



TÜRK KAMU BÜROKRASİSİNDE
GELENEKÇİLİK VE MODERNLEŞME

(DOÇENTLİK TEZİ)

Dr. Metin Heper

BOĞAZİÇİ
ÜNİVERSİTESİ
KÜTÜPHANESİ



657250



Ö N S Ö Z

Osmanlı İmparatorluğu ve Türkiye Cumhuriyetinde kamu bürokrasisi, üzerinde çok durulan bir konu olmuştur. Yapılan çalışmalar, önce, Osmanlı İmparatorluğunun yükselme devrinde zamanına göre hayli ileri sayılan eğitim kurumları ve genel olarak personel politikası daha sonra, ondokuzuncu ve yirminci yüzyıllarda bürokrasinin siyasal rolü üzerinde odaklaşmıştır. Son onbeş yirmi yıldır, bu konulara yeni bir boyut eklenmiş ve bürokrasinin Osmanlı İmparatorluğu ve Türkiye Cumhuriyetinde sosyo-ekonomik değişim içindeki yeri saptanmaya çalışılmıştır.

Bürokrasinin yapısı ve işleyişi üzerinde çalışmaların yoğunlaşması ise görece olarak yeni bir olgudur. Özellikle İkinci Dünya Savaşından sonra pekçok gelişmekte olan ülkede olduğu gibi Türkiye'de de kamu bürokrasisinin verimli çalışması ve etkinliği, daha genel terimle modernleşmesi, üzerinde çok durulan bir konu olarak ortaya çıkmıştır.

Bu çalışma, genel olarak bu çizgide bir yaklaşıma sahip olup çeşitli bürokrasi ideal-tip'leri çerçevesinde Türk kamu bürokrasisinde gelenekçilik ve modernleşmeyi ampirik olarak ölçmeye yönelmiştir.

Ampirik araştırmamızın kavramsal çerçevesi, üç bürokrasi kategorisinden oluşmakta ve bu kategoriler birlikte kullanılmaktadır. Bu yaklaşım, bir taraftan Max Weber'in hukuki-rasyonal bürokrasi ideal-tip'inin kullanılmasına yöneltilen eleştirilere, bir taraftan da modernleşme olgusu konusunda son zamanlarda ortaya atılan yeni görüşlere dayanmaktadır.

Birinci bölümde kavramsal çerçevemizin anahatlarını açıklamaktayız. İkinci bölümde ampirik araştırmamızın üç temel kategorisini oluşturan patrimonyal, hukuki-rasyonal ve rasyonal-üretken bürokrasi ideal-tiplerini ele alıp bu tiplerin uygulamaya dönük tanımlarını geliştirmekteyiz. Üçüncü ve dördüncü bölümlerde ikincil kaynaklara dayanarak Osmanlı-İmparatorluğu ve Türkiye Cumhuriyetinde patrimonyalizm, hukuki-rasyonellik ve rasyonellik-üretkenliğin genel görüntülerini vermekteyiz. Bu bölümlerde amacımız, bir taraftan ikinci bölümde geliştirdiği-

miz kuramsal kategorilere somutluk kazandırmak diğer taraftan da ampirik araştırmamızın bulgularını yorumlamayı kolaylaştırmaktır. Beşinci bölümde ampirik araştırmamızın metodolojisi, altıncı bölümde hipotezlerimiz, bulgularımız, yorumlarımız yer almaktadır. Yedinci bölümde vardığımız belli başlı sonuçlar üzerinde durmaktayız.

Bu çalışmada geliştirdiğimiz ölçeklerin ve Türk kamu bürokrasisinin yapısına ilişkin olarak vardığımız sonuçların yeni araştırmalara yol açması en içten dileğimizdir.

Bu çalışmamız, Social Science Research Council (New York, Amerika Birleşik Devletleri) ile American Research Institute in Turkey (İstanbul) tarafından desteklenmiştir. Adı geçen kuruluşların yetkililerine burada şükranlarımızı sunmayı bir borç biliriz.

Çalışmalarımızın çeşitli aşamalarında bizimle görüşlerini paylaşmak lütfunda bulunan Profesör Dr.Arif Payaslıoğlu, Profesör Dr.Şerif Mardin, Doç.Dr.Oğuz Arı, Doç.Dr.Çiğdem Kâğıtçıbaşı, Profesör Leslie L.Roos, Dr.Ayşe Öncü, Dr.Cahit Tutum, Dr. Hamit Fişek ve Dr. Sabri Sayarı'ya ; ve

Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü öğrencileri üzerinde yaptığım ön test için izin ve yardımlarını esirgemeyen Profesör Dr.Şeref Gözübüyük ile Sayın Fikret Ar'a ve bilgisayar programlamasını yapan ve ilgili işlemleri yürüten sayın Mustafa Gültekin'e minnet borçluyuz.

Ayrıca, Ankara'da bakanlıkların merkez örgütlerindeki deneklerin isimlerini saptayabilmek için ilgili personel müdürlüklerinin hatta müsteşarların kapılarını büyük bir sabırla aşındıran eski öğrencilerim Rafet Akgünay, Gülbin Öz, Saime Tuğrul ve Halûk Ali Ruhi'nin emeklerini şükranla anmak isteriz.

Burada manüskriyi büyük bir sabır ve yetenekle daktilo eden sayın Sema Özdoğan ile Vildan Yahni'ye de en içten teşekkürlerimizi sunmak isteriz.

Borcumu hiçbir zaman ödeyemeyeceğim iki kişi, eşim Gülçin ve kızım Meltem'dir.

İÇİNDEKİLER

	<u>SAYFA</u>
ÖNSÖZ	III
İÇİNDEKİLER	V
ÇİZELGELER	IX
 BİRİNCİ BÖLÜM : GENEL KAVRAMSAL ÇERÇEVE	 1
I. ÇALIŞMANIN AMACI VE KAPSAMI	1
II. İLGİLİ LİTERATÜR: KAVRAMSAL ÇERÇEVEYE GİRİŞ	3
A. Türk Kamu Bürokrasisinin İncelenme- sinde Başlıca Yaklaşımlar	3
B. Morroe Berger, Fredrick T. Bent ve Robert Presthus'un Araştırmaları ...	6
III. KAVRAMSAL ÇERÇEVE	16
A. İdeal-Tipler ve Ampirik Araştırma ..	18
B. Üç İdeal-Tip ve "Modernleşme"	25
 İKİNCİ BÖLÜM : ÜÇ İDEAL-TİP: TEORİK TEMELLER, TANIMLAR	 36
I. PATRİMONYAL BÜROKRASİ İDEAL-TİPİ	36
A. Teorik Temeller.....	36
B. Uygulamaya Dönük Tanım	43
II. Hukuki-Rasyonel Bürokrasi İdeal Tipi ..	44
A. Teorik Temeller	44
B. Uygulamaya Dönük Tanım	56

	<u>SAYFA</u>
III.RASYONEL-ÜRETKEN BÜROKRASI İDEAL TİPİ	57
A. Teorik Temeller	57
B. Uygulamaya Dönük Tanım	65
ÜÇÜNCÜ BÖLÜM : OSMANLI-TÜRK BÜROKRATİK KURUMLAŞMASI- I-PATRİMONYALİZM	66
I. Giriş	66
II. ONDOKUZUNCU YÜZYILA KADAR	76
III.ONDOKUZUNCU YÜZYILDAN CUMHURİYETE	84
IV. CUMHURİYET DEVRİ	93
DÖRDÜNCÜ BÖLÜM : OSMANLI-TÜRK BÜROKRATİK KURUMLAŞMASI- II HUKUKİ-RASYONELLİK VE RASYONEL- ÜRETKENLİK	113
I. HUKUKİ-RASYONELLİK	113
A. Cumhuriyetten Evvel	117
B. Cumhuriyet Devri	135
II. RASYONEL-ÜRETKENLİK	149
BESİNCİ BÖLÜM : AMPİRİK ARAŞTIRMANIN METODOLOJİSİ ...	159
I. ÖLÇEKLERİN HAZIRLANIŞI	160
II. ÖRNEKLEM	167
III.SORU KAĞIDININ UYGULANMASI	173
ALTINCI BÖLÜM : HİPOTEZLER, BULGULAR, YORUMLAR	176
YEDİNCİ BÖLÜM : SONUÇ	207
I. GENEL KURAMSAL GÖZLEMLER	207
II. TÜRK KAMU BÜROKRASİSİNDE GELENEKÇİLİK VE MODERNLEŞME	211
ANILAN KAYNAKLAR	215
EKLER	234

	Bürokrasi Tipleri ile İlgili Otorite ve Liyakat Boyutları için İlk Geliştirilen Tüm Ölçek Maddeleri	234
EK IIa.	Hakemlere Gönderilen Tanıtma Yazısı	240
EK IIb.	Hakemlerin İlk Geliştirilen Tüm Ölçek Maddelerini Patrimonyal, Hukuki-Rasyonel ve Rasyonel-Üretken Bürokrasi Tipleri Arasında Tasnif Edebilmeleri için Form	242
EK III.	İlk Geliştirilen Tüm Ölçek Maddelerinin Hakemler Tarafından Değerlendirilmesi	243
EK IV.	Hakemler Tarafından Geçerliliği Onanmış Bazı Maddeler Üzerinde Yapılan Değişiklikler ve Nedenleri	245
EK V.	Türkiye ve Orta Doğu Anne İdaresi Enstitüsü Öğrencilerine Uygulanan Ön Test İçin Enstitü Genel Müdürüne Yazılan Miracaat Mektubu	248
EK VI.	Ön Test Tanıtma Yazısı	249
EK VIIa.	Patrimonyal Bürokrasi Tipinin Otorite Boyutuna Ait ve Hakemlerce Onanmış Ölçek Maddelerinin Ayırdedici Güçlerine İlişkin Puanlar	250
EK VIIb.	Patrimonyal Bürokrasi Tipinin Liyakat Boyutuna Ait ve Hakemlerce Onanmış Ölçek Maddelerinin Ayırdedici Güçlerine İlişkin Puanlar	251
EK VIIc.	Hukuki-Rasyonel Bürokrasi Tipinin Otorite Boyutuna Ait ve Hakemlerce Onanmış Ölçek Maddelerinin Ayırdedici Güçlerine İlişkin Puanlar	252
EK VIId.	Hukuki-Rasyonel Bürokrasi Tipinin Liyakat Boyutuna Ait ve Hakemlerce Onanmış Ölçek Maddelerinin Ayırdedici Güçlerine İlişkin Puanlar	253
EK VIIe.	Rasyonel-Üretken Bürokrasi Tipinin Otorite Boyutuna Ait ve Hakemlerce Onanmış Ölçek Maddelerinin Ayırdedici Güçlerine İlişkin Puanlar	254
EK VIIf.	Rasyonel-Üretken Bürokrasi Tipinin Liyakat Boyutuna Ait ve Hakemlerce Onanmış Ölçek Maddelerinin Ayırdedici Güçlerine İlişkin Puanlar	255
EK VIII.	Patrimonyal, Hukuki-Rasyonel ve Rasyonel-Üretken Bürokrasi Tiplerinin Otorite ve Liyakat Boyutlarına İlişkin Nihai Ölçekler	256
EK IX.	Araştırmanın Evrenini Oluşturan İdari Birimlerin Bakanlıklara Göre Dökümü	259
EK X.	Araştırmanın Evrenine Dahil Edilmiş Olan Birimlerdeki İdarecilerin İsimlerini Saptamak İçin	

	Boğaziçi Üniversitesi İdari Bilimler Bölümü Başkanının İlgili Bakanlık Personel Müdürle- rine Gönderdiği Yazı	263
EK XI.	Soru Kağıdı ile Birlikte Deneklere Gönderilen Tanıtma Yazısı	264
EK XII.	Soru Kağıdı ile Birlikte Deneklere Gönderilen Karpostal Örneğin	265

ÇİZELGELER

BÖLÜM VE ÇİZELGE NO.		SAYFA
V,1	Araştırmanın Evreni	172
VI,1	Bakanlıkların Bürokrasi İdeal-Tipleri İle İlgili Ortalama Puanları	178
VI,2a	Üç Bürokrasi İdeal-Tipi Arasında Spearman Sıralama Korelasyonu Katsayıları	184
VI,2b	Üç Bürokrasi İdeal-Tipi Arasında Pearson Korelasyon Katsayıları	184
VI,3	Üç Bürokrasi İdeal-Tipinin Otorite ve Liyakat Boyutlarına Ait Ortalama Puanlar	186
VI,4	Klâsik ve Sosyo-Ekonomik Kalkınmaya İlişkin Fonksiyonu Olan Bakanlıkların Bürokrasi İdeal-Tiplerine Ait Ortalama Puanları	189
VI,5	Teknik ve Teknik Olmayan Faaliyetleri Yürüten Bakanlıkların Bürokrasi İdeal-Tiplerine Ait Ortalama Puanları	190
VI,6	Klâsik ve Sosyo-Ekonomik Kalkınmaya İlişkin Fonksiyonu Olan Bakanlıklardan Teknik ve Teknik Olmayan Faaliyetleri Yürüten Bakanlıkların Bürokrasi İdeal-Tiplerine Ait Ortalama Puanları	191
VI,7	Esas ve Danışma Birimlerinin Bürokrasi İdeal-Tiplerine Ait Ortalama Puanları	192
VI,8	Klâsik ve Sosyo-Ekonomik Kalkınmaya İlişkin Fonksiyonu Olan Bakanlıklarda Esas ve Danışma Birimlerinin Bürokrasi İdeal-Tiplerine Ait Ortalama Puanları ...	194
VI,9	Teknik ve Teknik Olmayan Faaliyetleri Yürüten Bakanlıklarda Esas ve Danışma Birimlerinin Bürokrasi İdeal-Tiplerine Ait Ortalama Puanları	195
VI,10	Üst, Orta ve Alt Kademe İdarecilerin Bürokrasi İdeal-Tipleri Ortalama Puanları	197
VI,11	Bakanlıkların Büyüklüğü ve Bürokrasi İdeal-Tipleri Arasında Spearman Korelasyon Katsayıları	198

BÖLÜM VE
ÇİZELGE NO.

SAYFA

VI,12	Bakanlıkların Kuruluş Tarihi ve Bürokrasi İdeal-Tipleri Arasında Spearman Korelasyon Katsayısı 199
VI,13	Klâsik ve Sosyo-Ekonomik Kalkınmaya İlişkin Fonksiyonu Olan Bakanlıklarda ve Teknik ve Teknik Olmayan Faaliyetleri Yürüten Bakanlıklarda Bürokrasi İdeal-Tiplerinin Otorite ve Liyakat Boyutlarına İlişkin Ortalama Puanlar 201
VI,14	Hizmet Öncesi Eğitime Göre İdarecilerin Bürokrasi İdeal-Tipleri Ortalama Puanları 203

BİRİNCİ BÖLÜM

GENEL KAVRAMSAL ÇERÇEVE

I. ÇALIŞMANIN AMACI VE KAPSAMI

Bu çalışmanın amacı, Türk kamu bürokrasisinin⁽¹⁾ bazı merkez birimlerini karşılaştırmalı bir yöntem ile incelemek ve bu birimleri bazı ideal-tipler⁽²⁾ çerçevesinde karşılaştırmaktır. Söz konusu ideal-tipler, patrimonyal, "hukuki-rasyonel" ve "rasyonel-üretken" bürokrasi ideal-tipleridir. Gerek patrimonyal gerekse hukuki-rasyonel bürokrasi ideal-tiplerinin kavramlaştırılmasında, birinci derecede Weber'den ikinci derecede de Weber'i yorumlayan, eleştiren ve tamamlayıcı çözümlemelerde bulunan diğer bazı yazarlardan esinlenilmiştir.⁽³⁾ Ancak hukuki-rasyonel bürokrasi ideal-

(1) Aksi belirtilmedikçe, bürokrasi terimini ampirik-kurumsal anlamında kullanacağız. Böylece bu terim ile ne kırtasiyeciliği, ne de, yaygın kullanılış biçimi olan, Weber'in hukuki-rasyonel siyasal otorite tipine eş düşen bürokrasi türünü kasetmekteyiz. Bu ayrımlar için bkz., Michael Crozier, The Bureaucratic Phenomenon Chicago: The University of Chicago Press, 1964, s.1. Bürokrasi kavramının örgüt ve bürokrasi teorilerindeki diğer kavramlaştırma biçimleri ile ilgili olarak bkz., Martin Albrow, Bureaucracy London: Pall-Mall Press, 1970.

(2) İdeal-tip kavramını aşağıda ele alacağız.

(3) Weber tarafından söz konusu bürokrasi ideal-tipleri ile ilgili olarak geliştirilmiş boyutların özlü bir özeti, Weber'in (Almanca) eserlerini taramış olan Diamant tarafından verilmiştir. Bkz., Alfred Diamant, "The Bureaucratic Model: Max Weber Rejected, Rediscovered and Reformed," FerrelHeady ve Sybil L. Stokes (der) Papers in Comparative Public Administration Ann Arbor, Michigan: The University of Michigan Institute of Public Administration, 1962'nin içinde, s. 88-89. Weber'i yorumlayan, eleştiren ve tamamlayıcı çözümlemelerde bulunan diğer bazı yazarlardan da yararlanmamızın başlıca nedeni yazarın ortaya attığı pek çok kavramdan bazılarını titizlikle tanımlamadan bırakmış olmasıdır. Bu

tipinin kavramlaştırılmasında, önemli bir noktada Weber'den ayrılmak zorunluğu hissedilmiştir. (4) Rasyonel-üretken bürokrasi ideal-tipi ise İlchmandan alınmıştır. (5)

Bilindiği üzere Weber, patrimonyal bürokrasi ideal-tipini, siyasal otoritenin geleneksel normlara dayandırıldığı geleneksel toplumlar için geliştirmiştir. Hukuki-rasyonel bürokrasi ideal-tipi ise, siyasal otoritenin, "anayasal" kurallara uyulduğu için yasallık kazandığı durumlarda ortaya çıkan bürokrasi türüdür. Weber söz konusu ideal-tipi kavramlaştırırken, ondokuzuncu yüzyılın ikinci yarısında endüstrileşen Batı Avrupa toplumlarının etkisi altında kalmıştır. (6) Patrimonyal bürokrasi, asgari bir rasyonellik düzeyinde dahi kurumlaşmamış bir yapıdır. Yetkiler, görevler, üyeler arasında iş bölümü ve diğer örgütsel ilişkiler, ayrıntılı kurallarla düzenlenmemiştir. Hukuki-rasyonel bürokrasi ise bu tür kurallarla sıkı sıkıya çerçevelenmiştir. İlchman'ın, Weber'in andığımız iki bürokrasi ideal-tipinin bazı boyutlarını gözönünde tutarak kavramlaştırdığı rasyonel-üretken bürokrasi ideal-tip'i ise, uzman-teknokrat yahut "ileri derecede meslekleşmiş" ("professional") üyelerden oluşan bir idari yapıyı

konuda bkz., Vatro Murvar, "Some Reflections on Weber's Typology of Herrschaft, "Sociological Quarterly IV (1964), s. 384.

(4) Aşağıda ve ikinci bölümde bu farkı ayrıntılı olarak açıklayacağız.

(5) Warren Ilchman, "Productivity, Administrative Reform and Anti-Politics: Dilemmas for Developing States" Ralph Braibanti (der) Political and Administrative Development Durham, North Carolina: Duke University Press, 1969'un içinde, s. 472-526.

(6) Anthony Giddens, Politics and Sociology in the Thought of Max Weber London: The MacMillan Press Ltd., 1972, özellikle s. 35 vd.

ifade etmektedir. Hukuki-rasyonel bürokrasi rutin, rasyonel üretken bürokrasi ise, kalkınmaya ilişkin fonksiyonları yürütür. (7)

Bu çalışmada, söz konusu üç bürokrasi ideal-tipinin uygulamaya dönük tanımlarını yaptık. Bu tanımlardan, Likert tipi ölçekler geliştirdik. Bu ölçekler ile, bazı bakanlıklardaki ve bu bakanlıkların bazı birimlerindeki idarecilerin, dolayısıyla bu bakanlık ve birimlerin, birbirlerine oranla ne-kadar patrimonial, hukuki-rasyonel ve rasyonel-üretken özellikler gösterdiklerini saptamaya çalıştık.

Başka bir deyişle çalışmamız, belli bürokrasi ideal-tipleri ve siyasal-idari tutumlar açısından, Türk Kamu bürokrasisinde "modernleşme" eğilimlerinin ve devam edegelen gelenekçiliğin genel görünümünü ortaya çıkarmayı amaçlamaktadır. (8)

II. İLGİLİ LİTERATÜR: KAVRAMSAL ÇERÇEVEYE GİRİŞ

A. Türk Kamu Bürokrasisinin İncelenmesinde Başlıca Yaklaşımlar

Türk kamu bürokrasisi ile ilgili çalışmaların bir bölümü, bürokrasinin

(7) William Siffin, Two Decades of Public Administration in Developing Countries SICA (Section on International and Comparative Administration) Occasional Papers, Ekim, 1974.

(8) Yukarıdaki kısa açıklamalarımızdan da belli olacağı üzere, burada modernleşme terimi ile, bürokrasinin hukuki-rasyonel ve rasyonel-üretken özellikler kazanmasını kastediyoruz. Kaldı ki aşağıda ayrıntılı olarak değineceğimiz gibi, tek yönlü, kaçınılmaz ve kapsamlı bir sosyal değişimin adı olarak modernleşme terimine sosyal bilimler literatüründe giderek daha az yer verilmektedir.

siyasal rolü ile ilgilidir. Bürokrasinin bu yönü, özellikle Türkiyenin siyasal sisteminin demokratikleşmesi süreci ile ilgilenen yabancı ve Türk siyasal bilimcilerinin üzerinde durdukları bir konu olmuştur. Türk kamu bürokrasisini inceleyen ikinci bir grup yazarlar ise, bekleneneği gibi, idari sorunlar üzerinde durmuşlardır. Özellikle ele alınan konular, idari verim ve etkinlik, bürokratların hukuki sorumluluğu, siyasal duyarlılığı ve sosyal ve mâli hakları olmuştur. (9)

Verim ve etkinlik gibi, burada söz konusu ettiğimiz ideal-tiplerin önemli boyutları, Türk kamu bürokrasisi araştırmalarında genellikle dolaylı olarak ele alınmıştır. Bir grup yazarlar } verim ve etkinliğin, son çözümlemede, Weber'in hukuki-rasyonel bürokrasisi tipinde bir idari örgüt ile sağlanacağı noktasından hareket etmişlerdir. Bu tür yaklaşımın en göze çarpan örneği MEHTAP projesi'dir. (10) Diğer bir grup yazarlar ise konuya, küçük boy kuramdan ziyade orta boy kuramlar çerçevesinde eğilmişlerdir. Son gruba dahil yazarlardan örneğin Szyliowicz, idarecilerin sosyo-ekonomik kökeni ile liyakat ilkesi arasında bir ilişki görmüş, görelî olarak orta ve alt sosyo-ekonomik gruplardan gelen idarecilerin bürokraside yer alması oranında atama ve terfilerde liyakat ilkesinin daha çok gözetileceğini

(9) Metin Heper, "Türk Kamu Bürokrasisi İncelemelerinde Başlıca Temalar ve Kavramsal Metodoloji," Birinci Ulusal Siyaset Bilimi Sempozyumuna sunulan bildiri, Ankara, Siyasal Bilgiler Fakültesi, 8-10 Mayıs, 1975.

(10) Merkezi Hükümet Teşkilâtı Araştırma Projesi, Yönetim Kurulu Raporu, Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, 1963. Bakanlar Kurulunun 13.12.1962 tarih ve 6/209 sayılı kararına göre bu araştırmanın amacı, "merkezi hükümet görevlerinin dağılışı tarzını tesbit etmek ve bu dağılışı amme hizmetlerinin en müessir tarzda ifâsına inkân verip vermediğini incelemek" idi.

düşünmüştür. (11) Biz de idari verim ile orta sınıfların siyasi bakımdan güçlenmesi arasında bir ilişki olacağını ileri sürmüştük. (12)

Türk kamu bürokrasisinde modernleşme eğilimlerinin doğrudan doğruya ölçülmesi çabasına Bent'de rastlıyoruz. (13) Daha evvel Berger'in Mısır kamu bürokrasisi üzerinde yaptığı ve konumuzla ilgili temel referans niteliğini koruyan araştırmasının (14) bir bölümünü tekrarlayan Bent, Türk kamu bürokrasisinin ne ölçüde Weber'in hukuki-rasyonel bürokrasi tipinin özelliklerini kazandığını araştırmak istemiştir. Bu çizgide başka bir araştırma, Presthus'un yaptığı çalışmadır. (15) Bu çalışmamızda benimsenen kavramsal çerçeve, Bent ve Presthus'un çalışmaları ve özellikle Berger'in kuramsal yaklaşımına yöneltilen eleştiriler ile modernleşme süreci konusundaki yeni görüşler gözönünde tutularak geliştirilmiştir. (16) Bu bakımdan önce söz konusu yaklaşımların ana hatlarını özetlemek istiyoruz.

(11) Joseph S. Szyliowicz, "Elite Recruitment in Turkey: The Role of Mülkiye," World Politics (Nisan, 1971).

(12) "Political Development as Reflected in Bureaucratic Change: The Turkish Bureaucracy and a Historical Bureaucratic Empire Tradition," International Journal of Middle East Studies (yakında çıkacak). Türk kamu bürokrasisine bilimsel yaklaşımları daha ayrıntılı olarak şu kitapta inceledik: Modernleşme ve Bürokrasi: Karşılaştırmalı Kamu Yönetimine Giriş Ankara: Sevinç Matbaası, 1973 (Sosyal Bilimler Derneği Yayını: G-3)

(13) Fredrick T. Bent, "The Turkish Bureaucracy as an Agent of Change," Journal of Comparative Administration (Mayıs, 1969)

(14) Morroe Berger, Bureaucracy and Society in Modern Egypt: A Study of the Higher Civil Service New York: Russell and Russell, 1957.

(15) Robert V. Presthus, "Weberian V. Welfare Bureaucracy in a Traditional Society," Administrative Science Quarterly (Haziran, 1961)

(16) Bent'in araştırmasının kapsamlı bir raporu, henüz basılmamış olan "The Turkish Higher Civil Service" adlı monografisinde bulunmaktadır. Berger'e yöneltilen eleştiriler açısından Bent'in çalışmasının bir değer-

B. Marroe Berger, Fredrick T. Bent ve Robert Presthus'un Araştırmaları

Berger, adı geçen araştırmasında, dört ölçek kullanmıştır: "Bürokrasi ölçeği," ileri derecede "meslekleşme ölçeği," "Batı ile temasa gelme ("exposure to West") ölçeği" ve "iş'ten memnuniyet ölçeği." Bürokrasi ölçeği, üç öğeden meydana geliyordu: "Rasyonel ve evrensel standartlara yönelme" ("rationality and universalism"), "hiyerarşi" ve "idari takdir" ("discretion"). Rasyonelik ve evrensel standartlara yönelme, bir işin verimli bir biçimde yapılmasına önem atfetme ve işe almada, adayın kişisel gereksinimlerinden ve aile ve din ve cemaat'e bağlılık faktörlerinden ziyade yeteneği ("competence") üzerinde durmak şeklinde tanımlanmıştır. Hiyerarşi, idari mevkiin verdiği yetkilerin, üst'ün otoritesinin ve ast'ın üst'e itaat zorunluluğunun vurgulanması biçiminde tarif edilmiştir. İdari takdir ise, idarecinin kendi başına karar alabilmesi ve inisiyatif göstermesi, sorumluluk yüklenmekten kaçmaması ve kanun ve yönetmeliklerin tanıdığı tüm takdir yetkisini kullanma şeklinde anlaşılmıştır. (17)

Berger, Mehmet Ali Paşa'dan itibaren Mısırlı liderlerin, toplumu ve

lendirilmesinin yapılmamış olması, Bent'in yukarıda 15 no'lu dipnotla belirttiğimiz makalesinde kavramsal metodoloji sorunlarına girmemiş olmasındandır. Aşağıda görüleceği üzere, Berger'in çalışmasına yöneltilen temel eleştirilerden bazıları Bent'in çalışması için de geçerlidir.

- (17) Bureaucracy and Society in Modern Egypt, s. 49. Bu çalışmada takdir yetkisi yahut otonomi kuramına sık sık değineceğiz. Bu kavramı kullanırken şu tanıma benimsiyoruz: "İdareye belli bir davranışta bulunması veya belli bir görevi yerine getirmesi için az veya çok bir hareket serbestisi verilmiş ise, yahut idarenin belli bir görevi yerine getirirken elinde birden çok hal tarzı var ise, o zaman idarenin takdir yetkisinden bahsedilir." Şeref Gözübüyük, Türkiyenin İdari Yapısı Ankara: Sevinç Matbaası, 1974 (S Yayını, No. 1), s. 57. Aşağıda bu

devlet örgütünü Batılılaştırma çabalarını gözönünde tutarak Mısır kamu bürokrasisinin incelenmesinde söz konusu bürokrasi ölçeğini kullanmanın uygun olacağını düşünmüştür. Batı ile temasa gelme ölçeğinde yüksek puan alan Mısırlı idarecilerin bürokrasi ölçeğinde de yüksek puan alacağı varsayımından hareket etmiştir. Böylece Berger, yayılma (difüzyon) ve istenerek transfer sonucu, Weber'in hukuki-rasyonel bürokrasi tipinin bazı boyutlarının Mısır kamu bürokrasisinde de gözleneceği düşüncesinden yola çıkmış olmaktadır. (18)

Berger, endüstrileşme ve kentleşmeyi de Mısır kamu bürokrasisinin kurumlaşmasında önemli faktörler olarak görmüştür. Bunun sonucu olarak, kamu örgütlerinde teknik yeteneklerle donanmış olarak, ileri derecede meslekleşmenin izlerine rastlanacağını varsaymış ve yukarıda andığımız meslekleşme ölçeğini geliştirmiştir. (19)

Berger'in meslekleşme ölçeği de üç öğeden meydana gelmektedir: "Beceri" ("skill"), "meslek üyelerinin kişisel çıkarlarının korunması" ("self-protection") ve "hizmet sunma" ("service"). Beceri, teknik yeteneğe ve meslek üyelerinin kendi kendilerini kontrol etmeleri yolu ile beceri standartlarının belli bir düzeyde tutulması olarak ele alınmıştır. Meslek üyelerinin kişisel çıkarlarının korunması, mesleki faaliyetlerin tekelleştiril-

takdir hakkının dar yahut geniş bir biçimde ortaya çıkacağını göreceğiz.

(18) Ibid., s. 47-48.

(19) Ibid., s. 49. İleri derecede meslekleşme ile mesleğin uzmanlık nitelikleri kazanmasını kastediyoruz.

mesi ve meslek sırlarının titizlikle saklanması olarak tanımlanmıştır. Hizmet sunma ise, halka yahut "müşterilere" hizmet götürmeye önem verme ve halkın çıkarını ön plânda tutmak biçiminde tarif edilmiştir. (20)

Berger, özellikle bu iki ölçeği kullanarak "Mısır üst kademe bürokrasisinin ne ölçüde Batı modeline yaklaştığını" saptamaya çalışmıştır. (21)

Berger'in söz konusu ettiğimiz kavramsal çerçevesi, andığımız çalışmasının son bölümünde ve daha ayrıntılı olarak, bir başka makalesinde (22) bizzat kendisi tarafından değerlendirilmiştir. Berger, bir kere, difüzyon ("yayılma") ve "istenerek transfer" yolu ile, "Batı bürokratik modelinin" örgüt boyutu ile davranış boyutunun da transfer edilebileceği varsayımından yola çıktığını, ancak araştırmasının bu varsayımı desteklemediğini belirtmektedir. Berger anılan varsayımını yaparken Merton'dan esinlenmiştir. Merton, belli örgütsel özellikler (hiyerarşi, spesifik kurallar, vs.) ile belli davranış kalıpları (kurallara uyma, belirlilik, vs.)'nin bir arada görülebileceğini düşünmüştür. (23) Merton'ın geliştirdiği bürokratik modeli, "Batı bürokratik modeli" olarak alan Berger, "en ziyade Batı ile temasta bulunan" idarecilerin, yukarıda andığımız bürokrasi ölçeğine göre, daha "Batılı bürokrat

(20) Ibid., loc. cit. Tanımları, hemen hemen aynen tercüme ettik.

(21) Ibid., loc. cit. Altını biz çizdik.

(22) Morroe Berger, "Bureaucracy East and West," Administrative Science Quarterly (Mart, 1957). Berger'in bu çalışması çok çeşitli açılardan değerlendirilmiştir. Biz burada, gerek diğer yazarların görüşlerinden gerekse Berger'in öz eleştirilerinden yalnızca konumuzu doğrudan doğruya ilgilendirenlerin üzerinde duracağız.

(23) Robert K. Merton, Social Theory and Social Structure Glencoe, Ill.: The Free Press, 1949, s. 151-152 ve 154-156.

özellikleri" göstermediğini görmüştür. (24) Presthus'un Zonguldak Eğrelisi Kömür İşletmelerinde ve Ankara'da Etibank'da yaptığı araştırmasında da, "bürokratik" örgütün "bürokratik" davranışa yol açmayacağı hususu teyid edilmiştir. Presthus, örgütün resmi amacı kadar örgüt üyelerinin sosyal refahını sağlama gayesinin de büyük önem taşıdığını görmüştür. (25) Presthus bir başka yerde de, az gelişmiş ülkelerin yüksek eğitim düzeyine sahip elit grupların , konuşma tarzlarında, üçüncü şahıslarla olan ilişkilerinde ve giyim kuşamlarında "resmi ve protokola uyan" davranışlara rastlandığına ancak bu grupların sosyal sınıf, sosyal hareketlilik, "kültür" ve siyasal sistem ile ilgili değer yargılarının geleneksel izler taşıdığına dikkati

-
- (24) Berger'in ölçeklerini geliştirirken yaptığı varsayımlar da eleştirilmiştir. Bkz., Ferrel Heady, "Bureaucratic Theory and Comparative Administration," Administrative Science Quarterly (Mart, 1959), passim ve Robert V. Presthus, "Behavior and Bureaucracy in Many Cultures," C.E. Hawley ve R.G. Weintraub (der.) Administrative Questions and Political Answers Princeton: Van Nostrand, 1166'nın içinde.
- (25) "Weberian V. Welfare Bureaucracy in a Traditional Society," passim. Burada söz konusu olan, fonksiyonel bürokratik davranıştır. Yukarıda Merton'un bürokratik modelinden söz ederken andığımız, kurallara uyma ve belirlilik, bu tür davranışın örneklerini teşkil etmektedirler. Bu konu üzerinde en çok duran Friedrich'e göre, fonksiyonel bürokratik davranışın başlıca öğeleri, nespellik, dakiklik, tutarlılık ve sınırlı takdir hakkı'dır. Bkz., Carl J. Friedrich, Constitutional Government and Democracy New York: Ginn, 1950, s. 44-57. Fonksiyonel bürokratik davranışa karşıt olarak, fonksiyonel olmayan davranışlardan ve bürokratik patoloji,den söz edilmiştir. Kırtasiyecilik, sorumluluktan kaçma ve benzeri davranışlar, bürokratik yapının bu karşıt yönünü teşkil etmektedir. Bkz., Victor A. Thompson, "Bureaucracy and Innovation," Administrative Science Quarterly (Haziran, 1965); Crozier, The Bureaucratic Phenomenon; Alvin W. Gouldner, Patterns of Industrial Bureaucracy Glencoe, ill.: The Free Press, 1954 ve Philip Selznick, "Foundations of the Theory of Organizations," American Sociological Review 13 (1948). Bu iki kategori davranışı da, doğal gruplar ("informal organization") çerçevesinde meydana gelen davranış türünden ayırmak gerekir. Sonuncu tür davranışa, yalnız bürokratik örgüt çerçevesinde değil, bütün biçimsel örgütlerde ("formal organization") rastlanır. Doğal gruplar ile ilgili olarak bkz., Elton Mayo, The Social Problems of an Industrial Civilization Boston: Harvard University Press, 1945.

çekmiştir. (26)

Bu satırların yazarı da Osmanlı-Türk bürokratik kurumlaşmasında benzer bir dengesizliğin bulunduğunu ileri sürmüştür: Osmanlı-Türk devletinde kamu bürokrasisinin yapısı, II. Mahmut devrinden başlayarak yapısal-işlevsel bakımdan farklılaşmaya başlamışsa da normatif-siyasal bir yaklaşımdan arınma anlamında kültürel sekülerizasyon sürecinde geride kalmıştır. Ekonomik tabanlı orta sınıfların gelişip siyasal hayata ağırlıklılığını koyamaması ve bu olguya paralel olarak Osmanlı-Türk modernleşme sürecinin temel çelişkisinin dinsel seküler bir diyalog şeklinde ortaya çıkması sonucu, siyasal-normatif eğilimi ağır basan bir bürokratik elit geleneği devam etmiştir. (27) (28)

(26) Robert V. Presthus, "The Social Basis of Bureaucratic Organization," Social Forces 19 (1959).

(27) Bürokratik Yönetim Geleneği: Osmanlı İmparatorluğu ve Türkiye Cumhuriyetinde Gelişimi ve Niteliği Ankara: Ogun Kardeşler Matbaası, 1974 (Orta Doğu Teknik Üniversitesi İdari İlimler Fakültesi Yayını, No. 23).

(28) Son yıllarda, toplumumuzda kültürel eksenli merkez-kenar bölünmesinin yerini ekonomik eksenli fonksiyonel bölünmenin aldığı ve bu olgunun toplumumuzun giderek kapitalistleşmesi ve sınıflaşmasının bir görüntüsü olduğu ileri sürülmektedir. Bkz., Ergun Özbudun, Türkiye'de Sosyal Değişme ve Siyasal Katılma Ankara: Sevinç Matbaası, 1975 (Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını, No. 363) ve Emre Kongar, "Türkiye'de Sosyal Bilim Araştırmalarının Siyasal Bilim Yönünden Getirdikleri," Birinci Ulusal Siyaset Bilimi Sempozyumuna sunulan bildiri, Ankara Siyasal Bilgiler Fakültesi, 8-10 Mayıs 1975. Bu satırların yazarı, bu değişimin hâlen içinde yaşadığımız ilk aşamalarında, Türk kamu bürokrasisinin etkinliğini ve elitist yaklaşımı bir ölçüde koruduğunu ileri sürmüştür. Bkz., "Türkiye'de Kamu Bürokrasisi ve Girişimci Gruplar: Modernleşme Bir Toplumda Toplumsal Tabakalaşma ve Değişme Kuramsal Bir Bakış," "Gelecek Elli Yılda Türkiyenin Gelişme Eğilimleri Konferansı, 1974-2024"'e sunulan bildiri, Ankara Hecettepe Üniversitesi, 10-15 Haziran, 1974 ve İdem, "Değişen Türkiye'de Bazı 'Geleneksel' Üst Kademe Yöneticilerinin Eğilimleri," Anne İdaresi Dergisi (Haziran, 1974). Sayarı da, yukarıda andığımız değişim sürecinin kısa sürede Batı tipi

Weber'in hukuki-rasyonel bürokratik ideal-tip"inin gelişmekte olan ülkelerin bürokratik kurumlaşmasını açıklayacak bir çerçeve teşkil etmediğine Berger'den sonra hatta evvel defalarca işaret edilmiştir.⁽²⁹⁾ Ancak aşağıda daha ayrıntılı olarak belirteceğimiz gibi bu noktadan hareket ederek, Berger'in yaptığı gibi, "bürokratik teori"de hata aramak⁽³⁰⁾ yahut da tam aksine modeli olduğı gibi kullanmaya devam etmek doğıru olmaz kanısındayız.⁽³¹⁾ Biz bu çalışmamızda, Türk kamu bürokrasisinin geçiş durumunda olan bütün bürokrasiler de rastlanacağı gibi,⁽³²⁾ hukuki-rasyonel bürokrasiye özgü yapısal özellikler de taşıdığını varsayıyor ve temelde Weber'in hukuki-rasyonel bürokrasi modeline benzeyen bir ideal-tip kullanıyoruz. Ancak

bir siyasal kurumlaşmaya yol açıp açmayacağı konusunda ihtiyatlı davranılması gerektiğı görüşündedir. Bkz., Sabri Sayarı, "Some Notes on the Beginnings of Mass Political Participation," Engin D. Akarlı-Gabrile Ben-Dor ile-(der.) Political Participation in Turkey: Historical Background and Present Problems Istanbul: Boğaziçi University Publication, 1975'in içinde. Osmanlı Türk devletinde merkez-kenar bölünmesi ile ilgili temel kaynak, şerif Mardin'dir: "Center-Periphery Relations: A Key to Turkish Politics," Daedalus (Kış, 1973).

- (29) Bu konudaki tartışmaların ve kaynakların bir özetini şu makalemiz de verdik: "Notes on Public Administration 'Training' for Potential Bureaucratic Elites of the Transitional Societies," International Social Science Journal (Mart, 1975).
- (30) Bureaucracy and Society in Modern Egypt, s. 181.
- (31) Bent, Berger'in Mısır'da bu modeli kullanırken karşılaştığı güçlükler karşısında bu ölçeğı kullanmaktan vazgeçmiştir. Bkz., Bent, "The Turkish Higher Civil Science," birinci bölüm.
- (32) Bu konuda bkz., Ralph Braibanti, "External Inducement of Political-Administrative Development: An Institutional Strategy," R. Braibanti (der.) Political and Administrative Development, passim ve Milton J. Esman, "CAG and the Study of Public Administration," Fred W. Riggs (der.) Frontiers of Development Administration Durham, North Carolina: Duke University Press, 1970'in içinde.

Berger'den iki temel noktada ayrılıyoruz. Bir kere yalnızca söz konusu ideal-tip ile yetinmiyoruz; ek ideal-tiplerden de yararlanıyoruz. İkinci olarak, ideal-tip kavramını, ampirik uçsal ("polar") bir kategori olarak almıyoruz. Bu yüzden Türk kamu bürokrasisinin kullandığımız ideal-tiplere ne kadar yaklaştığını araştırmıyoruz. Söz konusu ideal-tip'ler çerçevesinde bazı bürokratik birimleri birbirleri ile karşılaştırmakla yetiniyoruz. (33)

"Bürokratik" davranışın "bürokratik" örgüt'e karşıt olabileceği bulgusunun ötesinde Berger'in çalışmasında doğrulanmamış olan ikinci önemli varsayım, gerek bürokrasi gerekse ileri derecede meslekleşme ölçeklerini meydana getiren öğelerin bir arada ve aynı yönde değişecekleri düşüncesidir. Her ne kadar araştırmasını bu varsayımı sınamak (test etmek) amacı ile düzenlememişse de Berger elde ettiği cevaplardan bu konuda bir sonuca varmanın mümkün olduğunu söylemektedir.⁽³⁴⁾ Batı ile en fazla temasda bulunan bürokratlar, rasyonellik^{ve} evrensel standartlara yönelme boyutunda yüksek puan, hiyerarşi boyutunda düşük puan almışlar, takdir hakkı ve kişisel inisiyatif konusunda anlamlı bir sonuç elde edilememiştir. Bu bürokratlar ayrıca, meslekleşmenin "beceri" öğesine önem vermişler, fakat "meslek üyelerinin kişisel çıkarlarının korunması" konusunda aynı ilgiyi göstermemişler-

(33) İdeal-tiplerin bir sosyal bilim kategorisi olarak ampirik araştırmalarda kullanılabilmesi ile ilgili tartışmaya aşağıda gireceğiz. Çalışmamızın bu kesiminde, Weber modelini geliştirmekte olan ülkeler kamu bürokrasilerinin ampirik bir biçimde incelenmesinde ilk defa kullanmış olan Berger'in çalışmasının problematik yönlerini ele alıp bu noktalarda neden kendisinden ayrıldığımızı tartışıyoruz.

(34) 'Bureaucracy and Society in Modern Egypt, s. 182-184.

dir. "Hizmet sunma" konusunda ise anlamlı bir sonuca varma olanağı bulunmamıştır. Berger bu tür bir duruma, yani çeşitli boyutlardan oluşan bürokrasi ve ileri derecede meslekleşme modellerinin boyutları itibariyle homojenlik göstermemesine, Batı bürokrasilerinin incelenmesi sırasında da rastlanabileceğini ileri sürmektedir. (35)

Gerçekten daha sonra yapılan araştırmalar, Weber'in hukuki-rasyonel bürokrasi modelinin boyutlarının aynı yönde değişmediğini ortaya çıkarmıştır. Bu konuda ilk ampirik kanıtı getiren yazar Udy'dir. Udy, Weber'in hukuki-rasyonel bürokrasi modelinde bir arada düşünülen boyutlardan salt "bürokratik" olanlar ile "rasyonel-hukuki" olanların iki ayrı grup meydana getirdiğini ve herhangi bir örgütte bu iki grup özelliğın "aynı oranda" bulunamayacağı sonucuna varmıştır. Udy özellikle rutin anlamda "bürokrasi" ile geniş takdir hakkı anlamında rasyonellik ("rationality") arasında temel bir gelişki bulunduğunu belirtmiştir. (36)

Geniş takdir hakkı derken, "geniş"nitelemesinin altını çiziyoruz. Çünkü burada söz konusu olan, rasyonellik ile bürokrasi arasında kesin bir çatışma değildir. Hall'un işaret ettiği gibi, en rutin işlemler de dahi,

(35) Ibid., s. 184.

(36) Stanley H. Udy, Jr., "'Bureaucratic Element in Organizations: Some Research Findings," American Sociological Review (Ağustos, 1958) ve İdem, "'Bureaucracy' and 'Rationality' in Weber's Organization Theory: An Empirical Study," American Sociological Review (Aralık, 1959). Geçerken belirtelim ki, rasyonellik-bürokrasi ilişkisinde Weber'in tutumu tartışmalıdır. Udy, Weber'in bu iki boyut arasında kesin bir karşıtlık görmediğini ileri sürerken Constas aksi görüşle ortaya çıkmaktadır. Bkz., Ibid., s. 792-795 ve Helen Constas, "Max Weber's Two Conceptions of Bureaucracy," American Journal of Sociology 63 (1958).

işgörenin belli bir rasyonellik düzeyinde olması, belli noktalarda takdirini kullanması gereklidir. Rasyonel yaklaşım, ancak bir noktadan sonra bürokrasinin kısıtlayıcı çerçevesi ile çatışır.⁽³⁷⁾ Burada söz konusu olan, böyle üst düzeyde bir rasyonellik kavramlaştırmasıdır.

Udy'nın bulgularından esinlenen Hall⁽³⁸⁾ ise, önce belli başlı bazı yazarların⁽³⁹⁾ üzerinde durduğu bürokratik boyutları saptamış, sonra da en çok ele alınan boyutların aralarındaki korelasyon kat/sayılarını hesaplamıştır. Sonuç, Udy'nın bulgularını desteklemiştir: Hall, "otorite hiyerarşisi" ("hierarchy of authority"), "iş bölümü" ("division of labor"), "kurallar" ("rules"), "prosedür" ("procedures"), "gayri şahsilik" ("impersonality") arasında pozitif korelasyon, bütün bu boyutlar ile "teknik nitelikler" ("technical qualifications") arasında ise negatif korelasyon bulmuştur.

Burada söz konusu olan karşıtlığa, kuramsal plânda ilk defa Parsons değinmiştir. Ekz., Talcott Parsons, "Weber's Methodology of Social Science," Max Weber, The Theory of Social and Economic Organization (der. Talcott Parsons) New York: The Free Press, 1966'nın içinde, s. 58, dip not 4.

(37) Richard H. Hall, "The Concept of Bureaucracy: An Empirical Assessment," American Journal of Sociology (Temmuz, 1963), s. 39.

(38) İdem, "An Empirical Study of Bureaucratic Dimensions and Their Relation to Other Organizational Characteristics," Basılmamış Doktora Tezi, The Ohio State University, 1961. Hall'un kuramsal yaklaşımını ve ampirik bulgularını, bu çalışmasından, yukarıdaki makalesinden ve şu çalışmalarından özetliyoruz: "Intra-organizational Structural Variation: Application of the Bureaucratic Model," Administrative Science Quarterly (Aralık, 1962) ve İdem ve Charles R. Title, "A Note on Bureaucracy and Its Correlates," American Journal of Sociology (Kasım, 1966).

(39) Hall bu evanteri dokuz yazarı inceleyerek yapmıştır: Weber, The Theory of Social and Economic Organization; Carl Friedrich, "Some Ob-

Biz bu çalışmamızda bu bulgulardan esinlenerek özellikle iki noktada Berger'den ayrılıyoruz. Birincisi, hukuki-rasyonel ideal tipini, "mesleki" yönünden ziyade "bürokratik" yönüne ağırlık vererek kavramlaştırıyoruz. Diğer bir deyişle, hukuki-rasyonel bürokraside takdir hakkını, dar anlamda, rutin işlemlerde gerekli rasyonellik düzeyi olarak tanımlıyoruz. Geniş takdir hakkının bulunduğu ideal-tip olarak ise Ilchman'ın rasyonel-üretken bürokrasi modelini kullanıyoruz. Yukarıda da işaret ettiğimiz gibi, rasyonel-üretken bürokrasi, genellikle uzman-teknokrat yahut ileri derecede meslekleşmiş üyelerden oluşan bir idari yapıyı ifade etmektedir. Böylece, örneğin, patrimonial bürokraside bürokratlara hemen hiç takdir hakkı tanınmadığını, hukuki-rasyonel bürokraside bürokratin kanun ve yönetmelikleri kısıt ve ihtiyatlı biçimde uygulayacağını, rasyonel-üretken bürokrasi de ise birinci derecede hizmetin objektif gereklerinden hareket edileceğini varsayıyoruz. (40) İkinci olarak, Hall'un bürokrasiye boyutsal yaklaşımını benimsiyoruz, ancak boyut sayısını otorite ve liyakat olmak üzere iki boyut ile sınırlıyoruz. (41) Böylece üç temel ideal-tip ve altı

servations on Weber's Analysis of Bureaucracy," Robert K. Merton ve Diğerleri (der.) Reader in Bureaucracy Glencoe, Illinois: The Free Press, 1952'nin içinde; Merton, Social Theory and Social Structure; Udy, "'Bureaucracy' and 'Rationality' in Weber's Organization Theory: An Empirical Study"; Heady, "Bureaucratic Theory and Comparative Administration"; Talcott Parsons, The Structure of Social Action New York: McGraw Hill Book Co., 1937; Berger, Bureaucracy and Society in Modern Egypt; Robert Michels, Political Parties Glencoe, Illinois: The Free Press, 1949 ve Marshall E. Dimock, Administrative Vitality New York: Harper and Brothers, Inc., 1959.

(40) İdeal-tiplerin uygulamaya dönük tanımlarını ikinci bölümde vermekteyiz.

(41) Hall'un araştırmasında, aralarında pozitif ilişki bulunan boyutlardan otorite (yahut hiyerarşi) boyutunun diğer boyutlar ile en yüksek korelasyon katsayısına sahip olan boyut olduğu ortaya çıkmıştır.

alt ideal-tip ölçeği kullanmış oluyoruz. (42)

III. KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Geçiş hâlindeki toplumların siyasal sistemlerinin ve özellikle kamu bürokrasilerinin incelenmesinde temel iki yaklaşım bulunmaktadır. (43) Bu yaklaşımlardan biri, Almond'un (44) liderliğini yaptığı yazarlar tarafından benimsenmiştir. Yaklaşım ., temelin de Parson'ın kalıp değişkenlerinin yattığı modernleşme modelinden yola çıkmaktadırlar. İkinci yaklaşım ise özellikle Bendix (45) tarafından temsil edilmektedir. Bu yaklaşım daha tarihsel kavramlara dayanmakta ve söz konusu kavramların, günümüzün toplum yapılarını ve kurumlarını açıklamakda faydalı olup olmayacağı araştırılmaktadır.

değirmiştir. Weber'e göre, "Otonom örgütün kuralları, örgüt üyeleri tarafından saptanır, otonom olmayan örgütte bu kurallar örgütün dışından empoze edilir." Bkz., Max Weber, *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology* (der. Guenther Roth ve Claus Wittich) New York: Bedminister Press, 1968, Cilt I, s. 49-50. Ancak Weber, "Otonom örgüt" için etraflı bir ideal-tip kavramlaştırmamıştır.

dip not
de

(42) Bent, yukarıda değindiğimiz gibi, Berger'in bürokrasi ölçeğini kullanmamış, meslekleşme ölçeğinden ise kısmen yararlanmıştır. Gerek Berger ve Bent ve gerekse başka yazarlar, Weber tipi hukuki-rasyonel bürokratik kurumlaşma ile ileri derecede meslekleşmenin bir arada yürüyeceğini, hatta birincinin ikinciye yol açacağını ifade etmektedirler. Bu tür yaklaşımda, dar ve geniş anlamda takdir hakkı yahut otonomi ayırımı yapılmamaktadır. Kanımızca, klâsik bir bakanlıkta rutin bir takım faaliyetleri yürüten bir idareci ile sosyo-ekonomik kalkınmaya ilişkin fonksiyonları olan bir bakanlıkta plân ve program işlerini yürüten bir idareci arasında bir fark olsa gerektir. Bu çalışmamızda, bürokratik yanı ağır basan hukuki-rasyonel ve bürokratik yanı hayli zayıf olan rasyonel-üretken ideal-tipleri ile bu farklı idarecileri açıklamak istiyoruz.

(43) Guenther Roth, "Personal Rulership, Patrimonialism and Empire Building

Bu çalışma, ikinci tür yaklaşım çizgisinde bir denemedir. Birinci derecede Weber'in ideal-tip bürokrasi kavramlaştırmalarından esinlenilmiştir. Bir evvelki kesimde, bu kategorileri kullanarak araştırma yapmış olan özellikle Berger ve ikinci derecede Bent ve Presthus'un yaklaşımlarına ve bulgularına ve diğer bazı yazarların söz konusu yaklaşım ve bulgular ile ilgili eleştirilerine değindik.

Özetlemek gerekirse, saptadığımız belli başlı noktalar şunlar oldu: Söz konusu yazarlar, yalnızca hukuki-rasyonel bürokrasi ideal-tip'ini kullanmışlardır. Batı ile çeşitli biçimlerde temasa gelmenin sonucu olarak, söz konusu ülkelerin kamu bürokrasilerinin gelişmiş Batı ülkelerindeki kamu bürokrasilerine özgü örgütsel ve davranışsal özellikleri bir arada gösterecekleri varsayılmıştır. Bu düşünceden hareketle söz konusu ettiğimiz ideal-tipin bütün boyutlarının aynı yönde değişeceği tahmin edilmiştir. İleri derecede meslekleşme olgusu da hukuki-rasyonel bürokratik kurumlaşmanın bir boyutu olarak düşünülmüştür.

Ancak ampirik bulgular, bu yaklaşıma ve yaklaşımın arkasında yatan varsayımlara gölge düşürmüştür. Gerek Berger gerekse Bent, ilgili kavramsal çerçevenin yetersiz kaldığını belirtmişlerdir.

in the New States," World Politics (Ocak, 1968).

- (44) Gabriel A. Almond and G. Bingham Powell, Jr., Comparative Politics: A Developmental Approach Boston: Little, Brown and Company, 1966.
- (45) Reinhard Bendix, Nation-Building and Citizenship: Studies of Our Changing Order New York: John Wiley and Sons, Inc., 1964. Burada şunu da belirtelim ki, Weber "otonom" ("autonomous") ve "otonom olmayan" ("heteronomous") örgüt ayırımı ile bir ölçüde de olsa bu konuya değinmiştir.

Biz, yukarıda da işaret ettiğimiz gibi, gelişmekte olan ülke bürokrasileri ile ilgili incelemelerde, hukuki-rasyonel bürokrasi ideal-tipinin terkedilmesi gerektiği görüşünde değiliz. Kanımızca, söz konusu bürokratik kurumlaşmaların anlamlı bir biçimde incelenekilmesi için ek ideal-tipler kullanılması gereklidir. Ayrıca ideal-tip kavramı da ampirik-uçsal bir kategori olarak alınmamalıdır.

Şimdi, sonuncusundan başlamak üzere, bu iki nokta üzerinde daha ayrıntılı olarak durmak ve çalışmamızın kavramsal çerçevesinin ana hatları ve belli başlı varsayımları ile ilgili bu bölümü tamamlamak istiyoruz.

A. İdeal-Tip ve Ampirik Araştırma

Weber, "saf tip" de dediği ideal-tip kavramlaştırmaları ile, tarihsel realitenin karmaşıklığına karşın, son derece dikkatle tanımlanmış sosyoloji kavramlarına ulaşmayı amaçlamıştır. (46) Bürokrasi ile ilgili ideal-tipleri geliştirirken önce, belli yer ve zamanlarda görülmüş bürokratik kurumların en çok karşılaşılan özelliklerini saptamıştır. İkinci olarak, bu özellikleri uçsal (saf-ifrat) kategoriler olarak kavramlaştırmıştır. Örneğin, "yüzdeyüz" bir hiyerarşi ilişkisi düşünmüştür. Keza, görülen iş ile işgörenin yetenekleri arasında tam bir uyum olacağını varsaymıştır. Üçüncü olarak, kavramlaştırdığı saf boyutları, tutarlılık ve mantık kurullarına sadık kalarak bir araya getirmiş ve ideal bürokrasi modelleri yarat-

(46) Max Weber, Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology s. 20. Weber, üç ideal-tip üzerinde ayrıntılı olarak ^{ta}durmuştur.

mıştır. Böylece ortaya çıkan ideal-tipler, ampirik realite de hiçbir zaman görülmesi bile bir kavramsal bütün olarak mantık kurallarına aykırı değildir. (47) Martindale'ın işaret ettiği gibi, ideal-tiplerin meydana getirilmesinde şu üç kriterin gözönünde tutulması gerekli ve yeterlidir: Model nesnel (objektif) olarak olanaklı olmalı, sosyal bilimlerin nedensellik kurallarına aykırı düşmemeli ve mantıken geçerli olmalıdır. (48) Aslında hiç-

(47) İdem, The Methodology of the Social Sciences (der. Edward A. Shils ve Henry A. Finch) Glencoe, Illinois: The Free Press, 1949, s.1. Ayrıca bkz., Nicos P. Mouzelis, Organization and Bureaucracy: An Analysis of Modern Theories Chicago, Illinois: Aldine Publishing Company, 1967, s. 43-46. Benzer çözümlemelere Abadan, Mardin ve Topçuoğlundan da rastlıyoruz: "Gerçek halde hiçbir 'ideal-tip' saf kalmamıştır... Ancak bu neviden bir kalıp, bütün şartların tahakkuku halinde sosyolojik bir olayı tahlil ve teşhis etmeğe yahut eksikliklerini keşfetmeye yarar." Nermin Abadan, Bürokrasi Ankara: Ajans-Türk Matbaası, 1959 (Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi yayını, No. 92-74), s. 54; "Max Weber'in ideal-tip kavramında ele alınan birimler, 'eşyalık' niteliği taşımaz... Aksi, şeyleme (reification) eğilimidir. Bunun sonucu, ancak bir kavram realitesi olan olay türlerinin 'eşya' olarak kabul edilmesidir." Şerif Mardin, Din ve İdeoloji Ankara: Sevinç Matbaası, 1969 (Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, No. 275), s. 2; "...ki Weber bunlara 'ideal-tip'der ve bunun değerle ilgili mükemmel tip anlamına gelmeyip, zihnen kabili tasavvur, saf, mücerret ölçü tip manasına geldiğini tasrih eder... Bunlar, ana hatları ile bir çok benzer fiil tiplerinin, karakteristik telâkki edilen tarafları esas alınıp, inhıraf eden tarafları kasden ihmal edilerek teşkil edilmiş tasnif kalıplarıdır." Hâmid Topçuoğlu, "Max Weber'e göre Hukuki Düşüncenin Kategorileri ve Yeni Hukuk Normlarının Teşekkül Tarzları," Ord. Prof. Dr. Ernst E. Hirsch'e Armağan Ankara: Ajans Türk Matbaası, 1964 (Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını, No. 197), s. 227-28. Ayrıca bkz., Çoşkun San, Max Weber'de Hukukun ve Meşru Otoritenin Sosyolojik Analizi Ankara: Sevinç Matbaası, 1971 (Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayını, No. 47), s.26.

(48) Don Martindale, "Sociological Theory and the Ideal-Types," Llewellyn Gross (der.) Symposium on Sociological Theory Evanston, Illinois: Row, Peterson and Co., 1959'un içinde, s. 69. Ayrıca bkz., Peter A. Munch, "Empirical Science and Max Weber's Verstehende Soziologie," American Sociological Review (Şubat, 1957), passim.

bir model, ampirik realiteyi bütün karmaşıklığı ile aksettiremez. Her kavramlaştırma çabası ampirik realitenin belli öğelerini diğerlerinden soyutlayıp insan zihninin kavrayabileceği boyutlara indirme amacı taşır. Bu basite indirme işlemi sırasında, özellikle araştırmacının ilgilendiği boyutlar üzerinde durulur. Nitekim Weber, ideal-tiplerin, ampirik realitenin etraflı bir tanımından çok, "anlaşılabilir tanımlar" sağlayacağına işaret etmiştir. Weber'e göre bu kavramlaştırmalar, birer hipotez değildir; ancak hipotezlerin formüle edilmesi bakımından yararlıdırlar. (49)

Son nokta, bizi, ideal-tip kavramlaştırmalarının ampirik araştırma-daki yeri konusuna getirmiş olmaktadır.

Weber'in ampirik araştırmalara gösterdiği ilgi, üzerinde sık sık durulan bir konu olmuştur. (50) Fakat doğal olarak salt bu noktadan hareket ederek, ideal-tiplerin ampirik araştırmalarda kavramsal çerçeve olarak kullanılabileceği sonucuna varmak mümkün değildir.

Bu konuda en az kuşku besleyen yazarlardan biri olan Freund, ideal-tip'in, incelenecek faktörleri belirliyerek araştırmaya yön veren bir kavram çerçevesi olduğunu söylemekte ve ideal-tip ile mevcut durumun ideal durumdan ne kadar ayrıldığıнын saptanmasının mümkün olduğunu da ilâve etmek-

(49) The Methodology of the Social Sciences, s. 90-92.

(50) Örneğin bkz., Wolfgang Mommsen, "Max Weber's Political Sociology and His Philosophy of World History," International Social Sciences Journal XVII (1965) No. 1, s. 44 ve Paul F. Lazarsfield ve Anthony R. Oberschall, "Max Weber and Empirical Research," American Sociological Review (Nisan, 1965).

tedir. (51)

Bu görüşte saklı varsayımlardan biri, bürokrasi olgusunun bir süreç ("continuum") üzerinde incelenebileceği hususudur. Başka bir deyişle, bürokrasi ya var olan ya da olmayan bir olgu değildir; bir durumdan ötekine çeşitli boyutları itibarıyla değişik derecelerde görünen bir olgudur. (52) Yukarıda çalışmalarına yollama da bulunduğumuz Udy ve Hall da, bu varsayımdan yola çıkmışlar ve Likert ölçeği ile, çeşitli örgütlerde hukuki-rasyonel bürokrasi ideal-tipinin bazı boyutlarının birbirlerine oranla ne ölçüde mevcut olduğunu araştırmışlardır.

Freund'un ileri sürdüğü görüşte saklı ikinci varsayım ise, ideal-tip'in, bir "mutlak sıfır noktası" gibi alınabileceğidir. Böylece her somut bürokratik kurumlaşma, bu sıfır noktasına yahut ideal-tip'e göre derecelendirilebilir yahut sınıflandırılabilir.

Bilindiği üzere, Sosyal Bilimlerde sınıflandırma yahut tipleştirme, ya yalnızca iki seçenek (alternatif) kullanılarak yapılır ya da tipleştirilen nesne, bir süreç üzerinde bir değişken olarak kavramlaştırılır. Sınıflandırılan nesnenin bir değişken olarak kavramlaştırıldığı durumlarda, ya mutlak bir sıfır noktasını saptamak olanağı vardır ya da değişkenlerin ni-

(51) Julien Freund, The Sociology of Max Weber (Terc. Mary Ilford) New York: Pantheon, 1968, s. 109.

(52) Alvin Gouldner, Studies in Leadership New York: Harper, 1950, s. 53-54.

teliği, birbirlerine oranla yani görelî olarak tespit edilebilir. (53)

Freund"ün kavramlaştırmasında bürokrasi olgusu, bir değişken olarak görünmektedir. Bürokrasi ideal-tipi ise, mutlak sıfır noktası olarak alınmaktadır. Bu yaklaşım kabul edilirse, her somut biçimsel örgütün "bürokrasileşme" derecesinin ölçülebileceği sonucuna varılır. (54)

Berger de yukarıda andığımız araştırmasında bir bakıma bu yaklaşımı benimsemiş görünmektedir. Berger, üç maddelik bir bürokrasi ölçeği kullanmış, bir veya iki "Batılı cevap" veren bürokratların bu ölçekte düşük puan aldığını, üç "Batılı cevap" veren bürokratların ise "Weber tipi hukuki-rasyonel bürokrat" sayılabileceğini kabul etmiştir. (55) Böylece Berger, hukuki-rasyonel ideal-tipini, mutlak sıfır noktası olarak kabul etmektedir. Ancak Berger bürokrasiyi bir değişken olarak almamış, iki seçenekli bir tipleştirme yapmıştır: Üç "Batılı cevap" veren bürokrat, hukuki-rasyonel bürokrattır; üçten az "Batılı cevap" veren bürokrat, hukuki-rasyonel bürokrat değildir.

(53) Bu ayrımlar için bkz., Paul F. Lazarsfeld ve Allen H. Barton, "Qualitative Measurements in Social Sciences: Classification, Typologies and Indices," Daniel Lerner ve Harold D. Lasswell (der.) The Policy Sciences Stanford, California: The Stanford University Press, 1965'-in içinde, s. 169-170.

