(3), 268-276.
- Dubois, D., Rucker, D. D., & Galinsky, A. D. (2015). Social class, power, and selfishness: when and why upper and lower class individuals behave unethically. *Journal of personality and social psychology*, 108(3), 436.
- Ellersgaard, C. H., Lunding, J. A., Henriksen, L. F., & Larsen, A. G. (2019). Pathways to the power elite: The organizational landscape of elite careers. *The Sociological Review*, 67(5), 1170-1192.
- Emirbayer, M., & Johnson, V. (2008). Bourdieu and organizational analysis. *Theory and society*, 37, 1-44.
- Fachelli, S., & Navarro-Cendejas, J. (2015). Relationship between social origin and labor insertion of university graduates. *Revista Electrónica de Investigación y Evaluación Educativa*, 21(2), s1.
- Heper, M. (1976). Political Modernization as Reflected in Bureaucratic Change: The Turkish Bureauracy and A "Historical Bureaucratic Empire" Tradition. *International Journal of Middle East Studies*, 7(4), 507-521.
- Hofstede, G. (1985). The interaction between national and organizational value systems [1]. *Journal of management studies*, 22(4), 347-357.
- Huskey, E. (2010). Elite recruitment and state-society relations in technocratic authoritarian regimes: The Russian case. *Communist and post-communist studies*, 43(4), 363-372.
- Inoki, M. (1964). The civil bureaucracy: Japan. R. E. Ward & D. A. Rustow (Eds.), *Political modernization in Japan and Turkey* (ss. 283-300). Princeton University Press.
- Jacob, M., & Klein, M. (2019). Social origin, field of study and graduates' career progression: does social inequality vary across fields? *The British Journal of Sociology*, 70(5), 1850-1873.
- Jensen, H. N., & Knudsen, T. (1999). Senior officials in the Danish central administration: from bureaucrats to policy professionals and managers. E. Page & V. Wright (Eds.), *Bureaucratic Elites in Western European States: A Comparative Analysis of Top Officials* (ss. 229-249). Oxford University Press.
- Kennedy, B. (2014). Unraveling representative bureaucracy: A systematic analysis of the literature. *Administration & society*, 46(4), 395-421.
- Kessler, M.-C. (1978). Recruitment and Training of Higher Civil Servants in France: the Ecole Nationale d'Administration. *European Journal of Political Research*, 6(1), 31-52.
- Kish-Gephart, J. J., & Campbell, J. T. (2015). You don't forget your roots: The influence of CEO social class background on strategic risk taking. *Academy of Management Journal*, 58(6), 1614-1636.
- Kraus, M. W., Côté, S., & Keltner, D. (2010). Social class, contextualism, and empathic accuracy. *Psychological science*, 21(11), 1716-1723.
- Krygier, M. (1979). Saint-Simon, Marx and the non-governed society. E. Kamenka & M. Krygier (Eds.), *Bureaucracy: The career of a concept* (ss. 34-60). St. Martin's Press.
- Maman, D. (1997). The elite structure in Israel: A socio-historical analysis. *Journal of Political & Military Sociology*, 25-46.
- Mangset, M. (2015a). What Does it Mean to be Part of the Elite?: Comparing Norwegian, French and British Top Bureaucrats' Understandings of the Elite Concept when Applied to Themselves. *Comparative Sociology*, 14(2), 274-299.

- Mangset, M. (2015b). Contextually bound authoritative knowledge: A comparative study of British, French and Norwegian administrative elites' merit and skills. *World Yearbook of Education 2015* (ss. 201-216). Routledge.
- Martin, S. R., Côté, S., & Woodruff, T. (2016). Echoes of our upbringing: How growing up wealthy or poor relates to narcissism, leader behavior, and leader effectiveness. *Academy of Management Journal*, 59(6), 2157-2177.
- Mastekaasa, A. (2004). Social origins and recruitment to Norwegian business and public sector elites. *European Sociological Review*, 20(3), 221-235.
- Matthews, A. T. J. (1955). *Emergent Turkish Administrators: A Study of the Vocational and Social Attitudes of Junior and Potential Administrators*. Türk Tarih Kurumu Basımevi.
- Meyer, J. W., & Rowan, B. (1977). Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. *American journal of sociology*, 83(2), 340-363.
- Mills, C. W. (2000). *The power elite*. Oxford University Press.
- Mosca, G. (1939). *The ruling class*. McGraw-Hill.
- Muramatsu, M., & Krauss, E. S. (1984). Bureaucrats and politicians in policymaking: The case of Japan. *American Political Science Review*, 78(1), 126-146.
- Nachmias, D. (1991). Israel's bureaucratic elite: Social structure and patronage. *Public Administration Review*, 413-420.
- Opello, W. C. (1983). Portugal's administrative elite: Social origins and political attitudes. *West European Politics*, 6(1), 63-74.
- Paalgard Flemmen, M., Jarness, V., & Rosenlund, L. (2019). Class and status: On the misconstrual of the conceptual distinction and a neo-Bourdiesian alternative. *The British Journal of Sociology*, 70(3), 816-866.
- Pareto, V. (2009). *The rise and fall of elites: Application of theoretical sociology*. Transaction Publishers.
- Peters, B. G. (2010). Bureaucracy and the State. S. Immerfall & G. Therborn (Eds.), *Handbook of European Societies: Social Transformations in the 21st Century* (ss. 39-57). Springer.
- Pierre, J., & Ehn, P. (1999). The welfare state managers: senior civil servants in Sweden. E. Page & V. Wright (Eds.), *Bureaucratic Elites in Western European States: A Comparative Analysis of Top Officials* (ss. 249-265). Oxford University Press.
- Porter, J. (1958). Higher public servants and the bureaucratic elite in Canada. *Canadian Journal of Economics and Political Science/Revue canadienne de economiques et science politique*, 24(4), 483-501.
- Raadschelders, J., & Meer, F. M. V. d. (2014). Administrative elites in the Netherlands from 1980 to 2011: Making the invisible visible. *International Review of Administrative Sciences*, 80(4), 726-745.
- Rich, H. (1975). Higher Civil Servants in Ontario, Canada: An Administrative Elite in Comparative Perspective. *International Review of Administrative Sciences*, 41(1), 67-74.
- Rouban, L. (1999). The senior civil service in France. E. Page & V. Wright (Eds.), *Bureaucratic Elites in Western European States: A Comparative Analysis of Top Officials* (ss. 65-89). Oxford University Press.

