

T.C.
GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ BÖLÜMÜ
Yüksek Lisans Tezi

Türkiye Cumhuriyeti'nde
TEK-PARTİ DÖNEMİ KAMU BÜROKRASİSİNİN YAPISI

Hazırlayan: Muharrem MEMİŞSEVİL

Ankara, 1987

T. C.
Yükseköğretim Kurulu
Dokümantasyon Merkezi

İ Ç İ N D E K İ L E R

GİRİŞ.....	1
------------	---

BİRİNCİ BÖLÜM

BÜROKRASİ KAVRAMI VE BÜROKRASİYLE İLGİLİ TEORİK YAKLAŞIMLAR

I- BÜROKRASİ KAVRAMI.....	4
II- BÜROKRASİ KAVRAMINDAKİ ANLAM DEĞİŞİKLİKLERİ	5
A- Devlet idaresi Anlamında Bürokrasi.....	6
B- Kırtasiyecilik Anlamında Bürokrasi.....	6
C- İdare ve Teşkilatlanma Şekli Olarak Bürokrasi.....	7
III- BÜROKRASİYLE İLGİLİ TEORİK YAKLAŞIMLAR.....	10
A- Weberyen Bürokrasi Kuramı.....	11
1- Max Weber'de Otorite Tipleri.....	11
a- Geleneksel Otorite.....	11
b- Karizmatik Otorite.....	12
c- Yasal-Ussal Otorite.....	13
2- Max Weber'in Bürokrasi Modeli.....	14
a- Weberyen Bürokrasi Modelinin Genel Esasları.....	14
b- Weber'e Göre ideal Bürokrasinin Özellikleri.....	17
c- Weberyen Bürokrasi Modelinde Memurun Konumu.....	17
d- Weber'e Göre Bürokratik İdarenin Üstünlükleri.....	19
B- Seçkin (Elitist) Bürokrasi Kuramı.....	20
1- A.R.Michels'in Bürokrasi Kuramı.....	21
2- James Burnham'ın İdarî Devrim Kuramı..	23
C- Devlet Bürokrasisi.....	26

1- Devlet Bürokrasisinin Diğer	
Bürokrasilerden Farkı.....	26
2- Devlet Bürokrasisinin Özellikleri...	28
3- Devlet Bürokrasisinin Denetimi.....	29
4- Devlet Bürokrasisinde Personel	
Sorunu.....	32

İKİNCİ BÖLÜM

OSMANLI İMPARATORLUĞUNDA BÜROKRATİK YAPI

I- ONDOKUZUNCU YÜZYILA KADAR OSMANLI MERKEZ	
YÖNETİMİNİN GENEL YAPISI.....	35
A- Padişahlık Kurumu.....	36
B- Vezir-i Azamlık Kurumu.....	38
C- Dîvân-ı Hümayun Örgütü.....	39
D- İlmîye Sınıfı.....	42
II- OSMANLI BÜROKRASİSİNDE REFORM DÖNEMİ.....	44
A- Bürokraside Yapılan İlk Reformlar.....	45
B- Bürokrasinin Yeni Şekillenmesi.....	47
C- Tanzimat Dönemi.....	51
1- "Eski Osmanlılar"ın Çabaları.....	54
2- Genç Osmanlılar'ın Memuriyet Dönemi....	57
D- II.Abdülhamit ve Sonrasında	
Sivil Bürokrasi.....	58

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TEK-PARTİ DÖNEMİNDE BÜROKRASİNİN

YAPISI

I- CUMHURİYET TÜRKİYESİ'NİN SİYASAL	
VE BÜROKRATİK TEMELLERİ.....	63
A- Cumhuriyet Türkiye'si'nin Siyasal	
Temelleri.....	63
B- Cumhuriyet Türkiye'si'nin Bürokratik	
Temelleri.....	65

II- TEK-PARTİ İKTİDARINDA BÜROKRASİ.....	68
A- Cumhuriyet'le Birlikte Oluşan	
Yeni Siyasi Kadro.....	68
B- Bürokrasinin Altın Yıllarının Başlangıcı	71
C- Tek-Parti Döneminde Sivil Bürokrasi.....	75
D- Cumhuriyet Sonrasında Sivil Bürokraside	
Yapılan Değişiklikler.....	77
1- Bürokratların Hukukî Statüsü.....	78
2- Bürokratların Malî Durumu.....	80
3- Bürokratların Sosyal Statüsü.....	87
4- Bürokrasinin Sayısal Boyutu.....	89
III- PARTİ DEVLETİNİ OLUŞTURMA ÇABALARI.....	92
A- "Kazanan Bürokrasi".....	93
B- Üniversite Reformu.....	95
C- Parti ile Devletin Birleştirilmesi:	
Tek Parti, Tek Millet, Tek Şef.....	96
IV- TEK-PARTİ YÖNETİMİNİN SON YILLARI.....	102
A- Sivil Bürokrasinin Siyasal Etkinliği.....	102
B- Bürokrasi-Halk ilişkisi:	
Halkın Yönetime Bakışı.....	106
SONUÇ ve DEĞERLENDİRME.....	112
BİBLİYOGRAFYA.....	116

GİRİŞ

Bürokrasi deyince, akla hemen, halk arasında yaygın kullanımıyla; "bugün-gât, yarın gel" şeklinde formüle edilen anlayış gelmektedir. Devlet daireleri ise, işlerin yavaş yürütüldüğü, keyfi kararların alındığı "mekân"lar olarak algılanmakta ve halkın "davranışı da" buna göre şekillenmektedir. Oysa esas itibarıyla, bürokrasi içerisinde yer alan kişiler de aynı sosyal çevrenin, aynı sosyal hayatın ve daha genel deyimle aynı toplumun bir parçasıdır. Buna rağmen, farklı bir davranış geliştirmeye neden gerek duyulduğu, bir soru işareti olarak varlığını hâlâ devam ettirmektedir.

Bürokrasi nedir, kurum olarak dayanakları nelerdir, nasıl meydana gelmektedir ve en önemlisi Osmanlı-Türk tarihi içerisinde nasıl bir gelişim seyretmiştir, gibi sorular, bu çalışmaya hareket noktaları olarak katkıda bulunmuştur.

Tek-Parti dönemi incelenirken, Osmanlı "Bürokratik Yönetim Geleneği"nden ne ölçüde etkilendiği, Osmanlı'dan nelerin "miras kaldığı" öncelikle ele alınmıştır. Yeni devletde bürokrasiye biçilen fonksiyon, Tek-Parti dönemi boyunca sürdürülmüştür. Bu açıdan yaklaşılacak konuya ek olarak, parti-devlet birleştirilmesinin sebepleri çalışma içerisinde verilmeye çalışılmıştır. Bu sebeplerin yanı sıra özellikle halkın çeşitli vesilelerle, sitemkâr bir ifade ile bahsettiği Tek-Parti döneminin irdelenmesi gerektiğine inandığımızdan, çalışma konusu olarak seçtik. Tabii olarak bu tür karşı çıkışların muhatabı da siyasal-bürokratik elit olmaktadır.

Konuyu önce teorik çerçeve içerisinde incelemeye

çalıştık. Bu bağlamda bürokrasi kavramı, çeşitli kaynaklardan izah edilmek istenmiştir. Daha sonra, bürokrasi kavramındaki anlam değişiklikleri: "Devlet idaresi", "Kırtasiyecilik" ve "İdare ve Teşkilatlanma Şekli" halinde alt başlıklar olarak üzerinde durulmuştur.

Bölüm içerisinde, bürokrasi konusunu ilk defa ilmî bir şekilde ele alan Weber'in "bürokrasi kuramı" detaylı olarak incelendikten sonra; seçkin bürokrasi kuramı içerisinde yer alan A.R.Michels'in ve James Burnham'ın görüşlerine yer verilmiştir. Ayrıca çalışmayı tamamlaması açısından devlet bürokrasisinin diğer bürokrasilerden farkı ve devlet bürokrasisinin özelliklerinden bahsedilmiştir.

İkinci bölümde, Cumhuriyet dönemine girmeden önce, Osmanlı İmparatorluğu'ndaki bürokratik yapı iki döneme ayrılarak incelenmiştir. İlk olarak ondokuzuncu yüzyıla kadar olan Osmanlı merkez yönetiminin genel yapısı incelenmiş, arkasından bürokrasideki reform dönemi Batılılaşma çabalarıyla birlikte düşünülmüş; Tanzimat ve sonrasındaki yeni şekillenmeler, sivil bürokratların hukukî düzenlemelerdeki rolleri ve etkileri ile memuriyetlerde ve kurumlarda meydana gelen değişiklikler konusunda yapılan çalışmalardan söz edilmiştir.

Üçüncü bölüme girerken, öncelikle Cumhuriyet Türkiye'si'nin siyasal temellerine kaynaklık eden düşünceler üzerinde durulmuştur. Osmanlı'nın Cumhuriyet'e bıraktığı "bürokratik zihniyet", "Cumhuriyet Türkiye'si'nin Bürokratik Temelleri" başlığı altında verildikten sonra; ilk dönem içerisinde oluşturulan yeni siyasi kadrodan bahsedilmiştir. Sivil bürokraside yapılan değişiklikler, "hukukî", "sosyal", "mali" ve "sayısal" boyutlar halinde ve-

rilmeye çalışılmıştır.

Devlet bürokrasisini andıran bir faaliyetşekli olan "Parti" ile "Devlet"in birleştirilmesi konusu; alt başlıklar altında incelenmiş ve bu olguyla ilgili çeşitli tartışmalardan örnekler verilmiştir.

Bölümü bitirirken, Tek-Parti iktidarının son yıllarında, siyaset uygulayıcısı pozisyonunda olması gereken sivil bürokrasinin siyasal etkinliğinin kaynakları araştırılmıştır. Son olarak da, Bürokrasi-Halk ilişkisi üzerinde durulmuş ve halkın yönetime bakışının nasıl olduğu konusu verilerek çalışma tamamlanmıştır.

B İ R İ N C İ B Ö L Ü M

BÜROKRASİ KAVRAMI ve BÜROKRASİYLE İLGİLİ TEORİK YAKLAŞIMLAR

I- BÜROKRASİ KAVRAMI

Bürokrasi kavramı, genellikle, kullananların zihninde, "kırtasiyecilik", "sorumluluktan kaçınma", "işlerin yavaş yürütülmesi", "keyfi kararlar" hatta "idarî yoldan baskı yapma" gibi tasavvurlar uyandırmaktadır(1).

Böyle bir anlam içeren bürokrasinin tarihî gelişimine bakmak faydalı olacaktır. Bürokrasi kavramını ilk defa, 1745'de Fransa'da devrin ticaret bakanı ve fizyokrat iktisatçısı Vincent de Gournay tarafından kullanıldığı konusunda görüş birliği mevcuttur(2).

Daha önceleri, 18.yüzyılda Fransa'da devlet dairelerindeki masaların üzerindeki örtülü kumaş anlamına gelen(3) bürokrasi kavramı da, "aristokrasi" ve "demokrasi" sözcüklerinde olduğu gibi(4), "büro" sözcüğü ve "cratie"(güç, etki ve kuvvet anlamında) eki ile birleştirilerek ortaya çıkmıştır. Yani büroların yetkilerini kullandıkları sisteme bürokrasi denmektedir.

"...18.yüzyılda bürokrasi kavramından anlaşılan

(1) Abadan, (Nermin): Bürokrasi, SBF Yayını, Ankara, 1959, s.7.

(2) Abadan, (N.): a.g.e., s.7; Heper, (Metin): "Bürokrasi", Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi, Cilt:2, s.290.

(3) Bendix, (Reinhard): "Bureaucracy", Encyclopedia of the Social Sciences, Vol.2, p.206.

(4) Bendix, (R.): a.g.m., s.206.

iktidarı kendi yararlarına kullanan bürokratlar topluluğudur" (5). Bu anlayışa paralellik gösteren bir tanım da Fransız Akademisi'nin yayınladığı Sözlük'ün 1798 tarihli ekinde göze çarpmaktadır: "Güç, hükümet dairelerindeki müdürlerin ve diğer işgörenlerin sahip olduğu etkileme erkidir" (6).

19.yüzyılda sözcüğün pejoratif (küçültücü) anlamı, mutlakiyetçi rejimlerin liberal eleştirmenleri tarafından kullanılarak bir çok Avrupa ülkesinde yayıldı. O zamandan sonra bu kavram, karmaşık kuruluşları eleştirenler ve sorumluluğun nereden kaynaklandığını kestiremeyenlerin, özel şartlar gözönüne alınmadan uygulanan katı kuralları, hata yapan ve rüşvet alan memurları, yavaş işlemleri, idari binaları ve gücün bir kaç kişinin elinde toplanmasını eleştirenlerin parti ve inanç ayrımı göstermeksizin kullandıkları genel bir anlam kazandı (7).

II- BÜROKRASİ KAVRAMINDAKİ ANLAM DEĞİŞİKLİKLERİ

Devlet örgütünün gelişmesiyle ortaya çıkan bürokrasi kavramı (8) tarihi gelişimi içerisinde üç ayrı anlamda kullanılmıştır (9).

(5) Heper, (M.): a.g.m., s.290.

(6) Heper, (M.): a.g.m., s.290.

(7) Bendix, (R.): a.g.m., p.206.

(8) Ergun, (Turgay)-Polat, (Aykut): Kamu Yönetimine Giriş, TODAİE Yayını, 1978, s.39.

(9) Bu bölümün hazırlanmasında, ABADAN'ın BÜROKRASİ adlı eserinin 9-13. sayfaları arasından geniş ölçüde yararlanılmıştır. Ayrıca aynı tasnif için bkz. Tortop, (Nuri): Yönetim Bilimi, 'S' Yayınları, 1983, s.187.

A- Devlet İdaresi Anlamında Bürokrasi

Bu anlama uygun olarak bürokrasi, idari hiyerarşiye mensup memurlar tabakasının bütünü ile memurların hakimiyetini ifade ediyor(10). Şu halde bürokratik devletten kast edilen, idari karar verme yetkisini meslekten yetiştirme bir memurlar topluluğuna tanıyan sistemdir.

Bürokrasi kavramını sadece kamu sektöründe faaliyet gösteren devlet idaresine kullanma eğilimi bugün de hâlâ kuvvetini sürdürmektedir. Encyclopedia Britannica'da, bürokrasiyi, bu anlayış doğrultusunda tarif etmektedir: Bürokrasi, "İdari yetkilerin büro ve dairelerde toplanması ve memurların devlet işlerine devamlı surette müdahale" etmeleridir(11).

Ayrıca Alman Ansiklopedilerinden Brouckhaus da, bürokrasiyi, "...bir yandan meslekten yetişme memurlarla bilhassa yüksek icraatçıların, daha doğrusu bakanlıklar çapındaki bürokrasinin sıkı bir hiyerarşik çerçevede toplanması, diğer yandan siyasi iktidarın otoritesini imtiyazlı bir memurlar zümresi ile paylaşmakta olduğu" bir devlet şekli olarak ifade etmektedir(12).

B- Kırtasiyecilik Anlamında Bürokrasi

Bürokrasi kavramının en yaygın kullanılan şekli

(10) Otto, (Stammer): Gesellschaft und Politik in Handbuch der Soziologie Hrsg.Werner Ziegenfuss.s.602 (Aktaran,Abadan, (N.): a.g.e.,s.9)

(11) Encyclopedia Britannica, Vol.4,s.399, (Aktaran,Abadan(N.):a.g.e., s.10.)

(12) Brockhaus, "Bureaukratie", 16.Tabl.,Wiesbaden 1953,s.476 (Aktaran, Abadan(N.): a.g.e.,s.10).

olan kırtasiyecilik menfi bir anlam taşımaktadır. Bu anlamda bürokrasi, "bir teşkilatın gerçekleştirmekle görevli olduğu" amacı unutması, gittikçe artan bir şekilde "bencil bir otorite ve mükemmelliğe erişmesi", çalışanlarda bulundukları sınıfa özgü "şuur ve alışkanlıkların yerleşmesidir"(13).

Bu anlamda bürokrasi sözcüğü, sorumluluk yüklenmekten kaçınma, işlerin yavaş yürütülmesi(14) şeklinde ifade edilmektedir. Siyasi ilimler terminolojisi bürokrasinin bu patolojik sonuçlarını "bürokratizm" diye nitelendirmektedir(15).

C- İdare ve Teşkilatlanma Şekli Olarak Bürokrasi

Bürokrasiyi ilmî bir şekilde ilk defa tahlil eden, Alman iktisatçı ve sosyoloğu Max Weber'dir(16). Weber,

(13) Abadan, (N.): a.g.e., s.10-11.

(14) Ergun, (T.)-Polat, (A.): a.g.e., s.39.

(15) Bürokratizm, her meseleyi tek taraflı bir şekilde sırf bürokratik usuller çerçevesinde ele alma manasına gelmektedir. Konuyla ilgili daha geniş bilgi için bkz; Abadan (N.): a.g.e., s.88-96 arası ve yine bkz; Ergun, (T.)-Polat, (A.): a.g.e., s.39.

(16) Alman iktisatçı ve sosyologu olan Max Weber 1864'de doğdu. Baba Weber politikacı olarak sağ kanat liberaller arasında yer alıyordu. Ailenin oturduğu ve o zamanlar Berlin'in batı ucundaki banliyölerden olan Charlottenburg'da üniversite ve siyaset hayatının önde gelenlerinden komşuları vardı. Weber erken ergenlik döneminde çok kitap okumuş ve kendine özgü düşünsel ilgiler geliştirmişti. 13 yaşında yazdığı bir tarih incelemesinin başlığı şöyleydi; "Alman Tarihi'nin Seyri Üstüne". Weber'in üniversite öncesi öğrenimi 1882 yılında sona erdi. Weber Heidelberg'e taşındı. Babasının izinden giderek Hukuk Fakültesine yazıldı. 1885 ve 1887 yıllarında askerlik eğitimi ile ilgili olarak Strazburg'da bulundu. Weber öğrenimini bitirdikten sonra çalışmalarını hukuk ve iktisat tarihinin bütünleştiği bir alanda yoğunlaştırdı. Doktora tezini

bürokrasiyi bir teşkilatlanma ve yönetim problemi olarak ele almıştır. Bu anlama göre bürokrasi, dağınık toplumsal fiil ve hareketleri rasyonel ve objektif esaslara uygun olarak düzenleme sürecidir(17).

idare ve teşkilatlanma şekli olarak açıklanan bürokrasinin en önemli özelliği "büyüklük"tür(18).

"...yüzlerce insan, müşterek bir idareye tâbi olarak çalıştıkları takdirde, bir bürokrasi şeklinde teşkilatlanmaları zaruri olmaktadır"(19). Büyük ve yaygın bir yapıya sahip olan idare ve teşkilat "gayri şahsi bir hü-

"Orta Çağlardaki Ticaret Şirketlerinin Tarihi Üstüne" yazdı.

Max Weber 1893 yılında evlendi. 1894 Sonbahar'ında ise, Freiburg Üniversitesinde iktisat profesörlüğüne kabul edildi. 1890'lı yılların bitiminde Weber, büyük bir yorgunluk hissediyordu. Bütün benliği sarsılıyordu. Bu rahatsızlıkları 1898 ve 1899 yıllarında da sürdü. 1899 yılı başlarında küçük bir kliniğe yattı ve birkaç hafta kaldı.

1904 yılına girerken üretkenliği yeniden artmaya başladı. Bu yıllarda "Protestan Ahlakı ve Kapitalizmin Ruhu" adlı incelemesinin ilk bölümünü yayımladı. Daha sonra konferanslar vermek üzere Amerika'ya gitti. Weber'in Amerika'da ilgisinin yoğunlaştığı alan, bürokrasinin demokrasi içindeki rolü oldu. Çalışmalarına "Otorite Tipleri ve Bürokrasi" üzerine devam etti.

I.Dünya Savaşı başladığında Weber 50 yaşındaydı. 1914 ve 1915 yıllarında Alman ordusunun hastahanelerinde idareci olarak bulundu. Savaş sonrasında "Cumhuriyet" taraftarı olmuştu. Son konferansları "Genel İktisat Tarihi" olarak yayımlandı. Oldukça üretken bir hayat geçiren Max Weber 1920 yılının Haziran ayında öldü. (Weber'in biyografisinin alındığı eser; Max Weber, SOSYOLOJİ YAZILARI, Derleyen, H.H.Gerth ve C.W. Mills, Çeviren, Taha Parla, Hürriyet Vakfı Yayınları, 1986, ss.3-31.)

(17) Abadan, (N.): a.g.e.,s.11.

(18) Abadan, (N.): a.g.e.,s.12; San, (Coşkun): Max Weber'de Hukukun ve Meşru Otoritenin Sosyolojik Analizi, AİTİA Yayınları, 1971, s.128-29; Baransel, (Atilla): Çağdaş Yönetim Düşüncesinin Evrimi Cilt I. İstanbul Üniversitesi Yayınları, (Tarih Yok), s.162.

(19) Abadan, (N.): a.g.e.,s.12

viyete" bürünmektedir(20). Böylece bürokrasi, çok sayıda insanları kucaklayan grupların belli bir takım idari görevlerini ifaya yarayan teknik cihazı, bunun teşkilatlanması ile ilgili problemleri ve bu cihaza mensup olanların düşüncülerini aksettiren bir terim haline gelmektedir(21).

Yaygın olarak kullanılan bu üçüncü anlamdaki bürokrasi, belli bir büyüklüğü aşan (ister kamu sektöründe, ister özel sektörde olsun) her hangi bir teşkilattır(22) ve "büyüklüğü tayin eden kıstas ise yüzyüze karşı temasın kaybolmasıdır"(23) diyebiliriz.

Harold J.Laski, en fazla gelişmiş bürokrasi tipinin "devlet olduğunu" belirtmekle beraber, bu terimin asla kamu hizmetine verilemeyeceğini, aksine "bunun her büyük teşkilatta" karşımıza çıktığını ifade etmektedir. Bu suretle, kiliseler, sendikalar, siyasi partiler, endüstri kurumları vb. kurumların hepsi "bürokrasilere has kompleks bir bünyeye sahiptirler" diyerek büyüklük kıstasını vurgulamış olmaktadır(24).

Modern endüstri toplumlarında, Max Weber'in bahsettiği "ideal tip" (Saf tip) hüviyeti arzeden bürokrasi örneklerine rastlanmaktadır(25). Weber'in ideal tip olarak

(20) Aynı yer.

(21) A.Vieg, (John): Bureaucracy, Elements of Public Administration, 1959, s.55 (Aktaran,Abadan,(N.): a.g.e.,s.12).

(22) Baransel, (A.): a.g.e.,s.162-63.

(23) Abadan, (N.): a.g.e.,s.12.

(24) Abadan, (N.): a.g.e.,s.12-13.

(25) Max Weber "ideal" kavramını, "arzulanan" veya "olması istenen-gereken" anlamında değil, aksine "SAF" anlamında kullanmaktadır. Bu bilgi için bkz. Abadan, (N.):a.g.e.,s.54 ve yine ayrıca bkz. San.(Ç.): a.g.e.,s.27, Dipnot 37.

ortaya koyduğu bu teşkilatlanma şekline ve konuyla ilgili görüşlerine Birinci Bölümde geniş olarak yer vereceğimizden burada fazlaca üzerinde durulmamıştır.

Şunu da belirtelim ki, bu araştırmada, Bürokrasi bir idare ve teşkilatlanma şekli olan bürokrasi anlamından daha çok, devlet idaresi anlamında yani idarî hiyerarşiye ait memurlar tabakasının bütünü ile memurların hâkimiyetini ifade eden biçimiyle kullanılacak ve anlaşılacaktır.

III- BÜROKRASIYLE İLGİLİ TEORİK YAKLAŞIMLAR

Çağdaş toplum yapılarının gelişmesiyle daha kompleks bir yapıya ulaştığı kabul edilen "bürokrasi" konusunda, özellikle son yıllarda yoğun çalışmalar yapılmaktadır. Burada bu çalışmaların hepsinden söz etmemiz, tezin sınırları açısından, mümkün değildir(26). Bu nedenle bürokrasi konusundaki teorik yaklaşımlarla ilgili olarak; ilk önce bürokrasiyi detaylı ve ilmi bir şekilde incelemiş olan Max Weber'in "otorite kuramları" üzerinde durulacak ve Yasal-Ussal otoritenin ideal tipi olan "bürokratik idare" konusuna ağırlık verilecektir. Daha sonra, seçkin yaklaşımlar neticesinde ortaya çıkan "Elitist Bürokrasi" kuramı üzerinde durulacak ve bu akım içerisinde yer alan A.R.Michels ve James Burnham'ın görüşlerine değinilecektir. Son olarak, bürokrasinin özel bir sahasını oluşturan "Devlet Bürokrasisinin" teorik çerçevesiyle ilgili geniş bir bilgi verilmeye çalışılacaktır.

(26) Özellikle son yıllarda "Bürokrasi" konusunda Türkçe eserlerin de yoğunlaştığını söylemek mümkündür.

A- Weberyen Bürokrasi Kuramı

Weber'in bürokrasi kuramına girmeden önce geliştirmiş olduğu otorite kavramını incelemek yararlı olacaktır. Max Weber ortaya çıkış sebeplerine dayanarak otorite kavramıyla ilgili üç tip geliştirmiştir(27): Geleneksel Otorite, Karizmatik Otorite ve Yasal-Ussal Otorite. Yine Weber'e göre Yasal-Ussal Otoritenin "ideal tip"i de, bürokratik idare teşkilatıdır(28).

Weberyen bürokrasi kuramına girmeden önce şunu da vurgulamak gerekir ki, Weber'in metodolojisinin sağladığı en büyük kolaylık Mardin'in belirttiği gibi, karşılaştırmalarda farkları ortaya çıkarmaya yaramasıdır(29).

1- Max Weber'de Otorite Tipleri

Max Weber otorite tiplerini yukarıda da değinildiği gibi üç başlık altında incelemiştir.

a- Geleneksel Otorite

Geleneksel otorite, eskiden beri yaşayan geleneklerin ve bu geleneklere uygun olarak otoriteyi elinde

(27) Otorite tipleriyle ilgili olarak geniş bilgi için bkz. Max Weber; a.g.e., s.80-98 arası ve San,(Ç.): a.g.e., passim.

(28) Weber: a.g.e., s.81; San,(Ç.): a.g.e., s.126; Abadan,(N.): a.g.e., s.55, ve Freyer, (Hans): İçtimai Nazariyeler Tarihi, Çev. Tahir Çağatay, 1977, s.187.

(29) Mardin, (Şerif): Din ve İdeoloji, İletişim Yayınları, 1983, s.10.

bulunduranların meşruluğunun kutsal olduğu inancına dayanır(30). Emretme gücüne kimin sahip olacağı, uzun bir geleneğe dayanan kaide ve nizam tarafından tayin edilmektedir(31). Geleneksel otoriteye dayanan sistemde, otoriteyi "efendiler" ellerinde tutmakta ve böylece kanunlara değil efendilere itaat edilmektedir(32). Bu sistemde "modern hukukta olduğu gibi formel prensiplere göre hüküm verilmiyor. Daha ziyade edinilen hakkaniyet kanaatine, emsâle ve geleneklere göre" hüküm veriliyor(33).

Weber'in ideal otorite tiplerinden birisi olarak ileri sürdüğü Geleneksel otorite de, idare teşkilatı memurlardan değil efendinin özel hizmetlilerinden veya efendilerine sadakatle bağlı vasallardan teşekkül etmektedir(34).

b- Karizmatik Otorite

Max Weber, otorite tipolojisi içerisindeki karizmatik otoriteyi; "bir kişinin kutsallığına ya da kahramanlık gücüne veya örnek alınacak niteliklerine ve bu kişi tarafından yaratılan düzene diğer kişilerin (halkın) tam bir teslimiyet içinde bağlanmaları sonucunda ortaya çıkan otorite tipi"(35) olarak tarif etmektedir.

(30) Weber, (M.): a.g.e.,s.81; Freyer,(H.): a.g.e.,s.184 ve San,(Ç.): a.g.e.,s.69.

(31) Freyer, (H.): a.g.e.,s.184-5 ve Ergun,(T.)-Polat,(A.): a.g.e.,s.55.

(32) San,(Ç.): a.g.e.,s.69.

(33) Freyer,(H.): a.g.e.,s.185.

(34) Weber, (M.): WuG,s.167 (Aktaran, San,(Ç.):a.g.e.,s.69)

(35) Weber, (M.): Sosyoloji Yazıları, s.81 ve San,(Ç.):a.g.e.,s.70.

Bu otoritenin meşruiyeti, "Daha ziyade o, hükümdara veya iktidar zümresine atfedilen muayyen üstün kalitelilik vasfına istinad eder." Mesela müritlerin dini rehberle bağılılıkları, meşruiyetiyle mümkün olmaktadır(36).

Karizmatik önderleri, bulundukları toplumun tarihî ve sosyo-ekonomik şartlarının hazırladığı belli bir ortam yaratmaktadır(37). Karizmatik önderin memurlarını seçmede kullandığı kıstası ise, uzmanlık bilgileri veya bulundukları durum değil kendisine bağılılık derecesi ve bizzat karizmatik niteliklere sahip olmalarıdır(38). Böyle bir sistemde çalışan memurların önderin kararları doğrultusunda uygulamalarda bulundukları bilinen bir gerçektir.

C- Yasal-Ussal Otorite

Weber'in ileri sürdüğü bir diğer otorite tipi de, Yasal-Ussal otoritedir. Yasal-Ussal otorite de, "objektif prensib" ve "akılcı kuralların" egemenliği söz konusudur(39).

Böyle bir sistemde otoriteyi ellerinde tutanlar, akılcı kurallara uygun olarak davrandıkları sürece

(36) Freyer, (H.): a.g.e., s.185.