(54) Bu çizgide görüşler için bkz., John K. Rhoads, "The Type as a Logical Form," Sociology and Social Research (Nisan, 1967); Joseph Lopreato ve Letitia Alston, "Ideal-Types and the Idealization Strategy," American Sociological Review (Şubat, 1970); ve Peter M. Blau, "Critical Remarks on Weber's Theory of Authority," The American Political Science Review (Haziran, 1963). Weber de, "Tarihsel araştırmalar, her örnek olayın ideal-tip'e ne kadar yaklaştığını yahut ondan ne kadar ayrıldığını ortaya çıkarmalıdır," ("Historical research faces the task of determining in each individual case, the extent to which this ideal-construct

Biz bu çalışmamızda, kullandığımız ideal-tipleri mutlak sıfır noktaları olarak alıp Türk kamu bürokrasisinin bu ideal-tiplerden ne kadar sapma gösterdiğini araştırmıyoruz. Freund ve aynı çizgide görüşleri savunan diğer yazarlar, bir hususu gözden kaçırmış görünmektedirler: Bir noktadan sapmanın ölçülebilmesi için, o noktanın niceliksel (kantitatif) olarak ifade edilebilir ve ampirik olarak saptanabilir olması gerekir.⁽⁵⁶⁾ Söz konusu olan ideal-tipler, bu anlamda sıfır mutlak noktası olarak alınamaz. Hempel'in işaret ettiği gibi, ancak doğal bilimlerde ideal-tipler sıfır mutlak noktası olarak alınabilir. Çünkü anılan bilimlerde "idealleştirme", genel olarak kabul edilmiş bulunan ilkelere dayanılarak yapılır. Sosyal bilimlerde ise "idealleştirme", "sezgisel" ("impressionistic") yöntemle ve kesin ampirik delillere dayanmadan yapılmaktadır.⁽⁵⁷⁾ Sosyal bilimlerde ideal-tipler ve özellikle Weber'in ideal-tipleri, ampirik kategoriler değildir.

Ampirik kategori yahut tip kavramı ile, ampirik bulgular ile kanıtlanabilen olguları kastediyoruz. Shiner bu anlamda ampirik tipleri, tarihsel tipler ve genel yahut saf (ideal) tiplerden ayırmaktadır. Tarihsel tip-

approximates or diverges from reality...") diyerek bu görüşe yatkın olduğunu belirtmiştir. Bkz., Weber, The Methodology of the Social Sciences, s. 90. Türk sosyal bilimler literatüründe bu görüşe Mesut Gülmez'in katıldığını görüyoruz. Bkz., "Weber ve İdeal Tip Bürokrasi Anlayışı," Anne İdaresi Dergisi (Mart, 1975), s. 52.

(55) Bureaucracy and Society in Modern Egypt, s. 50.

(56) L.E. Shiner, "Tradition and Modernity: An Ideal-Type Gone Astray," Comparative Studies in Society and History (Nisan, 1975), s. 247.

(57) Carl G. Hempel, Fundamentals of Concept Formation in Empirical Sciences Chicago: The University of Chicago Press, 1952, s. 65-86.

ler, örneğin modern kapitalizm, "çok kesinlikle tanımlanmayan ancak temel özellikleri belirtilen ve belli yönlerinin göreceli olarak altı çizilen" tarihsel olgulardır. Bu tür tiplerin kavramlaştırılmasında da belli bir ölçüde idealize etme sürecine rastlanır; fakat bu idealleştirme süreci herhangi bir bilimsel kavramın meydana getirilmesinde başvurulmuş soyutlama mekanizmasından çok farklı değildir. Genel yahut saf ideal-tiplerde ise, idealize etme ve ilgili olgunun bazı yönlerinin altının çizilmesi çok daha belirgindir; amaç, "herhangi bir tarihsel yahut kültürel ortamda kullanılabılır genelleştirilmiş" bir kategori meydana getirmektir. Bu yüzden bu tür ideal-tiplerin, ampirik realite ile olan bağlantısı çok daha zayıftır. (58)

Nitekim Weber de, "ideal-tipler ampirik olguların tasviri yahut tasnifi değildir; somut bir durum yahut eylemin belli bir ideal-tip'e girdiğini söylemek olanağı yoktur," diyerek bu hususa dikkati çekmiştir. (59)

Ancak bu noktadan hareketle Weber'in vardığı sonuç şu olmuştur:

"[Ideal-tip] uçsal bir kavram olarak yararlıdır; Somut (reel) durum yahut eylem bu kavramla (ideal durumla) karşılaştırılır ve somut olgu [nün ideal durumdan sapmaları] açıklanmaya çalışılır." (60) Sosyal bilimlerde ideal-

(58) Bu ayırmalar için bkz., Shiner, "Tradition^{and} Modernity: An Ideal-Type Gone Astray," s. 246-47.

(59) "Ideal-types are not a description or classification of empirical phenomena under which a real situation or action is to be subsumed as one instance." The Methodology of the Social Sciences, s. 90-97.

(60) "[Ideal-type] serves as a limiting concept with which the real situation or action is compared and surveyed for the explication of certain of its significant components." Ibid., s. 93.

tipler niceliksel olarak ifade edilebilir ve ampirik olarak saptanabilir kategoriler olmadıklarından biz de Shiner gibi⁽⁶¹⁾ bu yargıya katılamıyoruz. Bize bu konuda Martindale'in önerisi hayli makul geliyor: İdeal-tipler, uçsal bir kategori olarak ele alınıp belli bir somut durumun "ideal duruma" ne kadar yaklaştığını ölçmek için kullanılamaz; ideal-tipler ancak biçimsel örgütlerin, birbirleri ile karşılaştırılmaları için gerekli boyutları sağlarlar.⁽⁶²⁾

Bu düşüncelerin ışığı altında biz bu çalışmamızda, çeşitli ideal-tiplerin boyutlarını, oniki bakanlık ve bakanlık içi bazı birimleri birbirleri ile karşılaştırmak için kullanıyoruz. Yukarıda belirttiğimiz gibi, Likert tipi ölçekler ile söz konusu ünitelerin çeşitli bürokrasi boyutlarında birbirlerine oranla yerlerini saptamaya çalışıyoruz. Ünitenin fonksiyonu, egemen faaliyet türü, ünitenin yaşı, genişliği ve benzeri değişkenler ile bürokratik kurumlaşma örüntüleri arasındaki ilişkiyi bulmayı amaçlıyoruz.

B. Üç İdeal-Tip ve "Modernleşme"

Yukarıda da değindiğimiz gibi, bu çalışmamızın Berger, Presthus ve

(61) "Tradition^{and} Modernity: An Ideal-Type Gone Astray," s. 247.

(62) "Sociological Theory and the Ideal-Types," s. 87-88. Nitekim Mardin, "Weber'in metodolojisinin temin ettiği, bir yapının anatomisini meydana çıkarmak değildir; en güçlü tarafı karşılaştırmalarda farkları ortaya çıkarmaya yaramasıdır demektir." Bkz., Din ve İdeoloji, s. 3. Topçuoğlu da, "Hakikatte mesele somut bir olayın birbirine zıt iki kutup terim arasındaki sonsuz değişiklikler ve intikaller cedvelinin bir yerine yerleştirilmesinde mündemiçtir,"^{"demektedir."} Max Weber'e göre Hukuki Düşüncenin Kategorileri ve Yeni Hukuk Normlarının Teşekkül Tarzları," s. 228. Ayrıca bkz., Abadan, Bürokrasi, s. 64.

Bent'in çalışmalarından ayrıldığı önemli noktalardan biri de birden çok bürokrasi ideal-tipi kullanılmasıdır. Bu tercihimiz, modernleşme süreci konusunda son zamanlarda ortaya atılan görüşlere dayanmaktadır. Ayrıca bu tür bir yaklaşımın, Max Weber'in ideal-tip kuramının daha doğru bir yorumu olduğunu zannediyoruz.

Modernleşme süreci ile ilgili geleneksel görüş, kesin bir geleneksel-modern karşıtlığından yola çıkmıştır. Kökeni Aydınlanma çağına kadar uzanan, ancak özellikle ondokuzuncu yüzyılda daha sistemli bir biçimde ifade edilen⁽⁶³⁾ bu görüşe göre, kendi içlerinde tamamen bir örneklik gösteren, geleneksel ve modern toplumlar vardır. Her iki toplum tipinde de, "kültürel kodlar," siyasal rejimler, siyasal-sosyal güç ve farklılaşma düzeyleri arasında çok etkin bir etkileşim bulunur. Böylece bir toplum, bütün kurumları ile ya gelenekseldir, ya da modernidir.⁽⁶⁴⁾

Böyle tümcü ve iki uçlu modele, ondokuzuncu yüzyılda önce Maine'in "statüye dayalı" ve "sözleşmeye dayalı" toplumlar ayırımında rastlarız. Statüye dayalı toplumların belirgin özelliği, kişinin hak ve görevlerinin geniş ölçüde aile ve akrabalık kriterine göre belirlenmesi ve kişiler arasındaki birincil ilişkilerin toplum yaşantısını büyük ölçüde etkilemesidir. Buna karşılık sözleşmeye dayalı toplumlarda, kişiler birbirlerine gelenek-

(63) Lloyd I. Rudolp ve Susanne Hoeber Rudolp, The Tradition of Modernity Political Development in India Chicago: The University of Chicago Press, 1967, s. 3.

(64) S.N. Eisenstadt, Tradition, Change, and Modernity: The Vision of Modern Societies in Classical Sociology and Contemporary Studies of Modernization and Development New York: Wiley, 1973, s. 358.

sel bağlar ile bağlı değildir; söz konusu ilişkiler, içinde oluştukları iş-
lerin gereklerine göre belirlenir. ⁽⁶⁵⁾ Toennies'in "topluluk" ("gemein-
schaft") ve "toplum" ("gesellschaft") ve Durkheim'in ⁽⁶⁶⁾ "mekanik dayanışma"
ve "örgenik dayanışma" kavramlaştırmaları da aynı çizgide ayırımlardır. ⁽⁶⁷⁾

Geleneksel görüşe göre, değişim, zorunlu olarak geleneksel toplum-
dan modern topluma doğru olacak ve toplum modernleştiği oranda geleneksel
kurumlar ortadan kalkacaktır. Mazrui, modernleşme ile ilgili geleneksel
görüşün bu yönünün kökeninde Darwin'in evrim teorisini görmektedir: Üstün
biyolojik türlerin karşısında üstün olmayan türlerin ortadan kalkmaları gi-
bi, modern toplumların karşısında geleneksel toplumların varlıklarını uzun
süre devam ettirmelerine imkân yoktur. ⁽⁶⁸⁾ Darwin'in biyolojik evrim teori-
sini daha sonra Hegel felsefeye, William McNeill tarihe, Parsons ise sos-
yolojiye uygulamıştır. ⁽⁶⁹⁾

(65) Sir Henry Maine, Ancient Law: Its Connection with the Early History of Society and Its Relation to Modern Ideas London: Lardon J. Murray, 1861. Örneğin, statüye dayalı bir toplumda, bir devlet dairesine me-
mur seçiminde, adayın nüfuzlu bir kişi ile olan akrabalık bağı etkili
olur. Eğer adayın yapacağı işin gerekleri ile adayın bilgi ve bece-
rileri arasında bir uygunluk olmasına dikkat ediliyorsa o toplum bir
sözleşme toplumdur. Bu örneği şu çalışmamızdan aktardık: Modern-
leşme ve Bürokrasi, s. 24.

(66) Ferdinand Toennies, Community and Society (Çev. Charles P. Loomis)
East Lansing, Michigan: Michigan State University Press, 1957, Emre
Kongar, Toplumsal Değişme: Kuramlar, İlkeler Ankara: Bilgi Yayınevi,
1972, s. 85'de anılıyor; Emile Durkheim, The Division of Labor in So-
ciety (Çev. G. Simpson) Glencoe, Illinois: The Fress Press, 1949.

(67) Rudolp'lar, yalnızca "modern" endüstrileşmiş Batı - toplumlarını ince-
leyen yazarların bu kadar kesin ayırımlar yapmadıklarına işaret edi-
yor. Bkz., İdem, The Tradition of Modernity, s. 4.

(68) Ali A. Mazrui, "From Social Darwinism to Current Theories of Moderni-
zation: A Tradition of Analysis," World Politics (Ekim, 1968) s. 69,

Parsons'ın taraflısı olduğu anlayış çerçevesinde modernleşme süreci, bir evrim modeli içinde ele alınmakta, toplumların, belli değişkenlerdeki nüanslarla belirlenen bir modernleşme sıralamasında birbirlerinden küçük farklar ile ayrılabilceği ileri sürülmektedir. Söz konusu değişkenler, kişilik sistemini meydana getiren eylemlerin incelenmesi ve kişilik sistemi ile toplumsal sistem arasında bir bağ kurularak kavramlaştırılmışlardır. Kalıp değişkenler ("pattern variables") denen bu değişkenlerin, bireyin tüm davranışlarını ve giderek saf halleri ile iki uc toplumu belirledikleri kabul olunmuştur.⁽⁷⁰⁾ Kalıp değişkenlerin, toplum düzeyinde ve Karşılaştırmalı Siyasal Hayat disiplini çerçevesinde kavramlaştırılması ise Sutton tarafından gerçekleştirilmiştir.⁽⁷¹⁾

Modernleşme ile ilgili bu görüş, bürokrasi teorisine de yansımıştır. Weber'in kuramsal mirasını inceleyen Lachman, kurumların yarışma ("competition") ve taklit ürünü olduğunu ileri sürmüştür.⁽⁷²⁾ Yayılma ("diffu-

75-76.

(69) Ibid., loc. cit.

(70) Bu değişkenler şöyle sıralanır: 1) Duygusallık-duygusal olmayış; 2) toplumsallık-kişisellik; 3) özel standartlara yönelme-evrensel standartlara yönelme; 4) kişileri kendilerine atfedilen özelliklere göre değerlendirme-kişileri başarılarına göre değerlendirme; 5) yaygın ilgi-belirli ilgi. Bkz., Talcott Parsons ve Edward Shils, Toward a General Theory of Action Glencoe, Illinois: The Free Press, 1951. Bu konuda ayrıca bkz., Kongar, Toplumsal Değişme, s. 128-131.

(71) Bkz., Frank Sutton, "Social Theory and Comparative Politics," Harry Eckstein ve David Apter (der.) Comparative Politics: A Reader New York The Free Press, 1963, 67 v.d. Bu hususa Huntington dikkatimizi çekmiştir: Bkz., Samuel P. Huntington, "The Change to Change: Modernization, Development, and Politics," Comparative Politics (Nisan, 1971) s. 286.

(72) L.M. Lachman, The Legacy of Max Weber Berkeley: Glendessery, 1971, s. 68.

sion") (73) ve istenerek taklit yolu, ^{ile} modern bürokrasilerin diğerlerini etkiliyeceği düşünülmüştür. Bu çizgide Fainsod İsveç'in Çarlık Rusyası'nı, Rosenberg, Fransa'nın Prusya'yı etkilemesi olgularını, Barker ise genellikle Batı Avrupada çeşitli ülkeler arasındaki etkileşimi ele almıştır. (74)

Bu yaklaşım ile, Weber'e yakıştırılan genel rasyonelizasyon süreci arasında bir ilişki muhtemel görünmektedir. Diamant'in işaret ettiği gibi, (75) Weber çalışmalarının bir noktasında toplumların kaçınılmaz bir biçimde rasyonel boyutlar kazanacağını söylemiştir. Bu noktadan hareket edilerek, Weber'in geleneksel, karizmatik ve hukuki-rasyonel otorite tiplerine eş düşen bürokrasi tiplerinin, bu sırada ortaya çıkacağı sonucuna varılmıştır. (76) Karizmatik otoritenin temelde bir geçiş tipi olduğu hatırlanır. (77) bu kavramlaştırma ile, modernleşme ile ilgili geleneksel görüşün ilişkisi kolayca görülebilir. Gerek Berger gerekse Presthus ve Bent de, aynı görüşten hareket etmiş olsalar gerektir. Her üç yazar da, uzunca bir

(73) Alman etnolojisinin bilimsel temelini hazırladığı yayımlı yaklaşım göre, çeşitli toplumlardaki keşifler, icatlar ve kültürel gelişmeler birbirlerinden bağımsız değildirler. Bunlar belli yer ve zamanlarda ortaya çıkarlar ve oradan diğer toplumlara yayılırlar. Bkz., Bozkurt Güvenç, İnsan ve Kültür : Antropolojiye Giriş Ankara: Ayyıldız Matbaası, 1972 (Sosyal Bilimler Derneği Yayını, G-1), s. 79, 106.

(74) Merle Fainsod, "Bureaucracy and Modernization: The Russian and Soviet Case," Joseph La Palombaro (der.) Bureaucracy and Political Development Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1963; H. Rosenberg, Bureaucracy, Aristocracy and Autocracy Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1958; ve Ernest Barker, The Development of Public Services in Western Europe London: Oxford University Press, 1944.

(75) "The Bureaucratic Model," passim.

(76) Ibid., passim.

(77) Max Weber, On Charisma and Institution Building (der. S.N. Eisenstadt) Chicago: The University of Chicago Press, 1968, s. 54 v.d.

süredir Batı ile temasta bulunan ve bilinçli olarak Batı ülkelerinin sistemlerini örnek alarak modernleşmeye çalışan bu ülkelerin büroksilerini incelemek için hukuki-rasyonel bürokrasi modelinin doğal model olacağını kabul etmişlerdir.

Ancak gerek bizzat bu yazarların ampirik bulguları, gerekse "modernleşme" ile ilgili yeni görüşler dikkate alındığında bu yaklaşımın yetersizliği kolayca görülebilir. Yukarıda, söz konusu ampirik bulgulara değinmiş ve bu bulguların sonucu olarak andığımız yazarların da kendi yaklaşımlarından kuşku duymalarına yol açtığını belirtmiştik.

Modernleşme süreci ile ilgili yeni görüşlere gelince, önce bu görüşlerdeki evrimin birinci aşamasına değinelim. Yukarıda işaret ettiğimiz gibi klâsik görüş, geleneksel toplumdaki modern topluma evrimin, kesintisiz ve tek bir çizgi üzerinde- bütün toplumlarda aynı aşamalardan geçilerek - ortaya çıkacağı şeklinde idi. Bu görüşe ilk tepkiler bizi yakından ilgilendiren karşılaştırmalı Siyasal Hayat ve Sosyoloji disiplinleri çerçevesinde Huntington ve Eisenstadt'dan geldi. Eisenstadt söz konusu evrimde "kesintiler" ("breakdowns") olabileceğini, Huntington ise "gerilemeler" ("decay") rastlanabileceğini ileri sürmüştür. (78) Ancak bu eleştirilerde, geleneksel modernleşme görüşünün temel varsayımlarına karşı çıkılmıyordu: Kendi içlerinde tutarlı geleneksel ve modern iki toplumdaki oluşan model mu-

(78) S.N. Eisenstadt, "Breakdowns of Modernization," Economic Development and Cultural Change (Temmuz, 1964) ve Samuel P. Huntington, "Political Development and Political Decay," World Politics (Nisan, 1965).

hafaza ediliyor, ancak, geçiş döneminde, birden fazla evrim alternatifinin ortaya çıkabileceği ileri sürölüyordu.

Son zamanlarda, doğrudan doğruya bu varsayımlar eleştirilmiştir. Bir kere, geleneksel toplumun homojen ve statik bir toplum olduğu fikrine karşı çıkılmıştır. Geleneksel toplumda dahi çeşitli tür kurumlara yasallık sağlayacak değişik norm ve değer kümeleri ile karşılaşılacağı ileri sürölmüşür. (79) Gusfield "eski"nin "yeni" tarafından daima yerinden edilmeyeceği, hatta eski ile yeninin temel bir çatışma içinde olmayabileceğini savunmuştur. (80) Gusfield, modernleşme sürecinin geleneksel kurumları her zaman zayıflatmayacağını ileri sürerken, Tipps ve özellikle Eisenstadt, geleneksel sembollerin ve kurumların modernleşme süreci içinde canlılıklarını korumaları olgusu üzerinde durmuşlardır. (81) Eisenstadt, "merkez-kenar bölünmesi"nin pek çok ülkenin belirgin özelliği olarak ortaya çıktığına işaret etmiştir. Anılan yazar, siyasal liderlerin büyük ölçüde geleneksel sembollerden yararlanmaya devam ettiklerini, halkın tam anlamı ile vatandaşlık bilincine erişemediğini ve geleneksel normların egemen olduğu pek çok kurumun önemli siyasal fonksiyonlara sahip olmakta devam ettiğini belirtmiştir. (82) Gerek Gusfield gerekse Eisenstadt, gelenekleri canlı tutmada, hiç değilse unutulmaması ve yeri gelince tekrar canlandırılmalarında, ikin-

(79) Joseph R. Gusfield, "Tradition and Modernity: Misplaced Polarities in the Study of Change," American Journal of Sociology (Ocak, 1967), s. 353-354.

(80) Ibid., s. 355-357.

(81) Dean C. Tipps, "Modernization Theory and the Comparative Study of Societies: A Critical Perspective," Comparative Studies in Society and History V, (1973), s. 199-226; ve S.N. Eisenstadt, "Post-Traditional

cil seçkinlerin önemli rol oynayacaklarını ileri sürmekte ve Weber'in de, örneğin Protestanizm içindeki Baptistler ve Bağımsızlar gibi mezheplere aynı rolü atfettiğini hatırlatmaktadır.⁽⁸³⁾

Bu çözümlemeler bize ampirik realite de, geleneksel ile modern'in içiçe görüleceğini anlatmaktadır.⁽⁸⁴⁾ Bizzat Weber, "...aynı tarihsel olgu bir yönü ile feodal, bir başka yönü ile patrimonial, bir diğer yönü ile bürokratik, bir başka yönü ile de karizmatik olabilir. Sosyolog bu kavramlara kesin anlamlar kazandırabilmek için paralel eylem biçimleri ile ilgili saf ideal tipler yaratmak zorundadır...Ancak yukarıda değinilen durumdan ötürü ampirik realitenin bu tiplerden herhangi birine tıpatıp uymasına çok nadir olarak rastlanır, belki de hiç rastlanamaz," demektedir.⁽⁸⁵⁾ Bu noktadan ve ideal-tiplerin meydana getiriliş rasyonelinden hareket eden Bendix ve Roth, Tipps ve Diamant, herhangi bir bürokratik kurumlaşmanın incelenmesinde bir tek ideal-tip ile yetinilmemesini⁽⁸⁶⁾ belirtmişler, Freund

Societies and the Continuity and Reconstruction of Tradition," Daedalus (Kış, 1973).

(82) Tradition, Change and Modernity, s. 21.

(83) Gusfield, "Tradition and Modernity," s. 354; S.N. Eisenstadt, "Culture Codes and Change," 28 Mayıs 1975 günü Boğaziçi Üniversitesinde verilen konferans.

(84) Konuya "modern" bir ülkenin kamu bürokrasisi açısından aynı yaklaşımla eğilen bir çalışma için bkz., Michael L. Monroe, "Prismatic Behavior in the United States," Journal of Comparative Administration (Ağustos, 1970).

(85) "...the same historical phenomenon may be in one aspect feudal, in another patrimonial, in another bureaucratic, and in still another charismatic. In order to give a precise meaning to these terms, it is necessary for the sociologist to formulate pure ideal types of the corresponding forms of action...But precisely because this is true, it is probably seldom if ever that a real phenomenon can be found which corresponds exactly to one of these ideally constructed

ise, sosyal bilimcinin konunun gerektirdiği ölçüde yeni ideal tipler geliştirmek durumunda kalabileceğini ileri sürmüştür. (87)

Yeni ideal-tipler geliştirirken önümüzde iki alternatif bulunduğu açıktır. Ya mevcut ideal-tiplere diğer tiplerden yeni boyutlar ilâve edilebilir, yahut mevcut boyutlardan bazıları kullanılmaz, ya da tamamen yeni ideal-tipler meydana getirilebilir. (88)

Yukarıda değindiğimiz gibi, bu çalışmada, patrimonyal bürokrasi ideal tipinin kavramlaştırılmasında Weber'in orijinal kavramlaştırmasına hemen tamamen sadık kalınmıştır. Hukuki-rasyonel ideal-tipin kavramlaştırılmasında takdir hakkı dar anlamda- rutin işlerde gerekli rasyonellik

pure types." Economy and Society, s. 20.

(86) Reinhard Bendix ve Guenther Roth, Scholarship and Partisanship: Essays on Max Weber Berkeley: University of California Press, 1971, s. 109; Tipps, "Modernization Theory and the Comparative Study of Societies," s. 222 ve Diamant, "The Bureaucratic Model," s. 65. Mardin de aynı noktaya işaret etmektedir: "Aslında her toplumda Weber'in üç meşruiyetşekli de bulunur. Bunlar içiçe, girift süreçlerdir. Birinin nerede bitip öbürünün nerede başladığı belli değildir. Ideal-tip yaklaşımı, aynı zamanda aynı türden olayları başka başka analitik çerçeveler içinde inceler. Belirli bir kavramın içine giren olaylarla bir diğer tip kavramın içine giren bir diğer olay kümesi beraberce, üçüncü bir kavramın incelediği bir olaylar kümesi teşkil edebilir." Din ve İdeoloji, s. 3.

(87) The Sociology of Max Weber, s. 64. Ayrıca bkz., San, Max Weber'de Hukukun ve Meşru Otoritenin Sosyolojik Analizi, s. 148.

(88) Diamant, "The Bureaucratic Model," s. 82-83 ve Karl Loewenstein, Max Weber's Political Ideas in the Perspective of Our Time Amherst, Massachusetts: The University of Massachusetts Press, 1966, s. 88.

düzeyi olarak alınmıştır. Rasyonel-üretken bürokrasi ideal-tipi ise, Ilchman'ın yeni geliştirdiği bir bürokrasi ideal-tipidir ve aynen kullanılmıştır.

Bu bölümde, bu çalışmamızda kullandığımız kavramsal kategorilerin gerek seçiminde gerek bunlara atfettiğimiz fonksiyonlar konusunda hangi kuramsal görüş ve varsayımlardan hareket ettiğimizi açıklamaya çalıştık. Tartışmalarımızın sonunda ortaya çıkan belli başlı noktalar ve vardığımız sonuçlar şöyle özetlenebilir.

Çalışmalarında ideal-tip kavramsal kategorisi kullanan Berger, Bent ve Presthus, yalnızca bir ideal-tip kullanmışlardır. Bu, Weber'in hukuki-rasyonel bürokrasi ideal-tipi'dir. Yazarlar bu ideal-tipi, mutlak sıfır noktası olarak almışlar ve inceledikleri somut bürokratik yapıların ne ölçüde bu noktaya yaklaştığını saptamaya çalışmışlardır. Her üç yazar da bürokrasi olgusunu bir süreç olarak kavramlaştırmakta ise de özellikle Berger ve Bent, son çözümlemede, iki uçlu bir model kullandıkları izlenimini vermektedirler. Anılan yazarlar Weber'in hukuki-rasyonel bürokrasi ideal-tipini aynen benimsemişlerdir.

Çalışmamızda da bürokrasi olgusu bir süreç olarak alınmaktaysa da ideal-tip, uçsal bir kategori olarak kavramlaştırılmaktadır. Ideal-tipler, Sosyal Bilimlerde ampirik kategoriler olarak kavramlaştırılmamışlardır. Bir mutlak sıfır noktasına uzaklıkları kantitatif olarak ölçülemez. Bu yüzden ideal-tip, bu çalışmada karşılaştırmaya yarayacak bir araç olarak düşünülmüştür. Türk kamu idarecileri, patrimonyal, hukuki-rasyonel ve rasyo-

nel-üretken ideal-tipleri çerçevesinde karşılaştırmalı olarak incelenmektedir.

Son nokta ile çalışmamızda söz konusu yazarlardan ayrıldığımız ikinci önemli hususa değinmiş oluyoruz. Modernleşme sürecini düz bir çizgi olarak almıyoruz. Geleneksel kurumların modern kurumlar yanında canlılıklarını koruyabileceklerini varsayıyoruz. Bu yüzden birden çok ideal-tip'i bir arada kullanıyoruz. Bir idarecinin de her üç ideal-tip çerçevesinde alçak yahut yüksek bir yer işgal edebileceğini kabul ediyoruz. Bu "yer"in göreli bir kavramlatırma olduğunu da unutmuyoruz.

İKİNCİ BÖLÜM

ÜÇ İDEAL TİP TEORİK TEMELLER VE TANIMLAR

Birinci bölümde, Türk kamu bürokrasisinde gelenekçilik ve "modernleşmenin" ölçülmesi için üç ideal-tipten oluşan bir kavramsal çerçevenin kullanılmasının yerinde olacağını belirttik. Bu bölümde, birinci bölümde söz konusu ettiğimiz ideal-tipleri ayrıntılı olarak ele alıyoruz. Önce, her ideal-tip ile ilgili kavramsal temelleri, ilgili literatürü özetliyerek göstermeye çalışıyoruz. Sonra da, bu çalışma için geliştirdiğimiz anılan tiplere ilişkin uygulamaya dönük tanımlar veriyoruz.

I. PATRİMONYAL BÜROKRASI İDEAL-TİPİ

A. Teorik Temeller

Patrimonyal bürokrasi ideal-tipi, "siyasal kontrol"un ("domination"- "herrschaft") "geleneksel otorite" ("traditional authority") çerçevesinde temin edildiği durumlar gözönünde tutularak kavramlaştırılmıştır. Eğer siyasal kontrolü sağlayan otoritenin yasallığı, idare edilenlerin çok eskiden beri devam edegelen kurallara ve siyasal güçlere bir tür kutsallık ve dokunulmazlık atfetmeleri sonucu ortaya çıkıyorsa, söz konusu otorite geleneksel otoritedir. (1)

(1) Max Weber, Economy and Society: An Outline of Interpretative Sociology (der.) Guenther Roth ve Claus Wittich) New York: Bedminister Press, 1968, Cilt I, s. 226. "Herrschaft" aslında egemenlik demektir. İngi-

Geleneksel otoritenin en basit biçimine, gerontokrası (yaşlıların idaresi) ve patriyarkalizm (grup içinde en yaşlının idaresi) sistemlerinde rastlanır. Ancak her iki sistemde de "lider," otoriteyi bütün grup üyelerinin çıkarını gözönünde tutarak kullanmak zorundadır. Çünkü bu kurumlaşma biçimlerinde "otorite"ye ellerinde tutanlar, herhangi bir yönetim aracına (bürokrasiye) sahip değildirler. Ortak faaliyetler, karşılıklılık esasına göre yürütülür. Grup liderinin fonksiyonu, koordinasyon sağlamaktır. Liderin istek ve emirlerine uyulması bir ölçüde grup üyelerinin iyi niyetine bağlıdır. (2)

Liderin mal varlığının artması ve topraklarının genişlemesi ile birlikte, önce ev topluluğu üyelerinden yönetim konularında yararlanma zorunluluğu belirir; daha sonra bölgesel ve merkezi idare örgütleri kurulur. Böylece patrimonyal "devlet" doğmuş olur. (3)

Bu devlete patrimonyal denmesinin nedeni, ülkenin, üzerinde yaşayan insanlar dahil, bütünü ile liderin malvarlığı olarak düşünülmesidir. Böylece ortaya çıkan idare örgütü yahut bürokrasi, milletin ortak faaliyetlerin yürütülmesi için siyasal bakımdan örgütlenmesi sonucu doğmuş olmayıp, liderin kişisel yönetim aracıdır.

lizce çevirilerde hem egemenlik, hem de otorite sözcükleri kullanılmıştır. Türkçe'de egemenlik sözcüğü, kavram karışıklıklarına yol açacağı için bir burada "otorite" sözcüğünü kullanıyoruz.

(2) Ibid., Cilt I, s. 231.

(3) Ibid., Cilt III, s. 1088. Hemen belirtelim ki Weber, patriyarkal sistemin patrimonyal olduğu kadar feodal sisteme de dönüşebileceğini söylemiştir. Feodal sistemin patrimonyal sistemden ayrıldığı noktaları aşağıda Osmanlı-Türk bürokratik kurumlaşmasında patrimonyal görüntüler

Bu yüzden patrimonyal bürokraside,⁽⁴⁾ otoriteyi kullanan üst ile ast'ı arasındaki ilişkinin kişisellik yönü çok ağır basar. Ast-üst ilişkileri sınırları kesin olarak çizilmiş biçimsel ("formal") bir görev anlayışından çok astın üst'e sınırsız bağlılığı üzerine oturtulduğu için, kişisel ilişkiler özellikle önem kazanır.⁽⁵⁾ Geleneksel otoritenin, sembolik-bütünleştirici ("integrative") bir yönü de bulunduğundan, ast-üst ilişkilerinde, biçimsellik (resmiyet)den ziyade "doğallık" ("informality") görülür.⁽⁶⁾ Bill'in günümüz İran bürokrasisinde gözlemlediği kişisellik, biçimsellikten uzaklık bu model çerçevesinde somut bir örnek teşkil etmektedir. Bill bu özellikler ile astlara güvensizlik ve örgütlerin kurumlaşmaması arasında bir ilişki görmektedir.⁽⁷⁾

konusunu işlerken ele alacağız.

- (4) Burada bürokrasi "uzun bir hiyerarşi" meydana getiren örgütler topluluğu olarak düşünülmemelidir. Patrimonyal bürokratik kurumlaşmada, birbirleriyle büyük ölçüde sadakat bağı ile ilişkili patrimonyal şefler ve bunların her birinin birbirine çok benzeyen patrimonyal bürokrasileri bulunur. Geçerken şunu da belirtelim ki Weber, bir yerde, yalnızca hür olmayan işgörenlerin bulunduğu bürokrasileri patrimonyal bürokrasi olarak tanımlamıştır. Bkz., Ibid., Cilt I, s. 221. Ancak andığımız eserin başka yerlerinde, bu dar tanıma sadık kalmamıştır. Öte taraftan Eisenstadt, günümüz az gelişmiş siyasal sistemlerine "patrimonyal" demektedir. Bkz., Tradition, Change, and Modernity New York: Wiley, 1973, s. 103. Biz de Eisenstadt gibi bu kavramı geniş anlamında kullanıyoruz.
- (5) Weber, Ibid., s. 227.
- (6) S.N. Eisenstadt, "Internal Contradictions in Bureaucratic Politics," Comparative Studies in Society and History I (1958).
- (7) James Bill, "The Plasticity of Informal Politics," The Middle East Journal (Bahar, 1973).

İdari örgütlerin belli kurallar ile çerçevelenmemesi anlamında kurumlaşamaması, patrimonyal bürokrasinin gerek otorite gerekse liyakat boyutları bakımından önemli sonuçlar doğurur. Patrimonyal bürokrasi de kurallardan- kanun ve yönetmeliklerden-çok, geleneksel olarak belli bir mevkii işgal edegelen yahut böyle biri tarafından seçilmiş kişiye itaat etmek gerekir. Bu kişinin emirlerinin yasallığı, iki kaynaktan doğar. Bir kere, gelenekler önemli rol oynar. Geleneksel normlar, hem söz konusu kişinin emirlerine yasallık kazandırır hem de büyük ölçüde emirlerin içeriğini belirler ve sınırlar. Böylece emirler, geleneksel normlara uygun olduğu ve daima bu emirleri vermiş olan kişiler tarafından verildiği zaman yasallık kazanır. Aynı zamanda, patrimonyal üstlere bir bakıma sınırsız bir takdir hakkı da tanınmıştır. Bu takdir hakkının, hukuki-rasyonel otorite tipinde olduğu gibi, açık seçik ilkelere ve kurallara uygulanarak kullanılması zorunlu değildir. Patrimonyal üst, ancak, ahlak sağduyu ve eşitlik gibi çok genel ilkelere uymak zorundadır. Diğer bir deyişle, patrimonyal üstün otoritesinin sınırları hayli belirsizdir.⁽⁸⁾

Weber, bazı durumlarda geleneksel normların, bazı durumlarda ise takdir hakkının önem kazandığına işaret etmiştir. Weber, aslında, geleneksel normların ağır bastığı durumları, patrimonyal otoriteye örnek göstermiştir. İkincisi için, sultanlık rejimi ("sultanism") demıştır. Weber'e göre sultanlık rejimi, patrimonyalizmin uçsal (ifrat) biçimidir. Geleneksel normların sınırlayıcı etkisi çok zayıftır; patrimonyal şefin takdir hakkı hemen hemen sınırsızdır.⁽⁹⁾ Weber "saf" patrimonyal otoriteye daha

(8) Weber, Economy and Society, Cilt I, s. 227.

(9) Ibid., Cilt I, s. 231-232.

çok Batı Avrupada rastlandığını söyler. Doğu rejimlerinde ise, egemenliklerinin kaynaklarını teokratik temellere ve salt askeri güce dayayan sultanların geleneksel normların sınırlayıcı baskısından büyük ölçüde özgür olduklarını belirtmiştir. (10)

Patrimonyal bürokraside kurallar açısından sınırlı kurumlaşma, bürokratik örgütün, birbirleri ile çatışan görev ve güçler kümesinden oluşmasına yol açar. Sınırları belirlenmemiş görev, otorite ve sorumluluklar, şefin her an değişebilecek takdir ve kararlarına bağlıdır. Şef ilqilenmediği sürece de, fonksiyonel olsun veya olmasın, mevcut örgüt biçimi, fosilleşme eğilimleri gösterir. (11)

Basit iş bölümü, esas itibariyle uzmanlık kriterine uyularak düzenlenmemiştir. Bir arada çalışanların ortak niteliği, belli konudaki bilgi yahut becerilerinden çok ortak bir statü grubu oluşturmalarıdır. İdari birimlerin "tipleştirilmesi," yahut sınıflandırılması, belli grupların öznel (sübjektif) çıkarlarının kurumlaştırılması amacını taşır. (12) Bu tipleştirmeler, idarede verim ve etkinliğin sağlanması gayesi taşımaz. Bu yüzden de, mevcut örgüt örüntüsünün bir daha değişmemek üzere kurumlaştırılması konusunda belli gruplar olağanüstü bir çaba gösterirler.

(10) Ibid., s. Cilt III, s. 1040. "Doğu despotlukları," üzerinde duran diğer bir yazar Wittfogel'dır. Bkz., K.A. Wittfogel, Oriental Despotism New Haven: Yale University Press, 1957. Ayrıca bu konuda genel olarak bkz., S.N. Eisenstadt, The Political Systems of Empires: The Rise and the Fall of the Historical Bureaucratic Societies New York: The Free Press, 1963.

(11) Weber, Economy and Society, Cilt I, s. 229, Cilt III, s. 1041.

(12) Ibid., Cilt III, s. 1026, 1028.

Freund , faaliyetlerin uzmanlık kriterine dayalı bir işbölümüne dayanmaması ile astın üste yaygın sorumluluğu arasında bir ilgi görmektedir. (13) Astın üste sorumluluğunun çerçevesi, kesin bir biçimde çizilmemiştir. Rol farklılaşmasının çok az belirlediği bu ortamda, ast üste bir bakıma bütün kişiliği ile "mecburdur." Rol belirsizliğinin diğer bir boyutu, astların ve üstlerin kimler olduğunun kesin bir biçimde belli olmaması şeklinde görülür. Yaygın sorumluluk esasının bir diğer yönü, astın kime sorumlu olduğunu tam anlamı ile bilememesidir; belli bir kararı kimin vereceği, kime vereceği, kimin gözden geçireceği, patrimonyal şefin mi yoksa onun belirlediği kişilerin mi sorumlu olduğu genellikle belli değildir. (14)

İlişkilerin, niteliği ve kapsamının patrimonyal şefin salt kişisel tercihleri ile belirlenmesi de bu durumun bir nedenidir. Şefin kararları her an değişebileceği için, "nesnel (objektif) olarak tanımlanmış resmi görev" kavramı gelişmemiştir. Geçici (ad hoc) görevlendirmelere çok sık rastlanır. Mevki ve rütbeler son derece karmaşıktır. (15)

Uzmanlığın iş bölümünde bir kriter olmaması ve şefin kararlarının her an değişebilmesi, sosyal statünün önem kazanmasına yol açmıştır. Ye-

(13) Julien Freund, The Sociology of Max Weber (çev. Mary Ilford) New York Pantheon, 1968, s. 239-242.

(14) Weber, Economy and Society, Cilt I, s. 229-230. Ayrıca bkz., Alfred Diamant, "The Bureaucratic Model: Max Weber Rejected, Rediscovered and Reformed," Ferrel Heady ve Sybil L. Stokes (der.) Papers in Comparative Public Administration Ann Arbor, Michigan: The University of Michigan Institute of Public Administration, 1962'nin içinde, s. 69.

(15) Weber, Economy and Society, Cilt III, s. 1029-1041.

tenek ve beceri yerine sosyal statü geçmiştir.⁽¹⁶⁾ Sosyal statünün önem kazanmasının ast ve üst arasındaki sosyal mesafede, yetki devrinde ise işe alma ve atamalarda etkileri görülür.

Belli statülerin birbirlerinden ayırdığı ast ve üstler arasındaki ayırım çok keskin olarak ortaya çıkmıştır. Özellikle patrimonyal bürokrasinin siyasal rolünün önem kazandığı durumlarda, üst kademe bürokratlar, ayrıca siyasal eliti oluşturmuşlardır.⁽¹⁷⁾

İki grup arasındaki önemli sosyal mesafe, yetki devrini de önlemiştir. Kaldı ki içeriği ve kapsamı açık olarak belirlenmiş görevler bulunmadıkça, yetki devrinden söz etmeye olanak da yoktur. Patrimonyal şefin bir bakıma kaprisine dayanan bu idare türünde, astlar kararlarında en küçük bir otonomiye dahi sahip değildirler.⁽¹⁸⁾ Belki biraz da bu yüzden, alt kademe bürokratlar bakımından, fonksiyonel olmayan başka uğraşlar, örneğin süslü ve karmaşık yazı stilleri, büyük önem kazanmıştır.

Sosyal statünün bilgi ve beceriden daha önemli olması, işe alma ve

(16) Freund, The Sociology of Max Weber, loc.cit. Ancak belirtelim ki ast-üst ilişkilerinde statü öğretisi, feodal sistemde patrimonyal sisteme oranla çok daha belirgindir. Patrimonyal sistemde her ast üst'e, bütün kişiliği ile bağlıdır. Bkz., Vatro Murvar, "Some Reflections Weber's Typology of Herrschaft," Sociological Quarterly Cilt IV (1964), s. 378.

(17) John A. Armstrong, "Old Regime Governors: Bureaucratic and Patrimonial Attributes," Comparative Studies in Society and History XIV (1972), s. 4 v.d.

(18) Bu olgunun "modern" görünümeleri için örnek olarak bkz., R.S. Milne, "Mechanistic and Organic Models of Public Administration in Developing

atamalarda da etkili olmuştur. Doğduğu anda belli mevkilere atananlar görülmüştür. Patrimonyal bürokraside, idari mevkilerin tevarüs edilmesine veya en azından belli bir grup adına tekelleştirilmesine çok sık rastlanır. (19)

Patrimonyal bürokrasi de patrimonyal şefin takdir hakkının uzanmadığı geleneksel kuralların ve normların değişmezliği, kişisel sadakatın ön plânda tutulması ve bilgi ve becerinin görece olarak önemli olmaması, kıdem ve tecrübeye ve özellikle sadakate büyük önem verilmesine yol açmıştır.

B. Uygulamaya Dönük Tanım

Yukarıdaki tartışmaların ışığı altında patrimonyal bürokrasi ideal-tipine ait otorite ve liyakat boyutlarının uygulamaya dönük tanımlarını şu şekilde yaptık. (20)

Otorite boyutu: 1) Memur-âmir otorite ilişkisi yaygın sorumluluk esasına dayanır. 'Emir-komuta' birliğine riayet edilmez; memur, üst kademe-lerdeki her âmire karşı sorumludur; 2) Memur ile âmir arasında büyük sosyal mesafe vardır. Memur âmirine karşı büyük bir mahviyet duygusu içindedir. Amir memuruna karşı sert bir ast-üst anlayışı takınır; 3) Memurun faaliyet düzenini âmirin her an değişebilecek olan kişisel tercihleri tâyin eder. İdari faaliyetlerin kapsamı ve niteliği kanun ve yönetmelikler

Countries," Administrative Science Quarterly (Mart, 1970)

(19) Eisenstadt, The Political Systems Of Empires, s. 159, v.d., 280, 353.

(20) Bu tanımları, üç ideal-tip ile ilgili ölçeklerin geliştirilmesinde ay-nen kullandık. Ölçekleri ne şekilde geliştirdiğimizi aşağıda beşinci bölümde açıklıyoruz.

ile inceden inceye saptanmamıştır; ilgili mevzuata titizlikle uyulmaz;

4) Âmirin kişisel direktiflerinin açık seçik olmadığı durumlarda emsal kararlar temeldir; 5) Âmirin yetki devrine, hemen hemen hiç rastlanmaz.

Liyakat Boyutu: 1) İşe adam alma, terfi ve atamalarda, eş dost kayıma, mezun olunan kurum, ailevi köken ve âmirin kişisel tercihleri önemli rol oynar; 2) Kıdem ve tecrübenin çok ehemmiyetli olduğu kabul edilir; 3) Âmirin kaprisine de dayansa, direktiflerine harfiyen riayet ve âmire kuvvetli sadakat, memurlarda aranan başlıca niteliklerdir; 4) Memurun faaliyetini, âmirinin gösterdiği biçimde ve ilgili birimin geleneksel iş düzeneğine uygun olarak yürütebilmesi beklenir.

II. HUKUKİ-RASYONEL BÜROKRASI İDEAL-TİPİ

A. Teorik Temeller

Yukarıda birinci bölümde de değindiğimiz gibi, Weber, hukuki-rasyonel ideal-tipi geliştirirken, ondokuzuncu yüzyılın ikinci yarısında endüstri devrimlerini yapan Batı Avrupa toplumlarının etkisi altında kalmıştır. Bilindiği üzere ondokuzuncu yüzyıl ve özellikle yüzyılın ikinci yarısı, girişimci orta sınıfların siyasal hayata ağırlıklarını koydukları dönemdir.

Yüzyılın başında, merkezi bürokrasilerin siyasal etkinlikleri son derece belirgindir. Fransız devrimi ile, krala ait olan egemenlik yahut L'état c'est moi ("Devlet benim") anlayışı, "genel kamu çıkarı" anlayışına dönüşmüştür. Sartori bu olguyu, egemenliğin kraldan millete geçişi olarak tanımlamıştır. Ancak Sartori'nin de işaret ettiği gibi, söz konusu kamu

çıkartı, toplumsal grup ve sınıfların somut çıkarlarından soyutlanarak kavramlaştırılmıştır. (21) Diğer bir deyişle, toplumun çıkarının ne olduğunu en iyi siyasal-bürokratik elitin bileceği varsayılmıştır. Bu, Bonapartist yahut bürokratik devlet görüşüdür. Gerçi bürokrasinin kanunlar ile belirlenen bir hizmet anlayışına sahip olması gerektiği kabul edilmektedir. Ancak bürokrasi, "hizmetin icapları"nın ne olduğunu kendisi saptamak istemektedir. Bürokrasi bu kavramı, çıkar gruplarının siyasal sistem yolu ile kendisini etkileme çabalarına bir silâh olarak kullanmaktadır. (22)

Endüstrileşme sürecinin yol katetmesi ile, siyasal-bürokratik sistem, toplumsal değişimde öncülüğü girişimci kapitalist orta sınıflara kaptırmıştır. Organski'nin belirttiği gibi, özellikle ondokuzuncu yüzyılın ikinci yarısında siyasal-bürokratik sistem, girişimci kapitalist grupları desteklemek zorunda bırakılmış ve bu grupların el atmadığı yahut atamadığı sosyo-ekonomik alt yapı kurumlarının tesisi gibi konularda faaliyet göstermiştir. Organski'nin "burjuva siyasal sistemi" olarak tanımladığı bu dönemde, siyasal karar organlarında, "ekonomiyi modernleştirmeye ve ülkeyi endüstrileşmeye çalışanlara" yer verilmiş, endüstrileşme süreci ile çıkar-

(21) Giovanni Sartori, "Representational Systems," International Encyclopedia of the Social Sciences New York: MacMillan and the Free Press, 1968, Cilt XIII, x. 465-474.

(22) Ibid., loc.cit.; Ernest Barker, The Development of Public Services in Western Europe London: Oxford University Press, 1944, s. 13 ve Ralph Braibanti, "Values and Ideologies in the Administrative Evolution of Western Constitutional Systems," Ralph Braibanti (der.) Political and Administrative Development, Durham, North Carolina: The Duke University Press, 1969'un içinde, s. 192-195.

ları çatışan gruplara bu organlar kapalı tutulmuştur. (23)

Hukuki-rasyonel bürokrasi ideal-tipi, bu süreç içinde ortaya çıkan idari yapıların belli özellikleri gözönünde tutularak kavramlaştırılmıştır. (24) Bu kavramlaştırmanın arkasında, hukuk devleti, idarenin tarafsızlığı ve idarenin bir araç olarak görülmesi fikirleri yatmaktadır.

Siyasal sisteme ağırlığını koyan ekonomik orta sınıfların birinci derecede ilgilendikleri nokta, ekonomik faaliyetlerini güven içinde yürütebilecekleri bir hukuksal çerçeve meydana getirmek olmuştur. Böyle bir çerçeve içinde bürokrasinin, alt yapı hizmetlerini sağlaması gerekli görülmüştür. Bürokrasiden tarafsız ve devamlı bir biçimde bu hizmetleri yerine getirmesi ve dakik, disiplinli, güvenilir ve önceden hesaplanabilir bir biçimde faaliyetde bulunması beklenmiştir. (25)

(23) A.F.K. Organski, Stages of Political Development New York: Knopf, 1965, s. 59-60. Hukuki-rasyonel kurumlaşma biçiminin endüstrileşme için vazgeçilemez olduğunu söylemek istemiyoruz. La Palombara, Fainsod ve Beck, hukuki-rasyonel bürokrasi olmadan da endüstrileşmiş ülkelerden örnekler vermişlerdir. Bkz., Joseph La Palombara, "Bureaucracy and Political Development: Notes, Queries, and Dilemmas," La Palombara (der.) Bureaucracy and Political Development Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1963'ün içinde, passim; Merle Fainsod, "Bureaucracy and Modernization: The Russian and Soviet Case," Ibid'in içinde, passim; ve Carl Beck, "Bureaucracy and Political Development in Eastern Europe," Ibid'in içinde passim. Öte taraftan hukuki-rasyonel bürokrasinin genellikle endüstrileşmiş ülkelerde görülmesi, bu tür bürokrasinin endüstrileşmenin ileri aşamalarında ortaya çıkmasının çok muhtemel olduğunu göstermektedir.

(24) Anthony Giddens, Politics and Sociology in the Thought of Max Weber London: MacMillan, 1972, s. 35 v.d.

(25) Weber, Economy and Society, Cilt I, s. 223, Cilt III, s. 973-74. Ayrıca bkz., Nermin Abadan, Bürokrasi Ankara: Ajans-Türk Matbaası, 1959 (Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, No. 92-74),

Kendisine bu tür bir fonksiyon uygun görülen bürokrasi, artık siyaset yapımcısı değil siyaset uygulayıcısı olacaktı. Weber, bu ayırımı anlatabilmek için, "özel" ("substantive") ve "biçimsel" ("formal") rasyonel kavramlarını geliştirmiştir. Özel rasyonel, değerler ile ilgilidir; kararlarda siyasal kriterlerin gözönünde tutulmasını ifade eder. Biçimsel rasyonel ise, araçlar ile ilgilidir; amaçları veri olarak kabul eder. Hukuki-rasyonel bürokrasi ideal-tipi, biçimsel rasyoneliteye sahip bir bürokrasiyi ifade eder. (26)

Bürokratik yapıda biçimsellik ilkesini egemen kılacak araç, soyut bir takım ilkelerden oluşmuş sistematik hukuk kurallarıdır. Bu kurallar kendi içlerinde tutarlıdırlar. Düzenlenmek istenen her kurum ve faaliyet, hiçbir açık kapı bırakılmadan bu kuralların kapsamına alınmıştır. Diğer bir deyişle, kanunda boşluk yoktur; gerektiğinde genel ilkelere başvurulur. Her somut durum için, bir kural bulmak mümkündür. İdari süreç, genel ilkelere özel durumlara uygulayarak yukarıda anılan hizmetleri yerine getirmekten ibarettir. (27)

İdari, yapı da yer alan her işgören (ajan), bu kurallar ile bağlıdır. Memur kadar âmir de, söz konusu soyut ve kişisel olmayan (gayri şahsi) kurallar düzeni içinde faaliyet göstermek zorundadır. Bu zorunluluk,

s. 60-61.

(26) Reinhard Bendix, Max Weber: An Intellectual Portrait Garden City, New York: Doubleday and Company, Inc., 1962, s. 398-399.

(27) Weber, Economy and Society, Cilt I, s. 217.

aynı zamanda, gerek âmirin gerekse memurun, rol yapılarının ancak bir yönü ile örgüt faaliyetlerine katılmaları anlamına gelir. Örgüt dışı bağların ve yükümlülüklerin anılan ilişkilerde veri yoktur. Memur, kişi olarak âmiri-ne herhangi bir yükümlük altına değildir; memurun yükümlülüğü kuralları ve kurallar çizgisinde kalmak koşulu ile âmirin direktiflerini yürütmektir.⁽²⁸⁾

Son nokta bizi, idarede takdir hakkı konusuna getirmiş olmaktadır. Soyut ve genel kurallar ile her somut durumu düzenlemenin olanağı olmadığına göre, her işgörene derece derece takdir hakkı tanımak zorunlu olmaktadır. Ancak bu takdir hakkının sınırı nedir? İşgören her somut durumda en rasyonel kararı alabilir mi? Yukarıda da değindiğimiz gibi, Weber'in bu konudaki tutumu esas itibariyle olumsuzdur.

Weber'in eğilimi, işgörenin takdir hakkını olanak ölçüsünde kısıtlamaktır. Weber, patrimonyal bürokrasinin önemli bir özelliği olarak gördüğü kişisel ayrıcalıklara ve taraf tutucu işlemlere tepki olarak, işgörenin her somut durumdaki kararının nesnel (objektif) kurallara dayanmasını istemiştir: "Modern büroların idaresinin belli kurallara indirgenmesi büronun niteliğinde içkin (mündemiç) bir olgudur. Örneğin, modern kamu yönetimi kuramı, belli konularda idari kararlar verme yetkisini idari birimlere tanımış ve bu tür yetkiler hukuksal olarak düzenlenmiştir. Ancak bu husus, söz konusu idari birimlerin, her somut durumu yalnızca o duruma ilişkin bir karar ile çözümleyebilmesi anlamına gelmemelidir; idari birim bir somut so-

(28) Ibid., s. 217-218.

run ile karşılaştığı zaman yine de soyut ve genel düzeyde bir düzenleme yapılmalıdır." (29) Weber'e göre hukuksal düzen, ancak genel (tercihan yazılı) kurallar ile ayakta kalabilir. Hukukun düzenlemediği bir durum ortaya çıkarsa, mevcut yazılı kuralların sistematiği çerçevesinde yeni bir genel kural ortaya konmalıdır. (30)

Weber'in, "yaratıcı takdir hakkı" ("creative discretion") kavramına karşı tutumu da olumlu değildir. Weber, yaratıcı takdir hakkı taraftarlarının, "somut durumların önemini ve özgülüğünü" savunduklarını ve bu nedenden idarede "hikmet-i hükümet" ("raison d'état") kuralına yer vermek istediklerine işaret etmektedir. Weber'e göre, hikmet-i hükümet kuralı, bürokratların kişisel ve siyasal güçlerini pekiştirmelerine ve genel kuralların saptırılması yolu ile yolsuzluğa olanak hazırlar. (31) Bu ise, kanun önünde eşitlik ilkesini zedelediği gibi idarenin "rasyonel nesnelliği" ("rational objectivity") yerine, patrimonyal otoriteye özgü, kişisel takdir hakkının kabulü anlamına gelir. (32)

(29) "The reduction of modern office management to rules is deeply embedded in its very nature. The theory of modern public administration, for instance, assumes that the authority to order certain matters by decree-which has been legally granted to an agency-does not entitle the agency to regulate the matter by individual commands given for each case, but only to regulate the matter abstractly." Ibid., Cilt III, s. 958.

(30) Reinhard Bendix, "Bureaucracy," International Encyclopedia of the Social Sciences New York: MacMillan and Free Press, 1968, Cilt II, s. 206.

(31) Weber, Economy and Society, Cilt III, s. 979.

(32) Ibid., Cilt III, s. 979-980.

Weber'in rasyonelite anlayışı görüldüğü gibi kurallar ile sınırlıdır. Weber, takdir hakkını, kurallar çerçevesinde düşünmektedir. Rasyonel idare, somut durumlarda genel kurulları uygularken takdir hakkı kullanır; ancak bu yapılırken hiçbir şekilde kuralların dışına çıkılmamalıdır. Kuralların somut duruma uyarlanması, idarenin rasyonelitesine yol açar.

Bu noktanın daha iyi anlaşılabilmesi için Weber'in "kadı adaleti," ("Kadi justice"), "ampirik adalet" ("empirical justice") ve "hukukun rasyonel yorumu [yolu ile sağlanan adalet]" ("'rational' interpretation of law") arasında yaptığı ayırımı değinmemiz gereklidir. Kadı adaleti, (hukuki-rasyonel) bürokrasi öncesi kurumlaşmalarda görülür. Bu adalet türünde, rasyonel karar kuralları yahut normları ("rules of decision") yoktur. Kadı adaleti, ahlâki ve/veya pratik endişelerden yola çıkar. Değerlere ilişkin yeni kurallar tesis edilebileceğinden emsal (geleneksel) normlar her an çığnenebilir. Kadı adaletinde gerekçe göstermek zorunluluğu da yoktur. Ampirik adalet ise, yalnızca somut emsal durumlardan hareket eder. Ampirik adalet, analoji yöntemini kullanır ve bir "teknik"i andırır. Hukukun rasyonel yorumu yolu ile sağlanan adalet türünde ise, "somut durumlar, rasyonel kavramların içine oturtularak" karar alınır. Son adalet türü, kadı adaleti gibi keyfi değildir ve ampirik adalet gibi karar sürecini teknik bir sürece indirgeyip takdir hakkının kullanılmasını tamamen kısıtlamaz. Genel kuralın somut duruma uyarlanması sırasında karar verici soruna rasyonel bir biçimde eğilmek olanağını bulur. (33)

(33) Ibid., Cilt III, s. 976-978.

Weber'in "hukuksal" diyebileceğimiz bu yaklaşımı hayli sınırlı bir rasyonelite anlayışıdır. Zaten bu yüzden hukuki-rasyonel bürokratik tipin hukuksallık boyutu, rasyonellik boyutuna ağır basmaktadır. Bu tip çerçevesinde bürokratik otoritenin rasyonel boyutu, belli amaçların gerçekleştirilmesi için araçlar düzenlenmesinde "teknik"⁽³⁴⁾ bilgi kullanılması anlamına gelmektedir. Bürokratik otoritenin hukuksallık boyutu ise, normatif bir düzeni ifade etmekte ve hiyerarşik biçimde düzenlenmiş idari birimlerin aralarındaki ilişkileri tanzim etmektedir.⁽³⁵⁾ Yukarıda Parsons'ın kuramsal, Udy ve Hall'un ise ampirik düzeyde, bu iki boyut arasındaki ilişkiye işaret ettiklerine değinmiştik. Anılan yazarların bu noktayı vurgulamalarına işaret ederken, hukuki-rasyonel bürokrasi tipinin otorite yahut hiyerarşi anlayışının, ileri derecede meslekleşmiş işçörenin rasyonelite anlayışı bakımından bir ayakbağı teşkil edeceğini ima etmiştik.

Aynı noktaya değinen Bendix de, ileri derecede meslekleşmiş işçörenlerin, sundukları hizmetleri, belli bir beceri ve bilgi düzeyinde göreceklere dair bir güvenin söz konusu olduğunu ve bu tür bir anlayış ile işçörenin bütün eylemlerinin hiyerarşik âminin yakın denetimi altında olması arasında temel bir çatışma olduğunu belirtmektedir.⁽³⁶⁾ Diamant, Bennis'in

(34) Burada "teknik" bilgi, geleneksel "bilgi"nin karşıtı olarak anlaşılmalıdır. Bu bilginin, tabii bilimlerle ilişkili olması zorunlu değildir.

(35) William M. Evan ve Morris Zelditch, Jr., "A Laboratory Experiment on Bureaucratic Authority," American Sociological Review 26, (1961), s. 883-884.

(36) "Bureaucracy," *passim*.

"problem çözen bürokrasi" ("problem-solving bureaucracy"), "doğal bürokrasi" ("informal bureaucracy") ve "işlerin alışkanlık hâlini aldığı bürokrasi" ("habit bureaucracy") ayırımına işaret ederek, Weber'in hukuki-rasyonel bürokrasi tipini, Bennis'in "işlerin alışkanlık hâlini aldığı" bürokrasi kategorisine benzetmektedir. Bennis, işlerin alışkanlık hâlini aldığı bürokraside, temel sorunu, kimin ne tür emir vereceği endişelerinin oluşturduğunu, bilgi ve beceri (uzmanlık) konusunun geniş ölçüde savsaklanacağını belirtmiştir. (37)

Weber'in verim konusuna verdiği önem , yaratıcı takdir hakkı yahut rasyonelite olanağını ortadan kaldırmaktadır. Verim, ancak tek bir amaç söz konusu olduğu zaman anlam kazanan bir kavramdır. Bir amacın yahut değer, diğer amaç yahut değerlerden daha çok yahut daha az verimli olması söz konusu olamaz. Ancak tek bir amaç bulunduğu zaman hangi aracın en ekonomik (verimli) olacağı önem kazanır. (38) Hukuki-rasyonel bürokrasi ideal-tipinde, işgörene hangi hizmetin daha yararlı olacağı konusunda bir takdir hakkı tanınmamaktadır. İşgören, takip edilecek amaçları veri olarak almak durumundadır. Kapsamlı hukuksal düzenlemelerin birincil amacı örgüt üyelerini kontrol altında tutmaktır.

(37) Diamant, "The Bureaucratic Model," s. 74. [Warren G. Bennis, "Leadership Theory and Administrative Behavior: The Problem of Authority," Administrative Science Quarterly (Aralık, 1959).]

(38) Herbert A. Simon, Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization New York: The Free Press, 1966 (İkinci Free Press Karton Kapak baskısı), dokuzuncu Bölüm.

Bu temel endişe, bürokratik düzenlemenin diğer yönlerine de aksetmiştir.

İdare, hiyerarşik esaslara göre örgütlenmiştir. Alt birimler, üst birimlerin denetim ve kontrolü altındadır. (39) İdare edilenler emir-kumanda zincirini takip ederek şikayetlerini daima bir üst makama götürebilirler. Bunu yaparken takip edilecek prosedür, ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir. Kuralların bu konularda açık ve anlaşılabilir olmasının idarede önceden hesaplanabilirliği sağlayacağı düşünülmüştür. (40)

Memur, yukarıda da değindiğimiz gibi, nesnel bir "görev" sahibidir. Bu görevin sınırları kesin olarak belirtilmiştir. Belli bir görevi kabul etme, ilgili idari birimin amaçlarını benimseme anlamına gelir. Bu amaçlar, kişisel olmavıp fonksiyoneldir. Söz konusu amaçların kaynağı, bürokrasinin içinde faaliyet gösterdiği genel hukuksal çerçevedir. (41)

İdari birimin amaçları, muntazam ve devamlı faaliyetler ile gerçek-

(39) Yukarıda, patrimonial bürokrasi tipinden bahsederken, memur âmir ilişkilerinde yaygın sorumluluk ilkesinin bulunduğunu ve memurun bütün âmirlere karşı sorumlu olduğunu söylemiştik. Hukuki-rasyonel bürokrasi tipinde memur birden çok âmire karşı sorumlu olabilir. Ancak ikinci tür bürokrasi tipinde, memurun sorumlu olduğu bütün âmirler açık seçik belirtilmiştir. Bkz., Stanley H. Udy, Jr., "'Bureaucratic' Element in Organizations: Some Research Findings," American Sociological Review (Ağustos, 1958), s. 415. Ancak esas birim ("line unit") danışman birim ("staff unit") çatışması, çözülmemiş bir sorun olarak kalmıştır. Bkz., Oğuz Onaran, Örgütlerde Karar Verme Ankara: Sevinç Matbaası, 1971 (Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını No. 321), s. 245-247.

(40) Weber, Economy and Society, Cilt I, s. 218,220, Cilt III, s. 956-57,973.

(41) Ibid., Cilt III, s. 957, 959.

leştirilir. Belli faaliyetler, belli yer ve zamanda aksaksız olarak yürütülür. (42) Hukuki-rasyonel bürokrasi ideal-tipinin bu yönü, bu tür bürokrasinin birincil fonksiyonunun rutin hizmetlerin yerine getirilmesi olduğunu gösterir. Rutin hizmetlerin yerine getirilmesi ise, ileri derecede meslekleşmeye ve yaratıcı düşünceye gereksinme göstermez.

Muntazam ve devamlı faaliyetler, yazılı belgeler ile yürütülür. O kadar ki, Weber, "...bir idari birimde çalışan memurlar, çeşitli araç ve gereçler ve dosyalar bir büroyu meydana getirir," demiştir. (43) Kapsamlı dosyalama sisteminin en önemli fonksiyonu, idarede kontrolü kolaylaştırmasıdır.

Görevlerin niteliğinin açık seçik ortaya konması, bu görevleri yerine getirecek işgörenlerde aranacak bilgi ve becerilerin saptanmasını da olanaklı kılar. İşe alma ve atamalar "teknik" yetenekler gözönünde tutularak yapılır. (44) Ancak teknik yetenek, yalnızca bilgi ve beceriler gözönünde tutularak saptanmaz. Bu konuda önemli sayılan diğer faktör, kıdem'dir. Hatta Weber, kıdem'in tek başına terfi kriteri olarak rol oynayabileceğini belirtmektedir. (45) Kıdem faktörünün tek başına bir terfi kriteri

(42) Ibid., Cilt III, s. 956.

(43) Ibid., Cilt III, s. 957. Altını biz çizdik.

(44) Ibid., Cilt I, s. 218, 220.

(45) "There is a system of 'promotion' according to seniority or to achievement, or both." Ibid., Cilt I, s. 220.

olarak alınabilmesi de, hukuki-rasyonel bürokrasi ideal tipinin, ileri derecede meslekleşmiş işgörenlerden oluşan bir bürokrasi için uygun bir model olamayacağını göstermektedir.