- Rouban, L. (2009). The political and administrative elites. P. Perrineau & L. Rouban (Eds.), *Politics in France and Europe* (ss. 121-142). Palgrave Macmillan.
- Ruostetsaari, I. (2007). Nordic elites in comparative perspective. *Comparative Sociology*, 6(1-2), 158-189.
- Schneider, B. R. (1993). The career connection: A comparative analysis of bureaucratic preferences and insulation. *Comparative Politics*, 331-350.
- Secker, W. P. (1995). Political-administrative elites in the Netherlands: profiles and perceptions. *Historical Social Research/Historische Sozialforschung*, 61-86.
- Semenova, E. (2011). Ministerial and parliamentary elites in an executive-dominated system: post-Soviet Russia 1991–2009. *Comparative Sociology*, 10(6), 908-927.
- Soria, K. M. (2021). The social class barriers to engagement in leadership experiences. *New directions for student leadership*, 2021(169), 33-41.
- Sotiropoulos, D. A. (1999). A description of the Greek higher civil service. E. Page & V. Wright (Eds.), *Bureaucratic Elites in Western European States: A Comparative Analysis of Top Officials*. Oxford University Press.
- Spanou, C. (2014). Administrative elites and the crisis: what lies ahead for the senior civil service in Greece? *International Review of Administrative Sciences*, 80(4), 709-725.
- Spence, C., Carter, C., Husillos, J., & Archel, P. (2017). Taste matters: Cultural capital and elites in proximate Strategic Action Fields. *Human relations*, 70(2), 211-236.
- Spencer, G. (1973). Methodological issues in the study of bureaucratic elites: A case study of West Point. *Social problems*, 21(1), 90-103.
- Suleiman, E. N. (1978). *Elites in French society: the politics of survival*. Princeton University Press.
- Szyliowicz, J. S. (1971). Elite recruitment in Turkey: The role of the Mülkiye. *World Politics*, 23(3), 371-398.
- Theakston, K., & Fry, G. K. (1989). Britain's Administrative Elite: Permanent Secretaries 1900–1986. *Public administration*, 67(2), 129-147.
- Traini, C. (2021). Like parents, like children. Does the stratification of education systems moderate the direct effect of origins on destinations? *Contemporary Social Science*, 16(3), 344-358.
- Van der Meer, F. M., & Raadschelders, J. C. (1999). The senior civil service in the Netherlands: A quest for unity. E. Page & V. Wright (Eds.), *Bureaucratic Elites in Western European States: A Comparative Analysis of Top Officials* (ss. 205-229). Oxford University Press.
- Van der Wal, Z. (2014). Elite ethics: Comparing public values prioritization between administrative elites and political elites. *International Journal of Public Administration*, 37(14), 1030-1043.
- Van Zanten, A., & Maxwell, C. (2014). Elite education and the State in France: Durable ties and new challenges. *British Journal of Sociology of Education*, 36(1), 71-94.
- von Beyme, K. (2001). Elite relations in Germany. *German Politics*, 10(2), 19-36.
- Zafarullah, H. (2007). Bureaucratic elitism in Bangladesh: The predominance of generalist administrators. *Asian Journal of Political Science*, 15(2), 161-173.