(37) Freyer, (H.): a.g.e., s.185 ve San, (Ç.): a.g.e., s.70.

(38) Bendix, (R.): Max Weber das Werk, R.Piper U.Co.Verlag., München, 1964, s.224 (Aktaran, San, (Ç.): a.g.e., s.71).

(39) Weber, (M.): a.g.e., s.81; Freyer, (H.): a.g.e., s.186; San, (Ç.): a.g.e., s.68 ve Baransel, (A.): a.g.e., s.168.

"meşruluklarını" devam ettirme imkanına da sahiptirler. Emretme gücünü kullananlar kanunla düzenlenen usullere göre atanır ya da seçilirler. Bu kişiler hukuk düzeninin sürekliliğinden sorumlu olmalarının yanı sıra aynı zamanda kendileri de, emir verip icra ederken gayri şahsi bir nizamla bağlıdırlar. Daima sınırlı bir yetki içerisinde hareket ederler. Bu tip otoritede, bir nevi makam hiyerarşisi mevcuttur ve hiyerarşi içerisindeki memurlar bulundukları makama paralel olarak sınırlı bir yetkiye sahiptirler(40). Böyle bir sistem içerisinde bulunanlar yani akılcı kurallara itaat edenler, "kamu" önünde de eşittirler.

Kısaca değindiğimiz Weber'in otorite tipolojisinden sonra, yasal-ussal otoritenin "ideal tipi" olan bürokrasiyle ilgili açıklamalara geçebiliriz.

2- Max Weber'in Bürokrasi Modeli

Yasal-Ussal otoritenin "saf" tipi olan bürokrasi modelini dört alt başlık şeklinde incelemek faydalı olacaktır. Bürokrasi modelinin genel esaslarından bahsettikten sonra ideal bürokrasinin özellikleri üzerinde durulacak ve arkasından bürokrasi modelinde memurun konumu irdelenecektir. Son olarak da bürokratik idarenin üstünlükleri konusunda Weber'in görüşlerine yer verilecektir.

a- Max Weber'in Bürokrasi Modelinin Genel Esasları

Weber bürokrasiyi, "belli bir örgütlenme ve yönetim

(40) Freyer, (H.): a.g.e., s.186-7.

biçimi" ilkesi içerisinde incelemiştir.

Weber, patrimonyal yönetim biçiminin(41) büyük çaplı örgütler için yeterli olmadığını, geleneksel toplum niteliklerinin üstesinden gelmek için örgütlerin rasyonelleştirilmesi gerektiğini savunmuş ve kapitalist devlet sistemine etkinlik kazandırılması tezi üzerinde durmuştur.

Max Weber örgütleri tahlil ederken şu dört noktayla özellikle ilgilenmiştir(42);

- "Bürokrasi" adını verdiği bir bütünün özelliklerini belirlemek,
- Bunun büyümesini ve bu büyümenin nedenlerini betimlemek,
- Bürokratik amaçların (öncelikle bir siyasi otoritenin amaçlarının) gerçekleşmesinde bürokratik örgütün etkilerini ortaya çıkarmak.

Weber'e göre; "geniş bir alana yayılmış toplumsal fiil ve hareketlerin, rasyonel ve objektif esaslara uygun olarak düzenleme süreci"(43) olan bürokrasi şu ilişkileri içermektedir:

a) Yasaca yerleştirilmiş yetkililer ve emirleri altındaki yazılı kurallarda tesbit edilmiş belirli hak ve görevlere sahip memurlar arasındaki ilişkiler,

(41) Geleneksel otorite içerisinde yer alan "Patrimonyal Otorite" biçimi hakkında geniş bilgi için, bkz.San,(Ç.): a.g.e., s.99-108.

(42) March,(J.G.)-Simon,(H.A.): Örgütler, Çev.Ömer Bozkurt-Oğuz Onaran, TODAİE Yayınları, Ankara, 1975,s.41.

(43) Baransel,(A.): a.g.e.,s.165.

c) Sözleşmelere dayalı ve ona göre işleyen atama ve terfi ilişkileri,

d) işe almanın resmi şartı olan teknik eğitim veya deneyim,

e) Belirli bir aylık ödeme,

f) Büro ve çalışan görevlinin birbirinden kesin olarak ayrımı(44).

Bu tip ilişkileri düzenleyen Weber'in bürokrasi görüşü; "son tahlilde, çağdaş devletin siyasal rejimi ne olursa olsun, hangi siyasal ve toplumsal değişmelere uğrarsa uğrasın, bürokrasinin toplum ve devlet hayatında gitmemecesine kök saldığı varsayımına" dayanmaktadır(45). Ortadan kaldırılması en zor sosyal yapılardan biri olan bürokrasi, birinci derecede önemli bir iktidar aracı olma özelliğini de taşımaktadır(46). Bürokratikleşen organizasyonlarda disiplinin önemini vurgulayan Weber, kamu sektörü veya özel sektör ayrımı yapmadan konunun geçerliliğini ileri sürmekte ve iktidar değişikliklerinin bürokratik mekanizmayı etkilemeyeceğini, onu (bürokrasiyi) denetlemesini bilen herkesin elinde kolaylıkla çalışabileceğini belirtmektedir(47).

Böyle bir yapıya sahip olan bürokratik mekanizmanın özelliklerinin ne olduğunu açıklamak konuyu daha "anlaşılır" hale getirecektir.

(44) Bendix,(R.): a.g.m., p 206 .

(45) Fişek,(Kurthan): Yönetim, SBF Yayınları, Ankara,1975,s.83-4.

(46) Weber,(M.): a.g.e.,s.207.

(47) Weber,(M.): a.g.e.,s.207-8.

b- Weber'e Göre İdeal Bürokrasinin Özellikleri

Max Weber'e göre yasal-ussal yetkiye dayanan ideal bürokrasi şu özellikleri taşımaktadır(48):

a) İdeal bürokrasi modelinde formel yetki ve görevler kanun, kaide ve idarî kararlarla önceden belirlenmiştir.

b) Görev hiyerarşisi içerisinde küçük görevlilerin yüksek görevlilerce denetlenmesini sağlayan iyice belirlenmiş bir ast-üst ilişkisi mevcuttur.

c) Çağdaş bürokrasi yönetimi yazılı belgelere (dosyalara) dayanır.

d) Çağdaş bürokrasi yönetiminde görevlere özel eğitim görmüş memurlar (uzmanlar) atanır.

e) Görevler önceden belirlenmiş, öğrenilmiş ve öğrenilebilen genel kaidelere uygun olarak yürütülür.

f) Hiç bir görevli, görevlerini kendi amaçları doğrultusunda kullanamaz. Resmi faaliyet görevlinin tüm çalışma kapasitesini kullanmasını gerektirir. Ayrıca resmi iş ve özel iş, örgütsel gelir ve kişisel gelir kesin olarak birbirinden ayrılmış vaziyettedir.

c- Weberyen Bürokrasi Modelinde Memurun Konumu

Yasal-ussal egemenliğin saf tipi olan bürokratik

(48) Weber, (M.): a.g.e., s.192-4; Abadan, (N.): a.g.e., s.55-8; Baransel, (A.): a.g.e., s.169-70; San, (Ç.): a.g.e., s.126-7; Ergun, (T.)-Polat, (A.): a.g.e., s.55-6 ve Gülmez, (Mesut): "Weber ve İdeal Tip Bürokrasi Anlayışı" Amme İdaresi Dergisi, (Mart-1975), s.60-61.

örgüt aşağıdaki özellikleri taşıyan memurlardan meydana gelmektedir:

a) Memuriyet bir meslektir. Memur, tam gelişmiş bir hiyerarşik yapıda bütün iş gücünü "makamın" gerektirdiği işlerin yapılmasına vermektedir. Böylece memur uzun öğretim yıllarında ve çeşitli imtihanlar neticesinde kazandığı uzmanlık bilgilerini bir "meslek" haline getirmektedir.

b) Memur açıkca tanımlanmış bir görevler hiyerarşisi içinde hizmet görür ve her görevin açıkca belirlenmiş bir yetki alanı vardır.

c) İster özel bir büroda ister bir devlet dairelerinde çalışsın memur, yönetilenlere kıyasla apayrı bir "sosyal itibar" kazanmak ister ve genellikle de bunu elde eder.

d) Saf bürokratik görevli tipi, daha yüksek bir yetkili tarafından atanır. Yani gelişmiş bir bürokrasi de memurlar seçimle değil atama yoluyla işbaşına gelirler.

e) Memur serbest iradeye dayalı olarak aktedilen anlaşma ile işgal ettiği pozisyona gelir.

f) Memur yerine getirdiği görevin ve çalışmış olduğu sürenin karşılığı olarak düzenli bir maaş ve terfi sistemi içerisinde çalışır.

g) Memur hiyerarşik bir düzen içinde kariyer yapma imkanı kazanır. Kıdeme ya da liyakata dayanan veya her iki unsuru birleştiren bir yükselme sistemi söz konusudur.

h) ideal bürokraside memurun esas meşguliyetini işgal ettiği pozisyonun gerektirdiği iş ve faaliyetler teşkil eder.

1) Memur, ideal bürokraside, görevin yerine getirilmesinde sıkı ve sistemli bir disiplin ve denetime tabidir(49).

Özetle Weber, "memurlar sevgi, nefret, özellikle irrasyonel ve ölçülemez her türlü insanca duygularını resmi görevlerinden ayırmayı ne kadar başara bilirse" bu ideal idare yöntemleri ve hukukî kaideler o kadar gerçekleştirilebilir kanaatini taşımaktadır(50).

d- Weber'e Göre Bürokratik İdarenin Üstünlükleri

Max Weber yasal-ussal otoritenin ideal tipi olan bürokratik yönetim biçiminin diğer bir çok yönetim biçimlerinden üstün olduğunu iddia etmektedir.

Doğruluk, hız kesinlik, dosya bilgisi, süreklilik, gizlilik, birlik, tam bağımlılık, sürtüşmenin ve maddi ve kişisel maliyetlerin azaltılması bu üstünlüğün belli başlı sebepleridir. Bu özellikler örgüt yönetiminin ve örgüt hizmetlerinden yararlananların, sonuçları büyük bir kesinlikle önceden tahmin etmelerini sağlar. Sonuçların önceden tahmin edilebilmesi, faaliyetlerin belirli kaidelere göre yürütülmesinden; yetki

(49) Weber, (M.): a.g.e., s.194-9; Abadan, (N.): a.g.e., s.58-60; Baransel, (A.): a.g.e., s.170-2; San, (Ç.): a.g.e., s.127 ve Gülmez, (M.): a.g.m., s.61-3.

(50) Bendix, (R.): a.g.m., p.207

ve sorumlulukların önceden belirlenmiş olmasından; sorunların genellikle aynı kişiler tarafından ele alınıp aynı biçimde çözümlenmesinden ileri gelir. Yine ideal bürokrasinin en önemli üstünlüklerinden biri de, rasyonel olmasıdır. İdeal bürokrasinin rasyonel olmasını sağlayan faktörler, görev ve sorumlulukların belirlenip, dağıtılmış olması; kimin ne yapacağını bilmesi; kimin kime bilgi veya rapor vereceğini bilmesi gibi hususların iyi bir şekilde organize edilmiş olmasından ileri gelir(51).

Bürokratik yönetim biçiminin yasal-ussal otoritenin "saf" tipi olduğunu daha önce ifade etmiştik. Bu arada, geçerken şunu da vurgulamak gerekir ki, "hiç bir devlet idaresi Weber'in tanımındaki kadar katı bir anlamda bürokratik" olmamıştır(52).

Ayrıca bürokratik yönetim biçimi sadece devlete özgü bir örgüt şekli değildir. (Devlet bürokrasiyle ilgili olarak tez içerisinde ayrı başlık altında inceleme yapılmıştır.) Bütün modern örgütlerde -siyasi partiler, ordu, ekonomik işletmeler, sendikalar, dernekler vs.- bürokratik usullere rastlandığını söylemek mümkündür.

B- Seçkin (Elitist) Bürokrasi Kuramı

Toplumun siyasal yapısını seçkinlerle seçkin ol-

(51) Weber, (M.): a.g.e., s.204-6; Abadan, (N.): a.g.e., s.60-1; Baransel; (A.): a.g.e., s.172 ve San, (Ç.): a.g.e., s.127.

(52) Bendix, (R.): a.g.m., p.207

mayanların oluşturduğu(53) düşüncesine dayalı olarak ortaya çıkan "Elitizm" akımı, çağdaş siyasal ve yönetsel düşünceyi de önemli bir şekilde etkilemiştir.

Bu akımın siyasal alandaki savunucuları; Mosca, Pareto, ve Michels'in yanı sıra yönetim ve bürokrasi alanındaki sözcülüğünü de Rizzi, Burnham, Mills ve Galbraith(54) yapmıştır.

Elitist bürokrasi kuramı içerisinde yer alan, A.R.Michels'in "Oligarşinin Tunç Kanunu" ve James Burnham'ın "İdarî Devrim" tezleri bu bölüm içerisinde izah edilmeye çalışılacaktır.

1- A.R.Michels'in Bürokratik Yapıya Yaklaşımı

Elitist akımın önde gelen isimlerinden birisi olan Michels bürokratik örgütlerin toplum yapısına etkilerini inceleyen Weber'den farklı olarak incelemelerini büyük çaptaki örgütlerin iç sorunlarında yoğunlaştırmıştır(55). Michels'e göre; "büyük çaptaki örgütler, bir yandan seçkin egemenliğini yansıtırken diğer yandan örgüt-içi demokrasiye doğaları gereği son vermektedirler"(56). İşte bu durumu, Michels', "Oligarşinin Tunç Kanunu" diye nitelendirmektedir.

Oligarşinin Tunç Kanunu'nu zorunlu ve kaçınılmaz kılan etkenler de şunlardır(57):

(53) Fişek, (K.): a.g.e., s.88.

(54) Bu ayırım için bkz. Fişek, (K.): a.g.e., s.88.

(55) Fişek, (K.): a.g.e., s.89.

(56) Fişek, (K.): a.g.e., s.89.

(57) Fişek, (K.): a.g.e., s.89-90; Ergun, (T.)-Polat, (A.): a.g.e., s.60-1 ve Dereli, (Toker): Organizasyonlarda Davranış, Cilt:1 1981, s.16-9.

1. Michels'e göre demokrasi, bütün örgüt üyelerinin örgütün politikasının tesbit edilmesi sürecine ve kendilerini ilgilendiren kararlara katılmalarını gerektirir. Oysa örgütün büyümesi, örgütte çalışanların sayıca artması anlamına gelmektedir ki, bu örgüt hacmindeki artış örgüt içi demokrasinin gerçekleşmesini engellemektedir.

2. Örgüt içi otorite hiyerarşik bir biçimde örgütlenmekte ve bütün yönetim araçları, özellikle iletişim araçları hiyerarşinin en üst basamağında yoğunlaşmaktadır. Böylece hiyerarşinin en üst basamağında yer alan ve yönetim araçlarını elinde (tekeline) bulunduran kişinin otoritesi gittikçe "mutlakçı" bir niteliğe bürünmektedir. Bu da örgüt içi demokrasi için büyük bir darbedir.

3. Modern çağda örgüt yapılarının karmaşıklaşmasına bağlı olarak çözülmesi gereken örgütsel sorunlarda karmaşıklaşmaktadır. Bu durumda da, karmaşık sorunların çözümüne ilişkin kararlara katılabilmek özel bilgiyi ve yetişkinlik düzeyine sahip olmayı gerektirmektedir. Bu bilgi ve yetişkinlik düzeyinde olmayanlar ilgili karar verme sürecinin ve dolayısıyla örgüt içi demokrasinin dışında kalmaktadır.

Robert Michels siyasal partileri inceleyerek gözlemlerde bulunmuş ve bu gözlemlerinden genellemelere giderek bütün geniş ölçekli örgütlerin bürokratik bir yapı geliştirdiğini iddia etmiş(58) ve bu yapının

(58) Ergun, (T.)-Polat, (A.): a.g.e., s.60.

(yukarıda sayılan etkenlerden dolayı) örgüt içi demokrasiyi ortadan kaldırdığını savunmuştur. Buradan hareketle Michels, "Her kim organizasyondan bahsediyorsa, oligarşiden bahsediyordur" (59) diyerek kesin yargısını ortaya koymuştur.

Ayrıca liderlik kavramı üzerinde de duran Michels, liderin işlevlerini yerine getirirken ağır ağır uzmanlaşmış bilgi ve politik ustalıklar kazandığını ve böylece örgüt için vazgeçilemez duruma geldiğini belirtmektedir. Hükmedenin ve hükmedilenin içinde bulundukları sistem o hale gelecektir ki, kudrete sahip kişi liderliği sürdürecektir yönetilenleri örgütün politik süreçlerinden yabancılaştırarak uzaklaştıracaktır. Ayrıca bir kez belirli bir saygınlığa ve hayat şekline kavuşmuş bulunan lider, bir daha bunları kaybetmek istemeyecektir (60).

3- James Burnham'ın İdarî Devrim Kuramı

İdarî Devrim kuramını ileri süren Burnham, dünyanın bir toplum türünden (kapitalist) başka bir toplum türüne (idarî) geçiş döneminde (61) olduğunu kabul etmektedir.

İdarî Devrim kuramını şu şekilde özetlemek mümkündür: Günümüz modern toplumu kapitalist dediğimiz bir

(59) Michels, (Robert): Political Parties, s.15 (Aktaran, Dereli, (T.): a.g.e., s.17).

(60) Ergun, (T.)-Polat, (A.): a.g.e., s.61 ve Dereli, (T.): a.g.e., s.17-8.

(61) Burnham, (James): The Managerial Revolution, 1941, s.71, (Aktaran, Ergun, (T.)-Polat, (A.): a.g.e., s.62).

dizi temel ekonomik, toplumsal ve politik kurumlar aracılığıyla örgütlenmiş olup belirli toplumsal inançlar ve ideolojiler içermektedir. Günümüzde hızla dönüşüm içerisinde bulunan bu kurumlar çok farklı ekonomik, toplumsal ve politik kurumlar haline gelmekte ve farklı inanç ve ideolojiler gösteren yeni bir toplum oluşacaktır. Bu yeni yapı içinde de farklı bir sınıf (yöneticiler) egemen sınıf olacaktır(62). Burnham'a göre bu yeni sınıf, iş idarecileri (müdürler) tek başlarına toplumu idare edeceklerdir(63).

Böyle bir hâkim sınıf azınlığın mevcudiyeti, tarihte izine rastlanılan bütün teşkilatlanmış toplumlar da görülmüştür. Bunun sosyal ve siyasal yapılarla bir ilgisi yoktur. Toplumun yönetim şekli (kapitalist, feodal, sosyalist vs.) bunu değiştirmez. Bu hâkim sınıfın varlığının daima devam edeceğini(64) iddia eden Burnham, hâkim sınıf yöneticiyi şu şekilde tarif etmektedir; "Üretim sürecinin teknik yönetimi ve eşgüdümü görevini yerine getiren kimse." Bu teknik yönetimin de yüksek derecede uzmanlaşmayı gerektirdiğini belirtmektedir. Yöneticiler bu göreve, üstün kuvvetleri veya hile kullanarak değil, o örgüt içerisinde yerine getirdikleri görev icabı olarak gelmişlerdir(65).

Demokrasiyle ilgili görüşlerini de açıklayan Burnham, demokrasilerde hâkimiyetin parlamento saha-

(62) Burnham, (J.): a.g.e., s.74 (Aktaran, Ergun, (T.)-Polat, (A.): a.g.e., s.62).

(63) Spitz, (David): Antidemokratik Düşünce Şekilleri, Çeviren: Şiar Yalçın, İstanbul, 1969, s.30.

(64) Spitz, (D.): a.g.e., s.33.

(65) Spitz, (D.): a.g.e., s.34-35.

sından çıkmakta olduğunu ve onun yerine idarî komisyon, kurul ve bürolarda toplanmakta olduğunu vurgulamaktadır(66). Kontrolün el değiştirmesini de şu şekilde izah etmektedir; Çağdaş sanayi toplumlarında teknoloji süratle gelişmekte ve buna paralel olarak üretim teknolojisinde de gelişme ve karmaşıklaşma meydana gelmektedir. Kapitalistlerin üretimin her yanını denetlemelerinin mümkün olamayacağını ileri süren Burnham, bunun sebebinin de, bu denetim için üstün uzmanlık bilgisinin gerekli olduğunu belirtmektedir. Kapitalistler uzmanlık bilgisine sahip olmadıklarından üretim araçlarını etkin olarak denetleyemezler. Burnham'a göre, üretimi kim denetliyorsa toplumu da o denetleyecek ve yönetecektir; devletin yönetimine de egemen olacaktır(67).

James Burnham böyle bir tarihî gelişim süreci çizdikten sonra, en son aşamada üretim araçları üzerindeki özel mülkiyetin kalkacağını ve onun yerine devlet mülkiyetinin(68) alacağını ileri sürmüştür. Bu düşüncesinin yanı sıra, ekonomik etkenin (sadece ekonomik) toplum düzenini değiştireceğini kabul eden Burnham, Marksçı düşünceyle de paralellik göstermektedir(69).

(66) Spitz, (D.): a.g.e.,s.37.

(67) Burnham, (J.): a.g.e.,s.80-102, (Aktaran, Ergun,(T.)-Polat, (A.): a.g.e.,s.63).

(68) Ergun,(T.)-Polat,(A.): a.g.e.,s.63.

(69) Spitz,(D.): a.g.e.,s.42.

C- Devlet Bürokrasisi

Devlet bürokrasisi, "bürokrasinin" özel bir sahasını, yani devlete ait bürokratik yapıyı anlatmak için kullanılan bir kavramdır. Her ne kadar özel ve kamu sektörlerinde yer alan kurumların hepsi, yaş, görevlerin çoğalışı, uzmanlaşma gibi faktörlerin tesiriyle bürokratik bir yapıya bürünüyorsa da, sadece devlet bürokrasisine ait problemler ve özellikler de mevcuttur(70). Öncelikle devlet bürokrasisini diğer bürokrasilerden ayıran farkları/özellikleri ortaya koyarak konuya girmek gerekir.

1- Devlet Bürokrasisinin Diğer Bürokrasilerden Farkı

Devlet bürokrasisini diğer bürokrasilerden ayıran en önemli özellikleri şu şekilde sıralamak ve özetlemek mümkündür (71):

a) Devlet Faaliyetinin Etki ve Amaçları

19. yüzyılda devletin faaliyetleri esas itibariyle adalet, zabıta, savunma, dışişleri görevlerinden ibaretti. Bugün ise, bu normal faaliyetlerin dışında kitle halindeki işsizliğin önlenmesi, sermaye yatırımlarını kontrol etmesi, sosyal düzenliliği sağlaması, ilmi ve kültürel araştırmaları desteklemesi gibi çok taraflı ve çeşitli görevleri vardır.

(70) Abadan, (N.): a.g.e., s.101.

(71) Abadan, (N.): a.g.e., s.101-6.

Devletten beklenen bu çeşitli hizmetlerin sayısı az gelişmiş ülkelerde daha da çoğalmaktadır. Bu da devlet bürokrasisinin sırtına ağır yükler yüklemektedir.

b) Devlet Bürokrasisinin Kamuoyuna
Karşı Yükümlülükleri

Devlet bürokrasisi içerisinde yer alan personel görevini yerine getirirken, tasarrufları her zaman haklı ve en titiz tenkitlere karşı koyabilecek mahiyette olmasına dikkat etmelidir. İşte bu yüzden memurların çoğu, bir işi mükemmelleştirmek gayesiyle icabında bir riziko yüklenmektense, bildikleri yoldan ayrılmamaya özen gösterirler.

Sorumlu ve demokratik bir bürokrasinin başlıca şartı, her zaman yoklanabilmesidir. Kamuoyuna karşı bu hesap verme yükümlülüğü devlet bürokrasisini diğer bürokrasilerden farklı kılmakta ve ayırmaktadır.

c) Devlet Bürokrasisinin Siyasî Hüviyeti

Devlet bürokrasisinin hareketlerine gereken nüfuzu kazandıran siyasî kudrettir. Böylece siyasî kudretle bürokrasi arasında sıkı bir ilişki mevcuttur, diyebiliriz.

Çeşitli sosyal gruplardan meydana gelen plüralist bir toplumda devlete düşen görevler oldukça çoğalmıştır. Grup teşkilatlarının çeşitliliği, aralarındaki gerginlikler, anlaşmazlık ve rekabeti artırmaktadır. Devlet bu problemleri çözebilmek için siyasî

otoritesine başvurmaktadır. Ancak bu grupların ihtiyaçlarını yerine getirebilmesi için idarî bir cihaza gerek duymaktadır. İşte bu sebeptedir ki, bürokratik tekniğın vasıtaları gün geçtikçe daha fazla önem kazanmaktadır. Bu sorunları çözecek olan devlet bürokrasisi teknik bilgilerle mücehhez kamu personelini bünyesinde toplamak zorundadır.

Bürokratik usul ve teknikleri, siyasî otorite ile bağdaştıran devlet bürokrasisi problemleri kolaylıkla çözebilmekte ve ihtiyaçlara cevap verebilmektedir.

2- Devlet Bürokrasisinin Özellikleri

Devlet bürokrasisinin diğerk büroksilerden olan farkını üç madde halinde özetlemeye çalıştık. Bu farkların yanı sıra devlet bürokrasisinin iki önemli özelliğibünyesinde taşıyor olması, onu diğerklerinden hemen ayırmaya yarayacak önemli bir bürokratik özelliktir.

(1) Modern devlet bürokrasisini sivrilten özellik, teknik maharetler sebebiyle idarî cihaza tanınan özerkliktir. Modern devlet bürokrasisinin idarî maharetler alanında bir "tekele" sahip olduğusöylenebilir.

(2) Modern devlet bürokrasisine mukavemet etmek, teknik bakımdan hemen hemen imkânsız bir hale gelmiştir. Bu itibarla modern devlet bürokrasisi aynı zamanda bir "kudret tekeline"de sahiptir(72).

(72) Bendix, (Reinhard): Bureaucracy and The Problem of Power, in Reader in Bureaucracy, 1952, s.118(Aktaran,Abadan, (N.): a.g.e.,s.107.)

Bu özelliklere sahip olan devlet bürokrasisinden beklenenler de şunlardır(73):

- (1) Kanuna uygun idare kurallarına riayet etmesi,
- (2) Hukuk devleti esasları ile, kamu hizmetleri zihniyetinin kökleşmesi,
- (3) Kamu hürriyetlerini müdafaa etmesi.

Modern devlet tipinde gün geçtikçe önemi artan yeni idarî teknik ve usullerle birlikte, hürriyet ve eşitlik kavramlarında meydana gelen değişiklikler, idareciler sınıfına yani devlet bürokrasisine daha fazla nüfuz kazandırmaktadır(74).

3- Devlet Bürokrasisinin Denetimi

Demokratik teorinin değişmez prensiblerinden birisi, yetki ve sorumluluğun birlikte yürümesidir. Sorumsuz yetki baskıyı doğuracağından sorumlu bir devlet bürokrasisi çeşitli denetim yollarıyla denetime tabi tutulmaktadır. Bu denetim yollarını şu şekilde özetlemek mümkündür(75):

- (1) Hiyerarşik Denetim: Geniş anlamda hiyerarşi,

(73) Abadan,(N.): a.g.e.,s.106.

(74) Abadan,(N.): a.g.e.,s.106-7.

(75) Devlet bürokrasisinin denetim yollarıyla ilgili geniş bilgi ve ayırım için bkz.Abadan,(N.): a.g.e.,s.159-63.

bir teşkilat içinde çalışan şahıslar arasında mevcut ve "alt"ı "üst"e bağlamak suretiyle bir tek amire bağlayan ilişkiler sistemidir.

"Üst"ün "alt"a emir ve talimat vermesi, üst'ün alt tarafından yapılan muameleleri kontrol etmesi, üst'ündisiplin kudreti ve alt'a hizmet kadrosu içinde tanınan terfi imkânı hiyerarşik kudretin unsurlarıdır.

Hiyerarşik denetimin neticesinde, hukuk kaide-lerine ve bunların uygulanışına aykırı düşen tasarrufların değiştirilmesi, kaldırılması veya durdurulması söz konusu olmaktadır.

(2) İdarî Denetim: İdarî denetimin en iyi tarafı yöneticiye yapılmakta olan iş'in hangi zamanda ne durumda olduğunu bildirmesidir. İdarî denetim örgüt içerisinde bulunan bütün çalışanların iştirakini gerektiren bir çalışma şeklidir. İdarî denetimin vasıtaları da şunlardır: Rapor, sema, bütçe, standartlar.

(3) Yasama Organının Denetimi: İdarî örgüte hareket serbestisini veren, yasama organının verdiği ödenekler ve kanunî yetkililerdir. Bunun dışında kamu hizmetini yerine getiren kurumların örgüt kanunları da yasama organı tarafından karara bağlanmaktadır.

Yasama organının devlet bürokrasisi ile ilgili faaliyetleri kısaca şöyle özetlenebilir.

- Yeni örgütlere kadrolar ihdas etmek ve bunları belli aralıklarla gözden geçirmek,

- Normal ve olağanüstü ödenekler tahsis etmek.

- Kurum ve idarecilerin ihtiyacı ölçüsünde idarî ve hukukî yetkiler vermek,

- Soruşturma komisyonları vasıtasıyla devlet bürokrasisinin işleyişini gözden geçirmek, (Başkanlık sistemi bu tip denetim şekline uygundur).

- Devlet bütçesini hazırlamak ve onaylamak.

Bu en son faaliyet, yasama organının en tesirli denetim yoludur ve iyi bir imkân sağlamaktadır.