Ancak hukuki-rasyonel bürokrasi ideal tipinde patrimonyal bürokrasi ideal tipine oranla, bilgi ve beceri yahut uzmanlık faktörü daha önemli rol oynamaktadır. O kadar ki, patrimonyal bürokrasi de işe alma ve terfilerde, toplumsal statü önemli bir faktör olarak gözükmekte iken, hukuki-rasyonel bürokraside memurun toplumsal statüsü, görevine ilişkin bilgi ve becerisinden doğmaktadır. (46) Ancak söz konusu bilgi ve becerinin ileri derecede meslekleşmiş kişilerin bilgi ve beceri düzeyinde olmadığını hemen belirtelim. Evvelce değindiğimiz gibi bu tür bürokraside, işgörenler esas itibariyle yalnızca rutin bir takım faaliyetleri yürütmekte yükümlüdür. Kaldı ki Weber, hukuki-rasyonel bürokraside de görülen ^{statü} ~~endişelerinin~~, devamlı emir alma durumunda olan memurlar için bir tür avunma teşkil ettiğini ileri sürmüştür. (47) Bu nokta Weber'in, söz konusu bilgi ve becerileri, ileri derecede meslekleşmiş işgörenlerin bilgi ve beceri düzeyinde kavramlaştırmadığının bir diğer kanıtıdır. Bu tür bürokrasilerde işgörenlerin, idarenin iç yapısına ve işleyişine ilişkin "sır"lara genellikle büyük önem vermeleri ve kıdem ve tecrübe faktörlerinin bu konuya ilişkin olarak önem kazanması da bu konuda ek bir kanıt olarak görünmektedir. (48)

(46) Ibid., Cilt III, s. 960.

(47) Ibid., Cilt III, s. 968.

(48) Ibid., Cilt III, s. 992.

B. Uygulamaya Dönük Tanım

Hukuki-rasyonel bürokrasi ideal-tipi ile ilgili yukarıdaki tartışmaları gözönünde tutarak bu ideal-tipi bu çalışmamızda şöyle tanımladık.

Otorite boyutu: "1) Memur-âmir otorite ilişkisi, dar sorumluk esasına dayanır. Her memur, esas itibariyle, en yakın âmirine karşı sorumludur; 2) Âmir ile memur arasındaki ilişkiler, işin çerçevesi ile sınırlıdır. Kişisel ilişkilerde, belli oranda bir sosyal mesafe vardır; 3) Memurun faaliyet düzenini, kanun ve yönetmelikler belirler. Âmirin direktiflerinin bu çerçevede içinde olması, kanun ve yönetmeliklere aykırı olmaması gerekir; 4) Âmirin direktiflerinin açık seçik olmadığı durumlarda memur, kanun ve yönetmelikleri kısıkanç ve ihtiyatlı bir biçimde uygular; 5) Âmirin memura yetki devri sınırlı olup genellikle rutin kararları kapsar."

Liyakat boyutu: "1) İş adamı alma, terfi ve atamalarda, objektif sınavlar ve kurallara sıkı sıkıya bağlı kalınır; belli bir faaliyeti yürütmeye yarayacak bilgi düzeyini ölçmeye yönelmiş değerlendirmeler önemli rol oynar; 2) Kıdem ehliyeti gösteren kriterlerden bir tanesidir; 3) Kanun ve yönetmeliklerin ve âmirin bu kurallar içinde kalan direktiflerini eksiksiz ve metodik bir biçimde yerine getirebilmek, memurlarda aranan başlıca niteliklerdir; 4) Memurun faaliyetlerini hizmet içi eğitimin esaslarına göre yürütmesi beklenir." (49)

(49) İleri derecede meslekleşmiş işçörenin görevine ilişkin bilgi ve becerilerini esas itibariyle hizmet öncesi eğitimi sırasında kazandığını, hukuki-rasyonel bürokraside tipik işçörenin ise söz konusu bilgi ve becerilerini birinci derecede işbaşında ve hizmet içi eğitimi sırasında

III. RASYONEL-ÜRETKEK BÜROKRASI İDEAL-TİPİ

A. Teorik Temeller

Silverman, Weber'in hukuki-rasyonel bürokrasi modelinin, hızlı teknolojik değişimin görüldüğü bir ortamda fonksiyonel olamayacağına işaret etmektedir.⁽⁵⁰⁾ Söz konusu modele bu tür eleştiriler, özellikle örgüt olgusuna toplumsal-teknik sistem yaklaşımı ile eğilen yazarlar tarafından yapılmıştır.⁽⁵¹⁾ Herne kadar Weber, örgüt ("organization"- "verband") konusunu incelerken örgütün otonomi yönüne de değinmiş ve otonomiye, "örgüt düzeninin örgüt üyeleri tarafından saptanması" şeklinde tanımlamışsa da⁽⁵²⁾, Bennis, modern örgütlerde "esnek yapılara yahut otonomiye" olan gereksinmeden söz etmekte ve "[hukuki-rasyonel] bürokrasilerin değişen ortama çok yavaş intibak edebildiklerini" belirtmektedir.⁽⁵³⁾

Aslında Weber'in, rasyonel-üretken bürokrasi ideal-tipi karşısında durumu tartışmalıdır. Bu çalışmamızda rasyonel-üretken bürokrasi ideal tipinin kavramlaştırılmasında birinci derecede kendisinden yararlandığımız Ilchman, Carl J. Friedrich'in, kendisine, Weber'in rasyonel-üretken bürokrasi modelini, hukuki-rasyonel ideal-tipi çerçevesinde düşünmüş olduğunu

da edindiğini varsayıyoruz.

(50) David Silverman, The Theory of Organizations: A Sociological Framework London: Heinemann, 1970, s. 74.

(51) Ibid., loc.cit.

(52) Weber, Economy and Society, Cilt I, s. 49-50.

(53) Warren G. Bennis, Changing Organizations: Essays on the Development and Evolution of Human Organization New York: McGraw Hill Book Co., 1966, s. 13. Aynı çizgide görüşler için bkz., Rensis Likert, New Patterns of Management New York: McGraw Hill Book Co., 1961, s. 98.

söylediğini yazmaktadır. (54) Bu görüşe katılmayan Ilchman'ın, özellikle Weber'in hukuki-rasyonel bürokrasi ideal-tipi ile ilgili olarak altını çizdiği verim normunun, üretkenlik ile aynı şey olmadığını belirtmesi dikkat çekicidir. (55) Bizim de yukarıda değindiğimiz gibi, Weber'in hukuki-rasyonel bürokrasiyi en yüksek verim elde etmenin aracı olarak görmesi ve giderek bu bürokrasi türünü katı bir örgüt çerçevesi içinde düşünmesi, Friedrich'in görüşüne katılmayı güçleştirmektedir.

Değişen koşullara kolayca uyaranabilen bir bürokrasi, esnek bir yapıya sahip olmak zorundadır. Bu zorunluluk, örgüt üyelerine geniş otonomi tanınmasını gerektirir. Geniş otonomi yahut takdir yetkisi ise, biçimsel rasyonelite ("formal rationality") ile çatışır. Örgüt üyelerinin giderek özsel rasyoneliteye ("substantive rationality") sahip olmalarını zorunlu kılar. Oysa Weber'in hukuki-rasyonel bürokrasi ideal-tipi, biçimsel rasyonelite temeline oturtulmuştur.

"Modern" örgütlerde özsel rasyoneliteyi gerekli kılan diğer bir faktör, bu örgütlerin ileri derecede meslekleşmiş üyelerden oluşmasıdır. Wilensky, ileri derecede meslekleşme ile ilgili "bilgi"yi ("professional knowledge"), "bildiğimiz fakat [açık seçik] anlatamadığımız şeyler" olarak tanımlamıştır. (56) Anılan bilgi türünün bu karmaşık niteliği, ileri

(54) Warren F. Ilchman, "Productivity, Administrative Reform, and Antipolitics: Dilemmas for Developing States," Ralph Braibanti (der.) Political and Administrative Development Durham, North Carolina: Duke University Press, 1969'un içinde, s. 476, dip not 23.

(55) Ibid., loc.cit.

(56) "...things that we know but cannot tell." Harold L. Wilensky, "The

derecede meslekleşmiş üyelerden oluşan örgüt (yahut alt örgüt birimleri) bakımından katı bir hiyerarşik denetimin fonksiyonel olmayacağını gösterir. Oysa hiyerarşinin hukuki-rasyonel bürokrasi modelinin temel öğelerinden biri olduğuna yukarıda değinmiştik. Bu düşüncelerden yola çıkan Ilchman, hukuki-rasyonel bürokrasi ideal-tipinin yanında bir de rasyonel-üretken bürokrasi ideal-tipi geliştirmenin uygun olacağı görüşündedir. (57) Ondokuzuncu yüzyılın ikinci yarısında kamu bürokrasileri genellikle rutin bir takım fonksiyonları yürütürlerken bugün, gittikçe artan ölçüde kalkınmaya ilişkin faaliyetleri üstlenmektedirler. (58) Bu yüzden kamu bürokrasilerinde ilerleri derecede meslekleşmiş bürokratların sayısı, diğer tip örgüt üyelerine oranla görece olarak artmaktadır.

Yeni bilgiler ile donanmış ve siyasal siyasa'nın ("policy") uygulanması yanında yapımına büyük ölçüde katkıda bulunan bürokrat tipine, ilk defa Merkantilist dönemin Kameralist bilgilerine sahip idarecilerinde rastlandığı söylenebilir. (59) Ilchman, Saint-Simon, Comte ve Veblen'in de ay-

Professionalization for Everyone?" American Journal of Sociology (Eylül, 1964), s. 149.

(57) "Productivity, Administrative Reform and Antipolitics," s. 474.

(58) Bu ayrımı yapan Siffin de, hukuki-rasyonel bürokrasi modelinin, kalkınma fonksiyonları açısından yetersiz kaldığına işaret etmektedir. Bkz., William J. Siffin, Two Decades of Public Administration in Developing Countries, SICA (Section on International and Comparative Administration) Occasional Papers, Ekim 1974, s. 24. Gerçi Siffin burada doğrudan doğruya Weber'in hukuki-rasyonel bürokrasi ideal-tipine yollamada bulunmamaktadır. Çalışmasının bu noktasında genel olarak gelişmekte olan ülkelere ihraç edilen idare modelinden bahsetmektedir. Ancak s. 9-10'da söz konusu modelin, Weber'in (hukuki-rasyonel) bürokrasi modeli olduğunu belirtmektedir.

(59) Bkz., H.C. Johnson, "The Concept of Bureaucracy in Cameralism," Poli-

nı gelişmeye değindiklerini ve bu olgunun uzun müddet, kavram olarak pek de açıklığa kavuşamamış, "teknokrasi" terimi ile ifade edildiğini hatırlatmaktadır. (60)

Ilchman, benzer gelişmelerin daha ileri düzeyde tekrar özellikle yirminci yüzyılda ortaya çıktığını belirterek şu olayları tipik örnekler olarak vermektedir: 1909'da İngilterede sosyal yönü ağır basan bütçenin hazırlanması, ondokuzuncu yüzyılda ve yirminci yüzyılın başında Batı Avrupa'da daimi askeri kurmay birimlerinin teşkil edilmesi, 1928'de Sovyetler Birliğinde ilk beş yıllık plânın yapılması, Amerika Birleşik Devletlerinde 1930'larda hükümetin ekonomik hayata müdahalesi ile ilgili Anayasal sınırlılıkları Federal Mahkemenin ortadan kaldırması, İngilterede 1942 ve 1945'de yayınlanan Beveridge raporları ve daha sonra İşçi Partisinin sosyo-ekonomik plânlamaya gidişi, Amerika Birleşik Devletlerinde 1946 tarihli İstihdam Kanunu ve daha sonra Ekonomik Danışmanlar Konseyinin kuruluşu, 1944'de Monnet Plânı ve 1947'de ilk Fransız plânı, önce Avrupa Kalkınma Planı ve daha sonra Avrupa Ekonomik Topluluğu dolayısıyla milli ve bölgesel plânlamaya gidilmesi, milli ve uluslararası düzeyde teknik yardım programlarının geliştirilmesi, 1947'de Amerika Birleşik Devletleri Dışişleri Bakanlığında Siyaset Plânlama Kurulunun kurulması, 1945'den sonra temel ve uygulamalı bilimsel araştırmaların çok büyük ölçüde desteklenmesi, Hindistanda 1951'de ilk beş yıllık plânın yapılması, 1961'de İngilterede Milli Ekonomik Kalkın-

tical Science Quarterly (1964) No. 3, s. 385-386. Latince "camera" sözcüğü dar anlamıyla bir prensliğin gelirlerini yöneten danışmanların toplandıkları daireyi ifade etmektedir. Bkz., Abadan, Bürokrasi, s. 42-43.

(60) "Productivity, Administrative Reform and Antipolitics," s. 474.

ma Konseyin'in başlangıcı ve 1960'larda Birleşik Amerika Federal Hükümeti-
nin program bütçeyi kabul etmesi. (61)

Ilchman'a göre bu belli başlı gelişmelerin arkasında yatan daha temel-
melli olgular arasında, askeri plânlama ve sivil güvenlik analizlerine gi-
derek daha fazla önem verilmesi, bölgesel ve fonksiyonel uzmanlığa sahip
diplomatların yetişmesi, önce refah devleti amaçlı daha sonra ise daha ge-
niş kapsamlı ekonomik planlar dolayısıyla iktisatçıların önemli role sahip
olmaları, kamu ve özel sektörde haberleşme ve bilgisayar uzmanlarının sa-
yısının artması bulunmaktadır. (62) Delany de kamu örgütlerinin daha esnek
yapılara sahip olmasına yol açan nedenler arasında bilimsel ve teknolojik
ilerlemeleri, örgüt üyelerinin daha yüksek eğitim düzeyinde olmalarını,
danışma birimlerinin öneminin artmasını ve bu birimlerin üyelerinin gide-
rek daha ileri derecede meslekleşmelerini saymaktadır. (63)

(61) Ibid., s. 474-475. Ilchman gerek burada Hindistanın ilk beş yıllık
plânına yollamada bulunarak, gerekse başka yerde (Ibid., passim), bu
olguya gelişmiş ülkelerde olduğu kadar gelişmekte olan ülkelere de
rastlandığına işaret etmiştir. Kuzey Afrika ve Orta Doğu ülkeleri
açısından aynı çizgide görüşler Halpern tarafından ileri sürülmüştür.
Bkz., Manfred Halpern, The Politics of Social Change in the Middle
East and North Africa Princeton, New Jersey: Princeton University
Press, 1963, s. 52-5 ve İdem, "Egypt and the New Middle Class: Reaf-
firmations and New Explorations," Comparative Studies in Society and
History (Ekim, 1967). Bu teze, Perlmutter karşı çıkmıştır. Ancak
Perlmutter, Halpern'in, "geleneksel olmayan bilgi ile donanmış yeni tür
orta sınıf" tanımlamasından ziyade, bu "sınıf"ın kendi içinde homojen-
lik ve dayanışma göstereceği fikr'ne itiraz etmektedir. Bkz., A. Perl-
mutter, "Egypt and the Myth of the New Middle Class: A Comparative
Analysis," Comparative Studies in Society and History, (Ekim, 1967).

(62) Ibid., s. 476.

(63) William Delany, "The Development and Decline of Patrimonial and Bu-
reaucratic Administration," Administrative Science Quarterly VII (19-
62-1963), s. 489. Ayrıca bkz., S.N. Eisenstadt, "Bureaucracy, Bureau-

Faunce ve Clelland'ın özetlediği gibi, ondokuzuncu yüzyılda temposunu arttıran endüstrileşme süreci, toplumsal yapının giderek farklılaşması ve karmaşıklaşmasına yol açıyor. Ancak toplumsal birimlerin iş bölümü sonucu birbirlerine bağımlı duruma gelmeleri ve özellikle endüstrileşme, belli alt yapı hizmetlerinin düzenli ve aksaksız bir biçimde yürütülmesini zorunlu kılıyor. Bu zorunluluk bilhassa kamu örgütlerinin bürokratikleşmesi sonucunu doğuruyor. Ancak yirminci yüzyılda devletin sosyo-ekonomik hayata daha fazla girmesi ve daha üst düzeyde teknolojiden⁽⁶⁴⁾ yararlanması sonucu, salt bürokratik örgüt kalıpları fonksiyonelliklerini kaybediyorlar. Bunun sonucu olarak, bazı kamu örgütleri tüm olarak, diğerleri ise bazı alt birimlerinde, giderek rasyonel-üretken özellikler göstermeye başlıyorlar.⁽⁶⁵⁾

Rasyonel-üretken bürokrasi ideal-tipinin belli başlı özellikleri nedir?

Bir kere, yukarıda da değindiğimiz gibi, rasyonel-üretken bürokrasi ideal-tipinde hiyerarşik denetimin önemi, asgari düzeydedir. Otoritenin kaynağı, bilgidir.⁽⁶⁶⁾ Örgüt üyeleri ileri derecede meslekleşmiş ve dola-

cratization and Debureaucratization," Administrative Science Quarterly (Aralık, 1959).

(64) Burada teknoloji terimini, en geniş anlamı ile kullanıyoruz.

(65) William A. Faunce ve Donald A. Clelland, "Professionalization and Stratification Patterns in an Industrial Community," American Journal of Sociology (Ocak, 1967)

(66) Ilchman, "Productivity, Administrative Reform and Antipolitics," s. 479.

yısıyla üst düzeyde bilgi sahibidirler. Denetim mevkiinde bulunanların, her konuda astlarından daha bilgili olmaları beklenmez. Bu durumun çeşitli sonuçları vardır. Örgüt üyeleri, bakışlarını genellikle örgüt dışına çevirirler. Referans gruplarını, birinci derecede örgüt dışında aynı mesleğin önde gelen kişileri oluşturur. (67) Denetim mevkiinde bulunanlar, örgütün veya birimin bütün faaliyetlerini koordine etmek olanağına da sahip değildirler. Bu yüzden örgüt üyelerinin kendiliklerinden gerçekleştirdikleri yatay koordinasyon önem kazanır. (68)

Konuya yalnızca ast-üst ilişkileri açısından değil örgütün çevresi ile ilişkileri açısından bakarsak benzer sonuçlara varırız. Örgütün faaliyetlerini belli bir teknoloji düzeyinde yürütebilmesi, ilgili konularda aynı uzmanlığa sahip olması beklenemeyecek olan örgüt dışı grupların, özellikle siyasal grupların müdahalesinin asgari seviyede tutulmasına bağlıdır. Burada söz konusu olan, fonksiyona ilişkin otonomidir. Örgüt üyesi, gördüğü eğitime uygun olarak işini yürütmekte ve takdir hakkını kullanmakta özgürdür. (69)

Tekrar ast-üst ilişkilerine dönersek, rasyonel-üretken bürokrasi

(67) Richard Hall, "Professionalism and Bureaucratization," American Sociological Review 55 (1968), s. 92-104.

(68) Wolf V. Heydebrand, "Autonomy, Complexity and Non-Bureaucratic Coordination in Professional Organizations," W.V. Heydebrand (der.) Comparative Organizations: The Results of Empirical Research Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, Inc., 1973, s. 160.

(69) Gloria V. Engel, "Professional Autonomy and Bureaucratic Organization," Administrative Science Quarterly (Mart, 1970).

ideal-tipinde yetki devrinin en üst düzeye çıktığını görürüz. Belki buna yetki devri demek bile yanlış olacaktır. Nitekim Onaran, "Bir örgütün karşılaştığı işler daha çok tekrarlanmayan işlerse, bu örgüt yeni çözümler gerektiren işler ile karşılaşılıyorsa, o zaman bu sorunlar hakkındaki kararları alt kademeler de alabilecektir. Dolayısıyla bu durumda yetki göçerilmesi gerekecektir. Yetki göçerilmese de işin niteliği gereği yetki verilmesi gereken kişilerin bu yetkileri aldığını J. Hage ve M. Aiken'in bir araştırması göstermiştir," diyerek bu konuya ışık tutmaktadır.⁽⁷⁰⁾ Söz konusu ettiğimiz ideal-tip çerçevesinde üst, çeşitli uzmanlar arasında koordinasyonu ve daha önemlisi grup çalışmasını sağlayan bir kişidir. Ast, kararlarını üst yetki verdiği için değil, o konuda gerekli bilgilere sahip olduğu için alma yetkisine sahiptir.

Bu durumun bir diğer sonucu, ast-üst ilişkilerinde asgari sosyal mesafenin bulunuşudur. Bu iki grup, ast-üst olmaktan çok meslekdaşlırlar. İşe alma ve atamalarda, kıdem ve tecrübe görelili olarak önemsizdir. Önemli olan, bilgi düzeyi ve kişinin sahasında gelişme potansiyelidir. Rasyonel-üretken bürokrasi, değişen koşulların ortaya çıkardığı sorunları üst düzeyde teknoloji kullanarak çözen bir kurum olarak kavramlaştırıldığı için, örgüt üyelerinin yeni teknolojiye kendilerini uyarlayacak nitelikte, yâni öğrenme düzeyleri yüksek kişiler olmaları gerekmektedir.

(70) Oğuz Onaran, "Yetki Göçerimi," Anne İdaresi Dergisi (Haziran, 1974), s. 18. Altını biz çizdik. [Jerald Hage ve Michael Aiken, "Program Change and Organizational Properties: A Comparative Analysis," American Journal of Sociology (Mart, 1967), s. 503-519.]

B. Uygulamaya Dönük Tanım

Rasyonel-üretken bürokrasi ideal-tipi ile ilgili yukarıdaki tartışmaları dikkate alarak bu ideal-tipi, bu çalışmamızda şöyle tanımladık:

Otorite boyutu: "1) Memur, birinci derecede hizmetin (program ve projelerin) objektif gereklerini ilgili hizmetin gerektirdiği uzmanlık düzeyinde yerine getirmekten sorumludur. Memur teknik düzeyde uzmanlık alanına saygılı olmaya kendini mecbur hisseder. Amirine karşı sorumluluğu ise birinci derecede idaridir; 2) Amir ile memur arasında sosyal mesafe asgari düzeydedir; 3) Memurun faaliyet düzenini, kanun ve yönetmelikler ile âmirin direktifleri çerçevesinde hizmetin objektif gerekleri tâyin eder. Kanun ve yönetmelikler ile âmirin direktiflerinin hizmetin objektif gereklerine ters düşmemesi beklenir; 4) Amirin direktiflerinin açık seçik olduğu durumlarda memur, ilgili konuda uzman olan diğer idarecilere de danışarak hizmetin objektif gereklerine uygun hareket eder. İlgili kanun ve yönetmelikleri bu yönde yorumlar; 5) Özellikle hizmetin yürütülmesi ile ilgili olarak, teknik düzeyde âmir memura geniş ölçüde yetki devreder."

Liyakat boyutu: "1) İşe adam alma, terfi ve atamalarda, objektif ve sübjektif yöntemler ile saptanan bilgi düzeyi ve bilgisel gelişme potansiyeli önemli rol oynar; 2) Kıdem, ehliyet göstergesi olarak son derece önemsizdir; 3) Hizmetin objektif gereklerini yerine getirmek için gerekli kararları müstakil olarak alabilme ve uygulayabilme, memurlarda aranan başlıca niteliklerdir; 4) Hizmetin gereklerini başarılı bir biçimde yerine getirebilme yeteneği esas itibariyle uzunca bir hizmet öncesi eğitim ile elde edilir."

ONÇINCO PÖLÖM

OSMANLI-TÜRK EÜROKRATİK KURUMLAŞMASI-I

PATRİMONYALİZM

Modernleşmeyi, "geleneksel" toplundan "modern" topluma doğru gelişen bir süreç olarak düşünmediğimizi ve modern kurumların yanında geleneksel kurumların canlılıklarını koruyabileceklerini birinci bölümde belirttik. İkinci bölümde ise, Weber'in hukuki-rasyonel bürokrasi ideal-tipi kategorisinin, uzmanlığın ön plana çıktığı üretken örgütler bakımından yetersiz kaldığını göstermeye çalıştık. Bu noktaları gözönünde tutarak bu çalışmamızda patrimonyal, hukuki-rasyonel ve rasyonel-üretken bürokrasi ideal-tiplerini kırarada kullandığımızı açıkladık. Bu bölümde, Osmanlı-Türk bürokratik kurumsallaşmasına söz konusu tipler ile ilgili özellikleri kazandıran başlıca etkenlere değiniyoruz ve tarihsel gelişim içinde, anılan özelliklerden örnekler veriyoruz.

Bu çizgide açıklamalarımızın, ikinci bölümde tanımladığımız kavramsal kategorilere ve genel olarak birinci bölümde belirttiğimiz kavramsal çerçevemize somutluk kazandıracağını ve aşağıda altıncı bölümde sunduğumuz hipotezlerimizin açıklanmasını ve ampirik bulgularımızın yorumlanmasını kolaylaştıracığını da sanıyoruz.

Bemen belirtelim ki, iki bölümün sınırlı çerçevesine anılan kurumlaşma sürecini ayrıntıları ile sığdırmaya çalışmıyoruz. Yukarıda da değindiğimiz gibi, söz konusu kurumlaşma sürecinden anılan üç bürokrasi tipine ait örnekler vermekle yetiniyoruz. Birinci bölümde sunduğumuz kavramsal çerçeve açısından, söz konusu özelliklerin tarihsel gelişim içinde ortaya çıkışını ve özellikle varlıklarını sürdürdüklerini kaba çizgilerle de olsa göstermek yeterlidir. Burada birincil amacımız, üç ideal-tip bürokrasiye ait özelliklerin bir dönemden ötekine devam ederek bugüne kadar uzandıklarını göstermektir. (1)

I. GİRİŞ

Patrimonyal bürokrasinin ortaya çıkışına neden olan başlıca faktörler -otoritenin geleneksel niteliği, katı merkez-kenar karşıtlığı, merkezde liderin (şefin, padişahın, kralın) ülkenin maliki olarak gözükmesi-Osmanlı-Türk bürokratik kurumlaşmasında, özellikle Osmanlı döneminde, belirgin olarak görülmektedir.

-
- (1) Yakın tarihlere kadar yabancı bilim adamları Osmanlı-Türk siyasal-idari gelişimini önyargısız inceleyememişler, Osmanlı yazarları ise, özellikle burada kullandığımız kavramsal çerçeve açısından, Osmanlı bürokratik kurumlaşmasına ilgisiz kalmışlardır. Bkz., Bernard Lewis, "The Ottoman Empire in the Mid-Nineteenth Century: A Review," Middle Eastern Affairs I (1964-65), s. 283; William McNeil, "The Ottoman Empire in the World History," Kemal H. Karpat ve diğer katkıda bulunanlar, The Ottoman State and Its Place in the World History Leiden: Brill, 1974'ün içinde, s. 34 ve Stanford J. Shaw, "Ottoman and Turkish Studies in the United States," Ibid'in içinde, s. 120, 122. Ancak, burada kullandığımız kaynakların, sınırlı amacımızı gerçekleştirmek için yeterli olduğunu sanıyoruz.

Osmanlı-Türk dönemi ve toplumsal yapısı, başlangıçta birinci derecede gazi geleneklerinden etkilenmiş, ancak giderek İslami normlar siyasal felsefe olarak daha üstün bir statüye erişmiştir. (2) Kanuni Sultan Süleyman'ın tahtta bulunduğu dönemin (1520-1566) sonlarına doğru İslami etkilerin doruğuna eriştiğini görüyoruz. (3)

Ortaçağlarda İslam, eşit statüde kişilerden oluşan basit bir topluluğun (ümme) yaşayışını düzenleyen ilkeler olmaktan çıkmış ve tahakkülleşmiş bir toplumda siyasal zor uygulaması ile düzeni sağlama aracı haline gelmiştir. Bu yeni aşamada, bir "inananlar" topluluğu ve onların liderinden oluşan basit siyasal sistemin yerini en üstün egemenliğin kendinde toplandığı karmaşık bir siyasal sistem almıştır. Osmanlı devletinde, bu sistemin en üst noktasında padişah bulunmakta idi. Padişahın, çeşitli toplumsal grupların yaşamını belli bir düzen içinde birlikte sürdürmek için Tanrı tarafından atandığı kabul ediliyordu. (4)

(2) Paul Wittek, The Rise of the Ottoman Empire London: Luzac and Co. Ltd., 1965, s.17-18. İslami normlar ile patrimonial sistem arasındaki yakın ilişki için bkz., O. Brunner, Neue Wege der Sozialgeschichte Göttingen, 1956, s.71, Vatro Murvar, "Some Reflections Weber's Typology of Herrschaft," Sociological Quarterly IV (1964), s.381'de anılıyor.

(3) Halil İnalcık, "Osmanlı Padişahı," Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi (Aralık, 1958), s.78

(4) Niyazi Berkes, The Development of Secularism in Turkey Montreal: The McGill University Press, 1964, s.14

Padişahın görevi toplumu emredici İslami kurallara göre yönetmek idi. Klâsik İslami düşünce, tarihi tanrı tarafından biçimlendirilen bir süreç olarak görmüştür. (5) Din ve devlet, birleşik, birbirlerinden ayrılmaz bir olgu olarak düşünülmekteydi; devlet dinin somut bir görüntüsü, din ise devletin özünü oluşturmaktaydı. (6)

Klâsik İslam kuramında, "kuralları zamana göre ayarlamak" olanağını veren icthiat ("Kuranın ve İslamın diğer kaynaklarının daha tam anlaşılabilmesi için yapılan üstün çabalar") (7) kurumu bulunmaktaydı. Ancak onüçüncü yüzyıldan itibaren icthiat kapısı kapanmıştır. Böylece İslam, katı bir kurallar demeti durumuna gelmiş, değişik dönemlerin gereksinmelerine uygun olarak İslami kuralların yeniden yorumlanması olanağı kalmamıştır. (8)

Bu katı düzen içinde esneklik sağlayan tek kurum, İslâmın örf hukuku idi. Örf hukuku kuramına göre, Şeriat'ın açık bıraktığı konularda "zorunluluk" ve "rasyonalite" kriterleri kullanılarak kanun yerine geçecek düzenlemeler yapılabilirdi. (9) Nitekim Osmanlı devletinde, Şeriatın emredi-

(5) Şerif Mardin, The Genesis of Young Ottoman Thought: A Study in the Modernization of Turkish Political Ideas Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1962, s. 261.

(6) Berkes, The Development of Secularism in Turkey, s. 6-7

(7) Reuben Levy, The Social Structure of Islâm Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1965, 181-182

ci çerçevesinden bağımsız olarak işleyen Padişahın iradesi kurumu ortaya çıkmıştır. Ancak Osmanlı hukukçuları, padişahın iradesinin Şeriate aykırı olamayacağını ileri sürmüşlerdir.(10)

Ondokuzuncu yüzyıla kadar tartışmasız egemen olan bu devlet felsefesinde, II. Mahmud değişiklik yapmak istemiştir. II. Mahmud'un gerçekleştirmek istediği atılımı Berkes şöyle özetlemiştir: "Ortaçağlarda (Osmanlı Devletinin ilk kurumlaşma örüntüsünde) adalet, düzen ve istikrar amacı ile herkese hak ettiğini vermek anlamına geliyordu, kanun önünde eşitlik demek değildi. II. Mahmud, kavramı 'yasama' alanına uyguladı ve padişahın iradesinin dışında (sonraları ona da üstün) ve şariat hükümlerinden bağımsız kural koyma olarak yorumladı. Bu yüzden de kendilerine bu tür yetki verilen bazı kurumların isminin başına "Adl" kelimesini koydu".(11)

Artık geliştirilen siyasal ve idari siyasaa, ("policy") 'nin, Şeriate uygun olması gereği yoktu, tek kriter "akıl" olacaktı.(12)

(8) Tarık Zafer Tunaya, İslâmcılık Cereyanı: Meşrutiyetin Siyasi Hayatı Boyunca Gelişmesi ve Bugüne Bıraktığı Meseleler İstanbul: Baha Matkaası, 1962, Siyaset İlmi Serisi, No. 3, s. 259.

(9) Nardin, The Genesis of Young Ottoman Thought s. 104

(10) H. A. R. Gibb ve Harold Bowen, Islamic Society and the West Volume I ("Islamic Society in the Eighteenth Century"), Part I, London: Oxford University Press, 1950, s. 23

(11) The Development of Secularism in Turkey, s. 92-93

(12) Ibid., s. 132-133.

Ancak aşağıda da değineceğimiz üzere, Batılılaşma çabasına giriştiğimiz Lâle Devrinden beri girişilen reformların çoğu kesin sonuç vermemiştir. Bailey, giriştiği atılımların derin iz bıraktığını varsayageldiğimiz II. Mahmud'un aslında zannettiğimiz kadar etkili olmadığına işaret etmektedir. (13) Savcı, Ondokuzuncu yüzyıl boyunca İslâmın devlet işlerinde etkinliğini koruduğuna işaret etmiş (14), Karpas da haklı olarak bu durumun II Abdülhamid devrinde doruğuna eriştiğine dikkati çekmiştir. (15)

Başka bir yerde de belirttiğimiz gibi (16), söz konusu kurumlaşma örüntüsü, "ayrıntıda" değişik, temelde benzer biçimde devam etti. Değişmez, emredici İslâmi normlar terkedilirken siyasal-idari karar verme süreci bu defa lâik, fakat yine bir anlamda emredici başka kategori ilkelerin etkisi altına girdi-milliyetçilik, devletçilik, halkçılık gibi. (17) Yeni gelişen düşünsel sistem, din gibi kapsamlı ve emredici bir sosyal kurumdan arta-

(13) Frank Edgar Bailey, British Policy and the Turkish Reform Movement: A Study in Anglo-Turkish Relations, 1826-1853 London: Cambridge University Press, 1942, s.137. II. Mahmud'un son derece akılcı bir padişah olduğu zannedilmemelidir. II. Mahmud ordunun başarısı için Tarrının yardımının şart olduğuna samimiyetle inanıyordu. Bkz., Vardin, The Genesis of Young Ottoman Thought, s.172.

(14) Bahri Savcı, "Türkiye'de Reform Hareketlerinin Bir Analizi," Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi Cilt XX, No.4 (1965), s.109.

(15) Kemal H. Karpas, "The Transformation of the Ottoman State," International Journal of Middle East Studies III (1972), s.271.

(16) Bürokratik Yönetim Geleneği : Osmanlı İmparatorluğu ve Türkiye Cumhuriyetinde Gelişimi ve Niteliği Ankara: Ogun Kardeşler Matbaası, 1974 (Orta Doğu Teknik Üniversitesi, İdari İlimler Fakültesi Yayını, No.23), s.18-19.

kalan koşluğu doldurmak zorunda olduğundan,değiştirmeye çalıştığı sistemin niteliklerine küründü,onun kadar kapsamlı olmasa bile tenzer bir biçimde emredici oldu.(18) Cumhuriyet bürokrasisi de "milliyetçilik" ve ilgili diğer ilkelerle çerçevelenen bir genel irade yahut fayda normunun bekçisi haline dönüşerek bürokratik yönetim geleneğini sürdürögelmiştir. Timur'un Cumhuriyet Devri bürokrasisinden sözederken,"Türkiye'de,hakikimürşit ilimdir" formülü çoğu zaman bir temenniden ibaret kalmıştır," demesi anlamlıdır. (19)

Türkiye'de kamu bürokrasisinin anılan yönetim geleneğine yakın yıllara kadar sadık kaldığını biz de iki ampirik araştırmamızda saptadık: 1946-1960 yıllarında üst kademe yöneticiliği yapmış bürokratların gelenekçilik-modernleşme çizgisinde milliyetçilik,devletçilik ve lâiklik ilkelerinden oluşan "medeni" uçta yer aldıklarını ve kendi misyonlarını yalnızca bu ilkelerin siyasal karar verme sürecinde 'dürüst' bir biçimde uygulanmasını sağlamak olarak anladıklarını gördük.(20)Atatürkçü bürokratik

(17) Donald E.Webster,"State Control of Social Change in Republican Turkey," American Sociological Review (Nisan,1939).

(18) Robert N. Bellah,"Religious Aspects of Modernization in Turkey and Japan," Jason L.Finkle ve Richard W.Gable (der.) Political Development and Social Change New York:Wiley,1968'in içinde s.189. Ayrıca bkz.,Paul Stirling,"Religious Change in Republican Turkey" Middle East Journal (Sonbahar,1958),s.400.

(19) Taner Timur, Türk Devrimi:Tarihi Anlamı ve Felsefi Temeli Ankara: Sevinç Matbaası,1968 (Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını,No.252),s.5-6

kod'un temel normlarından birinin, toplumdaki gruplar yahut sınıflar arasında bir uyum bulunduğu ve birden fazla siyasal partinin gereksiz olduğu biçiminde yorumlanan halkçılık ilkesi olduğunu hatırlarsak, bürokratik elitin sosyo-ekonomik farklılaşma ve buna uygun bir siyasal kurumlaşma süreci karşısında alacakları olumsuz tutumu kolaylıkla anlıyabiliriz. Daha yakın tarihte yaptığımız bir başka araştırmada, bürokratik elitin aynı tuma sahip olmakta devam ettiğini, ancak bu durumun yavaş yavaş değişmeye başladığını tespit ettik. (21)

Türk kamu bürokrasisinin bürokratik yönetim geleneği, Osmanlı patrimonyal geleneğinin devamıdır. Osmanlı toplum yapısının patrimonyal mı yoksa feodal mı olduğu çok tartışılmış bir konudur. Tokugawa Japonyası bakımından da aynı tartışmanın ortaya çıktığına işaret eden Murvar'ın bu konuya nasıl yaklaşıması gerektiği hususundaki görüşlerini önemli buluyoruz. Murvar, feodalizm söz konusu olunca, suni olarak bu kavramın siyasal ve sosyo-ekonomik olmak üzere iki boyuta indirgendiğini ve analizlerin daha çok ikinci boyut açısından yapılarak nerede bir aristokrasiye rastlansa orada feodal bir sistemin varlığı sonucuna varıldığını, hatta feodal

(20) "Political Modernization as Reflected in Bureaucratic Change: The Turkish Bureaucracy and a 'Historical Bureaucratic Empire Tradition'," International Journal of Middle East Studies (Yakında çıkacak).

(21) "Değişen Türkiye'de Bazı 'Geleneksel' Üst Kademe Yöneticilerinin Eğilimleri," Anne İdaresi Dergisi (Haziran 1974).

kavramının küçültücü bir biçimde de kullanıldığını ve "eski moda" herşeye feodal damgası vurulduğunu belirtmektedir. Oysa Murvar'a göre feodalizm, birinci derecede, siyasal bir kurumlaşma örüntüsüdür. Bu açıdan bakınca feodalizm, aristokrasi (yahut eşraf ve ayan) ile eşanlamlı değildir. Bir sisteme feodal diyebilmek için aristokratların siyasal yönetim hakkına ve toprağa sınırsız olarak tasarruf edebilmeleri gerekir. Yalnızca siyasal etkinlik, yeterli değildir. (22)

Bu açıdan Osmanlı toplum yapısının bugünkü toplumda da aksini bulan patrimonyal özelliklerini Mardin etraflı bir biçimde göstermiştir. (23) Kısaca bu özellikler, bürokratik elitin toplumun sosyo-ekonomik farklılaşmasına karşı çıkması, otonom "medeni toplum"un yasallığına konan engeller, "arpalık" ("prebend") sisteminin katılığı ve elit tabakanın kültürel alanda Pareto yaklaşımı olarak belirir. Osmanlı toplum yapısında bu özellikler merkezin çevreye kesin üstünlük sağlaması ile ortaya çıkmıştır. Mardin bu mekanizmayı da şöyle özetlemiştir: "Osmanlıların (bu konuda) kullandıkları metodlar çeşitli ve ustaca idi. Yönetici elit, küçük yaşta azınlıklardan devşirilir, onlara yöneticilik değerleri aşılanırdı; vergi ve arazi sistemi, tamamen merkezileştirilmemiş işe de sıkı bir kontrol altın-

(22) "Some Reflections on Weber's Typology of Herrschaft," s.382-83

(23) Şerif Mardin, "Power, Civil Society and Culture in the Ottoman Empire" Comparative Studies in Society and History (Haziran, 1969) ve Idem, Din ve İdeoloji Ankara:Sevinç Matbaası, 1969 (Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, No.275), dördüncü bölüm.

da idi. Din kurumu, denetim altına alınmış ve bu yoldan adaletin dağıtımı, eğitimin yürütülmesi ve yasallık sembollerinin topluma maledilişi kontrol altında tutulmuştu." (24)

Sunar, Osmanlı siyasal sisteminin bir boyutu patrimonyal bürokrasi ise diğer boyutunun da özellikle ticaret ve ikinci derecede el sanatlarında siyasal patronaj sistemi olduğunu belirtmiştir: Devlet koruyucu rolü oynamış, söz konusu ekonomik gruplar da devlete kaynak temin etmişler ve hizmet sunmuşlardır. (25)

Biz de yakın tarihte yaptığımız bir çalışmamızda şu sonuca varmıştık: "...siyasal sistemin diğer kurumlarında gözlenen 'demokratlaşma' sürecinin hızının, bürokratik kurum için de genelleştirilmesi yanıltıcı sonuçlar doğurabilir. Çok partili hayata geçiş, Türk siyasal sistemi içinde bürokrasinin rolünü azaltmışsa da bu kurumu diğer grupların kontrolü altına sokmamıştır.... Burada varılan temel sonuç, bürokratik ve ekonomik gruplar arasında işlevsel bütünleşmenin henüz sağlanamadığı, iki grup arasındaki sıfır-toplam oyunda, bürokratik elitin görece olarak daha çok otonomiye sahip olduğu ve toplumsal tabakalaşmanın boyutlarını etkilemeye devam ettiğidir" (26)

(24) "Center-Periphery Relations: A Key to Turkish Politics?" Deadalus (Kış, 1973).

(25) İlkey Sunar, State and Society in the Politics of Turkey's Development Ankara: Ankara Üniversitesi Basımevi, 1974 (Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, No. 377), s. 18

Şimdi geleneksel normların önemli rol oynadığı patrimonyal Osmanlı-Türk siyasal yapısı içinde, bürokraside patrimonyal görüntülerin örneklerine geçebiliriz.

II. ONDOKUZUNCU YÜZYILA KADAR

Osmanlı devletinin, onbeşinci ve özellikle onaltıncı yüzyılda her bakımdan altın çağını yaşadığı, ancak onyedinci ve onsekizinci yüzyıllarda hızla gerilediği ileri sürülmüştür. Ancak altın çağ denen devirlerde de devletin bürokratik kurumu kuvvetli patrimonyal izler taşımaktadır.

Devletin yapısı padişahın kişisel siyaset anlayışı ve yönetimine dayanmaktadır. Kuvvetler ayrılığı yoktur, kütün güçler padişahın şahsında toplanmıştır. (27) Mardin, sistemi, Weberian anlamda "sultanlık rejimi" olarak tanımlamış, onyedinci ve onsekizinci yüzyıllarda sistemin doğu despotluğuna dönüştüğünü söylemiştir. (28) Onyedinci ve onsekizinci yüzyıllarda ayan ve eşrafın güçlenmesi, devletin ve bu arada padişahın geleneksel rolünü değiştirememiştir. Üçüncü Selim devrinde güçlü devlet imajı devam

(26) "Türkiye'de Kamu Bürokrasisi ve Girişimci Gruplar: Modernleşen Bir Toplumda Toplumsal Tabakalaşma ve Değişime Kuramsal Bir Bakış," Gelecek Elli Yılda Türkiye'nin Gelişme Eğilimleri Konferansına sunulan bildiri, Ankara Hacettepe Üniversitesi, 10-15 Haziran 1974. "Sıfır toplam oyunu" ile, bir tarafın kazancının muhakkak öbür tarafın kayından doğduğu ilişkileri kastediyoruz.

(27) Vakur Versan, Kamu Yönetimi: Siyasi ve İdari Teşkilât İstanbul: Fatih Yayınevi Matbaası, 1974 (İstanbul İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Nihâd Sayar Yayın ve Yardım Vakfı Yayını-No. 238), s. 98.

(28) "Center-Periphery Relations: A Key to Turkish Politics?" s. 174.

etmiştir. (29)

İslâm hukukunun hükmi şahsiyet kavramına yer vermemesi dolayısıyla, (30) tüm siyasal otorite, padişahın şahsında toplanmıştır. Bu durum, belli ölçüde otonomiye sahip birimlerden kurulu bir devlet örgütünün ortaya çıkmasına engel olmuştur. Bu yüzden yetki devri kurumu da gelişmemiştir. Sadrazam, padişahın mutlak vekilidir. Ancak, sadrazamın, padişah karşısında hiç bir otonomisi yoktur. Zaman zaman bazı sadrazamların insiyatif sahibi görünmeleri, padişahların pasif kalmalarındandır. (31) Sadrazamın dahi hayatının padişahın keyfine bağlı olduğu bilinmektedir.

Durum, her idari kademede aynıdır. Gibb ve Bowen, onaltıncı yüzyılda Defterdarın kararlarına karşı daha üst makamlarda itiraz edilemeyeceğini belirtmektedirler: (32) Ayrıca belli başlı idarecilerin astları hemen hiç bir surette üstleri yanında insiyatif göstermemekte, hatta konuşmaktadırlar. Bu durum, divan-ı hümayun toplantılarında bile böyle olmuştur.

(29) Carter V. Findley, "The Legacy of Tradition to Reform: Origins of the Ottoman Foreign Ministry," International Journal of Middle East Studies I (1970), s.336.

(30) Bernard Lewis, "Democracy in the Middle East-Its State and Prospect," Middle Eastern Affairs (Nisan, 1955), s.106. Tek istisna vakıflardı. Bkz., Halil İnalcık, "Capital Formation in the Ottoman Empire," Journal of Economic History (Mart, 1969), s.138.

(31) Franz Babinger, "Wazir," Encyclopedia of Islam IV (1929), s.1136.

(32) Islamic Society and the West Cilt I, s.127.

D'Ohsson, tipik bir divan toplantısında sadrazamın toplantıyı açtıktan sonra şeyhülislamın konu ile ilgili hayli kaypak dini mütalâada bulunduğunu ve bunu takiben sadrazamın diğer hazır bulunanların fikirlerini sorduğunu ancak sadrazamın fikirlerine karşı gelebilecekleri endişesi ile kimsenin konuşmadığını, sadrazam ısrar ederse en iyisini sadrazamın bileceğinin söylediklerini, sadrazam ısrarında devam ederse yalnızca temenna ettiklerini belirtmekte ve harp ve sulh gibi en önemli konularda bile divan'ın çalışma biçiminin değişik olmadığını ilâve etmektedir. (33) Üçüncü Selim'in şu hattı dikkat çekicidir: "Kaymakam Paşa, Umur-ı devletim için her zaman bu kadar meşveretler oluyor. Hiç bir madde ve karar verilmiyor. Niçin böyle oluyor, herkes meşverette söylemiyorlar, ittifak etmiyorlar. Sefer-i hümayunumun umurlarına ve sair ibadullah işlerine, gönül birliği ile Allah için bildikleri kadar söyliyerek, sadakat ederek nizam verecek vakitlerdir." (34)

(33) I. Mouradgea d'Ohsson, Tableau Générale de L' Empire Ottoman (Paris 1824), Findley, "The Legacy of Tradition to Reform: Origins of the Ottoman Foreign Ministry," s.343'de anılmaktadır. Kuşkusuz bu çok iddialı bir genellemedir. Ancak bizim için böyle bir geleneğin teşekkül etmiş olması önemlidir.

(34) Enver Ziya Karal, "Selim III'ün Fat-tı Hümayunları-Nizam-ı Cedit, 1789-1807 Ankara: Türk Tarih Kurumu Basımevi, 1946 (Türk Tarih Kurumu Yayını, VII. Seri, No.14), s.113-114.

Bürokratik kurumlaşmada otoritenin yapısı da, kişisellik yönü ağır basan sistemin izlerini taşımaktadır. Otorite kurumlaşmamıştır. Bu belli kurallar ile çerçevelenmiş bir örgüt yapısının ortaya çıkmamış olması demektir. Divan toplantılarının günü ve üye sayısı belli değildir. (35) Her ne kadar hazine dairesi itina ile yirmibeş seksiyona bölünmüş ise de, bu biçimsel bir iş bölümüdür, en az onbeş daire vergi toplama ve harcama yetkisine sahiptir. (36)

Osmanlı devletinde ondokuzuncu yüzyıla kadar gayri şahsi hukuk normu fikri de gelişmemiştir. (37) İdarecinin günlük faaliyetleri, rasyonel hukuk kuralları ile çerçevelememiştir. (38)

Öte taraftan son derece kapsamlı ve karmaşık geleneksel kurallar bütünü ile karşılaşırız. İşgörenlerin kıyafetine kadar her alanı düzenlemeye kalkan geleneksel kurallar, idarecilere hemen hiç bir takdir hakkı tanımamıştır. İdareciler o kadar insiyatiften yoksundular ki, görevleri genellikle resmi belgelerin hazırlanma sürecinde işgal ettikleri

(35) Versan, Kamu Yönetimi: Siyasî ve İdari Teşkilât s.100.

(36) A.H.Lybyer, The Government of the Ottoman Empire in the Time of Süleiman the Magnificent Cambridge: Harvard University Press, 1913; s. 169

(37) Mardin, "Power, Society and Culture in the Ottoman Empire," s.269

(38) Bailey, British Policy and the Turkish Reform Movement, s.152

yere göre belirleniyordu. Örneğin Reis Efendi'nin astı olan Mektubî'nin dairesinde işbölümü, bir belgenin ortaya çıkarılışının değişik safhaları belirtilerek tanımlanmıştı: 1) İlk kopyaların yazılışı (tesvîd), 2) Özetlerin hazırlanışı (hülâsa), 3) Temiz kopyaların yazılışı (tebyîz). (39)

Bu durum, amaç yerine araçlara, diğer bir deyişle kuralların yüceltilmesine ve biçimselliğe büyük önem verilmesine yol açmıştır. Koçu Bey de devletin kurtuluşunu bu kurallara harfiyen uymakta görmüştür: "...Benim devletlû hünkârım, ulufe için vezir kulunuz telhis edip arzettik de eğer 'ulufe vereyim mi? deyü arzederse 'veresin' deyü telhis üstüne müharek hattı şerifiniz ile yazarsınız. Mukaddem, ulûfeden bir hafta evvel 'yazı' olurdu. 'Yazı' demek, yeniçeri ocağında ne kadar neferdir vesair ocaklar ki varcır, cümlesi defter olur, veziri âzam kulunuza götürürler. Her kaçan ki 'yazı olsun mu?' deyü nikâbi Hümayununuza telhis geldikde anın dahi üzerine mübarek hattı şerifinizle 'olsun mahlûl erme mukayyed olasın,' bu kadraca telhişin üzerine yazarsız. Amma 'Ulûfe verilsün mü?' deyü arzoldukta: 'Hemen veresün' yetişir." (40) Biçimsellik, aracın amaca üstün olması, bütün idari kademelerde görülmüştür. Koçu Bey'in Risalesinde buna da bir örnek vardır: "Meselâ bir köy on hane tahrir olmuştur, sonra reaya kaçıp bir hane kalmıştır. Avarızcı vardık da bu köyden on hane yazılmıştır deyü on hanenin avarızın alır." (41)

(39) Findley, "The Legacy of Tradition to Reform," s.340-41.

(40) Koçi Bey Risalesi (Eseri bulup tahşiye eden: Ali Kemali Aksüt) İstanbul : Vakıf Matbaası, 1939, s.95

(41) Ibid., s.96 Bu yüzyıllarda idari reformun idari işlemlerin biçimsel farklılaştırılmasından ibaret olduğu zannedilmiştir. Bkz. Carter V. Findley, "The Foundation of the Ottoman Foreign Ministry," International Journal of Middle East Studies III(1972), s.391.

Biçime verilen önem yazışmalarda da kendini göstermişti. Güzel ifade tarzı olan memurlar, daha iyi mevkilere getirilmişlerdir. (42) Onsekizinci yüzyılda, resmi yazışmalarda "seci" kuralına uymak zorunlu hâle getirilmiştir. Seci, cümlelerin sonunun, nokta yerine, cümle ile kafiyeyle bir kelime ile bitmesi kuralı idi. Bu yüzden bazen yazışmalarda anlar kafiyeyle feda ediliyor, işler son derece yavaş ilerliyordu. 1829'da Püs orduları Edirne'ye dayandığında, haber Sultan'a kafiye bulmaya çalışmak yüzünden geç iletilmiş, II. Mahmud da bu gibi durumlarda, "kâtibane elfaz" a gerek olmadığına dair ferman yayınlamak zorunda kalmıştı. (43)

Bürokratik kurumlaşmada kişiselilik ilkesinin ağır baskısı, ast-üst ilişkilerini ve idarecilerde aranılan diğer yetenekleri de belirlemiştir. Astlar, üstlerin "şahsi personeli" idi. (44) İdarecilerde aranan nitelikler üç temel ögeye indirgenebilirdi: Sultana sadakat, dini bütün olmak ve "Os-

(42) "Yusuf Ağanın oğlu Emin Mehmed Efendinin Hindistan ahvaline dair takdim ettiği tahrirlerin ifade tarzı hükümetçe keşenildiğinden derhal sadaret mektubi kalemine alınmış ve kalem arkadaşları arasında kendisine Hindî Emin Efendi lâkabı verilmiştir. Emin Efendi, güzel yazısı ve hitabeti dolayısıyla 10 Cemâziyelevvel 1171-20 Ocak 1758'de mektubi kalem baz halifesi ve 1175 Safer-1761 Eylülde sadaret mektupçusu ve 22 Safer 1178 -2 Ağustos 1764'de reis-ül küttak oldu." İsmail Hakkı Uzunçarşılı, Osmanlı Tarihi, XVIII Yüzyıl IV. Cilt, 2. Kısım, Ankara: Türk Tarih Kurumu Basımevi, 1959 (Türk Tarih Kurumu Yayını XIII. Seri, No-16), s.407. Ayrıca bkz. Halil İnalcık, The Ottoman Empire: Classical Age, 1300-1600 London: Weidenfield and Nicolson, 1973, s. 99-100.

(43) Şerif Mardin, "Some Notes on an Early Phase in the Modernization of Communications in Turkey," Comparative Studies in Society and History III (1960-61), s.255, 260.

(44) Tahsin Bekir Balta, İdare Hukuku I-Cenel Konular Ankara: Ankara Üniversitesi Basımevi, 1970/72 (Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını No.326), s.42.

manlı geleneğini" iyi bilmek. (45) Aslında bu üç öğenin de temelinde, dinsel eğitim ve sosyalizasyon süreci bulunmaktaydı. Bırakınız mektep ve medreseleri, Enderunda dahi temel amaç padişaha ve onun vekillerine bağlı bürokratlar yetiştirmek idi. Enderunu incelemiş olan Miller, "Asker ve Sivil bürokratlar kendilerini tamamen... (padişahın) istek ve emirlerine adanmışlardı. (padişah)... ne emrederse hatta ne düşünüyorsa körü körüne yerine getirmeye çalışılırdı," demiştir. (46) Uzunçarşılı'ya göre, onsekizinci yüzyılda "idari islahat"ın iki temel amacı vardı: Asayişin temini ve memurlarda sadakatin pekiştirilmesi. (47)

Kişisel ve sadakat ilkeleri, biçimsel öğretim yolu ile olduğu kadar, işbaşında da telkin ediliyordu. İdareciler arasındaki ilişkiler, büyük ölçüde çırak-kalfa ilişkilerini andırıyordu. İdari daireler, genellikle dışarıya kapalı, kendi içinde homojen, çocukların babalarının mesleklerine girdikleri, yeni girenlerin önce çıraklık döneminden geçtikleri ve bu sırada maaş almadıkları birimlerdi. (48)

(45) Stanford J. Shaw, "Some Aspects of the Aims and Achievements of the Nineteenth Century Ottoman Reformers," William R. Polk ve Richard L. Chambers (der) Beginnings of Modernization in the Middle East: The Nineteenth Century Chicago: The University of Chicago Press, 1968'in içinde, s. 30-32.

(46) Barnette Miller, The Palace School of Muhammad the Conqueror Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1941, s. 70 Altını biz çizdik.

(47) İsmail Hakkı Uzunçarşılı, Osmanlı Tarihi: Karlofça Anlaşmasından XVIII. Yüzyılın Sonlarına Kadar IV. Cilt, 1. Kısım, Ankara: Türk Tarih Kurumu Basımevi, 1956 (Türk Tarih Kurumu Yayını, XIII. Seri, No. 16 d1), s. 3-6.

(48) Findley, "The Legacy of Tradition to Reform," s. 351.

Devletin düzenli bir ödeme sistemi olmaması,bürokratların çocuklarına yahut diğer akraba ve tanıdıklarına öncelik verilmesi sonucunu doğuruyordu. Bürokratların ölümü ile çocuklar veya bu akraba ve tanıdıklar, hem idari mevkii hem de o göreve ilişkin gelir kaynaklarını,örneğin o mevkiin zeametini tevarüs ediyorlardı.(49) Chambers,onyedinci ve onsekizinci yüzyıllarda kayırmanın kıdem yahut liyakatten daha önemli olduğuna işaret etmiştir ki bu düzen içinde normaldir.(50) Itzkowitz,Kanuni Sultan Süleyman devrinden itibaren bütün idari birimlerin doğuştan müslüman olanlar tarafından işgal edilmeye başlandığını kulmuştur;bu durum atama ve terfilerde kayırmayı kolaylaştırmıştır.(51) Defterdar Sarı Mehmet Paşa da bu duruma değinmiştir: "İşerleri ve işbilir mutedil kimseler beyza- de değildir diye bir köşeye atılarak unutulmayıp o gibilere uygun olan devlet makamlarının verilmesinde faide çoktur. Rüşvetle ehliyetsize ve zâlimlere devlet hizmeti vermekten çok çekinmek lâzımdır." (52)

(49) Mardin,The Genesis of Young Ottoman Thought s.122-23,dip not 39.

(50) Richard L. Chambers," The Civil Bureaucracy : Turkey,"Robert E. Ward ve Dankwart A. Rustow (der.) Political Modernization in Japan and Turkey Princeton,New Jersey:Princeton University Press,1964'ün içinde,s.303.

(51) Norman Itzkowitz,Ottoman Empire and Islamic Tradition New York: Alfred Knopf Inc.,1972,s.56 .Karşılaştırınız,Gibb ve Bowen,Islamic Society and the West Cilt I,Passim.

(52) Sarı Mehmed Paşa,Devlet Adamlarına Öğütler (Der.ve Çev.Füseyin Ragıp Uğural) Ankara:Türk Tarih Kurumu Basımevi,1969 (Türkiye ve Orta Doğu Anne İdaresi Yayını,Yayın No.Yok),s.42.

III. ONDOKUZUNCU YÜZYILDAN CUMHURİYETE

Osmanlı devletinin gerileme devri boyunca,yükselme döneminin kurumsallaşma biçimine dönülebilmek için çok çaba sarfedilmiştir. Ancak onsekizinci yüzyılda Batı ile başlayan temaslar,ondokuzuncu yüzyılın başında,Osmanlı sisteminin üstün olduğu düşüncesinin terkedilmesine yol açmıştır. Böylece önce askeri daha sonra da idari kurumlarda"ıslahat" yoluna gidilmiştir. Bu ıslahat çabalarında Batı,özellikle Fransa ve ikinci derecede İngiltere örnek alınmıştır. Tanzimat ve Islahat Fermanları,önemli idari reform belgeleri olarak ortaya çıkmıştır.

Gerçekten aşağıda değineceğimiz üzere,Tanzimat boyunca hatta II. Abdülhamid'in saltanatı boyunca hukuki-rasyonel hatta rasyonel-üretken bürokrasinin tohumları atılmıştır. Ancak çeşitli nedenler ile bürokraside patrimonyalizm geleneği güçlü bir şekilde devam etmiştir. Bu durumun en önemli sebebi,Tanzimat reformlarının hayli sınırlı ve etkisiz kalmış olmasıdır.

Shaw,bu çizgide,ondokuzuncu yüzyıl reformlarının iki özelliğine dikkati çekmiştir. Bir kere,Osmanlı sistemine yeni öğeler ilâve edilirken hiç bir zaman eskiler tasfiye edilmemiştir. Çok sözü edilmiş olan bu özellik,son derece karmaşık ve çalışması olanaksız bir hiyerarşi düzeninin ortaya çıkmasına sebep olmuştur. İkinci olarak,kazanılmış hakları olan güçlü grupların direnmesi karşısında,ancak ihtiyaç doğdukça yeni görevler yaratılmıştır. Hiçbir zaman bürokrasi kurumu bir bütün olarak ele alınıp köklü bir reforma gidilememiştir. (53)Ayrıca örnek alınan Batı toplumları

içinde bürokrasinin yeri de iyi anlaşılamamıştır. Bu toplumların siyasal, sosyo-ekonomik ve kültürel yapıları ihmal edilmiş, bürokrasi kurumunun bu yapılar ile nasıl bir etkileşim içinde ortaya çıktığı ve bu evrimin bu kuruma nasıl bazı özellikler kazandırdığı üzerinde durulmamıştır. (54)

Bu yaklaşım, reform taraftarlarını aşırı bir iyimserlik içine de itmiştir. Örneğin, salt Gülhane Hattı okunduğu için, çok kısa zamanda Osmanlı Devletinin iyiye gideceğine inanılmıştır. (55) Bütün iyi niyetlere rağmen, ondokuzuncu yüzyıla kadar olgunlaşmış kulunan patrimonyal özellikler bu yüzyılda da devam etmiştir. (56)

Bir kere, patrimonyal yâni "pederşahi" (57) devlet geleneği gücünü korumuştur. Ondokuzuncu yüzyılda Osmanlı Devleti, onyedinci ve onsekizinci yüzyıllara göre çok daha merkeziyetçidir. Ayan ve eşraf, geniş ölçüde sindirilmiş, hatta idare edenler arasında siyasal güç daha az sayıda grup-

(53) Shaw, "Some Aspects of the Aims and Achievements of the Nineteenth Century Ottoman Reformers," s.30.

(54) "Batının sadece modern işlemesine ve verimliliğine hayran kalınarak bu verimliliği verecek ve Batılı mekanizmaya benzeyecek bir idare modernizasyonundan ötesi düşünülmemişti." Savcı, "Türkiye'de Reform Hareketlerinin Bir Analizi," s.113. Bu devirde Batıya, "Ekonomi-politik ve "finans ilmi" okumak üzere gönderilen öğrencilerin bir süre sonra bu konulardan "sıkılmaları" ve edekiyat tahsil etmeleri ilginçtir. Bu konuda bkz., Berkes, The Development of Secularism in Turkey,

(55) Halûk Necdet Göze, "Modernism and Traditionalism in the Ottoman Empire, 1790-1922," (Basılmamış doktora tezi, The American Üniversitesi, 1964). s.63. Biz de bir başka çalışmamızda Osmanlı-Türk reform yaklaşımlarına değinmiş ve "İç tutarlılıktan yoksun bir toplumsal değiş-tirme stratejisinde değişim sürecindeki kritik dengeler gözden kaçtığı için, modernleşme ve kalkınma çabalarında uçsal (ifrat) çözümlemelere kolayca gidilebilmiş ve bu uçsal formüllerin tek başına toplumsal değişimi sağlayabileceği düşünülmüştür," diyerek aynı noktaya değinmiştik: "Üniversitenin İşlevleri ve Toplumsal Değişim," Amme İdaresi Dergisi (Mart, 1973), s.47. Şu çalışmamızda da bu konuyu

lar tarafından kullanılmıştır. (58) "Merkez", "kenar" dan, birinci derecede sahip olduğu eğitim türü ile ayrılmış (59) ve bu ayrıcalıktan ötürü bürokratik elit, kendisini, Devletin hizmetlisi olarak görmüştür. Bu Fransa'daki, "Devlet benim," geleneğinin, milletin genel iradesi ile değiştirilmesi olgusuna paralel bir gelişimdir. Tanzimatçılar, ancak kendileri tarafından geliştirilen siyasetin, kamu yararına olacağını düşünmüşlerdir. (60)

Berkes, Reşit-~~Ali~~-Fuad Paşa grubunun hiç bir sosyo-ekonomik grubun, hatta kendilerinin bile çıkarlarını temsil etmediğini söylemiştir. (61)

ele aldık: "Some Notes on the Assumptions of the Theory of Reform in the Ottoman-Turkish State," METU. Studies in Development (Eylül, 1971).

(56) Geçerken şunu da belirtelim ki "idari reformlar" herhangi bir "anayasa" güvencesinden yoksundu ve her an geri dönülebilirdi. Nitekim zaman zaman dönülmüştür. Bkz., Tarık Zafer Tunaya, Türkiye'nin Siyasi Hayatında Batılılaşıma Hareketleri İstanbul: Yedigün Matbaası, 1960 (Siyaset İlmî Serisi, No.8), s.29.

(57) Cemal Bakaç, "İdare Hayatımızdan Tetkikler 'Sanihat' Hakkında, İdare Dergisi (Temmuz-Ağustos, 1951), s.5.

(58) Shaw, "Some Aspects of the Aims and Achievements of the Nineteenth Century Ottoman Reformers," s.32-34.

(59) Andreas Kazanias, Education and the Quest for Modernization in Turkey Chicago: The University of Chicago Press, 1960, s.69

(60) Mardin, The Genesis of Young Ottoman Thought, s.179 v.d., 182-189.

(61) The Development of Secularism in Turkey passim. Ayrıca bkz., Kemal H. Karpat, An Inquiry Into the Social Foundations of Nationalism in the Ottoman State: From Social Estates to Classes, From Millets to Nations Princeton, New Jersey: Princeton University Center of International Studies, Research Monograph No.39 (Temmuz, 1973), s.115.

1840'lardan itibaren yapılan yerel yahut merkezi-danışman yasama meclisi denemeleri daima merkezden atanan memurların üyeler arasında çoğunlukta olması yüzünden başarılı olamamış, (62) kısa ömürlü Birinci Meşrutiyet meclisinde ise meclis başkanı ve "merkez"in diğer temsilcileri parlamenterleri umursamaz bir tutum içinde olmuştur. (63) Karpat, idari reformun ondokuzuncu yüzyıl boyunca başarısızlığı ile halkın siyasal bakımdan etkin olmaması arasında bir ilişki görmüştür. (64)

Gerek Karpat, (65) ve gerekse Savcı (66) ondokuzuncu yüzyıl boyunca ve özellikle Abdülhamid döneminde dinin siyaset yapımında önemli rol oynadığına işaret etmişlerdir. Tanzimatçıların aslında tüm bürokrasi içinde çok küçük bir grup teşkil ettikleri, daima güçlü bir muhalefetle karşılaştıkları ve zaman zaman iktidardan uzaklaştırıldıkları ve yüzyılın son çeyrek dönemine II. Abdülhamid'in damgasını vurduğu hatırlanırsa, bu beklenebilir

(62) Stanford J. Shaw, "The Central Legislative Councils in the Nineteenth Century: Ottoman Reform Movement Before 1876," International Journal of Middle East Studies I (1970), s.35 ve Roderic Davison, "The Advent of the Principle of Representation in the Government of the Ottoman Empire," Polk and Chambers (der), Beginnings of Modernization in the Middle East : The Nineteenth Century'nin içinde, s.98.