EXTENDED ABSTRACT

Where Do High-Level Administrators Come From? The Social Origins Of Bureaucratic Elites

1. Introduction

Despite structural similarities, both bureaucracies and bureaucrats exhibit significant differences in various social contexts. Factors such as having a contractual or organic state tradition, the role of bureaucracy in the development of the state, the positions of bureaucrats vis-à-vis politicians, and the predominance of egalitarian or hierarchical values in society can give rise to different bureaucratic formations. The complex interactions of these factors can alter the positions of bureaucracies and bureaucrats in state administration and, naturally, in relation to political elites. Therefore, in some contexts, bureaucrats may enjoy the privilege of being part of an elite and influential minority in their societies, with a relatively high level of autonomy and the power to influence policies that shape the fate of the majority. In other social contexts, they may settle for more modest and functional roles in the shadow of illustrious political figures and a dominant legislative apparatus.

In an era where attacks on bureaucracy at different levels and the 'rediscovery' of bureaucracy can coexist, it is important to examine the underlying conditions of these differences and their societal consequences. Thus, this study assumes that the social classes from which bureaucrats in senior government positions come, in other words, their social backgrounds, should be considered as a variable related to societal outcomes such as representational bureaucracy and democratic mobility, political power, bureaucratic reforms, and social policies within these fundamental conditions. The study is a review of a relatively scant literature about social origins of higher-level public administrators, emphasizing the importance of focusing on the social class backgrounds of bureaucratic elites. The primary aim of this review is to compare the findings on the social backgrounds of individuals in the upper echelons of government bureaucracies in different countries and identify basic patterns.

2. Data Set and Method

This literature review examines and compares the findings of a limited number of studies (n=35) that provide information or data about bureaucratic elites in 19 different countries, obtained through keyword searches and database filters. It is not claimed that these studies constitute the entirety of the relevant literature, but it can be said that the findings reported reflect patterns on a global scale. While few of these studies present data on the demographic characteristics, social origins, and educational information of bureaucratic elites together, some only indicate data on one or two of these aspects. Some studies provide data based on general social class categories, while other studies primarily rely on detailed occupational groups (where possible, efforts have been made to match occupational groups with social class categories to obtain a suitable basis for comparison). Furthermore, the currency of the data presented in the studies is also a subject of debate. Less than half of the studies were published in the 2000s or used data from this period (for example, studies or data on Turkey, Australia, and Thailand are from before 1980). Despite the problems related to the scarcity of studies, the quality of the data, or its currency, the reviewed studies provide illuminating information about bureaucratic elites in a significant number of countries.

3. Empirical Findings

When we examine the social positions of the families (often fathers) from which bureaucratic elites come, it is evident that upper and middle classes are predominant. Therefore, the point of divergence between countries lies in the distribution of social class backgrounds in elite cadres. In Europe, France, England, and Germany are the countries where individuals with upper and middle-class

backgrounds are most prevalent among bureaucrats. In these countries, the proportions of top-level bureaucrats from lower classes are generally low. Northern European countries, on the other hand, present an interesting contrast. Norway, Sweden, and Finland have relatively higher proportions of bureaucrats from working-class backgrounds.

In the United States, it can be said that the middle class predominates in top-level bureaucratic positions. In Canada and Australia, while individuals from middle and upper-class backgrounds are in the majority, lower classes are relatively more represented in these positions compared to the United States.

In Asian countries, patterns similar to Western contexts are observed. Japan, much like France, stands out as one of the most elitist examples in this regard. Similarly, just as in France and England, "school cliques" are very common in Japan. In Thailand, where bureaucrats have a high prestige, the chances of children from peasant and working-class backgrounds occupying top-level bureaucratic positions are very low. In the Soviet era, top-level bureaucratic cadres were predominantly composed of children from the working class and peasants, but in post-Soviet Russia, they are often occupied by the children of bureaucrats and politicians. In Israel and Turkey, too, the predominance of bureaucrats from upper and middle-class backgrounds is observed.

4. Discussion and Conclusion

There is a worldwide trend observed in top-level bureaucratic positions, characterized by a distinct social class and bureaucratic reproduction tendencies. It is observed that those occupying top-level positions in bureaucracies are mostly the children of upper or lower-level managers or professional practitioners, and a significant portion of them have parents or relatives working in the public bureaucracy. Therefore, when considering the examined, albeit limited, bureaucracies in diverse contexts, it can be said that the likelihood of top-level bureaucrats coming from advantaged families is significantly high worldwide.

Based on the primary motivations and findings, this study can contribute to the relevant literature in several ways. Firstly, there is a need for current studies examining the social backgrounds of those occupying top-level bureaucratic positions, particularly in countries like Turkey (leaving aside the question of whether bureaucrats constitute an elite group or not). The absence of social background/social class analysis in studies related to representative bureaucracy in Turkey is a significant gap. Secondly, the importance of the relationship between social backgrounds and organizational behavior should be highlighted. The formation of bureaucratic elites through school and organizational socialization undoubtedly brings them together within common value frameworks and worldviews. However, beyond these assumed and surface-level similarities, there is a need to emphasize research in this area based on findings that demonstrate how different social backgrounds lead to different organizational behavioral patterns.