(4) Yargı Denetimi: İdarenin hiyerarşik denetimi ile siyasi denetimi daha kolay ve çabuk kurulmasına rağmen yargı denetiminin ortaya çıkması bu kadar kolay olmamıştır. Devlet bürokrasisinin gayri kanunî faaliyetlerinin ister adlî ister idarî mahkemeler önünde dava konusu haline getirilmesi idarenin sorumluluk ilkesine bağlılığını gerektirmiştir.

Hiç şüphesiz bu denetim ile vatandaş daha çok himaye ediliyor ve idarenin keyfi davranışlarda bulunması engellenmiş oluyor. Vatandaş kendisini anayasa vasıtasıyla verilmiş olan esas haklarını herkese ve idarî makamakarsı korumuş olacaktır.

(5) Kamuoyunun Denetimi: Gerçekten uyanık ve aydın bir kamuoyu, hukukî garantilerin kâfi gelmediği yer ve zamanda bu teminatı gerçekleştirip ayakta tutacak tek fiili kudret ve garantidir (76).

(76) Abadan, (N.): Halk Efkârı Mefhumu ve Tesir Sahaları, SBF Yayınları, 1956, s.162.

Refah devleti tipinin gittikçe yaygınlaştığı ve kamu hizmetlerinin vatandaşın günlük hayatının en "mahrem" safhalarına kadar girdiği bir sırada bürokrasi ve halk kitlelerinin karşılıklı münasebetine önem vermek gerekmektedir.

4- Devlet Bürokrasisinde Personel Sorunu

"Devlete kaidelerin değil, insanların şekil verdiği" kabul edilen bir realitedir. Bu realite, devlet hayatında personele düşen rolün önemini vurgulamaktadır.

19. yüzyılda başlayan endüstrileşmeyle birlikte devletin yürüttüğü hizmetlerin artmasına paralel olarak devlet personelinin sayısı da süratle artmıştır. 1950'li yıllarda, "Birleşik Devletlerde kazanç sağlayan her on emek sahibinden biri, Büyük Britanya, Fransa ve Almanya'da ise, her beş iş görenden bir kişi" (77) devlet personeli olarak çalışmaktadır.

Devlete hizmeti vazife edinen meslek memurluğu, bütün resmi işlerin yazılı olarak yapılması gerektiği ve bunların başarılması için özel eğitim görmüş uzmanlara ihtiyaç göstermektedir. Modern meslek memurluğunun asıl gelişimi hukuk devleti kavramının gelişmesiyle paralellik göstermektedir. Hukuk devletinin kökleşmesi ve kabul edilmesi, "idarenin kanuna bağlılığını" da birlikte getirmiştir.

(77) Abadan, (N.): Bürokrasi, s.130.

Genel olarak denilebilir ki, bürokrasi, bekçiliğini ettiği kuruma oldukça fazla bir değer verir ve bürokrasinin üyesi olan fert ise onun içinde kendi görevini büyütür ve öbür memurların iş sahalarını genişletmelerine karşıkıskanç davranır.

Bu şartlar altında bürokrasi içerisinde bulunanlar daha çok kendi içlerine dönerler ve halkla münasebetin gerekliliğine inanmazlar(78).

Memurun ciddi ve objektif ihmalleri karşısında disiplin cezasına çarptırılması, lüzumu halinde ise işten uzaklaştırılması gerekmektedir. Aksi takdirde meslek memurluğundaki dayanışma kendisine uygun şekilde gelişir. Bu sebeple, devlet personelinin hak ve yükümlülüklerinin, partiler üstü tarafsızlığının ve devlete karşı sadakatının anayasa ve kanunlarca sınırlandırılıp teminat altına alınması en emin yoldur(79).

Modern refah devleti tipi, devlet bürokrasisinde yer alan personelin hukuk bilgisinin yanı sıra, idarenin sanat ve bilgisine sahip kişilerden meydana gelmesini ve bu mevcut durumun en rasyonel şekilde kullanılmasını gerektirmektedir ki, en akılcı yol olarak da bu görülmektedir.

(78) Abadan, (N.): a.g.e., s.133.

(79) Abadan, (N.): a.g.e., s.133-34.

İ K İ N C İ B Ö L Ü M

OSMANLI İMPARATORLUĞUNDA BÜROKRATİK YAPI

Onsekizinci yüzyıla kadar siyasal düzlemde belirleyici bir güç olan Osmanlı Devleti bu tarihten itibaren başlayan çözülme dönemi ile "batı"yla yepyeni bir şekilde karşı karşıya, başka bir deyişle "yüz yüze" gelmiştir. O döneme kadar mevcut kurumları ile "kendine yeter" halde bulunan Osmanlı Devleti artık "bir şeylerin yetmez" olduğunu veya "bir şeylere" gerek duyulduğunu hissetmeye başlamıştır. İşte bu realiteden hareketle, Osmanlı aydınlarının çözüm aradıkları soru, "bu devletin nasıl kurtulacağıdır." Bu vesileyle hazırlanan/hazırlatılan lahiyalardaki göze çarpan en önemli istek, "reform" ihtiyacının vurgulanmasıdır. Islahat layihalarında ileri sürülen çözümlerin başında da, "Batı kurumlarının aktarılması"(1) veya bir yazarın deyişiyle "ödünç alınacak Batı kurumları"(2) gelmektedir.

Batı kurumlarının ödünç alınacağı döneme gelinceye kadar Osmanlı Devleti'nin yönetim sisteminin (merkezi yönetimin) nasıl işlediğini ve nasıl bir gelişim gösterdiğini incelemek konuyu açıklamak bakımından faydalı olacaktır. Bu nedenle önce Osmanlı Merkez Yönetiminin genel yapısı üzerinde durulacak ve 19.yüzyıl öncesi kısaca gözden geçirilecektir. Daha sonra 19. yüzyıl Osmanlı bürokrasisinde meydana gelen değişiklikler alt başlıklar halinde izah edilmeye çalışılacaktır.

(1) Heper, (Metin): "Üniversitenin İşlevleri ve Toplumsal Değişim" Amme İdaresi Dergisi, (Mart-1973), s.43.

(2) Ramsaur, (E.E.): Jön Türkler ve 1908 İhtilali, Çev.Nuran Yavuz Sander Yayınları, 1982, (2.Baskı), s.21.

I- ONDOKUZUNCU YÜZYILA KADAR OSMANLI MERKEZ YÖNETİMİNİN GENEL YAPISI

Osmanlı devletini -daha ilk yıllarından itibaren- Avrupa'daki devletlerden ayıran en önemli özellik, "feodalite rejimine geçmeksizin kuvvetli bir merkeziyetçiliğe"(3) sahip olmasıdır. Osmanlı'nın üstünlüğünün merkeziyetçi yönetime sahip olmasından kaynaklandığını vurgulayan Machiavelli'de aynı kanaati taşımaktadır(4).

"Tarihî bürokratik imparatorluk" geleneğine(5) sahip olan Osmanlı Yönetim sistemi içerisindeki bürokrasinin diğer gruplara olan duyarlılığı azalmıştır. Böyle bir sistemde "Devletin ekonomik ve mali alandaki düzenlemeleri toplumdaki çeşitli grupların istemleri yahut 'objektif' gereksinmelerinden ziyade siyasal-bürokratik elitin siyasal tercihlerinden" oluşmaktadır(6).

Güçlü bir merkezi örgüte sahip olan Osmanlı Devleti'nde Onaltıncı yüzyılın sonuna kadar askerî bürokrasinin etkin olduğu söylenebilir. Bu dönemlerde "sivil bürokrasi" ikinci planda olmakla birlikte Padişahlık kurumu ile arasında patrimonyalist bir ilişki mev-

(3) Abadan, (N.): Bürokrasi, s.29.

(4) Machiavelli: Hükümdar, Çev.Selahattin Bağdatlı, Sosyal Yayınları, 1985, s.28.

(5) Tarihî bürokratik imparatorlukların bir siyasal sistem olarak iki özelliği bulunmaktadır. Birincisi, bürokrasinin kurum olarak giderek aşırı bağımsızlık kazanması, ikincisi ise, bürokrasinin üst kademelerinin idarî olduğu kadar siyasal uğraşlara da sahne olmasıdır. Bakınız: Heper, (Metin): Bürokratik Yönetim Geleneği, ODTÜ Yayınları, 1974, s.1.

(6) Heper, (M.): "Osmanlı-Türk Devleti'nde Bürokrasinin Siyasal Rolü: Kamu Yönetimi Açısından Bazı Gözlemler", Amme İdaresi Dergisi, (Haziran-1973), s.32.

cuttur(7).

Ondokuzuncu yüzyıla gelinceye kadar askerî bürokrasinin yanı sıra dinî bürokrasinin de güçlü olduğunu ve hatta genellikle dinî bürokrasinin isteklerinin yerine getirildiği gözlemlenmektedir.

Bu bölüm içerisinde, Osmanlı yönetim sisteminde mevcut olan belli başlı kurumlar, sivil bürokrasi göz-önüne alınarak incelemeye çalışılacaktır. İnceleme sırasında, merkezi yönetim sınırlanarak, Padişahlık Kurumu, Vezir-i Azamlık, Divan-ı Hümayun ve ilmiyye örgütü başlıkları esas alınacaktır(8).

A- Padişahlık Kurumu

Osmanlı Devleti merkez örgütünün başında bulunan kişi, Padişah'tır. Padişah "devletin başı" olması münasebetiyle egemenlik yetkilerini kendisinde toplamış olmasına rağmen (Osmanlı'nın ilk yıllarından itibaren) istişareye dayanan bir yönetim şeklinin varlığı görülmektedir(9). Padişah Osmanlı Devleti'nde kamu yönetimiyle ilgili konularda kural ve yasalar koyma yetkisine sahiptir(10). Özellikle, şeri konular dışındaki düzenlemeler Padişah Fermanıyla olmuştur.

(7) Heper, (M.): "Bürokrasi", Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi, Cilt-2, s.295.

(8) Değişik "başlıklar" altındaki incelemeler için bkz.; İlber Ortaylı, Türkiye İdare Tarihi, TODAİE Yayınları, 1979; Muzaffer Sencer, Türkiye'nin Yönetim Yapısı, Alan Yayınları, 1986; Nermi Abadan, Bürokrasi, SBF Yayınları, 1959.

(9) Ortaylı, (İ.): a.g.e., s.132.

(10) Sencer, (M.): "Tanzimata Kadar Osmanlı Yönetim Sistemi", Amme İdaresi Dergisi, (Haziran-1984), s.24.

Padışahlık kurumu bürokrasiyi yakından denetlemektedir. Bürokratların Padışaha bağlılıkları "Enderun'da gördükleri eğitimle de pekişmektedir(11). Bu resmi görevliler, hanedanın amaçlarına uygun kişiler olarak görülmektedir(12). Birinci Murat tarafından yaptırılan Enderun Mektebinde devşirme çocuklar eğitilirdi. XVI. yüzyıldan sonra devşirme usulünün kalkmasıyla, müslüman aile çocukları da bu okulda eğitim görmüşlerdir. Osmanlı Enderun Mektebi, musikiden dinî ilimlere, sanattan spora kadar bir çok dalda eğitim verirdi. Herşeyden çok dikkat edilen, etiket ve protokol kurallarıydı(13). Osmanlı yönetici zümresinin kültürünün oluştuğu yer, Enderun Mektebiydi. Burada yetişen bürokratlar devletin maaşlı memuru olarak hizmet verirlerdi. Hayatta iken elde ettikleri servetleri ölümlerinde devlet tarafından "müsadere" edilirdi(14). İdare edenlerin en önemli ayrıcalıklarından birisi de, vergi ödememektir(15).

II. Mahmud devrinde Enderun-u Hümayun Nezareti adıyla kurulan bir memuriyetin yönetimine bırakılan Enderun Mektebi, Ondokuzuncu yüzyılın ikinci yarısında önemini kaybetti ve II. Meşrutiyet'te lağvedildi(16).

(11) Heper, (M.): "Bürokrasi", s.295.

(12) Mardin, (Şerif): "Türk Siyasetini Açıklayabilecek Bir Anahtar; Merkez-Çevre İlişkileri", (Çev.Şeniz Gönen), Türk Siyasal Hayatının Gelişimi, (Edit.Ersin Kalaycıoğlu-Ali Yaşar Sarıbay), Beta Yayınları, İstanbul, 1986, s.112.

(13) Ortaylı, (İ.): a.g.e., s.142.

(14) Heper, (M.): Bürokratik Yönetim Gelenegi, s.42.

(15) Mardin, (Ş) "Türk Siyasetini Açıklayabilecek Bir Anahtar; Merkez-Çevre İlişkileri", s.112.

(16) Aslında Enderun Mektebinin fonksiyonları Tanzimat'tan sonra bürokrasiye eleman yetiştiren Mekteb-i Sultanî (Galatasaray) ve 1859'da kurulan Mekteb-i Fünun-u Mülkiyye'ye geçmiştir.

Uzun yıllar Osmanlı bürokrasisine hizmet veren Enderunda, 60 Sadrazam, 3 Şeyhülislâm, 23 Kapdan-ı Derya yetişmiş ve bürokrasiye hizmet vermiştir(17).

Vezir, şeyhülislâm ve beylerbeyi gibi yüksek yöneticileri Sultanın onayını almadan doğrudan atamamaktadır. Bu şekilde düzenlenen atama usulü ile, Padişah kendisine bağlı merkeziyetçi bir bürokratik mekanizma kurmuş oluyordu.

B- Vezir-i Azamlık Kurumu

Osmanlı Devletinin ilk yıllarında bir vezir görev yaparken devletin gelişmesine paralel olarak vezir sayısı da artmış ve bunların içlerinden birisi Vezir-i Azam olarak görev yapmıştır(18). Padişahın mutlak vekili olan Vezir-i Azamın (Sadrazam) "hayatının" da Padişahın elinde olduğunu vurgulamak gerekir(19).

Sadrazamın kararlarının Padişah fermanları gibi yasal geçerliliği vardır. Ancak Sultanın otoritesine rakip olmayacak şekilde çeşitli tedbirler alınmıştır. Mesela, yeniçeri ağası, defterdar ve kazasker doğrudan Padişaha bağlıdır. Bunun yanı sıra yukarıda da değinildiği gibi, şeyhülislâm ve beylerbeyinin atamaları ise Sultanın onayı alınarak Sadrazam tarafından yapılırdı.

Osmanlı Devleti'nin kuruluş dönemlerindeki ve-

(17) Ortaylı,(İ.): a.g.e.,s.142-43.

(18) Ortaylı,(İ.): a.g.e.,s.155.

(19) Heper,(M.): Türk Kamu Bürokrasisinde Gelenekçilik ve Modernleşme, Boğaziçi Üniversitesi Yayınları,1977,s.60.

zirlerin ve Vezir-i Azamların ilmiyye sınıfından ve Türkler'den olduğu bilinmektedir(20). Ancak bu durum uzun yıllar devam etmedi ve Fatih döneminde ilk defa bir devşirme (Zağonos Paşa) Sadrazam olmuştur.

Sadrazam kendi konağında kurduğu ikinci Divanında hükümet işlerini görür, şikayetleri dinlerdi. Kendi yetkisi dahilindeki konularda hemen karar verirdi. Önemli sorunları ise, Divan-ı Hümayuna götürdü.

C- Divan-ı Hümayun Örgütü

Osmanlı yönetim sistemi içerisinde -devlet işlerinde- birinci derecede sorumlu organ olan Divan-ı Hümayun, Padişah veya Sadrazamın başkanlığında toplanırdı. Divan-ı Hümayunun Padişah ve Sadrazam dışındaki üyeleri şunlardı; özellikle askeri yargı işlerine bakan Rumeli ve Anadolu Kazaskerleri, Rumeli ve Anadolu Beylerbeyleri (Vezir rütbesindedirler); Padişah fermanları ve töre ile ilgili kuralların hazırlanma, yazım ve kayıt işlerini yürüten Nişancı, Kubbealtı vezirleri(21) ve mali işlerden sorumlu olan Defterdardan oluşmaktadır(22). Ayrıca eğer vezaret rütbesine sahiplerse,

(20) Ortaylı,(İ.): a.g.e.,s.156.

(21) Kubbealtı Vezirleri, taşra vezirliğinden yükselerek bilgi ve deneyimlerinden yararlanılmak üzere Divan-ı Hümayun üyeliğine atanan ve bu sıfatı dışında bir yönetsel görevi bulunmayan vezirlerdir.(Açıklama için bkz.; Sencer,(M.): "Tanzimata Kadar Osmanlı Yönetim Sistemi", Anıme İdaresi Dergisi, (Haziran-1984),s.25, Dipnot-7).

(22) Sencer,(M.): a.g.e.,s.49 ve Lewis,(Bernard); Modern Türkiye'nin Doğuşu, Çev.Metin Kırıatlı,Türk Tarih Kurumu Yayınları, 2.Baskı, Ankara 1984,s.368.

Kaptan-ı derya ve Yeniçeri Ağası da divan üyesi olarak toplantılara katılırlardı(23).

Divan-ı Hümayun sadece bir toplantı kurulu olmayıp aynı zamanda hükümet bürolarını da içermektedir(24). Onsekizinci yüzyıldan itibaren bu kurul toplanmamaya başlayınca bürolarda Sadrazamlığa bağlanmıştır.

Asıl üzerinde durulması gereken nokta, Divan-ı Hümayun içerisinde yer alan ve muamelatın yürütüldüğü bürokratik örgüttür. Bu örgütün başında Nişancı bulunurdu. Nişancının örgüt içerisinde başlıca iki fonksiyonu vardır; Padişah adına yazılanname-i hümayun ferman ve beratlarla tuğra çeker ve bazen kaleme alır. Diğeri ise, Osmanlı örfî kanunları ve arazi meseleleri hakkında hem divanın bilirkişisi hem de bu konuda alınan kararların uygulayıcısıdır(25).

Divan-ı Hümayuna bağlı bürolardaki yazışma işlerinin şefi ise başlangıçta Nişancıya bağlı Reis'ul Küttab denen memurdu. Reis'ul küttab hüküm ve karar sahibi bir kişi değil, Vezir-i Azamın yetkisi dahilindeki işlere ait yazıların yazılmasını gözeten görevli idi. Reis'ul küttaba bağlı bürolar şunlardır: Evrak muhafızı olan Kîsedarın başkanlığında çalışan ve divan kâtiplerinden oluşan mühimme kalemi; kanunların saklandığı ve kanunnameler hakkında açıklama yapılan ve kaleme alınan belgelerin kanuna ve nizama uygunluğunu denetleyen Kanuncu Kalemi; anlaşmazlık konularında ve

(23) Ortaylı,(İ.): a.g.e.,s.149.

(24) Ortaylı,(İ.): a.g.e.,s.147.

(25) Ortaylı,(İ.): a.g.e.,s.150.

sorulan meselelerde rapor düzenleyen îlâmcı kaleminin bağlı bulunduğu Beylikçi Kalemi ilk bürodur. Buna Divam Kalemi de denmektedir. İkinci büro tahvil kalemidir. Burası yüksek devlet memuriyetlerinin tayin, terfî işleri ve birlik tevcihinin kayıtları ile uğraşırdı. Ruus kalemi ise, Osmanlı Devletinin tımar ve has sahipleri dışında kalan bürokrasinin maaş, tayin, emeklilik işlerine bakıldığı bürodur(26). Ayrıca Reis'ul küttab'a bağlı, Amedî-yi Divanı Hümayun, teşrifatçı, Vakanüvislik ve tercümanlar kalemi vardı(27).

Divan kâtiplerinin 1514'de sayıları 18 iken, 1609 yılında 44'e çıktı. Hazine kâtipleri ise 55 iken 1609'da 149 kişiye ulaşmıştır(28). Kâtip sayılarında görülen artış, Osmanlı Devletinin fizikî olarak gösterdiği gelişmeye paralel olarak, bürokrasisinde de genişleme olduğunu açık şekilde göstermektedir.

Divan-ı Hümayun'un kararlarının sadece tarih sırasına göre kaydedildiği mühimme defterleri dışında çok iyi bir kayıt sistemi mevcut değildir. Gelir ve giderler bütün ayrıntıları ile kayıt edilmediği gibi nüfus sayımları, nüfus hareketleri, doğum ve ölüm kayıtları ayrıntılı ve hemen yapılan işlemler değildir(29). Tabii ki, istenilen seviyede kayıtların tu-

(26) Ortaylı,(İ.): a.g.e.,s.150-55.

(27) Amedî Kalemi: Bab-ı Ali'deki müzakerelerin kaydı, idare ve saray arasındaki yazışmaların yürütülmesiyle görevlidir. Kâtipleri devlet sırlarını saklayabilecek kimselerden dikkatle seçilirlerdi. Teşrifatçı Dairesi, protokol işlerini yürütürdü. Vakanüvistler, bilindiği gibi, resmî tarih yazıcılarıydı.

(28) Ortaylı,(İ.): a.g.e.,s.151.

(29) Ortaylı,(İ.): "Osmanlı Bürokrasinin Özelliklerine Karşılaş-tırılmalı Bir Yaklaşım Denemesi", Yönetim Sosyolojisi, (Haz.Ömer Bozkurt), TODAİE Yayınları, Ankara, 1977,s.6.

tulamaması en başta uzmanlaşmanın olmamasından kaynaklanmaktadır: Bu da o dönemin bütün bürokrasilerinin handikapıdır. Çırak olarak işe girip yükselen memurlarda, böyle bir uzmanlaşma da beklenemezdi.

D- İlmîyye Sınıfı

Osmanlı ilmîyye örgütü herşeyden önce ülkenin yargı, yönetim ve belediye hizmetleriyle içiçe girmiştir. Yani bu örgüt sadece bilim adamı ve eğitim kadrolarını ifade etmemektedir.

İlmîyye sınıfının başlıca üç fonksiyonu vardır; Eğitim, Fetva ve Yargı-Yönetim görevleri. Bu üç fonksiyonu da sırasıyla müderrisler, müftiler ve kadılar gerçekleştirirdi(30).

İlmîyye sınıfında bulunmak için yegane yol medreselerdi. Medrese öğrencilerinin hepsi müslüman ailelerdendi ve mezun olunca dinî bürokraside görev alırlardı(31). İlmîyye mensupları bir meslek grubunda kalmak zorunda değildiler. Müderris kadılığı, kadı müftiliğe gibi geçişler mümkündü. Yani yatay hareketlilik mevcuttur. Her görev maaş ve rütbesine göre, diğer meslek grubunda bir eş değerine sahiptir. İlmîyye mensuplarının kadrolarında tıkanma ve yenimezunlarının iş bulamaması gibi durumların ortaya çıkmaması için, meslek grubunda bulunanların görev sürelerinin aksatılmaması ve tayinde hiyerarşik sıraya riayet edildi-

(30) Ortaylı,(İ.): Türkiye İdare Tarihi,s.165.

(31) Heper,(M.): Bürokratik Yönetim Geleneği,s.37.

ği görülmektedir(32).

Osmanlı ilk kuruluş yıllarından itibaren, askerî bürokrasinin yanı sıra dinî bürokrasinin de etkinliği gözardı edilemez. Özellikle Sadrazamlık müessesesi üzerinde oldukça yoğun etkinliği olan dinî bürokrasi, ancak son yüzyıl içerisinde mevcut pozisyonunu kaybetmiştir. Bunu da tam anlamıyla söylemek mümkün değildir.

Özetlemek gerekirse, gelenekçi ve kuralcı bir yönetim sistemine(33) sahip olan Osmanlı Devletinde ondokuzuncu yüzyıla kadar kişisel olmayan hukuk kuralları gelişmemiş ve idarecinin günlük faaliyetleri rasyonel hukuk kuralları ile çerçevelenmemiştir(34). Geleneksel kurallar, memurları kıyafetine kadar her alanda düzenlemiş olmasına rağmen onlara hiç bir takdir yetkisi tanımamıştır. İdarecilerin "görevleri resmi belgelerin hazırlanma sürecinde işgal ettikleri yere" göre belirleniyordu ve inisiyatiften yoksundular(35).

Şunu da vurgulamak gerekir ki, "İmparatorluğun güçlü dönemlerinde, resmi mesleklerde yükselme liyakat esası içerisinde gerçekleşmiş" ama resmi koruyuculuk "çöküş döneminde önem kazanmıştır"(36). Görevi

(32) Ortaylı,(İ.): a.g.e.,s.183-88.

(33) Tutum, (Cahit): Personel Yönetimi, TODAİE Yayınları, 1979, s.15.

(34) Heper,(M.): Türk Kamu Bürokrasisinde Gelenekçilik ve Modernleşme, s.61.

(35) Heper,(M.): a.g.e.,s.61.

(36) Mardin,(Ş.): "Türk Siyasetini Açıklayabilecek Bir Anahtar, Merkez Çevre İlişkileri", s.112-13.

"düzeni korumak" olan sivil, askeri ve dinî bürok-rasi, "patrimonyal özellikler" taşımaktadır; "Gele-neksel otorite, katı merkez-kenar karşıtlığı ve mer-kezde liderin (Padişahın) ülkenin mâliki olması"-dır(37).

II- OSMANLI BÜROKRASİSİNDE REFORM DÖNEMİ

Gelenekçi bir yapı içerisinde varlığını sür-düren Osmanlı Yönetimi onsekizinci yüzyılla birlikte bir takım "çıkmaçlara" girmeye başlamıştı. Özellikle askeri alandaki yenilgiler, Osmanlı'yı Batı karşı-sında "zor duruma" sokmuştu. Bu tarihten itibaren baş-layan süreç ad konmadan(38) devam etmiştir. "Ad kon-mayan" bu süreç kimi yazarlarca "modernleşme" kimile-rince de "batılılaşıma" olarak nitelendirilmektedir.

Ondokuzuncu yüzyılla birlikte Osmanlı sefirleri ve öğrencilerinin ziyaretleri ile gelişen Batı iliş-kileri varlığını iyice hissettirmeye başlamıştır. Batı ile başlayan bu etkileşimler "Osmanlının üstünlüğünün" düşünce olarak değişmesine yol açmıştır. Önceleri "pragmatik bir yaklaşımla Batı'yla ilişki kuran Os-manlı" gelişimini istediği şekilde sürdüremedi(39).

"Kâfirin silahını kullanarak kâfiri yenmekte

(37) Heper, (M.): a.g.e., s.55.

(38) Deyim, İ.Ortaylı'ya aittir. Bakınız, Ortaylı, (İ.): "Batı-lılaşma Sorunu", Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Türkiye Ansik-lopedisi, Cilt-1, s.137.

(39) Ortaylı, (İ.): a.g.e., s.137.

Şeriata aykırılık yoktur" gerekçesiyle Sultan III. Selim döneminde başlatılan askerî reformlar etkin bir bürokrasiye ihtiyaç olduğu gerçeğini ortaya çıkarmıştır(40). Karşılıklı olarak, "bürokratlarda reformcu olmaya yönelmişlerdir"(41). Bu reform çabalarında, Osmanlı yöneticileri özellikle birinci derecede Fransa'yı ve ikinci derecede de İngiltere'yi örnek almışlardır. Uzunçarşılı'ya göre; onsekizinci yüzyılda "idarî ıslâhat"ın iki temel amacı vardı; Asayişin temini ve memurlarda sadakatin pekiştirilmesi(42). Reform çabalarına rağmen "patrimonyal devlet geleneği" varlığını korumuş ve hatta 17. ve 18. yüzyıllara göre çok daha merkeziyetçi bir yapı oluşturmuştur(43).

A- Bürokraside Yapılan İlk Reformlar

1789 yılında Osmanlı tahtına oturan III.Selim (1761-1808) ilk reformların planlayıcısı ve kısmen de uygulayıcısıdır(44).

Osmanlı yöneticileri Batı karşısında yenilgilere uğramaya başlayan ordunun donatım ve eğitimlerinin modernleştirilmesi amacıyla bir takım "raporlar"

(40) Heper, (M.): Türk Kamu Bürokrasisinde Gelenekçilik ve Modernleşme, s.82.

(41) Welker, (Walter F.): "Osmanlı Bürokrasisi; Modernleşme ve Reform", Amme İdaresi Dergisi, (Mart-1973), s.101.

(42) Aktaran, Heper, (M.): a.g.e., s.63.

(43) Heper, (M.): a.g.e., s.65.

(44) III. Selim dönemindeki reformlarla ilgili olarak geniş bilgi için bakınız: Lewis, (Bernard): Modern Türkiye'nin Doğuşu, Çev.Metin Kırıatlı; Türk Tarih Kurumu Yay., 1984, s.57-74; ve Karpat, (Kemal): Türk Demokrasi Tarihi, s.13.

hazırlamışlardır. III. Selim, yöneticilerinden istediği bu ıslahat layihaları doğrultusunda ilk olarak 1793 yılında Nizam-ı Cedid (Yeni Düzen) ordusunu kurdu(45). Hemen şunu belirtelim ki, bu layihaların hemen hepsinde, askerî reform ihtiyacı üzerinde önemli durulurken, bunun nasıl gerçekleştirileceği konusunda farklı çözüm yolları öneriliyordu. Bir kısmı yükseliş dönemindeki askerî yöntemlere dönülmesi gerektiği üzerinde dururken, bir kısmı da Avrupa tarzında donatılmış ve eğitilmiş yeni bir ordu kurulmasını savunuyorlardı. Sultan, Nizam-ı Cedid'i oluşturarak ikinci görüşe taraf olduğunu açıkca ortaya koymuş oldu. Nizam-ı Cedid'in kurulmasından sonra ve hemen kara ve deniz subaylarının yetiştirilmesi amacıyla "mühendishaneler" geliştirildi. Bu iş içinde Fransız yardımına "bel" bağlandı. Fransız subaylar öğretmen olarak atandılar. Fransızca da bütün öğrenciler için zorunlu kılındı. Kurulan askerî yüksek okullarda yetişenler "esas itibariyle askerî bürokrasinin bu elemanlara duyduğu" ihtiyacı karşılayacaktı(46).