(63) "Mebusan Meclisi ve meb'uslar ödevlerini yerine getirme teşebbüsüne geçince, karşılarında Padişahı ve hepsi de mansup olan ve Meclis karşısında sorumlu olmayan İcra Organını (Sadriâzamı, Heyeti Vükelâyı), Ayan Meclisini, Şurayı devleti buluyorlardı." Tunaya Türkiyenin Siyasi Hayatında Batılılaştırma Hareketleri s.45.

(64) "The Transformation of the Ottoman State," s.275.

(65) Ibid., s.271

(66) "Türkiyede Reform Hareketlerinin Bir Analizi," s.109.

bir olgudur. Tanzimatçıların alternatif formülü de, halk egemenliğini temel alan ve toplumdaki güç dengesine paralel olarak değişecek bir devlet felsefesi ve siyaseti fikrini içermiyordu.

Devam edegelen patrimonyal devlet ve dini otorite yapısı içinde kişiselilik ilkesi, önemini korumuştur. Devletin merkeziyetçiliğin zirvesine ulaştığı ondokuzuncu yüzyılın ilk yarısında, II. Mahmud'un, "Vekalet-i mutlaka" kurumuna son vererek her konuda son sözü söylemek istediğini görüyoruz. (67) II. Mahmud'un bu yaklaşımını Abdülaziz sürdürmek istemiştir. Heyet-i Vükela padişahın ayaklarına kapanmaya ve oğlunun ayaklarını öpmeye mecbur edilmiştir. (68) Tanzimat bürokrasisi, özellikle üst kademe-lerde, kişisel bir idare biçimi benimsemiştir. Mardin, Tanzimat üst kademe bürokratlarının kişiselilik yönü ağır basan yönetim biçimlerinin bürokratik rasyonalite ile çatışmış olduğuna işaret etmiştir. (69) Padişahlar, tüm idarecilerin kendi hizmetkârları olduğu doktrinini güçlü tutmaya çalışmışlar, 1908'e kadar sadrazamlar belli başlı atamalarda söz sahibi olamamışlardır. (70) Yine yirminci yüzyıla kadar, örneğin Dışişleri Bakanlığından hizmete yeni girenler, çiraklık ("mülazımlık") döneminden geçmiş-

(67) Findley, "The Legacy of Tradition to Reform," s.410.

(68) Roderic Davison, Reform in the Ottoman Empire, 1856-1876 Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1963, s.280.

(69) Şerif Mardin, "Ideology and Religion in the Turkish Revolution," International Journal of Middle East Studies II (1971), s.208. Mardin bu makalesinde bürokratik elitin, geleneksel kurumların çalışma biçiminden hoşnut olmadıkları için bu yola saptıklarını belirtmektedir; ancak doğaldır ki, geleneksel kurumun kişi yönetimine dönüşmesi patrimonyalizm'den hukuki-rasyonelliğe doğru bir gelişmeyi ifade etmez.

(70) Walter F. Weiker, "The Ottoman Bureaucracy: Modernization and Reform," Administrative Science Quarterly (Aralık, 1968), s.461

ler ve ku sırada maaş almamışlardır.(71)

Bu durumun sonucu olarak idarecilerin âmirlerine kişisel sadakati önemli olmaya devam etmiştir. Özellikle Abdülhamid devrinde yöneticilerin sadakatine yeteneklerinden daha fazla önem verilmiş,(72) heyet-i vükelâ padişahın "sadık ajanları(işgörenleri)" olarak kabul edilmiştir. (73) Padişahın iyi bilinen kuşkuculuğu o derecelere varmıştır ki,patrimonyalizmin klâsik bir yöntemine başvurulmuş,(74) dışişleri memurlarının dış tâyinlerinde eşlerini götürmeleri yasaklanmış,dışarda iyi hizmet görmelerini sağlamak için belli bir miktar altını teminat olarak Hazineye yatırmaları zorunlu kılınmıştır.(75)

Kişisel ilişkilerin niteliği ve sadakate verilen önem,doğal olarak patrimonyal bir liyakat anlayışına yol açmıştır.

Gerek Tanzimat gerekse Abdülhamid döneminde atama ve "terfilerde" eşi dostu kayırma devam etmiştir. Ondokuzuncu yüzyıla kadar olan dönemden sözederken bürokratların ölümü ile çırak olarak çalışan çocukların veya

(71) George Harris,"The Atatürk Pevolution and the Foreign Office,1919-1931," Kuzey Amerika Orta Doğu İncelemeleri Derneğinin Altıncı Yıllık Kongresine sunulan bildiri,Kasım 1972,s.8.

(72) Mardin,"Center-Periphery Relations:A Key to Turkish Politics?"s.180

(73) Karpat,"The Transformation of the Ottoman State,1789-1908," s.274.

(74) Bkz.,Metin Heper,Modernleşme ve Bürokrasi:Karşılaştırmalı Kamu Yönetimine Giriş Ankara,Sevinç Matkaası,1973(Sosyal Bilimler Derneği Yayını :6-3),s.73.

(75) Harris, "The Atatürk Revolution and the Foreign Office,1919-1931," s.8.

akraba ve tanıdıklarının hem koşalan idari görevi hem de o göreve ilişkin gelir kaynaklarını,örneğin göreve ait zeameti tevarüs ettiklerini söylemiştik. Bu düzen ondokuzuncu yüzyılda da devam etmiş,ancak geliri alanlar bu defa görevlerine dahi gelmemişlerdir. (76)

Yine yukarıda ondokuzuncu yüzyıla kadar olan dönemden bahsederken, Kanuni Sultan Süleyman'ın tahtta kulunduğu yıllardan itibaren doğuştan müslüman olan kişilerin devlet hizmetini tamamen inhisarları altına aldıklarından söz etmiştik. Bu durum özellikle Gerileme Devrinde görevlerin babadan oğula geçmesine,kayırmaya ve rüşvet verilmesinin artmasına yol açmıştı. III.Selim ve II.Mahmud'un reformları ondokuzuncu yüzyılın ilk yarısında durumda bir değişiklik yapmıştı. Bu iki padişahın Şeriatın dışında yeni konularda eğitime verdikleri önem,toplumda yeni bir sosyal hareketlilik olanağı yaratmıştı. Bu olanaktan ilk önce toplumda yerleşmiş gruplardan gelmeyen fakat bürokrat kökenli kimseler yararlanmış,ancak "modern" eğitimin siyasal gücün anahtarı olduğunu anlamakta gecikmeyen "eski" elit mensupları da çocuklarının "modern" bir eğitim edilmelerine karar vermişlerdir. Bu durumun sonucu olarak,ondokuzuncu yüzyılın ortasından itibaren bürokrasi yolu ile sosyal hareketlilik olanakları yeniden ortadan kalkmaya başlamıştır. Modern bir eğitim gören,ancak mütevazi sosyo-ekonomik kökenli bürokratların yükselme şansları çok azalmıştır.O kadar ki bu durumun İkinci Meşrutiyetin ilânına dahi yol açtığı ancak İkinci Meşrutiyetin bile elit bürokratik ailelerin etkisini tamamen kıramadı-

ğı ileri sürülmüştür. (77)

Kaldı ki, ondokuzuncu yüzyıl boyunca eğitimin, belli bir uzmanlık derecesinde memur yetiştirmeye yönelik olduğu zannedilmemelidir. Yukarıdaki açıklamalarımızdan tahmin edileceği üzere, bu devirde eğitime, pratik bazı bilgi ve keceriler elde etmek için değil fakat sosyal mevkii ve statü sahibi olmak için önem verilmekteydi. (78) Biçimsel eğitim, okuma yazmadan öteye çok bir şey sağlamıyordu; bu da devlet hizmetine girmek için yeterliydi. (79) Bürokratların "esas" yetişmesi, çırak-usta ilişkileri içinde işbaşında oluyordu.

Bütün bu olumsuz faktörler, bürokrasinin yapısına da yansımıştı. Maaşlar bir türlü düzenli ödenememişti. (80) Rütbe ile görev arasındaki ilişki tesadüfi idi. (81) Devlet hizmetleri halk kadar memurlar bakımından da devamlı değildi, bir görevden alınan memur yeni göreve atanıncaya kadar uzun süre açıkta kalakılırdı. (82)

(77) Ondokuzuncu yüzyılda Osmanlı toplumunda sosyal hareketlilik ile ilgili olarak bkz., Şerif Mardin, "Historical Determinants of Stratification: Social Class and Class Consciousness in Turkey," Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi (Aralık 1968) ve Joseph Szyliowicz, Education and Modernization in the Middle East Ithaca : Cornell University Press, 1973, s.156-158.

(78) Kemal H. Karpas, "Structural Change, Historical Stages of Modernization and the Role of Social Groups in Turkish Politics," Kemal H. Karpas (der) Social Change and Politics in Turkey Leiden: Brill, 1973, s.44-45.

(79) Davison, Reform in the Ottoman Empire, 1856-1876, s.32 ve Weiker, "The Ottoman Bureaucracy: Modernization and Reform," s.459.

(80) Harris, "The Atatürk Revolution and the Foreign Office, 1919-1931," s.7 ve Findley, "The Legacy of Tradition to Reform," s.412.

Bürokrasinin çalışma düzeni de "modern" bir görünümünden hayli uzaktı. 1870'de, belki biraz da önyargılı bir "âlim" yeni idarecilerin, musan-nif (yazı yazan) değil muharrif (yazıyı kirleten, silen, bozan) olduklarını yazıyordu. (83) Davison, Tanzimatın son dönemlerinin bürokrasisini şöyle anlatıyordu: "İstanbul'un yarı nüfusunun şu veya bu şekilde sırtını devlete dayadığı hesap edilmişti. Gerek İstanbul'da gerekse yerel merkezlerde pek çok kimse günün birinde kendilerine de bir görev yahut yolsuz bir iş-ten pay düşer ümidiyle boğaz tokluğuna paşalar için çalışırlardı. Her yüksek dereceli memurun dairesine bitişik odalarda bulunan akrabaları ve diğer parazit kişiler Osmanlı devlet idaresinin kara lekesiydi, bu grup yüzünden kayırma, rüşvet ve kötü idare artmıştı. Dairelerin çoğunun Avrupalı isimleri vardı, ancak bu dairelerdeki kargaşa tam Doğuya yaraşır biçimde idi. Odalar ve koridorlar, memurlar, kâtipler, dilekçe sahipleri, hizmetkârlar, satıcılar ve falcılar ile tam bir curcuna manzarası veriyordu. Devletin işleri bu kalabalığın gözleri önünde yürütülürdü. Kâtipler alçak masalarda yahut dizleri üzerinde yazarlardı. Amirler, ayrıntı sayılabilecek noktalar üzerinde çok uzun zaman harcarlardı. Her memurun önemli belgeleri koyduğu bir... torbası vardı, belgeler bu torbalarda haftalarca el sürülmeden kalırdı. Devlet arşivleri de duvarlarda özel kovuklar içine yerleştirilmiş torbalarda muhafaza edilirdi." (84)

(81) Ibid., s. 411.

(82) Mardin, Namık Kemal'in bu şekilde nasıl yeni bir görev için açıkta beklemiş olduğunu yazmaktadır. Bkz., The Genesis of Young Ottoman Thought, s. 71.

(83) Mehmet Kaplan, "Tanzîr-i Telemak," (İstanbul Üniversitesi) Edebiyat Fakültesi Türk Dili ve Edebiyatı Dergisi III (1948), Mardin, The Genesis of Young Ottoman Thought, s. 128'de anılmaktadır.

Ondokuzuncu yüzyılda Osmanlı Devletinde ve bürokrasisinde patri-monyalizm ve biçimsellik konusunu Cevdet Paşa'dan şu pasajı aktarmadan kapamak istemiyoruz: "Altmış yedi senesinde Maliye Nazırı Nafiz Paşa ku hâlden şikâyet eder oldu ve bir gün Meclis-i Mahsus-ı vükelâda 'işte bu ay başında aylıklar verilemeyip bir hafta te'hire mecburiyet geldiğini' beyyan ederek huzzara hayret ve dehşet verdi...Hazine bir crise hâline düşmüş. Bak belâya ki crise lafzının lisan-ı Türkıde tercümesi yok. Ama mukabil bir kelime bulmak dahi bir mesele oldu. Bir gece Fuad Efendinin yalısında bulunduk,bu mes'ele dermeyen edildi. Led'et-taharri "buhran" lâfzı bulundu ve crise'in tercümesi olmak üzre kabul olundu. Hatta bu hususa dair takdim olunan arz tezkiresinde,'Hazine-i maliyyenin hâl-i buhranı' diye tahrir kılındı ve ondan sonra crise makamında buhran keli-mesi isti'mâl edilir oldu." (85)

IV. CUMHURİYET DEVRİ

Cumhuriyet döneminde idarede reform hareketleri devam etmiştir. Ancak gösterilen çabaların başarılı olduğu söylenemez. Cumhuriyetin ilk yıllarında yetişkin personel kaynaklarının ve malî olanakların yetersizliğinden ötürü idari hizmetlerin gelişmesi "hızlı ve hamleli" olmamıştır.. (86) 1920'lerde Atatürkün konuya ilgi gösterdiğini görüyoruz. Ancak, Szyliowicz, bu dönemde de Tanzimat geleneğinin devam ettiğini ve örgütsel

(84) Reform in the Ottoman Empire,1856-1876,s.35-36

(85) Tezâkir,1-2 (Yayınlayan Cavid Baysun) Ankara:Türk Tarih Kurumu Basım-evi,1953 (Türk Tarih Kurumu Yayını,II.Seri,No.22),s.21.

(86) Tahsin Bekir Balta, İdare Hukuku I-Ceneî Konular ,s.73.

bazı değişikliklerle yetinildiğini ve konuya geniş bir perspektiften baktığını belirtmektedir. Atatürk'ün, bu konu ile ilgili sosyo-ekonomik değişimin niteliğine ve etkilerine bir ölçüde de olsa yabancı kaldığı anlaşıyor. (87)

Nitekim, Bent, Atatürk'ün toplumun ve devletin amaçlarını saptamada, o amaçları gerçekleştirmek için gerekli örgütleri kurmaktan daha başarılı olmuş olduğunu ileri sürmüştür. Atatürk, bürokrasinin üst kademelerine atama yaparken büyük ölçüde siyasal kriterlerden hareket etmiş ve saptadığı siyasaa'lara yatkın kişileri işbaşına getirmiştir. Alt kademelere ise pek ilişmemiş, geleneksel Osmanlı idare yöntemlerini değiştirmek için ise ne vakti olmuş ne de bu konu ile yakından ilgilenmiştir. 1930'larda devrim heyecanının bir ölçüde azalmasından sonra bürokrasi eski çalışma düzenine dönmüştür. (88)

Nitekim, 1930'lara kadar Hariciye Vekâletinin gelişimini incelemiş olan Harris, Atatürk devrimlerinin dışişleri hizmetlerine "devrimci bir etkisi" olmamış olduğunu kaydetmektedir. (89) Aral 1951'de, "Bizde bakanla-

(87) Szyliowicz, Education and Modernization in the Middle East, s.214

(88) Fredrick T. Bent, "The Turkish Bureaucracy as an Agent of Change," Journal of Comparative Administration (Mayıs 1969), s.48 Cumhuriyetin ilk yıllarında bürokrasinin alt kademelerinde de siyasal kriter ile ayıklama yapılmaya çalışılmıştır. 1 Ekim 1922'de bir kanun çıkarıldı. Bu kanun ile bütün idare kadroları ilga edildi ve her bakanlığa açığa kalan memurları arasından yeni bir bürokratik kadro kurma yetkisi tanındı. Bu kurumu çeşitli tasfiye komisyonlarının kuruluşu izledi. Bkz., Galip Kemal Söylemezoğlu, Hariciye Hizmetinde Otuz Sene: Mutlakîyet, Meşrutîyet ve Milli Mücadele Yıllarında Şâhidi ve Amili olduğum Hâdiselere Ait Vesikalar İstanbul: Maarif Basımevi, 1955, s.151, 165.

(89) "The Atatürk Revolution and the Foreign Office, 1919-1931", s.32.

rın siyasi olduğu kadar idari bilgi ve kifayeti de gereklidir. Zira idare mekanizması kifayetli ve rasyonel değildir," demesi anlamlıdır. Aral, daha bir müddet, bakanları uzmanlıkları ile ilgili bakanlıklara atamak zorunluluktur diye eklemiştir. (90)

İkinci Dünya Savaşını izleyen ve 1960 Devrimine kadar süren planlı kalkınmadan önceki dönemde, bazı yabancı uzman ve kurullar ile ilgili bakanlık ve kuruluşlar tarafından önemli bazı araştırmalar yapılmıştır. Ancak ortaya atılan önerilerin uygulamaya konulması için, ciddi bir çaba harcanmamıştır. 1960'tan sonra ise, idari reform çalışmaları büyük bir yoğunluk kazanmıştır. En önemli gelişmeler olarak, "idari reformun yön ve ilkelerini saptama amacını güden Merkezi Hükümet Teşkilâtı Araştırma Projesinin (MEHTAP) gerçekleştirilmesi, kamu iktisadi teşebbüsleri üzerinde yapılan araştırmanın tamamlanarak 440 ve 441 sayılı kanunların çıkarılması, Devlet Planlama Teşkilâtının kuruluşu ve idari reform çalışmalarına sahip çıkması, Devlet Personel Dairesinin kuruluşu ve personel reformu ile ilgili hazırlık çalışmalarını tamamlayarak hükümete sunması ve Türkiye ve Orta Doğu Anne İdaresi Enstitüsünün, yöneticilerin yetiştirilmesi, O ve M hizmetinin örgütlenmesi ve O ve M uzmanlarının yetiştirilmesi ile ilgili çalışmaları ile idari konularda yaptığı araştırmalar" sayılabilir. (91) Planlı kalkınma döneminde aralıklı olarak da olsa benzer çalışmalar devam etmiştir.

(90) Namık Zeki Aral, "Teknik ve Siyaset," Siyasi İlimler Mecmuası (Ağustos 1951), s.197,199.

(91) Kenan Sürgit, Türkiye'de İdari Reform Ankara:Sevinç Matbaası,1972 (Türkiye ve Orta Doğu Anne İdaresi Enstitüsü Yayını, No.128), s.195-196.

Ancak tüm bu çabalarla ilgili değerlendirmeler genellikle çok olumsuzdur. Bir kere 1960'a kadar idarenin tümünü kapsamına alan bir çalışma yapılmamış, tek tek bakanlıklar ve diğer idari birimler üzerinde durulmuştur. MEHTAP'ta da birimlerin iç yapısı üzerinde durulmamıştır. (92) Bu dönemde yapılan çalışmaların yetersizliği de belirtilmiş ve bunun nedeni olarak üç noktaya işaret edilmiştir: 1) Ciddi bir inceleme yapılmamış olması ve kişisel görüş ve bilgilere dayanılarak yapılmış bulunan öğütlere uyularak hareket edilmesi, 2) Hizmete uygun yetenekli eleman sağlanması üzerinde durulmaması, 3) Çalışmaların başarısı için çevreyi hazırlama işinin tümüyle ihmal edilmesi. (93)

1960'dan sonra yapılan idari reform çalışmaları da yetersiz bulunmuştur. İdarenin geliştirilmesinin ve yeniden düzenlenmesinin sürekli bir hizmet olduğunun gözden uzak tutulması, ilgili Devlet Bakanının destek ve yardımcı bir merkezi kuruluş ile takviye edilmemiş olması, personel reformunun günün koşulları içinde bir ücret sorunu hâlini alması ve çalışmaların araştırma safhasından öteye bir türlü geçememiş olması gösterilen çeşitli nedenler arasındadır. (94) Dinçer ve Ersoy, MEHTAP Raporu tavsiyelerine karşı idarenin çok olumlu tepki gösterdiğini, uygulamanın ise genellikle çok düşük bir düzeyde kaldığını belirtmektedirler. (95)

(92) Ibid., s.7,21

(93) İdari Reform Danışma Kurulu, İdarenin Yeniden Düzenlenmesi: İlkeler ve Öneriler Ankara: Sevinç Matbaası, 1972 (Türkiye ve Orta Doğu Anne İdaresi Enstitüsü Yayını, No.123), s.19.

(94) Ibid, s.25-27.

(95) Nabi Dinçer ve Turan Ersoy, Merkezi Hükümet Teşkilâtı Araştırma Projesi (Mehtap) Tavsiyelerinin Uygulanma Durumu Değerlendirme Araştırması

Reform atılımlarının daima bir kenara atıldığı üzerinde çok durulan bir konu olmuştur. (96) Türkiye'de idari reform çabalarına siyasal organlar sürekli olarak sahip çıkmamışlardır. Kanımızca Tutum, "...Bütün bu görüşlerin özü,devlet cihazının sanayileşmenin gereklerine ve isteklerine karşı daha duyarlı olması demektir. Böyle bir istek nasıl bir personel rejimi öngörür? Bu istekler bürokratik kadroların reform istekleri ile ne ölçüde uyur? Gerçek odur ki reform teknisyenlerinin işi büyük ölçüde bu soruların cevaplandırılması ile yakından ilgilidir. Reforma Sahip çıkacak güçlerin temel tercih ve yönelimleri belli olmalıdır," (97) derken çok önemli bir noktaya parmak basmıştır. Türkiye'de henüz girişimci ekonomik gruplar,bürokrasiyi kendi ihtiyaçları doğrultusunda yeniden düzenleme aşamasına erişememişlerdir. Türk siyasal ve idare sistemi,bu anlamda patrimoniyal bir görünüm göstermekte devam etmektedir.

Tek parti devrinde devletle bütünleşen bürokrasi,yukarıda da değindiğimiz gibi, Kemalist ilkeleri toplumda yerleştirme fonksiyonunu benimsemiştir. Atatürk,kanımızca,samimi bir demokratı. Ancak toplumun belli bir kültür düzeyine ulaşmadan halkın,halk tarafından,halk için,yönetilmesinin uygun olacağına inanmıyordu.⁽⁹⁸⁾ Yine evvelce belirttiğimiz gibi,bu

Ankara:Sevinç Matbaası,1974(Türkiye ve Orta Doğu Anne İdaresi Enstitüsü Yayını,No.143),s.355.

(96) Örneğin bkz.,Nuri Tortop,"İdarenin Yeniden Düzenlenmesi,"Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Dergisi I (1971),2,s.234.

(97) Cahit Tutum,"Gerçekleştirilemeyen Reform:Personel Reformu," Anne İdaresi Dergisi (Eylül,1973),s.24.Altını biz çizdik. Siyasal organın konuya gereken önemi vermemesi konusunda ayrıca bkz.,Gıyas Akdeniz,"Devlet Teşkilâtının Reorganize Edilmesi," Akademi (Bursa İktisadi ve Ticari İlimler Dergisi) (Temmuz,1973),s.200.

yaklaşım, üstün "merkez" tâbi "kenar" geleneğinin devam etmesi sonucunu doğurmuştur.

Bu gelenek, çok partili hayata geçtikten sonra da devam etmiştir. Ancak bu defa bürokrasi, toplumdaki belli başlı gruplar ile birlikte onların siyasal temsilcilerini de karşısına almıştır. 1959'da Karpat şu görüşü ileri sürmüştür: "Türkiye'de bugün bürokrasi yakın yıllardaki siyasal gelişmeler sonucu hayli değişmiştir. Ancak bu bürokrasi uzun yılların etkisi ile hâlâ siyasal güç sahibidir ve herhangi bir iktidarın politikasını kendi görüşleri yönünde etkileyebilir." (99) 1961 Anayasası bürokrasiye "Anayasal yasallık" kazandırmıştır. (100) 1960'ların ikinci yarısı için Poos ve Roos'un şu ilginç saptamaları ile karşılaşırız: "Maliye Bakanlığı özel sektöre aktif bir biçimde karşı çıkmış ve seçimle işbaşına gelmiş siyasal otoriteye meydan okumuştur. Örneğin 1966 yılının Ekim ayında... Sanayi Bakanı ve Başbakanın yakın ilgi gösterdiği Maden Bankası projesini Maliye Bakanlığı baltalıyordu... Bu olayda Maliye Bakanlığı özel sektör ile

(98) Atatürk şöyle düşünüyordu: "Uysal ve Asyai itikatlara bağlı, sinsi ve sindirici hurâfeler, köstekleyici yanlış itikatlar ile inhisarcı kuvvetlerin tesirine sürüklenebilecek yığınlarda iyi inkılâplar için plebisit yapılamaz... Esasen millet irâdesiyle milleti temsil edenler münevverler olacaktır... Bugün iki kere sekiz onaltıdır. Bunu on, kişi böyle dese ve yüz kişi de on diye ısrar etse yüz kişinin dediğini mi kabul edeceğiz?" Bkz., Tunaya, Türkiye'nin Siyasi Hayatında Batılılaşma Hareketleri s.111.

(99) Kemal H. Karpat, Turkey's Politics: The Transition to a Multi-Party System Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1959, s.150. Ayrıca bkz., Firouz Bahrampour, Turkey: Political and Social Transformation New York: Theo. Gaus' Sons, 1967. 1955 yılında da Matthews, "Türk idarecileri hatta görünüşe bakılırsa bütün Türk halkı devlete şahıslardan çok itimat edilebilen dostane bir lider gözü ile bakmaktadır, sonucuna varmıştır, Bkz., A.T.J. Matthews, Yetişen Türk İdarecileri: Genç ve Müstakkel İdarecilerin Mesleki ve Sosyal Tavrırları Hakkında Bir İnceleme Ankara: Türk Tarih Kuru-

bu sektörün Adalet Partisi içindeki müttefiklerini karşısına almıştır."

(101) 1971 dolaylı askeri müdahalesi ve sonraki olaylar, yine bürokratik eliti ön plâna çıkarmıştır. Karpat'a göre, "Bunlar kendilerini zinde kuvvet kabul etmişlerdir. Askeri hükümet tarafından yapılan reformları gerekirse zorla korumak taraflısı olmuşlardır. Kendisine zinde kuvvet denil-mese de sivil bürokrasi de bu gruba dahildi." (102) 1972'de Şaylan, bürokrasinin toplumdaki yeni güçlere direndiğini ileri sürmüştür. (103)

Çok partili dönemde bürokratik elit, kendi devlet felsefesini geliştirmek bakımından otonomiye sahip olmakta devam etmiştir. Girişimci ekonomik gruplar, bürokratik yaklaşıma karşıt, kapsamlı ve tutarlı bir dünya görüşü geliştirememişlerdir. 1950'lerin ortasında Forum'da bir başyazıda şöyle deniyordu: "Liderler 1950 hareketini yalnızca iktidarı ele geçirme vesilesi olarak görmüşler...yeni şartların icabettirdiği fikir, hareket ve zihniyete kendilerini uydurmada başarı gösterememişlerdir." (104) Giri-

mu Basımevi, 1955 (Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi İdari İlimler Enstitüsü Yayını, No.1), s.70.

- (100) Mardin, "Center-Periphery Relations: A Key to Turkish Politics?" s.186.
- (101) Leslie L. Roos, Jr. ve Noralou Roos, Managers of Modernization: Organizations and Elites in Turkey (1950-1969) Cambridge, Massachusettes: Harvard University Press, 1971, s.62.
- (102) Kemal H. Karpat, "Social Groups and the Political System After 1960," Karpat (der.) Social Change and Politics in Turkey'in içinde, s.254.
- (103) Gencay Şaylan, "Türkiye'de ve Yabancı Ülkelerde Yüksek Memurlar Sorunu," Anne İdaresi Derqisi (Mart, 1972), s.57. Biz de 1974'te aynı sonuca varmıştık. Bkz., yukarıda 26 no.'lu dipnotta zikrettiğimiz bildiri. Ayrıca bkz., Akın İlkin, "Demokrasi, Bürokrasi ve İktidar," Milliyet (10 Temmuz 1973).
- (104) "Meselelerimiz ve Mânevi Hazırlık Zarureti," (15 Aralık 1955).

şimci ekonomik grupların kendilerine özgü(105) liberalizm fikrini geliştirmek için gösterdikleri çabalar çok yenidir.(106) Öte yandan bürokratik elit,Kemalizm'in yanında kendine yeni bir dünya görüşü arama çabasındadır. Bu,devlet kapitalizm'i fikridir.(107) Karpat,ekonomik grupların bu konuda geride kaldığı görüşündedir."Bugün yeni bir toplumsal grup doğmuştur. Bu grup,geniş kitlelere dayanarak siyasal güç elde etmiştir ve bu gücünü korumaktadır. Ancak siyasal felsefesi henüz berrak değildir. Devletçi elitin ideolojik baskısı karşısında güçsüz kalmaktadırlar.(108)

Atatürk devri ile ilgili olarak Weiker,bürokrasinin Atatürk'e sadakatle hizmet sunmuş olduğundan söz etmektedir.(110) Bu dönemde bürokrasinin başında etkili olarak İnönü bulunmakta idiyse de Atatürk bürokratik kanalları atlıyarak istediği işlemleri yaptırtırdı.(111) Çankaya'daki sofraya,Atatürk'ün "dolaylı hükümet etme biçimi idi." (112) İnönü,zaman zaman

(105) Kendine özgü diyoruz çünkü kredi olanakları,ithalat ve ihracaat izinleri ve benzer konularda devlete olan bağımlılık kabul edilmektedir.

(106) Bu grupların kendi görüşlerini yaymak ve kabul ettirmek için en son girişimleri,Ekonomik ve Sosyal Araştırma Vakfı ile Ekonomik ve Sosyal İncelemeler Konferans Heyetini kurmuş olmalarıdır. Her iki örgüt de İstanbul'da olup,kamu yöneticileri,işçi temsilcileri ve üniversiteler ile ekonominin çeşitli kesimlerinin ahenkli çalışmasını sağlamak amacı ile kurulmuşlardır.

(107) Nezih Neyzi,"The Middle Classes in Turkey," Karpat (der.) Social Change and Politics in Turkey'nin içinde,s.142.

(108) "Structural Change,Historical Stages of Modernization and the Role of Social Groups in Turkish Politics," s.91.

(109) Osman Meriç,"Siyasal İktidar ve Yüksek Yöneticiler Sorunu," Anne İdaresi Dergisi (Eylül 1974),s.75.

(110) Walter F.Weiker,Political Tutelage and Democracy in Turkey:The Free Party and Its Aftermath Leiden:Brill,1973,s.14-17.

Atatürk ile çatışmasına rağmen(113), "Mustafa Kemal şef,bizler onun yardımcılarıyız," derdi.(114) Atatürk'ten sonra İnönü'nün kendisi,Milli Şef olmuştur.1950'lerde ise Menderes,Türk siyasal hayatına ağırlığını koymuştur. O kadar ki bir siyasal buhran sırasında hükümet istifa etmiş,Menderes istifa etmemiş ve verilen bir önergenin kabulü ile kendisi başbakan olarak göreve devam etmiş ve yeni bakanlar atayarak tekrar hükümet kurmuştur.(115)

Idarede kişiselliğin bir başka görüntüsü,uzun süre bürokratik örgütlenmede bir örnekliğin sağlanamamasıdır.1963'te Chailloux-Dantel,rejimdeki ferdiyetçiliğin şu sonuçları doğurduğunu belirtmiştir:1)Müdürlükten aşağı görevlerin içeriği bir bakanlıktan diğerine büyük farklılıklar göstermektedir,2)Memuriyet ünvanları çok çeşitlidir,3)Atama ve terfiler,her kişiye özgü değişik işlemler olarak ortaya çıkmaktadır,4)Kontrol,çok güç

-
- (111) Şevket Süreyya Aydemir,Tek Adam:Mustafa Kemal,1922-1938 İstanbul: Remzi Kitabevi,1969,passim ve Charles S.Sherill,A Year's Embassy to Mustafa Kemal New York:Charles Scribner's Sons,1934),s.217,220-22.
- (112) Lord Kinross,Atatürk:The Rebirth of a Nation London:Weidenfeld and Nicolson,1965,s.71.
- (113) Falih Rıfkı Atay, Çankaya:Atatürk'ün Doğumundan Ölümüne Kadar Ertün Hayat Hikâyesi İstanbul:Doğan Kardeş Matbaacılık Sanayii A.Ş.Basımevi,1969,passim.
- (114) Ernest Jackh,The Rising Crescent:Turkey Yesterday,Today and Tomorrow New York:Farrar and Rinehart Inc.,1944,s.184-185. Roos ve Roos, Cumhuriyetin Otoriter Yapısı üzerine en etkin olan faktörün Atatürk'ün kişiliği olduğunu söylemektedirler. Ekz.,Managers of Modernization s.32.
- (115) Cem Eroğul,Demokrat Parti:Tarihi ve İdeolojisi Ankara:Sevinç Matbaası,1970 (Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, No.294),s.131.

temin edilmektedir,v.b.(116) Bu durum sınıflandırma çalışmalarının başından itibaren güçlük doğurmuştur,(117) bugün hâlâ intibak tartışmaları devam etmektedir.

Türk Kamu bürokrasisinde görevlere ilişkin yetki ve sorumlulukların açık olmaması (118) yürürlükteki mevzuatı tümüyle ve topluca görmeyenin güçlüğü(119) ve dolayısıyla sorumluluk korkusu,Neumark'ın 1949'da işaret ettiği (120) ancak bugün de devam eden,astlara itimatsızlık ve üst ilişkilerinde üstlerin çok ağır basmalarına sebep olmuştur. Bu durum bir taraftan ast'ın üst'e sadakatinin önem kazanmasına neden olurken(121) diğer taraftan bütün yetkilerin üstte toplanmasına,uygulamada pek az yetki devrine rastlanmasına ve aşırı merkeziyetçiliğe yol açmıştır.1949'da Aral,"Takdire müteallik bir takım hususatta maslahat daireden daireye yahut mafevk ile madun arasında top gibi gidip gelmekten hâli kalmaz,"

(116) Maurice Chailoux-Dantel, "Türkiye'de Devlet Personel TeşkilâtıHakkında Bir Araştırma," (1959), T.C.Paşbakanlık Devlet Personel Dairesi, Hükümete Sunulan Yabancı Uzman Raporları Ankara, 1963 (Teksir) 'in içinde, s.117-118. 1920'lerin sonunda memur maaşları 4 liradan başlıyarak 155 lirada biten 53 derecelik bir demet teşkil ediyordu. Hatta zamanın Maliye Bakanının belirttiği gibi, her dereceye çeşitli isimler altında yapılan ek ödemelerle birlikte dereceler bini geçiyordu. Bkz., Tamer Timur, Türk Devrimi ve Sonrası, 1919-1946 Ankara:Doğan Yayınları, 1971, s.113-114. Gregoire, yakın yıllardaki sınıflama çalışmalarında, yetkilerdeki en ufak farkları hesaba katabilmek için çok fazla sayıda sınıfın öngörüldüğünü Belirtmiştir. Bkz., Roger Gregoire, "Türk Devlet Memurları Rejiminin Yapısı," (Çev.Metin Kıratlı) Prof.Dr. Yavuz Abadan'a Armağan Ankara:Sevinç Matbaası, 1969 (Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, No.280) 'nin içinde, s.375.

(117) Mümtaz Soysal, "Devlet Memurlarının Sınıflandırılması," Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi (Eylül, 1956), s.424.

(118) İdari Reform Danışma Kurulu, İdarenin Yeniden Düzenlenmesi:İlkeler ve Öneriler, s.16.

(119) Ibid., s.198

demıştır.(122) Barker,bakanların salt bakanlıklarını ilgilendiren konularda bile bakanlar kurulunun fikrini aldıklarını bildirmiştir.(123).

Maliye Bakanlığını incelemiş olan Martin ve Cush,1920'lerden evvel mâli işlerin bir ölçüde yerinden yönetim yöntemi ile yürütülmeye başlandığını,ancak bu sırada orta ve alt idare kademelerinde görev alan memurların çeşitli yolsuzluklara saptıklarını ve görevlerini kötüye kullandıklarını,gerek bu durumun gerekse 1920'lerde çeşitli devrimleri yürütmek zorunluluğunun,aşırı merkezden yönetime yol açtığını belirtmektedirler.

(124). Aynı olguya değinen Bent,Türkiye'de yasama ve yürütmenin hâlâ sanki kamu bürokrasisi her an ülkenin temel amaçlarını saptırma eğilimi içindeymiş gibi konuya eğildiklerini ileri sürmektedir. (125)

Bürokratik kurumlaşmada kontrol endişesinin önemini koruması,çok ayrıntıya inen kuralların ortaya çıkmasına neden olmuş ve bu kurallar

(120) F.Neumark,Devlet Daire ve Müesseselerinde Rasyonel Çalışma Esasları Hakkında Rapor Ankara,1949),s.51-52.

(121) Cemal Mıhçıoğlu,"Development of Senior Administrators in Turkey," Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi (Eylül,1968) s.198.

(122) Namık Zeki Aral,"Rasyonel Çalışma,"Siyasi İlimler Mecmuası (Temmuz, 1949),s.141.

(123) Barker,Misyonu,"Türkiye'nin İktisadi Kalkınması Hakkında Rapor" (1951) T.C.Başbakanlık Devlet Personel Dairesi,Hükümete Sunulan Yabancı Uzman Raporları Ankara,1963'ün içinde,s.62.

(124) James W.Martin ve Frank C.E.Cush, Administration of the Turkish Ministry of Finance Ankara:Ministry of Finance,1951,s.6

(125) "The Turkish Bureaucracy as an Agent of Change," s.58-59.

katı bir şekilde,"lâfzıyla", uygulanmıştır.(126)

Bürokratik kurumlaşmanın liyakat boyutu açısından da, Cumhuriyet devri kamu bürokrasisi,belirgin patrimoniyal özellikler taşımaktadır.Pir kere,memuriyete girişte,liyakat prensibine titizlikle uyulduğu söylenemez. Mıhçıoğlu 1958'de,seçme ve bulma tekniklerinin gelişmemiş olduğunu,münhal-lerin her zaman geniş bir kütlenin dikkatini çekecek şekilde ilân edilme-diğini,sınavların da iyi değerlendirildiğinin şüpheli olduğunu bildirmiş-tir.(127) Mıhçıoğlu,Siyasal Bilgiler Fakültesi (SBF) mezunları üzerinde yaptığı yakın tarihli bir araştırmasında da memuriyete giriş sınavları ile ilgili olarak şu hususları saptamıştır: 1)"Gerek jüri üyelerine,gerek SBF mezunlarına göre memuriyet sınavları,daha çok hafızaya dayanan kitabî bilgileri ölçmek amacını güden,buna karşılık muhakemeyi,analiz ve sentez gücünü,istidadı,iş yapma yeteneğini ve kişiliği gerektiği gibi ölçmeyen,işin gerekleri ile bağlantısı zayıf,akademik sınavlara benzeyen sınavlar-dır," 2) "Sınavlarda daha fazla tarafsızlık ve objektiflik sağlanması,

(126) Chambers,"The Civil Bureaucracy:Turkey," s.308. Geçerken belirtelim ki,MEHTAP raporunda,daha çok kurala gereksinme olduğu ancak bu yol ile idarecilerin geleneksel çalışma yöntemlerinden kurtarılabil-eceği ileri sürülmüştür. C.H.Dodd da bu öneriye katılmıştır; "Adminis-trative Reform in Turkey," Public Administration (İlkbahar,1965) s.77

(127) Cemal Mıhçıoğlu,"Türkiye'de Memuriyete Girişte Liyakat Prensibi," Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi (Mart,1958), s.115-116. Fisher da 1962'de "Devlet memuriyetine alâka gösteren-lerin işe girebilmeleri için mevcut veya muhammen inkânlar hakkın-da malûmat alabilecekleri tek bir merkezi daire mevcut değildir. Hâl böyle olunca,hükümet dairelerini bir bir dolaşarak iş aramak icap etmektedir. İş bulmak için dostların,sınıf arkadaşlarının bu-lunduğu dairelere başvurmak bilhassa tercih edilmekte demektedir;Bkz., John F. Fisher,"Türkiye'de Devlet Fizretlerine Memur Seçme Pakkında Program Teklifi," T.C. Başbakanlık Devlet Personel Dairesi,1962 Yı-lında Devlet Personel Dairesine Verilen Yabancı Uzman Raporları'nın

daha iyi bir değerlendirmenin yapılması" gerekli görülmektedir,3) "Sınav kazanan SBF mezunlarının %55.89'luk bir çoğunluğu jürilerde belirli bir öğretim kurumundan gelenlerin çoğunlukta olmaları hâlinde aynı kurundan gelen adayları kayırma yönünde bir eğilim hissettiklerini,%14.14'ü böyle bir şüpheyi açıkça hissettiklerini,%29.97'si ise şüphelendikleri hal-ler olduğunu belirtmişlerdir... Bir çok mezunlar,jüri çoğunluğunun belir-li bir kurumun mezunu olmaları halinde açık bir yanlılıktan çok,soruların genellikle o kurum müfredatından sorulması şeklinde dolaylı bir yanlılı-ğın söz konusu olabileceği düşüncesindedirler," 4)"Araştırma kapsamına giren sınavların yaklaşık olarak beşte biri yüksek öğretim kurumlarının mezun verme dönemlerinden uzak ve insan gücü piyasasının canlı olmadığı zamanlarda açılmıştır." (128)

Mıhçıoğlu 1958'de sınavla memuriyete giriş ilkesinin istisnaları-nın önemli yer tuttuğuna işaret etmiş,mecburi hizmet kurumunun ehemmiyet-li bir istisnayı oluşturduğunu,mesleki tahsilin ise çok geniş yorumlandı-ğını belirtmişti.(129) 1972'de tüm hizmete alınanların %31'inin sınavsız,%30'unun ise mecburi hizmet dolayısıyla işe alındığını görüyoruz.(130)

içinde,s.62.

- (128) Cemal Mıhçıoğlu, Daha İyi Bir Kamu Hizmeti İçin:Siyasal Bilgiler Fakültesi Üzerinde Bir Araştırma Ankara:Ankara Üniversitesi Basın-evi,1972 (Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, No.336),s.236-37. İktisadi Devlet Teşekküllerinde de atama ve de-netim konularında objektif değerlendirme ölçülerinin geliştirilme-diği belirtilmiştir. Bkz.,Ülker Köksal,"İktisadi Devlet Teşekkülle-ri Yüksek Kademe Yöneticileri," Arme İdaresi Dergisi (Haziran, 1968),s.62 Mıhçıoğlu 1968'de de Türkiye'de bir memur eğitim politi-kasının olmadığını belirtmiştir. Bkz.,Cemal Mıhçıoğlu,"Türkiye'de Yüksek Kademe Yöneticilerinin Eğitimi,"Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi (Haziran,1968),s.70.

Terfilere gelince,Mihçioğlu'na göre 1957'de uygulamada memurların daha güç ve sorumlu görevlere yükseltilmesinde liyakattan çok kıdem esas alınmakta ve kidede eşitlik halinde liyakat tercih sebebi sayılmaktadır. Kıdemi az olan bir memurun kıdemlisinden üstün tutularak yükseltilmesi genellikle istisnai bir durumdur.(131) Mihçioğlu, Türkiye'de başarısızlığı yüzünden işine son verilen memurun hâren hiç olmadığını da belirtmektedir.(132)

Liyakatin de nasıl belirlendiği belli değildir. Ülkemizde tezkiye âmirleri işlerini ciddi tutmamaktadırlar.(133) Yanlış bir merhamet anlayışı bu kişilerin kararlarına etkin olmakta,çok istisnai hâllerde olumsuz tezkiye verilmektedir. (134) Bu satırların yazarının sınırlı gözlem-

-
- (129) "Türkiye'de Memuriyete Girişte Liyakat Prensibi," s.115-116.Belli meslek mensupları,sınavsız olarak işe alınmaktadırlar. '
- (130) İdari Reform Danışma Kurulu,İdarenin Yeniden Düzenlenmesi: İlkeler ve Öneriler,s.157-158. Onaran da,1967'de,üst kademe kamu görevlilerinden yalnız %17,2'sinin sınavla hizmete girdiğini saptamıştır. Ekz.,Oğuz Onaran,Yönetici Sınıfın Eğitimi: Belçika,Fransa,İngiltere ve Türkiye'de Ankara:Ankara Üniversitesi Basımevi,1967 (Türkiye ve Orta Doğu Anne İdaresi Yayını,No.Yok.),s.112.Dodd ise 1969'-da,tüm işgörenlerin %19'unun sınavla işe alındığını bildirmiştir. Ekz.,C.F.Dodd,Politics and Government in Turkey Manchester:Manchester University Press,1969,s.283-84.
- (131) Cemal Mihçioğlu," Türkiye'de Liyakate Göre Terfi Meselesi," Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi (Eylül,1957),s.93.
- (132) Ibid.loc.cit.
- (133) Mihçioğlu,"Türkiye'de Yüksek Kademe Yöneticilerinin Eğitimi," s.54.
- (134) Neumark,Devlet Daire ve Müesseselerinde Rasyonel Çalışma Esasları Hakkında Rapor, s.22.

lerine göre,ülkemizde,kişisel anlaşmazlıklar ve özellikle siyasal kriz dönemlerinde karşı cephede sayılma,başlıca olumsuz değerlendirme hatta işten uzaklaştırma nedenleridir. Chambers da, bir kere işe alındıktan sonra,kayırmanın liyakat hatta kıdemden daha önemli rol oynadığını ileri sürmüştür.(135)

Şunu da belirtmek gerekir ki,liyakatin ölçülmesi,diğer bir deyişle bir işin yetenekli bir biçimde yapılıp yapılmadığının saptanması için o işin kapsamının açık bir şekilde belirlenmiş olması gerekir. Oysa Türk kamu bürokrasisinde bu yapılmamıştır. 1951'de en az iki teknik yardım raporunda bu husus belirtilmiştir.(136) 1950'lerden beri süregelen sınıflandırma çalışmalarına rağmen,MEHTAP Raporunun uygulanmasının değerlendirilmesi yapılan ve geçen yıl yayınlanan bir araştırmada,"Her bakanlıkta üstlenilecek görevler,görevlerin yerine getirilmesi ile ilgili hizmetler ve her bir hizmetin gerektirdiği işlemler ile bunları yerine getirecek elemanlarda aranacak formasyon standartları saptanmalı," denmektedir.(137)

(135) "The Civil Bureaucracy: Turkey ," s.307-308. Şunu da belirtelim ki üst kademelere ilerlemek için yüksek eğitim,liyakatten çok daha önemli olmuştur. Bkz.,Soysal,"Devlet Memurlarının Sınıflandırılması," s.437 ve C.H.Dodd, "The Social and Educational Background of Turkish Officials," Middle Eastern Studies I (1965),s.275.Burada üniversitelere yansıması genel bir memur eğitimi politikasının olmadığını tekrarlıyalım.

(136) Barker Misyonu,"Türkiye İktisadi Kalkınması Hakkında Rapor," s.63 ve Mission Sponsored by International Bank for Reconstruction and Development in Collaboration with the Government of Turkey, The Economy of Turkey: An Analysis and Recommendations for a Development Program Washington,D.C.,1951,s.57-58.

(137) Dinçer ve Ersoy, Merkezi Hükümet Teşkilâtı Araştırma Projesi (Mehtap) Tavsiyelerinin Uygulanma Durumunu Değerlendirme Araştırması,s.358.

Yukarıda birinci bölümde Szyliowicz'in, idarecilerin sosyo-ekonomik kökeni ile liyakat ilkesi arasında bir ilişki gördüğünü ve görece olarak orta ve alt sosyo-ekonomik gruplardan gelen idarecilerin bürokraside yer alması oranında, atama ve terfilerde liyakat ilkesinin daha çok gözetileceğine işaret ettiğine değinmiştik. Bu bölümde de gerek ondokuzuncu yüzyıldan evvel gerekse ondokuzuncu yüzyıl boyunca idarecilerin kökenlerine kısaca da olsa değindik. Cumhuriyet devrinde bürokratlar hangi gruplardan gelmişlerdir?

1860-1949 devresi Mülkiye mezunları üzerinde bir araştırma yapan Szyliowicz, sosyo-ekonomik yönden en gelişmiş bölge olan Marmara bölgesinden gelen öğrencilerin %46'dan %38'e düştüğünü ve Cumhuriyet devrinde İmparatorluk dönemine göre Mülkiye mezunlarının daha az seçkin ailelerden gelmeye başladığını bildirmektedir. (138) Roos ve Roos da 1940'dan 1956'ya kadar kaymakamların giderek Türkiye'nin batı yörelerinin dışında kalan bölgelerden geldiklerini bulmuşlardır. (139) Evvelce Dışişleri Bakanlığını incelediğini belirttiğimiz Harris ise, Cumhuriyetin ilk yıllarında bu bakanlık mensuplarının çok çeşitli yörelerden geldiklerini, ancak zamanla doğum yeri bakımından heterojenliğin yavaşladığını, örneğin 1959'da bakanlık mensuplarının %44'ünün İstanbul kökenli olduğunu ve Atatürk döneminde de dışişleri mensuplarının okul ve aile bağları ile homojen ve kapalı bir grup görünümünü koruduklarına işaret etmektedir. (140) Dışişleri, Türk

(138) Joseph S. Szyliowicz, "Elite Recruitment in Turkey: The Role of Mülkiye," World Politics (Nisan, 1971), s. 378-395.

(139) Noralou P. Roos ve Leslie L. Roos, Jr., "Changing Patterns of Turkish Public Administration," Middle Eastern Studies (Nisan, 1968), s. 288

kamu bürokrasisinde kendine özgü bir bakanlık olabilir. Ancak, özellikle 1930'lar ve 1940''larda bürokrasinin Türk toplumunda işgal ettiği ayrıcalıklı yer dolayısıyla, elit grupların tekrar bir bütün olarak bu kuruma ilgi gösterdiği görülmektedir. Armaoğlu ve Birkhead, 1955'de Siyasal Bilgiler Fakültesi üzerinde yaptıkları bir araştırmada, "Orta Anadolu, Karadeniz Kıyıları, Marmara ve Ege Denizi Kıyılarından" gelen mezunların, genel toplamın %71.26'sını teşkil ettiklerini bulmuşlardır. Güney-Doğu ve Doğu Anadolu bölgesinden gelen mezunlar, sırasıyla, genel toplamın %2.16 ve 5.51'ini oluşturmaktadırlar. (141) Yine 1955'de Matthews, genç ve müstakbel idareciler (Ankara Hukuk ve Siyasal Bilgiler Fakültesi öğrencileri) üzerinde yaptığı bir araştırma sonucunda şu sonuçlara varmıştır: "Aşağı yukarı her üç idareciden bir tanesi, devlet hizmetine intisap etmek suretiyle babasının izini takip etmektedir. Cemiyetin daha entellektüel bir tabakasını temsil etmeleri hasebiyle devlet hizmetinde bulunan babalar grubunu, eğitim ve tıp, hukuk gibi serbest mesleklere mensup olanlarla birleştirecek, idarecilerin babalarının yarısından fazlasının bu gruba girdiklerini müşahade ederiz." (142) Matthews ayrıca Ankara, İstanbul ve İzmir şehirlerinin her dört idareciden birine köken teşkil etmiş olduğunu bulmuştur. (143) Daha yakın yıllarda Dodd ve Mıhçıoğlu da benzer gözlemlerde bulunmuşlardır. Dodd 1965'de üst kademe idarecilerinden %74'ünün babasının idareci, subay yahut diğer bir meslek sahibi olduğunu, aynı grubun ancak %32'sinin büyük

(140) "The Atatürk Revolution and the Foreign Office, 1919-1931," s.27-33.

(141) Fahir Armaoğlu ve Guthrie S. Birkhead, Siyasal Bilgiler Fakültesi 1946-1955 Mezunları Hakkında Bir Araştırma Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Anne İdaresi Enstitüsü, 1956, s.6-7

(142) Yetişen Türk İdarecileri: Genç ve Müstakbel İdarecilerin Mesleki ve Sosyal Tavrıları Hakkında Bir İnceleme, s.14-15.

babasının bu gruplara mensup olduğunu saptamıştır. Mihçioğlu da 1968'de idarecilerinin babalarının "çoğunlukla" bürokrat olduğunu ve bu idarecilerin "toplumun ayrıcalıklı kesimlerinden" geldiğini belirtmiştir. (144)

Bu durumda Mook'un, politik ve sosyal tesirler daha yüksek memuriyetlere liyakat esasına göre terfi ettirilme kaidesi ile memuriyet teminatını zaman zaman engellemektedir," (145) gözleminin haklı olmaması için neden bulunmamaktadır. Eş, dost ve tanıdıkların önemi devam edegelmektedir. Özel sektörde de başarılı olabilmek için bürokraside tanıdık teminine büyük ehemmiyet verilmektedir. (146)

Görevler ile personel arasında da rasyonel bir ilişki bulunmamaktadır. Bazı görevler bazı kişilere ek kazanç sağlamak için yaratılmaktadır. (147) Görevler ile ücretler arasında da anlamlı bir ilişki bulunmamaktadır. Müktesap hak olan dereceden iki yukarı derece aylığını alma veya kadrosuzluk yüzünden aynı kadroda iki üst derece aylığına kadar iler-

(143) Ibid s.17

(144) "Development of Senior Administrators in Turkey," s.195.

(145) Van Mook, "Türkiye'de Memuriyet Rejimi Alanında Reform," T.C.Başbakanlık Devlet Personel Dairesi, 1962 Yılında Devlet Personel Dairesine Verilen Yabancı Uzman Raporları 'nın içinde, s.5

(146) ^{Mardin} "Power, Civil Society and Culture in the Ottoman Empire," s.280.

(147) Neumark, Devlet Daire ve Müesseselerinde Rasyonel Çalışma Esasları Hakkında Rapor, s.15; Mook, "Türkiye'de Memuriyet Rejimi Alanında Reform," s.8; ve Roos ve Roos, "Changing Patterns of Turkish Public Administration," s.278.

liyebilme şeklindeki hükümler hemen hemen bütün bakanlıklarda genel bir uygulama hâlini almış bulunmaktadır. Aslında bu uygulamaya kanun hükümlerine aykırı olmadığı hâlde çok geniş bir şekilde kullanılmıştır. (148)

Şuna da işaret etmek gerekir ki liyakat sistemini layıkı ile uygulayabilmek için kapsamlı bir sınıflandırma sisteminin bulunması ve her görevin niteliklerinin açıkça belirtilmiş bulunması gerekir. Osmanlı İmparatorluğunun son dönemlerine kadar bu konuda iyi kötü bir uygulamanın devam ettiğini Kalkandelen bildirmektedir. (149) Cumhuriyetin ilk dönemlerinde ise bu konu ihmal edilmiştir. Sınıflandırma çalışmalarına 1950'lerde tekrar başlanmıştır. Ancak uygulamada sınıflandırma sistemi dejenere edilmek tehlikesi ile karşı karşıya kalmıştır. (150)

Tutum'dan aktardığımız şu pasaj ile bu bölümü bitirelim: "Rehberden yoksun kurumların.... kendi kendilerine bir takım tüzükler hazırladıkları görülüyor. Ancak bu tüzükler temel fikirden yoksundur. Zira gerçek bir sınıflandırma düşüncesi dışında hazırlanmışlardır. 1965 yılı sonları, kurumların mensuplarına daha avantajlı bir 'gösterge' sağlamak için giriştikleri yarışa şahit olmaktadır. 'Hizmetin devlet için arzet-

(148) T.C. Başbakanlık Devlet Personel Dairesi, Devlet Personel Rejimi Hakkında Ön Rapor Ankara: Başbakanlık Devlet Matbaası, 1962, s.31

(149) Hayrettin Kalkandelen, Personel Yönetimi ve Yönetimde Sistemler-İlkeler Ankara: Şenyuva Matbaası, 1972, 45.

(150) Ibid., s.45-47.

tiği önem maddesini diledikleri giki yorumlayan kurumlar,DPT karşısına
çetin pazarlıklarla çıkmışlardır. Reform uygulamasına hâkim olrası ge-
reken DPT'nin bu mücadelede insiyatifi bütünü ile kaybettiği açıkça
görölmektedir. Öyle ki, bi ara, Daire koordinasyon merkezi olmaktan çok
içinde pazarlıkların yapıldığı, fiatların biçildiği ve tâvizleşmelerin
cereyan ettiği bir nevi borsa merkezi hâline gelmiştir." (151)

(151) Cahit Tutum, "Türkiye'de Personel Reformu Üzerinde Düşünceler,"
Anne İdaresi Dergisi (Haziran 1968),s.34

Tutum çok yakın tarihli bir başka makalesinde son düzenlemelerle
"sınıf" ve "derece" kurumları muhafaza edildiği halde bunlar ile
ilgili tanımların yürürlükten kaldırıldığına işaret etmektedir.
Ekz.,Cahit Tutum, "Devlet Memurları Kanununun Genel Bir Eleştirisi,"
Anne İdaresi Dergisi (Aralık,1974),s.59.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

OSMANLI TÜRK BÜROKRATİK KURUMLAŞMASI -II

HUKUKİ RASYONELLİK VE RASYONEL ÜRETKENLİK

Üçüncü bölümde, Osmanlı-Türk bürokratik evrimi boyunca patrimonyal özelliklerin canlılıklarını nasıl koruduklarını göstermeye çalıştık. Ancak evvelce de ima ettiğimiz üzere, patrimonyalizm hiçbir zaman Osmanlı-Türk bürokratik kurumlaşmasının tek özelliği olmamış, onsekizinci ve özellikle ondokuzuncu yüzyıldan itibaren oluşan Batılılaşma süreci içinde hukuki-rasyonel özellikler bürokratik kurumlaşmada giderek daha uygun bir biçimde görünmüştür.

Aşağıda ayrıntılı olarak göstermeye çalıştığımız gibi, Osmanlı devletinin yükselme devrinde bürokraside çeşitli hukuki-rasyonel izlere rastlıyoruz. İlk kurumlaşma biçiminin yozlaşma sürecine girdiği onaltıncı yüzyıldan ondokuzuncu yüzyıla kadar süren dönemde ise, Koçu Bey, Sarı Mehmet Paşa gibi reform taraftarları, ikincil elit rolü oynayarak, ilk kurumlaşma biçiminin bazı yönlerinin düşünsel plânda da olsa devamlılığını sağlamışlardır.

Batılılaşma ise, ondokuzuncu yüzyıl boyunca esas itibariyle, "patrimonyal bir siyasal sistemin bürokratik kolunun modernleştirilmesi olarak" ortaya çıkmıştır. (1) III. Selim devrinde, "Kâfirin silâhını kullanarak

kâfiri yenrekte Şeriata aykırılık yoktur" gerekçesi ile ilk önce askeri bürokraside reform yapılmaya çalışılmıştır. Ancak çok geçmeden,"modern" bir ordunun "modern" bir sivil bürokrasi ile desteklenmesi gerçeği,ve daha da önemlisi,herhangi bir reformun gerçekleştirilebilmesi için etkin bir bürokrasiye olan gereksinme anlaşılmıştır. Belki de bu faktörlerden de önemli nokta,Osmanlı devletinin ondokuzuncu yüzyıl boyunca karşılaştığı sorunların sivil bürokrasiyi ön plâna çıkarmış olmasıdır. Düşmanları karşısında gerileyen ve onların ekonomik egemenliğine girmeye başlayan devlet,büyük devletleri birbirine karşı oynamak ve Hazineye para yetiştirmek gibi iki çetin sorun ile karşılaşmıştır. Bu problemler,diplomasi ve maliye konularına özel önem verilmesini gerektirmiştir.

Buraya kadarki çözümlemelerimiz ile,bu sorunların,ondokuzuncu yüzyılın önde gelen Osmanlı devlet adamlarının hepsi tarafından her zaman bizim burada değerlendirdiğimiz gibi görüldüğünü söylemek istemiyoruz. Findley,çok yakın bir tarihte yaptığı arşiv çalışmaları ile,örneğin Tanzimat boyunca bazı paşaların,II.Abdülhamid'in ve İttihat ve Terakki ileri gelenlerinin ayrıntılı kurallar ile "zapt ü rapt" altına alınmış alt kademe bürokratlarını kendi siyasal güçlerinin devamı için kullandıklarını ve anılan kişiler bakımından bürokraside rasyonalite sorununun ikinci plânda kaldığını bulmuştur.(2) Ayrıca,hukuki-rasyonel bürokratik

(1) Şerif Mardin,"Ideology and Religion in the Turkish Revolution," International Journal of Middle East Studies II (1971),s.200

(2) Carter V.Findley,"Bureaucratic Reform and the Remaking of State and Society in the Late Ottoman Empire," Polity,Economy and Society in the Maghreb and the Ottoman Empire: Perspectives on Comparative Modernization," Seminerine sunulan bildiri,s.10,14,17. Büyükada,İstanbul,21-30 Mayıs,1975.

özelliklerin kurumlaşması için uygun bir ortamın gelişmesine etken olan tüm süreçler bilinçli olarak başlatılmamıştır. Findley'in işaret ettiği gibi bu konuya ilk değinen Mardin, reform taraftarı bürokratların, çrneğin "tebaanın hakları"ndan söz ederek kendi problemlerini "kozmetik bir öneme" yükselttiklerini ve bu kavramın, kişisel amaçları ile ilerde nasıl çatışacağını göremediklerini belirtmiştir. (3)

Pu çalışmamızda benimsediğimiz kavramsal teori açısından, evvelki kurumlaşma biçimlerinden süzülüp gelen hukuki-rasyonel özelliklerin hatta yalnız fikirlerin, ondokuzuncu yüzyıl ve sonraki dönemlerde devam edebilmesi, yeni gelişmeler karşısında benzer fikirlerin benimsenmesi ve/veya yeniden formüle edilmesi ve bu fikirlerin bürokratik kurumlaşmanın bazı yönlerine yansması yeterlidir.

Sınırlı etkinlikte de olsa Tanzimat reformları, bürokratik kurumlaşmada hukuki-rasyonel özelliklerin yoğunlaşmasına sebep olmuştur. Daha sonra Namık Kemal ve Cevdet Paşa, yeni reform fikirleri geliştirmişlerdir. II. Abdülhamid devri, paradoksal olarak bu alanda önemli atılımların yapıldığı bir dönemdir. 1908'de Kâmil Paşanın sadrazamlığı sırasında, benzer çizgide çabalar devam etmiştir. Cumhuriyet devrinde ise, özellikle 1950'lerden itibaren, çeşitli reform çalışmaları yapılmıştır. (4) Pütün bu

(3) Şerif Mardin, The Genesis of Young Ottoman Thought: A Study in the Modernization of Turkish Political Ideas Princeton, N.J. Princeton University Press, 1962, s.182-189.

(4) Aşağıda bu gelişmeleri ayrıntılı olarak ele alıyoruz.

gelişmeler,hukuki-rasyonel bürokratik özelliklerin ortaya çıkmasını kolaylaştırmıştır.

.Ondokuzuncu yüzyılda maliye ve diplomasi sorunlarının ön plâna çıkması ve yabancı dil bilen bürokratların önem kazanması,bürokratik kurumlaşmanın bir başka boyuta da sahip olmasına yolaçmıştır. Bu boyut,rasyonel-üretkenliktir. Mardin,özellikle yabancı dil bilmenin,bu bürokratların eline "önemli bir silah verdiğini ve bu silâhın,günümüzün uzman teknokratlarının siyasal elit karşısındaki gücüne benzediğini" belirtmekte ve Tanzimatçıları fikri bakımdan çok yakından etkilemiş olduğunu gösterdiği Said Rifat Paşanın düşünceleri ile Kameralizm arasındaki yakın ilgiye dikkati çekmektedir.(5) Özellikle ondokuzuncu yüzyıldan başlayarak günümüze kadar sivil bürokrasi,değişen ölçülerde de olsa daima bir "yeni orta sınıf" rolü oynamıştır.(6) İttihat ve Terakki döneminde milli ekonomi siyasetine heves edilmesi,müslüman ekonomik girişimciler yaratılmaya çalışılması,hatta bir "plânlama ve kontrol mekanizması" kurma çabaları,(7)yeni bürokratik orta sınıfın evvelce benimsediği kültürel-siyasal misyonuna bir de ekonomik boyut kazandırmıştır. 1930'ların başında benimsenen devletçi siyaset,dağa sonra"palazlanan" özel sektöre devlet sektöründen manajer sağlanmasına dahi yol açmıştır. 1960'ların başında,sosyo-ekonomik kalkınma ve plânlama sorunlarının şimdiye kadar görülmemiş derecede önem kazanması ise konumuz bakımından son derece ehemmiyetlidir.

(5) The Genesis of Young Ottoman Thought,s.120-121,179.187.

(6) Bu kavramı,Halpern'in kullandığı gibi kullanıyoruz. Bkz.,Manfred Halpern,"Egypt and the New Middle Class:Reaffirmations and New Explorations,"Contemporary Studies in Society and HistoryII (1969)

Bu bölümde önce Osmanlı-Türk bürokratik kurumlaşmasının evrimi içinde hukuki-rasyonel görüntüler üzerinde duruyoruz. Osmanlı-Türk bürokratik kurumlaşmasında hukuki-rasyonel boyutun özellikle ondokuzuncu yüzyıldan itibaren yoğunluk kazandığını düşünerek bu boyutu iki evrede inceliyoruz: Cumhuriyetten evvel ve sonra. Birinci evrede doğal olarak ondokuzuncu yüzyıldan evvelki döneme de değiniyoruz. Rasyonel-üretken boyutun görece olarak daha da yakın tarihlerde önem kazandığını gözönünde tutarak bu boyutun yalnızca Cumhuriyet dönemindeki görüntülerini ele alıyoruz.

I. Hukuki-Rasyonellik

A. Cumhuriyetten Evvel

Hukuki-rasyonel bürokraside kararlar ve eylemler, geleneksel normlara değil belli bir rasyonellik düzeyine sadık kalınarak yapılmış kurallara dayanır. Gazi geleneklerinin egemen olduğu ilk yüzyıllar boyunca katı geleneksel kurallar ile karşılaşmıyoruz. Kanuni Sultan Süleyman'ın tahtta bulunduğu dönemin sonlarına doğru İslami etkilerin doruğuna erişmesi ile bu durum değişmiştir. Ancak, yukarıda değindiğimiz gibi, örf hukuku Şeriatın düzenlediği alanların dışında kural koyma olanağını veriyordu. Gerçi bu kurallar Şeriatın ruhuna aykırı olamazdı. Fakat özellikle güçlü padişahlar döneminde Şeriatın daha esnek yorumlanmış olacağı doğaldır. Güçlü padişahlar devrinin kapanması ve devletin her kurumu ile geri-

(7) Peter F. Sugar, "Economic and Political Modernization: Turkey," Robert E. Ward ve Dankwart A. Rustow (der.) Political Modernization in Japan and Turkey Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1964 s.127-33, 160. Ayrıca bkz., Feroz Ahmad, İttihat ve Terakki, 1908-1914 İstanbul: Sander Yayınları, 1971, s.45.

leme devrine girdiği onaltı ilâ onsekizinci yüzyıllarda, katı bir gelenekçilik tekrar devlet hayatına egemen olmuştur.

Evvelce belirttiğimiz gibi, ondokuzuncu yüzyılda II. Mahmud siyasal kararların dini etkilerden kurtarılması sonucunu verecek bazı adımlar atmıştır. II. Mahmud kendini kutsal kuralların savunucusu olarak kabul etmemiş, Şeriatin hükümlerinden bağımsız kural konabilme yollarını açmıştır.

(8) Bir başka yerde Berkes'e dayanarak belirttiğimiz gibi, "Artık geliştirilen siyaset ve programların Şeriata uygun olması gereği yoktu; tek kriter us (akıl) olacaktı. Böylece eğitim büyük önem kazanmıştır. Eğitim ile ilgili terminoloji üzerinde bile dikkatle durulmuştur. Ulemanın geleneksel "ilm"inin yerini, "maarif" almıştır. Maarif, bilinmeyen şeylerin öğrenilmesi demektir. Medrese eğitimi, Tanrıya ait bilgiler, kişinin tanrıya karşı olan görevleri ve o görevlerin ışığında kişiler arasındaki ilişkiler ile ilgiliydi. Yeni öğrenime, ilm denilmedi fakat "fen" dendi. Fen, sanat, yahut uygulamaya ilişkin (pratik) beceri anlamına geliyordu. Fen öğrenenler, âlim yahut derin bilgili kişi değil "mütefennin" yahut "elinden her iş gelen adam" ("jack-of-all-trades") idi. (9) .

(8) Niyazi Berkes, The Development of Secularism in Turkey Montreal: The McGill University, 1964, s.92-93. Tunaya ise, ilk defa olarak naklî siyasetnamecilerin iptidai açıklamalarına, Medrese skolastiğine karşı koyarak Devlet meselelerinin Aydınlanmış felsefesinden gelen bir tersirle, insan aklının araştırma konusu olabileceğini... Genç Osmanlılar ileri sürmüşlerdir," demektedir: Tarık Zafer Tunaya, Türkiyenin Siyasi Hayatında Batılılaşma Hareketleri İstanbul: Yedigün Matbaası, 1960 (Siyaset İlmî Serisi, No.8), s.68.

(9) Bürokratik Yönetim Geleneği: Osmanlı İmparatorluğu ve Türkiye Cumhuriyetinde Gelişimi ve Niteliği Ankara: Ogun Kardeşler Matbaası, 1974 (Orta Doğu Teknik Üniversitesi İdari İlimler Fakültesi Yayını, No.23), s.58.

Kuralların "lâikleşmesi" eğilimi ile bürokratik kurumlaşmada kişiselliğin görece olarak azaldığını, "kişiye" karşı "kurum" (müessese) fikrinin doğduğunu ve bürokrasinin "kurallara bağlı hükmi şahsiyeti olan bir kurum" olarak düşünölmeye başlandığını görüyoruz. (10)

Devlet yönetiminin kişisellikten kurtarılması çabalarına Tanzimattan önce de rastlıyoruz. Üçüncü Selim, "değişme programını şahsilikten çıkararak Devlete mal etmek isteğıyle" meşveret toplantıları yapmıştı. (11) Balta, Tanzimattan sonra bu çizgide yapılmak istenen daha temelli değişikliğe şöyle temas etmektedir: "Tanzimattan önceki devirde Devlet kudreti ve temel yetkiler (yasama, yürütme ve yargı yetkileri), hatta devletin varlığı bile, padişahın şahsına izafe ediliyordu. Devlet ricâli (veziriâzam ,v.s.) Devletin temsilcileri değil, padişahın vekilleri sayılıyorlardı. Devleti padişahın şahsına mal eden bu eski anlayış, Tanzimattan sonraki devirde Batı görüşlerinin etkisiyle ortadan kalkmış, bunun yerine Devleti organlardan ayırdeden bugünkü anlayış geçmiştir." (12)

Bu görüşün uygulamaya aynen yansıdığı kuşkuludur. Ancak çok geç-

(10) Tanzimattan itibaren böyle bir bürokratik kurum özleminin ortaya çıktığını ancak padişahların devam edegelen mutlak egemenleri karşısında bu tür bir kurumlaşmanın büyük güçlükler ile karşılaştığını görüyoruz: Findley, "Bureaucratic Reform and the Remaking of State and Society in the Late Ottoman Empire," s.4

(11) Tunaya, Türkiye'nin Siyasi Hayatında Batılılaşıma Hareketleri s.22.

(12) Tahsin Bekir Balta, İdare Hukuku: Genel Konular -I Ankara: Ankara Üniversitesi Basımevi, 1970/72 (Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, No.326), s.41.

meden bakanlıklar üstü çeşitli kurumların gerçek yasama işlevi görmeye başladığını görüyoruz. Dâr-ı Şura-yı Eab-ı Ali, Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye ve diğer bazı benzer kurullara "kodlaştırma" görevi verilmiştir. Bilindiği üzere kodlaştırma, genel olarak, yürürlükteki karmaşık ve genellikle yazılı olmayan kural ve âdetleri sistematik bir biçimde ve yazılı kanunlar sistemi hâline dönüştürmektir. Tanzimat devrinde ise kodlaştırma, çeşitli hukuk kuralları arasında bir seçim yapmayı, karşıt kuralları bağdaştırmayı ve yeni kural koymayı içermekteydi. (13)

Bu kurulların görevi, "hayırlı" düzenlemeler yahut düzeltmeler ("tanzimat-ı hayriye") yapmak ve II.Mahmud'un öngördüğü şekilde düzgün ve yerleşik ("muntazam ve müesses") bir devlet düzeni kurmaktı. (14) Reşit -Ali-Fuad Paşalar ekibi kendilerini Padişahın değil, devletin hizmetlisi olarak görmüşlerdir. (15) Bu grup, kurumların, tek tek yöneticilerden daha önemli olduğu düşüncesini geliştirmiştir. Reşit Paşaya göre yönetimde tutarlılık ve seviye, (bürokratik) kurumların kurulması ve bunların bir yönetim geleneği ile donatılması yoluyla sağlanabilirdi. Reşit Paşayı yakından etkilediğini yukarıda belirttiğimiz Sadık Rıfat Paşa da "ne zaman ki bir ülkede kişilere ve Şeriate lâik kurumlardan daha fazla önem verilir o ülke yaşanmaz olur" demiştir. (16)

(13) Berkes, The Development of Secularism in Turkey, s.160.

(14) Bernard Lewis, The Emergence of Modern Turkey London:Oxford University Press, 1968. Ayrıca bkz., Tunaya, Türkiye'nin Siyasi Hayatı Boyunca Batılılaşma Hareketleri, s.62.

(15) Şerif Mardin, "Yeni Osmanlıların Hakiki Hıviyeti: Tanzimat Bürokrasisi," Forum (1 Temmuz 1957), s.13

(16) İdem, "Tanzimat Fermanının Mânası: Yeni Bir İzah Denemesi," Forum (15 Kasım 1955), s.8.12.

Devlet fonksiyonlarının dini teşkilâtın etkisinden ayrılımları esası 1968'de Şurâyı Devleti açış nutkunda, Abdülaziz tarafından resmen ve ilk defa ilân edilmiştir. (17) 1860'ların sonunda Padişah'ın yetkileri uygulamada fazla etkin görünmüyordu. (18) Yönetimde kişiselliğin ve dini etkilerin asgari düzeye indiği Tanzimat boyunca, yönetimin "hukukiliği" artmıştır. Nitekim Mardin konumuz ile doğrudan doğruya ilgili bir gözlemde bulunarak, "Tanzimatın en genel anlamda Osmanlı idaresine getirdiği yenilik; Weber'in şemasına (hukuki-rasyonel bürokrasiye) benzer bir yapıyı gerçekleştirmek olmuştur," demektedir. Mardin, bu yapının özellikleri arasında, "hukukilik vasfına verilen önem"i, yönetmelik veya ona muadil dö-kümanlardaki artış"ı ve "memuriyetin 'şahsilik' unsurunun azaltılması çabaları"nı saymaktadır. (19) Haurani de, Tanzimat'ın idarede kaprisi ortadan kaldırmaya yöneldiğini, yönetimin "doğal adalet. (natural justice)" - in yazılı kurallarda belireceğini ve bu kuralların hem bürokrasinin çalışmalarını kolaylaştıracağını hem de bürokrasinin keyfiliğini önleyeceğini ileri sürmüştür. (20)

(17) Tunaya, Türkiye'nin Siyasi Hayatında Batılılaşıma Hareketleri, 213

(18) Mardin, The Genesis of Young Ottoman Thought, s.140.

(19) İdem, "Atatürk, Bürokrasi ve 'Rasyonellik' " Atatürk Devrimleri I. Milletlerarası Sempozyum Bildirileri (10-14 Aralık 1973, İstanbul) İstanbul: Sermet Matbaası, 1975'in içinde, s.56.

(20) Albert Haurani, "The Ottoman Background of the Modern Middle East," Kemal H. Karpat (der.) The Ottoman State and Its Place in the World History Leiden: Brill, 1974'ün içinde, s.74 Davison da reformlarda öngörülen Tanzimat bürokrasisi ile "Weberyan bürokrasi" arasında paralellik görmektedir: Roderic H. Davison, "The Turkish Republic's Political Debt to Tanzimat," Kuzey Amerika Orta Doğu İncelemeleri Derneğinin Altıncı Yıllık Kongresine sunulan tebliğ, Kasım 1972, Amerika Birleşik Devletleri, s. 24.

Pirinci ve İkinci Meşrutiyetler,"yönetmelik veya ona muadil düzenleyici dökümanlar" daki artışı hızlandırmış ve biçimsel de kalsa,"hukukilik vasfına verilen önem"i arttırmıştır. 1876 Anayasasının 39uncu maddesine göre, "Bilcümle memurun nizamen tâyin olunacak şerait üzere ehil ve müstahak oldukları memuriyetlere intihap olunacaktır ve bu veçhile intihap olunan memurlar kanunen mucibi azil hareketi tahakkuk etmedikçe veya kendisi istifa eylemedikçe veyahut Devletçe bir sebebi zaruri görülmedikçe azil ve tebdil olunamaz ve hüsnü hareket ve istikamet eshabından olanlar ve Devletçe bir sebebi zaruriye mebni infisal edenler nizamı mahsusunda tâyin olunacağı veçhile terekkiyata ve tekaüd ve mazuliyet maaşlarına nail olacaklardır." 40.madde ise, " Her memurun vezayifi nizamı mahsus ile tâyin olunacağından..." bahsetmektedir.(21) Findley,bu çok iddialı 40.maddenin tamamen yerine getirilemediğini ancak bürokratik örgüt ve prosedüre ilişkin bir takım düzenlemelere gidildiğine işaret etmektedir. 1877'de personel sicillerinin (sicill-i ahval) tutulması için bir sistem geliştirilmiştir. Bunu,memur adaylarının seçimi,atanması ve terfii ile ilgili "Memurin-i Mülkiye Terakki ve Tekaüd Kararnamesi" tâkip etmiştir. 1879'da yayınlanan bu Kararname,1880'lerde bir kaç defa tâdil edilmiştir. Bu kararnamede,memur adaylarında aranacak nitelikler, resmi görevin ifasında ne şekilde davranılacağı,merkezde ve taşra örgü-

(21) Bu maddeleri şu eserden aldık:Rona Aybay, Karşılaştırmalı 1961 Anayasası-Metin Kitabı İstanbul: Eakülteler Matbaası,1963 (İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını,No.219),s.202.1961 Anayasası 117.maddesinin ikinci fıkrası bu maddelere hemen tamamen uymaktadır. "Memurların nitelikleri,atanmaları,ödev ve yetkileri,hakları ve yükümlülükleri,aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir."

tünde hiyerarşik örgütlenme, disiplin cezaları, işsizlik (mazuliyet) maaşları ve Tekaüd Sandığı kurumu düzenlenmiştir. Daha sonraları memur atamaları için özel komisyonlar kurulmuş ve bu işlem tek kişinin takdirine bırakılmak istenmemiştir. Bu amaçla 1885'de Dışişleri Bakanlığında Encümen-i Hariciye ve 1888'de İçişleri Bakanlığında İntihab-ı Memurin Komisyonu meydana getirilmiştir. 1896'da ise tüm merkezi ve taşra teşkilâtına dahil memurları memuriyete inha ile görevli ve diğer personel işlerine bakan bir Personel Dairesinin (Memurin-i Mülkiye Komisyonu) kurulduğunu görüyoruz. (22)

II. Meşrutiyet boyunca benzer çabalar devam etmiştir. Örneğin, Sadrazam Kâmil Paşa Ağustos 1908'de bir genelge yayınlamıştır. Kâmil Paşa bu genelgesinde, evvelce çıkarılmış kanun ve tüzüklerin yetersizliğine ve tüm resmi görevleri hukuksal olarak düzenlemenin anayasa gereği olduğuna işaret etmekte ve ilgili kurum ve tüzükleri derleyip incelemek üzere her dairede uzmanlardan kurulu komisyonların teşkilini istemektedir. Bu komisyonların teklifleri kanun teklifleri haline getirilecek, Şura-yı Devletten geçirildikten sonra Meclis-i Mebusan'a sevkedilecekti. Genelgenin öngördüğü hususlar tamamen yerine getirilememişse de çok sayıda düzenleme faaliyetine girişilmiştir. Bunlar arasında Şura-yı Devletin reorganize edilmesi, Heyet-i Vükelânın toplantı ve görüşme düzeninin saptanması, taşra teşkilâtı ile ilgili kanunda değişiklik yapılması, devlet dairelerinde çalışma saatlerine uyulması için tedbir alınması, kaldırıl-

(22) Findley, "Bureaucratic Reform and the Remaking of State and Society in the Late Ottoman Empire," s.13.

miş bulunan Memurin-i Mülkiye Komisyonunun yeniden teşkili bulunmaktadırdır. 1912 tarihli bir "irade" ise, memurların siyasal parti ve derneklere üye olmasını yasaklamaktadır. (23)

Son nokta bizi Cumhuriyetten evvelki merkez-kenar ilişkilerine getirmiş olmaktadır. Ondokuzuncu yüzyıl boyunca, önce taşra idarelerinin bünyelerinde sonra merkezde kurulan "temsili" organlar, daha sonra iki Meşrutiyet denemesi, merkezin kenar üzerindeki hegemonyasına son vermiş midir? Bu soruya olumlu cevap vermek güçtür. I. Meşrutiyetten evvel kurulan "temsili" organlarda merkez tarafından tâyin edilen üyeler çoğunluğu temsil ediyordu; kaldı ki bu organların yetkisi istişari idi. (24)

II. Meşrutiyet meclisinde halkın temsilcilerinin çaresiz kalışlarına yukarıda değinmiştik. (25) II. Meşrutiyette de, "bütün siyasî hayat, bütün hukuk nizamı bir iktidar partisi grubunun, eninde sonunda bu gruba hâkim birkaç kişinin baskısı altına girmiştir... İttihat ve Terakki, muhalefetin de, kendisini doğuran annenin, halk'ın çocuğu olduğunu hiçbir surette anlamak istememiştir. Siyasî parti kavramı ise asla teşekkül etmemiştir. İkinci Meşrutiyete göre, siyasî parti, geçici ve tesadüfi olarak toplanmış, her çeşit seviyede birbirinden çok ayrı yerlerde incek insanla dolu bir 'tramvay arabası' sayılmaktan öteye gidememiştir... Meşrutiyet

(23) Ibid., s.16-17 Ayrıca bkz., Ahrad, İttihad ve Terakki, 1908-1914

(24) Stanford J. Shaw, "The Central Legislative Councils in the Nineteenth Century: The Ottoman Reform Movement Before 1876," International Journal of Middle East Studies I (1970) .

(25) Ayrıca bkz., Robert Devereux, The First Ottoman Constitutional Period: A Study of the Midhat Constitution and Parliament Baltimore: John's Hopkins Press, 1963.

ancak, demokratik rejimin bir müsveddesini yapabilmıştır." (26)

Bu gelişmeler karşısında Mardin'ış şu gözlemini nasıl yorumlayacağız? "Osmanlı devlet adamları her ne kadar güçlü âyan ve eşrafa tâviz verme durumunda kalmışlarsa da hiçbir zaman âyan ve eşrafın gerçek siyasal otonomi kazanmasına rıza göstermemişlerdir: Bu tutum, geleneksel bürokratin siyasal yaklaşımının en temel noktasını teşkil etmiştir. Ancak ondokuzuncu yüzyılda bürokrasi de değişiyordu. Yüzyılın sonunda, Osmanlı bürokrasisinin 'patrimonyal' ya da 'sultanî' diyebileceğimiz özelliklerinin yerini 'rasyonel' özellikler alıyordu. Ne var ki burada Weberyan formül sınırlı olarak uygulanabilir. Çünkü anılan kurumlaşma sürecinde, hiyerarşik yapı gibi 'bürokratik' boyutlar, yapılan işe göre ödüllendirme gibi 'rasyonel' boyutlara ağır basıyordu." (27)

(26) Tarık Zafer Tunaya, Hürriyetin İlânı: İkinci Meşrutiyetin Siyasi Hayatına Bakışlar İstanbul: Baha Matbaası, 1959 (Siyaset İlmi Serisi, No.1), s.80-82.

(27) Mardin'in bu dikkate değer gözleminin aslı şöyledir: "Ottoman statesmen, although obliged to compromise with powerful notables, were never resigned to see them acquire real autonomy: this was the core of the code of the traditional bureaucrat. However, bureaucracy was also changing in Turkey during the nineteenth century. By the end of that century, the aspects of Ottoman bureaucracy that could be called 'patrimonial' or 'sultanic' were giving way to a 'rational' bureaucracy. The applicability of this Weberian formula is limited however, in the sense that 'bureaucratic' elements, such as hierarchical structure, were much more evident than 'rational' claims, such as rewards based on performance." Şerif Mardin, "Center-Periphery Relations: A Key to Turkish Politics?" Deadalus (Aralık, 1973), s.179 (Mardin, bu pasajda kullandığı teknik terminolojiyi bizim de bu çalışmada ilgili tanımlarımızı dayandırdığımız kaynaktan aldığını belirtmektedir: "Max Weber, Economy and Society, Quenther Roth and Claus Wittich, eds., 3 vols., New York: Bedminster Press, 1968, Vol. I, p.229.")

Yukarıda Findley'in değinip geçtiğimiz bulgusunun, Mardin'in bu gözlemine ek içerik kazandırdığını sanıyoruz. Findley'in Tanzimat boyunca bazı paşaların, II. Abdülhamid'in ve İttihat ve Terakki ileri gelenlerinin bürokrasinin orta ve alt kademelerini "zapt ü rapt" altına almaya çalıştığını ve anılan kişiler bakımından bürokraside rasyonalite sorununun ikinci derecede kaldığını bulduğuna işaret etmiştik. Bir başka deyişle, Ondokuzuncu yüzyıl boyunca ve İttihat ve Terakki döneminde bürokrasi kenar'a değil merkez'in bazı unsurlarına duyarlı kılınmaya çalışılmıştır. Bürokrasi bu unsurların siyasal güçlerinin devamının gerçekleştirilmesi aracı yapılmak istenmiştir. Hukuksal düzenlemeler, kontrol ve sınırlı rasyonalite amaçları taşımıştır. Alt ve orta kademe bürokratların genellikle niteliksiz olması, yetki devrinden büsbütün kaçınma sonucunu doğurmuştur. Ali Paşa, başkalarına güvenemediği için yetki devrine gidemediğini söylemiştir. (28) Davison'a göre, Ali Paşa, bürokratik kurallara çok önem verirdi. Onun bakımından kurallar yalnızca sığınak değil, aynı zamanda kutsal bir inanışın konusuydu. Bütün astlarından, emirlerine mutlak uyum bekler ve Saray ile ilişkilerin tamamının kendi kanalı ile olmasını isterdi. Hayatının son senelerine doğru daha da otokrat olan Ali Paşa'nın bu davranışı maksatlı idi. Amacı, ^{Sarayın} bürokrasiye karışmasını önlemek idi... Ali Paşa gibi Fuat Paşa da, Bakanlar kurulunu Sarayın müdahalesinden korumaya çalışmıştı." (29) Mithad Paşa dahi bürokratik elitin

(28) Şerif Mardin, "Ali Paşa ve Hürriyet," Forum (1 Ekim, 1955), s.10

(29) Roderic H. Davison, Reform in the Ottoman Empire, 1856-1876 Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1963, s.85-91.

dışında kalanlardan,"adi memur ve ketebe" diye sözedebilmiştir.(30)

Hiç değilse Cumhuriyetten önceki dönem bakımından,neden bu çalışmamızda Weber'in hukuki-rasyonel bürokrasi kavramlaştırmasından ayrıldığımızın sanırız ipuçlarını vermiş oluyoruz. İncelediğimiz dönemde,bürokrasi homojen bir karakter taşımamaktadır. Bürokrasinin üst kademeleri, idari olmaktan çok siyasal elit görünümündedir. Bu kademeler bakımından aslında ne hukuksal ne de rasyonel boyutlar ağır basmaktadır. Bu kademelerde,kuvvetli patrimonyal özellikler görülmektedir. Alt ve orta kademelere ise, çok az otonomi ve takdir hakkı tanınmaktadır. Bu kademeler,"menasib-ı kalemiye"(31) olmakta devam etmektedir. Bürokrasi tüm olarak düşünülürse,bu dönem bürokrasisine belki,hukuki rasyonel yerine hukuki patrimonyal demek daha doğru olur.

Bu çözümlemelerimizin görece olduğu ve Weber'in orijinal hukuki-rasyonellik kavramlaştırması ışığında ondokuzuncu yüzyıl Osmanlı bürokrasisinin çok sınırlı rasyoneliteye sahip (üst kademelerde ise biçimsel rasyonelite yerine özsel rasyonelite özellikleri gösteren) bir kurum olduğunun altını çizmek amacını taşıdığı açıktır. Ondokuzuncu yüzyıl boyunca süren ve İttihad ve Terakki döneminde de devam eden reform çabalarının, Osmanlı bürokrasisine yeni hukuki-rasyonel özellikler kazandırmamış olduğunu ileri sürmüyoruz.

(30) Mehmed Zeki Pakalın, Son Sadrazamlar ve Başvekilleri, I. Cilt, İstanbul: Ahmet Sait Matbaası, 1940, s.41

(31) 1839'dan sonra sivil bürokrasiye,"menasib-ı kalemiye" yerine "menasib-ı mülkiye" denmiştir. Bkz., Mardin, The Genesis of Young Ottoman Thought, s.128.

Nitekim Ondokuzuncu yüzyıl boyunca ve İttihad ve Terakki döneminde "yönetmelik veya ona muadil düzenleyici dökümanlardaki artış," "hukukilik vasfına verilen önem" ve "memuriyetin 'şahsilik' unsurunun azaltılması çabaları" yanında başka atılımlar da yapılmaya çalışılmıştır.

Çaba sarfedilen bir alan eğitimidir. Osmanlı Devletinde "grands écoles" geleneğine Kuruluş ve Yükselme döneminde rastlıyoruz. Fatih Sultan Mehmet, Bilgili memur tipini yetiştirmek için kendi sarayında bir "mektebi umumi" kurulması fikrini benimsemişti. (32) Ders programı, İslam dininin usul ve töreleri, İslam teolojisi, İslâm hukuku, Türkçe, Arapça, Farsça, Türkçe ve Fars Edebiyatı, Arap grameri, Kuran ve şerhleri, Türk tarihi, Türk müziği, matematik, askeri uygulama ve bazı pratik el sanatlarından oluşmaktaydı. Ancak bütün eğitim programlarının temel amacı, Padişaha bağlı bürokratlar yetiştirmektir. (33) Onyedinci ve Onsekizinci yüzyıllarda tüm eğitim kurumları yozlaşmıştır. III.Selim devrinde ise, yeniden eğitime önem verilmiştir. Önce işbaşında eğitimin ele alındığını görüyoruz. III.Selim, Londra, Paris, Viyana ve Berlin'e elçiler gönderirken dil ve mesleklerinde faydalı diğer konuları öğrenmeleri görevi ile elçilerle

(32) Oğuz Onaran, Yönetici Sınıfın Eğitimi: Belçika, Fransa, İngiltere ve Türkiye'de Ankara: Ankara Üniversitesi Basımevi, 1967 (Türkiye ve Orta Doğu Anne İdaresi Enstitüsü Yayını, No.yok), s.6

(33) İbid., loc.cit; Barnette Miller, The Palace School of Muhammad the Conqueror Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1941; H.A.R. Gibb ve Harold Bowen, Islamic Society and the West, London: Oxford University Press, 1950, Cilt I, Bölüm I, s.56-58 ve Andreas M. Kazamias, Education and the Quest for Modernity in Turkey Chicago: The University of Chicago Press, 1966, s.39-40.

geçer memurları da göndermiştir.(34)

II.Mahmud döneminde,"idare uzmanı memur yetiştirme çabası"(35)

hız kazanmıştır. 1833'de kurulan Tercüme Odası'nı gerek II.Mahmud'un gerekse seleflerinin "aydın devlet adamı" (36) yetiştirmek için açtıkları okulları takip etmiştir. Bu okullar arasında,Mekteb-i Maarif-i Adliye (1838), Valide Mektebi yahut Daarülmaarif(1849),Mekteb-i Eklam yahut Mahrec-i Eklam(1852)- ki buⁿun yerini sonradan Mekteb-i Fünun-u Mülkiye(1859) almıştır. Mekteb-i Sultanî (Galatasaray Lisesi) (1867) ve Paris'te Mekteb-i Osmani'yi görüyoruz. (37) Galatasaray Lisesi ve 1877'de önemli bir reorganizasyondan geçerek geliştirilen(38) Mekteb-i Mülkiye,bu okullar

(34) Carter V. Findley, "The Foundation of the Ottoman Foreign Ministry: The Beginnings of Bureaucratic Reform Under Selim III and Mahmud II," International Journal of Middle East Studies III(1972), s.396.

(35) Mardin, "Atatürk,Eürokrasi ve 'Rasyonalite'," s.56.

(36) Vedat Onur,Tanzimat Devrinin Büyük ve Unutulmaz Devlet Adamları Ankara:Ziraat Bankası Yayını, 1964,s.45-46. Batı fikirlerinin Osmanlı toplumuna tanıtılmasında bu okullar önemli rol oynamıştır.Bkz., Roderic H. Davison,"Westernized Education in Ottoman Turkey."Middle East Journal (Yaz,1961),s.294. Bu okullar ile evrensel değerlerin sisteme kesif bir şekilde girmesi arasında bir ilişki olsa gerektir. Son nokta ile ilgili olarak bkz.,Şerif Mardin,"Tanzimattan sonra Aşırı Batılılaşma,"E. Tümertekin,F. Mansur,P.Benedict(der.) Türkiye: Coğrafi ve Sosyal Araştırmalar İstanbul:Çağlayan Matbaası,1971(İstanbul Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Coğrafya Enstitüsü Yayını)'nın içinde,s.417.

(37) Sonuncu okul ile ilgili olarak bkz.,Richard L. Chambers,"Notes on the Mekteb-i Osmani 'in Paris,1857-1874,"William R. Polk ve Richard Chambers (der.)Beginnings of Modernization in the Middle East:The Nineteenth Century Chicago:The University of Chicago Press,1968'in içinde,s.313-329. Diğer okullar ile ilgili olarak bkz.,Kazamias,Education and the Quest for Modernity in Turkey,üçüncü bölüm.

(38) Bu yeniden düzenleme ile ilgili olarak bkz.,Ercümen Kuran,"Küçük Said Paşa(1840-1914) as a Turkish Modernist," International Journal

arasında özel bir yer işgal etmişlerdir.(39)

Memuriyete atama ve terfilere gelince,bu konularda daha Yükselmeye Devrinden itibaren önemli düzenlemelerin yapıldığını görüyoruz. (40) Bu konulardaki uygulamalar da Gerileme devri boyunca yozlaşmıştır. Ancak Findley,hiç değilse ilke olarak memuriyete girişin hiç bir zaman salt irsiyet'e dayanmadığını ileri sürmektedir.(41) III.Selim döneminde,1797

of Middle East Studies I (1970),s.128.

- (39) Richard L. Chambers," The Civil Bureaucracy :Turkey," Ward and Rustow(der.)Political Modernization in Japan and Turkey'in içinde, s.306 ve Lewis, The Emergence of Modern Turkey,s.122.181. Szyliowicz, Galatasaray Lisesi ve Mekteb-i Mülkiye mezunlarının çok azının bürokraside üst kademelere yüксеlebildiklerine işaret ederek bu okulların genellikle zannedildiği kadar etkin olmadığını belirtmektedir. Bkz., Joseph S.Szyliowicz,"Elite Recruitment in Turkey: The Role of Mülkiye,"World Politics (Nisan 1971). Karpas da,Abdülaziz döneminde hızla artan bürokratik görevlerin Rüşdiye mezunları ile doldurulduğunu belirtmektedir. Bkz.,Kemal H. Karpas, An Inquiry Into the Social Foundations in the Ottoman State: From Social Estates to Classes , From Millets to Nations Princeton,New Jersey:Princeton University Center of International Studies,Research Monograph No.39 (Temmuz, 1973),s.102.
- (40) Sıddık Sami Onar,"İdare İlmi ve İdare Hukuku Bakımından Türkiye'nin İdari ve Hukuki Binyesinin Geçirdiği İstihaleler ve Bugünkü Durumu," Tahir Taner'e Armağan İstanbul:Fakülteler Matbaası,1956(İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını)'nın içinde,s.260-299.
- (41) Carter V. Findley, "The Legacy of Tradition to Reform: Origins of the Ottoman Foreign Ministry," International Journal of Middle East Studies I(1970),s.346. Aynı yerde Findley,Itzkowitz'in bu konuda niçin yanlış olduğunu da açıklamaktadır: Uzunçarşılı,1796 tarihli bir belgeyi özetlerken dairelerdeki kalabalık yüzünden bazı dairelere atanmaların iki yıl için durdurulduğunu,iki yıl geçtikten sonra da kâtiblerin oğlu olmayanlar arasından işe alınacakların sayısına sınırlandırma getirildiğini söylemiştir. Findley,Itzkowitz'in Uzunçarşılı'nın bu açıklamasını yanlış yorumladığını ileri sürmektedir. İlgili kaynaklar şunlardır: Norman Itzkowitz,"Eighteenth Century Ottoman Realities," Studia Islamica 16(1962),s.93 ve İsmail Hakkı Uzunçarşılı Osmanlı Devletinin Merkez ve Bahriye Teşkilâtı Ankara:Türk Tarih Kurumu Basımevi,1948,s.50-51.

yılında bir seri düzenlemelerle bu konuya el atıldığını görüyoruz. Memur adaylarının özgeçmişlerinin dikkatle gözden geçirilmesi, gerekli niteliklere sahip olmayanların ve belli bir yaşı üzerinde bulunanların ("vasat-ı sinni tecavüz edenler"in) Divan kalemine alınmaması kuralları konuyor. Etkili kişilerin baskısı ile yahut onlara yaranmak için atama yapılmaması isteniyor. (42) III.Selim bir de Vüzera Kanunnamesi çıkarmıştır:"Benim Vezirim; ...Ezcümle vüzeranın işe yarayanları ve yaramayanları şimdiden temyiz olunup badehu her birinin mansıpları hâl ve şanlarına göre verilmelidir...Ve manasip rüşvet ile satılmamalıdır... Eyaletler mütehammil olduğu vakit devletin itimadını kazanmış adamlardan tecrübesi olan,taşralarda çalışmış muvaffak olmuş, doğru ile eğriyi ayırdetmeye muktedir, dindar kimseler vezir tâyin edilecektir. Menşei bilinmez,ehliyetsiz, derebeği ve delilbaşı...kimselere vezirlik verilmeyecektir." (43)

Tanzimat boyunca en yetenekli kişilerin sivilbürokraside hizmet görmesi için gösterilen çabalara Shaw değinmiştir.(44) İdare okullarına girişin kolaylaştırıldığını, idarecilerin maaşlarının arttırıldığını ve hatta kalem efendilerine bazı konularda kendi kendilerine karar verebilmelerini sağlamak için kurallarda değişiklikler yapıldığını görüyoruz. Paradoksal gibi görünecektir ama,II.Abdülhamid döneminde daha liyakatli bürokrasi yaratma çabaları devam etmiştir.1883'de çıkarılan bir kanun, memuriyete girmek isteyen adaylarda aranacak nitelikler konusunda kesin

(42) Findley,"The Foundation of the Ottoman Foreign Ministry," s.390.

(43) Enver Ziya Karal,Selim III.'ün Hat-tı Hümayunları - Nizam-ı Cedit, 1789-1807 Ankara: Türk Tarih Kurumu Basınevi,1946 (Türk Tarih Kurumu Yayını,VII.Seri,No.14),s.115-116,118.

(44) "The Central Legislative Councils in the Nineteenth Century:Ottoman

kriterler koymuş ve işe almanın sınavla yapılacağı ilkesi kabul edilmiştir. (45) Mardin, Abdülhamid'in tahtta bulunduğu yıllarda bürokraside liyakat ilkesine göre memuriyete atanmış ve terfi ettirilmiş bir grubun mevcudiyetinden söz etmiştir. (46) İttihad ve Terakki döneminde de aynı çizgi-
de gelişmelere rastlıyoruz. Örneğin, Ahmad, Kâmil Paşa'nın "hem verimi arttırmak hem de giderleri azaltmak amacıyla idari mekanizmanın heren hemen her dalında büyük bir temizleme faaliyetine" giriştiğini belirtmiştir. (47)

Çeşitli dönemlerde liyakat ilkesinin izlerine rastlanması ile Osmanlı devletinde bürokrasinin yalnızca ayrıcalıklı sosyo-ekonomik gruplardan gelmemesi arasında bir ilişki olabilir. Yukarıda, ilk kurumlaşma örüntüsünün iyice yozlaştığı onyedinci ve onsekizinci yüzyıllarda dahi durumun böyle olduğunu gördük. Chambers, II. Mahmud'un idari reformlarını aynı zamanda bu açıdan yorumlamaktadır. Chambers'a göre, II. Mahmud atama ve terfilerde ayrıcalığı kaldırabilmek ve idari mevkilere "çöreklenmiş" kişileri yerlerinden atabilmek için bir seri yönetmelik çıkarmıştır. Böylece yeni görev isimleri, rütbeler ve emsal yaratılmış ve bunlar kişilerden ziyade daiirelere tevcih edilmiştir. (48) Yukarıda, üçüncü bölümde, Tanzimat boyunca yeni tür bir eğitim olanağı doğunca bundan ilk önce yer-

Reform Movement Before 1876, "s.71.

(45) Kuran, "Küçük Said Paşa (1840-1914) as a Turkish Modernist," s.130.

(46) [] Ideology and Revolution in the Turkish Revolution," s.201.

(47) İttihad ve Terakki, 1908-1914, s.47.

(48) "The Civil Bureaucracy: Turkey," s.305.

leşmiş gruplardan gelen idarecilerin yararlanmış olduğunu söylemiştik. Daha sonra da, bunların ve yeni eğitimin değerini anlayıp yararlanma yoluna giden eski yerleşmiş grupların bürokratik görevleri inhisarları altına almaya başladıklarını belirtmiştik. Szyliowicz, yeni tür eğitim görmüş idarecilere olan gereksinmenin artması ile Ondokuzuncu yüzyılın ikinci yarısında bu inhisarın kesin olmadığına işaret etmektedir. (49) "Arkası olmayan" yeni grupların bürokraside yer alması bu dönemde de liyakat ilkesinin uygulanma olanağını arttırmıştır.

Cumhuriyetten ^{ki dönemlerin} ewel kamu bürokrasisinde hukuki-rasyonel özellikleri ele aldığımız bu kesimi, bürokrasinin doğrudan doğruya yapısında izlediğimiz söz konusu özelliklere değinerek bitirelim..

Yukarıda, II. Mahmud döneminde yeni görevlerin ve rütbelerin yaratıldığını söylemiştik. Bu dönemde, hiç değilse dış görünüm itibariyle, Avrupalı karşıtlarına benzer bir bürokratik örgütlenmeye gidilmiştir. Çeşitli bakanlıklar ve komisyonlar kurulmuştur. Daha sonra taşra teşkilâtı "modernize edilmiştir. (50) Tanzimat ile memuriyetlerin devamlılığı ve düzenli

(49) Education and Modernization in the Middle East, s.157-158. Ancak, elit özgeçmiş olmayanların üst kademelere erişemediklerine değinelim. Bkz., Şerif Mardin, "Historical Determinants of Stratification: Social Class and Class Consciousness in Turkey," Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi (Aralık, 1968), s.140-141.

(50) Bu konularda ayrıntılı bilgi için bkz., Lewis, The Emergence of Modern Turkey, s.96-97, 371-373 ve Davison, Reform in the Ottoman Empire, 1856-1876, passim.

maaş verilmesi ilkeleri kabul edilmiştir.(51)

Sonradan biçimsel bir nitelik kazanmış olsa da,görevlerin titiz bir şekilde sınıflandırılması geleneği Fatih Sultan Mehmet dönemine kadar uzanıyor. Bu padişahın döneminde bu konuları düzenliyen ayrıntılı Kanunnameler ile karşılaşırız.(52) Osmanlı Devletinin kuruluş ve yükseliş devirlerinde,görev alanları,maaşlar,liyakat ilkesi ve eğitimin düzenlenmesi konularında ayrıntılı bilgiler derlemiş olan Kalkandelen,⁽⁵³⁾ "İmparatorluğun çöküntüde bulunduğu tarihlerde bile hizmetlerin sık sık gözden geçirildiğini,sınıfların değiştirildiğini veya yeni sınıfların tesis edildiğini ve bunların iş tahlillerine dayatıldığını" ileri sürmektedir.(54)

Tanzimatın son yıllarında sınıflandırma faaliyetlerinin devam ettiğini,görevlerin niteliklerinin belirlenmesi için çabaların sürdürüldüğünü görüyoruz. (55) Benzer gelişmeler, II.Abdülhamid ve İttihad ve Terakki

(51) Findley,"The Foundation of the Ottoman Foreign Ministry," s.411; ve Stanford J.Shaw,"Some Aspects of the Aims and Achievements of the Nineteenth Century Ottoman Reformers," Polk ve Chambers (der.) Beginnings of Modernization in the Middle East'in içinde,s.33.

(52) Daha evvelki padişahlar bu konularda tek tek kanunlar çıkarmışlardır: Gibb ve Bowen, Islamic Society and the West, Cilt I, Bölüm I, s.108.

(53) A. Hayrettin Kalkandelen, Personel Yönetimi ve Yönetimde Sistemler-İlkeler Ankara: Şenyuva Matbaası,1972,s.42-44.

(54) İbid.,s.45.

(55) Enver Behnan Şapolyo,Mustafa Reşit Paşa ve Tanzimat Devri Tarihi İstanbul:basıldığı basımevi ve tarih yok,s.169.

dönemlerinde de görülmüştür.(56)

Bu kesimde,Osmanlı bürokrasisinin kuvvetli patrimonyal özelliklerine rağmen,gerek otorite gerekse liyakat boyutlarında hukuki-rasyonel özelliklerin ilk kurumlaşma aşamasında belirgin olarak ortaya çıktığını, Onaltıncı ve Onsekizinci yüzyıllarda kurumların genel olarak yozlaştığı dönemlerde tamamen kaybolmadığını,ondokuzuncu yüzyılın başından itibaren ise yeniden ve daha güçlü olarak canlandırıldıklarını gösterebildiğimizi sanıyoruz. Şimdi Cumhuriyet dönemini ele alabiliriz.

B. Cumhuriyet Devri

Cumhuriyet devrinin ilk yarısı yahut 1950'lere kadar uzanan dönem, yeni bir toplum yaratmak çabası ile geçmiştir. Bu gayretlerin öngördüğü sosyo-ekonomik ve siyasal toplum modeli,hukuki-rasyonel hatta rasyonel-üretken bir bürokrasinin gelişmesi için uygun bir ortam olarak kabul edilebilir.

Kemalizm,Kili'ye göre,Türk toplumunu tamamen değiştirmeyi amaç edenlerin programı idi. (57) Tunaya'ya göre de,"Batıya yönelmiş,Batıya yönelmeye zorunlu bir 'Avrupa Türkiyesi' nin kuruluşu,Türk Devriminin gerçek amacıydı. Atatürkçülüğün temel prensibi, Medeniyetçilik tezine dayan-

(56) Szyliowicz, Education and Modernization in the Middle East,s.149 ve Findley,"Bureaucratic Reform and the Remaking of State and Society in the Late Ottoman Empire," s. 16-17.

(57) Suna Kili, Kemalizm İstanbul: Menteş Matbaası,1969 (Robert Kolej İşletme ve Ekonomi Okulu Yayını),s.220.

mıştır." (58) Atatürk ve arkadaşlarının yapmaya çalıştıkları işlerin kapsamını, anılan yazar şöyle özetlemiştir: "O Cumhuriyet ki, Türk devriminin eseri idi. O devrim ki, ilk defa, şark kafası ile savaşmak cesaretini göstermişti: Doğuda ilk defa demokratik bir cumhuriyeti kurmuştu. İlk defa köylüyü efendi diye ilân etmişti. İlk defa dini dünyadan ayırmıştı. Ve ilk defa medenî beşeriyetin ortak bir aile olduğunu ilân etmişti." (59)

Diğer bir deyişle Cumhuriyetin ilk senelerinde siyasal elit, Türk toplumunu Batılı bir toplum yapmak amacını güdüyordu. Bu kapsamlı değiş-tirme programına dahil olan lâiklik ve siyasal demokrasi özlemleri, bu çalışmamız bakımından önemlidir.

Her iki fikir de siyasal elit tarafından içtenlikle benimsenmiş ve idarecilere empoze edilmeye çalışılmıştır.

Özellikle lâiklik, taviz verilmeden uygulanmaya koyulmak istenmiştir. Padişahlık ve halifeliğin kaldırılmasını, dini bürokrasinin baskı altına alınması izlemiştir. Dini bürokrasiye ait idari işlevler ve personel sivil bürokrasiye devredilmiştir. Bütün hukuk adamları, öğretmenler hatta din görevlileri, devlet memuru yapılmıştır. Şeyhülislamlık kurumuna son verilmiş, medreseler kapatılmıştır. Genel olarak gelenekçiliğin toplumda etkisini azaltacak başka tür tedbirler de alınmıştır. Örneğin,

(58) Tarık Zafer Tunaya, Devrim Hareketleri İçinde Atatürk ve Atatürkçülük İstanbul: Baha Matbaası, 1964 (Siyaset İlmî Serisi, No.14), s.90.

(59) Ibid., s.84

kişiyi değişiklik fikrine alıştırmak için Şapka Kanunu çıkarılmış ve fes giymek yasaklanmıştır. Anayasadan devletin resmi dininin İslâm olduğu hükmü çıkartılmış,altıok,arasında lâiklik ilkesi olduğu halde formüle edilmiş,bu ilke daha sonra anayasa kuralı haline getirilmiştir.

Başka bir yerde de belirttiğimiz gibi,(60) "rasyonel dinsel yaklaşım" yerine "felsefi dinsel yaklaşım" benimsenmiştir. Rasyonel dinsel yaklaşıma göre,İslâm dini aslında rasyonel bir dindir; yapılması gereken onu "mantıksız" hurafelerden kurtarmaktır. Felsefi dinsel yaklaşım ise,Türk toplumunun ideallerine hiçbir zaman erişemediğini,toplumsal ideal ve değerler için arayışın devam etmesi gerektiğini ileri sürer.(61)

Felsefi dinsel yaklaşım ile siyasal demokrasi,özellikle idare edenlerin idare edilenlere duyarlılığı ve idare edilenlerin istemlerine ve çıkarlarına göre siyasaa formüle etmeleri arasında yakın ilişki vardır.

Tek parti devrinin siyasal liderleri,demokrasiye içtenlikle inanmalarına rağmen toplumun belli bir"kültürel seviye" ye gelmesini beklemişlerdir. Terakkiperver ve Serbest Fıkra denemeleri,bu düşüncelerini pekiştirmiştir. Atatürk ,. yığınlar aksini de söylese iki kere dördün yine sekiz edeceğini söylemiştir. İnönü'nün de bu çizgideki tutumuna,Tunaya kendisinden naklettiği şu satırlar ile dikkati çekmiştir:"Milletin

(60) Bürokratik Yönetim Geleneği:Osmanlı İmparatorluğu ve Türkiye Cumhuriyetinde Gelişimi ve Niteliği, s.92. Ayrıca bkz.,İsmet Giritli,Fifty Years of Turkish Political Development,1919-1969 İstanbul: Fakülteler Matbaası,1969 (İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını,No.320),s.40 vd.

(61) Bu ayrımı Berkes'ten almıştık: The development of Secularism in Turkey

huzur ve barış içinde ilerlemelerine karşı şüursuz ve bâtılca inanışlarla ortaya çıkmış olan irtica,Cumhuriyet evlâtlarının azimleri karşısında basılmış,ezilmiş ve kahredilmiştir,..Elbetteki sağlam bir vücutta görülen bir humma nöbetinin ilâcı şekerleme gibi olmaz. Belki kinin gibi acı olur. Sert ve tesirli olur." (62)

Ancak dini ilkelerin yerini dini olmayan normlar ile doldurmak gerekli idi. Altıok bu suretle geliştirilmiştir. (63)

Bu gelişmelere paralel olarak,Altıok'un içerdiği fikirleri kapsamlı bir hukuksal düzenleme ile siyasaa plânına aktarmak ve söz konusu siyasaaları uygulayacak,yeni rejimin amaçlarına sadık,lâik bir bürokratik kadro yetiştirmek çabalarını görüyoruz. Atatürk'ün plânlarına göre,yeni yüksek eğitim kurumları,hem yüksek kademe bürokratlar ve hukukçular için eğitim ve öğretimde bulunacak,hem de Türkiye'nin toplumsal gereksinmelerini sağlayacak hukuki çerçeveyi geliştirmeye yardımcı olacaklardı.(64)

İnalcık bu faaliyetleri,son çözümlemede Weberyen bir örgütlemeye doğru gidiş olarak yorumlamaktadır: "Max Weber de rasyonelleşmeyi Batı medeniyetinin en belirli vasfı olarak görür ve Batı devlet kavramı

s.483-493.

(62) Devrim Hareketleri içinde Atatürk ve Atatürkçülük,s.107

(63) Kemal H. Karpat,Turkey's Politics: The Transition to a Multi-Party System Princeton,New Jersey:Princeton University Press,1959,s.50-51

(64) H.E.Wortham,Mustapha Kemal of Turkey London:The Holme Press,1930, s.207 ve İdem,Mustapha Kemal Sets the Styles," Atlantic Monthly (Ocak-Haziran,1931),s.361.

üzerinde durur. Ona göre, rasyonel devlet, Batı medeniyetine has bir kudur. Atatürk devrinde, rasyonel devlet, ekonomik-sosyal hayatta, terbiye-
de ve kültürde muayyen bir gayeye göre düzenleyici devlet mefhumunun uy-
gulanmasına girişilmiştir. Cemiyetin temellerine kadar inen bir devlet
faaliyeti tamamiyle rasyonel metotlara ve rasyonel bir hukuka dayandırıl-
mak istenmiştir." (65)

Mardin, Atatürk'ün, "reform anlayışını birbirinden ayrı parçalar ola-
rak değil fakat kendi zihninde bir bütün olarak organize" ettiğini ve
reformları sebatla izlediğini belirtiyor. (66) Rustow da genel kanının
aksine, "Atatürk karizmatik bir liderdi fakat örgütlenme ve biçimsel hu-
kuk konuları üzerinde de titizlikle durmuştur" diyor. (67)

Bürokrasiye biçimsel hukuksallık kazandırmakta İnönü Atatürk'den
de önemli rol oynamıştır. Hatta İnönü'nün, bütün devlet mekanizmasının
"bürokratlaştırıldığı" bir dönemi Türk siyasal hayatına getirdiği söyle-
nebilir. (68)

(65) Halil İnalcık, "Atatürk ve Türkiye'nin Modernleşmesi," Atatürk Önder-
liğinde Kültür Devrimi Kalkınma İçin Bölgesel İşbirliği Semineri
Bildirileri, 9-11 Kasım 1967 (Ankara, 1972), s. 36-37.

(66) "Atatürk, Bürokrasi ve 'Rasyonalite'," s. 61.

(67) Dankwart A. Rustow, "Atatürk and His Revolution," "Türkiye Cumhuriye-
ti, 1923-1973" Konferansı'na sunulan bildiri, Chicago Üniversitesi,
5-7 Kasım, 1973, s. 9.

(68) Şevket Süreyya Aydemir, İkinci Adam: İsmet Paşa, 1884-1938 İstanbul: Rem-
zi Kitabevi, 1968, s. 469. Ayrıca bkz., Falih Rifkî Atay, Çankaya: Atatürk'-
ün Doğumundan Ölümüne Kadar Bütün Hayat Hikâyesi İstanbul: Doğan Kar-
deş Matbaacılık Sanayii A.Ş. Basımevi, 1964, s. 502. İnönü'nün çocukluk
devrinde babası ile ilişkileri, meslek hayatında aldığı (kurmay) gö-
revleri ve otoriter-bürokratik kişiliği arasındaki ilgiyi Loğoğlu

Özetlemek gerekirse,Cumhuriyet dönemi lâiklik ilkesinin benimsenmesi ile başlamış,böylece geleneksel otorite biçiminin yerini; hukuki-rasyonel bir bürokrasinin gelişmesine yol açabilecek,daha esnek içerikli bir otorite biçimi almıştır. Ancak girişimci orta sınıfların siyasal güçsüzlüğünün devam etmesi karşısında otoritenin"kaynağı" yine merkez'i temsil eden siyasal elit olmuştur.(69) Bu elit,din gibi yumuşak bir ideolojinin yerini dolduracak lâik bir yumuşak ideolojiden,Kemalizm'den yola çıkmıştır.(70) Siyasal elit, toplumsal değişim programını gerçekleştirebilmek için araç olarak kullanacağı bürokrasi ile de ister istemez ilgilenmiştir. Bu ilgi,toplumdaki çeşitli grupların yahut idare edilenlerin baskısı sonunda ortaya çıkmış değildir. Bürokrasiyi idare edilenlerin bugünden yarına değişebilecek çeşitli istemlerini belli bir rasyonalite düzeyinde yerine getirilebilecek bir biçimde reorganize etmek durumunda kalmamıştır. Siyasal elit,"toplum kurma"(71) olarak niteliyebileceğimiz daha dar kapsamlı amaçlarını yerine getirebilmesi için bürokrasiyi yeniden düzenlemeye çalışmıştır.

ayrıntılı olarak incelemiştir. Bkz.,Osman Faruk Loğoğlu,"İsmet İnönü and the Political Modernization of Turkey," Basılmamış doktora tezi,Princeton Üniversitesi,1970, Özellikle,s.40,48,72-74.

- (69) Bu dönemde "kenar"ın ileri gelenlerinin ekonomik gücü ellerinde tutmalarına rağmen,siyasal gücü merkeze teslim etmeleri ile ilgili olarak bkz.,Kemal H. Karpat,"Society,Economics and Politics in Contemporary Turkey," World Politics (Ekim,1964).
- (70) Robert N.Bellah,"Religious Aspects of Modernization in Turkey and Japan," Jason L. Finkle ve Richard W. Gable (der.) Political Development and Social Change New York: John Wiley and Sons,Inc.,1968'in içinde,passim.
- (71) Bu kavram ile ilgili olarak bkz.,Milton J.Esman,"The Politics of Development Administration," J.D.Montgomery ve W.J.Siffin(der.) Approaches to Development :Politics,Administration and Change New York:McGraw -Hill Book Company,1966'nın içinde.

Lâiklik ilkesinin benimsenmesi,daha geniş olarak,Batı medeniyeti-
nin bütün kurumları ile transfer edilmeye çalışılması,İnalcık ve Mardin'-
in dolaylı da olsa belirttikleri gibi,bürokrasinin hukuki-rasyonel özel-
likler kazanmasına yol açmış olsalar gerektir. Öte taraftan bürokrasinin
yumuşak bir ideolojinin (Kemalizmin) uygulama aracı olarak düşünülmesi"
"bürokratik" boyutun "rasyonalite" boyutuna ağır basmasına neden olmuştur.
Bu gelişmede,Osmanlı döneminden artakalan bürokratları kontrol altına
alma çabaları da rol oynamıştır. Şimdi Cumhuriyet devrinde bürokrasiye
hukuki-rasyonel özellikler kazandıracak gelişmelere daha yakından baka-
lim.

1923-1940 dönemini incelemiş olan Kalkandelen, bu dönemde liyakat
sisteminin içtenlikle istendiğini ve tesisine çalışıldığını belirtmekte-
dir. Örneğin,meslek elemanlarının,meslekleri ile ilgili bilgi ve beceri -
leri veren okuldan çıkışlılar arasından alınması ilkesi kabul edilmiştir.
Kamu personelinin devlete sunduğu işe karşılık,sosyal seviyelerine uygun
ve olanakların elverdiği ölçüde âdil ve yeterli bir ücret sistemi gelişt-
tirilmeye çalışılmıştır. Genel nitelikteki hizmetlere(genel ve yardımcı
nitelikteki idari işlere) eleman alınışında, münhâl görevlerin ilânı,
açık yarışma sınavları yapılması zorunlu kılınmıştır.(72)

Çok partili döneme geçildikten sonra,bürokrasiye hukuki-rasyonel
özellikler kazandıracak gelişmeler ve çabalar devam etmiştir. İkinci
Dünya Savaşı başlarından beri rasyonel bir işbölümüne olan ihtiyaç

(72) Personel Yönetimi ve Yönetimde Sistemler,İlkeler,s.47-48.

çeşitli hükümetler tarafından hissedilmiştir.(73) Bunun sonucu olarak 1950'lerde,yabancı uzmanlar dâvet edilmiş,idareyi daha etkin ve verimli kılmak için bu uzmanlardan rapor istenmiştir.1953'de ilk defa personel konuları ile ilgilenilmiştir.(74) Aynı yıl,Türkiye ve Orta Doğu Anne İdaresi Enstitüsü kurulmuştur. Bu Enstitünün kuruluşunda Fransız Milli İdare Okulu da gözönünde tutulmakla birlikte daha çok Anglo-Amerikan tecrübesi temel alınmıştır.(75) 1950'lerden başlamak üzere sınıflandırma çalışmaları üzerinde durulmuş,plânlı kalkınma dönemi ile birlikte bürokrasinin yapısal sorunları ele alınmıştır. Bu çizgide Merkez Teşkilâtı ile taşra idaresi ve mahalli idareler üzerinde ayrıntılı araştırmalar ve takip çalışmaları yapılmıştır.

Bütün bu çabalar temelde,Cumhuriyetin ilk yıllarındaki yaklaşımlara benzemektedir. Reformun özendirici faktörü,idare edilenler değildir. Gerçi 1950-60 arası, bürokrasi otonomisini büyük ölçüde kaybetmiştir.(76) Ancak bu dönemde birincil sorun,bürokrasinin siyasal etkinliğini kırma çabaları olmuş,bu konu,bürokrasiyi etkin ve verimli kılma gayretlerini

(73) Mümtaz Soysal,Demokratik İktisadi Plânlama İçin Siyasi Mekanizma Ankara: Ajans Türk Matbaası,1958(Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi ve Türkiye ve Orta Doğu Anne İdaresi Enstitüsü Müsterek Yayını,No.A 26),s.125.

(74) Cemal Mıhçıoğlu,"Personel İdaresinin Modern Prensipleri ve Devlet Personel Kanunu Tasarısı Üzerinde Bazı Düşünceler," Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi (Haziran,1957),s.100.

(75) İdem,"Türkiye'de Amir ve İdarecilerin Hizmet İçinde Yetiştirilmesi ile İlgili Çalışmalar," Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi (Mart,1957),s.151.

(76) Selçuk Yalçındağ,"Kamu Yönetimi Sistemimizin Tarihsel Evrimi Üzerine Notlar," Anne İdaresi Dergisi (Haziran,1970),s.56.

ikinci planda bırakmıştır. Ancak çok yakın yıllarda idare edilenler idarenin yavaş işlemesi konusunda seslerini yükseltmeye başlamışlardır. Ve ilk şikâyetler, özel sektörün sanayi kesiminden gelmiştir. (77)

Bu son nokta, bürokratik kurumlaşmanın bir başka yönünü ortaya koymaktadır. Bürokrasiyi kontrol altına almak, fikir olarak çok eski bir özlendir. Örneğin Birinci Büyük Millet Meclisinde "memurların seçimle gelmeleri ve yine seçmenler tarafından azledilmeleri" fikri savunulmuştur. Timur'a göre, 1921 Anayasa görüşmeleri sırasında ortaya atılan görüşler ve "resleki temsil" fikri, Anadolu eşrafı ve bir kısım liberal aydın tarafından "memur otokrasisi"ne karşı bir silâh olarak düşünülmüştür. (78) Ancak herhalde bu grupların birincil amacı, etkin ve verimli bir bürokrasi yaratmak değildi. Liberal aydınların, daha çok soyut bir siyasal demokrasi fikrinden yola çıktıkları açıktır. (79) Ayan ve eşraf ise, 1920'lerde ve 1930'larda, zımnen de olsa, ekonomik hegemonyalarına dokunulmaması sonucu

(77) Sanayicilerin "idarenin tarafsızlığı yanında, "bürokrasiden" yakınmaları konusunda bkz., Cahit Tutar, " Gerçekleştirilemeyen Reform: Personel Reformu, "Anne İdaresi Dergisi (Eylül, 1973), s.23-24.

(78) Taner Timur, Türk Devrimi ve Sonrası, 1919-1946 Ankara: Doğan Yayınları, 1971, s.41-42.

(79) "Soyut bir siyasal demokrasi fikri" diyoruz çünkü aslında, genellikle zannedildiğinin aksine, etkin ve verimli bir bürokrasi ile demokrasi arasında ters değil doğru orantı vardır. Çoğu zaman, liyakat esasına dayanan bürokrasinin patronaj kurumunu ortadan kaldıracak ve bunun da siyasal partilerin gelişmesini önleyeceği düşünülür. Ancak şunu da unutmamak gerekir ki, çeşitli çıkar gruplarının istemlerinin doyurucu bir biçimde karşılanması, etkin ve verimli bir bürokrasinin varlığı ile mümkündür. Bu konuda bkz., Fritz Morstein Marx, " The Higher Civil Service as an Action Group in Western Political Development, " Joseph La Palombara (der.) Bureaucracy and Political Development Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1963'ün içinde.

bu konuda isrardan vazgeçmiş olsalar gerek. Yukarıda değindiğimiz gibi, ayan ve eşraf ve girişimci ekonomik gruplar, 1950'lerde "iktidara geldikleri" zaman birinci derecede bürokrasinin tarafsızlığı, bir başka deyişle siyasal yaklaşımı üzerinde durmuşlardır. İdari reform konusunda terel sorumluluk, idarecilerin kendilerine kırılmış ve hâlâ da bırakılmaktadır. Evvelce işaret ettiğimiz gibi, özellikle yakın yıllarda, her yeni hükümetin kurulması ile "reform edebiyatı" başlarakta, yeni araştırmalar yapılmakta, sonuçta mesele, ücretler ve maaşlar sorununuda düşünülmektedir. (80)

Yakın tarihlerde sanayicilerin verim ve etkinlik konusuna eğilimleri, endüstriyel faaliyetlerin niteliğinden doğmuş olsa gerektir. Bu faaliyetler, devamlı, dakik ve dikkatli alt yapı hizmetlerine gereksinme gösterir. Sanayicilerin girişimci ekonomik gruplar içinde ancak son yıllarda ağırlıklarını koymaya başladıklarını (81) hatırlarsak, aksamadan çalışan dakik ve dikkatli bir bürokrasinin girişimci ekonomik gruplar açısından neden son yıllara kadar önemli bir sorun olmadığı kolaylıkla ortaya çıkar. Gerek bu olgu, gerekse tek parti döneminde bürokrasinin yumuşak bir ideolojinin uygulama aracı olarak düşünülmesi ve Osmanlı devletinden devralınan bürokratları kesin kontrol altında tutma amacı, bürokratik kurumlaşmada "bürokrasi" boyutuna "rasyonalite" koyutundan daha fazla ağırlık verilmesi sonucunu doğurmuştur.

(80) Balta, İdare Hukuku-I-Genel Konular, s.74.

(81) Ali Gevgilili, "Türkiye'de Kapitalizmin Gelişmesi ve Sosyal Sınıflar," İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi İktisat ve İktisaiyat Enstitüsü, Sosyal Siyaset Konferansları 24. Kitap, İstanbul, 1973'ün içinde, s. 85-86.

Cumhuriyet döneminden evvelki dönemlerden miras kalan ve Cumhuriyet döneminde şimdi söz konusu ettiğimiz faktörlerin etkisi ile devam eden bu olgunun somut görüntülerine kısaca değinerek bu kesimi bitirelim.

Bir kere,uzun yıllar gerek bazı üniversitelerde gerek uygulamada yönetim salt hukuki açıdan görülmüştür. Yönetim içindeki karşılıklı insan ilişkileri,çatışan ya da çakışan doğal gruplar hiç hesaba katılmadığı gibi teknik yönetim usulleri de ancak son yıllarda ele alınmaya başlanmıştır. (82) 1953'de Türkiye ve Orta Doğu Arme İdaresi Enstitüsü'nün ilk çalışma yılı için rapor hazırlayan Birleşmiş Milletler uzmanları,öğrencilerin daha önceki hukuki öğrenimleri yüzünden yönetim bilimi uzmanlık konularını kavramakta güçlük çekeceklerini belirtmişlerdir..Paporda ayrıca "görmüş geçirmiş yöneticilerin önlerine gelen sorunlarda çoğunlukla,"bir kanun var,"diye cevap verdikleri ve gerçek durumdan çok hukuki duruma göre hareket ettiklerine" işaret edilmiştir.(83) Bürokrasinin geleneksel düşünüş ve davranış kalıplarınının (84) da bu tür bir eğitimin etkisini pekiştirmesi beklenir.

Söz konusu eğitim türü ve bürokrasi içinde geçirilen sosyalizasyon

(82) Onaran,Yönetici Sınıfın Eğitimi: Belçika,Fransa,İngiltere ve Türkiye'de,s.23.

(83) C.Heckscher,J.H.Texter,C.J. Lochman ve L.J.Rodger,"Report on the Establishment of the Institute of Public Administration for Turkey and the Middle East" Ankara:Institute of Public Administration in Turkey,Ibid.,s.23'de anılmaktadır.

(84) Cemal Mıhçıoğlu,"Türkiye'de Yüksek Kademe Yöneticilerinin Eğitimi," Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi (Faziran,1968) s.39.

sürecinin, bürokratların değerlerine ve tutumlarına yansıdığını görüyoruz. Matthews, 1955'de, genç ve müstakbel idarecilerin %76'sının "azami emniyet ve düşük maaşlı iş nev'ini" tercih ettiğini bulmuştu. (85) Dodd, 1965'de, idarecilerin genellikle mevcut sistemi veri olarak aldıklarını, düzeltilmesi gereken herhangi bir husus görmediklerini bildirmiştir. (86) Bent, 1960'ların sonunda güvence'ye verilen önemin devam ettiğini görmüştür. Anılan yazar aynı araştırmasında inisiyatifin bir değer olarak görülmediğini bulmuş, yeni programlarda çalışmak konusunda bir isteğe rastlanmamıştır. Bent'e göre, Türk bürokrasisi bir "değişim ajanı" değildir. (87) 1972 tarihli İdari Reform Danışma Kurulu raporunda da şu gözlemle karşılaşıyoruz: "İdaremiz genellikle, önceden belirlenen amaçları tüm olanakları en iyi biçimde kullanarak gerçekleştirmeye çalışmak yerine, kurulu düzeni, sadece yerleşmiş biçimsel usullere uymak suretiyle sürdürmek eğilimindedir." (88)

Bu tür bir değer sistemine sahip bürokratların genellikle klâsik,

- (85) A.T.J. Matthews, Yetişen Türk İdarecileri: Genç ve Müstakbel İdarecilerin Mesleki ve Sosyal Tavrıları Hakkında Bir İnceleme Ankara: Türk Tarih Kurumu Basımevi, 1955 (Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi İdari İlimler Enstitüsü Yayını, No.1), s.24. Matthews'ün bu araştırmasının örneklemini, Ankara Siyasal Bilgiler ve Hukuk Fakülteleri ile Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü öğrencilerinin teşkil ettiğini belirtelim.
- (86) C.H.Dodd, "Administrative Reform in Turkey," Public Administration (İlkbahar, 1965), s.83.
- (87) Fredrick T. Bent, "The Turkish Bureaucracy as an Agent of Change," Journal of Comparative Administration (Mayıs, 1969) s.47-51.
- (88) İdarenin Yeniden Düzenlenmesi: İlkeler ve Öneriler Ankara: Sevinç Matbaası, 1972 (Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayını, No.123), s.14.

düzenleyici kamu fonksiyonlarına eğilim gösterdikleri saptanmıştır. (89) Bu olgu ile Mıhçıoğlu'nun üzerinde durduğu bir eğilim arasında ilişki olsa gerektir. Mıhçıoğlu, Türk Kamu bürokrasisinde kanun ve yönetmeliklerin lâfzı ile uygulandıklarını belirtmektedir. (90) İdareciler kendi inisiyatifleri ile yeni bir yorum yapmaya ve yeni bir şey öğrenmeye pek hevesli görünmemektedirler. Armaoğlu ve Birkhead, 1956'da, Siyasal Bilgiler Fakültesi mezunlarına Fakültede ders programlarına hangi yeni derslerin eklenmesinin yararlı olacağını sordukları zaman verilen cevaplar arasında şunlar da bulunmaktadır: protokol kaideleri, daktilo ve steno, Lozan Muahedesi, hitabet, hijyen ve şöförlük. (91)

"Bürokrasi" boyutuna verilen önemin bir başka göstergesi, idari yapımızın otoriter çalışma biçimidir. Onaran, üstlerin rolünün daha çok haklarla, astların rolünün de daha çok ödevlerle nitelendirildiği bir örgüt biçimi tanımının bürokratik kurumlaşmamız bakımından doğru olacağı konusunda bir izlenim olduğunu, kendisinin de bu izlenime katıldığını belirtmektedir. (92) İdarecilerimizde ancak kendilerinde bir şey istendiği

(89) Edwin C. Cohn, Turkish Economic, Social and Political Change: The Development of a More Prosperous and Open Society New York: Praeger, 1970, s. 85-99.