III. Selim'in reformlarından bir diğeri de, "diplomasi reformu" idi. Onsekizinci yüzyıl sonlarına kadar Osmanlı Devleti hiç bir ülkede sürekli diplomatik temsilci bulundurmamıştı. Sadece özel amaçlarla bazı ülkelere geçici olarak özel elçiler gönderilirdi. III. Selim döneminde gönderilen ilk diplomatların çoğu eski okuldan, Osmanlı saray veya Ha-

(45) Küçükömer, (İdris)) Düzenin Yabancılaşması-Batılaşma, Ant Yayınları, İst.1969, s.60.

(46) Heper, (M.): "Üniversitenin İşlevleri ve Toplumsal Değişim", Amme İdaresi Dergisi, (Mart-1973), s.48.

zine-i Evrak memuru olan ve Batı dillerini bilmeyen kimselerdi. Bunların beraberlerinde, Avrupa dillerini ve Batı toplumunun yaşayış biçimi hakkında "bir şeyler" öğrenmek için genç "Türk kâtipler" de gönderildi. Bu gençlerin çoğu dönüşlerinde Bab-ı âli'de memur oldular ve bürokratik hiyerarşi içinde Batı'yadönük bir azınlık teşkil ettiler(47).

B- Bürokrasinin Yeni Şekillenmesi

Avrupa ile başlayan temaslar Osmanlı yönetimi üzerinde etki etmeye başladı. Bu aşamada Osmanlı'nın Büyük Petrosu(48) diye tanımlanan II.Mahmud(1785-1839) tahta geçmiştir. II.Mahmud ilk olarak merkezi hükümetin yetkilerini genişletmeye ve bu yetkileri kullanan mekanizmayı da geliştirmeye çalıştı. Bununla birlikte Osmanlı bürokrasisinin biçimsel yapısını tamamen değiştiren II. Mahmud, Başbakanlık, Bakanlıklar, memuriyet kademeleri, kıdem esasları konusunda da reformlar yaparak, bürokratik kadro yetiştirmek amacıyla yeni okullar açmıştır(49).

Osmanlı hükümeti ve personeline Batıdaki benzerlerinin adlarını ve dış görünüşlerini vermek suretiyle Türkiye'de modernliğin sağlanması istendi ve bu amaçla Bakanlık sisteminin temelleri atılarak fonksiyon ayırımına gidilmesi sağlanmıştır. "Nezaret"ler

(47) Lewis,(B.): a.g.e.,s.62-63; Sait Halim Paşa, Buhranlarımız, (Hazırlayan, M.Ertuğrul Düzdağ), Tercüman 1001 Temel Eser Dizisi, (Tarih yok),s.117.

(48) Lewis,(B.): a.g.e.,s.77.

(49) Heper,(M.): Modernleşme ve Bürokrasi, Sosyal Bil.Der.Yay., 1973,s.19 vd.

kurulmasının yanı sıra -II.Mahmud- Meşveret (Danışma) sistemini geliştirerek çeşitli organlar oluşturdu; Askerlik İşleri Kurulu, Adalet ve Hukuk İşleri Yüksek Kurulu bunlar arasında sayılabilir(50).

Sadrazam ve çalışma arkadaşlarına "nazır" adı verildi. Ayrıca memurlara; redingotlar, pelerinler, pantolonlar ve siyah derili potinler giydirildi. Hatta sakallar bile kırpıldı(51). Cübbe ve sarık yalnız ulemaya müsaade edildi. Bu değişikliğe ilk olarak Sultan örnek oldu ve saraydan paşalara, onlardan da çeşitli memur tabakalarına yayıldı. Avrupa'nın sandalye ve masaları; yılların divanı ve yastıklarının yanında yer aldı. Bunlarla birlikte, Avrupalı sosyal adetlerde benimsendi; artık Sultan, yabancı diplomatları "Avrupa protokolüne" göre kabul ediyordu. Netice de, varılan nokta, Sultan'ın portrelerinin devlet dairelerinin duvarlarına asılmasıydı. Bu "bir günlük" değişiklikler Osmanlı'ya modern bir devlet idaresi şeklini vermeye yetmedi. Aksine yeni memurların Batı tarzında yaşamalarından doğan ve artan masraf, eğitim ve dünya görüşünün değişmesi, yemek ve kıyafet değişikliklerinden meydana gelen farklar, "idare edenler" ile "idare edilenler" arasındaki mevcut uçurumu daha da genişletmiş oldu. Bu değişikliklerden dolayı da II. Mahmut'a halk tarafından "Gâvur Sultan" dendi.

Bu dönemde bürokrasiyle ilgili birçok hukukî

(50) Sencer, (M.): Türkiye'nin Yönetim Yapısı, s.65-66.

(51) Lewis, (B.): a.g.e., s.102-103.

düzenlemeler yapılmıştır. Chambers'e göre, II.Mahmut'un atama ve terfilerde ayrıcalığı kaldırabilmek ve idarî mevkilere "çöreklenmiş" kişileri yerlerinden atabilmek için bir seri yönetmelik çıkarmış ve böylece yeni görev isimleri, rütbeler ve emsal yaratılmıştır. Bu da kişilere değil dairelere verilmiştir(52). Ayrıca yazışmalarda "biçime" verilen önem işlerin yavaş yürütmesine sebep oluyordu. Bunun üzerine II. Mahmut bir ferman yayınlayarak, "Resmî yazışmaların kafileli olarak bitmesi" gibi konulara son verilmesini istedi(53).

Bürokraside meydana gelen değişiklikler, Osmanlı bürokrasisinin "kuvvetli patrimonyal özelliklerine" rağmen "hukukî-rasyonel özelliklerinde ilk kurumlaşma aşamasında" olduğunu ortaya koymaktadır(54). Dönem içerisinde "hükümet memuru" olmak genelde "her Osmanlı aydınının ideali" olmuştur. Bunun sebebi de, Osmanlı toplumunda "memurlar en faal ve münevver bir unsur" olarak görülmüştür(55). Bürokrasi bir bütün olarak düşünüldüğünde dönemi, "hukukî-patrimonyal" olarak nitelendirmek yanlış olmayacaktır(56).

1833'de kurulan Tercüme Odasını II.Mahmud'un ve ondan sonrakilerin "devlet adamı" yetiştirmek için

(52) Aktaran, Heper, (M.): Türk Kamu Bürokrasisinde Gelenekçilik Ve Modernleşme, s.94.

(53) Heper, (M.): a.g.e., s.62.

(54) Heper, (M.): a.g.e., s.95.

(55) Sait Halim Paşa: a.g.e., s.60.

(56) Heper, (M.): a.g.e., s.91.

açtıkları okullar izledi. Bu okulların açılmasındaki en büyük amaç, sivil bürokrat eğitimi sağlamak ve "dinî olmayan kriterlere göre karar verecek" bürokrat yetiştirmekti(57). Mekteb-i Maarif-i Adliye(1838), Daarülmaarif(1849), Mekteb-i Fünun-u Mülkiye(1859) ve Mekteb-i Osmanî(Paris'te) bunlardan bir kısmıdır. Tabii, "Fransız eğitim biçiminin egemen olduğu" Galatasaray Lisesi de dönemin önde gelen okullarındandır(58). Galatasaray'ın açılışını bir yazarımız da şöyle nitelendirmektedir: "Batı'ya pencere açmak" değil, "Fransız kültür emperyalizminin" gelip, "Devlet-i Aliyye'nin payitahtına çöreklenmesidir"(59).

Bu okulların açılmasından ve eğitime başlamasından sonra Osmanlı bürokrasisini diğer toplumsal gruplardan ayıran kriter, "eğitim" olmaya başlamıştır. Bürokratların, eğitim özellikleri daha sonraki yıllarda da devam etmiştir.

Geçerken şunu da belirtelim ki, kurulan Dâr-ı Şuray-ı Bab-ı Âli (Bakanlıklar Kurulu) ve Meclis-i Vâlâ Ahkâm-ı Adliye gibi kurullardaki üyeler sivil bürokratlardı ve hayırlı düzenlemeler (Tanzimat-ı Hayriye) yapmak üzere bulunuyorlardı(60).

(57) Heper, (M.): a.g.e., s.6.

(58) Lewis, (B.): a.g.e., s.122.

(59) İlhan, (Attilâ): "Yabancı Dil Öğrenelim, Ama..." Milliyet Gazetesi, 4 Ocak 1987.

(60) Heper, (M.): Bürokratik Yönetim Geleneği, s.59.

C- Tanzimat Dönemi

Bilindiği gibi, Tanzimat Dönemi, Gülhane Hattı Hümayun'un (Tanzimat Fermanı) ilan edildiği 3 Kasım 1839'dan, ilk Türk Anayasası olan Kanunı Esasi'nin kabul edildiği 23 Aralık 1876'ya kadar süren dönemdir.

1839 yılında Sultan II.Mahmud'un ölümüyle yerine, 16 yaşındaki Abdülmecit geçmiştir. Bu sırada Hariciye Nazırı ve Londra Elçisi olarak bulunan Mustafa Reşit Paşa, üzerinde çalıştığı yeni ıslahat tasarılarını uygulayabilmek amacıyla İstanbul'a geldi. Mustafa Reşit Paşa, Osmanlılar'a Avrupa devletlerinin tam desteğini sağlamak üzere, dört aylık bir hazırlıktan sonra, Tanzimat Fermanını Abdülmecit'e kabul ettirdi.

Tanzimat Fermanı'nda "devlet kurumlarının bozukluğunun" yüzelli yıldır devam ettiğini ve bu durumun giderilmesi için yeni kurallar konması gerektiği üzerinde ısrarla durulmuştur. Aynı zamanda, "taşrada merkezi otoriteyi artırmak"(61) yeni düzenlemelerle istenen bir hedefti. Ancak bunun gerçekleştiğini söylemek oldukça güç gözüküyor.

Hukuktan kaynaklanan temellere dayalı bir yönetim biçimi oluşturma çabaları, Tanzimat'la birlikte başlamıştır. Bu kurallar çerçevesinde görev yapanlara, memur statüsüne ulaşmak veya bürokratlaşma imkânı doğmuş bulunmaktadır(62). Bu tür değişme tabii

(61) Ortaylı,(İ.): Türkiye İdare Tarihi,s.267.

(62) Kalaycıoğlu,(Ersin)-Sarıbay,(Ali Yaşar): "Tanzimat; Modernleşme Arayışı ve Siyasal Değişme", Türk Siyasal Hayatının Gelişimi, s.13.

olarak kamu bürokrasisinin oluşumunu sağlayacak düzenlemeleri mümkün kılmıştır(63). Tanzimat bürokrasisi, özellikle üst kademelerde, kişisel bir idare biçimi benimsemiştir(64). Mardin, "Tanzimat üst kademe bürokratlarının kişisellik yönü ağır basan yönetim biçimlerinin bürokratik rasyonalite ile çatışmış olduğuna işaret etmiştir"(65). Bu dönemde de atama ve terfilerde "eşi-dostu" kayırma devam etmiştir.

Yönetimde "hukukiliği" artırmak için kişisellik en alt düzeye indirilmeye çalışılmıştır. Burada Mardin'in bir tesbitini vermek yerinde olacaktır; "Tanzimat'ın en genel anlamda Osmanlı idaresine getirdiği yenilik, Weber'in şemasına benzer bir yapıyı yerleştirmek olmuştur" diyerek, "hukukilik vasfına verilen önemi", "idaredeki farklılaşma", "yönetmelik veya ona muadil düzenleyici dökümanlardaki artış" ve "memuriyetin 'şahsılık' unsurunu azaltma çabalarını" bu yapının özellikleri olarak belirtmektedir(66). Tanzimatla birlikte başlatılan idarî reformlar, bürokraside "hukukî-rasyonel" özelliklerin yoğunlaşmasına sebep olmuştur(67). Bütün bunları sağlamak amacıyla personel rejii-

(63) Kalaycıoğlu, (Ersin)-Sarıbay, (Ali Yaşar): a.g.e., s.13.

(64) Heper, (M.): Türk Kamu Bürokrasisinde Gelenekçilik ve Modernleşme, s.67.

(65) Mardin, (Ş.): "Ideology and Religion in the Turkish Revolution", Enternational Journal of Middle East Studies II(1971), s.208, Aktaran, Heper, (M.): a.g.e., s.67).

(66) Mardin, (Ş.): "Atatürk, Bürokrasi ve Rasyonellik", Atatürk Devrimleri ve I.Milletlerarası Simpozyumu Bildirileri, (10-14 Aralık-1973), 1975, s.56.

(67) Heper, (M.): a.g.e., s.83.

minde bir takım değişikliklere gidilmiştir. Devlet memurlarının aylıklarının yeterli bir düzeye çıkarılması gerektiği ve böylece "rüşvetin" engelleneceği ifade edilmiştir. Görevine uygun bir eğitim ve maaş sistemine kavuşan memurlar, Padişapta toplanan devlet gücünü paylaşmaya başladı(68). Gülhane Hattı Hümayunu'nda yer alan "can, şeref ve mal güvenliği" garantisi, keyfî cezaların ve müsadere uygulamalarının kaldırılmasını ima ettiğinden, memurlar için oldukça önemlidir. Bu durum sivil bürokratların statülerini ve güvenliklerini geliştirdi(69). Bu güvenlik, aynı zamanda bürokratik zümrenin "büyük servetleri" için de geçerlilik arzedecekti(70).

Maliye sisteminde yapılan düzenlemelerle, ilk kez 1863-64 mali yılı için Batılı yöntemle devlet bütçesi hazırlanmış ve kamu harcamalarını denetlemek üzere 1862'de Divan-ı Muhasebatı Âli (Sayıştay) kurulmuştur. Ayrıca en yüksek idarî yargı organı olarak kurulan Şurayı devlet (bugünkü Danıştay) aynı zamanda danışma kurulu görevi de yüklenmiştir. Divan-ı Ahkâm-ı Adliye (Yargıtay) ise bir üst adli yargı kuruluşu olarak görev yapmaktadır(71). Bu tür yeni kurumlar Tanzimat döneminin yeni kurumlaşma çabalarının sonucunda ortaya çıkmıştır. Yeni kurumlaşmayla birlikte, özellikle Tanzimat'ın son yıllarında, "sınıflandırma faaliyetlerinin devam ettiğini, görevlerin niteliklerinin belirlenmesi için" çabaların sürdürüldüğü görülmekte-

(68) Sencer, (M.): a.g.e., s.73-74.

(69) Findley, (Carter V.): "19.yüzyılda Osmanlı İmparatorluğunda Bürokratik Gelişme", Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Türkiye Ansiklopedisi, Cilt-I, s.260.

(70) Küçükömer, (İ.): a.g.e., s.62.

(71) Sencer, (M.): a.g.e., s.75.

dir. Bunun yanı sıra "memuriyetlerin devamlılığı ve düzenli maaş" verilmesi de "ilke" olarak kabul edilmiş ve benimsenmiştir.

Tanzimat'ın ilanıyla birlikte ortaya çıkan "reformları" başaracak nitelikte yetişkin kadroların sıkıntısı hemen kendini göstermiştir. "Adlî, malî ve mülkî ıslahât için yeterli eleman"ın olmayışı (72) reformları başarmak üzere "Eski Osmanlılar"ı devreye sokmuş oldu.

1- "Eski Osmanlılar"ın Çabaları

1839 yılından itibaren sivil bürokrasinin ön plana çıkmasıyla birlikte, bu sürece katkıda bulunacak kadrolara olan ihtiyaç Eski Osmanlılar'ı sahneye çıkarmıştır.

Eski Osmanlılar'ın dönem içerisindeki etkinlikleri şu faktörlere bağlanabilir (73): Bir kere çoğu Tercüme odası ve/veya dışardaki Osmanlı elçiliklerinde siyasal eğitimlerini tamamlamışlardı: Böyle bir eğitimden geçen Eski Osmanlılar, diplomasi ve devlet maliyesi sahalarında uzmanıldılar. İkinci olarak, her önemli paşanın İstanbul'daki büyük devletlerin elçileri arasında "dost"ları vardı. Üçüncü olarak, kendilerine sempati besleyen Abdülmecit tahtta bulunmaktaydı. Son olarak, eğitim, yargı ve güvenlik işlerinin sivil bürokrasi tarafından üstlenildiğini görmekteyiz.

(72) Ortaylı, (İ.): a.g.e., s.269.

(73) Heper, (M.): Bürokratik Yönetim Gelenegi, s.67-68.

Mardin'in yaşadıkları dönem içerisinde "orta sınıf" olarak nitelendirdiği Eski Osmanlılar "hâli vakti yerinde" ailelerden gelmekteydiler(74). Kendilerini "Devletin Hizmetlisi"(75) şeklinde gören Eski Osmanlılar, yine kendileri tarafından geliştirilen siyasetin kamu yararına olacağını düşünmüşlerdir(76).

Eski Osmanlılar bürokratik yönetim geleneğinin devamlılığını sağlamak için, kurumların yöneticilerden daha önemli olduğu düşüncesini geliştirmeye çalışmışlardır(77). Reşit Paşa'ya göre, yönetimde tutarlılık ve seviye, kurumların kurulması ve bir yönetim geleneği ile techiz edilmesi suretiyle sağlanabilirdi(78).

Reşit Paşa'nın ileri sürdüğü bu görüş, Sarı Mehmet Paşa'nın görüşlerine tamamen aykırı idi. Devletin nasıl kurtulabileceği yolunda -onsekizinci yüzyılda- görüşlerini açıklamış olan Sarı Mehmet Paşa, "yetenekli Padişahlara sahip olarak Devletin kurtulacağını" belirtmiştir(79).

Eski Osmanlılar kanunlaştırma hareketleriyle, Batıdan aktarılan lâik düşünceleri kurumlaştırmak ve bu kanunların Şeriatın yanında yerlerini almaları

(74) Mardin,(Ş.): "Türkiye'de Orta Sınıfların Üç Devri", FORUM, (1.Şubat, 1957),s.11.

(75) Bu döneme kadar bürokrasi sürekli kendisini Devletin değil, Padişah'ın Hizmetlisi olarak görme eğilimindedir.

(76) Heper,(M.): a.g.e.,s.69.

(77) Heper,(M.): a.g.e.,s.69.

(78) Mardin,(Ş.): "Tanzimat Fermanının Mânâsı: Yeni Bir İzah Denemesi", FORUM, (15 Kasım 1957),s.8.

(79) Mardin,(Ş.): a.g.m.,s.8.

için oldukça yoğun çaba sarfetmişlerdir. Eski Osmanlılar'ın bürokrasinin siyasal bağımsızlığını sağlayabilmek ve kendi programlarını gerçekleştirebilmek için "otoriter bir devlet sistemi" kurmaya çalıştıklarını söylemek mümkündür(80). Söz konusu siyasal bağımsızlığın sağlanabilmesi ölçüsünde, "sivil bürokrasi siyaset uygulayıcısından çok siyaset yapma özelliği ağır basan bir kurum" olmuştur(81). Bu konuda Ali Paşa oldukça büyük gayretler sarfetmiştir. Sarayın bürokrasiye karışmasını önlemek amacıyla, bürokratik kurallara önem vermiş ve böylece saray ile ilişkilerin yalnızca kendi kanalıyla olmasını sağlamaya çalışmıştır. Otokrat bir kişiliğe sahip olan Ali Paşa gibi Fuat Paşa da Bakanlar Kurulunu sarayın müdahalesinden korumaya özen göstermiştir(82). Bunu sağlayabilmek için ve başkalarına güvenemediğinden dolayı, Ali Paşa'nın yetki devrine gitmediği bilinmektedir(83).

Otoriter bir devlet idaresi geliştirmeye çalışan Eski Osmanlılar'a tepki gelmekte gecikmemiştir. İlk muhalefet de "Genç Osmanlılar"dan gelmiştir(84). İktidardaki Tanzimatçıları tenkit eden yeni grubun daha hürriyetçi bir görüşleri vardı(85).

(80) Heper,(M.): a.g.e.,s.71.

(81) Heper,(M.): a.g.e.,s.74.

(82) Davison,(Roderic): Reform in the Ottoman Empire; 1856-1876, s.85.(Aktaran, Heper,(M.): a.g.e.,s.71).

(83) Mardin,(Ş.): "Ali Paşa ve Hürriyet", FORUM,(Kasım-1955), s.10.

(84) Heper,(M.): a.g.e.,s.71.

(85) Küçükömer,(İ.): a.g.e.,s.75,Dipnot:83.

2- Genç Osmanlılar'ın Memuriyet Dönemi

Genç Osmanlılar, devlet otoritesine karşı çıkan ilk entellektüel gruptur(86). Özellikle de, Ali ve Fuat Paşaların otoriter idarelerine karşı çıkmışlardır.

Hükümet faaliyetlerinin açık bir eleştirisini ilk kez 1860'larda, Şinasi ve Namık Kemal ile arkadaşlarının çevresinde görmekteyiz(87). Bir grup oluşturma çabalarıyla birlikte hükümeti eleştirmeye devam eden Genç Osmanlılar, Sadrazam Ali Paşa tarafından İstanbul dışındaki (taşraya) memuriyetlere atandılar. Örneğin, Ali Süavi 1867'de Kastamonu'ya sürüldü(88). Daha sonraki tarihlerde -Prens Mustafa Fazıl'ın çağrısıyla- Paris'te bir araya gelen Genç Osmanlılar, burada yayın faaliyetlerine giriştiler. 1870 yılında İstanbul'a dönen Namık Kemal'in arkasından (Ali Paşa'nın ölümünden sonra), diğerleri de vatanına geri geldiler.

1876 yılında kısa bir süre tahta çıkan V.Murat, Genç Osmanlılar'la temasa geçmiş ve bunların bir kısmını memuriyetlerine geri almıştır. Namık Kemal O'nun özel sekreteri oldu. Genç Osmanlılar'ın en önemli talepleri, politik katılımın geniş bir şekilde sağlanmasıydı; politik katılımın sağlanması rülünü de sivil bürokrasinin üstlenmesi gerektiği fikrini savunuyorlardı(89).

(86) Bu konuda geniş bilgi için bkz.Lewis,(B.):a.g.e.,s.149-172.

(87) Lewis,(B.): a.g.e.,s.151.

(88) Lewis,(B.): a.g.e.,s.152.

(89) Findley,(C.V.): a.g.m.,s.262

Böyle bir idarî kargaşa içerisinde bulunan Osmanlı Devleti'nde ileri sürülen çözümlerin yeterli olmadığını gören bazı Osmanlı aydınları umutsuzluğa da düşmüşlerdir. Hedefin iyi tesbit edilemediğini ileri süren Said Halim Paşa; "bugünkü geriliğimiz varmak istediğimiz hedefin ne olduğunu bilmeyişimizin neticesidir"(90) diyerek görüşünü açıklamıştır. Ayrıca kurulan kurumların, sebebinin Devlet idaresinin noksanlığından daha çok, yönetimde bulunanların "azim ve ehliyetinin kıtlığına ilave olarak, meseleleri kavrayış" noksanlığına bağlayan Paşa, böylece kolay çözüm yolu olarak "ecnebî müesseselerin" alındığını ileri sürmektedir(91).

D- II. Abdülhamid ve Sonrasında Sivil Bürokrasi

Abdülhamid döneminde memuriyete devam eden Genç Osmanlılar'dan bir kısmı fikirlerini terketti. Hükümetle barışıp sürgünden dönen Ali Suavi'ye Galatasaray Lisesi'nin müdürlüğü gibi çok önemli bir memuriyet verildi(92). Fakat Abdülhamid'e karşı ilk ayaklanmada yer alan Ali Süavi, bu ayaklanma (Çırağan Vakası) sırasında öldürüldü.

"Sultan Abdülhamid, 1890'da 'Ne Yapmalı?' diye sorduğunda, kendisine verilen iki projeden İzzet Bey (Paşa)'ın İslâm Birliği projesini kabul etmişti"(93).

(90) Said Halim Paşa: a.g.e.,s.106.

(91) Said Halim Paşa: a.g.e.,s.121.

(92) Lewis,(B.): a.g.e.,s.173.

(93) Küçükömer,(İ.): a.g.e.,s.76.

Böylece, Tanzimat döneminin, Batıcı bürokrat grubu ile padişah beraberliği de bozuluyordu. II. Abdülhamid döneminde bürokrasiyle ilgili "hukukî" düzenlemelerin yapılmasının yanı sıra bir çok konuda olduğu gibi, Sultan önemli bürokratik atamaları kendi elinde tutmuştur. 1876 Anayasasının bürokratik örgüt ve prosedüre ilişkin bir takım düzenlemelere yol açtığını işaret eden Findley, 1877'de personel sicillerinin tutulması için bir sistem geliştirildiğini belirtmektedir. 1879'da çıkarılan "Memurin-i Mülkiye Terakki ve Tekaüd Kararnamesi" ile memur adaylarının seçimi, atanması ve terfiî işlemleri bir düzene kavuşturulmaya çalışılmıştır(94). Bu kararnamede, memur adaylarında aranacak nitelikler, resmî görevlerde nasıl davranılacağı, disiplin cezaları ve Tekaüd Sandığı Kurumu gibi konular düzenlenmiştir. Daha sonra ise, memur atamaları için özel komisyonlar kurulmuş ve Personel işlerine bakan Personel Dairesi (Memurin-i Mülkiye Komisyonu) oluşturulmuştur(95).

Abdülhamid döneminde daha liyakatli bürokrasi oluşturma çabaları görülmektedir. 1883'de çıkarılan bir kanunla memuriyet adaylarında aranacak nitelikler konusunda kesin ölçütler koyularak işe almanın sınavla yapılacağı ilke olarak benimsenmiştir(96). Ondokuzuncu yüzyılın başından itibaren bürokrasinin orta ve alt kademelerine çok az otonomi ve takdir yetkisi ta-

(94) Findley, (C.V.): a.g.m., s.262.

(95) Findley, (C.V.): "Buraucratic Reform and the Remaking of State and Society in the Late Ottoman Empire", s.13. (Akta-
ran, Heper, (M.): Türk Kamu Bürokrasisinde..., s.87-88.

(96) Heper, (M.): a.g.e., s.93.

nınmıştır(97). Böylece orta ve alt kademeler kontrol altında tutulmaya çalışılmıştır. Ayrıca yetki devrine gidilememesinin bir diğer sebebi de, "güvensizlikten" kaynaklanmaktadır. Bunu bürokratik kurallara oldukça önem veren Ali Paşa açıkça ifade etmiştir(98).

Memurların atamaları, ilerlemeleri, emeklilik hakkının tanınması, görevden alınmalarının belirli kurallara bağlanarak bürokraside önemli hukukî düzenlemeler sağlanmıştır. Ayrıca nikâh, doğum ve ölüm, nüfus kağıdı alma, nüfus sayımı yapılması gibi konularda yönetmeliklerle kurallara bağlanmıştır(99).

II. Abdülhamid merkeziyetçi bir yönetim anlayışını sürdürmek istediğinden dolayı, valilere de geniş yetki vermekten yana değildir. Valiler şeklen Dahiliye Nezaretine bağlı olmakla beraber tayinleri saray kâtipleriyle Padişah tarafından yapılmaktaydı(100).

Meclisin kapatılmasından sonra ilk altı sene içerisinde onaltı sadrazam değiştirilmiştir. Güvenebileceği kişilerin olmayışından, kendisine "sadık bürokrasi" arayışından kaynaklanan bir değişikliktir. Yine bu dönemde asker ve sivil bürokrasiye ulaşması istenmeyen Batı kaynaklı fikir akımlarının oluşturduğu gazete ve dergilerin çıkışı sık sık yasaklanmıştır. Mülkiye kökenli pek çok bürokrat da "Abdülhamid'in si-

(97) Heper, (M.): a.g.e., s.90.

(98) Mardin, (Ş.): "Ali Paşa ve Hürriyet", FORUM, (Kasım-1955), s.10.

(99) Çadircı, (Musa): "Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Ülke Yönetimi", Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Türkiye Ansiklopedisi, Cilt-1, s.226.

(100) Çadircı, (Musa): a.g.m., s.226.

yasetini uygulamada kullanılmıştır". Dönemin sivil bürokrasisi, "bürokratik yönetim geleneğini devam ettirmenin" yanı sıra "lâik eğitim" sırasında aldıkları "bürokratik bir kariyer felsefesinin" de savunucusu olmuştur(101).

Bu dönemin bir diğer özelliği de, "hem Eski Osmanlılar'ın seküler siyasalarının, hem de Genç Osmanlılar'ın liberal siyasal özlemleri"nin(102) geçerlilik arzetmemiş aksine reddedilmiş olmasıdır. Özetle bu dönemde, bürokratik yönetim geleneği devam etmekle beraber, bu yaklaşıma sahip sivil bürokratlar "kritik noktalarda bulundurulmamıştır". Bu yaklaşımı benimseyen bürokratlar ise, "İslâmî temelleri olan Abdülhamid rejiminin kontrolü altında" çalışmışlardır. "Batılaşma ve sekülerizasyon çabaları" ise, 1890'lı yıllarla birlikte "askerî bürokrasi tarafından" yürütülmüştür(103).

Şunu da belirtelim ki, dönem içerisinde sivil bürokraside önemli bir büyüme oldu. Memur sayısının 100.000 (yüzbin)i aştığı bilinmektedir(104). Bu da Abdülhamid'in politikası gereği, politikayla ilgilenenleri kontrol altına almak için başvurduğu bir yöntem gibi görünmektedir.

Osmanlı bürokrasisiyle ilgili bu bölümü bitirirken şunu da vurgulamak gerekir ki, Osmanlı'da 1826 yılına kadar Ademi Merkeziyet biçiminin varlığı devam

(101) Heper, (M.): Bürokratik Yönetim Geleneği, s.78-80.