(90) Cemal Mıhçıoğlu, "Development of Senior Administrators in Turkey," Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi (Eylül, 1968), s. 198.

(91) Fahir H. Armaoğlu, ve Guthrie G. Birkhead, Siyasal Bilgiler Fakültesi 1946-1955 Mezunları Hakkında Bir Araştırma Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Anne İdaresi Enstitüsü, 1956, s. 36-37.

(92) Oğuz Onaran, Örgütlerde Karar Verme Ankara: Sevinç Matbaası, 1971 (Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, No. 321) s. 233 ve 234 dip not 19.

zaman onu yerine getirme,aksi takdirde hareketsiz kalma eğilimi vardır.(93)

Bürokrasinin rutin çalışma düzeni,özellikle yaratıcı olması gereken örgütlere,örneğin evvelce değindiğimiz gibi,iktisadi devlet teşekküllerine dahi kâfi otonomi tanınmaması ve danışman rolü oynayacak yardımcı birimlere gereken önemin verilmemesi ile de belli oluyor. Neumark,1949'da tetkik kurullarının gerektiği gibi çalışmadığını ve bunlardan yararlanamadığına işaret etmişti. (94) 1962 yılı plânlı devreye geçiş programı tasarısında her kurumda Devlet Plânlama Teşkilâtı ile karşı karşıya çalışacak plânlama ve koordinasyon birimlerinin kurulması öngörülüyordu.Bugün bu birimlerin yapısı ve çalışma düzeni çok yetersiz görülmektedir. Şaylan, 1969'da, bu birimlerde çalışan idari görevlilerin plâncılardan daha fazla olduğunu, plânlama birimlerine yapılan atamaların taşrada çalışan görevlilerin merkeze (büyük şehire) gelmesini sağlayan bir ödül olarak tanımlandığını,araştırdığı on dört kurum içinde iki tanesinin yöneylem araştırması, proje analizi gibi modern plânlama yöntemleri kullandığını,bu birimlerin gerçek plânlama görevini yerine getirmekten ziyade Devlet Plânlama Teşkilâtının istediği bilgileri sağlamak ile yetindiklerini saptamıştır.(95)

Mihçioğlu'nun 1968'de işaret ettiği gibi,Türk kamu bürokrasisinde

(93) Fredrick T. Bent, "The Turkish Higher Civil Service," beşinci bölüm.

(94) F. Neumark, Devlet Daire ve Müesseselerinde Fasyonel Çalışma Usulleri Hakkında Rapor Ankara,1949,s.55-56.

(95) Gencay Şaylan, "Türk kamu Yönetiminde Plânlama Birimleri ve Sorunları," Anne İdaresi Dergisi (Eylül,1969),s.80-81.Ayrıca bkz.,İdem, "Üçüncü Beş Yıllık Plân ve İdari Reform," Anne İdaresi Dergisi (Haziran,1973),s.23.

danışman yardımcı birimlerden, rasyonel karar alınmasına yardımcı olmaları için yararlanılmaktadır; bunlar pasif görev olarak kabul edilmektedir. (96) Siyasal iktidarlar, hukuki güvence dolayısıyla işlerine son veremedikleri memurları bu birimlere "sürgün" etmektedirler. (97)

Euraya kadar yaptığımız çözümlemeler, Türkiye'de kamu bürokrasisi- nin tüm olarak hanüz ileri derecede meslekleşmediğini ileri süren Mıhçı- oğlu (98) ve Dicle'nin (99) haklı olduğunu göstermektedir.

Ancak Türk kamu bürokrasisinde ileri derecede meslekleşmeye yol açacak gelişmeler olmamış mıdır? Bugünkü Türk kamu bürokrasisinde, rasyo- nel-üretken özelliklere rastlıyamaz mıyız? Bu soruların cevaplarını şim- di, bu bölümün son kesiminde vermeye çalışacağız.

III. Rasyonel Üretkenlik

Yukarıda bu bölümün giriş kesiminde, Ondokuzuncu yüzyılda maliye ve diplomasi sorunlarının ön plâna çıkması ile sivil bürokrasinin yeni

(96) "Türkiye'de Yüksek Kademe Yöneticilerinin Eğitimi," s.60, dip not 24.

(97) Arif T. Payaslıoğlu, "Yüksek Kademelerde Yıçılma Sebepleri ve Sonuç- ları," Amme İdaresi Dergisi (Mart 1969), s.37-44 ve Cahit Tutum, Türki- ye'de Memur Güvenliği Ankara: Sevinç Matbaası, 1972 (Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayını, No.132), s.109-125.

(98) "Türkiye'de Yüksek Kademe Yöneticilerinin Eğitimi," s.70.

(99) Attila Dicle, "Kamu Yönetimi Nasıl Düzenlenir?" Milliyet (2 Temmuz 1975), s.2.

bir yaklaşıma ve yeteneklere sahip olmaya başladığına, İttihad ve Terakki döneminde sınırlı bir biçimde de olsa sosyo-ekonomik kalkınma konularına ilgi gösterildiğine ve 1930'larda devletçilik politikası ile aynı geleneğin devam ettiğine değinmiştik. Ayrıca 1930'ların başında benimsenen devletçi siyasetin daha sonra gelişen özel sektöre devlet sektöründen manager sağlanmasına yol açtığını ve 1960'ların başından beri sosyo ekonomik kalkınma ve plânlama sorunlarının şimdiye kadar görülmemiş derecede önem kazandığını ilâve etmiştik.

Tanzimat boyunca bürokraside "meslekleşme" ve daha "fonksiyonel" bir yapı haline gelme eğilimlerinin belirdiğine dair bir görüşe Karpata'da rastlıyoruz. Karpata, bürokratların mâli güvencelerinin sağlanması ve sosyal statülerinin ulema ve ordu mensupları ile eşit hale getirilmesi yolunda Sadık Rifat Paşa'nın isteklerini ve Tanzimat ve İslâhat Fermanları ile bürokrasinin sorumlulukları, söz konusu çizgide bir gelişmeye yol açan faktörler olarak görmektedir. (100) Fransızların "grands écoles" geleneğinin, Tanzimat döneminde benimsendiğine evvelce işaret etmiştik. Amaç, "devletin çıkarlarını" koruyacak, iyi eğitim görmüş, bilgili idareci yetiştirmektir. (101) Karpata'nın (102) 1850'ler ile 1860'lara kadar geriye götürdüğü devletçi yaklaşımın kökeni İttihad ve Terakki döneminde daha belirgin olarak görülüyor. Yukarıda, bu dönemde milli ekonomi siyasetine

(100) Kemal H. Karpata, "The Transformation of the Ottoman State, 1784-1908," International Journal of Middle East Studies III (1972), s. 256-58.

(101) Mardin, "Center Periphery Relations: A Key to Turkish Politics?" s. 180.

(102) "Transformation of the Ottoman State, 1789-1908," loc.cit.

heves edildiğine ,müslüman ekonomik girişimciler yaratılmaya çalışıldığına hatta bir "plânlama ve kontrol mekanizması" kurma çabalarına girişildiğine işaret etmiştik. Söz konusu dönemde ayrıca belediye hizmetlerine büyük önem verildiğini,geniş çapta bayındırlık işlerine girişildiğini görüyoruz. Lewis, "Genç Türkler Türkiye'ye hukuk devletini getirememişlerdir,fakat İstanbul'-un kanalizasyon sorununu halletmişlerdir" demektedir. Lewis bu dönemde ayrıca polis örgütünün yeniden düzenlendiğini,itfaiye teşkilâtının, ulaştırma ve su,elektrik ve havagazı hizmetlerinin reorganize edildiğini ilâve ediyor. (103)

Bürokrasinin sosyo-ekonomik sorunlarla ilgilendiği diğer önemli bir dönem,devletçi politikanın benimsendiği 1930'ların ilk yılları ile başlamıştır. Weiker, 1920'lerde bürokrasinin,siyasal gücün merkezileştirilmesi çabalarında önemli rol oynadığını ve geleneksel yerel siyasal güç kaynaklarına karşı bir denge unsuru olduğuna işaret ettikten sonra,1930'larda bürokraasiyi yeni bir fonksiyonunun beklemiş olduğunu belirtmektedir: Bu yıllarda bürokraasi,yerel elitin köylüye vermiş olduğu şeylere köylü tarafından kabul edilecek alternatiflerle çıkabilmelidir. Weiker'a göre,bu gereksinmeyi gören Atatürk,bürokraasiye tamamen yeni bir rol kazandırmaya çalışmıştır. (104) 1930'larda on-bir iktisadi devlet teşekkülü kurulmuştur. 1940'larda sekiz,1950'lerde 13 ve 1961-65 yıllarında ise 4 yeni iktisadi

(103) The Emergence of Modern Turkey,s.228.

(104) Walter F. Weiker,Political Tutelage and Democracy in Turkey:The Free Party and Its Aftermath Leiden: Brill,1973,s.14-17.

devlet teşekkülü kurulmuştur. (105) Özellikle bu kuruluşların kurulması ile, teknik becerilere sahip ve plânlama tekniklerine aşina yeni bir bürokrat tipi gelişmeye başlamıştır. (106) Matthews, 1955'de "mevcut şartlar içinde endüstri kurmak ve geliştirmek işi şimdiye kadar hükümete düşen bir sorumluluk ve imtiyaz olmuştur ve muhtemelen böyle olmakta devam edecektir. Bu itibarla, idareciler için yeni bir mihrak vazifesi meydana gelmiş ve farklı bir idareci zümresi, valiler ve generaller gibi yüksek prestij sahiplerinin yanı başında yer almışlardır" demektedir. (107) 1965'de yapılmış bir araştırma, özel sektördeki managerlerin %35'inin iktisadi devlet teşekkülü kökenli olduğunu saptamıştır. (108) Daha yakın yıllarda, merkezi klâsik bakanlıkların dışındaki yeni bakanlıklar, iktisadi

-
- (105) Leslie L. Roos, Jr. ve Noralou P. Roos, The Managers of Modernization Organizations and Elites in Turkey (1950-1969) Cambridge, Massachusetts : Harvard University Press, 1971, s.266.
- (106) Kemal H. Karpaz, "Structural Change, Historical Stages of Modernization and the Role of Social Groups in Turkish Politics," K.H.Karpaz (Der.) Social Change and Politics in Turkey Leiden: Brill, 1973'ün içinde, s.57. Ayrıca bkz., Lynton K. Caldwell, "Turkish Administration and the Politics of Expediency," William J. Siffin (der.) Toward the Comparative Study of Public Administration Bloomington, Indiana: Indiana University Press, 1959'un içinde.
- (107) Yetişen Türk İdarecileri s.4 Son beş yıllık planlarda da, devletin sosyo-ekonomik kalkınmada sürükleyici rolü ve girişimci niteliği tekrarlanmıştır. Bir özet için bkz., Selçuk Yalçındağ, "Devlet Kesimini Yeniden Düzenleme Çalışmalarının Amacı ve Stratejisi Üzerine," Anne İdaresi Dergisi (Haziran, 1971).
- (108) Nezih Neyzi, "The Middle Classes in Turkey," Karpar (der.) Social Change and Politics in Turkey'in içinde, s.132. Karşılaştırınız : Edward C. Clark, "The Emergence of Textile Manufacturing Entrepreneurs in Turkey, 1804-1968," Basılmamış doktora tezi, Princeton Üniversitesi, 1969, s.92-105.

devlet teşekkülleri ile birlikte,bürokrasi içi sosyal hareketliliğin yendiği kurumlari oluşturmuşlardır. Bu kuruluşların mensupları özel sektör tarafından da aranan kişiler olmuşlardır.(109)

Roos ve Roos,yeni fonksiyonlara ve gereksinmelere tüm kamu bürokrasisinin dikkate değer bir biçimde kendini uyarladığı görüşündedirler. Yazarlar, İçişleri Bakanlığı gibi hayli klâsik bir bakanlıkta dahi,özellikle üst kademelerde,teknik becerilere gereksinmenin kabul edildiğini belirtmektedirler. (110) Dinçer ve Ersoy ise yeni bakanlıkların klâsik bakanlıklara göre, reform tavsiyelerini yerine getirmekte daha başarılı olduklarını ve kendilerini yenileyebilme yeteneği gösterdiklerini ileri sürmektedirler. (111)

İleri derecede meslekleşme, modern bilim verilerine açık uzunca bir eğitimi gerektirir. Atatürk ve arkadaşları, böyle bir eğitim sistemi kurabilmek için çok çaba sarfetmişlerdir. Özellikle eğitim ile modernleşme yahut çağdaş uygarlık arasında görülen yakın ilgi,bu konudaki çalışmaları daha da yoğunlaştırmıştır.

(109) Roos ve Roos, The Managers of Modernization, altıncı bölüm.

(110) Noralou,P. Roos ve Leslie L. Roos,Jr., "Changing Patterns of Turkish Public Administration," Middle Eastern Affairs (Nisan,1968),s.280.

(111) Nabi Dinçer ve Turan Ersoy, Merkezi Hükümet Teşkilâtı Araştırma Projesi (Mehtap) Tavsiyelerinin Uygulanma Durumunu Değerlendirme Araştırması Ankara: Sevinç Matbaası,1974 (Türkiye ve Orta Doğu Anne İdaresi Enstitüsü Yayını,No.143),s.354-55.

Eatılılaşıma,yaratıcı bir bilim zihniyeti ile eşanlamlı görülmüştür.

(112) Pozitivist espri,Türk bürokrasisine sistemli bir şekilde aşılacak istenmiştir.(113)

Bu yaklaşımın sonucu olarak üniversite öğrenimine büyük önem verilmiştir. Heren itiraf edelim ki, ilk aşamada, eğitim çok büyük ölçüde nakilci,normatif ve ideolojik (devrimci) olmuştur. (114) Yukarıda da işaret ettiğimiz gibi, yeni yüksek eğitim kurumları, devrimci ilkeleri somutlaştıracak bir hukuki çerçevenin geliştirilmesine yardımcı olacak ve devrimleri yürütecek bir bürokrat kadro yetiştirilmesine yöneleceklerdi.(115) Nitekim 1945-60 yılları arasında üst kademe yöneticiliği yapmış olan bir grup idareci üzerinde yaptığımız bir araştırmada bu kişilerin siyasal-idari tutumlarında Kemalist ideolojinin izlerine rastlamıştık.(116)

(112) Tunaya,Türkiye'nin Siyasi Hayatında Batılılaşıma Hareketleri,s.127.

(113) Taner Timur, Türk Devrimi:Tarihi Anlamı ve Felsefi Temeli Ankara: Sevinç Matbaası, 1968(Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını,No.252),s.116.

(114) Osman Okyar, "Universities in Turkey," Minerva (Kış,1968),s.223-24 ve Kazamias, Education and the Quest for Modernity in Turkey s.135,147,151 ve 220 vd.

(115) Donald E. Webster," State Control of Social Change in Republican Turkey," American Sociological Review (Nisan,1939),s.247 ve Şerif Mardin, "Türkiye'de Orta Sınıfların Üç Devri," Forum (1 Şubat1957), s.11.

(116) "Political Modernization as Reflected in Bureaucratic Change: The Turkish Bureaucracy and a 'Historical Bureaucratic Empire Tradition,'" International Journal of Middle East Studies (yakında çıkacak). Kemalist ilkelerden olan "reformculuk"un iki değişik yorumu vardır: Bir yoruma göre, Atatürk devrimleri bitmiştir; bundan köyle bütün çabalar o devrimlerin korunmasına yöneltilmek gerekir. İkinci bir yoruma göre ise devrimcilik sürekli; değişen koşullara göre daima yenilikler gereklidir. Söz konusu araştırmamızda deneklerin çok büyük bir çoğunluğunun birinci yorumu benimsediğini gördük. →

Ancak daha yakın yıllarda bürokrasiye teknik beceri kazandıracak bir eğitim felsefesi gelişmeye başlamıştır.Örneğin Siyasal Bilgiler Fakültesinde 1950'lerde , "İstatistik ve Muhasebe gibi âlet niteliğindeki derslerin yanı sıra yönetim sürecini ve yönetimin hukuk dışı yönlerini ele alan modern Kamu Yönetimi konularında dersler konmuş, programa ayrıca çeşitli sosyal ve siyasal bilim konularında da dersler eklenmiştir."(117) 1966 yılında yapılan yeni bir program değişikliği ile ağırlık merkezi Hukuk konularından İktisat ve Siyaset konularına kaydırılmış, yönetim konularına biraz daha geniş bir yer ayrılmıştır. (118)

Bu tür gelişmelerin yanı sıra doğal bilimler alanında eğitime de büyük önem verilmeye başlanmıştır. Presthus, her nekad, 1959'da bürokrasinin sınırlı teknik bilgiye sahip olduğunu ve hukukçuların, tarihçilerin, felsefe ve edebiyat eğitimi görmüş olanların çoğunluğu teşkil ettiğine işaret etmişse de (119) başka yazarlar daha sonraki tarihlerde tamamen aksi doğrultuda bulgular elde etmişlerdir. Bent, yukarıda birkaç defa andığımız araştırmasında, üniversite öğretimi görmüş 276 denekten yalnızca

Bu yüzden burada Kemalizm'den ideoloji olarak bahsediyoruz. Ancak bu anlamda dahi Kemalizm, ancak "yumuşak" bir ideolojidir. Bkz., Şerif Mardin, Din ve İdeoloji Ankara: Sevinç Matbaası, 1969 (Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, No.275), birinci bölüm.

(117) Mıhçıoğlu, "Türkiye'de Yüksek Kademe Yöneticilerinin Eğitimi," s.45.

(118) Ibid., loc.cit.

(119) Robert V. Presthus, "The Social Bases of Bureaucratic Organization," Social Forces 19 (1959), s.107.

6'sının Siyasal Bilgiler,16'sının Hukuk mezunu olduğunu ve ancak toplam 61 denegın sosyal bilimler ve hukuk mezunu olduğunu saptamış ve çok büyük bir yüzdenin temel bilimler,mühendislik,ziraat ve tıp tahsili görmüş olduğunu bulmuştur.(120) Onaran'ın 1967'de basılmış bir çalışmasından,genel yönetim üst kademe görevlilerinin takriben %40'nın doğal bilimler %40'ının ise siyasal bilimler,beşeri bilimler ve hukuk öğrenimli olduğu anlaşılmaktadır.(121)

Bu rakamlar,aynı zamanda,doğal bilimler öğrenimli kişilerin çok büyük oranlarda genel yönetim mevkilerinde görev yaptığını göstermektedir. Bu,Türk kamu bürokrasisinin üzerinde çok durulan bir özelliğidir. Matthews,1955'de, "Türkiye'nin yetişmiş mühendislerinin çoğu devlet hizmetinde bulunmaktadır,ihtimal kendilerinden çok defa idareci olarak da istifade edilmektedir," diye bir tahminde bulunmuştur.(122) Yakın yıllarda Dodd ve Tutum, idari nitelikteki görevlerin teknik formasyon görmüş kişiler tarafından yürütüldüğünü belirtmişlerdir.(123)

(120) "The Turkish Bureaucracy as an Agent of Change," s.53. Ancak Bent'in örnekleminin,İçişleri,Dışişleri ve Maliye Bakanlıklarını kapsamına almadığını belirtelim.

(121) Yönetici Sınıfın Eğitimi: Belçika,Fransa,İngiltere ve Türkiye'de, s.11'deki 3 No.'lu çizelgeden hesaplanmıştır. Ayrıca bkz.,C.E.Dodd, "The Social and Educational Backgrounds of Turkish Officials," Middle Eastern Studies (1965),s.274 Dodd,doğal bilimler öğrenimli kişilerin çok fazla olduğunu söylemektedir.

(122) Yetişen Türk İdarecileri ,s.21.

(123) "The Social and Educational Backgrounds of Turkish Officials," s.274 ve Cahit Tutum,"Yeni Personel Rejimi Üzerine," Amme İdaresi Dergisi (Eylül,1970),s.26.

Rasyonel-üretkenlik ile doğal bilimler öğrenimi arasında zorunlu bir ilişki olduğunu varsaymıyoruz. Aslında dar bir uzmanlık alanına sahip bir kişinin bütün idari kararları yalnızca kendi alanının kalıpları açısından düşünme olanağı çok muhtemeldir. Ancak ülkemiz açısından iki neden, doğal bilimler öğrenimi yapmış kişilerin daha rasyonel-üretken bir tutuma sahip olabileceği konusundaki düşüncemize etken olmaktadır. Bir kere ülkemizde özellikle sosyal bilimlerin siyasaa(policy) yapımında muhtemel katkıları yeni yeni anlaşılmaya başlanmaktadır. O kadar ki, ülkemizde "müspet ilim" deyince,yalnızca doğal bilimler anlaşılmaktadır. Bu durum,her idari kararın,genellikle yalnızca hukuki bir sorun olarak ele alınmasına yol açmaktadır. İkinci olarak,Türk kamu bürokrasisinde, hiyerarşiye verilen öneme rağmen,hiç değilse teknik konularda astlara daha çok otonomi tanınmaktadır. Bent, yukarıda bir kaç defa andığımız araştırmasında,deneklere şu soruyu sormuştur: Ekonomi biliminin verilerini çiğnemek pahasına bir iktisatçı üst'ünün istediği bir raporu hazırlamalı mıdır? Deneklerin yarısından biraz fazlası olumsuz cevap vermişlerdir. Bent bu defa bir sağlık koruma memurunun teknik bakımdan doğru olmayan bir programı üstü istiyor diye uygulamalı mıdır şeklinde ikinci bir sual sormuştur. Buna deneklerin dörtte üçünden fazlası olumsuz cevap vermişlerdir.(124)

Bu kesimi bitirirken özellikle üst kademe yöneticilerinin yüzde yüze yakın bir kısmının yüksek okul mezunu olduğunu belirtelim.(125)

(124) "The Turkish Bureaucracy as an Agent of Change," s.51-52.

(125) C.H. Dodd,Politics and Government in Turkey Manchester:Manchester University Press,1969,s.293.

Türk personel rejiminde eğitim,gerek memuriyete giriş gerekse üst kademelere yükselişte önemli bir faktör olmuştur.

x x x

Sunar,Türk kamu bürokrasisinin "içinde yer aldığı toplum gibi ne 'geleneksel' ne de 'modern' olduğunu fakat "her ikisinin bir karışımı" olduğunu belirtmektedir.(126) Bu ve bundan önceki bölümde üç ideal-tipe ait özelliklerin Osmanlı-Türk bürokratik kurumlaşmasındaki görüntülerini vermeye çalışarak, söz konusu kurumlaşmada,"gelenekselliğin" ve "modernliğin" boyutlarını bu üç ideal tip açısından göstermeye çalıştık. Bu iki bölümde başlıca amacımız,patrimonyal, hukuki-rasyonel ve rasyonel-üretken özelliklerin Osmanlı-Türk bürokratik kurumlaşmasında içiçe bulunduğunu ortaya koymaktı. Üç kategori arasında karşılaştırma yapmak gerekirse, kurumlaşmanın ilk aşamalarında patrimonyal özelliklerin daha egemen olduğu söylenebilir. Batılılaşma süreci içinde hukuki-rasyonel özelliklerin güçlendiği söylenebilir.Rasyonel-üretken özellikler ise hayli yeni bir olgu gibi görünüyor.

Bu çalışmamız, evvelce de belirttiğimiz gibi, bu üç ideal bürokrasi tipine ait özelliklerin bugünkü Türk kamu bürokrasisi bakımından ampirik ve karşılaştırmalı olarak ölçülmesini amaçlamaktadır. Bu konudaki hipotezlerimize ve bulgularımıza geçmeden evvel çalışmamızın metodolojisini sunmak istiyoruz.

(126) İlkay Sunar, State and Bureaucracy in the Politics of Turkey's Development Ankara: Ankara Üniversitesi Basımevi,1974 (Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını,No.377),s.122.

BEŞİNCİ BÖLÜM

AMPİRİK ARAŞTIRMANIN METODOLOJİSİ

Kamu bürokrasimizde patrimonyalizm, hukuki-rasyonellik ve rasyonel üretkenlik'in bugünkü görünümünü karşılaştırmalı bir biçimde saptamak için bu bürokrasi kategorileri ile ilgili ölçekler geliştirdik. Bu ölçeklerden oluşan bir soru kağıdını, amaca yönelmiş tabakalı örnekleme yolu ile seçilmiş idarecilerimize posta ile uyguladık.

Geliştirdiğimiz ölçekler ile idarecilerimizin, söz konusu üç bürokrasi kategorisi bakımından tutumlarını ölçtük. Diğer bir deyişle, idarecilerimizin görece olarak ne ölçüde patrimonyal, ne ölçüde hukuki-rasyonel ve ne ölçüde rasyonel-üretken bir tutuma sahip olduklarını saptamaya çalıştık.

Kişinin tutumu ile davranışı arasında kesin bir ilişki olmadığı bilinmektedir. (1) Bu bakımdan araştırmamızın, idarecilerimizin tutumları ile davranışları arasındaki ilişki ölçüsünde kamu bürokrasisinin gerçek yapısını aksettirdiği açıktır. (2)

(1) Bernard Berelson ve Gary A. Steiner, Human Behavior : An Inventory of Scientific Findings New York: Harcourt, Brace and World, Inc., 1964, s. 576.

(2) Ayrıca doğaldır ki, burada saptadığımız bulgular, deneklerin ölçek maddelerine samimi tepkilerini belirttikleri ölçüde gerçek tutumları yansıtmaktadır.

Diğer taraftan, üçüncü ve dördüncü bölümlerde ikincil kaynaklara dayanarak anahatlarını çizmeğe çalıştığımız bürokratik kurumlaşma biçimi ile bu ampirik araştırma sonucu ortaya çıkan tutumların karşılaştırılması, aşağıda görüleceği gibi ilginç ve öğretici olmuştur.

Bürokrasimizin gerçek işleyişinin ancak katılmalı gözlem yöntemi ile saptanabileceği açıktır. Personel rejimimizin, bu araştırma yönteminin kolaylıkla uygulanmasına izin vermediği bilinmektedir. Bir başka yöntem, az sayıda idareci ile derinlemesine mülâkat olabilirdi. Bu yöntemin posta ile uygulanan anket yöntemine oranla bürokrasinin gerçek yapısını daha iyi ortaya çıkaracağını bilmekteydik. Ancak, ast-üst ilişkileri gibi, "kritik" konuları incelediğimiz için, deneklerimizin mülâkata karşı çekingen davranacaklarını, mülâkatı kabul ettikleri takdirde de samimi olmayan cevaplar verebileceklerini düşündük. (3)

Bu bölümde önce, burada kullandığımız ölçekleri ne şekilde geliştirdiğimizi açıklamaktayız. İkinci olarak örneklemimizi nasıl seçtiğimizi anlatmaktayız. Son olarak, hazırladığımız soru kâğıdının posta ile gönderilmesinde uyguladığımız yöntemi belirtmekteyiz.

I. ÖLÇEKLERİN HAZIRLANIŞI

Bu çalışmamızda, patrimonial, hukuki-rasyonel ve rasyonel-üretken bürokrasi kategorilerinden her birinin otorite ve liyakat boyutları

(3) Onaran ve Şaylan, bu tür güçlüklerle karşı karşıya kalmışlardır. Bkz., Oğuz Onaran, Örgütlerde Karar Verme Ankara: Sevinç Matbaası, 1971 (Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, No.321), s.VII ve Gencay Şaylan, Türkiye'de Kapitalizm, Bürokrasi ve Siyasal İdeoloji

için Likert tipi ölçekler geliştirdik. (4)

Hall, evvelce andığımız bir araştırmasında (5) Weber'in hukuki-rasyonel bürokrasi kategorisinin otorite ve liyakat boyutları için bir seri ölçek maddesi geliştirmişti. Ölçekleme işleminin ilk adımı olarak, (6) Hall'un geliştirdiği bu ölçek maddelerinden Türk kamu bürokrasisi ortamında anlamlı olacaklarını tahmin ettiklerimizi seçtik. Bu maddeleri, Weber'den farklı olarak kavramlaştırdığımız "hukuki-rasyonel" bürokrasi kategorisine uyacak şekilde yeniden formüle ettik. Sonra, bu maddelerden esinlenerek, patrimonial ve rasyonel-üretken bürokrasi kategorilerinin otorite ve liyakat boyutları için de ölçek maddeleri geliştirdik. Böylece her boyut için 10, her kategori için 20 ve üç kategori için toplam 60 madde elde etmiş olduk. (7)

Ankara:Sevinç Matbaası,1974 (Türkiye ve Orta Doğu Anne İdaresi Enstitüsü Yayını,No.140),s.97.

- (4) Udy ve Hall da bürokrasi olgusunu bir sürece üzerinde ölçebilmek için aynı tip ölçekler kullanmışlardır. Bkz., Stanley H. Udy, Jr., " 'Bureaucratic' Element in Organizations: Some Research Findings, American Sociological Review (Ağustos,1958); Richard H. Hall, "The Concept of Bureaucracy : An Empirical Assessment ,"American Journal of Sociology (Temmuz,1963) Neden "boyutsal" bir yaklaşım benimsediğimizi ve bu iki boyutu seçtiğimizi yukarıda birinci bölümde açıklamıştık.
- (5) "An Empirical Study of Bureaucratic Dimensions and Their Relation to Other Organizational Characteristics," Basılmamış Doktora tezi, The Ohio State Üniversitesi,1961.
- (6) Ölçeklerin hazırlanışında takip ettiğimiz yöntem konusunda genel olarak şu eserden yararlandık: Claire Selltiz, Marie Jahoda, Morton Deutsch ve Stuart Cook, Research Methods in Social Relations New York: Holt, Rinehart and Winston, Inc., 1959, s.184-185, 366-370.
- (7) Bkz., Ek-I

Ölçekleme işleminin ikinci aşamasında, her ölçek maddesinin yalnızca ilgili olduğu boyutu ölçüp ölçmediğini kontrol etmek istedik. Bunun için hakemlere müracaat ettik. Bu çalışmamızın dayandığı kuramsal temellere bir ölçüde de olsa aşına olacağını tahmin ettiğimiz 19 hakem seçtik. Bu hakemlere, Ek I'deki ölçek maddelerini gönderdik. Bunu yaparken, yalnızca her maddenin otorite boyutuna mı yoksa liyakat boyutuna mı ait olduğunu belirttik. Hakemlere, her maddenin belli bir bürokrasi tipinin bir boyutunu ölçmesi, diğer tiplerin benzer boyutlarını ölçmemesi gerektiğini ve her maddenin kendilerince hangi bürokrasi tipine ait olması kâzım geldiğini sorduk. (8) Hakemlerin bu tasnifi yapabilmeleri için, onlara aynı zamanda, yukarıda ikinci bölümde sunduğumuz her bürokrasi tipine ait uygulamaya dönük tanımları gönderdik. Tasnifi kolaylaştırmak için de basılmış bir form temin ettik. (9)

19 Hakemden 17'si maddeleri tasnif ederek bize iade etti. (10)

-
- (8) Bu yöntemi uygularken şu makaleden esinlendik: Oğuz Arı ve Z.L. Treguboff, "Siyasal Demeçlerde Tefsirin Hususiyetleri," İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası (Nisan-Eylül, 1962), s. 260-271.
- (9) Ek II a'da hakemlere gönderdiğimiz mektup yer almaktadır. Ek II b'de hakemlerin maddeleri tasnif edebilmelerini kolaylaştırmak için kendilerine gönderdiğimiz form bulunmaktadır. Uygulamaya dönük tanımları ikinci bölümde verdiğimiz için, hakemlere gönderdiğimiz belgelerin bu bölümünü tekrar sunmuyoruz. Yine bu belgeler arasında gönderdiğimiz ve ilk geliştirdiğimiz tüm ölçek maddelerini yalnızca otorite ve liyakat boyutlarına göre tasnif ettiğimiz belgeyi de burada vermiyoruz. Bu belgenin Ek I'den tek farkı, maddelerin patrimoniyel, hukukirasyonel ve rasyonel-üretken bürokrasi tipleri açısından karışık olarak sıralanmış olmasıdır. Bu belgede, otorite boyutuna ilişkin maddeleri 1'den 30'a, liyakat boyutuna ilişkin maddeleri de 31'den 60'a kadar numaraladık. Hakemler, maddeleri, Ek II b'deki form'a yerleştirirken bu numaraları kullanmışlardır.
- (10) Geri kalan iki hakemden bir tanesine mektup ve belgelerin ulaşmamış olduğunu çok geç öğrendik. Diğer hakemden hiç bir haber alamadık.

Bir maddenin bizim düşündüğümüz bürokrasi tipine ait olduğunun geçerliliğini(11) kabul etmek için hakemlerin en az %75'inin o maddeyi bizim düşündüğümüz tipe yerleştirmeleri,ve yine en az %75'inin söz konusu maddeyi bizim düşünmediğimiz bir tipe yerleştirmemeleri gerektiği kuralını kabul ettik. Bu kuralı uygulamadan önce, hakemlerin birbirleri ile ne ölçüde uyuştuğuna baktık. Bunun kaba bir göstergesi,bir maddeyi bizim düşündüğümüz tipten başka bir tipe yerleştirme sıklığı olabiliirdi.Her hakemin kaç defa bu açıdan bizden değişik düşündüğünü hesapladık. En düşük uyumsuzluktan en büyük uyumsuzlığa doğru sıralarsak,şu rakamları elde ettik: 2,3,4,4,4,6,7,7,8,8,10,10,11,11,19 ve 40. Hakemler ortalama 9,5 kere bir maddeyi bizim yerleştirdiğimiz bürokrasi tipinden başka bir tipe yerleştirmişlerdir. Bu ortalama gözönünde tutulursa, 40 defa bizimle uyumsuzluk gösteren hakem diğer hakemlerden de hayli ayrılıyor demektir. Bu hakemin değerlendirmelerini gözönünde tutmamaya karar verdik.(12) Böylece,bir maddenin belli bir bürokrasi tipine ait olduğunun kabul edilebilmesi için geri kalan 16 hakemden en az 12'sinin o maddeyi bizim düşündüğümüz tipe yerleştirmesi, yine en az 12 hakemin söz konusu maddeyi,bizim düşün-

(11) Hakeme müracaat,geçerliliğin,"mantıkla ispatının genişletilmiş şeklidir:" William J.Goode ve Paul K. Hatt,Sosyal Bilimlerde Araştırma Metodları (Çev.Ruşen Keleş) Ankara: Gürsoy Basımevi,1964,s.298.

(12) Bu uygulama için bkz.,E.D.Hinckley,"The Influence of Individual Opinion on Construction of a Scale," Journal of Social Psychology 3(1932),s.283-296 ve C.I.Hovland ve M.Eherif,"Judgemental Phenomena and Scales of Attitude Measurement :Item Displacement in Thurstone Scales," Journal of Abnormal and Social Psychology 4(1952),s.822-832. Her iki kaynak da Selltitz ve Diğerleri,Research Methods in Social Relations,s.364'de anılmaktadır. Selltitz ve Diğerleri, bizim yaptığımız gibi,hakemlere "müşterek kullanabilecekleri kriterler" temin edildiği zaman ölçeklerin geçerliliğinin artacağını belirtmektedirler. Bkz.,Ibid.,s.356.

mediğimiz bir tipe yerleştirmemesi gerekiyordu.

Ek III'de, söz konusu 16 hakemin 60 ölçek maddesi ile ilgili değerlendirmeleri yer almaktadır. Söz konusu Ek'de görüleceği üzere, yukarıda andığımız kuralımıza göre 60 maddeden 52 tanesi hakemler tarafından geçerli bulunmuştur. Daha ayrıntılı olarak belirtmek gerekirse, patrimonial bürokrasi tipinin otorite boyutuna ait 10 maddeden 9'unu liyakat boyutuna ait, 10 maddeden yine 9'unu, hukuki-rasyonel bürokrasi tipinin otorite boyutuna ait 10 maddeden 9'unu, liyakat boyutuna ait 10 maddeden 8'ini ve rasyonel-üretken bürokrasi tipinin otorite boyutuna ait 10 maddeden 9'unu ve liyakat boyutuna ait 10 maddeden 8'ini kullanabileceğimiz anlaşılmıştır. (13)

Hakemlerimiz ölçek maddelerini tasnif ederken, ölçek maddelerinden bazılarının daha başarılı bir biçimde ifade edilebileceğini ifade etmişlerdir. Öte taraftan bazı maddeler, geçerli oy almasına rağmen, üç dört hakem tarafından başka bürokrasi tiplerine de dahil edilmişlerdir. Bu iki hususu gözönünde tutarak, geçer puan alan 52 maddeden 8'ini bu iki noktadan geliştirmeye çalıştık. Bu değişiklikleri, evvelki hakemlerden 3'ünün onayına sunduk ve olumlu cevap aldık. (14)

Ölçeklerin hazırlanmasının üçüncü aşamasında, ölçek maddeleri

(13) Bu aşamada elimine edilen maddeler şunlardır: (I,2), (II,2), (III,5), (IV,9), (V,5), (V,8), (VI,5) ve (VI,9)

(14) Bu maddelerin eski ve yeni şekilleri ve değişiklik nedenleri Ek VI'da yer almaktadır.

arasında iç tutarlılığı sağlamak ve dolayısıyla ölçeğin güvenilirliğini arttırmak için, hakemlerin onayladığı maddelerden oluşan ölçekleri bir ön test ile denedik. (15) Bu ön testin örneklemini olarak, Türkiye ve Orta Doğu Anne İdaresi Enstitüsünde 1974-75 Akademik yılı Kamu Yönetimi Uzmanlık Programına başlıyalı henüz bir hafta olmuş idarecileri aldık. (16) Anılan akademik yılda, bu programa 80 idareci başlamıştı. Bu 80 idareci, geldikleri kurumların dağılımı bakımından birbirlerine çok benzeyen ve 20'şer kişiden oluşan dört gruba ayrılmıştı. (17) Biz bu gruplardan tesadüfi olarak üç tanesini seçtik ve seçilen üç grubu oluşturan 60 idareciye, dördü 9, ikisi 8 maddeden oluşan 6 (Likert tipi 5 seçenekli) ölçekleri uyguladık. (18) Seçenekleri, "Tamamen Katılıyorum," "Katılıyorum," "Kararsızım," "Katılmam" ve "Tamamen Karşı fikirdeyim" şeklinde düzenledik. Deneklerden maddelerde ifade edilen fikirler hakkındaki görüşlerini verilen cevap seçeneklerinden yalnız bir tanesini işaretleyerek belirtmelerini istedik.

(15) Maddelerin iç tutarlılığının sağlanması denilen bu yöntemle ölçek maddelerinin bir ölçüde eşit ayırıcı güce ("discriminating power") sahip olmaları temin edilir. Ancak denekler birbirlerini tutmayan cevaplar verir yahut ölçmeler sırasında farklılıklar ortaya çıkarsa salt bu yöntem ile ölçmenin güvenilirliğini arttırmanın imkânı yoktur. Bu konuda bkz., Selltiz ve Diğerleri, Research Methods in Social Relations, s.186.

(16) Bu konuda Enstitü Genel Müdürüne yazdığımız ve olumlu karşılanan mektup Ek V'de yer almaktadır.

(17) Grupların teşkilinde bu tür bir dağılımın gerçekleştirilmesine özellikle özen gösterildiğini bize program yöneticisi Sayın Fikret Ar ifade etmişlerdir.

(18) Bu 60 idarecinin bakanlıklar itibariyle dağılımı şöyledir: Başbakanlık, Milli Eğitim Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Adalet Bakanlığı, Gümrük ve Tekel Bakanlığı, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, İmar ve İskân Bakanlığı, Bayındırlık Bakanlığı, Ulaştırma Bakanlığı, Çalışma Bakanlığı ve Maliye Bakanlığı. Bu 60 idareci, 3'üncü dereceden 10'ncü dereceye kadar uzanan bir yelpazeyi oluşturmaktadır.

Soru kâğıdının başında, hakemlerin onamadığı maddelerden birini kullanarak, deneklerin görüşlerini soru kâğıdı üzerinde nasıl işaretleyecekleri konusunda bir örnek verdik. (19)

60 denekten 48'i yahut %75'i ön test soru kâğıdını doldurarak bize iade etti. (20) Bu 48 deneğe ait cevapları çözümleyerek, hakemlerin onayladığı 52 madde arasında bir fikre katılanlar ile katılmayanları en iyi ayırdeden maddeleri saptadık. (21) Bunun için önce her deneğin her ölçek için toplam puanlarını hesapladık. Her ölçek için en yüksek puan almış 12 deneği (tüm deneklerin %25'i) ve en düşük puan almış 12 deneği (tüm deneklerin %25'i) tespit ettik. Bilâhâre önce birinci gruba sonra da ikinci gruba dahil deneklerin grup olarak her ölçek maddesi için ayrı ayrı ortalama puanlarını hesapladık. Her madde için iki grubun ortalamaları arasındaki fark, o maddenin dahil olduğu ölçekte yüksek ve düşük puan alan denekleri ayırdetme gücünü bize vermiş oldu. (22)

(19) Ek VI'da ön test'de kullanılan tanıtma yazısı yer almaktadır.

(20) Ön test soru kâğıtlarını program yöneticisi Sayın Fikret Ar'ın aracılığı ve grupların mümeyyizleri eli ile Enstitüde dağıttırdık. Ertesi gün mümeyyizlerin getirdikleri doldurulmuş soru kâğıtlarını Sayın Ar'dan teslim aldık.

(21) Şu kaynak'da anlatılan yöntemi uyguladık: T.W.E. Adorno, E. Frenkel-Brunswick, D.J. Levinson ve R.N. Sanford, The Authoritarian Personality New York: Harper, 1950, Selltitz, Research Methods in Social Relations s.184-186'da anılmaktadır.

(22) Ek VIIa, VIIb, VIIc, VIId, VIIe, VIIf'de, patrimonyal, hukuki-rasyonel ve rasyonel-üretken bürokrasi tiplerinin otorite ve liyakat boyutlarına ait ölçek maddelerinin ayırdedici güçlerine ilişkin puanlar yer almaktadır. Bu çalışmada yer alan bütün nicel (kantitatif) işlemler için, yukarıdaki ölçeklere ait maddelerle ilgili cevap seçeneklerine şu nicel değerler verilmiştir: "Tamamen Katılıyorum:" (5); "Katılıyorum:" (4); "Kararsızım:" (3); "Katılmam:" (2); "Tamamen karşı fikirdeyim:" (1).

İki ortalama arasındaki fark ne kadar büyük ise madde o derece ayırdedici güce sahipti. Farkın büyük olması istendiği ölçüde,ölçek ile ölçmeye çalıştığımız nesnenin sınırlarını (uygulamaya dönük tanımını) daraltıyoruz demektir. (23)

Biz bu çalışmamızda en düşük muhtemel puanın 1.00 ve en yüksek muhtemel puanın 5.00 olacağını gözönünde tutarak,bir maddenin yeterli ayırdedici güce sahip sayılması için söz konusu farkın 0.75 olmasını kâfi gördük. Bu kriteri gözden kaçırmayarak,patrimonyal,hukuki-rasyonel ve rasyonel-üretken bürokrasi tiplerinin otorite ve liyakat boyutları için ilgili ölçek maddeleri içinden en yüksek ayırdedici puana sahip 5'-şer maddeyi saptadık. Böylece bürokrasi tiplerinin alt boyutları ile ilgili olarak 5'şer maddelik 6 ölçek ve bu alt boyutları birleştirerek patrimonyal,hukuki-rasyonel ve rasyonel-üretken bürokrasi tipleri ile ilgili 10'ar maddelik üç ölçek geliştirmiş olduk. (24)

II. ÖRNEKLEM

Yukarıda da belirttiğimiz gibi,bu çalışmamızda amaca yönelmiş tabakalı tesadüfi bir örneklem seçtik. Araştırma ile güttüğümüz gaye,patrimonyal,hukuki-rasyonel ve rasyonel-üretken özelliklerin görelî

(23) Selltitz,Research Methods in Social Relations ,s.186.

(24) 0.75 rakamını kabul ederken ön test'te patrimonyalizm'e ait ortalama puanlar arasındaki aralığın (range) hemen hiç bir zaman 2.00'dan yüksek olmadığını da gözönünde tuttuk. Daha sonraki bulgularımız da aynı sonucu vermiştir. Ek VII'de yukarıdaki aşamalardan geçerek elde ettiğimiz ve bu çalışmamızda kullandığımız bürokrasi boyutlarına ait ölçekler topluca verilmektedir.

durumunu yalnızca tüm kamu bürokrasisi bakımından saptamak değildi. Aşağıda altıncı bölümde bu çalışmanın hipotezlerini sunarken rasyonelini açıklayacağımız üzere, diğer bazı değişkenlerin yanında bürokrasinin yerine getirdiği fonksiyonun türü (klâsik fonksiyonlar, sosyo-ekonomik kalkınmaya ilişkin fonksiyonlar), temel faaliyet nev'i ("teknik" faaliyetler, "teknik olmayan" faaliyetler) ve fonksiyon ve faaliyeti yürüten birimin çeşidi (esas birim, danışma birimi) ile bu özellikler arasında ilişki olabileceğini düşündük ve örneklemimizin bu değişkenleri dengeli bir şekilde yansıtmasına özen gösterdik. Bu noktadan hareketle, esas itibariyle klâsik ve sosyo-ekonomik kalkınmaya ilişkin fonksiyon gördüğünü düşündüğümüz 6'şar bakanlık seçtik. Her iki grupta da esas itibariyle "teknik" ve "teknik olmayan" faaliyetleri yürüttüğünü düşündüğümüz 3'er bakanlığın bulunmasına dikkat ettik. (25)

İçişleri, Maliye, Milli Eğitim, Bayındırlık, Ulaştırma ve Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlıklarını klâsik fonksiyonları yürüten bakanlıklar olarak aldık. (26) Bu bakanlıklar arasında ilk üç bakanlığın teknik

(25) Bu çalışma bakımından teknik faaliyet, daha çok doğal bilimler öğrenim kaynaklı idarecilerin yürüttükleri faaliyet olarak anlaşılmalıdır.

(26) Maliye Bakanlığının sosyo-ekonomik kalkınmaya ilişkin fonksiyonu olduğu bilinmektedir. Ancak bu Bakanlığın tüm faaliyetleri gözönünde tutulursa temel fonksiyonunun klâsik olduğu düşünülebilir. Ayrıca Planlı Kalkınma dönemine girildiğinden beri bu bakanlığın kalkınmaya ilişkin faaliyetlerinden bir kısmı Devlet Planlama Teşkilâtınca üstlenilmiştir. Tunaya da, Maliye Bakanlığının 1960'ların başından itibaren teknokrasi görünümü kaybetmeye başladığı görüşündedir. Bkz., Tarık Zafer Tunaya, "Sosyal Araştırmaların Devlet Planlama Teşkilâtınca Kullanılması ve Değerlendirilmesi," Türkiye'de Sosyal Araştırmaların Gelişmesi Ankara:Doğuş Matbaacılık Ltd., 1971 (Hacettepe Üniversitesi Nüfus Etütleri Yayını, D-11)'in içinde, s.201.

olmayan faaliyetler,son üç bakanlığın ise teknik faaliyetler yürüttüğünü düşündük. Turizm ve Tanıtma, Çalışma,Gençlik ve Spor,Enerji ve Tabii Kaynaklar, Sanayi ve Teknoloji ve İmâr ve İskân Bakanlıklarını sosyo-ekonomik kalkınmaya ilişkin faaliyetleri yürüten bakanlıklar olarak ele aldık. Bu bakanlıklar arasında ilk üç bakanlığın teknik olmayan, son üç bakanlığın ise teknik faaliyetler yürüttüğünü düşündük.

Bakanlıklar içinde esas birim danışma birimi ayırımında Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsünün 1972 tarihli T.C. Devlet Teşkilâtı Rehberi'nden yararlandık. Ancak bu Rehber'in bu konudaki ayırımına tamamen sadık kalmadık.İlgili birimlerin amaçlarını ve temel faaliyetlerini söz konusu Rehber'den yararlanarak saptadık ve bu birimleri bu araştırmanın amaçlarını gözönünde tutarak yeniden tasnif ettik. Birincil görevleri, bakanlığın temel amaçlarını gerçekleştirci faaliyetleri bilfiil yürütmek olan birimleri esas birim olarak aldık.Birincil görevleri,bilgi toplama,araştırma ve plânlama olan birimleri danışma birimi olarak kabul ettik.

Danışma birimlerini seçerken bu birimlerin muhakkak yukarıdaki görevleri yerine getirdiği varsayımından hareket etmiyoruz. (27)Bizim

(27) Kaldı ki uygulamada bu iki grup birimi birbirinden ayırmanın son derece güç olduğu bu ayırtımı bizzat yapmaya çalışmış olan Onaran tarafından ifade edilmiştir. Bu birimlerin her zaman danışma hizmeti de yapmadıkları belirtilmiştir. Bkz.Oğuz Onaran,Yönetici Sınıfın Eğitimi:Belçika,Fransa,İngiltere ve Türkiye'de Ankara:Ankara Üniversitesi Yayınevi,1967 (Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Yayını,No. yok),s.112. Ayrıca bkz.,Fikret Ar,"Teşkilâtlandırma ve Problemlerimiz,"Amme İdaresi Dergisi (Aralık 1969),s.78 ve Nabi Dinçer ve Turan Ersoy,Merkezi Hükümet Teşkilâtı Araştırma Projesi (Mehtap)Tavsiyelerinin Uygulanma Durumunu Değerlendirme Araştırması Ankara:Sevinç

amacımız,kendilerine biçimsel olarak yürütücülük ve danışmanlık görevi verilmiş birimlerin üyelerinin bu çalışmada kullandığımız bürokrasi kategorileri açısından tutumlarını saptamaktır.(28)

Araştırmamızın evreni olarak,yukarıdaki kriterlere göre seçtiğimiz birimlerde,(29) 1.dereceden 15.dereceye kadar görev yapan memurları aldık. Bu çalışmamızda Türk kamu bürokrasisinin tümü hakkında bir fikir edinmek istediğimiz için araştırmanın evrenini üst kademe yöneticileri ile sınırlandırdık(30). Ancak,aşağıda altıncı bölümde görüleceği üzere,bu çalışmamızda ele aldığımız konularda "üst kademeler"le "alt kademeler" arasında bir fark olup olmadığını saptamaya çalıştık. "Üst kademe"ve "alt kademe" ibarelerini tırnak içinde kullanıyoruz,çünkü uygulamada bu ayrımlar da hayli biçimsel kalmaktadır. Türkiye'de yakın zamanlara kadar üst,orta ve alt kademe yöneticiliği diye bir ayırım yapılmamıştır.(31) 1327 sayılı Kanunla

Matbaası,1974 (Türkiye ve Orta Doğu Anne İdaresi Enstitüsü Yayınları, No.143),s.352. Yukarıda üçüncü bölümde özellikle üst kademe danışma birimlerinin bir "sürgün" yeri olarak da kullanıldığını belirtmiştik.

(28) "Esas birim" ve "danışma birimi" sözcüklerini,T.C.Devlet Teşkilâtı Rehberi (1972)'den aldık. İngilizce "line" ve "staff" (Fransızca "ligne" ve "état-major") sözcüklerinin karşılıkları olan bu sözcükler yerine literatürde "eylemci" ve "destek" (yahut "kumay") sözcükleri de kullanılmaktadır. Ekz.,Herbert A. Simon,Donald W.Smithburg ve Victor A.Thompson,Kamu Yönetimi (Çeviren Cemal Mıhçıoğlu) Ankara:Ankara Üniversitesi Basımevi,1973(Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını,No.354,s.259 vd. ve Onaran,Örgütlerde Karar Verme,s.247vd.

(29) Bu birimlerin dökümü Ek IX'da verilmektedir.

(30) Bu anlamda araştırmamızın belki "bürokrat"ların yahut "idareci"lerin değil "memur"ların tutumları ile ilgili olduğu söylenebilir.

(31) Cemal Mıhçıoğlu,"Development of Senior Administrators in Turkey," Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi (Eylül,1968), s.194.

değişen 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 36'ncı maddesine göre,1,2,3,4'ncü derecede yer alan ve devlet için arzettikleri önem ve taşıdıkları yönetim sorumluluğu nedeniyle kendilerine ek gösterge hakkı tanınan görevleri işgal edenler yüksek yönetici sayılmaktadırlar. Ancak bu kriterler bütün bakanlıklarda aynen ve tutarlı bir biçimde uygulanamamıştır.(32) Orta ve alt kademelere ait bir ayırım ise bizim bildiğimize göre yapılmamıştır.

Biz bu çalışmamızda,biraz da keyfi olarak 1-4(dahil) dereceleri üst kademe,5-9(dahil) dereceleri orta kademe ve 10-15(dahil) dereceleri alt kademe olarak aldık. Diğer bir deyişle bu araştırmamızda biçimsel olarak üst,orta ve alt kademelerde görünen idarecilerin tutumlarını saptamaya çalışıyoruz.

Ek IX'da yer alan birimlerdeki idarecileri saptamak için ilgili Bakanlıklardaki personel müdürleri ile temasa geçtik.(33) ve ilgili birimlerdeki idarecilerin isimlerini saptadık. Çizelge 1,ortaya çıkan araştırma evrenini göstermektedir.

(32) Cemil Cem,"Üst Kademe Yöneticileri Üzerinde Bir Sayım Denemesi," (Ankara,1973) Teksir,s.1-29. Ayrıca üçüncü bölüm dip not 151'deki kaynaklara bkz.

(33) Ek X'da ilgili bakanlıkların personel müdürlerine Boğaziçi Üniversitesi İdari Bilimler Bölüm Başkanının yazdığı mektup yer almaktadır.

Çizelge-1

Araştırmanın Evreni

<u>Klâsik Foksiyonlar</u>					<u>Sosyo-ekonomik kalkınmaya İlişkin Fonksiyonlar</u>				
	<u>Bakanlıklar</u>	<u>Esas Birim</u>	<u>n^x</u>	<u>Danışma Birimi</u>	<u>n</u>		<u>Bakanlıklar</u>	<u>Esas Birim</u>	<u>Danışma Birimi</u>
<u>Teknik Olmayan Faaliyetler</u>	İçişleri	94		10		Turizm ve Tanıtma	107		68
	Maliye	980		44		Çalışma	16		8
	Milli Eğitim	249		63		Gençlik ve Spor	92		27
	Toplam	1323	(89)	117	(53)	Toplam	215	(68)	103(50)
<u>Teknik Faaliyetler</u>	Bayındırlık	412		24		Enerji ve Tabii K.	187		15
	Ulaştırma	56		25		Sanayi ve Teknoloji	118		30
	Sağlık	163		9		İmar ve İskân	252		161
	Toplam	631	(83)	58	(36)	Toplam	557	(76)	206(65)

(X)n, her alt evrenden alınan örneklem sayısını göstermektedir.

Çizelgede yer alan dört grup bakanlıktaki esas birimleri ve danışma birimlerini birarada düşünerek 8 alt evren meydana getirdik. Örneğin klâsik fonksiyonu olan ve teknik faaliyette bulunmayan üç bakanlıktaki esas birimleri birarada düşünerek 1323 kişilik bir alt evren elde etmiş olduk. Böylece elde ettiğimiz 8 alt evrenden (ki toplam 3209 kişiden oluşmaktadır), tesadüfi örnekleme yolu ile toplam 510 kişilik bir örneklem seçtik. (34)

(34) Bu örnekleme seçerken şu formülü kullandık:

$$n = \frac{pq}{\frac{pq}{M} + \frac{d^2}{Z^2}}$$

(P), yahut tahmin edilen yüzde değerini 0.5 olarak aldık. Çünkü bir kurum olarak bürokrasi, bundan evvelki araştırmalarda büyük bir örneklilik göstermiştir. Bu konuda bkz., Robert S. Weiss, Statistics in

Bu 510 kişilik örneklemin 8 alt evrene dağılımı Çizelge-1'de her alt evrenin yanında parantez içinde gösterilmektedir.

Posta ile uyguladığımız ankete 345(%67,5) idareci cevap verdi.

Bu sonuç,örnekleminizin %5 hata payı tanıdığını ve %95 güvenilir olduğunu göstermektedir.(35)

III. SORU KAĞIDININ UYGULANMASI

Yukarıda değindiğimiz gibi,soru kağıdımızı (36) posta ile uygula-

Social Research New York:John Wiley and Sons,Inc.,1968,Onikinci bölüm. Yan enterval genişliğini yahut (d) yi 0.1, sapma değerini %95 için 1.96 olarak aldık. Genel olarak bkz.,B.Lawerwitz,"Sampling Theory and Procedures," H.M.Blalock ve A.B.Blalock(der.) Methodology in Social Research New York:McGraw Hill,Book Co.,1968'in içinde.

(35) Bkz.,Herbert Arkin ve Raymond R.Colton,Tables for Statisticians New York:Barnes and Noble Brooks,1963,s.145

(36) Ek VIII'de soru kağıdımızda yer alan ölçekleri vermiştik. Soru kağıdımızda,ayrıca,deneklerin mensup olduğu bakanlığı,birimi,kadro derecelerini,ek göstergeye sahip olup olmadıklarını,hizmet öncesi en son bitirdikleri eğitim müessesesini saptamak üzere sorular bulunmaktaydı. Soru kağıdının ilk sayfasının sol üst köşesinde "BOĞAZİÇİ ÜNİVERSİTESİ İDARİ BİLİMLER BÖLÜMÜ Sosyal Bilimler Şubesi" ibaresi yer almaktaydı. Soru kağıdına, "TÜRK KAMU YÖNETİCİLERİNİN TUTUMLARI" adını verdik. Patrimonyamizm,hukuki-rasyonel ve rasyonel-üretken bürokratik modellerinin otorite ve liyakat ölçeklerine ait maddeler karışık bir sırada sunulmuştu ve şöyle bir giriş bulunmaktaydı:"Aşağıdaki fikirler ile ilgili görüşlerinizi sunulan cevap şıklarından yalnız birini işaretleyerek belirtiniz." Bu ölçekleri bakanlık ve bakanlık içi karar vericilere ait otonomi ölçekleri takip etmekteydi ve EkIXa ve IX b'de verilen sırada sunulmuştu. Son iki ölçekten evvel şu giriş bulunmaktaydı: "Şimdi de doğrudan doğruya görevinizin niteliği ile ilgili birkaç soru sormak istiyoruz. Yukarıdaki durumun aksine burada olması gerekeni değil,mevcut durumu saptamaya çalışmaktayız." Bu bölümü deneklerin çalıştığı bakanlığı,birimi,v.s. saptayan sorular takip etmiştir. Bu son bölümün girişi de şöyle idi:"Son olarak,istatistiki analizlerin yapılabilmesi için siz sayın yöneticilerimiz arasındaki görev türü ve özgeçmiş ile ilgili bazı farkları tes-

dık. Soru kâğıdı ile birlikte bir tanıtma yazısı, (37) üzerinde matbu olarak "Bugün soru kâğıdınızı gönderdim, Gönderen _____" yazısı ve adresimiz bulunan pullu bir kart postal (38) ve yayın listemiz ve pullu, üzerinde adresimiz bulunan bir zarf gönderdik. Soru kâğıdında deneklerimizimizin adını sormadığımız için, soru kâğıdından ayrı olarak postalanmasını istediğimiz kartpostallar vasıtası ile hangi deneklerin soru kâğıdını doldurup bize iade ettiklerini saptadık. Cevap oranı günde bir iki soru kâğıdına düşünce, ikinci defa bütün bu belgeleri gönderdik. "Takip yazısı" göndermeden %50 cevap aldık. Takip sonunda cevap oranı %67,5'a çıktı.

Evreni clušturan idarecilerin isimlerinin saptanması ile soru kâğıtlarının postalanması arasında, bir bakanlıktan diğerine değışmekle birlikte, takriben 35-40 gün geçmiştir. Bu sırada Ecevit (Erbakan) hükümeti istifa etmiş ve Sadi İrmak hükümeti işbaşında bulunmaktaydı. Gerek bu hükümetin idarede atamalara moratoryum koyması, gerekse söz konusu sürenin nispeten kısa olması dolayısıyla örneklemimize dahil ettiğimiz deneklerin eline ulaşamayıp bize geri gelen soru kâğıdı 28, yahut tüm soru kâğıtlarının %5.4 oranında idi. Bu deneklerin yerine aynı bakanlıktan, aynı birimden eşit kadro dereceli idareciler arasından bir başkasını tesadüfi olarak seçtik ve yeni seçilen deneğe soru kâğıdını ve diğer belgeleri gön-

pit etmemiz gerekmektedir. Bu soruların da tamamını cevaplandırarak bu ampirik çalışmanın tamamlanabilmesi için yardımcı olmanızı dileriz. Bu soruların sizin kimliğinizi tespit etmek için sorulmadığını tekrar saygı ile hatırlatırız."

(37) Ek XI'de Tanıtma yazısı yer almaktadır.

(38) Ek XII'de kartpostal örneği yer almaktadır.

derdik. (39)

(39) Soru kâğıdının uygulanması iki hususa dikkatimizi çekmiş bulunmaktadır. Bu çalışmamızda da görüldüğü gibi, biz "bürokrat" "idareci" ve "yönetici" sözcüklerini eş anlamda kullanmaktayız ve bu sözcükler ile tüm memurlara yollamada bulunmaktayız. Oysa, bir denek, kendisinin "yönetici olmadığını" söyleyerek soru kâğıdımızı iade etmiştir. Bir denek "Arkadaşım izindedir, onun yerine ben soru kâğıdınızı doldurup iade ediyorum" diyerek kendisine ait olmayan soru kâğıdını doldurmuştur. Kendisinin ve yerine doldurduğu adayın adını vermediği için, hangi soru kâğıdının bu şekilde doldurulduğunu tespit edemedik. Ancak bu kişinin esas denek ile aynı bakanlık ve birimde ve muhtemelen eşit derecede bulunduğunu düşünerek teselli bulduk. Bu olay, deneklere muhakkak kendilerine ait soru kâğıtlarını doldurmalarını hatırlatmanın gerekli olduğunu göstermektedir. Bu iki noktayı, Türk bürokrasisi üzerinde araştırma yapan araştırmacıların dikkatine saygı ile sunarız.

ALTINCI BÖLÜM

HİPOTEZLER, BULGULAR, YORUMLAR

Bu bölümde ampirik araştırmamızın sonuçları üzerinde duracağız.

Çalışmamızın ilk dört bölümündeki tartışmaların ışığında geliştirdiğimiz hipotezleri, ampirik bulgularımızın destekleyip desteklemediklerini çözümlemeye çalışacağız. Çalışmamızın ilk üç hipotezini şu şekilde geliştirmiştik.

Hipotez I,1 "Türk kamu bürokrasisinde patrimonyal, hukuki-rasyonel ve rasyonel-üretken özellikler içiçe bulunur."

Hipotez I,2 "Türk kamu bürokrasisinde hukuki-rasyonel özellikler en ziyade belirgin, patrimonyal özellikler ikinci derecede belirgin, rasyonel-üretken özellikler ise en az belirgindir."

Hipotez I,3 "Türk kamu bürokrasisinde patrimonyal, hukuki-rasyonel ve rasyonel-üretken bürokrasi tiplerinin otorite boyutları liyakat boyutlarına oranla daha belirgindir."

Birinci hipotez, bu çalışmanın genel kuramsal tartışmalarına ve üçüncü ve dördüncü bölümdeki çözümlemelerimize dayanmaktadır. Geleneksel patrimonyal bürokratik kurumlaşmanın devam edeceğini, ancak "batılılaşıma" ve sosyo-ekonomik kalkınma çabaları sonucu, bürokratik kurumlaşmamızın hukuki-rasyonel ve rasyonel-üretken özellikler kazanacağını ve bu durumun sonucu olarak üçlü bir kurumlaşma örüntüsünün ortaya çıkacağını düşündük.

Üç tip bürokrasiye ilişkin özelliklerin "içiçe" bulunacağını bir hipotez olarak ortaya koyarken bu özelliklerden hiç birinin bürokratik yapımızda çok önemsiz bir yer işgal etmeyeceğini düşünüyorduk.

Öte taraftan, bu özelliklerin eşit oranlarda bir dağılım göstereceklerini de sanmıyorduk. İkinci hipotezimizi bu düşüncelerle geliştirdik. İki yüzyıllı aşkın bir süreden beri Türk kamu bürokrasisine hukuki-rasyonel bir yapı kazandırmaya çalıştığımızı düşünerek, hukuki-rasyonel özelliklerin, en ziyade belirgin özellik türü olarak ortaya çıkacağını tahmin ettik. Rasyonel-üretken özelliklere yol açacak gelişmelerin ise, uzun süre, zaman zaman önem kazandığını ve ancak son on beş yıldır yoğunlaştığını gözönünde tutarak söz konusu özelliklerin en az belirgin özellikler olarak ortaya çıkacağı varsayımını yaptık.

Üçüncü hipotezimiz, bir bakıma ikinci hipotezimizin alt boyutu olarak kabul edilebilir. Patrimonyal ve özellikle hukuki-rasyonel bürokrasi türlerinde, otorite boyutunun işgal edeceği önemi düşünerek ve bu iki tür bürokrasi tipinin Türk kamu bürokrasisinin egemen özellikleri olduğu varsayımından hareket ederek, bürokrasi tiplerinin otorite boyutlarının liyakat boyutlarından daha belirgin olacaklarını bir hipotez olarak ortaya koyduk.

Çizelge 1, üç bürokrasi ideal-tipine ait özelliklerin Türk kamu bürokrasisindeki genel görünümünü vermektedir.