(102) Heper, (M.): "19.Yüzyılda Osmanlı Bürokrasisi", Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Türkiye Ansiklopedisi, Cilt-I, s.251.

(103) Heper, (M.): a.g.m., s.253.

(104) Findley, (C.V.): a.g.m., s.262.

ederken, bu tarihten sonra daha katı bir merkeziyet-
çiliğin varlığını devam ettirdiği görülmektedir. Ay-
rıca Osmanlı Devleti'nde bürokrasi (asker-sivil-dinî)
önceleri Sadrazamın iradesini paylaşma mücadelesi
verirken, Tanzimatla birlikte ağırlık Sultanın irade-
sini paylaşma noktasına varmıştır/kaymıştır. Meşru-
tiyet olgusunu bu açıdan düşünmek yanlış olmayacaktır.

Cumhuriyet'e devredilen ise, askerî ve sivil
bürokrasinin birlikte meydana getirdiği "bürokratik
yönetim geleneği" olmuştur.



Ü Ç Ü N C Ü B Ö L Ü M

TEK PARTİ DÖNEMİNDE BÜROKRASİNİN YAPISI

I- CUMHURİYET TÜRKİYESİ'NİN SİYASAL VE BÜROKRATİK TEMELLERİ

Osmanlı Devleti'nin I.Dünya Savaşı'ndan yenik çıkmasıyla birlikte altıyüz yıllık bir dönem sona ermiş oluyordu. Bu dönemin bitişiyle ortaya çıkan "1919-1922 Türk Devrimi'nin iki yüzü vardır"(1):Vatanın düşman boyunduruğundan kurtulması ve yeni bir Türk Devleti kurulması. Bu amaçlardan birincisine 30 Ağustos 1922'de ulaşıldı. Yeni bir devletin kurulması ise 29 Ekim 1923'te resmen gerçekleştirilecekti.

Bu bölümde öncelikle Cumhuriyetin siyasal temelleri üzerinde durulacak. Buna bağlı olarak, bu yeni devletin bürokratik temelleri, bürokrasinin Osmanlı devlet ve toplum düzenindeki kökleri araştırılarak belirlenilmeye çalışılacak.

A- Cumhuriyet Türkiye'si'nin Siyasal Temelleri

Cumhuriyet Türkiye'si veya başka bir ifadeyle Kemalist devlet yapısal olarak Osmanlı devletinden oldukça farklıdır. "Kemalizmin felsefî kökenleri", Osmanlı-İslâm geleneklerinden çok, "Fransız devrimine, pozitivizme ve solidarizme..." uzamaktadır(2).

(1) Toynbee, (Arnold): Türkiye: Bir Devletin Yeniden Doğuşu, (Çev. Kasım Yargıcı), Milliyet Yay., s.150.

(2) Kazancıgil, (Ali): "Türkiye'de Modern Devletin Oluşumu ve Kemalizm", Türk Siyasal Hayatının Gelişimi. içinde, (Editörler: Ersin Kalaycıoğlu-Ali Yaşar Sarıbay), Beta Yay., 1986, s.171.

Bir yazarın deyişiyile, "1923 Ankarası'nda, Fransız Devrimi ruhunun"(3) dalgalandığını söylemek mümkündür. Bunda en büyük etken kuşkusuz Mustafa Kemal'in oluşturmak istediği toplum modeli ve Cumhuriyet öncesiyle sonrası arasına çekmek istediği çizgi olmaktadır(4).

Mustafa Kemal Cumhuriyet ilkelerini benimsemiş yenibir devlet yapısı kurarak demokrasinin yerleşebileceğine inanıyordu. Ancak bunun için öncü bir kadroya ihtiyaç olduğunu düşünüyordu. Bu amaçla 9 Eylül 1923 tarihinde Cumhuriyet Halk Fırkası'nı (CHF) kurdu. (Fırka, daha sonra, 1931 yılında Cumhuriyet Halk Partisi adını alacaktır). CHF çeşitli müdafa-i Hukuk Cemiyetleri'nin bir araya getirilmesinden oluşan bir teşekküldür. Daha çok asker ve sivil bürokratlardan, oluşan fırka(parti) Türk siyasal hayatında oldukça önemli bir konuma sahip olmuştur.

Cumhuriyetin düşünsel temelleri Batılılaşmadan yana(5) bir başka ifadeyle Genç Türkler'in pozitivist kanadının(6) ideolojik çizgilerini taşımaktaydı. En önemli ilkeler olarak da Milliyetçilik ve Halkçılık kendisini göstermekteydi. Aynı zamanda modernleşme de Türk devriminin önemli içeriklerinden birisidir(7).

(3) Toynbee, (A.): a.g.e., s.154.

(4) Heper, (M.): "Atatürk'te Devlet Düşüncesi", Türk Siyasal Hayatının Gelişimi, içinde, s.228.

(5) Mardin, (Ş.): "Atatürk, Bürokrasi ve Rasyonellik", Atatürk Devrimleri, I.Milletlerarası Sempozyumu Bildirileri (1-14 Aralık, 1973), İstanbul, 1975, s.61.

(6) Kazancıgil, (A.): a.g.m., s.183.

(7) Sarıbay, (Ali Yaşar): "Kemalist İdeolojide Modernleşmenin Anlamı: Sosyo-Ekonomik Bir Çözümleme Denemesi", Türk Siyasal Hayatının Gelişimi içinde, s.189.

Hemen belirtmek gerekir ki, modernleşme Cumhuriyet dönemiboyunca Batılılaşma ile eşanlamlı olarak kullanılmıştır. Bu hedef içinde "Hayatta en hakiki mürşit ilimdir" ilkesi esas olarak alınmıştır. Yeni Türk devletin bütün kurumlarında, daha doğrusu bu kurumları oluşturan felsefenin temelinde, kurumların hem biçimsel hem de işlevleri açısından örgütlenmesini kolaylaştıracak ve düzenin kurulması amacına hizmet edecek bir güç olarak bilimsel bir zihniyet yaratılmak istenmiştir.

1789 Fransız Devrimi'nin meydana gelmesine en büyük katkıda bulunan "milliyetçilik" ve "halkçılık" gibi unsurlar Cumhuriyet için de son derece anlamlı unsurlardı. "Halk" ve "millet" ikilisinin 1923 sonrasında kazandığı statüye bilimsel bir hüviyet kazandırmak amacıyla Mustafa Kemal'in direktifleriyle Dil ve Tarih kurumları kurulmuş ve bu alanlarda çalışmalar yapılmıştır.

Türkiye Cumhuriyeti'nin kurulmasında en büyük pay sahibi olan asker ve sivil bürokrasiyi aynı zamanda siyasal elit olarak görmek, bu dönem için doğru bir değerlendirmeye olacaktır. Bu nedenle Cumhuriyet Türkiye'si'nin bürokratik temellerini ayrı bir başlık altında işlemek yerinde olacaktır.

B- Cumhuriyet Türkiye'si'nin Bürokratik Temelleri

Cumhuriyet dönemiyle ilgili çalışmalarda dikkat edilmesi gereken husus, Cumhuriyet'in devraldığı mirasın göz önüne alınmasıdır. Çünkü Mardin'in de belirttiği gibi "bugünkü Türkiye'de bile geçmiş yüzyılların

değerlerinin izleri hâlâ süregelmektedir." (8). Bu nedenle Cumhuriyet kurulduğunda kendiliğinden oluşmuş bir bürokrasi aramak yerine, Cumhuriyet'in devraldığı ve yaratmak istediği bir bürokrasi düşüncesi gündeme getirilmelidir. Bu cümleden olmak üzere Cumhuriyet'in ilânından sonra Osmanlı asker-sivil bürokrasisinin "Heyet-i mahsusalarca" incelenerek, "Türkiye sınırları dışında kalanlar ve Milli Mücadele aleyhinde çalışanlar"ın ayıklanması anlam kazanmaktadır (9). Diğer taraftan ise, "çekirdek kadro" savaş yıllarında kendileriyle olan bir kısım bürokratların "ayrıcalıklı" mevkilerde yer almasını sağlamıştır (10). Heyet-i mahsusaların incelemesi sonunda geriye kalan ve aralarında "mükemmel idarecilerinin" de bulunduğu Osmanlı memurlar kadrosu, yeni devletin oldukça faydalandığı bir grup olmuştur (11). Zaten çoğu "orta sınıfın aşağı katlarından" gelme devlet memurları ve askerlerden müteşekkil Mustafa Kemal ve O'nun grubu iktidar mücadelesinde galip gelmiştir (12).

Nitekim 23 Nisan 1920'de açılan Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin sosyal kökenleri açısından incelenmesi göstermiştir ki, I.Meclis'te üyelerin % 28'i memur ve öğretmen, % 15'i asker ve % 13'ü hukuk kökenlidir (13).

(8) Mardin, (Ş.): "Yenileşme Dinamiğinin Temelleri", Çağdaş Düşüncenin Işığında ATATÜRK, içinde, Eczacıbaşı Vakfı Yay., İstanbul, 1983, s.24.

(9) Tuncay, (Mete): "Siyasal Miras", Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi-Cilt:7, s.1965.

(10) Tuncay, (M.): Heyet-i Mahsusa'lar (1923-1938)" Kanun-u Esasi'nin 100.Yılı Armağanı, içinde, A.Ü.S.B.F.Yay., Ankara, 1978. s.307-330.

(11) Karpas, (Kemal): Türk Demokrasi Tarihi, s.51.

(12) Karpas, (K.): a.g.e., s.47.

(13) Soysal, (Mümtaz): 100 Soruda Anayasanın Anlamı, İstanbul, 1969, s.39.

Hatta Lewis, "subaylar, memurlar, hukukçular ve gazetecilerin yeni Türkiye'nin özellikle kuruluş aşamasında oldukça önemli bir rol oynadıklarını belirtmektedir(14).

Bu arada belirtmek gerekir ki, 1923-1950 yılları arasındaki siyasal sürece egemen olan(15) bürokrasinin düşünsel temelleri Genç Türkler hareketine kadar uzanmaktadır. Özellikle halkın eğitim yolu ile "uyandırılması" ve dinsel-geleneksel akılcı biçimlerinden farklı olarak, tabii hukuk konusundaki görüşlerini açıklayan sivil bürokrat Ahmet Rıza ile "seçkinlerin" halka yol göstereceğini, bunun da eğitimle sağlanabileceğine inanan Abdullah Cevdet'in düşüncelerinin büyük etkisi olmuştur(16). Bu düşüncelerde, Cumhuriyet döneminden, yöneticiler ve yöneticilik anlayışı bağlamında, neler çıkartılması gerektiği hususu batı kökenli fikirlerin dönem içinde yoğun olarak tartışılmasıyla ortaya konulmaya çalışılmıştır.

"Anadolu'nun bozkırlarında" bürokratik yönetim geleneğini sürdüren askeri bürokrasi(17), Kurtuluş Savaşından sonra sivil bürokrasiyle işbirliğine giderek bu geleneği daha da güçlendirdi.

Cumhuriyetin kurulmasından sonra siyasal elit ile özdeşleşen bürokrasinin yönetim geleneğinden hareketle, 1923-45 yılları arasındaki etkinliği ve tek hâkim olması üzerinde durmaya çalışacağız.

(14) Lewis, (B.): a.g.e., s.455.

(15) Şaylan, (Gencay): Türkiye'de Kapitalizm Bürokrasi ve Siyasal İdeoloji, TODAİE Yay., Ankara, 1974, s.73.

(16) Heper, (M.): Bürokratik Yönetim Geleneği, s.87.

(17) Heper, (M.): a.g.e., s.88.

II- TEK-PARTİ İKTİDARINDA BÜROKRASİ

Mustafa Kemal 20 Eylül 1917'de devrin Harbiye Nazırı Enver Paşa'ya yazdığı özel raporda "yetkililerin rüşvet aldığını", "her türlü yolsuzlukları" yapabilecek durumda olduklarından bahseder(18). Bu nedenle bürokrasiye büyük önem veren Mustafa Kemal "küçümsediği" Osmanlı bürokrasisinden gelme bir kısım görevlilere karşı "temizlik" hareketine girmeyi zorunlu saymıştır(19).

Mustafa Kemal ve "çekirdek kadro" başarılı bir Kurtuluş Savaşı'ndan sonra Türk toplumunu "çağdaş uygarlık düzeyi"ne ulaşmak üzere, son derece radikal yasaallaştırma kararları alabilmişlerdir. Bu amaç için de en büyük görev bürokrasiye düşmüştür.

A- Cumhuriyet'le Birlikte Oluşan Yeni Siyasi Kadro

Mustafa Kemal'in yakın çevresi genellikle itti-had ve Terakki döneminin sorumlu mevkilerinde bulunan askerî bürokrasiden gelmiştir(20). Diğer taraftan İstanbul işgâl edilince kaçıp Ankara'ya gelen aynı dönemin politikacıları da Cumhuriyet için bir kaynak oluşturmıştır(21).

(18) Heper, (M.): a.g.e., s.101.

(19) Bu "temizlik" hareketiyle ilgili olarak geniş bilgi için bkz.Tuncay, (M.): "Heyet-i Mahsusalar", s.307-30.

(20) Selek, (Sabahattin): Anadolu İhtilali, İstanbul, 1968, s.202.

(21) Heper, (M.): a.g.e., s.96.

Kurtuluş Savaşı yıllarında bile "çekirdek kadro" daha geniş çevrelerden pek bir destek görmedi. Geniş halk kitleleri yeni bir savaş için ne hazır ne de istekli idi.

Avcıoğlu bu durumu şöyle özetlemektedir:

"Anadolu köylüsü bitkin, ümitsiz ve güvensizdir. Yüzyıllar boyu, asker diye canını vergi diye malını vermiştir. Hatta bazı köylüler askerlikten kurtulmak için yüzyılların tepkisi ile ya kendilerini sakatlamakta ya dağlara kaçmaktadırlar." (22).

İsmet İnönü "orduyu kurmak için sabahleyin gidip asker alıyoruz, silahlandırıyoruz, akşam üzeri hepsi gidiyorlar" diyerek halkın bıkkınlığını net bir şekilde (23) ortaya koymaktadır.

Eşraf ve ayanın Milli Mücadeleye mali katkısı savaş bittikten sonra ekonomik kazanç ümidine dayanıyordu (24). Nitekim siyasal bürokratik elit ile iyi ilişkiler, kazançlarının devam ettiği 1930'lu yılların sonuna kadar sürmüştür (25).

Bilindiği gibi, Kurtuluş Savaşı çok değişik niteliklere sahip olduğu bilinen muhtelif grupları bir araya getirmişti. Ancak bu ittifak uzun sürmemiştir. Savaş sonrasındaki "İkinci Grup" diye bilinen bir kesim elit, demokratik bir yönetim biçiminin benim-

(22) Avcıoğlu, (Doğan): Türkiye'nin Düzeni, Cilt:1, İstanbul, 1979, s.280.

(23) Avcıoğlu, (D.): a.g.e., s.281.

(24) Heper, (M.): a.g.e., s.97.

(25) Küçükömer, (İ.): a.g.e., s.113.

senmesi üzerinde durmaktaydı(26).

Bu durumda Mustafa Kemal ve arkadaşları üç karşı taktik geliştirdiler(27): Muhalifleri bertaraf etmek, geri kalanları kontrol edebilmek için bir siyasal parti kurmak ve devletin ilkelerinin kabulü için çaba sarfetmek. Böylece ikinci Gruba dahil olan milletvekillerinin hemen hiç birisinin yeniden seçtirilmemesi söz konusu olabilmıştır(28). Siyasi Parti kurmaya gelince, 1919'da kurulan Müdafa-i Hukuk cemiyetleri bir araya getirilerek Cumhuriyet Halk Partisi kurulmuştur(29). Partinin liderliği ve üyeleri de "çekirdek kadro"nun içinde bulunduğu "Birinci Grup"tan oluşmuştur.

Batının bilim yoluyla çağdaş uygarlığı yarattığını ve Türkiye'nin de aynı yolu takip ettiği sürece gelişebileceği tezi "Birinci Grup"un savunduğu bir tezdi. Buna göre eğer laik ve akılcı bir elit grup yaratılabilirse, bu grubla Türkiye'nin çağdaş uygarlık düzeyine çıkması mümkün olabilecekti.

Mustafa Kemal'in çevresindeki siyasal bürokratik elite yeni ilkelerin empoze edilmesi, biçimsel olmayan bir şekilde gerçekleştirilmiştir(30). Çankaya Köşkü'ndeki "sofra", kısa zamanda milli bir kurum haline gelmişti. "Sofra" belli başlı siyasal kadroların oluşması, önemli siyasal kararların alınması için

(26) Toynbee ve Kirkwood: Turkey, S.193(Aktaran:Heper, (M.):a.g.e., s.99).

(27) Heper, (M.): a.g.e., s.99.

(28) Tuncay, (M.): "Siyasal Gelişmenin Evreleri", Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi, Cilt:7, s.1968-70.

(29) Kili, (Suna): Cumhuriyet Halk Partisinde Gelişmeler, Boğaziçi Üniversitesi Yay., İstanbul, 1976, s.21.

(30) Heper, (M.): a.g.e., s.100.

kullanılan bir "yer" olarak Cumhuriyet tarihine geçecektir(31). "Sofra" Mustafa Kemal'in dolaylı hükümet etme biçimiydi. Herhangi bir konuyu önemli ve acele gördüğü zaman, duruma bizzat el koyar ve resmi kanalları atlayarak kendine uygun gördüğü bir biçimde sonuçlandırıyor(32). Özellikle hükümet üyelerinin "entellektüeller" arasından seçilmesine dikkat ederdi; tabiatıyla kendi görüşlerini paylaşan entellektüel grubun mutlak bir önceliği vardı(33).

Türkiye Cumhuriyeti'nin bu ilk yıllarında yeni siyasal kadro, küçük bir çekirdek grubun büyüyerek gelişmesinden ortaya çıkmıştır. Ancak bu grup, siyasal sistemin tamamı göz önüne alınırsa sayıca küçüktü. Askeri, sivil ve dini bürokrasiler ise, büyük çoğunlukla yeni ilkelere yabancı hatta karşı idi. Bunun giderilmesi için eğitim ön plana çıkartılmıştır. Ayrıca yeni yasallaştırma kararları ile de, dinî bürokrasi önemsiz bir kurum haline getirilmeye çalışılmıştır.

B- Bürokrasinin Altın Yıllarının Başlangıcı

Daha önceki bölümde de bahsedildiği gibi, sivil bürokrasi bürokratik yönetim geleneğini sürdürmüş

(31) Konuyla ilgili örnekler için bkz.: Falih Rıfkı Atay, Çankaya, Bates Yay., tarihsiz; Şevket Süreyya Aydemir, Tek Adam, 3. Cilt, Remzi Kitabevi Yay., İstanbul, 1983; Yakup Kadri Karaosmanoğlu, Politikada Kırkbeş Yıl, İletişim Yay., İstanbul, 1984.

(32) Aydemir, (Ş.S.): a.g.e., passim.

(33) Heper, (M.): a.g.e., s.100.

ve Tek-Parti Dönemi(34) boyunca altın yıllarını yaşamıştır(35).

Türkiye Cumhuriyeti devrine geçişle birlikte laik dünya görüşü ön plana çıkmıştır(36). Ama bunu sağlamak için laiklik ve çağdaşlaşmaya dönük bir kadroya ihtiyaç vardı. Mardin'e göre, Türkiye'nin kurumlarını yaratacak ve koruyacak bu kadro, ancak "bürokratik bir orta sınıf" yaratılarak oluşturulabilirdi(37). Bu orta sınıf, yeni devletin temel felsefesini yaşatacak ve yayacak bir fonksiyona sahip kılınacaktı. Yani, bir başka ifadeyle, "devrim misyonerliği" yapacaktı(38).

(34) Türkiye Cumhuriyeti'nde Tek-Parti sisteminin yapısı ve bu bu sistemin demokrasiyle olan ilişkisi hakkında değişik görüşler vardır: Türkiye'de siyasal partiler üstüne çalışmalarlarıyla siyaset bilimi ve tarihine büyük katkılarda bulunmuş olan Tarık Zafer Tunaya, Türk Tek-Parti olayının "geçici" olduğunu ve demokratik bir düzene varmak için bir "köprü" olarak kullanıldığını ileri sürmüştür. Demokratik bir sistemin hazırlayıcısı işlevini yüklediği için de "kendi sonunu kendisi hazırlayan" bir organ olarak gördüğü Tek-Parti sistemini yâni CHP'yi "Vesayet Partisi" kategorisinde değerlendirmektedir: Siyasi Müesseseler ve Anayasa Hukuku, İstanbul, İ.Ü. Hukuk Fak., Yay., 1975, s.410-11. Türk Tek-Parti sistemini aynı bağlamda(demokratik bir sistemin hazırlayıcısı olarak) değerlendiren Fransız Profesör M.Duverger'de konuyu "hakim parti" kavramıyla açıklamaya çalışır. Maurice Duverger, Siyasi Partiler, (Çev: Ergun Özbudun), Ankara,1974,s.358-64.

(35) "Altın Yılları" deyimi Metin Heper'e aittir.

(36) Heper, (M.): "Üniversitelerin İşlevleri ve Toplumsal Değişim", Amme İdaresi Dergisi, Cilt:6, Sayı:1(Mart 1973), s.49.

(37) Mardin, (Ş.): "Türkiye'de Orta Sınıfların Üç Devri", Forum (1 Şubat 1957), s.11.

(38) Us, (Öznur): "Memurluk Prestiji", Amme İdaresi Dergisi, Cilt:6 Sayı:3 (Eylül 1973), s.49.

II. Meclis'te % 66 gibi bir orana sahip olan bürokratlar(39) devleti yönlendirmede ve istekleri biçimde yönetmede ağırlıklarını koymuşlardır. Bürokratların yönetimde bu kadar yoğun olmalarının en önemli sebeplerinden biri olarak, laik ve batılı bir eğitim görmüş kişilerin toplumsal hayatta başka bir iş bulamamalarından dolayı "bürokrat" olmayı tercih etmeleri de gelmektedir(40). Meclisteki bu çoğunluk, Tek-Parti dönemi boyunca devam etmiştir ve "bürokrasi" siyasette de etkin bir rol üstlenmiştir(41).

Nitekim bu dönemde, bürokratik elite siyasal elitin kaynaştığını görmekteyiz. Bunda, bürokrasiye bünyesinde geniş ölçüde yer veren ve halkın gözünde bürokrasi ile özdeşleşen Cumhuriyet Halk Partisi'nin rolü unutulmamalıdır(42).

Kesin batıllılaşma çizgisindeki kararları, tam laikleşmeyi benimseyen ve benimsetmek isteyen yasal-
laştırma faaliyetleri takip etmiştir. Padişahlık ve halifelik kurumları kaldırıldıktan sonra dinî bürokrasi baskı altına alınarak bu bürokrasiye ait İslamî fonksiyonlar ve görevler sivil bürokrasiye 'transfer' edilmiştir. Bütün din adamları ve hukuk görevlileriyle birlikte öğretmenler de devlet memuru haline getiril-

(39) Şaylan,(G.): a.g.e.,s.76.

(40) Şaylan,(G.): a.g.e.,s.75.

(41) 1923-1950 yılları arasındaki dönemi inceleyen Frey, parlamentodaki bürokratların sayısal durumunu tesbit etmiştir: II. Meclis'te % 66, III. Meclis'te % 61, IV.Meclis'te % 60, V.Meclis'te % 65, VI. Meclis'te % 61,VII.Meclis'te % 50 oranındadır. Friedrich W.Frey, *The Turkish Political Elite*, The MIT Press, 1965,s.258,(Aktaran:Şaylan,(G.): a.g.e.,s.76).

(42) Us,(Ö.): a.g.m., s.51.

mişlerdir(43). Dinin Türk toplumundaki genel etkilerini azaltmak yani dinin somut izlerini ortadan kaldırmak için bir takım tedbirler de alınmıştır. Örneğin kişileri "değişiklik" fikrine alıştırmak için Şapka Kanununu çıkartılmış ve 'fes' giymek yasaklanmıştır(44).

Bu dönem içerisinde, özellikle, belirli kilit noktalardaki bürokratlar kanunların uygulanmasında yetkili oldukları gibi, kanunların hazırlanmasında da etkili olmuşlardır. Böyle bir durum ise, Weber'in çizdiği "Yasal-ussal" bürokrasi tipine aykırı düşmektedir. Ama bürokrasinin kanunların hazırlanması sırasındaki etkinliği veya başka bir ifadeyle siyasal kararlara etkisi gelişmekte olan ülkelerde sıkça görülen bir olgudur. Einsenstand'ın(45) belirttiği gibi, bu bürokrasi tipi açık bir şekilde siyasetle uğraşır. Böylece de "parti bürokrasileri" ortaya çıkar. Parti bürokrasileri etkin bir kamu hizmetini yerine getirmekten çok, halkı benimsenen ve belirlenmiş siyasal ideolojilere bağlamaya çalışır. Bizde de Cumhuriyet'in ilk yıllarında, Tek-Parti döneminde bu görevi CHP üstlenmiştir. Tıpkı Hindistan'daki Kongre Partisi. Tunus'ta Yeni Düstur Partisi örneklerinde olduğu gibi.

Hemen belirtmek gerekir ki bürokrat elit-siyasal elit özdeşliğinin temelleri Osmanlı toplum yapısına kadar uzanmaktadır. Bu geleneğin büyük ölçüde taşıyıcısı da (Cumhuriyetin ilk kurulduğu yıllarda başkaca

(43) Howard, A.Reed: "Revival of Islam in Secular Turkey", Middle East Journal (Yaz 1954), s.269 (Aktaran: Heper, (M.): Bürokratik Yönetim Geleneği, s.92).

(44) Sencer (Muzaffer): Dinin Türk Toplumuna Etkileri, İstanbul, 1968, s.129-40.

(45) Einsenstand, (S.N.): "Gelişmekte Olan Ülkelerde ve Yeni Devletlerde Beliren Bürokrasinin Sorunları" (Çev: Ünsal Oskay), A.Ü.SBF Dergisi, Cilt:XX, Sayı:3, 1965, s.230.

bir toplumsal güç olmadığı için) Osmanlı'dan kalan mevcut bürokrasinin kendisi olmuştur. Tabiatıyla bu bürokrasi reforme edilmiş ya da reforme edilmesi gerekliliği vurgulanan bir bürokrasidir.

Bu "altın yıllar"da, bürokrasinin egemenliğini belirtmesi açısından tanınan Ankara Valisi Nevzat Tandoğan'a atfedilen "Memlekete komünizm gerekirse onu da biz yaparız" sözünü hatırlamak gerekir(46). Dönemin bürokrat davranışını apaçık gösteren ve gücünün boyutu hakkında bilgi veren bu söz, bürokrasinin siyasal etkinliği konusunda da bünyesinde önemli ipuçları taşımaktadır.

C- Tek-Parti Döneminde Sivil Bürokrasi

Cumhuriyet'in daha ilk yıllarından başlayarak devlet kadrosu "milliyetçi genç memurların yanı sıra, Babıâli bürokratlarını da barındıran ikili bir karakter taşıyacaktır"(47). Milliyetçi bürokratlar reform hareketleri sırasında, genellikle, Babıâli bürokratlarını karşılarında bulmuşlardır. Bu sebeple başlatılan temizlik hareketlerinden sonra Batılılaştırma programını yürütecek yeni bir bürokratik kuşağın yetiştirilmesi kararlaştırılmıştır(48). Yeni devlet de zaten "bürokratik bir devlet" olacaktı(49).

(46) Küçükömer, (İ.): a.g.e., s.91.

(47) Avcıoğlu, (D.): a.g.e., s.321.

(48) Heper, (M.): a.g.e., s.104.

(49) Selek, (S.): Anadolu İhtilali, s.491.

Böylece yeni kuşak bürokratlarını geliştirmek üzere resmi kuruluşlarca yürütülen eğitime ağırlık verilmiştir. Bu kurumlar vasıtasıyla "pozitivist espri"(50) Türk bürokrasisine sistemli bir şekilde aşılacak istenmiştir. Yüksek eğitim kurumları, "devrimci ilkeleri somutlaştıracak bir hukukî çerçevenin geliştirilmesine yöneleceklerdir"(51). Bu okulların kendilerine biçilen misyonubüyük ölçüde yerine getirmişlerdir. Mezunları Mustafa Kemal ve arkadaşlarının düşüncelerinin yanında yer almışlardır. Genç bürokratlar dinî değerlerden çok devrimci değerleri benimsemişlerdir(52). Bu değerlerin benimsetilmesinde, dönemin siyasal liderleri de kişisel olarak aktif bir rol almışlardır. O yıllarda CHP Genel Sekreteri olan Recep Peker İstanbul Üniversitesi'nde verdiği bir dizi konferansta inkılâp, Hürriyet, Sınıf inkılâbının geçersizliği, Siyasal Partiler ve Çeşitleri gibi konularda düşüncelerini anlatmıştır(53).

Bürokratik elitin bu tür ideolojik etkilenmeleri ve dolayısıyla ideolojik bir siyasal tutum içine girmeleri, "İnönü'nün siyasal hayatta daha etkin hale gelmesi ile" iyice hızlanmıştır(54). İsmet İnönü kişi olarak her konuda ağırlığını koyma eğiliminde idi(55). Kendi damgasını otoriter bir biçimde bürokrasiye de vurmuştur(56). Önceleri inkılâpçı bir dav-

(50) Timur, (Taner): Türk Devrimi, Tarihi Anlamı ve Felsefi Temeli, A.Ü.SBF Yay., Ankara, 1968, s.116.

(51) Heper, (M.): Türk Kamu Bürokrasisinde Gelenekçilik ve Modernleşme, s.107.

(52) Heper, (M.): Bürokratik Yönetim Gelenegi, s.106.

(53) Bu konferansların mahiyeti hakkında bkz.: Recep Peker, İnkılâp Dersleri, İletişim Yay., İstanbul, 1984.