Çizelge-1

Bakanlıkların Bürokrasi İdeal-Tipleri İle İlgili
Ortalama Puanları^x

Bakanlıklar	N.	İdeal Tipler		
		Patrimonyalizm	Hukuki-Rasyonellik	Rasyonel-Üretkenlik
Maliye	61	2,01	3,87	3,91
İçişleri	7	1,63	3,30	4,11
Milli Eğitim	32	1,93	3,50	3,86
Sağlık ve Sosyal Y.	19	2,34	4,11	4,06
Bayındırlık	40	2,11	3,77	3,83
Ulaştırma	15	1,85	3,59	3,77
Turizm ve Tanıtma	34	1,97	3,66	3,85
Çalışma	7	2,56	3,67	3,50
Gençlik ve Spor	32	2,10	3,72	3,74
Enerji ve Tabii K.	19	2,12	3,76	3,95
İmar ve İskân	47	2,06	3,58	3,97
Sanayi ve Teknoloji	25	2,10	3,50	3,72
Toplam	338 Genel ort.	2,04 Genel ort.	3,67 Genel Ort.	3,86

^x Bu ve aşağıdaki Çizelgelerde, idari birimlerin ortalama puanları, o birimdeki deneklerin ilgili bürokrasi ideal-tipi yahut alt boyutu puanlarının aritmetik ortalaması alınarak hesaplanmıştır. Bütün rakamlar en yakın ondaliğa tamamlanmıştır.

Patrimonyalizm-Hukuki-Rasyonellik: S.d.= 674; t-değeri=-26,6110; p<0,0005

Patrimonyalizm-Rasyonel-Üretkenlik: S.d.= 674; t-değeri=-35,5854; p<0,0005

Hukuki-Rasyonellik-Rasyonel-Üretkenlik: S.d.= 674; t-değeri= -3,0944; p<0,005

Bu çizelgedeki bulgular, Hipotez I,1'i yani Türk kamu bürokrasisinde patrimonyal, hukuki-rasyonel ve rasyonel-üretken özelliklerin "içiçe" bulunacaklarına ilişkin tahminimizi kısmen destekler görünmektedir.

Bu konuda ihtiyatlı bir ifade kullanmamızın çeşitli nedenleri var. Bir kere hipotezimiz, ilgili olgunun niteliği gereği, kesinlikle ölçülebilir bir biçimde geliştirilememiştir. Üç bürokrasi tipine ait özelliklerin "içiçe" bulunduğunu gösterecek ve herkesin üzerinde anlaşmaya varacağı bir kriteri bulmanın son derece güç olduğu açıktır. İkinci güçlük, deneklerin ne ölçüde bilinçli ve içten cevaplar verdiklerini saptama konusunda çıkmaktadır. Üçüncü güçlük ise deneklerimizin ne ölçüde "modern" görünmek isteyeceklerini saptama zorunluluğundan doğmaktadır.

Genellikle düşük düzeyde eğitime sahip olanların ve niteliğini çok iyi bilmedikleri konular ile ilgili sorular ile karşı karşıya kalanların olumlu cevap verme eğiliminde oldukları bilinmektedir. (1)

Deneklerimiz, büyük bir yüzde itibariyle yüksek öğrenime sahiptirler. (2) Bu bakımdan ortaya çok sayıda içten olmayan cevabın çıkması beklen-

(1) Örneğin bkz., A. Couch ve K. Kenistan, "Yes-Sayers and Nay-Sayers: Agreeing Response Set as a Personality Variable," Journal of Abnormal and Social Psychology 60 (1960), s. 151-175; N.L. Gage, G.S. Leavitt, G.C. Stone, "The Psychological Meaning of Acquiescent Response Set," Journal of Abnormal and Social Psychology 55 (1957), s. 98-103 ve D. Peabody, "Attitude Concept and Agreement Set in Scales of Authoritarianism, Dogmatism, Anti Semitism and Economic Conservatism," Journal of Abnormal and Social Psychology 63 (1961), s. 1-11. Her üç kaynak da, Çiğdem Kâğıtçıbaşı, "Psychological Approaches to Fertility Behavior in Turkey," Boğaziçi University Journal II (1974), s. 116'da anılmaktadır.

(2) Deneklerimizin takriben %85,9'u yüksek öğrenime, %12,3'ü orta öğrenime (ortaokul ve lise) ve %18'i ilkökul öğrenimine sahiptir. "Takriben" diyoruz, çünkü soru kâğıdımızı cevaplandıran 345 denekten 325'i hizmet öncesi eğitim durumları ile ilgili sorumuzu cevaplandırmışlardır. Yüzdelere, bu 325 denek üzerinden hesaplanmıştır. Bkz., aşağıda Çizelge-14.

nemez. İçten olmayan cevap vermeye neden olan ikinci etkenin, yani çok iyi bilinmeyen konularla ilgili fikirlere olumlu tepki gösterme faktörünün deneklerimizin cevaplarında belli bir ölçüde rol oynamış olması mümkündür.⁽³⁾ Son nokta, yani deneklerimizin "modern" görünmek isteyebilecekleri de ihtimal dahilindedir. Mardin'in işaret ettiği gibi, Türk devrimi birinci derecede değerler alanında oluşturulmaya çalışılmıştır.⁽⁴⁾ Bu yüzden idarecilerimizin değer ve tutumlarının, salt yapısal değişkenler ile açıklanması beklenemez. Söz konusu değer ve tutumların, idarecilerin fonksiyonlarından, uzmanlık alanlarından bağımsız olarak ortaya çıkmış olması mümkündür.

Çizelge'l'deki bulgular, yukarıdaki noktaları da gözönünde tutarsak ne şekilde yorumlanabilir? Özellikle hukuki-rasyonellik ve rasyonel-üretkenlik bürokrasi tipleri puanlarını karşılaştırırsak, kamu bürokrasimizin yapısında birden çok bürokrasi tipine ait özelliklerin yahut tutumların içiçe ve yanyana olduğu söylenebilir. Patrimonyalizm'e ait puanlar görece olarak çok düşük değildir. Bulgularımız, idarecilerimizin patrimonyal uygulamaya hiç değilse kesinlikle karşı çıkmadığını göstermektedir. Böylece Çizelge l'deki bulguların, Hipotez I, l'i kısmen de olsa, desteklediği

(3) Deneklerin cevaplarında bu yüzden ortaya çıkan sapma ("bias"), "dengeli" ölçek maddeleri düzenlenerek giderilmeye çalışılır; ölçek maddeleri yarı yarıya olumlu ve olumsuz ifade taşıyacak şekilde formüle edilir. Biz bu çalışmamızda her ölçek maddesini yalnızca bir bürokrasi tipini ölçecek, diğer bürokrasi tiplerini ise ölçmeyecek şekilde geliştirmek durumunda idik; bu zorunluluk, ölçeklerimizi dengeli bir biçimde geliştirmemizi güçleştirdi.

(4) Şerif Mardin, "Ideology and Religion in the Turkish Revolution," International Journal of Middle East Studies II (1971).

söylenebilir.

Bu yorumun sıhhati,deneklerimizin modern görünme yahut konuya yabancılık gibi faktörlerin etkisi ile gerçek ve içten cevaplar vermeleri oranında artacaktır. Bu noktaların tartışmasına aşağıda dönmek istiyoruz.

Çizelge 1'deki bulgular,Hipotez I,2'yi yâni hukuki-rasyonel özelliklerin en ziyade belirgin,rasyonel-üretken özelliklerin ikinci derecede belirgin,rasyonel-üretken özelliklerin ise en az belirgin olacağı tahminimizi desteklemez görünmektedir. Çizelge 1, deneklerimizin gerçek ve içten cevaplarını yansıttığı ölçüde, Türk kamu bürokrasisinde en belirgin özelliğin rasyonel-üretkenlik,ikinci derecede belirgin özelliğin hukuki-rasyonel ve diğer özelliklerle aralarında önemli bir farkla, en az belirgin özelliğin de patrimonyalizm olduğunu göstermektedir. Üçüncü bölümde ikincil kaynaklara dayanarak yaptığımız çözümlemelerimiz sonucunda Türk kamu bürokrasisinin,uygulamada kuvvetli patrimonyal izler taşıdığı sonucuna varmıştık. Orada göstermeye çalıştığımız patrimonyal uygulamalar karşısında, Çizelge 1'deki bulgular şaşırtıcıdır. Bir olasılıkla, tutumlar ile uygulama arasındaki bu uyumsuzluk,idarecilerin "modern" görünme eğilimlerinin bir sonucudur. Bir diğer olasılık,idarecilerimizin gerçekten "modern" tutumlara sahip olmaları, ancak idare sistemimizin yapısı gereği, bu tutumlarının davranışlarına yansımamasıdır.Roos ve Roos'un işaret ettiği gibi, Türk kamu bürokrasisi kuruluş ve birimlerinin iç işleyişi kesin kontrol altında olup hayli merkeziyetçidir.(5)Bu durumun sonucu

(5) Leslie L. Roos,Jr. ve Noralou P. Roos,Managers of Modernization Organizations and Elites in Turkey (1950-1969) Cambridge,Massachusettes: Harvard University Press,1971,s.67.

olarak, idarecilerimiz, "modern" tutumlarına rağmen, insiyatiften yoksun bırakıldıkları için, eğilimleri ile uyumlu bir davranış içinde olmayabilirler. Bir başka ihtimal de, idarecilerin "modern" tutumlara sahip olmaları, ancak özendirici etkenlerin olmayışı sonucu söz konusu değer ve tutumlarına uygun davranışta bulunmak istememeleri, bu tür davranışın "içlerinden gelmemesidir." Yukarıda üçüncü bölümde de değindiğimiz gibi, idarecilerimiz arasında "suyu kıran da bir taşıyan da " düşüncesinin yaygın olduğu sık sık ifade edilmiştir.

Deneklerin "modern" görünme eğilimleri içinde olup olmadığının göstergelerinden biri, ölçülmeye çalışılan tutum ile ilgili puanların yapay bir şekilde dar bir "aralık" ("range") içinde kümelenmesidir. Böyle bir durumun ortaya çıkıp çıkmadığını saptamak için üç bürokrasi kategorisi ile ilgili olarak tüm deneklerimizin (345 kişi) puanlarının standart sapmalarını ve değişme ("variance") katsayılarını hesapladık ve şu değerleri bulduk: S.S. (Standard Sapma) P (Patrimonyalizm) = 0,6640, D.K. (Değişme Katsayısı) p = 0,3252 ; S.S.H.R. (Hukuki-rasyonellik) = 0,8138, D.K.H.R. = 0,2202 ve S.S.R.Ü. (Rasyonel Üretkenlik) = 0.4924 ve D.K.R.Ü. = 0,1274.

Görüldüğü üzere, rasyonel-üretkenlik ile ilgili puanlar görece olarak dar bir aralığa kümelenmiş durumdadır. Patrimonyalizm ve hukuki-rasyonellik ile ilgili puanlar ise, daha geniş bir aralık içinde dağılmış durumdadırlar. Bu, deneklerimizin gerçekte Çizelge 1'deki durumdan daha az rasyonel-üretken bir tutuma sahip olduklarını gösterebilir. Deneklerimizin, patrimonyalizm ve hukuki-rasyonellik bürokrasi kategorileri ile ilgili olarak ise daha içten cevaplar vermiş olmaları muhtemeldir.

Yukarıda,deneklerin, genel olarak yabancıları konularda olumlu cevap verme eğilimi içinde olacaklarını belirtmiştik. Üçüncü ve dördüncü bölümlerdeki tartışmaların sonucunda da, rasyonel-üretken uygulamanın Türk kamu bürokrasisinde en az belirgin bürokrasi kategorisi olduğu sonucuna varmıştık. Deneklerin cevapları ile ilgili bu saptırma faktörünün de sonuçlarda rol oynamış olması muhtemeldir.

Gerek "modern" görünme çabası gerekse son olarak değindiğimiz faktör,rasyonel-üretkenlikle ilgili puanları yapay olarak bir miktar yükseltmiş olabilir.

Sonuç olarak,Türk kamu bürokrasisinde hukuki-rasyonel tutumun hayli güçlü olduğu söylenebilir. Öte taraftan, patrimonyalizm ile ilgili tutum,bizim tahminimizden daha az kuvvetli,rasyonel üretkenlik ile ilgili tutum ise tahminimizden çok daha kuvvetli olarak ortaya çıkmış bulunmaktadır.

Rasyonel-üretkenliğe ait puanların patrimonyalizm ve hukuki-rasyonellik'e ait puanlardan standart sapma ve değişme katsayısı bakımından ayrılması, bizi bu üç bürokrasi tipi arasındaki ilişkiyi araştırmaya sevk etti. Çizelge 2a ve 2b üç bürokrasi tipi arasındaki ilişkilerin niteliğini vermektedirler.

Çizelge 2a

Üç Bürokrasi İdeal-Tipi Arasında Spearman

Sıralama Korelasyonu Katsayıları

(N=12 Bakanlık)

İdeal Tipler	Patrimonyalizm	<u>İdeal Tipler</u>	
		Hukuki Rasyonellik	Rasyonel Üretkenlik
Patrimonyalizm	1,000		
Hukuki-Rasyonellik	0,664	1,000	
Rasyonel-Üretkenlik	-0,182	0,056	1,000

S.d.= 10; r spearman = 0,505, $p < 0,05$

Çizelge 2b

Üç Bürokrasi İdeal-Tipi Arasında Pearson

Korelasyon Katsayıları

(N= 345 Denek)

İdeal Tipler	Patrimonyalizm	<u>İdeal-Tipler</u>	
		Hukuki Rasyonellik	Rasyonel Üretkenlik
Patrimonyalizm	1,000	0,509	0,064
Hukuki Rasyonellik		1,000	0,102
Rasyonel Üretkenlik			1,000

S.d.= 343; r pearson = 0,122, $p < 0,05$

Aynı doğrultuda bulguların yer aldığı iki Çizelgeye göre, göreceli olarak patrimoniyal özellikler gösteren idarecilerimiz göreceli olarak hukuki-ras-

yonel özellikler de göstermekte, ancak bu idareciler göreceli olarak kuvvetli rasyonel-üretken özellikler taşımamaktadırlar. (6) Bu sonuçlar, Türk kamu bürokrasisi bakımından patrimonyalizm ile hukuki-rasyonellik arasında daha yakın bir ilişki bulunduğunu, rasyonel üretkenliğin ise diğer iki kategori bürokratik özelliklerden ayrıldığını ortaya koymaktadır. Türk kamu bürokrasisinin, üçüncü ve dördüncü bölümlerde değindiğimiz, biçimsellik özelliği hatırlanırsa, bu olguyu yorumlamak kolaylaşır kanısındayız. Kamu bürokrasimizde katı bir hukuki düzenleme geleneği bulunmaktadır. Diğer taraftan, hatır-gönül, çıkar, ihmal, "nemelâzımcılık", fiili kontrol eksikliği, hatta işleri yürütebilmek için kanunun boşluklarından yararlanma, kanunu taraflı uygulama yahut hiç uygulamamaya sık sık rastlanmaktadır.

Hipotez I,3'ün doğruluğunu yani Türk kamu bürokrasisinde patrimonyal, hukuki-rasyonel ve rasyonel-üretken bürokrasi tiplerinin otorite boyutlarının liyakat boyutlarına oranla daha belirgin olacağına dair tahminlerimizi sınamaya çalışırken, son yargımızı da destekleyen bulgular elde ettik. Çizelge 3'de tüm deneklerin üç bürokrasi ideal tipinin otorite ve liyakat boyutlarına ait ortalama puanları yer almaktadır.

(6) Burada göreceli derken, her bürokrasi tipinin kendi içindeki sıralamayı kriter olarak alıyoruz.

Çizelge 3

Üç Bürokrasi İdeal-Tipinin Otorite ve Liyakat
Boyutlarına Ait Ortalama Puanlar
(N=345 Denek)

Boyutlar	Patrimonyalizm	<u>İdeal Tipler</u>	
		Hukuki Rasyonellik	Rasyonel Üretkenlik
Otorite	2,03	3,73	3,73
Liyakat	2,04	3,66	4,00
t değerleri	-0,250	0,868	-0,648
S.d.	688	688	688

x

p < 0,01

(x) Bu ve aşağıdaki Çizelgelerde Çizelge 10 hariç p'nin 0,05'den yüksek değerleri verilmemiştir.

Çizelge 3'e göre, deneklerin yalnızca rasyonel-üretken bürokrasi kategorisinin otorite ve liyakat boyutlarında farklı tutum gösterdikleri ve beklentimize uygun olarak, liyakat boyutunda daha yüksek puan aldıkları anlaşılmaktadır. Patrimonyalizm ve hukuki-rasyonel bürokrasi kategorilerinde ise, otorite ve liyakat boyutları arasında anlamlı bir fark gözlenmemektedir.(7), (8).

Hall ve Udy, Weberyan hukuki-rasyonel bürokrasi kategorisi çerçevesinde, otorite ve liyakat boyutları arasında ters orantılı bir ilişki

- (7) Hukuki-rasyonellik bürokrasi kategorisinin otorite ve liyakat boyutları arasında çok düşük güvenilirlik derecesinde otorite boyutu lehine gözlemlenen fark ise, genel beklentimiz doğrultusundadır.
- (8) Bu sonuç, rasyonel üretken bürokrasi tipine oranla, patrimonyal ve hukuki-rasyonel bürokrasi kategorilerinin otorite boyutlarının liyakat boyutlarından daha belirgin olacağı doğrultusundaki tahminimizin de doğru olmadığını ortaya koymaktadır.

bulmuşlardı. Weberyana hukuki-rasyonel bürokrasi kategorisinde liyakat boyutu, üst düzeyde teknik beceri ve bilgiyi içermektedir. Biz ise, ikinci bölümde belirttiğimiz gibi, bu tür teknik bilgi ve becerinin vurgulanmadığı bir hukuki-rasyonel bürokrasi tipi oluşturduk. Bu bürokrasi tipinin, Türk kamu bürokratlarının tutumlarını en iyi aksettirdiğini de saptamış bulunuyoruz. Türk kamu bürokrasisinde temel karşıtlık, rasyonel-üretkenlik ile patrimonializm ve hukuki-rasyonellik arasında ortaya çıkmaktadır. Otorite ve liyakat ayırımı da, rasyonel-üretken bürokrasi kategorisi çerçevesinde önemli olmaktadır. Deneklerimiz, rasyonel-üretkenliğin liyakat boyutunu özellikle benimsemekte, otorite boyutunu ise aynı derecede desteklememektedirler.

Bu bulgularımız açısından, Hall ve Udy'nin bulgularının Türk kamu bürokrasisi bakımından geçerli olmasının çok muhtemel olduğunu söyleyebiliriz. Ancak onların kullandığı hukuki-rasyonel bürokrasi kategorisinin bizim kullandığımızdan farklı olduğu hususunu gözönünde tutarsak, Weberyana hukuki-rasyonel bürokrasi kategorisini kullanarak, otorite ve liyakat boyutları arasında bir ölçüde bir fark bulmak muhtemeldir. Ancak bizim kullandığımız anlamda hukuki-rasyonellik ile rasyonel-üretkenlik arasındaki nitelik farkı gözönünde tutulursa, otorite ve teknik bilgi ve beceri boyutlarını birlikte alarak Weberyana hukuki-rasyonel bürokrasi kategorisinin uygulamaya dönük tanımını yapmanın ve bir ölçek geliştirmenin anlamlı olmayacağı da ortaya çıkar.

Yukarıda verdiğimiz üç hipotezimizi, kamu bürokrasimizin tümünü gözönünde tutarak geliştirmiştik. Bu üç hipotezi geliştirmek ve sınamak ile

güttüğümüz amaç, bu çalışmada kullandığımız üç bürokrasi kategorisi ve alt boyutlarının Türk kamu bürokrasisindeki genel görünümünü ortaya çıkarmak idi. Söz konusu hipotezleri, bu çalışmada geliştirdiğimiz kuramsal çerçeve ve Osmanlı-Türk bürokratik evriminin niteliğini gözönünde bulundurarak formüle etmiştik. Hem bu hipotezlerin sınanması sonucu elde ettiğimiz bulguların sıhhatini kontrol etmek, hem de söz konusu bürokrasi tip ve alt boyutlarının bürokrasimizdeki görünümünü daha aytıntılı olarak incelemek için aşağıdaki hipotezleri geliştirdik. Bu ikinci kategori hipotezler, yukarıdakilerin aksine, örgüt kuramına dayanmaktadır.

Hipotez II,1 : "Klâsik kamu fonksiyonlarını yürüten bakanlıklarda patri-monyalizm ve hukuki-rasyonellik, sosyo-ekonomik kalkınmaya ilişkin kamu fonksiyonlarını yürüten bakanlıklarda ise, rasyonel-üretkenlik görelî olarak daha belirgindir."

Hipotez II,2 : "Teknik olarak nitelenebilecek faaliyetlerin yoğun olduğu bakanlıklarda rasyonel-üretkenlik, teknik olarak nitelene-miyecek faaliyetlerin yoğun olduğu bakanlıklarda ise pat-rimonyalizm ve hukuki-rasyonellik görelî olarak daha belir-gindir."

Hipotez II,3 : "Danışma birimleri görelî olarak daha belirgin rasyonel-üretken, esas birimler ise görelî olarak daha belirgin pat-rimonyal ve hukuki-rasyonel özellikler gösterirler."

Hipotez II,4 : "Üst kademe idareciler görelî olarak daha belirgin patri-monyal, orta kademe idareciler görelî olarak daha belirgin rasyonel-üretken, alt kademe yöneticiler ise görelî olarak

daha belirgin hukuki-rasyonel özellikler gösterirler."

Hipotez II,5: "Daha büyük bir örgüte sahip bakanlıklarda, hukuki-rasyonellik,rasyonel üretkenliğe oranla daha belirgindir."

Hipotez,II,6 : "Kuruluş tarihi itibariyle daha eski bakanlıklarda,patrimonyalizm ve hukuki-rasyonellik,rasyonel üretkenliğe oranla daha belirgin olarak ortaya çıkarlar."

Bakanlıkların yürüttüğü fonksiyon ile bürokrasi tipleri arasındaki ilgiye ilişkin Hipotez II,1'i ileri sürerken Berger'dan esinlendik. Berger,kişilerin yürüttüğü fonksiyon ile ileri derecede meslekleşme arasında çok yakın bir ilişki bulmuştu. (9) Çizelge 4'de bizim bulgularımız yer almaktadır.

Çizelge 4

Klâsik ve Sosyo-Ekonomik Kalkınmaya İlişkin Fonksiyonu
Olan Bakanlıkların Bürokrasi İdeal-Tiplerine
Ait Ortalama Puanları

Bakanlıklar	N	Patrimonyalizm	<u>İdeal-Tipler</u>	
			Hukuki-Rasyonellik	Rasyonel-Üretkenlik
Klâsik Fonksiyonu Olanlar	187	2,01	3,75	3,84
Sosyo Ekonomik Kalkınmaya İlişkin Fonksiyonu Olanlar	151	2,01	3,56	3,82
t değerleri		0,015	-2,069	-0,388
S.d.		336	336	336
			p < 0,05	

Çizelgede görüldüğü üzere, klâsik kamu fonksiyonu yürüten bakanlıklardaki idarecilerimiz, sosyo-ekonomik kalkınmaya ilişkin kamu fonksiyonu yürüten bakanlıklardaki idarecilere oranla daha belirgin hukuki-rasyonel tutum göstermektedirler. Bu, bizim beklentimiz doğrultusunda bir bulgudur. Ancak bir diğer beklentimizin aksine, iki tür bakanlıklarda çalışan idarecilerimiz arasında patrimonyal ve rasyonel-üretken tutumlar bakımından anlamlı bir fark bulunmamaktadır.

Teknik olan ve olmayan faaliyetler ile bürokrasi tipleri arasındaki ilgiye ilişkin Hipotez II,2'yi ileri sürerken Hall'dan esinlenmiştik.

(10) Bu konudaki bulgularımız Çizelge 5 ve Çizelge 6'da yer almaktadır.

Çizelge 5

Teknik ve Teknik Olmayan Faaliyetleri Yürüten Bakanlıkların
Bürokrasi İdeal-Tiplerine Ait Ortalama Puanları

Bakanlıklar	N	Patrimonyalizm	İdeal-Tipler	
			Hukuki-Rasyonellik	Rasyonel-Üretkenlik
Teknik Faaliyetleri Yürütenler	170	2,04	3,64	3,82
Teknik Olmayan Faaliyetleri Yürütenler	168	1,98	3,68	3,85
	t değerleri	0,711	- 0,466	-0,357
	S.d.	336	336	336

(9) Morroe Berger, Bureaucracy and Society in Modern Egypt: A Study of the Higher Civil Service New York: Russel and Russel, 1967, s.54. Berger'in ileri derecede meslekleşme ölçeğinin, bizim rasyonel-üretkenlik ölçeğine ancak bir ölçüde benzediğini burada tekrarlıyalım. Bkz., Yukarıda birinci ve ikinci bölümler.

(10) Richard H. Hall, "Intra-Organizational Structural Variation:

Çizelge 6

Klâsik ve Sosyo-Ekonomik Kalkınmaya İlişkin Fonksiyonu
Olan Bakanlıklardan Teknik ve Teknik Olmayan Faaliyetleri
Yürüten Bakanlıkların Bürokrasi İdeal-Tiplerine Ait
Ortalama Puanları x

	<u>Bakanlıklar</u>			
	<u>Sosyo-Ekonomik Kalkınmaya İlişkin Fonksiyonu Olanlar</u>		<u>Klâsik Fonksiyonu Olanlar</u>	
	Teknik Faa- liyetleri Yü- rütenler (I)	Teknik Ol- mayan Faa- liyetleri Yürütenler (II)	Teknik Faa- liyetleri Yü- rütenler (III)	Teknik Olmayan Faaliyetleri Yürütenler (IV)
İdeal Tipler	(N=86)	(N=65)	(N=84)	(N=103)
Patrimonyalizm	2,01	2,00	2,05	1,96
Hukuki Rasyonellik	3,51	3,61	3,77	3,73
Rasyonel Üretkenlik	3,84	3,80	3,81	3,87

Hukuki-Rasyonellik I ve III:S.d.168; t-değeri= -1,9720; $p < 0,025$

Çizelge 5'den, salt teknik ve teknik olmayan faaliyet ayırımına göre idarecilerimiz iki gruba ayrıldığı zaman üç bürokrasi tipi arasında hiçbir fark olmadığı anlaşılmaktadır. Çizelge 6'da bakanlıkların fonksiyonu sabit tutulmaktadır. Bu durumda da, teknik olan ve olmayan faaliyetleri yürütenler arasında bir fark görülmemektedir. Bu Çizelgede tek anlamlı fark, sosyo-ekonomik kalkınmaya ilişkin fonksiyonları yürüten bakanlıklar arasında teknik faaliyetlerin yoğun olduğu bakanlıklar ile klâsik kamu fonksiyonları yürüten bakanlıklar arasında teknik faaliyetlerin yoğun olduğu bakanlıklardaki idareciler arasında olup, ikinci grup, daha belirgin hukuki-

rasyonel tutum göstermektedir. Diğer bir deyişle, teknik faaliyetlerin yoğun olup olmasına göre kullandığımız bürokratik kategorilerle ilgili tutumlar bakımından idareciler arasında bir fark gözlenmemektedir; ancak yürütülen fonksiyon bakımından bir fark bulunmaktadır.

Bu bulgumuz, yeni tür fonksiyonlara sahip olma sonucu Türk kamu bürokrasisinin daha klâsik diyebileceğimiz bir bürokrasi kategorisi-hukuki-rasyonellik bakımından farklılaştığını, ilgili yeni uğraşı alanları bakımından daha "fonksiyonel" olan rasyonel-üretkenlik bürokrasi kategorisi bakımından ise farklılaşmadığını ortaya koymaktadır.

Aynı sonuca esas birimler ile danışma birimlerini ve üst, orta ve alt kademe idarecilerini karşılaştırdığımız zaman da varılabilir. Çizelge 7'de, esas ve danışma birimlerindeki idarecilerin üç bürokrasi kategorisine ait ortalama puanları yer almaktadır.

Çizelge 7

Esas ve Danışma Birimlerinin Bürokrasi İdeal-Tiplerine Ait Ortalama Puanları

Birimler	N	<u>İdeal-Tipler</u>		
		Patrimonyalizm	Hukuki-Rasyonellik	Rasyonel-Üretkenlik
Esas	211	2,07	3,70	3,84
Danışma	122	1,93	3,58	3,81
t değerleri		1,620	1,234	0,376
S.d.		331	331	331
		p < 0,05		

Bu çizelgede görüleceği gibi, esas ve danışma birimlerindeki idarecilerimiz yalnızca patrimonyalizm bürokrasi kategorisi bakımından farklılık göstermekte, hukuki-rasyonellik ve rasyonel-üretkenlik bakımından iki grup idareci arasında anlamlı bir fark ortaya çıkmamaktadır. (11) Esas birimlerdeki idarecilerimiz danışma birimlerindeki idarecilere oranla daha patrimonyal bir tutum ile ortaya çıkmaktadırlar ki, bu beklentimiz doğrultusunda bir bulgudur. Biz özellikle rasyonel-üretkenlik bakımından iki grup arasında bir fark bekliyorduk.

Türk kamu bürokrasisindeki danışma birimleri ile ilgili olarak üçüncü bölümdeki açıklamalarımız hatırlanırsa, esas ve danışma birimleri arasında patrimonyalizm bakımından gözlemlenen fark, belki iki tür birimin karar verme süreçlerinde siyasal değişkenlerin değişik ağırlıkta rol oynaması ile açıklanabilir. Yukarıda ikinci bölümde patrimonyal bürokratların bir özelliğinin, siyasal elit karakteristiği göstermeleri olduğuna işaret etmiştik. Üçüncü bölümde ise, Türk kamu bürokrasisi uygulamasında danışma birimlerinin daha çok siyasal sürgün mevkileri olarak kullanıldığından söz etmiştik. Bu açıdan danışma birimlerinin daha az patrimonyal özellik göstermesi beklenebilir bir olgudur.

Daha da ilginç bir bulgu, Çizelge 8'de yer almaktadır.

(11) Hukuki-rasyonellik bakımından ise, çok zayıf bir güvenilirlik derecesinde ($p < 0,15$) bir farklılaşma görülmektedir.

Çizelge 8

Klâsik ve Sosyo-Ekonomik Kalkınmaya İlişkin Fonksiyonu Olan
Bakanlıklarda Esas ve Danışma Birimlerinin Bürokrasi
İdeal-Tiplerine Ait Ortalama Puanları

İdeal Tipler	Bakanlıklar			
	Sosyo-Ekonomik Kalkınmaya İliş- kin Fonksiyonu Olanlar		Klâsik Fonksiyonu Olanlar	
	Esas Birimler (I) (N=93)	Danışma Birimleri(II) (N=63)	Esas Birimler(III) (N=117)	Danışma Birimleri(IV) (N=60)
Patrimonyalizm	2,08	2,02	2,06	1,83
Hukuki-Rasyonellik	3,63	3,54	3,75	3,63
Rasyonel-Üretkenlik	3,86	3,80	3,83	3,83

Patrimonyalizm III-IV: S.d. 175 ; t-değeri = 1.88; $p < 0,05$

Çizelge 8'de bakanlıkların fonksiyonu sabit tutularak esas ve danışma birimlerindeki idarecilerin üç bürokrasi kategorisi ile ilgili ortalama puanları verilmektedir. Çizelge'de görüldüğü gibi, yalnızca klâsik fonksiyonu olan bakanlıkların esas ve danışma birimlerindeki idareciler patrimonyalizm bakımından farklılaşmakta, sosyo-ekonomik kalkınmaya ilişkin fonksiyonu olan bakanlıkların esas ve danışma birimlerindeki idareciler bu bürokrasi kategorisi açısından dahi farklılaşmamaktadırlar. (12)

(12) $p < 0,05$ 'den düşük güvenilirlik derecelerini de gözönünde tutarak Çizelge 8'i incelediğimiz zaman farklılaşma etkeni olarak patrimonyalizmi yine hukuki-rasyonelliğin izlediğini görüyoruz:

Patrimonyalizm II-IV; S.d.121; t-değeri = 1,47 ; $p < 0,10$;

Hukuki-Rasyonellik III-IV; S.d.175; t- değeri = 0,88 ; $p < 0,20$;

Hukuki-Rasyonellik I-III; S.d.208; t-değeri = -1,01; $p < 0,15$.

Rasyonel-üretkenlik söz konusu olduğunda p değerleri 0,25'den dahi büyük çıkmaktadır.

Bakanlıkları teknik ve teknik olmayan faaliyetlerin yoğunluğuna göre ayırıp bu iki gruptaki bakanlıkların esas ve danışma birimlerindeki idarecilere bıraktığımız zaman, farklılaşmanın yine patrimonializm ve hukuki-rasyonellik ölçeklerinde ortaya çıktığını görüyoruz. Çizelge 9'da ilgili bulgular yer almaktadır.

Çizelge 9

Teknik ve Teknik Olmayan Faaliyetleri Yürüten Bakanlıklarda
Esas ve Danışma Birimlerinin Bürokrasi İdeal Tiplerine
Ait Ortalama Puanları

İdeal Tipler	<u>Bakanlıklar</u>			
	<u>Teknik Faaliyetleri</u>		<u>Teknik Olmayan Faa-</u>	
	<u>Yürütenler</u>	<u>Yürütenler</u>	<u>liyetleri Yürütenler</u>	<u>Yürütenler</u>
	Esas Birimler (I) (N=99)	Danışma Birimleri (II) (N=62)	Esas Birimler (III) (N=112)	Danışma Birimleri (IV) (N=60)
Patrimonializm	2,04	2,04	2,08	1,80
Hukuki-Rasyonellik	3,65	3,61	3,75	3,55
Rasyonel-Üretkenlik	3,84	3,84	3,85	3,80
Patrimonializm III-IV :	S.d. 170; t-değeri = 2,304 ; p < 0,025			
Patrimonializm II-IV :	S.d. 120; t-değeri = 2,000 ; p < 0,025			
Hukuki-Rasyo- nellik	III-IV : S.d. 170; t-değeri = 1,49 ; p < 0,05			

Çizelgeye göre, teknik olmayan faaliyetlerin yoğun olduğu bakanlıkların esas birimlerindeki idarecilerin danışma birimlerindeki idarecilere oranla hem daha patrimonial hem de daha hukuki-rasyonel tutumlara sahip olduklarını görüyoruz. Birinci grup idarecilerin daha hukuki-rasyonel tutumlara sahip olmaları beklentimiz doğrultusunda bir olgudur. Öte taraf-

tan Çizelge'de, teknik faaliyetlerin yoğun olduğu bakanlıkların danışma birimlerindeki idarecilerin bu faaliyetlerin yoğun olmadığı bakanlıkların danışma birimlerindeki idarecilerden daha hukuki-rasyonel tutumlara sahip olduklarını görüyoruz ki, bu açıklanması güç bir olgudur. Eğer beklentilerimizin arkasındaki varsayımlar yanlış değil ise, bu Çizelgedeki bulguların ya yukarıda söz konusu ettiğimiz saptırma faktörlerinin etkisi altında bulunduğu ya da bürokrasi kategorileri ile ilişkisi olmadığını yukarıda saptadığımız teknik olan ve olmayan faaliyet kriterine dayandığı için tesadüfi olduğu sonucuna varabiliriz.

Idarecilerimizi üst, orta ve alt kademeler diye ayırma tâbi tuttuğumuzda, nispeten zayıf bir güvenilirlik derecesinde, yine patrimonyalizm ve hukuki-rasyonellik ölçeklerinde farklılaşmaya rastlıyoruz. Çizelge 10'da, söz konusu üç kademeyi işgal eden idarecilerin üç bürokrasi kategorisi ile ilgili ortalama puanları yer almaktadır. (13)

-
- (13) Çizelge 10'nun altında verdiğimiz p değerleri bu çalışmada standart olarak kabul ettiğimiz 0,05 güvenilirlik derecesinin altında olduğu için bu çizelgedeki puan dağılımını metinde yorumlamak istemiyoruz. Çizelgede, alt kademe bürokratlar daha az belirgin patrimonyal tutuma sahip görünmektedirler ki, bu bizim beklentimiz doğrultusundadır. Kraus, üst kademe yöneticileri bakımından patronaj, alt kademe yöneticileri bakımından ise liyakat ilkesinin daha önemli olacağını söylemektedir. Bkz., Wilma R. Kraus, "Toward a Theory of Political Participation of Public Bureaucracies," Administrative Science Quarterly (Haziran, 1971), s.180, 189. Ancak alt kademe bürokratların daha az belirgin hukuki-rasyonel tutuma sahip olmalarını beklemiyorduk. Osmanlı-Türk bürokratik evriminde, alt kademelerin daima yakın bir kontrol altında tutulduklarını düşünerek bu grup idarecilerin bu uygulamaya sosyalle edilmiş olduklarını zannetmiştik. Bu sonuç, alt kademe idarecilerin mevcut uygulamaya tepkisini ifade etmesi de muhtemeldir. Alt kademe idarecilerin görece olarak yüksek rasyonel-üretken puanları, bu idarecilerin yakın kontrol karşısında özlüklerini ve/veya modern görünme saptırmasını ifade edebilir.

Çizelge 10

Üst,Orta ve Alt Kademe İdarecilerinin Bürokrasi
İdeal-Tipleri Ortalama Puanları

Kademeler	N	<u>İdeal-Tipler</u>		
		Patrimonyalizm	Hukuki- Rasyonel	Rasyonel- Üretken
Üst (I)	109	2,08	3,70	3,83
Orta (II)	79	2,06	3,73	3,83
Alt (III)	115	1,90	3,57	3,88

(Patrimonyalizm II-III; S.d.= 186; t-değeri = 1,4308 ; $p < 0,10$

(Hukuki Rasyonellik II-III; S.d.= 192; t-değeri = 1,3184 ; $p < 0,10$

Çizelgede anılan zayıf güvenilirlik derecesinde dahi rasyonel-üretkenlik ölçeğinde idareciler arasında bir farklılaşma olmadığı görülmektedir.

Gerek fonksiyon ve esas-danışman birimi gerekse, daha az zayıf bir güvenilirlik derecesinde de olsa, idari kademe kriterlerine göre idarecilerin genellikle patrimonyal ve hukuki-rasyonellik bürokrasi kategorilerinde farklılaşları ve rasyonel-üretkenlik ölçeğinde birbirlerine çok yakın (ve yüksek) puan almaları, bir taraftan Türk kamu bürokrasisi açısından patrimonyalizm ile hukuki-rasyonelliğin birbirleri ile ilişkili bürokrasi kategorilerini oluşturdukları, rasyonel-üretkenliğin ise Türk kamu bürokrasisinin yapısı bakımından hayli yabancı bir kategoriye teşkil ettiği konusunda yukarıda ileri sürdüğümüz görüşü desteklemektedir.

Yapısal değişkenlerin bürokratik tutumları açıklamada sınırlı nitelikleri, idari birimlerin büyüklüğü ve kuruluş tarihleri ile söz konusu bürokratik tutumlar arasında bir ilişkinin ortaya çıkmaması ile de kanıtlanmaktadır. Çizelge 11'de bakanlıkların büyüklüğü ile bürokrasi kategorileri arasındaki Spearman sıralama korelasyonu katsayıları yer almaktadır.

Çizelge 11

Bakanlıkların Büyüklüğü ve Bürokrasi İdeal-Tipleri
Arasında Spearman Sıralama Korelasyon Katsayıları
(N=12 Bakanlık)

	<u>İdeal-Tipler</u>		
	Patrimonyalizm	Hukuki Rasyonel	Rasyonel Üretken
Büyüklük	0,031	0,352	0,380

S.d.=10 ; r spearman =0,506 ; p < 0,05

Blau ve Scott, (14) örgütün genişliği, Thompson (15) ise örgütteki birim sayısının çokluğu ile Weberyen hukuki-rasyonellik arasında doğru orantılı bir ilişki, Hall ve Title (16) ise her iki değişken açısından ters

(14) Peter M. Blau ve W. Richard Scott, Formal Organizations San Francisco: Chandler, 1962, s. 225-27. Ayrıca bkz., Joseph Bensman ve Bernard Rosenberg, Mass, Class and Bureaucracy Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall, Inc., 1963, s. 268-275.

(15) Victor A. Thompson, Modern Organization New York: Alfred Knopf, 1961, s. 12-15. Ayrıca bkz., Bensman ve Rosenberg, Mass, Class and Bureaucracy s. 265.

(16) Richard H. Hall ve Charles R. Title, "A Note on Bureaucracy and Its Correlates," American Journal of Sociology (Kasım, 1966), s. 269-272.

orantılı bir ilişki olacağını ileri sürmüşlerdir. Çizelge 11'de bizim ne doğru orantılı ne de ters orantılı bir ilişki bulamadığımız ortaya çıkmaktadır.

Çizelge 12'de ise, bakanlıkların kuruluş tarihi ve bürokrasi kategorileri arasındaki Spearman sıralama korelasyon katsayıları yer almaktadır.

Çizelge 12

Bakanlıkların Kuruluş Tarihi ve Bürokrasi İdeal-Tipleri
Arasında Spearman Sıralama Korelasyon Katsayısı
(N= 12 Bakanlık)

	<u>İdeal Tipler</u>		
	Patrimonyalizm	Hukuki- Rasyonel	Rasyonel- Üretken
Kuruluş Tarihi	0,077	-0,195	-0,223

S.d. = 10; r spearman = 0,506; p < 0,05

Pugh ve diğerleri, (17) yeni örgütlerde merkeziyetçilik ve katı bir hiyerarşi eğilimi bulmuşlar, Hall ise (18) bu değişken ile Weberyen hukuki-rasyonellik arasında bir ilişki bulamamıştı. Çizelge 12'deki bulgular, Türk

(17) D.S.Pugh ve Diğerleri, "The Context of Organization Structures," Wolf V.Heydebrand (der.) Comparative Organizations: The Results of Empirical Research Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall, Inc., 1973, s.67.

(18) Richard H. Hall, "An Empirical Study of Bureaucratic Dimensions and Their Relation to Other Organizational Characteristics," Basılmamış Doktora Tezi, The Ohio State University, 1961, s.39.

kamu bürokrasisinde bakanlıkların kuruluş tarihi ile idarecilerin bürokratik tutumları arasında da doğru yahut ters orantılı bir ilişki bulunmadığını göstermektedir.

Rasyonel üretkenlik bürokrasi kategorisinin ise,yukarıda işaret ettiğimiz gibi,yalnızca otorite ve liyakat alt boyutlarında idarecilerimiz arasında farklı tutumlara rastlanmaktadır. Fonksiyon ve faaliyet türü gibi yapısal değişkenleri sabit tuttuğumuz zaman,sonuç değişmemektedir. Çizelge 13'de klâsik ve sosyo-ekonomik kalkınmaya ilişkin fonksiyonu olan bakanlıklarda ve teknik ve teknik olmayan faaliyetlerin yoğun olduğu bürokrasi kategorilerinin otorite ve liyakat boyutlarına ait ortalama puanlar yer almaktadır.

Çizelge 13'den anlaşılacağı üzere,yalnızca rasyonel-üretken bürokrasi kategorisinde otorite ve liyakat boyutları bakımından idareciler farklılaşmakta,fonksiyon yahut faaliyet türünün değişik olması durumunda bir değişiklik yapmamaktadır.

Özetlemek gerekirse,yapısal değişkenler ile bürokratik tutumlar arasında sınırlı bir ilişki bulunmaktadır. Yapısal değişkenler arasında (bakanlığın sahip olduğu) fonksiyon ve (esas ve danışma olmak üzere) birim türü ve daha düşük bir güvenilirlik derecesinde hiyerarşik kademe, etkin bağımsız değişkenler olarak görünmekte ve bu değişkenlere göre özellikle patrimonial ve hukuki-rasyonel tutumlar bakımından idareciler arasında farklar ortaya çıkmaktadır. Patrimonializm ve hukuki-rasyonellik

Çizelge 13

Klâsik ve Sosyo-EkOnomik Kalkınmaya İlişkin Fonksiyonu Olan Bakanlıklarda ve Teknik
ve Teknik Olmayan Faaliyetleri Yürüten Bakanlıklarda Bürokrasi İdeal-Tiplerinin Otorite
ve Liyakat Boyutlarına İlişkin Ortalama Puanlar

İdeal-Tipler ve Boyutlar

Bakanlıklar	N	<u>Patrimonyalizm</u>		<u>Hukuki-Rasyonel</u>		<u>Rasyonel-Üretken</u>	
		Otorite Boyutu(I)	Liyakat Boyutu(II)	Otorite Boyutu(III)	Liyakat Boyutu(IV)	Otorite Boyutu(V)	Liyakat Boyutu(VI)
Sosyo-Ekonomik Kalkınmaya İlişkin Fonksiyonu Olanlar	151	2,00	2,02	3,62	3,56	3,68	4,00
Klaşik Fonksiyonu Olanlar	187	2,03	2,04	3,82	3,73	3,76	3,97
Teknik Faaliyetleri Yürütenler	170	2,02	2,10	3,72	3,65	3,74	4,02
Teknik Olmayan Faaliyet- leri Yürütenler	168	2,01	1,96	3,74	3,65	3,73	3,95

Sosyo-Ekonomik Kalkınmaya İlişkin Fonksiyonu Olan Bakanlıklar V-VI: S.d.=300, t-değeri=-3,840 p < 0,0005

Klâsik Fonksiyonu Olan Bakanlıklar V-VI: S.d.=372; t-değeri=-2,602; p < 0,0005

Teknik Faaliyetleri Yürüten Bakanlıklar V-VI: S.d.=338; t-değeri=-3,801; p < 0,0005

Teknik Olmayan Faaliyetleri Yürüten Bakanlıklar V-VI S.d.=334; t-değeri=-2,6491; p < 0,0005

arasında da bir ilişki olduğu anlaşılmaktadır. Bu iki bürokrasi kategorisi ile ilişkili olmayan rasyonel-üretkenlik ise, anılan yapısal değişkenlerden etkilenmemekte,diğer bir deyişle,söz konusu değişkenler idarecilerin rasyonel-üretken tutumlarında farklılaşmaya yol açmamaktadır.

Yapısal değişkenler,idarecilerimizin tutumlarını sınırlı bir şekilde etkiliyorsa,hele rasyonel-üretken tutumlar bu değişkenlerden hiç etkilenmiyorsa varacağımız sonuç ne olacaktır? Yukarıda Mardin'in Türk devriminin birinci derecede değerler alanında oluşturulmaya çalışıldığına işaret ettiğine değinmiştik.(19) Biz de bir başka yerde Osmanlı-Türk bürokratik evriminde özellikle Tanzimattan itibaren yoğunlaşan yapısal-fonksiyonel farklılaşmanın uygun bürokratik tutum ve değerler ile tamamlanamadığını, idarecilerin siyasal elit değer ve tutumları taşımaya devam ettiklerini belirtmiştik.(20)

Söz konusu değer ve tutumların aşılandığı başlıca kurum,yüksek öğrenim müesseseleridir. Yukarıda andığımız çalışmamızda, çeşitli yüksek öğrenim kökenli idarecilerimiz arasında siyasal elit-tutumu bakımından bir fark bulamamıştık. (21)

(19) Bkz.,yukarıda dip not 4.

(20) Bürokratik Yönetim Geleneği:Osmanlı İmparatorluğu ve Türkiye Cumhuriyetinde Gelişimi ve Niteliği Ankara: Oğun Kardeşler Matbaası,1974 (Orta Doğu Teknik Üniversitesi İdari İlimler Fakültesi Yayını,No.23), Sekizinci Bölüm.

(21) Yedinci Bölüm.

Bu düşüncelerin ışığı altında,hizmet öncesi eğitime göre idarecilerimizin bürokrasi kategorilerimizle ilgili ortalama puanlarını saptadık. Çizelge 14'de,bu konudaki bulgularımız yer almaktadır.

Çizelge-14

Hizmet Öncesi Eğitime Göre İdarecilerin Bürokrasi İdeal-Tipleri Ortalama Puanları ^x

Hizmet Öncesi Eğitim	N	<u>İdeal-Tipler</u>		
		Patrimonyalizm	Hukuki-Rasyonel	Rasyonel Üretken
Sosyal Bilimler ^{xx} (I)	86	1,83	3,48	3,79
Beşeri Bilimler ^{xxx} (II)	34	1,97	3,74	4,03
Doğa Bilimleri (III)	63	1,94	3,54	3,87
Eğitim (IV)	61	2,03	3,67	3,72
Orta Öğrenim ^{xxxx} (V)	50	2,14	3,90	3,70

(x) Hukuk,tıp,askeri bilimler ve ilk öğrenim görmüş olan idareciler çok düşük rakamlar ile (sırasıyla 13,5,3,4 ve 6) temsil edildikleri için Çizelgeye dahil edilmemişlerdir.

xx Siyasi Bilimler,İdari Bilimler,İktisat,Maliye,Ticaret

xxx Dil,Edebiyat,Güzel Sanatlar

xxxx Ortaokul ve Lise

I-II	Rasyonel-Üretkenlik:S.d.=118; t-değeri=-2,0986; p < 0,025
I-IV	Patrimonyalizm : S.d.=145; t-değeri=-1,7527; p < 0,05
I-V	Patrimonyalizm : S.d.=134; t-değeri=-2,3414; p < 0,01
I-V	Hukuki-Rasyonellik: S.d.=134; t-değeri=-2,9376; p < 0,005
II-IV	Rasyonel-Üretkenlik:S.d.= 93; t-değeri=-2,7637; p < 0,005
II-V	Rasyonel-Üretkenlik:S.d.= 82; t-değeri=-2,6590; p < 0,005
III-IV	Rasyonel-Üretkenlik:S.d.=122; t-değeri=-1,5285; p < 0,05
III-V	Hukuki-Rasyonellik :S.d.=111; t-değeri=-2,2113; p < 0,01
III-V	Rasyonel-Üretkenlik:S.d.=111; t değeri=-1,5720; p < 0,05

Bu çizelgeden, yapısal değişkenlerden etkilenmeyen rasyonel-üretken tutumların hizmet öncesi eğitime göre farklılaştığını ve bu farkların bir ölçüde açıklanabilir nitelik taşıdığını görüyoruz.

Beşeri Bilimler öğrenimli idarecilerin sosyal bilimler öğrenimli idarecilerden daha belirgin rasyonel-üretken tutuma sahip olması, birincilerin ikinciler kadar devlet çarkının bürokratik gereklerine ve sınırlılıklarına sosyalle olmaya yol açmayacak bir öğrenimden geçmesi ile açıklanabilir. Sosyal Bilimler öğrenimli idarecilerin eğitim ve orta öğrenimli idarecilerden daha az patrimoniyal olmaları da, birincilerin modern devlet yönetimine aşina bir biçimde yetişmelerinin sonucu olsa gerektir. Sosyal bilimler öğrenimli idarecilerin orta öğrenimli idarecilere oranla daha az kuvvetli hukuki-rasyonel tutum göstermelerine gelince, Türk eğitim sisteminde öğrencilerin üniversiteden itibaren milliyetçilik duygularının zayıfladığı ve herşeyi küçümseyen, hafife alan "kinik" ("cynical") duyguların güçlendiği saptanmıştır. (22) Eğitimin sosyal farklılaşmalarda başlıca faktör olduğu Türkiye'de (23) bu olgunun otorite ve kurallara karşı daha az saygılı olmaya yol açması mümkündür. Doğa bilimleri öğrenimli idareci-

(22) Herbert H. Hyman, Arif Payaslıoğlu ve Frederick W. Frey, "The Values of Turkish College Youth," Public Opinion Quarterly (Sonbahar, 1958). Bu aslında sadece Türkiye'ye özgü bir olgu değildir. Bkz., Herbert H. Hyman ve P. B. Sheatsley, "The Authoritarian Personality: A Methodological Critique," R. Christie ve Marie Jahoda (der.) Studies in the Scope and Method of the Authoritarian Personality Glencoe, Ill., The Free Press, 1954.

(23) Frederick W. Frey, "Education: Turkey," Robert E. Ward ve Dankwart A. Rustow (der.) Political Modernization in Japan and Turkey Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1964'ün içinde, s. 229.

lerin eğitim öğrenimli idarecilerden daha rasyonel-üretken,orta öğrenime sahip idarecilerden ise daha az hukuki-rasyonel ve yine daha rasyonel-üretken tutuma sahip olmaları hep beklenecek olgulardır. (24)

Bu çizelgedeki bulgularımızı son derece dikkate değer buluyoruz. Hizmet öncesi eğitim türü,tüm bürokrasi kategorilerine ilişkin tutumlarda farklılaşmaya yol açıyor ve bu farklılaşmalar beklentilerimiz doğrultularında ve açıklanabilir bir nitelik taşıyorlar.

Böylece,Türk kamu bürokrasisinde rasyonel-üretken tutumları,yapısal değişkenlerden ziyade hizmet öncesi eğitim türünün etkilediğini görüyoruz. Bu durumun sonucu olarak,rasyonel-üretkenlik bürokratik yapımızda "fonksiyonel bir dağılım" göstermemektedir. Örneğin,sosyo-ekonomik kalkınmaya ilişkin fonksiyonu olanlar olmayanlara,danışma birimlerinde görev alanlar olmayanlara oranla daha rasyonel-üretken bir tutuma sahip değildirler. İdarecilerin rasyonel-üretkenliği, fonksiyonel değil,soyut bir modernleşme olarak ortaya çıkıyor.

Yukarıda Çizelge 1'de rasyonel üretkenliğin en yüksek puan alan tutum kategorisi olarak belirmesi de bu nedenden olabilir. Türkiye'de idareciler,ikiyüzyılı aşkın bir süredir değer ve tutum düzeyinde yoğun bir şekilde "Batıllılaştırılmaya" çalışılmaktadır. Özellikle 1930'lardan itibaren üniversiteler,böyle bir misyon ile görevlendirilmişlerdir. Cumhuri-

(24) Ozankaya da değişik yüksek öğrenim kurumlarında okuyan öğrencilerin farklı siyasal yönelimlere sahip olduğunu saptamıştır.Bkz.,Özer Ozankaya,Üniversite Öğrencilerinin Siyasal Yönelimleri Ankara:Sevinç Matbaası,1966 (Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını,

yet devrinin siyasal eliti,devrimleri yürütecek ve sürdürececek çağdaş bir kadro kurmaya çalışmıştır. Yüksek rasyonel-üretken puanlar,bu çabaların sonucu olsa gerektir.

Bürokratik yapısal değişkenlerin patrimonyal ve hukuki-rasyonel çizgide tutumları etkilemesi , bu kategori tutumlar ile idarecilerin davranışı arasında daha yakın bir ilişkinin ortaya çıkmasına yol açmış olabilir. Üçüncü ve dördüncü bölümlerdeki Türk kamu bürokrasisi uygulamaları ile ilgili çözümlemelerimiz,bize bu tür bir yorumun doğru olacağı sanısını vermektedir.

YEDİNCİ BÖLÜM

S O N U Ç

I. GENEL KAVRAMSAL GÖZLEMLER

Bu çalışmamız, gelişmekte olan bir ülkede bürokratik "modernleşmeyi," kuramsal yaklaşım ile ampirik araştırmayı birlikte kullanarak saptamayı amaçlamıştır.

Gelişmekte olan ülkelerde kamu bürokrasisi olgusunu incelemek için Riggs kapsamlı bir kuram geliştirmiştir. Riggs'in prizmatik denen kuramı çerçevesinde önce iki uçsal model geliştirilmiştir. Modellerden birinin endüstrileşmiş, diğerinin ise geleneksel bir toplumun kamu bürokrasisini kavramlaştırdığı kabul edilmiştir. Gelişmekte olan ülkeler, geleneksel toplumlardan endüstrileşmiş topluma doğru geçiş hâlinde bulunan toplumlar olarak düşünülmüştür. Riggs prizmatik kuramı ile, her iki modelden bazı unsurlar almuş ve karma, yahut parçalı, diyebileceğimiz bir bürokrasi modeli geliştirmiştir. "Sala" adını verdiğimiz bu bürokrasi modelinin gelişmekte olan ülkeler bürokrasilerinin tipik özelliklerini aksettireceği ileri sürülmüştür. (1)

Riggs'in bu yaklaşımı, Presthus tarafından salt kavramsal olduğu, ileri sürülen hipotezler ampirik alanda sınanmadığı için eleştirilmiştir-

(1) Fred W. Riggs, Administration in Developing Countries: The Theory of Prismatic Society Boston: Houghton Mifflin Company, 1964.

tir.(2) Gerçekten Riggs'in söz konusu iki modelden aldığı unsurların somut durumlarda hangi oranlarda ortaya çıkacağı belli değildi. Daha da önemlisi Riggs, gelişmekte olan ülkelerde rastlanılacak her bürokratik uygulamanın muhakkak modern ve geleneksel izleri birlikte taşıyacağı varsayımından yola çıkıyordu.

Weber'in hukuki-rasyonel bürokratik modelinden yola çıkan Berger, Presthus ve Bent ise esas itibariyle endüstrileşmiş bir toplum için kavramlaştırılmış bir bürokrasi modelini esas almış ve örneğin Mısır'da ve Türkiye'de kamu bürokrasilerinin "modernleşmesini" incelemişlerdir.

İkinci grup yazarlar, az gelişmiş ülkelerin ve giderek bu ülkelerin kamu bürokrasilerinin zorunlu olarak gelişmiş ülkeler kamu bürokrasileri doğrultusunda modernleşeceklerini varsaymışlar ve genellikle iki seçeneğe sahip modeller ile bu ülkeler kamu bürokrasilerinin modernleşip modernleşmediğini, diğer bir deyişle Weber'in hukuki-rasyonel bürokrasisine dönüşüp dönüşmediğini saptamaya çalışmışlardır.

Bu çalışmamızda, Hall (3) ve Udy (4) 'den esinlenerek, bürokrasi

-
- (2) Robert V. Presthus, "Behavior and Bureaucracy in Many Cultures," C.E.Hawley ve R.G. Weintraub (der.) Administrative Questions and Political Answers Princeton: Van Nostrand, 1966.
 - (3) Richard H. Hall, "An Empirical Study of Bureaucratic Dimensions and Their Relations to Other Organizational Characteristics," Basılmamış Doktora Tezi, The Ohio State University, 1961.
 - (4) Stanley H. Udy, Jr., "Bureaucratic Element in Organizations: Some Research Findings," American Sociological Review (Ağustos, 1958).

olgusunu bir sürece olarak aldık. Deneklerin tutumları yapay bir şekilde dar bir aralıkta kümelenmediği durumlarda bürokratik tutumlar gerçekten bir sürece olarak ortaya çıktı.

Çalışmamızda, ayrıca Diamant'dan esinlenerek (5) üç bürokrasi kategorisinden oluşan bir model kullandık. Söz konusu üç bürokrasi kategorisi, tüm olarak Weber'den aldığımız patrimonyalizm, teknik beceri ve bilgi ögesi vurgulanmamak koşulu ile yine Weber'in hukuki-rasyonel ideal tipi (6) ve Ilchman'ın (7) rasyonel-üretken bürokrasi kategorilerinden oluşuyordu. Gerek Weber'in hukuki-rasyonel ideal-tip'inde yaptığımız değişikliğin gerekse hukuki-rasyonel kategori yanında patrimonyal ve rasyonel-üretken kategorilerini de kullanmamızın, elde edilen ampirik bulgular gözönünde tutulursa, isabetli bir karar olduğunu sanıyoruz. Berger, Mısır'da Weberyen hukuki-rasyonellik kategorisini kullanmış ve Mısır idarecilerinin bu ölçekte anlamlı bir biçimde farklı mevkiler işgal etmedikleri hatta bu modelin gelişmekte olan ülkeler bakımından anlamsız olduğu so-

-
- (5) Alfred Diamant, "The Bureaucratic Model: Max Weber Rejected, Rediscovered and Reformed," Ferrel Heady ve Sybil L. Stokes (der.) Papers in Comparative Public Administration Ann Arbor, Michigan: The University of Michigan Institute of Public Administration, 1962'in içinde.
- (6) Weber'den aldığımız her iki bürokrasi ideal-tip'i ile ilgili olarak bkz., Max Weber, Economy and Society : An Outline of Interpretative Sociology (der. Edward A. Shils ve Henry A. Finch), New York: Bedminster Press, 1968.
- (7) Warren Ilchman, "Productivity, Administrative Reform and Anti-Politics: Dilemmas for Developing States," Ralph Braibanti (der.) Political and Administrative Reform Durham, North Carolina: Duke University Press, 1969'in içinde.

nucuna varmıştı. (8) Biz ise söz konusu ideal-tipte yaptığımız değişiklik-ten sonra Türk idarecilerinin kuvvetli hukuki-rasyonel tutuma sahip olduklarını ve özellikle fonksiyon,birim ve hizmet içi eğitim gibi değişkenlere göre bu kategori açısından farklı ve anlamlı tutumlara sahip bulunduklarını saptadık. Üç bürokrasi kategorisini bir arada kullanmamız ve bu kategoriler arasındaki ilişkileri incelememiz sonucu olarak,bir kere değişik fonksiyonlara sahip idarecilerin bu fonksiyonlarına uygun tutumlara sahip olup olmadıklarını saptamak olanağını bulduk. İkinci olarak, bu kategorilerden bazılarının arasında doğru,diğerlerinin arasında ise ters orantı olduğunu gördük. Bu kategori tutumları birinci derecede etkileyen değişkenleri de saptayarak ve bulgularımızı ikincil kaynaklardan saptadığımız uygulama ile karşılaştırarak hangi tür bürokratik tutumlar ile davranışlar arasında daha yakın bir ilişki olacağını tahmin etme olanağına sahip olduk.

Bu bulgularımız Eisenstadt'ın modernleşme süreci içinde geleneklerin canlılıklarını koruyacakları düşüncesi ile (9) Shiner'in birden çok bürokrasi kategorisi ile ilgili olarak güçlü tutumlara sahip olunabileceği görüşünü (10) desteklemektedir. Bulgularımızın Eisenstadt ve Shiner'in

(8) Morroe Berger, " Bureaucracy East and West," Administrative Science Quarterly (Mart,1957).

(9) S.N.Eisenstadt,Tradition,Change and Modernity:The Vision of Modern Societies in Classical Sociology and Contemporary Studies of Modernization and Development New York: Wiley,1973.

(10)L.E. Shiner,"Tradition and Modernity: An Ideal-Type Gone Astray," Comparative Studies in Society and History(Nisan,1975).

hipotezlerine iki yeni boyut da kazandırdığını zannediyoruz. Bir bürokratik kurumlaşma değişik bürokrasi kategorilerinin izlerini taşıyabilir; ancak bu izlerden bazıları görelî olarak bürokratik tutumlarda, diğerleri hem tutum hem de davranışlarda görülebilir. Ayrıca bir bürokratik kurumlaşmada çeşitli bürokratik kategorilerin dağılımı da önemlidir; bürokratik tutum ve davranış ile yürütülen fonksiyon arasında uyum olmasıdır.

Bulgularımız ayrıca Ilchman'ın, Weber'in bürokrasi kategorilerinden ayrı bir kategori-rasyonel-üretken bürokrasi kategorisi kavramlaştırmasının haklı ve faydalı olduğunu göstermiştir. Rasyonel-üretkenlik ile patrimonyalizm ve hukuki-rasyonellik arasında önemli bir nitelik farkı olduğu ortaya çıkmıştır.

II. TÜRK KAMU BÜROKRASİSİNDE GELENEKÇİLİK VE MODERNLEŞME

Osmanlı geleneği, iki yüzyılı aşkın bir süredir devam edegelen Batılılaşma çabalarımız ve devletçilik yıllarından beri giderek yoğunlaşan sosyo-ekonomik kalkınma gayretlerimiz ve bu uğraşıda kamu bürokrasimizin oynadığı aktif rolü gözönünde tutarak Türk kamu bürokrasisinde patrimonyal, hukuki-rasyonel ve rasyonel-üretken özelliklerin birlikte görüleceği varsayımından yola çıkmıştık.

Ampirik bulgularımız bize Türk kamu bürokrasisinin neopatrimonyal bir görünüm içinde olduğu izlenimini vermiştir. Türk kamu bürokrasisi uygulamada, bir anlamda biçimsel de kalsa hukukiliğin çok kuvvetle,

vurgulandığı patrimonyal bir kurumdur. Weberyana kavramlarla ifade etmek gerekirse,Türk kamu bürokrasisi hukuki-patrimonyal bir bürokrasidir. Bürokrasi kapsamlı bir hukuk düzeninin üzerinde oturmakta ancak kurallar bir ölçüde patrimonyal bir espri ile uygulanmaktadır.(11)

Öte taraftan,yürütölen fonksiyondan soyutlanmış rasyonel-öretken bir tutum,Türk kamu bürokrasisinde yaygın bir eğilim olarak ortaya çıkmıştır. Söz konusu tutumu etkileyen en önemli değişken,hizmet öncesi eğitimidir. Rasyonel-öretken tutum,uygulamaya patrimonyal ve hukuki-rasyonel tutum kadar yansımamaktadır.

Rasyonel-öretkenliğin daha çok tutum düzeyinde kalmasının Türk kamu bürokrasisinin merkeziyetçi yapısından yahut yeter derecede özendirici etken olmamasından ileri gelebileceğini sanıyoruz.

Araştırmamızda fonksiyon,birim türü gibi değişkenler bakımından bu bürokrasi kategorisinde idarecilerimizin farklılaşmalarına,bürokratik kurumlaşmamızda,uzman idareci-genel idareci ayırımlarının yapılmaması çeşitli meslek sahiplerinin genel idare mevkilerinde çalışması ve esas birimlerin kendilerinden beklenen esas görevleri çeşitli sebeplerle yerine getirmemeleri de yol açmış olabilir.

(11) Bu nokta Eisenstadt ve Shiner'in kavramlaştırmalarına üçüncü bir boyut getirmektedir. Evrim içinde çeşitli kategorilerin birbirlerini etkiledikleri,bu kategorilerin saf bir biçimde kalmadıkları anlaşılmaktadır.

Türk kamu bürokrasisi, demokratik bir siyasal düzen ve karma ekonomik sistem içinde kendisinden beklenecek role ve niteliklere tamamiyle sahip görünmemektedir. Devam edegelen patrimonyal tutum ve uygulama, bürokrasinin aynı zamanda siyasal elit rolü oynama istemini de yansıtmaktadır. Zaman zaman biçimsel de kalsa kuvvetle vurgulanan hukuki-rasyonellik, sosyo-ekonomik kalkınma misyonunu da yüklenmiş bir bürokrasi için fonksiyonel olamaz. Sosyo-ekonomik kalkınma fonksiyonunu yürüten bakanlıklardaki idareciler, klâsik fonksiyonları yürüten bakanlıklardaki idarecilerden bu noktada çok farklı bir tutum ile ortaya çıkmamaktadır. Hele bürokrasi, Karpat'ın ileri sürdüğü gibi, idare edilenlerden bağımsız sosyo-ekonomik kalkınma felsefesi geliştirme çabasında ise, üst kademelerde de yaygın olduğu görülen hukuki-rasyonel tutum önemli bir kısıtlayıcı faktör olabilir.

x x x

Bu çalışmamız, hem kuramsal plânda yeni bir kavramsal çerçeve geliştirmek hem de bu çerçeveye dayanarak formüle edilen hipotezleri sınamak gibi iki amaca yönelmiştir. Biraz da bu yüzden, ampirik araştırma bölümünde kullanılan örneklemin kapsamı ve değişkenleri sınırlı tutulmuştur.