(54) Heper, (M.): a.g.e., s.108.

(55) Aydemir, (Ş.S.): İkinci Adam, Cilt:1, s.9.

(56) Karaosmanoğlu, (Y.K.): Politikada 45 Yıl, s.166.

ranış biçimine sahip olan İnönü zamanla bir "hükümet adamı" olarak belirmiştir. Ama İnönü aynı zamanda bir bürokrattı. İnönü'nün, Türk siyasal hayatı içerisinde, bütün devlet mekanizmasını da bürokratlaştırdığı söylenebilir(57). Bunun yanı sıra İnönü döneminde, işe almada siyasal bağlılık, liyakat kriterinden daha fazla ağırlık kazanmıştır. Böylece de, 1930'ların sonuna doğru bürokratik eliti siyasal elitten ayırmak gittikçe güçleşmiştir. Hatta Türk siyasal bilimlerin terminolojisinde bazen, bürokratik ve siyasal elite yalnızca "bürokratik elit" denilmektedir. Heper, bir başka çalışmasında, bu dönem bürokratinin birincil amacının, "kamu çıkarını kendi bildiği yolda ve toplumun yararına olacağına inandığı biçimde"(58) tayin ettiğinden bahsetmektedir. Böylece bürokrasi, teknik düzeyde verim konusunu ikinci plana atarak birer siyasal norm olan milliyetçilik, halkçılık ve laikliğe fazlaca önem vermiştir. Bu da sivil bürokrasinin biçimsel değil özsel bir akılcılığı benimsediğini göstermektedir(59). Bunun neticesinde sivil bürokrasi, 1930'lu yıllar içerisinde siyasal hayatta iyice sivrilmiştir.

D- Cumhuriyet Sonrasında Sivil Bürokrasi'de Yapılan Değişiklikler

Bu başlık altında Cumhuriyet'ten sonra yapılan

(57) Heper, (M.): a.g.e., s.108-10.

(58) Heper, (M.): "Ekonomik ve Sosyal Gelişme Sürecinde Bürokrasi: Bir Tipoloji ve Bazı Düşünceler", Anıme İdaresi Dergisi, Cilt:13, Sayı:2(Haziran 1980), s.75-6.

(59) Heper, (M.): Bürokratik Yönetim Geleneği, s.112.

değişiklikler üzerinde duracağız: Sivil bürokraside meydana gelen hukukî, malî ve sosyal statü değişikliklerinden bahsettikten sonra bürokratların dönem içerisinde oluşan sayısal boyutları konusunu incelemeye çalışacağız.

1. Bürokratların Hukukî Statüsü

Cumhuriyet döneminde devlet memurlarının durumu ile ilgili olarak çıkartılan kanunların sayısı binleri bulmuştur(60). Ancak bu çalışmanın amacı memurlar hukukunu ortaya koymak olmadığı için sadece bu kanunların bürokratları ilgilendiren taraflarını ele alacağız.

Cumhuriyet döneminde memurlar hukukuna ilişkin ilk düzenleme 1926 tarihli ve 788 sayılı "Memurin Kanunu"dur. Bu kanun çeşitli değişikliklerle 1970 yılına kadar uygulanmıştır.

788 sayılı kanunun 1.maddesinde memur şu şekilde tanımlanır: "Kendisine devlet hizmeti tevdi olunan ve sicili hususunda mukayyet olarak umumî ve yahut hususî bütçelerden maaş alan kimseye memur denir." Daha sonra 4. maddede memur olmanın genel şartları ve nitelikleri açıklanmıştır: a) Türk olmak, B)Siyasi haklara sahip bulunmak, c) İyi ahlâk sahibi olmak, d) En az ortaokul mezunu olmak, e)Askerlik hizmetini yapmış olmak, f) Sağlıklı olmak ve g) Yabancı uyruklu biriyle evli olmamak. 788 sayılı kanun sadece genel

(60) Demir,(İ.): Cumhuriyet Öncesi ve Cumhuriyetin 50.Yılında Devlet Memuru, Devlet Personel Dairesi Yay.,Ankara,1973, Önsöz'den

hükümleri ortaya koymuş, ayrıntıları her kuruluşun kendi özel kanunlarına bırakmıştır(Geçici II.Madde).

Daha sonraki maddelerde derece yükselmesi, kademe ilerlemesi disiplin ve muhakeme, sınıflandırma, ödevler, yasaklar, haklar ve memurluğun sona ermesine ilişkin hükümlere yer verilmiştir.

788 sayılı kanunun en dikkate değer hükümlerden birisi, 42. madde'de getirdiği düzenlemedir. Bu madde ile idarenin yetkisi kısıtlanmakta ve memurun güvencesine ağırlık verilmektedir. Amirlerin yetkilerini hukuka aykırı bir şekilde kullanmaları ihtimaline karşı memura güvence sağlanmıştır(61). Bürokrasiyi hukukî düzenlemeler vasıtasıyla güvence altına alan Cumhuriyet yönetimi böylece "devrim misyoneri" olarak gördüğü bürokratlara sahip çıkmıştır. Özetle, bu dönemde çıkarılan kanunlar, memuru koruyucu nitelikte olmuştur.

Weberyen teoride memur hür ve sadece resmî sorumlulukları bakımından otoriteye tabiidir. Ancak bu dönemde, patrimonyal bürokrasiden rasyonel-hukukî bürokrasiye doğru bir yöneliş olduğu halde büyük ölçüde patrimonyal ilişkiler varlığını sürdürmüştür. Meselâ 1930 yılında Samsun'da Belediye Başkanının "sofradan" kalkması olayını Başar şöyle anlatır: "Gazi'nin sesi gürledi: Vali Paşa hazretleri, Belediye reisini.... gördünüz mü?... Şehirlerine.. misafir geliyoruz; soframıza yemek yiyerek geliyor. İçki ikrâm ediyoruz,

(61) Atatürk Döneminde Devlet Personel Rejimi(1923-1938) Devlet Personel Dairesi Yay., Ankara,1982,s.30.

içmiyor; sonra da bir reisisicumhur sofrasından bize sormadan defolup gidiyor..." Bu olaydan iki gün sonra seyahata iştirak eden Mülkiye Müfettişi Necati Bey "bazı sebeplerle" Valiye ve Belediye Başkanına iştene el çektiriyor(62). Bu olaydan da anlaşıldığı gibi Weberyen rasyonel-hukukî otoritenin yerleşmemiş olduğunu söylemek mümkündür. Bu dönemde daha çok, Heper'in belirttiği gibi, "patrimonyal-hukukî" bürokrasiden söz edilebilir.

2- Bürokrasinin Malî Durumu

İcra Vekilleri heyeti reisi Fethi Bey'in 14 Ağustos 1923 tarihinde Meclis'te okunan hükümet programında üzerinde durduğu hususlardan birisi de memurların maddi durumlarının düzeltilmesi olmuştur. Memurların düzenli bir maaşa kavuşturulması için yoğun çalışmalara başlanmıştır(63).

31.3.1926 tarihinde kabul edilen 788 sayılı kanun ile memur maaşlarının her ayın başında peşin ödenmesi, sosyal ve coğrafi durumu müsait olmayan bölgelerde görev yapan memurların maaşlarına 1/3 ve bir misli zam yapılması konusunda hükümler getirilmiştir. Böylece de maaşların ödenmesi bir düzene bağlanmıştır. 788 sayılı kanun ile memurların maaşları 19. derecede en az 10, en çok 150 lira, emsalleri ise en az 2,7 ve en çok 4 olarak belirlenmiştir. Ayrıca memur maaşlarından kesilmekte olan resim ve pul vergilerinin

(62) Başar, (Ahmet Hamdi): Atatürk'le Üç Ay, AİTİA Yay., Ankara, 1981, s.36.

(63) Tutum, (Cahit): Türkiye'de Memur Güvenliği, TODAİE Yay., Ankara, 1972, s.77.

dışındaki vergilerde kaldırılmıştır(64).

1929 tarihinde çıkartılan 1452 sayılı "Devlet Memurları Maaşatının Tevhit ve Teadülüne Dair Kanun"la tüm devlet memurluğu sistemini yeniden şekillendiren düzenlemeler getirilmiştir. Bu kanun ile Türkiye'de ilk defa Barem usulüne geçilmiştir. Memurluk dereceleri, bu derecelerin maaş asıllarının düzenlenmesinin yanı sıra % 10 ila % 60 arasında yapılan olağanüstü yardımları, çocuk, yakacak zamları, gibi ek tutarlar maaşa dahil edilmiştir.

Bu dönemde sivil bürokrasi ile askeri bürokrasinin maaşları arasında pek fazla bir farklılaşma söz konusu değildir. Meselâ valilerle generallerin maaşları birbirine eşittir.

1492 sayılı kanun, memur maaşlarından herhangi bir kesinti yapmaksızın ödenmesi üzerinde dururken; 1929 Dünya İktisadi Bunalımı sebebiyle memur maaşlarından 1931 yılında iktisadi bunalım vergileri kesilmeye başlanmıştır. Ama bu geçici bir durumdur.

Bu gelişmelerden sonra 1939 yılında memur maaşlarını yeniden düzenleyen 3656 sayılı kanun çıkartılmıştır. II.Dünya Savaşı'nın yarattığı sosyo-ekonomik problemler geniş ölçüde hissedildiği bir dönemde çıkarılan 3656 sayılı kanun ile memurlara bir takım yardımlar yapılmıştır. Kamu personelinin ekonomik sorunları tam olarak giderilemediği için kurumların kuruluş

(64) Atatürk Döneminde Devlet Personel Rejimi, s.33-4.

kanunlarında değişiklikler yapılarak yahut özel kanunlar çıkarılarak kamu personelinin maddi yönden tatmin edilmesi yoluna gidilmiştir(65).

3656 sayılı kanuna göre, dereceler itibariyle maaş asılları ve tutarları şöyle belirlenmiştir:

Tablo 1. 3656 Sayılı Kanuna Göre Memur Maaşları

<u>Derece</u>	<u>Maaş Asılları</u>	<u>Tutarı</u>
1	150	600
2	125	500
3	100	400
4	90	300
5	80	260
6	70	210
7	60	170
8	50	140
9	40	120
10	35	100
11	30	85
12	25	75
13	20	60
14	15	50
15	10	40

Kaynak: Tozan, (S.)-Cevan, (F.): a.g.e.,s.9.

Ancak bu dönemde maaşların yanı sıra, her ay sürekli olarak Ankara'da bulunan memurlara "muvaakat tazminat" adı altında ödenek veriliyordu(66).

(65) Tozan, (Saim)-Cevan, (Feriha): Kamu Personeline Sağlanan Mali ve Sosyal Haklar(1939-1976), Devlet Personel Dairesi Yay., Ankara, 1977,s.8.

(66) Tozan, (S.)-Cevan, (F.): a.g.e.,s.10.

Bu bakından iki yıl sonra 4176 sayılı "Memur ve Müstahdemlere Verilecek Fevkâlâde Zam Hakkında Kanun" 30.1.1942 tarihinde çıkartılmıştır. Bu kanunla memurlara yaklaşık % 15 ile % 25 arasında zam yapılmıştır. Bu durum Tablo-2'de gösterilmiştir.

Tablo 2. -4178 Sayılı Kanuna Göre Memur Maaşları

Derece	Zam Oranı %	Zam Tutarı (TL)	Net Maaş Tutarı (TL)
1	15	64.95	498.27
2		54.74	419.73
3		44.50	341.17
4		33.76	258.83
5		29.36	225.11
6	20	23.86	182.96
7		25.90	155.44
8		21.95	131.70
9		18.91	113.50
10	25	16.05	96.30
11		13.75	82.50
12		12.21	73.30
13		10.43	62.59
14		8.72	52.35
15		7.01	42.09

Kaynak: Tozan, (S.)-Cevan, (F.): a.g.e., s.11.

Görüldüğü gibi 1. derecedeki memurun maaşında 64.95 lira bir artış olurken, 15. derecedeki memurun maaşında da 7.01 liralık bir artış sağlanmıştır. Yine aynı kanuna göre, 1500'den yukarı rakımlı yerlerde sürekli olarak görev yapan memurlara 6 ay boyunca (Ekim-mart arası) yakacak zammı verilmesi hükme bağ-

lanmıştır. Ayrıca bu zamlar herhangi bir vergiye tabi olmamıştır.

1942 yılında çıkartılan bir diğer kanun da 4306 sayılı "Devletçe Parasız Verilecek Giyim Eşyası Hakkında Kanun"dur. Bu kanunla memurlara derecelerine göre kumaş ve ayakkabı verilmesi öngörüldü. Hatta memur eşlerine de bu kanundan yararlanma imkânı tanınmıştır.

Yine aynı dönemde 1943 tarih ve 4500 sayılı kanunla da memurlara bir aylık maaşları ve olağanüstü zamların tutarı kadar ek ödemede bulunulması hükmü getirilmiştir(67). Bu olağanüstü dönemdeki hem nakdi hem de aynî yardımlar bir süre daha devam etmiştir.

Nitekim II.Dünya Savaşı döneminde bir çok ihtiyaç maddesi bulunmaz hale gelmiştir. Sıkıntısı çekilen ihtiyaç maddelerinin kamu personeline dağıtılması veya para karşılığında verilmesi sağlanmıştır. Aynî yardımlar arasında kömür, yağ, şeker ve pirinç gibi maddeler bulunmaktadır(68). Söz konusu aynî yardımların ne şekilde yapılacağı ve kapsayacağı maddeler Bakanlar Kuruluna bırakılmış ve yardımın parasal değerinin ayda 15 liradan az olamayacağı ifade edilmiştir(69).

Memurların nakdi statüsü açısından bir diğer önemli kanun da 1944 tarih ve 4598 sayılı kanundur. Bu kanunla damemurlara yenibir takım haklar tanınmıştır.

(67) Tozan,(S.)-Cevan,(F.): a.g.e.,s.13-4.

(68) Karpaz,(K.): a.g.e.,s.117.

(69) Tozan,(S.)-Cevan,(F.): a.g.e.,s.13.

Ankara'da oturan memurlara ödenecek "muvakkat tazminatlar"da değişiklikler yapılarak, oranlar yükseltilmiştir(70).

Bu dönemde memurlara olağanüstü düzeyde zamlar, aynî ve nakdî yardımlar yapılırken, diğer taraftan aynı dönemde çiftçilerden aynî olarak "vergi" alma yoluna gidilmiştir. Böylece zaten savaş yıllarının verdiği sıkıntı altında ezilen tarım kesimi artırılan vergilerle çok daha güç durumda kalmıştır(71). Yetkin'in belirttiği gibi, II.Dünya Savaşı nedeniyle konulan bu vergiler, "yükünü halk kitlesinin" çekmiş olduğu vergilerdir(72).

Bütün bu gelişmeler, "çevre"nin siyasal iktidara karşı bir potansiyel olarak zaten varolan güvensizlik eğilimlerini daha da arttırmıştır.

Özellikle 1939-1945 döneminde verilen bu malî yardımlar benzer şekilde silahlı kuvvetler personeline 2847 sayılı kanuna tabi personele(73), KİT personeline, yargıçlara, savcılara ve üniversite öğretim üyelerine de yapılmıştır. Ancak bu dönemde işçiler için aynı düzeyde yardımların yapıldığını söyleyemeyiz: Bu dönemde yürürlükte olan 3008 sayılı İş Kanunu'nun 72. maddesi gereğince grev ve lokavt yasaklanmıştır(74).

(70) Tozan, (S.)-Cevap, (F.): a.g.e., s.14.

(71) Bu vergilerin çeşitleri ve oranları hakkında geniş bilgi için bkz: Yetkin, (Çetin): Türkiye'de Tek Parti Yönetimi (1930-1945). Altın Kitaplar Yay., İstanbul, 1983, s.193-213 ve Goloğlu, (Mahmut): Millî Şef Dönemi, s.173-179 arası.

(72) Yetkin, (Ç): a.g.e., s.194.

(73) 2847 Sayılı Kanun, "Devlet Demiryolları ve Limanları İşletme Umum Müdürlüğü Memur ve Müstahdemlerin Ücretlerine Dair Kanun"dur.

(74) Tozan, (S.)-Cevan, (F.): a.g.e., s.15-46.

Memurların mali statüsü bölümünde şimdiye kadar verilen bütün rakamların anlamlı kılınması ancak bazı mukayeselerin yapılmasıyla sağlanabilir. Bu mukayese imkanını da geçinme indeksleri verebilir.

Bu amaçla aşağıdaki tablolarda memurların barem derecelerine göre brüt ve net maaş tutarları, artış nisbetleri ve Ankara şehri geçinme indeksi verilmektedir.

Tablo 3. 1939 - 46 Arasında Memur Maaşlarında Net-Brüt Artış Nisbetleri

BAREM DERE- CELE- Rİ VE ASLİ MAAŞ	BRÜT MAAŞ TUTAR VE NİSBETLERİ			NET MAAŞ TUTAR VE NİSBETLERİ		
	1939 YILI MAAŞ TU- TARI	1946 YILI MAAŞ TU- TARI	ARTIŞ NİSB.	1939 YILI MAAŞ TU- TARI	1946 YILI MAAŞ TU- TARI	ARTIŞ NİSB.
1. 150	600	1.020	170	426	451	153
2. 125	500	895	179	359	581	163
2. 100	400	770	193	292	510	175
4. 90	300	645	215	222	436	196
5. 80	260	570	217	193	389	202
6. 70	210	493	234	157	342	218
7. 60	170	420	247	128	294	230
8. 50	140	370	264	108	261	242
9. 40	120	320	267	93	228	245
10. 35	100	270	270	79	194	266
11. 30	85	245	288	68	177	260
12. 25	75	220	293	60	160	292
13. 20	60	190	325	49	145	315
14. 15	50	170	340	41	129	292

Kaynak: D.İ.E., Memurlar İstatistiği, s.5.

Tablo 4.- 1938 - 46 Yılları Arasında
Ankara Şehri Geçinme
İndeksi

<u>Yıllar</u>	<u>Geçinme İndeksi</u>
1938	100.00
1939	102.00
1940	112.40
1941	130.70
1942	220.50
1943	302.60
1944	327.20
1945	344.60
1946	359.50

Kaynak: DİE, Memurlar İstatistiği, s.5.

Yukarıdaki iki tabloda verilen memur maaşları ve Ankara şehri geçinme indeksini mukayese ettiğimizde, bu dönemde memur maaşlarında çok az bir "aşınma"nın olduğu söylenebilir. Ama toplum içerisindeki diğer zümrelerin bulunduğu durum gözönüne alınırsa, memurların mali statülerinde nisbi bir ilerlemeden rahatlıkla sözedilebilir.

Görüldüğü gibi 1923-1945 döneminde bürokrasi, sağlanan malî haklar bakımından da "altın yıllar"ını yaşamıştır. Hatta bu dönemde "devlet memurluğu", toplumda en çok tercih edilen meslek olarak görülmüştür.

3- Bürokratların Sosyal Statüsü

Cumhuriyet döneminde siyasal iktidarların bürokrasiden beklentileriyle paralel olarak sosyal sta-

tülerinde de bir takım düzenlemeler yapılmıştır.

Nitekim 19 Mart 1925 tarih ve 586 sayılı "Ankara Memurin Kooperatifi Teşkili İçin Ankara'da Bulunan Bilumum Memurin Mâtahsisat Nüfus Maaşlarının Avans Olarak Tahsisi Hakkında Kanun", memurlara sosyal yardım amacıyla çıkarılmıştır(75).

Hemen belirtmek gerekir ki, Cumhuriyet dönemi, imparatorluk dönemi ile mukayese edildiğinde, bürokratların sosyal statüleri alanında yapılan düzenlemelerle de imparatorluk döneminden çok daha ileridir(76).

31.3.1926 tarihli 788 sayılı Memurin Kanunu ile memurlara her yıl bir ay izin hakkı tanınmıştır. Ayrıca 79. maddeyle de, amirlerin muvafakatıyla, sekiz güne kadar mazeret izni verebilme şartı getirilmiştir. Bunun yanı sıra, resmî doktor raporuyla memurun hastalık izni alabileceğini kabul etmiştir.

788 sayılı Memurin Kanununun 84. maddesinin (D) fıkrası, "memleket dahilindeki resmî ve hususî sağlık kurumlarında tedaviler lüzumu fennen sabit olanların tedavi ve yol masrafları ait oldukları bakanlıklarca ödenir" hükmünü getirmiştir. Bu fıkra 9.3.1938 tarihli 3335 sayılı Kanunun birinci maddesi ile, Devletçe tedavi ettirilmekte iken vefat edenlerin cenaze giderlerinin de çalıştıkları daire bütçesinden verileceği hükmü eklenmiştir.

Yine 788 sayılı kanunla emeklilik 25 yıl olarak

(75) Atatürk Döneminde Devlet Personel Rejimi, s.36.

(76) a.g.e., s.36-8.

belirlenmiştir. Ancak bu süre polislerde 22 yıldır. 25 yıldan fazla veya eksik hizmette, her yıl için yirmi beş yıllık emekli maaşının yirmibeşte biri arasında zam veya indirim yapılmaktadır. Altmış beş yaşını dolduran memur re'sen emekli edilmekte: Yirmibeş sene hizmet eden memura son on sene içinde aldığı en yüksek maaşın yüzde ellisi emekli aylığı olarak bağlanmaktadır.

Tedavisi mümkün olmayan ve görev yapamaz hale gelen hastalara veya yakınlarına, en az üç hekimden teşkil edilmiş bir sağlık kurulundan bunu tesbit eden rapor aldıkları takdirde malûl aylığı verilmektedir.

Çalışmanın önceki bölümlerinde sosyal yardımlar konusundan bahsettiğimiz için burada tekrar değinmeyeceğiz. Aslında memurların sosyal, malî ve hukukî statüleri iç içe girmiş bir vaziyettedir.

Bürokrasi kendisine sağlanan bu imkânlar sayesinde toplumda ayrı bir "statü"ye sahip olmuştur. Zaten Cumhuriyet Türkiye'si için bürokrasinin asıl amacı, inkılâpların yerleştirilmesi olmuştur.

4- Bürokrasinin Sayısal Boyutu

Bürokrasideki sayısal değişikliğin boyutları, aynızamanda bürokrasinin toplum içindeki yerini anlamamıza da yardımcı olacaktır.

Daha önceki bölümlerde de bahsedildiği gibi,

Cumhuriyet yönetimi büyük ölçüde Osmanlı memur kadrosunu devralmıştır. Osmanlılar'da 1910 yılında 9185'i Merkez'de, 128.353'ü Taşra'da olmak üzere toplam 137.538 memur vardır(77).

Cumhuriyet'in ilk yıllarında bürokrasinin sayısal boyutu genel nüfusla mukayese edildiğinde, oranın az olduğu dikkatimizi çekmektedir.

TABLO 5. - KAMU GÖREVLİLERİNİN 1931-1946 YILLARI ARASINDA SAYISAL EVRİMİ VE DAĞILIMI

	1931	1938	1946
Genel Bütçe	58.118	55.624	85.462
%	55.8	41.2	38.4
Katma Bütçe	16.818	32.827	66.201
%	16.1	24.3	29.8
İk.Dev.Teşek.	-	7.331	18.538
%	-	5.4	8.3
İl Öz.İdar.	23.999	28.408	29.261
%	23	21	13.1
Belediyeler	5.180	10.589	22.703
%	4.3	7.7	10.2
Genel Toplam	104.115	134.779	222.166
%	100.0	100.0	100.0

Kaynaklar: Memurlar İstatistiği 1931, 1938, 1946.

Tablodan da anlaşıldığı gibi, toplam memur sayısı 104.115 iken, Tek-Parti dönemi boyunca 1946'da bu rakam iki katından daha fazla artarak 222.166'ya yükselmiştir.

(77) Memurlar İstatistiği 1931, Yayın No:23, D.İ.E., 1932,s.59.
(Aktaran: Gülmez, (Mesut), "Türk Kamu Görevlilerinin Sayısal Evrimi", Anıme İdaresi Dergisi, c.6,s.3,Eylül-1973,s.31).

Bu dönem içerisinde en çok artış ise, katma bütçeli kuruluşlarda olmuştur: 1931 yılında 16.818 iken 1946 yılında 66.201'e yükselmiştir. Ancak bunun sebebi 1931 anketinde Genel Bütçeye dahil olan PTT Genel Müdürlüğünün bu dönemde Katma Bütçeli Daireler arasına alınmasıdır(78).

Personel sayısındaki bu iki misli artışın en büyük sebebi, Katma Bütçe ve İktisadi Devlet Teşekküllerinin artışıdır. Özellikle Devlet Demir Yolları, Denizbank, PTT ve Orman Genel Müdürlüklerinin maaş ve ücretli personelinin bu dönemde iki kat arttığı görülmektedir(79).

Diğer bir ifadeyle, devletin doğrudan iktisadi faaliyetlerde bulunması memur kadrolarının sayısal boyutlarını genişletmiştir.

Bu dönemde idarî nüfus genel nüfustan daha hızlı artmıştır. Bu artış oranı daha sonraki yıllarda, bahsedilen döneme nazaran azalmıştır. Artış oranının hızlı olmasının en önemli sebebi, kamu iktisadî kuruluşlarının henüz yeni kurulmuş olmasıdır. Kamu görevlilerinin sayısal boyutlarının artmasına bir diğer sebep ise, tek işverenin devlet olması, özel sektörün henüz gelişmemiş olmasıdır.

1931-38 arasında genel nüfus ortalaması yüzde 2,8 oranında artarken, idarî nüfus ise % 4,2 oranında artmıştır. 1938-46 döneminde ise genel nüfus % 1,58, idarî nüfus ise % 8,1 oranında artmıştır (80).

(78) Gülmez,(M.): a.g.m.,s.33.

(79) Gülmez,(M.): a.g.m.,s.34.

(80) Gülmez,(M.):a.g.m.,s.36

Böylece bu bölüme kadar bürokratların hukukî, malî, sosyal ve sayısal durumlarını gözden geçirmiş olduk. Şimdi ise, bürokrat-parti (CHP) ilişkisi üzerinde durulduktan sonra, bürokrasinin siyasî etkinliğinin boyutları tartışılacaktır.

III- PARTİ DEVLETİNİ OLUŞTURMA ÇABALARI

Cumhuriyet'in kuruluş aşamasında ve sonrasında, muhalif grupların var olduğu bilinmektedir. Özellikle hükümete karşı muhalefet hiç eksik olmamıştır, ancak Halk Fırkası (sonra CHP) safları içinde kalmıştır. Bu parti - içi muhalefet kendisini, en çok da 1924 Anayasası'nın tartışmalarında göstermiştir. Burada bu siyasî çatışmalar konumuzun sınırlarını aşması nedeniyle girmeyeceğiz. Fakat Parti Devletini oluşturma süreci içerisinde de, özellikle, o dönemde kurulan Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası (TpCF) ve Serbest Cumhuriyet Fırkası (SCF) olayına kısaca değinmeye çalışacağız (81).

Halk Fırkası'ndan istifa eden bir grup mebus, 17 Kasım 1924'de TpCF'nı kurmuşlardır. Gazi Mustafa Kemal bu yeni fırkaya karşı cephe almıştır. London Times muhabirinin sorularına verdiği cevaplarda da, özetle, şöyle demiştir: "TpCF'nin programında, mevcut fırkanın umdelerinden hariç ve mevzu-u münakaşa ol-

(81) Konuyla ilgili geniş bilgi için bkz: Tunçay, (M.): Türkiye Cumhuriyeti'nde Tek-Parti Yönetiminin Kurulması (1923-1931), Yurt Yayınları, Ankara, 1981; Goloğlu, (M.): Tek Partili Cumhuriyet; Karpaz, (K.), Türk Demokrasi Tarihi; Yetkin, (Ç.), Türkiye'de Tek-Parti Yönetimi; Aydemir, (Ş.S.): Tek Adam, Cilt-III, Aydemir, (Ş.S.): İkinci Adam, Cilt-I; ve Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi, "Siyasal Partiler" Ana Başlığı, Cilt-8.

mağa değerli esaslı bir prensip ve fikir görülmüyor" (82).

Dönem içerisinde meydana gelen bir takım ayaklanmaların bastırılması amacıyla çıkarılan Takrir-i Sükûn Kanunundan faydalanılarak TpCF, 3.6.1925 tarihinde tam olarak kapatılmıştır. Bundan sonraki seçimleri değerlendiren Aydemir: "...seçimler tek parti ve tek liste halinde yürüyordu. Adaylar daha ziyade, Ankara'da görevli memurlarla, dar ve profesyonel siyasetçi çevrelerden seçiliyordu" diyerek dönem içerisindeki etkinliğin bürokraside olduğunu vurgulamaktadır (83).

A- "Kazanan Bürokrasi"

Mustafa Kemal, genel olarak, Cumhuriyet'in "manzara"sından memnun değildir. Bunu ilk olarak 1930 yılının ortalarında Fethi Bey'e açıklamıştır: "Bugünkü manzaramız aşağı yukarı bir dictature manzarasıdır... (ve) ben öldükten sonra arkamda kalacak müessese, bir istibdat müessesesidir" (84). Buradan hareketle ve Mustafa Kemal'in istekleri doğrultusunda kurulan Serbest Cumhuriyet Fırkası'nın ömrü çok kısa olmuştur: 17 Kasım 1930'da kendi kendini kapatmıştır (85).

Aslında Serbest Cumhuriyet Fırkası'nın kurul-

(82) 11 Aralık 1921, Tarihli Hakimiyet-i Milliye'den, (Aktaran, Tunçay, (M.): a.g.e., s.104.)

(83) Aydemir, (Ş.S.): İkinci Adam, Cilt-I, s.388.

(84) Okyar, (Fethi): Üç Devirde Bir Adam, s.392-93. Hatta Başvekil'in de (İsmet İnönü) bir muhalefet partisine istekli görüldüğü belirtilmektedir.

(85) Serbest Cumhuriyet Fırkası 12.8.1930'da kurulmuş ve 17.11.1930'da feshedilmiştir.

ması, Cumhuriyet Halk Fırkası için yararlı da olmuştur. Çünkü böylece, partinin "çürük" yanları açığa vurularak, temizlenecek, dolayısıyla parti (CHP) güçlenecektir(86). Hatta Fethi Bey, Serbest Cumhuriyet Fırkası'nın kurulmasıyla, hükümete karşı kimlerin neler düşündüğü, karşıt eğilimlerin ne durumda olduğunu görmek ve bunları Serbest Cumhuriyet Fırkası'nda toplayarak denetleyebilmek amacının paralellik taşıdığını vurgulamaktadır.

Bizim asıl üzerinde duracağımız konu, 1930 yılında yapılan Belediye seçimleridir. Bu yerel seçimlerin sonucunu, H.R.Soyak, şöyle anlatmaktadır: "...bir gün kendisine (Atatürk) hemen hepsi Cumhuriyet Halk Fırkası'nın lehine olarak gelen seçim haberlerini arzettiğim sırada bana 'Hangi fırka kazanıyor?' diye sormuş; 'Tabii bizim fırka Paşam' cevabını vermiştim... (O)... gülmüş; 'Hayır efendim... kazanan idare Fırkasıdır çocuk!.. Yani Jandarma, Polis, nahiye müdürü, kaymakam ve valiler...' (87). Bürokrasinin ne kadar güçlü olduğunu dönemin Reisi cumhur'u dahi ifade etmektedir. Böyle bir netice, Aydemir'in 1924 Anayasasıyla ilgili olarak ortaya koyduğu düşüncesini de doğrulamaktadır: "... yeni devletin, Anayasanın yapısına uyularak, klasik bir idare Devleti, Bürokratik Devlet... olarak gelişmesi mukadderdi. Nitekim öyle oldu." (88).

Cumhuriyet ideolojisinin "devrim misyoneri" ola-

(86) Okyar, (F.): a.g.e., s.490-91.

(87) Soyak, (Hasan Rıza): Atatürk'ten Hatıralar, Cilt II, Yapı ve Kredi Bankası Yayınları, İstanbul, 1973, s.436.

(88) Aydemir, (Ş.S.): İkinci Adam, Cilt-I, s.341.

rak görev yapan bürokrasi, siyasi hayattaki etkinliğine devam etmiştir. Bu etkinliğin en önemli dayanaklarından birisi de, "üstün merkez", "uyan kenar" geleneğinin varlığını sürdürmesidir(89). Siyasi etkinlik sonucunda, bürokrasi kararları uygulamaktan daha çok kararların alınmasına katkıda bulunmuştur.

Daha önceki bölümlerde de belirtildiği gibi, bu dönem içerisinde bürokrasi lehine çıkarılan; hukukî, malî ve sosyal statüleri belirleyen kanunlar da, "kazanenin bürokrasi" olduğunu doğrulamaktadır.

B- Üniversite Reformu

1933 yılında gerçekleştirilen "Üniversite Reformu", siyasal iktidarın desteği olacak bir üniversite oluşturulması amacıyla da yapılmıştır(90).

Dönemin yazarlarından Kazım Nami (Duru) bir makalesinde şu görüşü ortaya koymaktadır: "Türkiye Cumhuriyeti, Cumhuriyet Halk Fırkası'nın idaresindedir.. Devletçi bir hükümet, Darülfununu kendi başına bırakmaz; ... hükümetin prensiblerini yıkıcı fikirler de neşredilebilir"(91).

Kazım Nami Duru'nun yanısıra bir çok yazar da aynı tutumu benimsemiş ve defalarca dile getirmişlerdir. 1933 Üniversite Reformundan sonra da reformun hangi amaçlarla gerçekleştirildiği konusunda, özellikle Kadro

(89) Heper, (M.): Türk Kamu Bürokrasisinde Gelenekçilik ve Modernleşme, s.72.

(90) Yetkin, (Çetin): Türkiye'de Tek-Parti Yönetimi, s.72.

(91) Duru, (K.N.): "Ne İstiklâli?", Cumhuriyet, 28 Ağustos 1932 (Aktaran, Yetkin, (Ç.): a.g.e., s.73-4).

dergisinde değerlendirmelere devam edilmiştir(92).

Reform sonucunda yüz elli bir ğretim üyesinden doksan ikisi kadro dışı bırakılmış, yalnızca elli dokuzu üniversitede kalmıştır(93).

Üniversite reformu öncesi ve sonrasında üzerinde durulan en önemli konu olarak, "yetiştirilen" insan tipi birinci sırada yer almıştır. Üniversitelerin Cumhuriyet ideolojisine uygun ve siyasal iktidara destek veren kuruluşlar olduğu sık sık dile getirilmiştir. Siyasal-bürokratik elitin yetişerek, ileride devletin değişik kademelerinde görev alacağı, düşünce-si, niversite reformunu sağlayan bir diğer güçlü etken olmuştur. Çünkü bu kurumlardan mezun olacak bireyler "devlete hizmet" edeceklerdi. Böylece de hem "kadro" değişikliği hem de "zihniyet" değişikliği sağlanmış olacaktı.

C- Parti ile Devletin Birleştirilmesi:

Tek-Parti, Tek Millet, Tek şef

2 Mayıs 1935 tarihinde toplanan Cumhuriyet Halk Partisi IV.Kurultayı, alınan kararlar açısından Cumhuriyet tarihi için önemli bir yer işgal eder. Bu tarihte başlatılan ve çok partili hayata geçişe kadar sürdürülen parti-devlet birleştirilmesi, anlamlı bir olaydır.

(92) Bu konudaki görüşlerin toplu bir görünümü açısından bkz.: Yetkin,(.): a.g.e.,s.72-8 arası. Ayrıca Kadro Dergisi, Tıpkı Basım, Cilt-I, II,III.

(93) Yetkin,(.): a.g.e.,s.76.

Kongre'de Parti Genel Başkanı olarak bir açılış konuşması yapan Devlet Başkanı Atatürk, bir Parti Genel Başkanı'ndan çok bir Devlet Başkanı gibi hükümet işlerinden bahsetmiştir(94).

Bu kongrede: "Parti, kendi bağrından doğan hükümet teşkilatı ile parti teşkilâtını, birbirini tamamlayan bir birlik tanır" (Tüzük, Madde 95) şeklinde ifade edilen anlayış zamanla uygulamaya konulmuştur. Aynı kongrede bir konuşma yapan Parti Genel Sekreteri Recep Peker, şu maddeleri sıralayarak, daha açık bir ifade kullanmıştır: "Parti prensipleri devlet varlığının da ana prensipleridir." ve "Parti varlığı, Devlet varlığı ile beraberdir" gibi(95). Kongrenin kapanış konuşmasını yapan İsmet İnönü ise esas çerçeveyi şu şekilde çiziyordu: "Gerek devrim prensiplerinde, gerek devlet idaresinde bütün ulusu kucaklayan bir partinin temel programının egemen olması... esas şarttır"(96).

İşte bu anlayışla çıkarılan, 18 Haziran 1936 günlü ve Cumhuriyet Halk Partisi Genel Başkan Vekili İsmet İnönü imzalı genelgede şu esaslara yer verilmiştir:

"...bundan sonra parti faaliyetleriyle hükümet idaresi arasında daha sıkı bir yakınlık ve daha amelî bir beraberlik sağlanmasına Genbaşkurca karar verilmiştir. Bu amaçla:

(94) Goloğlu, (M.): Tek Partili Cumhuriyet, s.189.

(95) Aydemir, (Ş.S.): Tek Adam, Cilt-3, s.455 ve Kili: a.g.e., s.62-64.

(96) Ülkü, Cilt-V, Sayı 28, Haziran-1935, s.245.

- 1- İçişleri Bakanına partinin genel sekreterlik görevi verilmiştir.
- 2- Bütün illerde, il parti başkanlığına ilin valisi memur kılınmıştır.
3. Genel müfettişler,... bütün devlet işlerinin olduğu gibi, parti faaliyet ve örgütünün de yüksek murakıp ve müfettişidirler.
..."(97).

Böylece politik otorite, devlet ve hükümet kavramlarında toplanmış oldu. Anayasa Hukuku Profesörü Ali Fuad Başgil bu durumu "Bir Kuvvet Oligarşisi" olarak nitelemiştir(98).

Aslında bu kararlar, özel bir örnekle (konumuz açısından önemli olması sebebiyle Memurlar Kanunundan vereceğiz) Memurlar Kanununa da aykırı idi: Çünkü "memurların politik dernek ve kulüplere girmelerini yasaklayan" hüküm vardı. Bu maddenin değiştirilmesini isteyenlere Atatürk şu karşılığı vermiştir:

"Ben bu maddede değiştirilecek bir şey görmüyorum. Çünkü burada memurların politik derneklere girmemesindeki amaç, onların Benim Partim'den başka bir partiye girmemesi demektir."(99).

Böylece parti ile devlet "aynı" olmaya başla-

(97) Bilâ, (Hikmet): CHP Tarihi 1919-1979, Ankara, 1979, s.116:ve,

Goloğlu, (M.): a.g.e., s.190-91.

(98) Goloğlu, (M.): a.g.e., s.191.

(99) Goloğlu, (M.): a.g.e., s.192.

mıştır. Zaten IV. Kurultay tüzüğü'nün 3. maddesi de iktidarın tek elde toplanmasını öngörüyordu: "...Türk ulusunun yönetim şekli kuvvet birliği esasına dayanır..."

IV. Kurultay'da benimsenmiş olan tüzüğün ikinci bölümündeki "CHP'nin Ana Vasıfları", 18 Şubat 1937 gün ve 3115 sayılı yasa uyarınca yapılan Anayasa değişikliği ile, Anayasa'nın ikinci maddesi olarak kabul edilmiştir. Bu "ana vasıflar", CHP'nin "altı ok" olarak anlatımını bulmuş olan nitelikleridir. Bu vasıfların mecliste görüşülmesi sırasında bir takım münakaşalar çıkmış ve "partinin özel ve profesyonel politikasının" Anayasaya konulmaması gerektiği yoğun bir şekilde tartışılmıştır(100).

3115 sayılı yasayla yeni bir değişiklik daha yapıldı. Anayasa'nın 44. maddesine eklenen fıkra şu şekildedir: "Siyasî müsteşarları, Başvekil, Meclis âzası arasından seçerek Reisicumhur'un tasdikine arzeder." 3117 sayılı yasayla da, siyasî müsteşarların görevlerine açıklık kazandırıldı. Siyasî müsteşarlar, vekâlet TBMM'deki işlerini vekiller adına izlemek ve sonuçlandırmak, vekilin bizzat yapacağı işlerde ona yardımcı olmak, yönetimi kendisine verilen belli vekâlet hizmetleri hakkında kararlar almak gibi görevlere sahiptirler. Siyasî Müsteşarlık, ileride "vekil" olmaya kabiliyeti olan kişiler için "yetişme" makamı olarak da düşünülmüştür(101).

(100) Bu tartışmalar için bkz: Goloğlu, (M.): a.g.e., s.215-19.

(101) Koçak, (Cemil): Türkiye'de Millî Şef Dönemi (1938-1945), Yurt Yayınları, Ankara, 1986, s.39, Dipnot: 76 ve Goloğlu, (M.): a.g.e., s.219-20.

Fakat "bir tecrübe olarak kurulan bu teşkilât" (102), Bayar hükümetinin güvenoyu almasından sonra, 29.11.1937 tarih ve 3272 sayılı kanunla, siyasî müsteşarlıklar kaldırılmıştır(103).

Buraya kadar anlatılan bölümü özetleyici bir konuşmayı (6 Mart 1939 tarihinde) İsmet İnönü İstanbul Üniversitesi öğrencilerine yapmıştır: "Cumhuriyet Halk Partisi, memleketin bütün menfaatlerini ve bütün evlâtlarını kucaklayan bir siyasî aile haline gelmiştir" (104).

Ancak, 1939 yılındaki Cumhuriyet Halk Partisi V. Kurultayı ile dar bir ölçüde liberalizasyon başladı. İlk defa Hikmet Bayur tarafından tenkit edilen; İçişleri Bakanlığı ile Parti sekreterliğinin ve valilik ile parti il başkanlığının aynı şahısta birleşmesine karar verildi. Ayrıca 1939 Kurultayı, "Devletle" "Partiyi" birbirinden ayırmaya çalıştı(105). Bu karar Genel Başkanlık divanınca uygulamaya konuldu. Ne var ki, 7 Haziran 1939'da uygulamaya konan bu yeni kararlar, valilerle partinin işbirliğinin sona ermiş olduğu söylenemez. Cumhuriyet Halk Partisi Genel Sekreterliğince gönderilen genelgede:

"...esasen parti ve hükümetimin yüksek bir memuru bulunan vali arkadaşlarımla şimdiye kadar

(102) Us, (Asım): Hatıra Notları (1930-1950), İstanbul, 1966, s.237.

(103) Goloğlu, (M.): a.g.e., s.278-79.

(104) Ülkü: Cilt XIII, Sayı 74, Nisan 1939, s.99.

(105) Karpaz, (K.): Türk Demokrasi Tarihi, s.335.

olduğu gibi bundan sonra da teşkilâtımıza azami yardım ve himayede bulunmalarını tabî buluyorum..."(106), denmektedir.

Yukarıdan da anlaşıldığı gibi, bu dönem içerisinde Cumhuriyet Halk Partisi, hükümetten ve devlet bürokrasisinden bağımsız bir parti olamamıştır(107). Başka bir ifadeyle, hükümet-devlet ve parti öylesine özdeşleşmiştir ki, yöneltilen tenkitleri birbirinden ayırmak oldukça güçleşmiştir, hatta imkânsız hale gelmiştir.

Tek-Parti devrinde devletle bütünleşen bürokrasi, önceki bölümlerde de belirtildiği gibi, "devrim ilkelerini" yerleştirme fonksiyonunu iyice benimsemiştir. Bu yıllarda bürokrasi Atatürk'e sadakatle hizmet sunmuştur. Bürokrasinin başında İnönü bulunmakta idiyse de, Atatürk bürokratik kanalları "atlıyarak" istediği işleri/işlemleri yaptırırdı(108).

Parti ile birleşmesi nedeniyle bürokrasinin dönem içerisinde liyakat prensibine titizlikle uyduğu söylenemez. Heper'in de belirttiği gibi, genelde Cumhuriyet devri özelde ise bu dönem kamu bürokrasisi "patrimonyal" özellikleri ağır basan bir bürokrasi niteliği taşımaktadır(109). Buna en güzel örnek de, bayramlarda kullanılan slogandır: "Tek-Parti, Tek Millet, Tek Şef"(110).

(106) Genelgenin bir bölümü için bkz.: Yetkin,(Ç.): a.g.e.,s.178.

(107) Koçak,(Ç.): a.g.e.,s.392.

(108) Başar,(A.H.): a.g.e.,passim ve Aydemir,(Ş.S.): Tek Adam, Cilt-III, passim.

(109) Heper,(M.): Türk Kamu Bürokrasisinde Gelenekçilik ve Modernleşme, s.76.

(110) Karpaz,(K.): a.g.e.,s.334.

IV- TEK-PARTİ YÖNETİMİNİN SON YILLARI

Cumhuriyetle birlikte Batıdan benimsenen pozitivizmin elitist karakteri sebebiyle(111), halkla organik bir bağlantı kuramayan batıcı-laik bürokrat grubu "Tek-Parti Yönetimi" süreci içerisinde iktidarlarını güçlendirmiştir(112).

Aslında Osmanlı döneminin son yıllarında ortaya çıkan/başlayan bürokrat-halk kopukluğu Cumhuriyet'te devam etmiştir. Hatta kopukluk iyice artmıştır, denebilir. Bürokratların bu dönemdeki yalnızlığı, Y.K. Karaosmanoğlu'nun "Politika'da 45 Yıl" adlı kitabında kendisi tarafından itiraf edilmektedir(113).

Bürokratların yalnızlığının devam etmesiyle beraber, belki de aynı hızda, siyasal iktidar üzerindeki etkinlikleri de artmıştır.

Bu bölüm de, bürokrasinin siyasal etkinliği üzerinde durulduktan sonra; halk-bürokrasi ilişkisinin dönem içerisindeki durumu tartışılmaya çalışılacaktır.

A- Sivil Bürokrasinin Siyasal Etkinliği

Sivil bürokrasi 1930'lu yıllara gelindiğinde "cumhuriyet mefkûresine" bağlı bir kadro hareketi olarak, "Tanzimat'la gelişen bürokratik yönetim geleneğini devam ettirmiştir. Bu dönemde, sivil bürokrasi

(111) Akyol,(Taha): "Güçlenen Eğilim", Tercüman,27 Temmuz,1986.

(112) Küçükömer,(İ.): a.g.e.,s.11.

(113) Ayrıca yine Karaosmanoğlu'nun "YABAN" adlı romanı, bürokrat-halk kopukluğunu vurgulayan iyi bir eserdir.

bakımından, "devrim ilkelerinin" korunması ve yayılması, bürokrasinin verimli ve etkin bir araç kurum olması işlevinden çok daha önemlidir(114). Bu realiteyi "demokrasi" açısından irdeleyen Karpat'da, "bürokrat zihniyetli" grubun iktidarı, özellikle 1938'-den sonra, "ele geçirdiğinden" bahsetmektedir(115). Oysa "rasyonalite" boyutunun, "bürokratik" boyuta ağır basması teorik olarak geçerlilik arzeden bir olgudur(116). Hemen belirtmek gerekir ki, böyle bir sonucun doğmasına sebep olarak iki etken söylenebilir. Osmanlı devletinden devralınan bürokrat grubunu kesin kontrol altında tutma amacı ve aksamadan çalışan "dakik", "dikkatli" bir bürokrasi isteyen girişimci ekonomik grupların henüz yeni olması ve etkinliğinin yeter derecede görülmemesidir(117).

Aynı dönemde Cumhuriyet Halk Partisi milletvekillerinin sosyal kökenlerine baktığımızda, daima bürokratların çoğunlukta olduğunu görüyoruz. Nitekim, Tek-Parti döneminde parlamentodaki milletvekillerinin meslekî dağılımını inceleyen Frey'in tesbitleri şöyledir(118):

-
- (114) Heper, (M.): "Bürokrasi", Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi, Cilt 2, s.296-7.
- (115) Karpat, (K.): a.g.e., s.125.
- (116) Bkz.: Bu çalışmanın "Weber'in Bürokrasi Modeli" alt başlıklı bölümü, s.12-16. Aynı doğrultuda başka bir görüş Heper tarafından da savunulmaktadır: Heper, (M.): Türk Kamu Bürokrasisinde Gelenekçilik ve Modernleşme, s.98-9.
- (117) Heper, (M.): a.g.e., s.101.
- (118) Frey: a.g.e., s.238 (Aktaran Cemil, (K.): Türkiye'de Milli Şef Dönemi, s.221 ve 333).

Tablo 6: 5., 6. ve 7. Dönem Milletvekillerinin
Meslekî Dağılımı (%)

<u>Meslekler</u>	<u>5. Dönem</u>	<u>6. Dönem</u>	<u>7. Dönem</u>
Hukuk	12	13	17
Tıp	9	11	10
Dişçilik, Eczacılık,			
Veterinerlik	2	2	2
Mühendislik	1	1	2
<u>Serbest Meslek</u>			
<u>Sahibi Toplamı Ort.</u>	24	27	31
Bürokrasi	19	18	19
Ordu	18	16	14
Eğitim	11	13	14
<u>Asker ve Sivil</u>			
<u>Bürokrasi Top.Ort.</u>	48	47	47
Ticaret	10	10	7
Tarım	8	6	7
Bankacılık	1	3	2
<u>Özel Girişim Alanında</u>			
<u>Çalışanların Top.Ort.</u>	19	19	16
Din	3	2	1
Gazetecilik	5	2	3
Diğer	-	-	-
<u>TOPLAM Milletvekili</u>			
<u>Sayısı</u>	<u>444</u>	<u>470</u>	<u>492</u>

Kaynak: Frey, a.g.e., s.238'den aktaran, Koçak, (C.),
a.g.e., s.221 ve 333.

Tablolarda da açıkça görüldüğü gibi, Tek-Parti dönemindeki bütün meclislerde asker ve sivil kökenli

bürokratlar çoğunluktadır. Bir başka ifadeyle, 1950 yılına kadar, bürokratlar meclisteki üyelerin yaklaşık % 50'sini teşkil etmişlerdir.

Yine bu dönemde daha öncede belirtildiği gibi, CHP'nin il teşkilatlarını büyük ölçüde o bölgede çalışan memurlar örgütlemiştir. Bürokratların yanı sıra, mahalli menfaat gruplarında CHP'yi temsil etmesi ayrı bir önem arz etmektedir(119) (Ancak, bu tip iktisadî ilişkilere temel teşkil eden 'zihniyet'in araştırılması bu çalışmanın sınırlarını aşacağından, konu dışı bırakılmıştır).

Devletin güçlendirilmesini herşeyden önemli tutan düşünce, partiyi 'merkez' güç olarak 'çevre'ye karşı bürokratların desteğiyle ancak koruyabileceğine inanıyordu(120).

Meclisteki üstünlüğü açıkca görülen bürokrasi bu dönemde yoğun olarak yasaların yapılmasında rol oynamıştır. Sivil bürokrasi yasaların yapılmasında etkin olunca, alınan yeni kararlarla siyasal üstünlük takviye edilmiştir. Sivil bürokrasi bir kariyer haline getirilmiş, iç işleyişini düzenleyen özel kanun ve tüzükler çıkarılarak, siyasal iktidarın keyfî müdahalesi önlenmek istenmiştir.

Memur, aleyhine ortaya çıkacak işlemlerle ilgili olarak Danıştaya müracaat edebiliyordu. Bürokratlardan kurulu Danıştay'da keyfî siyasal davranışlara daima karşı çıkabilirdi.

(119) Aydemir, (Ş.S.): İkinci Adam, Cilt I, s.394.

(120) Mardin, (Ş.): "Türk Siyasasını Açıklayabilecek Bir Anahtar: Merkez-Çevre İlişkileri", Türk Siyasal Hayatının Gelişimi, içinde, s.123-5.

Ayrıca, sivil bürokrasi kıdeme dayalı bir yapıya kavuşturularak, hizmetin dışındaki atamalar engellenmeye çalışılmıştır. "Kapalı bir sistem" görünümü verilen sivil bürokrasi, ayrı bir üstünlüğe de kavuşmuş oluyordu(121).

B- Bürokrasi-Halk ilişkisi: Halkın Yönetime Bakışı

Osmanlı toplumunda görülen bürokrasi-halk farklılaşması büyük ölçüde Cumhuriyet döneminde de devam etmiştir. Halktan kopuk devşirme "kapı kulları", yeni dönemde de halkın değerlerinden uzaklaşarak, batı kaynaklı değerlerden etkilenmişlerdir.

Batının değerler sisteminin etkisiyle, "devleti kurtarma"nın batılılaştırmadan geçtiğine inanan bürokratlar, "vatandaşların devlet için" var olduğuna da inanıyorlardı(122). Aynı bağlamda konuya yaklaşan Küçükömer'de, batı kurumlarını, batı yaşantısını, batı kültürünü "zorla" halka kabul ettirmek isteyen bürokratların bu tavrını eleştirmektedir(123).

Kurtuluş Savaşı ve sonrası dönemde bürokrasi-halk ilişkisini, İnönü'nün şu sözleri açıkca ortaya koymaktadır:

"Kafileyi durdurdum. Subayları bir kenara topladım. İçinde bulunduğunuz vaziyeti bilesiniz.

(121) Heper, (M.): Bürokratik Yönetim Geleneği, s.112-6.

(122) Toynbee ve Kirkwood: Turkey, s.4 (Aktaran, Heper, (M.): Bürokratik Yönetim Geleneği, s.19.)

(123) Küçükömer, (İ.): a.g.e., s.115.

...padişah düşmanınızdır. Yedi düvel düşmanınızdır. Bana bakın, dedim, kimse işitmesin millet düşmanınızdır"(124).

Bürokratların yaşadıkları bu yalnızlık, bunalmış günlerde, onları dayanacak güç arayışını itmiştir. Hatta bu arayış, Halide Edip, Dr. Adnan Adıvar, Refet Paşa ve İsmet Paşa gibi Kurtuluş Savaşı ve Cumhuriyet'in bazı ünlü isimlerini bir ara Amerikan mandasını istemeye kadar götürmüştür(125).

Cumhuriyet döneminde bürokrasi-halk kopukluğu devam etmesine rağmen bu durum eşraf için geçerlilik göstermemiştir. Çünkü, Cumhuriyet ideolojisinin bürokrasi dışında dayandığı bir diğer sosyal güç de eşraf olmuştur. Bunun en önemli sebeplerinden birisi de, Kurtuluş Savaşı'nın finansmanında eşrafın yardımlarının inkâr edilemeyecek seviyede var olmasıdır(126).

Bu dönemde, halka adeta "güdülmeli gereken bir sürü" olarak bakan bürokrasiye karşı, "çevre"de, gittikçe artan bir "husumet"ten söz edilebilir(127).

"Kasvetli" ve "sert" merkezin(128) başlatmış

(124) ULUS, 17 Mayıs 1968(Aktaran, Timur,(T.): Türk Devrimi ve Sonrası 1919-1946, Doğan Yay.,1971,s.26.)

(125) Küçükömer,(İ.): a.g.e.,s.102.

(126) Bu konuda; D.Avcıoğlu'nun, Türkiye'nin Düzeni, Cilt I-II; İsmail Cem'in, Türkiye'de Geri Kalmışlığın Tarihi ve İdris Küçükömer'in, Düzenin Yabancılaşması: Batılaşma, adlı eserleri detaylı bilgi vermektedir.

(127) Aydemir,(Ş.S.): Tek Adam, Cilt III, s.379-81.

(128) Mardin,(Ş.): "Türk Siyasetini Açıklayabilecek Bir Anahtar: Merkez-Çevre İlişkileri",s.125.

olduğu reformlar, "halk yararına, halk için yapılmaktadır, ama halkın katkısı yoktur ve halkla birlikte hareket edilmemektedir"(129). Mustafa Kemal'in şu sözleri de bu kanaati teyid etmektedir:

"Alacağımız kararlarda halk temayüllerini elbette göz önünde tutacağız. Mutlaka bu temayüllere karşı hareket etmeyeceğiz. Fakat eğer prensiplerimiz bahis konusu ise, başımızı veririz, prensiplerimizden fedekârlık etmeyiz"(130).

Ancak halkın katılabileceği bir şekilde gelişmeyen reformların yalnızlığa, hatta bunun sonucu olarak bürokratik zorlamalarla halka karşı olmaya itildiği söylenebilir. Bir başka ifadeyle: "Bürokratların büyük çoğunluğunun, şimdiye kadar oynadığı rol, kendilerinin halk için demelerine rağmen, büyük ölçüde halka karşı" bir pozisyonda olmalarıdır(131).

Bu dönemde sosyo-ekonomik yapı çok iyi olmamasına rağmen, bürokrasi son derece cazip bir statüye sahiptir. Bürokrat zümreye halk, kıyafeti, davranışı, sahip olduğu sosyal değerleri ve mali durumu ile biraz gıpta, biraz da hasetle bakmaktadır. Ayrıca halk, bürokrasi ile Tek-Partiyi aynı kefeye koyarak, bu ikisini birbirini ile bütünleştirmektedir. Daha önce de belirtildiği gibi, Terakkiperver ve Serbest Fırka deneyimleri de bu durumu açıkça ortaya koymuştur(132).

(129) Ergun, (T.)-Polat, (A.): Kamu Yönetimine Giriş, s.76.

(130) Atay, (F.R.): Çankaya, s.363.

(131) Küçükömer, (İ.): a.g.e., s.94-7.

(132) Yalçındağ, (Selçuk): "Kamu Yönetimi Sistemimizin Tarihsel Evrimi Üzerine Notlar", Amme İdaresi Dergisi, Haziran-1970, s.56.

Cumhuriyet'in bu döneminde, bürokrasiyi ifade eden "memur" terimi, halka hizmet eden değil, emreden şeklinde anlamlandırılmıştır. Bu ilişki daha sonraki siyasal mücadelelerde "ceberrut devlet", "jandarma devleti" gibi sloganlarla da ifade edilmiştir(133). Gerçi halk için ve çok defa halka rağmen icraat yapan bürokrasi, halkın buna ihtiyacı olduğuna inanıyordu(134). Bütün bunlardan hareketle, 1923-1946 arasında halka yani "çevre"ye kuşkulu bir gözle bakıldığı bir gerçektir. Hatta çevre potansiyel bir muhalefet alanı olarak merkez tarafından sıkıca göz hapsine alınmıştır(135).

II.Dünya Savaşı sırasında bütün dünyada kendisini hissettiren iktisadî sıkıntıları Türkiye'de yaşamıştır. Fiyatların genel seviyesi hızla yükselmiş ve çoğu ihtiyaç maddelerini bulmak oldukça güçleşmiştir. Bu zorlukları ortadan kaldıracı olmak amacıyla bürokratların gelir kaybını önleyici aynî ve nakdî yardımlar arttırılmıştır. "Bürokratların Malî Durumu" bölümünde de açıklandığı gibi, Türk toplumu genel olarak sıkıntı çekerken, zarurî yiyecek maddelerini dahî bulmakta güçlüklerle karşılaşırken, bürokratlara özel olarak "faydalanma hakkı" tanınmıştır. Ayrıca, bu dönemde, Anadolu kasabalarında devam ettirilen "Cumhuriyet baloları", kıtlığın yarattığı şartlarında etkisiyle halkın nefretini arttıran bir diğer etken olmuştur(136).

(133) Şaylan, (G.): a.g.e.,s.76.

(134) Aydemir,(Ş.S.): İkinci Adam, Cilt-I, s.484.

(135) Mardin,(Ş.): a.g.m.,s.123.

(136) Küçükömer,(İ.): a.g.e.,s.68-86.

Halkın nefretini arttıran bir diğer etken ise, "üst düzeydeki kimi kamu görevlilerinin, mebusların ve hatta bakanların bazılarının bile" karaborsacılık, stokçuluk yaparak bu "kıtlık" döneminde büyük kazançlar sağladıkları söylentilerinin yaygın olarak konuşulmasıdır. Bunun üzerine dönemin Başbakanı Refik Saydam, 30 Ocak 1942'de T.B.M.M.'de yaptığı konuşmada bu söylentilerin doğru olmadığını belirterek karşı çıkmıştır. Oysa aynı başbakan bu tarihten sekiz ay sonra öldüğünde "terekesi saptanırken evinde çuvallarla stoklanmış çeşitli mallar" bulunmuştur(137).

II. Dünya Savaşı döneminde bürokrasinin malî durumunun iyi olmasının yanı sıra bu tip olaylara da rastlanması "güvensizlik" ortamının varlığını kuvvetlendirmiştir. Diğer taraftan vergiler arttırılarak, savaşın yükü altında ezilen halk, bürokrasi ve bürokrasiyle özdeşleştirdiği CHP'ne karşı tepkisini daha da arttırmıştır. Bu tepkisini de yapılan ilk seçimde açıkça ortaya koymuştur.

Sonuç olarak, bu dönemdeki bürokratik yönetim yapısının Weberyen anlamda rasyonel çalışan bir organizasyon olmadığı söylenebilir. Çünkü, Weberyen teoriye göre bürokrasi etkin ve rasyonel bir organizasyon biçimidir. Cumhuriyet döneminde bürokratik elit büyük ölçüde politize olmuştur. Buna karşılık "verimlilik", "rasyonalite" gibi unsurlar ikinci plana itilmiştir. Nitekim, Heper'in bulguları da(138) bu görüşü destekler

(137) Us, (Asım): a.g.e., s.541.

(138) Heper, (M.): Bürokratik Yönetim Geleneği, ODTÜ Yay., Ank.1974.

mahiyettedir. Buradan hareketle, Tek-Parti dönemi bürokrasisinin "hukukî-patrimonyal" özellikler taşıdığı ve Weberyen kuramın prensiplerine ters düştüğü söylenebilir.

Neticede, bürokratik Tek-Partili yönetim dönemi, gelişen yeni olaylar karşısında iktidarı yeni sosyal güçlerin temsilcilerine bırakmıştır. Bir diğer ifade ile, Demokrat Parti, halktan kopmuş, ona yabancılaşmış bir yönetim geleneğini, halkın da onayıyla devralmıştır(139).

(139) Sunar, (İlkay): "Demokrat Parti ve Popülizm", Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi, İletişim Yay., Cilt-8, s.2079.

SONUÇ ve DEĞERLENDİRME

Bu çalışmada, dönem olarak, Cumhuriyet Türkiye'si'nin Tek-Parti iktidarı (1923-1945) kamu bürokrasisinin yapısı incelenmeye çalışılmıştır. Tek-Parti sisteminin hâkim olduğu bu dönemde, bürokrasinin durumu ve rolü üzerinde durularak; etkinlik boyutu tartışılmıştır.

Çalışma sonucunda varılan noktaları şu şekilde özetlemek mümkündür.

Bu dönem aynı zamanda Cumhuriyet rejiminin kurulduğu bir dönem olması sebebiyle, ilk etapda bir takım radikal çözüm yollarına başvurulmuştur. Çünkü, Türk toplumunu, "çağdaş uygarlık düzeyine" erdirmeye amacı ağır basmaktadır. Bu da, çalışma içerisinde belirtildiği gibi, ancak "yukarıdan aşağıya" doğru yöntemlerle yapılmak istenmiştir. Yani asıl görev de, "bürokratik-siyasal elite" düşmüştür.

Dönemin önemli bir özelliği de, bürokratların siyasal elit ile özdeşleşmesidir. Bu özdeşlik, partisivil bürokrasi birleşmesiyle somutluk ve etkinlik kazanmıştır. Tek-Parti rejiminin özelliklerinden kaynaklanan bu durum, Türkiye'de de gerekli şartların oluşmasından dolayı "hayat" bulmuştur.

Böylece asıl görevi idarî olan bürokrasi, kararların uygulanmasından daha çok, kararların alınmasında rol oynamıştır. Yani siyasal bir görev yüklenmiştir. "Kamu yararı" çerçevesinde bir amaç kazandırılan bu durumu, Weberyen anlamda "ussallıkla" ulaştırmak mümkün değildir.

Ayrıca, parlamentonun sosyal tabanına bakıldığında bürokrat kökenli milletvekillerinin oran olarak, bu dönemde, % 50'lerin üzerinde olduğu görülmektedir. Bu da, çalışma içerisinde bahsedilen siyasal etkinlik olgusunu doğrular niteliklere sahiptir. Yine bu dönemde, bürokrasinin aynı zamanda Cumhuriyet ideolojisinin halka benimsetilmesinde aldığı görevi hemen belirtmek gerekir. Oldukça etkin olan bürokrasiden faydalanma yoluna gidilmiştir. Bunun yanı sıra bürokrasinin siyasal iktidar üzerindeki ağırlığı, bürokratların statülerinde olumlu değişimlere de yol açmıştır.

Tek-Parti iktidarı yıllarında, memurlar hukukuna ilişkin olarak yapılan düzenlemelerle önceki yıllarda var olan olumsuz şartlar giderilmek istenmiştir. Konuyla ilgili olarak yapılan çalışmalara bakıldığında; memurları koruyucu niteliklerin ağır bastığı görülmektedir.

Ayrıca malî bakımdan bürokrasi, dönem içerisinde toplumun en imtiyazlı zümrelerinden birisi olmuştur. Ancak, hemen belirtmek gerekir ki, 1940'lardan itibaren memurların reel maaşları büyük ölçüde gerilemiştir. Konu içerisinde verilen Devlet İstatistik Enstitüsü verilerine göre, 1939 yılı baz olarak alındığında memur maaşlarındaki artış nisbetine göre, Ankara şehri geçinme indeksindeki artış, maaşları geride bırakmıştır.

Halkın sahip olduğu değerlerden farklı değerlere inanan bürokratlar, halkın değerlerini "eski" olma niteliğine büründürdüler. Böylece Osmanlı'nın son yıllarında başlayan bürokrasi-halk çelişkisi genelleşmiş ve bu dönemde de devam etmiştir.

Tek-Parti dönemi bürokrasisi, kamuoyuna karşı bir "hesap verme" yükümlülüğünün oluşturulmaması sebebiyle de, tam bir (teorik planda) devlet bürokrasisi tipi de çizmemektedir. Devlet bürokrasisi kendi kuralları çerçevesinde bulunduğu uygulamaları nedeniyle demokratik bir sistem içerisinde bir takım denetim yollarıyla kontrol altına alınır. Yani yaptığı işlemlerden dolayı "sorumsuz" değildir. Her zaman "yoklanabilen" devlet bürokrasisinin bünyesinde bulunan memurların çabaları ise, "riziko" yüklenmek yerine "bildikleri yoldan" ayrılmama yönündedir. Özellikle bu konuda da oldukça fazla özen gösterilir. Ancak ortaya çıkabilecek herhangi bir "olumsuzluğu" gidermenin yanı sıra, kendi hareket alanında da rahat olması açısından siyasî kudrete ihtiyacı olan devlet bürokrasisi bunu ilişkileriyle sağlamaya çalışır. Bürokratik usul ve teknikleri, siyasî otorite ile bağdaştıran devlet bürokrasisi problemleri kolayca çözebilmektedir. Fakat, bu durum, direkt olarak siyasî otoriteyle birlikte hareket etmeden sağlanır. Bir başka ifadeyle, Parti-Devlet birleşmesinden ziyade; kendi uygulama sahasına gereken nüfuzu kazandırmak amacıyla siyasî otorite ile sıkı bir ilişkinin varlığı söz konusudur. O nedenle, memurların hâkimiyeti veya idarî hiyerarşiye ait memurlar tabakasının bütünü ifade eden devlet idaresi anlamındaki bürokrasiyle, devlet bürokrasisi arasında da bir takım farklılıklar gözlemlenmektedir.

Böyle bir anlama sahip olan devlet bürokrasisi örneği Tek-Parti dönemi boyunca yüklendiği fonksiyonlar açısından teorik plandaki devlet bürokrasisinden ayrılmaktadır. Yani bu dönemi devlet bürokrasisinin hâkim olduğu devre olarak nitelendirmek zor olsa gerek.

Son olarak söylemek gerekir ki, Türk sivil bürokrasisini, Weberyen metoda göre değerlendirmek de oldukça güç gözüküyor. Çünkü, Weber'in yasal-ussal bürokratik modeli Batıdaki bürokratik gelişim göz önüne alınarak geliştirilmiştir. Ve bu model, daha çok endüstrileşmiş toplumlar için geçerlilik arz-etmektedir. Weber'in yasal-ussal bürokratik modelinde "verimlilik" ön plandadır. Oysa Türk sivil bürokrasisinde, "bürokratik" boyut, "rasyonalite" boyutuna sürekli olarak tercih edilmiştir. Bu nedenle, Osmanlı'dan beri süre gelen bürokrasi tipinin "patrimonyal" özellikler taşıdığını söylemek mümkündür. Heper'in de belirttiği gibi, bu dönem bürokrasisini (Tek-Parti) "hukukî-patrimonyal" bürokrasi özelliklerine sahip olarak tanımlamak imkân dahilindedir.

Bu dönemle birlikte liyakat ilkesine önem vermeye başlayan bürokrasi modeli gelişimine devam etmiştir. Bürokratik işlemlerin takibinde ve uygulama sahasında siyasî niteliklere verilen önemin devam etmesinin yanı sıra, liyakat ilkesine uymada da -hukukî düzenlemelerin etkisiyle- gözle görülür bir ilerleme vardır. Ama yine de belirtmek gerekir ki, dönem genel olarak göz önüne alındığında, siyasî tercihler hep öncelik hakkına sahip olmuştur.

Bugün artık, Türkiye'nin hızlı bir değişim gösterdiği olgusundan hareketle bürokrasinin de "bürokratik yönetim geleneği"nden kurtularak, değişikliğe ayak uydurması gerektiğinden söz etmek yerinde olacaktır. Ancak, var olan ve geliştirilen idarî güvencelerin, bürokratik yönetim geleneği, yine de, canlı tutacak bir şekilde olması bizi, bu geleneğin devam edeceği gerçeğine götürmektedir. Sanıyoruz, bu gerçeği inkâr etmek oldukça güç gözüküyor.

BİBLİYOGRAFYA

- ABADAN, Nermin: Bürokrasi, A.Ü.SBF. Yayınları, Ankara, 1959.
- ABADAN, N. : Halk Efkârı Mefhumu ve Tesir Sahaları, A.Ü.SBF Yayınları, Ankara, 1956.
- AHMAD, Feroz : 1908-1914 İttihat ve Terakki, (2.Baskı), Çev. Nuran Yavuz, Kaynak Yayınları, İstanbul 1984.
- Atatürk Döneminde Devlet Personel Rejimi (1923-1938), Devlet Personel Dairesi Yayınları, Ankara, 1982.
- ATAY, Falih Rıfkı: Çankaya, Bateş Yayınları, (Yer ve tarih yok).
- AVCIOĞLU, Doğan: Türkiye'nin Düzeni, Cilt: I-II, Tekin Yayınları, İstanbul, 1979.
- AYDEMİR, Şevket Süreyya: Tek Adam, Cilt:II(9.Baskı), Remzi Kitabevi Yay., İstanbul, 1983.
- AYDEMİR, Ş.S.: Tek Adam Cilt:III(8.Baskı), Remzi Kitabevi Yay., İstanbul, 1983.
- AYDEMİR, Ş.S.: İkinci Adam, Cilt:I, (6.Baskı), Remzi Kitabevi Yay., İstanbul, 1984.
- AYDEMİR, Ş.S.: İkinci Adam, Cilt:II, (4.Baskı); Remzi Kitabevi Yay., İstanbul, 1979.
- AKŞİN, Sina: "CHP'nin Siyasal, Toplumsal ve İdeolojik Kökenleri", Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi, Cilt:7, İletişim Yayınları,
- AKYOL, Taha: "Güçlenen Eğilim", Tercüman Gazetesi, 27 Temmuz 1986.
- AKYOL, Taha: "Bizde Demokrasi, Sivil Toplum ve Bürokrasi", TÖRE Dergisi, Sayı:167, (Nisan-1985).
- BARANSEL, Atilla: Çağdaş Yönetim Düşüncesinin Evrimi, Cilt:I, İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul, (Tarihsiz)

- BAŞAR, Ahmet Hamdi: Atatürk'le Üç Ay, AİTİA Yayınları, Ankara, 1981.
- BENDIX, Reinhard: "Bureaucracy", Encyclopedia Of the Social Sciences, Vol.2.
- BERKES, Niyazi: Türk Düşününde Batı Sorunu, Bilgi Yayınevi Yay., Ankara, 1975.
- BERKES, Niyazi: Türkiye'de Çağdaşlaşma, Bilgi Yayınevi Yay., Ankara, 1973.
- BİLÂ, Hikmet: CHP Tarihi, 1919-1979, Ankara, 1979.
- BOZKURT, Ömer: Memurlar, Türkiye'de Kamu Bürokrasisinin Sosyolojik Görünümü, TODAİE Yayınları, Ankara, 1980.
- ÇADIRCI, Musa: "Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Ülke Yönetimi", Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Türkiye Ansiklopedisi, Cilt:1, İletişim Yayınları.
- ÇAVDAR, Tefvik: "Cumhuriyet Halk Partisi", Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi, Cilt:7, İletişim Yay.
- CEM, İsmail: Türkiye'de Geri Kalmışlığın Tarihi, (5.Baskı)., Cem Yayınları, İstanbul, 1975.
- CHAPMAN, Brian: İdare Mesleği, Çev.Cahit Tutum, TODAİE Yayınları, Ankara, 1970.
- DERELİ, Toker: Organizasyonlarda Davranış, Cilt:1, İstanbul, 1981.
- DOĞAN, D.Mehmet: Batılılaşma İhaneti, Birlik Yayınları, Ankara, 1979.
- DUVERGER, Maurice: Siyasi Partiler, Çev.Ergun Özbudun, Bilgi Yayınevi Yayınları, Ankara, 1974.
- EISENSTAND, S.N.: "Gelişmekte Olan Ülkelerde ve Yeni Devletlerde Beliren Bürokrasi Sorunları", Çev.Ünsal Oskay, SBF Dergisi, Cilt:JJ, Sayı:3, 1965.

- ENGELHARD: Tanzimat, Çev. Ayda Düz, Milliyet Yayınları, İstanbul, 1976.
- ERGUN, Turgay-POLAT, Aykut: Kamu Yönetimine Giriş, TODAİE Yayınları, Ankara, 1978.
- FINDLEY, Carter V.: "19.Yüzyılda Osmanlı İmparatorluğunda Bürokratik Gelişme", Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Türkiye Ansiklopedisi, Cilt:I, İletişim Yayınları.
- FİŞEK, Kurthan: Yönetim, A.Ü.SBF Yayınları, Ankara, 1975.
- FREYER, Hans: İçtimai Nazariyeler Tarihi, (3.Baskı), Çev. Tahir Çağatay, A.Ü.Dil ve Tarih-Coğrafya Fakültesi Yay., Ankara, 1977.
- GOLOĞLU, Mahmut: Tek Partili Cumhuriyet (1931-1938), Goloğlu Yayınları, Ankara, 1974.
- GOLOĞLU, M.: Millî Şef Dönemi (1939-1945), Goloğlu Yayınları, Ankara, 1974.
- GÜLMEZ, Mesut: "Türk Kamu Görevlilerinin Sayısal Evrimi", Amme İdaresi Dergisi, (Eylül-1973).
- GÜLMEZ, M.: "Weber ve İdeal Tip Bürokrasi Anlayışı", Amme İdaresi Dergisi, (Mart-1975).
- HEPER, Metin: Modernleşme ve Bürokrasi, Sosyal Bilimler Derneği Yayınları, Ankara, 1973.
- HEPER, M.: Bürokratik Yönetim Gelenegi, ODTÜ Yayınları, Ankara, 1974.
- HEPER, M.: Türk Kamu Bürokrasisinde Gelenekçilik ve Modernleşme, Boğaziçi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 1977.
- HEPER, M.: "Atatürk'te Devlet Düşüncesi", Türk Siyasal Hayatının Gelişimi, Edit.Ersin Kalaycıoğlu-Ali Yaşar Sarıbay, Beta Yayınları, İstanbul, 1986.

- HEPER, M.: "Üniversitenin İşlevleri ve Toplumsal Değişim"
Amme İdaresi Dergisi, (Mart-1973).
- HEPER, M.: "Osmanlı-Türk Devletinde Bürokrasinin Siyasal Rolü:
Kamu Yönetimi Açısından Bazı Gözlemler", Amme
İdaresi Dergisi, (Haziran-1973)
- HEPER, M.: "Değişen Türkiye'de Bazı 'Geleneksel' Üst Kademe
Yöneticilerinin Eğilimleri", Amme İdaresi Der-
gisi, (Haziran-1974).
- HEPER, M.: "Ekonomik ve Sosyal Gelişme Sürecinde Bürokrasi:
Bir Tipoloji ve Bazı Düşünceler", Amme İdaresi
Dergisi, (Haziran-1980).
- HEPER, M.: "19.Yüzyılda Osmanlı Bürokrasisi", Tanzimat'tan
Cumhuriyet'e Türkiye Ansiklopedisi, Cilt:1
- HEPER, M.: "Bürokrasi", Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklo-
pedisi, Cilt:2.
- HEPER, M.: "Türk Kamu Bürokrasisinde 'Modernleşme' Saf Patrimon-
yalizmden Patrimonyal Yasallığa Gelişim", Yönetim
Sosyolojisi, (Haz.Ö.Bozkurt), TODAİE Yayınları,
Ankara, 1977.
- HEPER, M.: "Osmanlı Siyasal Hayatında Merkez Kenar İlişkileri"
Toplum ve Bilim Dergisi, 9-10, (Bahar-Yaz 1980)
- İLHAN, Attila: "Yabancı Dil Öğrenelim, Ama.." Milliyet Gazetesi,
4 Ocak 1987.
- KADRO DERGİSİ: Cilt:1, (Tıpkı Basım); Yayına Hazırlayan: Cem
Alpar, AİTİA Yayınları, Ankara,(Tarihsiz).
- KADRO DERGİSİ: Cilt:2, (Tıpkı Basım), Yayına Hazırlayan: Cem
Alpar, Gazi Üniversitesi Yayınları, Ankara,1982.
- KADRO DERGİSİ: Cilt:3, (Tıpkı Basım), Yayına Hazırlayan: Cem
Alpar, AİTİA Yayınları, Ankara,1980.

- KALAYCIOĞLU, Ersin-SARIBAY, Ali Yaşar: "Tanzimat: Modernleşme Arayışı ve Siyasal Değişme", Türk Siyasal Hayatının Gelişimi, Beta Yay., İstanbul, 1986.
- KAMU BÜROKRASİSİ, Türkiye Sanayicileri ve İşadamları Derneği Yayınları, İstanbul, 1983.
- KARAOSMANOĞLU, Yakup Kadri: Politikada 45 Yıl, (2. Baskı), İletişim Yay., İstanbul, 1984.
- KARPAT, Kemal: Türk Demokrasi Tarihi, İstanbul, 1967.
- KAZANCIGİL, Ali: "Türkiye'de Modern Devletin Oluşumu ve Kemalizm", Türk Siyasal Hayatının Gelişimi, Beta yay., İstanbul, 1986.
- KİLİ, Suna: Cumhuriyet Halk Partisinde Gelişmeler, Boğaziçi Üniversitesi Yay., İstanbul, 1976.
- KİLİ, S.: Atatürk Devrimi: Bir Çağdaşlaşma Modeli, Türkiye İş Bankası Yay., Ankara, 1983.
- KOÇAK, Cemil: Türkiye'de Milli Şef Dönemi (1938-1945), Yurt Yayınları, Ankara, 1986.
- KÜÇÜKÖMER, İdris: Düzenin Yabancılaşması: Batılaşma, Ant Yay., İstanbul, 1969.
- LEWIS, Bernard: Modern Türkiye'nin Doğuşu, (2. Baskı), Çev. Mehtin Kıratlı, Türk Tarih Kurumu Yay., Ankara, 1984.
- MACHIAVELLİ: Hükümdar, Çev. Selahettin Bağdatlı, Sosyal Yay., İstanbul, 1985.
- MACRAE, Donald: Weber, Çev. Nur Vergin, Afa Yayınları, İstanbul, 1985.
- MARDİN, Şerif: Din ve İdeoloji, (2. Baskı), İletişim Yayınları, İstanbul, 1983.
- MARDİN, Ş.: "Ali Paşa ve Hürriyet", FORUM, (Kasım-1955).
- MARDİN, Ş.: "Türkiye'de Orta Sınıfların Üç Devri", FORUM, (1 Şubat 1957).

- MARDİN, Ş.: "Tanzimat Fermanının Mânâsı: Yeni Bir İzah Denemesi", FORUM, (15 Kasım 1957).
- MARDİN, Ş.: "Atatürk, Bürokrasi ve Rasyonellik", Atatürk Devrimleri ve I. Milletlerarası Simpozyumu Bildirileri, (10-14 Aralık 1973), İstanbul, 1975.
- MARDİN, Ş.: "Yenileşme Dinamiğinin Temelleri", Çağdaş Düşüncenin Işığında ATATÜRK, Eczacıbaşı Vakfı Yayınları, İstanbul, 1983.
- MARDİN, Ş.: "Türk Siyasetini Açıklayabilecek Bir Anahtar: Merkez-Çevre İlişkileri", Çev. Şeniz Gönen, Türk Siyasal Hayatının Gelişimi, İst. 1986.
- MARCH, J.G.-SİMON, H.A.: Örgütler, Çev. Ömer Bozkurt-Oğuz Onaran, TODAİE Yayınları, Ankara, 1975.
- MEMUR İSTATİSTİKLERİ (1939-1960): Devlet İstatistik Enstitüsü Yayınları, Yayın No: 414.
- MISES, Ludwig Von: Bürokrasi, Çev. Feridun Ergin, Türk Ekonomisi Kurumu Yayınları, Ankara, 1947.
- OKTAY, Cemil: Yükselen İstemler Karşısında Türk Siyasal Sistemi ve Kamu Bürokrasisi, İ.Ü.SBF Yayınları, İstanbul, 1983.
- OKYAR, Fethi: Üç Devirde Bir Adam, Yayına Haz. Cemal Kutay, Tercüman Yay., İstanbul, 1980.
- ORTAYLI, İlber: İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı, Hil Yayınları, İstanbul, 1983.
- ORTAYLI, İ.: Türkiye İdare Tarihi, TODAİE Yayınları, Ankara, 1979.
- ORTAYLI, İ.: "Osmanlı Bürokrasisinin Özelliklerine Karşılaş-tırılmalı Bir Yaklaşım Denemesi", Yönetim Sosyolojisi, (Yayına Haz. Ömer Bozkurt), TODAİE Yay., Ankara, 1977.

- ORTAYLI, İ.: "Batılılaşma Sorunu", Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Türkiye Ansiklopedisi, Cilt:1
- PEKER, Recep: İnkılâp Dersleri, (2.Baskı), İletişim Yayınları, İstanbul,1984.
- RAMSAUR, E.E.: Jön Türkler ve 1908 İhtilali, (2.Baskı), Çev. Nuran Yavuz, Sander Yayınları, İstanbul,1982.
- SAİT HALİM PAŞA: Buhranlarımız, (Haz.M.Ertuğrul Düздаğ), Ter-cüman 1001 Temel Eser Dizisi, İstanbul,(Tarihsiz).
- SAĞ, Coşkun: Max Weber'de Hukukun ve Meşru Otoritenin Sosyolojik Analizi, AİTİA Yay., Ankara,1971.
- SARIBAY, Ali Yaşar: "Kemalist İdeolojide Modernleşmenin Anlamı: Sosyo-Ekonomik Bir Yaklaşım Denemesi", Türk Si-yasal Hayatının Gelişimi, İstanbul,1986.
- SAUVY, Alfred: Bürolar ve Bürokrasi, Çev.Yıldızhan Yayla, Ge-lişim Yayınları, İstanbul,1975.
- SELEK, Sabahattin: Anadolu İhtilali, (5.Baskı), Cem Yayınları, İstanbul,1973.
- SENCER, Muzaffer: Dinin Türk Toplumuna Etkileri, İstanbul,1968.
- SENCER, M.: Türkiye'nin Yönetim Yapısı, Alan Yayınları, İstanbul,1986.
- SENCER, M.: "Tanzimat'a Kadar Osmanlı Yönetim Sistemi", Amme İdaresi Dergisi, (Haziran-1984).
- SENCER, M.: "Osmanlı İmparatorluğunda Tanzimat Sonrası Siyasal ve Yönetimsel Gelişmeler", Amme İdaresi Dergisi, (Eylül-1984).
- SOYAK, Hasan Rıza: Atatürk'ten Hatıralar, Cilt:2, Yapı ve Kredi Bankası Yayınları, İstanbul,1973.
- SOYSAL, Mümtaz: 100 Soruda Anayasanın Anlamı, Gerçek Yayın-ları, İstanbul,1969.

- SPİTZ, David: Antidemokratik Düşünce Şekilleri, Çev. Şiar Yalçın, Milli Eğitim Bakanlığı 1000 Temel Eser Dizisi, İstanbul, 1969.
- SUNAR, İlkey: "Demokrat Parti ve Popülizm", Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi, Cilt:8.
- ŞAYLAN, Gencay: Türkiye'de Kapitalizm, Bürokrasi ve Siyasal İdeoloji, TODAİE Yayınları, Ankara, 1974.
- ŞAYLAN, G.: "Cumhuriyet Bürokrasisi", Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi, Cilt:2.
- TİMUR, Taner: Türk Devrimi: Tarihî Anlamı ve Felsefî Temeli, A.Ü.SBF Yayınları, Ankara, 1968.
- TİMUR, T.: Türk Devrimi ve Sonrası, (1919-1946), Doğan Yayınları, Ankara, 1971.
- TORTOP, Nuri: Yönetim Bilimi, 'S' Yayınları, Ankara, 1983.
- TOYNBEE, Arnold: Türkiye: Bir Devletin Yeniden Doğuşu, Çev. Kasım Yargıcı, Milliyet Yayınları, İst. 1971.
- TOZAN, Saim-CEVAN, Feriha: Kamu Personeline Sağlanan Malî ve Sosyal Haklar (1939-1976), Devlet Personel Dairesi Yayınları, Ankara, 1977.
- TUNAYA, Tarık Zafer: Devrim Hareketleri İçinde Atatürk ve Atatürkçülük, Turhan Kitabevi, Yay., İst., 1981.
- TUNAYA, T.Z.: Siyasi Müesseseler ve Anayasa Hukuku (3. Baskı). İ.Ü. Hukuk Fakültesi, Yay., İst., 1975.
- TUNÇAY, Mete: Türkiye Cumhuriyeti'nde TEK-PARTİ YÖNETİMİ'nin Kurulması (1923-1931), Yurt Yay., Ankara, 1981.
- TUNÇAY, M.: "Heyet'i Mahsusalar (1923-1938)", Kanun-u Esasi'nin 100. Yılı Armağanı, A.Ü.SBF Yay., Ankara, 1978.
- TUNÇAY, M.: "Cumhuriyet Halk Partisi", Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi, Cilt:7.

- TUNÇAY, M.: "Siyasal Gelişmenin Evreleri", Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi, Cilt:7.
- TUNÇAY, M.: "Siyasi Miras", Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi, Cilt:7.
- TUTUM, Cahit: Türkiye'de Memur Güvenliği, TODAİE Yayınları, Ankara,1972.
- TUTUM, C.: Personel Yönetimi, TODAİE Yay.,Ankara,1979.
- TUTUM, C.: "Memurluk Statüsü", Amme İdaresi Dergisi, (Haziran-1972).
- US, Asım: Hatıra Notları(1930-1950), İstanbul,1966.
- US, Öznur: "Memurluk Prestiji", Amme İdaresi Dergisi, (Eylül-1973).
- WEBER, Max: Sosyoloji Yazıları, (Derleyen: H.H.Gerth-C.W. Mills), Çev. Taha Parla, Hürriyet Vakfı Yayınları, İstanbul,1986.
- WEBER, M.: "Bürokratik Teşkilatlanmanın Esasları", Çev. İhsan Sezal, Sosyoloji Yazıları, Edit: İhsan Sezal, Uludağ Üniversitesi Yay.,Bursa,1983.
- WEIKER, Walter F.: "Osmanlı Bürokrasisi: Modernleşme ve Reform", Çev. Semay Büyükdavras-Erkan Oyal, Amme İdaresi Dergisi, (Mart-1973).
- WRGGHT, Mills: İktidar Seçkinleri, Çev.Ünsal Oskay,Bilgi Yayınları, Ankara,1974.
- YALÇINDAĞ, Selçuk: "Kamu Yönetimi Sistemimizin Tarihsel Evrimi Üzerine Notlar", Amme İdaresi Dergisi(Haziran-1970)
- YETKİN, Çetin: Türkiye'de Tek Parti Yönetimi: 1930-1945, Altın Kitaplar Yayınevi Yay.,İstanbul,1983.