Çalışmamızın, Türk kamu bürokrasisinin gelenekçiliği ve modernleşmesi konusunda verdiği ipuçları, salt merkezî bakanlıklar ile sınırlanmayan bir örneklem ile kontrol edilmelidir. Klâsik fonksiyon gören bakanlıklardan, sosyo-ekonomik kalkınmaya ilişkin fonksiyona sahip bakanlıklara

ra, iktisadi devlet teşekküllerine ve Devlet Plânlama Teşkilâtı, Devlet İstatistik Enstitüsü gibi teknokrat-uzman kuruluşlara uzanan bir örneklem özellikle rasyonel-üretken tutumlar ile ilgili bulgularımızı kontrol etmek bakımından faydalı olur.

Ayrıca burada tutumlar ile davranışlar arasındaki karşıtlık ile ilgili olarak ileri sürdüğümüz görüşler, olanak bulunup katılmalı gözlem yolu ile kontrol edilmelidir. Davranışları, yalnızca ikincil kaynaklara dayanarak çözümlemek güvenilir sonuçlar vermeyebilir. İkincil kaynaklar, bazı bürokratik özellikleri abartabilirler. Özellikle reform önerisi taşıyan çözümlemelerde bu çok muhtemeldir.

Son olarak şu noktayı belirtelim: Biz bu çalışmamızda belli bakanlıklar ve birimlerdeki idarecileri aldık; bu idarecilerin fonksiyonu ve faaliyetleri konusunda, ilgili bakanlık ve birimin fonksiyonu ve faaliyetlerini resmi kaynaklar yolu ile saptayarak genellemede bulunduk. Kanımızca, bu çalışmamızdaki bulguları sınamak için, iki aşamalı bir araştırma yapmak gerekir. Önce araştırma evrenine giren deneklerin gerçekte yürüttükleri fonksiyonları ve faaliyetleri saptamak, bu evren arasından tabakalı bir örneklem seçmek ve bu örneklem üzerinde geliştirdiğimiz ölçekleri uygulayarak uygun olur. Önerdiğimiz yolun birinci aşamasının gerçekleştirilmesinin güçlüğü çeşitli kişiler tarafından ifade edilmiştir.

ANILAN KAYNAKLAR

- Abadan, Nermin, Bürokrasi Ankara: Ajans Türk Matbaası, 1959 (Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, No. 92-74).
- Adorno, T.W.E. ve Diğerleri, The Authoritarian Personality New York: Harper, 1950.
- Ahmad, Feroz, İttihat ve Terakki, 1908-1914 İstanbul: Sander Yayınları, 1971.
- Akdeniz, Gıyas, "Devlet Teşkilâtının Reorganize Edilmesi," Akademi (Bursa İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Dergisi) (Temmuz, 1973).
- Albrow, Martin, Bureaucracy London: Pall-Mall Press, 1970.
- Almond, Gabriel A. ve G. Bingham Powell, Jr., Comparative Politics: A Development Approach Boston: Little, Brown and Company, 1966.
- Aral, Namık Zeki, "Rasyonel Çalışma," Siyasi İlimler Mecmuası (Temmuz, 1949).
"Teknik ve Siyaset," Siyasi İlimler Mecmuası (Ağustos, 1951).
- Arı, Oğuz ve Z.L. Treguboff, "Siyasal Demeçlerde Tefsirin Hususiyetleri," İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası (Nisan 1962 - Eylül 1962).
- Arkin, Herbert ve Raymond R. Colton, Tables for Statisticians New York: Barnes and Noble Book, 1963.
- Armaoğlu, Fahir ve Guthrie S. Birkhead, Siyasal Bilgiler Fakültesi 1946-1955 Mezunları Hakkında Bir Araştırma Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Anne İdaresi Enstitüsü, 1956.
- Armstrong, John A., "Old Regime Governors: Bureaucratic and Patrimonial Attributes," Comparative Studies in Society and History XIV (1972).
- Atay, Falih Rifki, Çankaya: Atatürk'ün Doğumundan Ölümüne Kadar Bütün Hayat Hikâyesi İstanbul: Doğan Kardeş Matbaacılık Sanayii A.Ş. Basımevi, 1969.

- Aybay, Rona, Karşılaştırmalı 1961 Anayasası - Metin Kitabı İstanbul: Fakülteler Matbaası, 1963 (İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını, No. 219).
- Aydemir, Şevket Süreyya, İkinci Adam: İsmet Paşa, 1884-1938 İstanbul: Remzi Kitabevi, 1968.
Tek Adam: Mustafa Kemal, 1922-1938 İstanbul: Remzi Kitabevi, 1969.
- Babaç, Cemal, "İdare Hayatımızdan Tetkikler 'Sanihat' Hakkında," İdare Der-gisi (Temmuz-Ağustos, 1951).
- Babinger, Franz, "Wazir," Encyclopedia of Islam IV (1929).
- Bahrampour, Firouz, Turkey: Political and Social Transformation New York: Theo. Gaus' Sons, 1967.
- Bailey, Frank Edgar, British Policy and the Turkish Reform Movement: A Study in Anglo-Turkish Relations, 1826-1853 London: Cambridge University Press, 1942.
- Balta, Tahsin Bekir, İdare Hukuku I-Genel Konular Ankara: Ankara Üniversitesi Basımevi, 1970-72 (Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, No. 326).
- Barker, Ernest, The Development of Public Services in Western Europe London: Oxford University Press, 1944.
- Barker, Misyonu, "Türkiye'nin İktisadi Kalkınması Hakkında Rapor," (1951) T.C. Başbakanlık Devlet Personel Dairesi, Hükümete Sunulan Yabancı Uzman Raporları Ankara, 1963'ün içinde.
- Bellah, Robert N., "Religious Aspects of Modernization in Turkey and Japan," Jason L. Finkle ve Richard W. Gable (der.) Political Development and Social Change New York: Wiley, 1968'in içinde.
- Bendix, Reinhard, Max Weber: An Intellectual Portrait Garden City, New York: Doubleday and Company, Inc., 1962.
National-Building and Citizenship: Studies of Our Changing Order New York: John Wiley and Sons, Inc., 1964.
"Bureaucracy," International Encyclopedia of the Social Sciences (New York: MacMillan and Free Free Press, 1968), Cilt II.
ve Guenther Roth, Scholarship and Partisanship: Essays on Max Weber Berkeley: University of California Press, 1971.
- Bennis, Warren, Changing Organizations: Essays on the Development and Evolution of Human Organisation New York: McGraw-Hill Book Co., 1966.
- Bent, Fredrick T., "The Turkish Bureaucracy as an Agent of Change," Journal of Comparative Administration (Mayıs, 1969).

- Berelson, Bernard ve Gary A. Steiner, Human Behavior: An Inventory of Scientific Findings New York: Harcourt, Brace and World, Inc., 1964.
- Berger, Morroe, "Bureaucracy East and West," Administrative Science Quarterly (Mart, 1957).
Bureaucracy and Society in Modern Egypt: A Study of the Higher Civil Service New York: Russell and Russell, 1957.
- Berkes, Niyazi, The Development of Secularism in Turkey Montreal: The McGill University Press, 1964.
- Bill, James, "The Plasticity of Informal Politics," The Middle East Journal (Bahar, 1973).
- Blau, Peter M., "Critical Remarks on Weber's Theory of Authority," The American Political Science Review (Haziran, 1963).
- Blau, Peter M. ve W. Richard Scott, Formal Organizations San Francisco: Chandler, 1962.
- Braibanti, Ralph, "External Inducement of Political Administrative Development: An Institutional Strategy," R. Braibanti (der.) Political and Administrative Development North Carolina: Duke University Press, 1969'un içinde.
- Caldwell, Lynton K., "Turkish Administration and the Politics of Expediency," William J. Siffin (der.) Toward the Comparative Study of Public Administration Bloomington, Indiana: Indiana University Press, 1959'un içinde.
- Cem, Cemil, "Üst Kademe Yöneticileri Üzerinde Bir Sayım Denemesi," Ankara, 1973, teksir.
- Chailloux-Dantel, Maurice, "Türkiye'de Devlet Personel Teşkilâtı Hakkında Bir Araştırma," (1959), T.C. Başbakanlık Devlet Personel Dairesi, Hükûmete Sunulan Yabancı Uzman Raporları Ankara, 1963'ün içinde.
- Chambers, Richard L., "The Civil Bureaucracy: Turkey," Robert E. Ward ve Dankwart A. Rustow (der.) Political Modernization in Japan and Turkey Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1964'ün içinde.
- "Notes on the Mekteb-i Osmanî in Paris, 1857-1874," William R. Polk ve Richard L. Chambers (der.) Beginnings of Modernization in the Middle East: The Nineteenth Century Chicago: The University of Chicago Press, 1968'in içinde.
- Clark, Edward C., "The Emergence of Textile Manufacturing Entrepreneurs in Turkey, 1804-1968," Basılmamış doktora tezi, Princeton University, 1969.
- Cohn, Edwin, Turkish Economic, Social and Political Change: The Develop-

ment of a More Prosperous and Open Society New York: Praeger, 1970.

Constas, Helen, "Max Weber's Two Conceptions of Bureaucracy," American Journal of Sociology 63 (1958).

Couch, A. ve K. Keniston, "Yes-Sayers and Nay-Sayers: Agreeing Response Set as a Personality Variable," Journal of Abnormal and Social Psychology 60 (1960).

Crozier, Michel, The Bureaucratic Phenomenon Chicago: The University of Chicago Press, 1964.

Davison, Roderic H., "Westernized Education in Ottoman Turkey," Middle East Journal (Yaz, 1961).

Reform in the Ottoman Empire, 1856-1876 Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1963.

"The Advent of the Principle of Representation in the Government of the Ottoman Empire," William R. Polk ve Richard L. Chambers (der.) Beginnings of Modernization in the Middle East: The Nineteenth Century Chicago: The University of Chicago Press, 1968.

"The Turkish Republic's Political Debt to Tanzimat," Kuzey Amerika Orta Doğu İncelemeleri Derneğinin Altıncı Yıllık Kongresine Sunulan Bildiri, Kasım, 1972.

Delany, William, "The Development and Decline of Patrimonial and Bureaucratic Administration," Administrative Science Quarterly VII (1962-1963).

Devereux, Robert, The First Constitutional Period: A Study of the Midhat Consitution and Parliament Baltimore: John Hopkins Press, 1963.

Diamant, Alfred, "The Bureaucratic Model: Max Weber Rejected, Rediscovered and Reformed," Ferrel Heady ve Sybil L. Stokes (der.) Papers in Comparative Public Administration Ann Arbor, Michigan: The University of Michigan Institute of Public Administration, 1962'nin içinde.

Dicle, Attila, "Kamu Yönetimi Nasıl Düzenlenir?" Milliyet (2 Temmuz, 1975).

Dimock, Marshall E., Administrative Vitality New York: Harper and Brothers, Inc., 1959.

Dinçer, Nabi ve Turan Ersoy, Merkezi Hükümet Teşkilâtı Araştırma Projesi (Mehtap) Tavsiyelerinin Uygulanma Durumu Değerlendirme Araştırması (Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayını, No. 143).

Dodd, C.H., "Administrative Reform in Turkey," Public Administration (İlk-bahar, 1965).

"The Social and Educational Backgrounds of the Turkish Officials," Middle Eastern Affairs I (1965).

Politics and Government in Turkey Manchester: Manchester University Press, 1969.

Durkheim, Emile, The Division of Labor in Society (Terc. G. Simpson) Glencoe, Ill.: The Free Press, 1949.

Eisenstadt, S.N., "Internal Contradictions in Bureaucratic Politics," Comparative Studies in Society and History I (1958).

"Bureaucracy, Bureaucratization and Debureaucratization," Administrative Science Quarterly (Aralık, 1959).

The Political Systems of Empires: The Rise and Fall of the Historical Bureaucratic Societies New York: The Free Press, 1963.

"Breakdowns of Modernization," Economic Development and Cultural Change (Temmuz, 1964).

"Post-Traditional Societies and the Continuity and Reconstruction of Tradition," Daedalus (Kış, 1973).

Tradition, Change and Modernity: The Vision of Modern Societies in Classical Sociology and Contemporary Studies of Modernization and Development New York: Wiley, 1973.

"Culture Codes and Change," 28 Mayıs 1975 günü Boğaziçi Üniversitesinde verilen Konferans.

Engel, Gloria V., "Professional Autonomy and Bureaucratic Organization," Administrative Science Quarterly (Mart, 1970).

Eroğlu, Cem, Demokrat Parti: Tarihi ve İdeolojisi Ankara: Sevinç Matbaası, 1970 (Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, No. 294).

Esman, Milton J., "The Politics of Development Administration," J.D. Montgomery ve W.J. Siffin (der.) Approaches Development: Politics, Administration and Change New York: McGraw-Hill Book Company, 1966'nın içinde.

"CAG and the Study of Public Administration," Fred W. Riggs (der.) Frontiers of Development Administration Durham, North Carolina: Duke University Press, 1970'in içinde.

Evan, William M. ve Morris Zelditch, Jr., "A Laboratory Experiment on Bureaucratic Authority," American Sociological Review 26 (1961).

Fainsod, Merle, "Bureaucracy and Modernization: The Russian and Soviet Case," Joseph La Palombara (der.) Bureaucracy and Political Development Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1963'ün içinde.

Faunce, William A. ve Donald A. Clelland, "Professionalization and Stratification Patterns in an Industrial Community," American Journal of Sociology (Ocak, 1967).

Findley, Carter V., "The Legacy of Tradition to Reform: Origins of the Ottoman Foreign Ministry," International Journal of Middle East Studies I (1970)

"The Foundation of the Ottoman Foreign Ministry," International Journal of Middle East Studies III (1972).

"Bureaucratic Reform and the Remaking of State and Society in the Late Ottoman Empire," "Polity, Economy and Society in the Maghreb and the Ottoman Empire: Perspectives on Comparative Modernization," Seminerine sunulan bildiri, Büyükaada, İstanbul, 21-30 Mayıs, 1975.

Fisher, John F., "Türkiye'de Devlet Hizmetlerine Memur Seçme Hakkında Program Teklifi," T.C. Başbakanlık Devlet Personel Dairesi, 1962 Yılında Devlet Personel Dairesine Verilen Yabancı Uzman Raporları Ankara: 1962.

Forum (Başyazı) "Meselelerimiz ve Mânevi Hazırlık Zarureti," (15 Aralık, 1935).

Friedrich, Carl J., Constitutional Government and Democracy New York: Ginn, 1950.

"Some Observations on Weber's Analysis of Bureaucracy," Robert K. Merton ve Diğerleri (der.) Reader in Bureaucracy Glencoe, Ill.: The Free Press, 1952.

Freund, Julien, The Sociology of Max Weber (Terc. Mary Ilford) New York: Pantheon, 1968.

Frey, Fredrick W., "Education: Turkey," Robert E. Ward ve Dankwart A. Rustow (der.) Political Modernization in Japan and Turkey Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1964.

Gevgilili, Ali, "Türkiye'de Kapitalizmin Gelişmesi ve Sosyal Sınıflar," İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi İktisat İçtimaiyat Enstitüsü, Sosyal Siyaset Konferansları 24. Kitap, İstanbul, 1973.

Gibb, H.A.R. ve Harold Bonen, Islamic Society and the West: A Study of the Impact of Western Civilization on Moslem Culture in the Near East London: Oxford University Press, 1950, Cilt I, Kesim I,

Giddens, Anthony, Politics and Sociology in the Thought of Max Weber London: The Macmillan Press, Ltd., 1972.

Giritli, İsmet, Fifty Years of Turkish Political Development, 1919-1969 İstanbul: Fakülteler Matbaası, 1969 (İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını, No. 320).

Goode, William J. ve Paul K. Hatt, Sosyal Bilimlerde Araştırma Metodları (Çev. Ruşen Keleş) Ankara: Gürsoy Basımevi, 1964.

Gouldner, Alvin W., Studies in Leadership New York: Harper, 1950.
Patterns of Industrial Bureaucracy Glencoe, Ill.: The Free Press, 1954.

Göze, Halûk Necdet, "Modernization and Traditionalism in the Ottoman Empire, 1790-1922," Basılmamış doktora tezi, The American University, 1964.

- Gözübüyük, Şeref, Türkiye'nin İdari Yapısı Ankara: Sevinç Matbaası, 1974 (S Yayını - 1).
- Gregoire, Roger, "Türk Devlet Memurları Rejiminin Yapısı," (Çev. Metin Kıratlı) Prof. Dr. Yavuz Abadan'a Armağan Ankara: Sevinç Matbaası, 1969 (Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, No. 280).
- Gusfield, Joseph R., "Tradition and Modernity: Misplaced Polarities in the Study of Change," American Journal of Sociology (Ocak, 1967).
- Gülmez, Mesut, "Weber ve İdeal-Tip Bürokrasi Anlayışı," Amme İdaresi Dergisi (Mart, 1975).
- Güvenç, Bozkurt, İnsan ve Kültür: Antropolojiye Giriş Ankara: Ayyıldız Matbaası, 1972 (Sosyal Bilimler Derneği Yayını, G-2).
- Hage, Jerald ve Michael Aiken, "Program Change and Organizational Properties," American Journal of Sociology (Mart, 1967).
- Hall, Richard H., "An Empirical Study of Bureaucratic Dimensions and Their Relation to Other Organizational Characteristics," Basılmamış Doktora Tezi, The Ohio State University, 1961.
- "Intra-Organizational Structural Variation: Application of the Bureaucratic Model," Administrative Science Quarterly (Aralık, 1962).
- The Concept of Bureaucracy: An Empirical Assessment," American Journal of Sociology (Temmuz, 1963).
- "Professionalism and Bureaucratization," American Sociological Review 33 (1968).
- ve Charles R. Title, "A Note on Bureaucracy and Its Correlates," American Journal of Sociology (Kasım, 1966).
- Halpern, Manfred, The Politics of Social Change in the Middle East and North Africa Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1963.
- "Egypt and the New Middle Class: Reaffirmations and New Explorations," Comparative Studies in Society and History (Ekim, 1967).
- Harris, George, "The Atatürk Revolution and the Foreign Office, 1919-1931," Kuzey Amerika Orta Doğu İncelemeleri Derneğinin Altıncı Yıllık Kongresine sunulan bildiri, Kasım, 1972.
- Heady, Ferrel, "Bureaucratic Theory and Comparative Administration," Administrative Science Quarterly (Mart, 1959).
- Hempel, Carl G., Fundamentals of Concept Formation in Empirical Sciences Chicago: The University of Chicago Press, 1952.
- Heper, Metin, "Some Notes on the Assumption of the Theory of Reform in the Ottoman-Turkish State," METU Studies in Development (Eylül, 1971).
- "Üniversitenin İşlevleri ve Toplumsal Değişim," Amme İdaresi

Dergisi (Mart, 1973).

Modernleşme ve Bürokrasi: Karşılaştırmalı Kamu Yönetimine Giriş Ankara: Sevinç Matbaası, 1973 (Sosyal Bilimler Derneği Yayını, G-3).

Bürokratik Yönetim Geleneği: Osmanlı İmparatorluğu ve Türkiye Cumhuriyetinde Gelişimi ve Niteliği Ankara: Ongun Kardeşler Matbaası, 1974 (Orta Doğu Teknik Üniversitesi İdari İlimler Fakültesi Yayını, No. 23).

"Türkiye'de Kamu Bürokrasisi ve Girişimci Gruplar: Modernleşen Bir Toplumda Toplumsal Tabakalaşma ve Değişime Kuramsal Bir Bakış," Gelecek Elli Yılda Türkiye'nin Gelişme Eğilimleri Konferansı sunulan bildiri, Ankara, Hacettepe Üniversitesi, 10-15 Haziran, 1974.

"Değişen Türkiye'de Bazı 'Geleneksel' Üst Kademe Yöneticilerinin Eğilimleri," Amme İdaresi Dergisi (Haziran, 1974).

"Notes on Public Administration 'Training' for Potential Bureaucratic Elites of the Transitional Societies," International Social Science Journal (Mart, 1975).

"Türk Kamu Bürokrasisi İncelemelerinde Başlıca Temalar ve Kavramsal Metodoloji," Birinci Ulusal Siyaset Bilimi Sempozyumuna sunulan bildiri, Ankara, Siyasal Bilimler Fakültesi, 8-10 Mayıs, 1975.

"Political Development As Reflected in Bureaucratic Change: The Turkish Bureaucracy and a 'Historical' Bureaucratic Empire Tradition," International Journal of Middle East Studies (Yakında çıkacak).

Heydebrand, Wolf, "Autonomy, Complexity and Non-Bureaucratic Coordination in Professional Organizations," W.F. Heydebrand (der.) Comparative Organizations: The Results of Empirical Research Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, Inc., 1973.

Hinckley, E.D., "The Influence of Individual Opinion on Construction of a Scale," Journal of Social Psychology 3 (1932).

Hourani, Albert, "The Ottoman Background of the Modern Middle East," Kemal H. Karpat (der.) The Ottoman State and Its Place in the World History Leiden: Brill, 1974'ün içinde.

Hovland, D.I. ve M. Sherif, "Judgemental Phenomena and Scales of Attitude Measurement: Item Displacement in Thurstone Scales," Journal of Abnormal and Social Psychology 47 (1952).

Huntington, Samuel P., "Political Development and Political Decay," World Politics (Nisan, 1965).

"The Change to Change: Modernization, Development and Politics," Comparative Politics (Nisan, 1971).

Hyman, Herbert H., Arif Payaslıoğlu ve Frederick W. Frey, "The Value of Turkish College Youth," Public Opinion Quarterly (Sonbahar, 1958).

İdari Reform Danışma Kurulu, İdarenin Yeniden Düzenlenmesi: İlkeler ve

Öneriler Ankara: Sevinç Matbaası, 1972 (Türkiye ve Orta Doğu Anne İdaresi Enstitüsü Yayını, No. 123).

Ilchman, Warren, "Productivity, Administrative Reform and Anti-Politics: Dilemmas for Developing States," Ralph Braibanti (der.) Political and Administrative Reform North Carolina: Duke University Press, 1969'un içinde.

İlkin, Akın, "Demokrasi, Bürokrasi, İktidar," Milliyet (10 Temmuz, 1973).

İnalçık, Halil, "Osmanlı Padişahı," Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi (Aralık, 1958).

"Capital Formation in the Ottoman Empire," Journal of Economic History (Mart, 1969).

"Atatürk ve Türkiye'nin Modernleşmesi," Atatürk Onderliğinde Kültür Devrimi Kalkınma İçin Bölgesel İşbirliği Semineri Bildirileri, 9-11 Kasım, 1967 (Ankara, 1972).

The Ottoman Empire: Classical Age, 1300-1600 London: Weidenfield and Nicolson, 1973.

Itckowitz, Norman, Ottoman Empire and Islamic Tradition New York: Alfred Knopf, Inc., 1972.

Jackh, Ernest, The Rising Crescent: Turkey Yesterday, Today and Tomorrow New York: Farrar and Rinehart, Inc., 1944.

Johnson, H.C., "The Concept of Bureaucracy in Cameralism," Political Science Quarterly 1964, No. 3.

Kağıtçıbaşı, Çiğdem, "Psychological Approaches to Fertility Behavior in Turkey," Boğaziçi University Journal II (1974).

Kalkandelen, Hayrettin, Personel Yönetimi ve Yönetimde Sistemler, İlkeler Ankara: Şenyuva Matbaası, 1972.

Karal, Enver Ziya, Selim III'ün Hat-tı Hümayunları - Nizam-ı Cedit, 1789-1807 Ankara: Türk Tarih Kurumu Basımevi, 1946 (Türk Tarih Kurumu Yayını, VII. Seri, No. 14).

Karpat, Kemal H., Turkey's Politics: The Transition to a Multi-Party System Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1959.

"Society, Economics and Politics in Contemporary Turkey," World Politics (Ekim, 1964).

"The Transformation of the Ottoman State," International Journal of Middle East Studies III (1972).

An Inquiry Into the Social Foundations of Nationalism in the Ottoman State: From Social Estates to Classes, From Millets to Nations Princeton, New Jersey: Princeton University Center of International Studies Research Monograph, No. 39, 1973.

"Structural Change, Historical Stages of Modernization and the Role of Social Groups in Turkish Politics," Kemal H. Karpat,

(der.) Social Change and Politics in Turkey Leiden: Brill, 1973'ün içinde.

"Social Groups and the Political System After 1960," K. H. Karpat, (der.) Social Change and Politics in Turkey Leiden: Brill, 1973'ün içinde.

Kazamias, Andreas, Education and the Quest for Modernity in Turkey Chicago: The University of Chicago Press, 1960.

Kili, Suna, Kemalizm İstanbul: Menteş Matbaası, 1969 (Robert Kolej İşletme ve Ekonomi Okulu Yayını).

Kinross, Lord, Atatürk: The Rebirth of a Nation London: Weidenfeld and Nicolson, 1965.

Koçi Bey Risalesi (Eseri bulup tahşiye eden: Ali Kemal Aksüt) İstanbul: Vakıf Matbaası, 1939.

Kongar, Emre, Toplumsal Değişme: Kuramlar, İlkeler Ankara: Bilgi Yayınevi, 1972.

"Türkiye'de Sosyal Bilim Araştırmalarının Siyasal Bilim Yö-
nünden Getirdikleri," Birinci Ulusal Siyaset Bilimi Sempozyumuna su-
nulan bildiri, Ankara Siyasal Bilgiler Fakültesi, 8-10 Mayıs, 1975.

Köksal, Ülker, "İktisadi Devlet Teşekkülleri Yüksek Kademe Yöneticileri," Amme İdaresi Dergisi (Haziran, 1968).

Kraus, Wilma R., "Toward a Theory of Political Participation of Public Bureaucracies," Administrative Science Quarterly (Haziran, 1971).

Kuran, Ercüment, "Küçük Said Paşa (1840-1914) as a Turkish Modernist," International Journal of Middle East Studies I (1970).

Lachman, L.M., The Legacy of Max Weber Berkeley: Glendessary, 1971.

Laverwitz, B., "Sampling Theory and Procedures," H.M. Blalock ve A.B. Blalock (der.) Methodology in Social Research New York: McGraw-Hill Book Co., 1968'in içinde.

Lazarfield, Paul F. ve Anthony R. Oberschall, "Max Weber and Empirical Research," American Sociological Review (Nisan, 1965).

ve Allen H. Barton, "Qualitative Measurements in Soci-
al Sciences: Classifications, Typologies and Indices," Daniel Ler-
ner ve Harold D. Lasswell (der.) The Policy Sciences Stanford, Cali-
fornia: The Stanford University Press, 1965'in içinde.

Levy, Reuben, The Social Structure of Islam Cambridge, Massachusettes: Harvard University Press, 1965.

Lewis, Bernard, "Democracy in the Middle East - Its State and Prospect," Middle Eastern Affairs (Nisan, 1955).

"The Ottoman Empire in the Mid Nineteenth Century: A Review," Middle Eastern Affairs I (1964-65).

The Emergence of Modern Turkey London: Oxford University Press, 1968.

Likert, Rensis, New Patterns of Management New York: McGraw Hill Book Co., 1961.

Loewenstein, Karl, Max Weber's Political Ideas in the Perspective of Our Time Amherst, Massachusetts: The University of Massachusetts Press, 1966.

Loğoğlu, Osman Faruk, "İsmet İnönü and the Modernization of Turkey," Basılmamış doktora tezi, Princeton Üniversitesi, 1970.

Lopreato, Joseph ve Letitia Alston, "Ideal-Types and Idealization Strategy," American Sociological Review (Şubat, 1970).

Lybyer, A.H., The Government of the Ottoman Empire in the Time of Suleiman the Magnificent Cambridge: Harvard University Press, 1913.

Maine, Sir Henry, Ancient Law: Its Connection with the Early History of Society and Its Relation to Modern Ideas London: Lardon J. Murray, 1881.

Mardin, Şerif, "Tanzimat Fermanının Mânası: Yeni Bir İzah Denemesi," Forum (15 Kasım, 1955).

"Türkiye'de Orta Sınıfların Üç Devri," Forum (1 Şubat, 1957).

"Yeni Osmanlıların Hakikî Hürriyeti: Tanzimat Bürokrasisi," Forum (1 Temmuz, 1957).

"Some Notes on an Early Phase in the Modernization of Communications in Turkey," Comparative Studies in Society and History III (1960-61).

The Genesis of Young Ottoman Thought: A Study in the Modernization of Turkish Political Ideas Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1962.

"Historical Determinants of Stratification: Social Class and Class Consciousness in Turkey," Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi (Aralık, 1968).

Din ve İdeoloji Ankara: Sevinç Matbaası, 1969 (Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, No. 275).

"Power, Civil Society and Culture in the Ottoman Empire," Comparative Studies in Society and History (Haziran, 1969).

"Ideology and Religion in the Turkish Revolution," International Journal of Middle East Studies II (1971).

"Tanzimattan Sonra Aşırı Batılılışma," E. Tümertekin, F. Mansur, P. Benedict (der.) Türkiye: Coğrafi ve Sosyal Araştırmalar İstanbul: Çağlayan Matbaası, 1971 (İstanbul Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Coğrafya Enstitüsü Yayını)'nın içinde.

"Center-Periphery Relations: A Key to Turkish Politics," Daedalus (Kış, 1973)

"Atatürk, Bürokrasi ve 'Rasyonellik'," Atatürk Devrimleri I. Milletlerarası Sempozyum Bildirileri (10-14 Aralık, 1973, İstanbul) İstanbul: Sermet Matbaası, 1975'in içinde.

Martin, James W. ve Frank C.E. Cush, Administration of the Turkish Ministry of Finance Ankara: Ministry of Finance, 1951.

Martindale, Don, "Sociological Theory and the Ideal-Types," Llewellyn Gross (der.) Symposium on Sociological Theory Evanston, Ill.: Row, Peterson and Company, 1959'un içinde.

Marx, Fritz Morstein, "The Higher Civil Service as an Action Group in Western Political Development," Joseph La Palombara (der.) Bureaucracy and Political Development Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1963.

Matthews, A.T.J., Yetişen Türk İdarecileri: Genç ve Müstakbel İdarecilerin Mesleki ve Sosyal Tavrı Hakkında Bir İnceleme (Çev. Nermin Abadan) Ankara: Türk Tarih Kurumu Basımevi, 1955 (Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi İdari İlimler Enstitüsü Yayını, No. 1).

Mayo, Elton, The Social Problems of an Industrial Civilization Boston: Harvard University Press, 1945.

Mazrui, Ali A., "From Social Darwinism to Current Theories of Modernization: A Tradition of Analysis," World Politics (Ekim, 1968).

McNeil, William, "The Ottoman Empire in the World History," Kemal H. Karpat ve Diğer Katkıda Bulunanlar, The Ottoman State and Its Place in the World History Leiden: Brill, 1974'ün içinde.

Mehmet Paşa Sarı, Devlet Adamlarına Öğütler (Der. ve Çev. Hüseyin Ragıp Uğural) Ankara: Türk Tarih Kurumu Basımevi, 1969 (Türkiye ve Orta Doğu Anne İdaresi Yayını, Yayın No. yok).

Meriç, Osman, "Siyasal İktidar ve Yüksek Yöneticiler Sorunu," Anne İdaresi Dergisi (Eylül, 1974).

Merkezi Hükümet Teşkilâtı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu Raporu Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Anne İdaresi Enstitüsü, 1963.

Merton, Robert K., Social Theory and Social Structure Glencoe, Ill.: The Free Press, 1949.

ve Diğerleri (der.) Reader in Bureaucracy Glencoe, Ill.: The Free Press, 1952.

Mihçioğlu, Cemal, "Türkiye'de Amir ve İdarecilerin Hizmet İçinde Yetiştirilmesi İle İlgili Çalışmalar," Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi (Mart, 1957).

"Personel İdaresinin Modern Prensipleri ve Devlet Personel Kanunu Tasarısı Üzerinde Bazı Düşünceler," Ankara Üniversitesi

Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi (Haziran, 1957).

"Türkiye'de Liyakate Göre Terfi Meselesi," Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi (Eylül, 1957).

"Türkiye'de Memuriyete Girişte Liyakat Meselesi," Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi (Mart, 1958),

"Türkiye'de Yüksek Kademe Yöneticilerinin Eğitimi," Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi (Haziran, 1968).

"Development of Senior Administrators in Turkey," Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi (Eylül, 1968).

Daha İyi Bir Kamu Hizmeti İçin: Siyasal Bilgiler Fakültesi Üzerinde Bir Araştırma Ankara: Ankara Üniversitesi Basım-evi, 1972 (Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, No. 336).

Michels, Robert, Political Parties Glencoe, Ill.: The Free Press, 1949.

Miller, Barnette, The Palace School of Muhammad the Conqueror Cambridge, Massachusettes: Harvard University Press, 1941.

Milne, R.S., "Mechanistic and Organic Models of Public Administration in Developing Countries," Administrative Science Quarterly (Mart, 1970).

Mission Sponsored by International Bank for Reconstruction and Development in Collaboration with the Government of Turkey, The Economy of Turkey: An Analysis and Recommendations for a Development Program Washington, D.C., 1951.

Mommsen, Wolfgang, "Max Weber's Political Sociology and His Philosophy of World History," International Social Science Journal XVII (1965).

Monroe, Michael L., "Prismatic Behavior in the United States," Journal of Comparative Administration (Ağustos, 1970).

Mook, Van, "Türkiye'de Memuriyet Rejimi Alanında Reform," T.C. Başbakanlık Devlet Personel Dairesi, 1962 Yılında Devlet Personel Dairesine Verilen Yabancı Uzman Raporları Ankara, 1962'nin içinde.

Mouzelis, Nicos P., Organization and Bureaucracy: An Analysis of Modern Theories Chicago, Ill.: Aldine Publishing Company, 1967.

Munch, Peter A., "Empirical Science and Max Weber's Verstehende Soziologie," American Sociological Review (Şubat, 1957).

Murvar, Vatro, "Some Reflections on Weber's Typology of Herrschaft," Sociological Quarterly IV (1964).

Neumark, F., Devlet Daire ve Müesseselerinde Rasyonel Çalışma Esasları Hakkında Rapor Ankara, 1949.

Neyzi, Nezih, "The Middle Classes in Turkey," Kemal H. Karpat (der.) Social Change and Politics in Turkey Leiden: Brill, 1973'ün içinde.

Okyar, Osman, "Universities in Turkey," Minerva (Kış, 1968).

Onar, Sıddık Sami, "İdare İlmî ve İdare Hukukî Bakımından Türkiye'nin İdari ve Hukukî Bünyesinin Geçirdiği İstihaleler ve Bugünkü Durumu," Tahir Taner'e Armağan İstanbul: Fakülteler Matbaası, 1956 (İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını)'nın içinde.

Onaran, Oğuz, Yönetici Sınıfın Eğitimi: Belçika, Fransa, İngiltere ve Türkiye'de Ankara: Ankara Üniversitesi Basımevi, 1967 (Türkiye ve Orta Doğu Anne İdaresi Enstitüsü Yayını, Yayın No. yok).

Örgütlerde Karar Verme Ankara: Sevinç Matbaası, 1971 (Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, No. 321).

Onur, Vedat, Tanzimat Devrinin Büyük ve Unutulmaz Devlet Adamları Ankara: Ziraat Bankası Yayını, 1964.

Organski, A.F.K., Stages of Political Development New York: Knopf, 1965.

Ozankaya, Özer, Üniversite Öğrencilerinin Siyasal Yönelimleri Ankara: Sevinç Matbaası, 1966 (Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, No. 209-191).

Özbudun, Ergun, Türkiye'de Sosyal Değişme ve Siyasal Katılma Ankara: Sevinç Matbaası, 1975 (Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını, No. 363).

Pakalın, Mehmed Zeki, Son Sadrazamlar ve Başvekilleri Cilt I, İstanbul: Ahmet Sait Matbaası, 1940.

Palombara, Joseph La, "Bureaucracy and Political Development: Notes, Queries, and Dilemmas," J. La Palombara (der.) Bureaucracy and Political Development Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1963'ün içinde.

Parsons, Talcott, The Structure of Social Action New York: McGraw-Hill Book Co., 1937.

"Weber's Methodology of Social Science," Max Weber, The Theory of Social and Economic Organization (der. T. Parsons) New York: The Free Press, 1966'nın içinde.

ve Edward Shils, Toward a General Theory of Action Glencoe, Ill.: The Free Press, 1951.

Payaslıoğlu, Arif T., "Yüksek Kademelerde Yığılma Sebepleri ve Sonuçları," Anne İdaresi Dergisi (Mart, 1969).

Perlmutter, A., "Egypt and the Myth of the New Middle Class: A Comparative Analysis," Comparative Studies in Society and History (Ekim, 1967).

Presthus, Robert V., "The Social Basis of Bureaucratic Organisation," Social Forces XIX (1959).

"Behavior and Bureaucracy in Many Cultures," C.E. Haw-

ley ve R.G. Weintraub (der.) Administrative Questions and Political Answers Princeton: Van Nostrand, 1966.

"Weberian V. Welfare Bureaucracy in a Traditional Society," Administrative Science Quarterly (Haziran, 1961).

Pugh, D.S., D.J. Hickson, C.R. Hinings ve C. Turner, "The Context of Organization Structures," Wolf V. Heydebrand (der.) Comparative Organizations: The Results of Empirical Research Englewood Cliffs: Prentice-Hall, Inc., 1973.

Rhoads, John K., "The Types as a Logical Form," Sociology and Social Research (Nisan, 1967).

Riggs, Fred W., Administration in Developing Countries: The Theory of Prismatic Society Boston: Houghton Mifflin Company, 1964.

Roos, Noralou P. ve Leslie L. Roos, Jr., "Changing Patterns of Turkish Public Administration," Middle Eastern Affairs (Nisan, 1968).

Roos, Leslie L. Jr. ve Noralou Roos, Managers of Modernization: Organizations and Elites in Turkey (1950-1969) Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1971.

Rosenberg, H., Bureaucracy, Aristocracy and Autocracy Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1958.

Roth, Guenther, "Personal Rulership, Patrimonialism and Empire Building in the New States," World Politics (Ocak, 1968).

Rudolph, Lloyd I. ve Susanne Hoeber Rudolph, The Tradition of Modernity: Political Development in India Chicago: The University of Chicago Press, 1967.

Rustow, Dankwart A., "Atatürk and His Revolution," Türkiye Cumhuriyeti, 1923-1973 Konferansına sunulan bildiri, Chicago Üniversitesi, 5-7 Kasım, 1973.

San, Coşkun, Max Weber'de Hukukun ve Meşru Otoritenin Analizi Ankara: Sevinç Matbaası, 1971 (Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayını, No. 47).

Sartori, Giovanni, "Representational Systems, International Encyclopedia of the Social Sciences New York: Macmillan and the Free Press, 1968, Cilt XIII.

Şapolyo, Enver Behnan, Mustafa Reşit Paşa ve Tanzimat Devri Tarihi İstanbul: Basıldığı basımevi ve tarih yok.

Savcı, Bahri, "Türkiye'de Reform Hareketlerinin Bir Analizi," Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi XIX (1965), No. 4.

Sayarı, Sabri, "Some Notes on the Beginnings of Mass Political Participation," Engin D. Akarlı-Gabriel Ben-Dor ile- (der.) Political Participation in Turkey: Historical Background and Present Problems İstanbul: Boğaziçi University Publication, 1975'in içinde.

Selltiz, Claire ve Diğerleri, Research Methods in Social Relations New York: Holt, Rinehart and Winston, Inc., 1959.

Selznick, Philip, "Foundations of the Theory of Organisations," American Sociological Review XIII (1948).

Shaw, Stanford J., "Some Aspects of the Aims and Achievements of the Nineteenth Century Ottoman Reformers," William R. Polk ve Richard L. Chambers (der.) Beginnings of Modernization in the Middle East: The Nineteenth Century Chicago: The University of Chicago Press, 1968'in içinde.

"The Central Legislative Councils in the Nineteenth Century: Ottoman Reform Movement Before 1876," International Journal of Middle East Studies I (1970).

"Ottoman and Turkish Studies in the United States," Kemal H. Karpat ve Diğer Katkıda Bulunanlar, The Ottoman State and Its Place in the World History Leiden: Brill, 1974'ün içinde.

Sherill, Charles S., A Year's Embassy to Mustafa Kemal New York: Charles Scribner's Sons, 1934.

Shiner, L.E., "Tradition and Modernity: An Ideal-Type Gone Astray," Comparative Studies in Society and History (Nisan, 1975).

Siffin, William, Two Decades of Public Administration in Developing Countries International and Comparative Administration Occasional Papers, Ekim, 1974.

Silverman, David, The Theory of Organizations: A Sociological Framework London: Heinemann, 1970.

Simon, Herbert, Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization New York: The Free Press, 1966.

Diğerleri, Kamu Yönetimi (Çev. Cemal Mıhçıoğlu) Ankara: Ankara Üniversitesi Basımevi, 1973 (Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, No. 354).

Soysal, Mümtaz, "Devlet Memurlarının Sınıflandırılması," Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi (Eylül, 1956).

Demokratik İktisadi Plânlama İçin Siyasi Mekanizma Ankara: Ajans-Türk Matbaası, 1958 (Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi ve Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Müşterek Yayını, No. A26).

Söylemezoğlu, Galip Kemal, Hariciye Hizmetinde Otuz Sene: Mutlakiyet, Meş-

rutiyet ve Milli Mücadele Yıllarında Şâhidi ve Amili Olduğum Hâdiselere Ait Vesikalar İstanbul, Maarif Basımevi, 1955.

Stirling, Paul, "Religious Change in Republican Turkey," Middle East Journal (Sonbahar, 1958).

Sugar, Peter F., "Economic and Political Modernization: Turkey," Robert E. Ward ve Dankwart A. Rustow (der.) Political Modernization in Japan and Turkey Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1964'ün içinde.

Sunar, İlkay, State and Society in the Politics of Turkey's Development Ankara: Ankara Üniversitesi Basımevi, 1974 (Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, No. 377).

Sutton, Frank, "Social Theory and Comparative Politics," Harry Eckstein ve David Apter (der.) Comparative Politics: A Reader New York: The Free Press, 1963.

Sürgit, Kenan, Türkiye'de İdari Reform Ankara: Sevinç Matbaası, 1972 (Türkiye ve Orta Doğu Anne İdaresi Enstitüsü Yayını, No. 128)

Szyliowicz, Joseph S., "Elite Recruitment in Turkey: The Role of Mülkiye," World Politics (Nisan, 1971).
Education and Modernization in the Middle East It-haca: Cornell University Press, 1973.

Şaylan, Gencay, "Türk Kamu Yönetiminde Plânlama Birimleri ve Sorunları," Anne İdaresi Dergisi (Eylül, 1969).

"Türkiye'de ve Yabancı Ülkelerde Yüksek Memurlar Sorunu," Anne İdaresi Dergisi (Mart, 1972).

"Üçüncü Beş Yıllık Plân ve İdari Reform," Anne İdaresi Dergisi (Haziran, 1973).

Türkiye'de Kapitalizm, Bürokrasi ve Siyasal İdeoloji Ankara: Sevinç Matbaası, 1974 (Türkiye ve Orta Doğu Anne İdaresi Yayını, No. 140).

T.C. Başbakanlık Devlet Personel Dairesi, Devlet Personel Rejimi Hakkında Ön Rapor Ankara: Başbakanlık Devlet Matbaası, 1962.

Tezâkir, 1-2 (Yayınlayan Cavid Baysun) Ankara: Türk Tarih Kurumu Basımevi, 1953 (Türk Tarih Kurumu Yayını, II. Seri, No. 22)

Thompson A. Victor, Modern Organization New York: Alfred Knopf, 1961.

"Bureaucracy and Innovation," Administrative Science Quarterly (Haziran, 1965).

Timur, Taner, Türk Devrimi: Tarihi Anlamı ve Felsefi Temeli Ankara: Sevinç Matbaası, 1968 (Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, No. 252).

- Tipps, Dean C., "Modernization Theory and Comparative Study of Societies: A Critical Perspective," Comparative Studies in Society and History V (1963).
- Toennies, Ferdinand, Community and Society (Ter. Charles P. Loomis) East Lansing, Michigan: Michigan State University Press, 1957.
- Topçuoğlu, Hâlide, "Max Weber'e Göre Hukuki Düşüncenin Kategoriler ve Yeni Hukuk Normlarının Teşekkül Tarzları," Ord. Prof. Dr. Ernst E. Hirsch'e Armağan Ankara: Ajans Türk Matbaası, 1964 (Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını, No. 197)'nin içinde.
- Tortop, Nuri, "İdarenin Yeniden Düzenlenmesi," Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Dergisi I (1971).
- Tunaya, Tarık Zafer, Hürriyetin İlânı: İkinci Meşrutiyetin Siyasi Hayatına Bakışlar İstanbul: Baha Matbaası, 1959 (Siyaset İlmi Serisi, No. 1).
- Türkiye'nin Siyasi Hayatında Batılılaştırma Hareketleri İstanbul: Yedigün Matbaası, 1960 (Siyaset İlmi Serisi, No. 8).
- İslâmcılık Cereyanı: Meşrutiyetin Siyasi Hayatı Boyunca Gelişmesi ve Bugüne Bıraktığı Meseleler İstanbul: Baha Matbaası, 1962 (Siyaset İlmi Serisi, No. 3).
- Devrim Hareketleri İçinde Atatürk ve Atatürkcülük İstanbul: Baha Matbaası, 1964 (Siyaset İlmi Serisi, No. 14).
- "Sosyal Araştırmaların Devlet Plânlama Teşkilâtınca Kullanılması ve Değerlendirilmesi," Türkiye'de Sosyal Araştırmaların Gelişmesi Ankara: Doğu Matbaası Ltd., 1971 (Hacettepe Üniversitesi Nüfus Etüdleri Enstitüsü Yayını, No. D-11).
- Tutum, Cahit, "Türkiye'de Personel Reformu Üzerinde Düşünceler," Amme İdaresi Dergisi (Haziran, 1968).
- Türkiye'de Memur Güvenliği Ankara: Sevinç Matbaası, 1972 (Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayını, No. 132).
- "Gerçekleştirilemeyen Reform: Personel Reformu," Amme İdaresi Dergisi (Eylül, 1973).
- "Devlet Memurları Kanununun Genel Bir Eleştirisi," Amme İdaresi Dergisi (Aralık, 1974).
- Udy, Stanley H., Jr., "'Bureaucratic' Element in Organizations: Some Research Findings," American Sociological Review (Ağustos, 1958).
- "'Bureaucracy' and 'Rationality' in Weber's Organization Theory: An Empirical Study," American Sociological Review (Aralık, 1959).
- Uzunçarşılı, İsmail Hakkı, Osmanlı Devletinin Merkez ve Bahriye Teşkilâtı Ankara: Türk Tarih Kurumu Basımevi, 1948.
- Osmanlı Tarihi: Karlofça Anlaşmasından XVIII Yüzyılın Sonlarına Kadar IV. Cilt, 1. Kısım, Ankara: Türk Tarih Kurumu Basımevi, 1956 (Türk Tarih Kurumu Yayını, XIII. Seri, No. 6 ve 1)
- Osmanlı Tarihi, XVIII Yüzyıl IV. Cilt, 2. Kısım

Ankara: Türk Tarih Kurumu Basımevi, 1959 (Türk Tarih Kurumu Yayını, XIII. Seri, No. 16).

Versan, Vakur, Kamu Yönetimi: Siyasi İktidar ve Teşkilât İstanbul: Fatih Yayınevi Matbaası, 1974 (İstanbul İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Nihâd Sayar Yayın ve Yardım Vakfı Yayını, No. 238).

Weber, Max, The Methodology of the Social Sciences (der. Edwards A. Shils ve Henry A. Finch) Glencoe, Ill.: The Free Press, 1949.

The Theory of Social and Economic Organization (der. Talcott Parsons) New York: The Free Press, 1966.

Economy and Society: An Outline of Interpretative Sociology (der. Guenther Roth ve Claus Wittich) New York: Bedminster Press, 1968, 3. Cilt.

On Charisma and Institution-Building (der. S.N. Eisenstadt) Chicago: The University of Chicago Press, 1968.

Webster, Donald E., "State Control of Social Change in Republican Turkey," American Sociological Review (Nisan, 1939).

Weiker, Walter F., "The Ottoman Bureaucracy: Modernization and Reform," Administrative Science Quarterly (Aralık, 1968).

Political Tutelage and Democracy in Turkey: The Free Party and Its Aftermath Leiden: Brill, 1973.

Weiss, Roberts, Statistics in Social Research New York: John Wiley and Sons, Inc., 1968.

Wilensky, Harold L., "The Professionalization for Everyone?" American Journal of Sociology (Eylül, 1964).

Witteck, Paul, The Rise of the Ottoman Empire London: Luzac and Co. Ltd., 1965.

Wittfogel, K.A., Oriental Despotism New Haven: Yale University Press, 1957.

Wortham, H.E., Mustapha Kemal of Turkey London: The Holme Press, 1930.
"Mustapha Kemal Sets the Styles," The Atlantic Monthly (Ocak-Haziran, 1931).

Yalçındağ, Selçuk, "Kamu Yönetimi Sistemimizin Tarihsel Evrimi Üzerine Notlar," Amme İdaresi Dergisi (Haziran, 1970).

"Devlet Kesimini Yeniden Düzenleme Çalışmalarının Amacı ve Stratejisi Üzerine," Amme İdaresi Dergisi (Haziran, 1971).

E K I

PATRİMONYAL, HUKUKİ-RASYONEL VE RASYONEL-ÜRETKEN BÜROKRASİ
TIPLERİ İLE İLGİLİ OTORİTE VE LİYAKAT BOYUTLARI
İÇİN İLK GELİSTİRİLEN TÜM ÖLÇEK MADDELERİ

OTORİTE ÖLÇEKLERİ MADDELERİ

I. Patrimonyal Bürokrasi Tipi Otorite Ölçeği Maddeleri

- (1) Her idareci, birim ve kuruluş içindeki her âmire karşı aynı derecede sorumlu olmalıdır.
- (2) Memur-âmir ilişkilerinde kesin bir mesafenin bulunması zorunludur.
- (3) İdareci, her konuda, mutlak olarak âmirlerinin kişisel tercihlerine uygun hareket etmelidir.
- (4) İdareciler emsal kararlara, kesin olarak uymalı, kendi başlarına hiçbir karar almamalıdır.
- (5) İdareci, rutin nitelikte de olsa, kendi başına aldığı her kararı uygulamadan önce muhakkak âmirinin görüşüne sunmalıdır.
- (6) Amir, memurdan bir kararını değiştirmesini istediği zaman memur sebebini dahi sormadan bu isteği derhal yerine getirmelidir.
- (7) İdarecinin, âmirinden habersiz hiçbir girişimde bulunmaması gerekir.
- (8) Her konunun çözümünde, âmirlere danışmak faydalıdır.
- (9) Alt kademelere yetki verilmemelidir.
- (10) İdareci görevini tamamen âmirinin kişisel hizmet anlayışına göre yürütmelidir.

EK I (Devam)

II. Hukuki-Rasyonel Bürokrasi Tipi Otorite Ölçeği Maddeleri

- (1) İdareci, kendini yalnızca kendi yakın âmirine karşı sorumlu hissetmelidir.
- (2) İdareci ile âmiri arasında daima belli bir mesafe olmalıdır.
- (3) İdareci, ne yapması ve ne yapmaması gerektiğini yalnızca mevzuatı inceleyerek ve âmirinin mevzuat çerçevesindeki direktiflerini gözönünde tutarak kararlaştırmalıdır.
- (4) İdareci, yalnızca rutin nitelikteki konularda nasıl hareket edeceğine kendisi karar vermeli, diğer hususları yakın âmirine danışmalıdır.
- (5) İdareci, âmirinin direktiflerini, kanuna aykırı olmadıkça tartışmadan uygulamalıdır.
- (6) İdareci, ancak kesinlikle yetki verilen konularda inisiyatifini kullanmalıdır.
- (7) Memur ehliyetli olsa da, yetki tevdiin de belli bir sınırı hiçbir zaman aşmamak gerekir.
- (8) İdareci, rutin nitelikteki işlemleri âmirine danışmadan yürütmeli; diğer konularda uygulamaya geçmeden mutlaka âmirine danışmalıdır.
- (9) Mevzuat ve âmirin direktifleri, idarecinin neler yapabileceğini eksiksiz belirlemelidir.
- (10) İdarecinin yalnızca önemli sayılabilecek her faaliyetini âmir denetlemeli, ancak bu çok yakın bir denetim olmalıdır.

III. Rasyonel-Üretken Bürokrasi Tipi Otorite Ölçeği Maddeleri

- (1) İdareci, herhangi bir konuda kuruluş içinde yahut dışında daha ehliyetli kişiler varsa âmirinden daha çok bu kişilere karşı kendini sorumlu hissetmelidir.
- (2) Memur ile âmir çok yakın arkadaşlık ilişkileri için olmalıdır.

EK I (Devam)

- (3) İdareci, herhangi bir konuda, ne yapması gerektiğini ilgili hizmetin (programın, projenin) objektif gereklerini gözönünde tutarak kararlaştırmalı ve gerekirse mevzuatı zorlamalıdır.
- (4) İdareci, gerek rutin gerekse önemli konularda nasıl hareket etmesi ve ne gibi kararlar alması gerektiğine birinci derecede kendisi karar vermelidir.
- (5) İdareci, âmirinin direktiflerini gerekiyorsa hukuka aykırılık ve özellikle hizmetin (programın, projenin) gereklerine uygunluğu yönünden tartışmalıdır.
- (6) İdareci, uygun gördüğü her konuda inisiyatifini kullanabilmelidir.
- (7) Yetki tevdi, ehliyet kriteri gözönünde tutularak sonuna kadar genişletilebilir.
- (8) İdareci, hiçbir konuda zorunlu olarak âmirine danışmak durumunda olmamalıdır.
- (9) Mevzuatın ve âmirin direktiflerinin tadadî olduğu düşünülmemeli ve hizmetin gerektirdiği diğer bazı işlemler de yapılmaya çalışılmalıdır.
- (10) Önemli sayılabilecek faaliyetler dahi âmirin yakın denetimi olmadan yürütülebilmelidir.

LİYAKAT ÖLÇEKLERİ MADDELERİIV. Patrimonyal Bürokrasi Tipine Ait Liyakat Ölçeği Maddeleri

- (1) Kişisel yakınlık ve tanışıklık, idarecileri daha iyi tanımak ve onlara şahsi güven hissi duymak fırsatı verdiği için terfi ve tayinlerde ön plânda tutulmalıdır.
- (2) Yalnızca tavsiye mekanizması ile işe adam almaya karşı çıkmamak gerekir.
- (3) Aynı okul mezunları daha iyi anlayacakları için tayin ve terfilerde bu hususun muhakkak gözönünde tutulması gerekir.

EK I (Devam)

- (4) Memurun âmire kişisel bağlılığı sağlanırsa çalışmasını sık sık değerlendirmeye gerek kalmaz.
- (5) Tâyin ve terfilerde gözönünde tutulan tüm kriterlerin bütün memurlar tarafından bilinmesi gerekmez.
- (6) Ailevî, köken ve benzer sebeplerle idari hayatın işleyişine aşına idareci adayları diğer adaylara tercih edilmelidir.
- (7) Amirin kişisel tercihleri, tâyin ve terfilerde birinci derecede rol oynamalıdır.
- (8) İdarecinin âmirine kişisel bağlılığı, çok önemli bir terfi sebebi olarak düşünölmelidir.
- (9) Objektif sınavlar, memur adaylarını kişiliklerinin her yönü ile tanıma fırsatı vermediğı için tercih edilmemelidir.
- (10) Görevi, âmirin direktiflerine sadık bir biçimde yürütme, salt bilgili olmaktan daha önemlidir.

V. Hukuki-Rasyonel Bürokrasi Tipine Ait Liyakat Ölçeğı Madde-leri

- (1) Tezkiye âmirleri değerlendirmelerinde yalnızca objektif kuralları gözönünde tutmalı ve bu kuralları "lâfzile" (metne tamamen sadık kalarak) uygulamalıdırlar.
- (2) Yerleşmiş idari faaliyetleri yürütebilecek bilgi ve kabiliyeti olduğunu objektif sınavlar ile ispat eden her idareci adayı, başka kriterlere iltifat edilmeyecek diğer adaylara tercih edilmelidir.
- (3) İdarecilerin bilgi düzeyleri, belli aralıklarla, kesin kurallara bağlanmış değerlendirmelere tâbi tutulmalıdır.
- (4) Tâyin ve terfilerde tek kriter, yalnızca belli bilgi düzeyini ölçen objektif sınav ve değerlendirmeler olmalıdır.
- (5) Kıdem, ehliyetin göstergelerinden birisidir.

EK I (Devam)

- (6) İdareci için hizmet içi eğitim, en önemli eğitim türüdür.
- (7) Bir idarecide aranan en önemli yetenek, yerleşmiş görevleri eksiksiz ve zamanında yapabilmektir.
- (8) Kişilerarası ilişkilerde başarı yerleşmiş idari faaliyetleri yürütebilmek için gerekli konularda bilgili olmanın yanında ikinci plânda kalır.
- (9) İşe almada tek kriter, objektif sınavlar olmalıdır.
- (10) Her idareci yalnızca kendi kısıtlı faaliyet sahasını bilmek fakat iyi bilmek zorundadır.

VI, Rasyonel-Üretken Bürokrasi Tipine Ait Liyakat Ölçeği Maddeleri:

- (1) Başarı şansı pek bilinmeyen yeni yöntemler deneyen idarecilerin bu çabaları, sonunda başarısız dahi kalsa, tezkiye âmirlerince olumlu bir biçimde değerlendirilmelidir.
- (2) Uzun sürede kuruluş yahut birine önemli katkısı olacağı düşünülen kişiler, yerleşmiş idari faaliyetleri yürütebilmek için gerekli bilgi ve yetenekten mahrum dahi olsalar tercih edilmelidirler.
- (3) Kullandığı yöntemler kanun ve yönetmelikleri ve yerleşik usulleri zorlasa dahi, idareci elde ettiği nihai sonuca göre değerlendirilmelidir.
- (4) İdarecinin değerlendirilmesinde, yaptıklarının yanında yapmaya çalıştıkları da gözönünde tutulmalıdır.
- (5) Kıdem, aynı işi uzun müddet yanlış yapmış olmayı öğrenmiş olmak anlamına da gelebilir.
- (6) İdareci için en önemli eğitim, hizmet öncesi eğitimidir.
- (7) Çeşitli konularda uzman kişilerle birlikte çalışma yeteneğine sahip idareciler, belli konularda daha bilgili ancak söz konusu yetenekten yoksun kişilere tercih edilmelidir.

EK I (Devam)

- (8) Sınavlar, birinci derecede idareci adayının gelişme potansiyetini ölçmelidir.
- (9) Kendini yetiştirmek için ihmal eden idarecinin bu davranışı hoş görülmelidir.
- (10) Çok iyi ve orijinal iş çıkartan bir idareci, bu yüzden zaman zaman kaynakları israf ediyorsa buna göz yumulmalıdır.

E K I I A

HAKEMLERE GÖNDERİLEN TANITMA YAZISI

Sayın _____

Üzerinde çalışmakta olduğum bir araştırmanın ampirik bölümü için bazı ıskalalar geliştirmekteyim. Bu ıskalalarla ilgili olarak "hakeme müracaat" gereği ortaya çıktı. Eğer bu konuda bana yardımcı olmayı kabul lütfunda bulunursanız minnettar kalacağım.

İlişik Ek I'de, patrimonyal, "hukuki-rasyonel" ve "rasyonel-üretken" bürokrasi tipleri ile ilgili otorite ve liyakat boyutlarının bu araştırmada kullandığım uygulamaya dönük tanımlarını sunuyorum. Ek 2'de ise, bir seri ıskala maddeleri takdim ediyorum. Bu maddelerden her birini, söz konusu bürokrasi tiplerinin otorite yahut liyakat boyutlarını gözönünde tutarak geliştirdim. Diğer bir deyişle, her maddenin belli bir bürokrasi tipinin bir boyutunu ölçmesi, diğer tiplerin benzer boyutlarını ise ölçmemesi gerekmektedir.

Bu hususu kontrol edebilmek için, Ek I'deki tanımları gözönünde tutarak her maddeyi (yalnızca madde numaralarını Ek 3'te uygun bölüme yazarak) en uygun ıskala içine yerleştirmenizi rica ediyorum. Sizce bir madde, birden çok boyutu ölçüyorsa o maddenin numarasını lütfen ilgili bütün boyutların karşısına yazınız.

İlişikte takdim ettiğim ve üzerinde adresim yazılı zarfı kullanarak, yalnızca 3 no'lu Ek'i en kısa zamanda bana gönderebilirseniz müteşekkire kalacağım.

İskala maddeleri bir kaç aşamalı bir ayıklanmaya tâbi tutulacağı için, bu ilk şekli ile zorunlu olarak çok sayıda. Mazur göreceğinizi ümit ederim.

Tüm hakemlerin isimlerini aşağıda sunuyorum:

1. Profesör Dr. Nermin Abadan - Unat
2. " " Şerif Mardin
3. " " Cemal Mihçioğlu

EK IIa (Devam)

4. Profesör Dr. Arif Payaslıoğlu
5. " " Mümtaz Soysal
6. Doçent Dr. Oğuz Arı
7. " " Demir Demirgil
8. " " Turhan Oğuzkan
9. " " Oğuz Onaran
10. Dr. Güven Alpay
11. " Ömer Bozkurt
12. " Çiğdem Kağıtçıbaşı
13. " Deniz Kandiyoti
14. " Metin Kazancı
15. " Ahmet Koç
16. " Emre Kongar
17. " Ayşe Öncü
18. " Adburrahman Sanay
19. " Sabri Sayarı

Kullandığım araştırma tekniği ile ilgili belirtmek istediğiniz herhangi bir hususu şükranla karşılayacağım.

Zahmetleriniz için şimdiden teşekkür eder, saygılarımla sunarım.

Dr. Metin Heper
BOĞAZİÇİ ÜNİVERSİTESİ
Sosyal Bilimler Şubesi
P.K. 2, Bebek-İstanbul

E K I I B

HAKEMLERİN İLK GELİSTİRİLEN TÜM ÖLÇEK MADDELERİNİ
PATRİMONYAL, HUKUKİ-RASYONEL VE RASYONEL-ÜRETKEN
BÜROKRASI TİPLERİ ARASINDA TASNİF EDEBİLMELERİ
İÇİN FORM

Madde Numaraları

OTORİTE ÖLÇEĞİ

Patrimonyal
Bürokrasi

Hukuki-Rasyonel
Bürokrasi

Rasyonel-Üretken
Bürokrasi

Madde Numaraları

LİYAKAT ÖLÇEĞİ

Patrimonyal
Bürokrasi

Hukuki-Rasyonel
Bürokrasi

Rasyonel-Üretken
Bürokrasi

E K I I I

İLK GELİSTİRİLEN TÜM ÖLÇEK MADDELERİNİN HAKEMLER

TARAFINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

(TÜM HAKEM SAYISI = 16)^x

MADDELER ^{xx}	Yazar ile Aynı Tipe Yerleştiren Hakem Sayısı	Yazardan Farklı Tipe Yerleştiren Hakem Sayısı	MADDELER	Yazar ile Aynı Tipe Yerleştiren Hakem Sayısı	Yazardan Farklı Tipe Yerleştiren Hakem Sayısı
I,1	15	1	III,1	16	-
I,2	12	8	III,2	13	1
I,3	16	-	III,3	16	4
I,4	13	4	III,4	16	1
I,5	16	1	III,5	14	5
I,6	16	3	III,6	16	-
I,7	16	2	III,7	16	-
I,8	16	-	III,8	15	1
I,9	12	4	III,9	12	4
I,10	16	-	III,10	16	1
II,1	16	1	IV,1	16	1
II,2	14	9	IV,2	15	2
II,3	15	1	IV,3	15	-
II,4	15	1	IV,4	16	-
II,5	15	1	IV,5	15	1
II,6	16	-	IV,6	15	-
II,7	15	4	IV,7	16	-
II,8	14	4	IV,8	16	-
II,9	16	-	IV,9	10	9
II,10	16	2	IV,10	15	1

MADDELER ^{xx}	Yazar İle Aynı Tipe Yerleştiren Hakem Sayısı	Yazardan Farklı Tipe Yerleştiren Hakem Sayısı	MADDELER	Yazar İle Aynı Tipe Yerleştiren Hakem Sayısı	Yazardan Farklı Tipe Yerleştiren Hakem Sayısı
V,1	16	-	VI,1	16	-
V,2	16	-	VI,2	11	1
V,3	13	2	VI,3	16	-
V,4	13	3	VI,4	16	-
V,5	13	5	VI,5	12	6
V,6	14	4	VI,6	13	4
V,7	15	4	VI,7	15	1
V,8	9	8	VI,8	16	1
V,9	15	1	VI,9	8	5
V,10	16	-	VI,10	14	1

^xBir hakem bir maddeyi birden çok bürokrasi tipine yerleştirebileceği gibi hiçbir tipe yerleştirmeyebilir. Bu yüzden bir maddeyi yazar ile aynı tipe yerleştiren hakem sayısı ile farklı tipe yerleştiren hakem sayısının toplamı tüm hakemlerin toplam sayısından az yahut fazla olabilir.

^{xx}Madde metinleri için EK I'e bakılabilir.

E K I V

HAKEMLER TARAFINDAN GECERLİLİĞİ ONANMIŞ BAZI MADDELER
ÜZERİNDE YAPILAN DEĞİŞİKLİKLER VE NEDENLERİ

MADDE II,10:^x

Eski Şekli: "İdarecinin yalnızca önemli sayılabilecek her faaliyetini âmir denetlemeli ancak bu çok yakın bir denetim olmalıdır."

Yeni Şekli: "Amir idarecinin yalnızca önemli sayılabilecek idari işlem ve faaliyetlerini yakından denetlemelidir."

Maddenin eski şekli kendi içinde çelişmeli bulunmuştur.

MADDE III,8:

Eski Şekli: "İdareci hiçbir konuda zorunlu olarak âmirine danışmak durumunda olmamalıdır."

Yeni Şekli: "İdareci hemen hiçbir konuda zorunlu olarak âmirine danışmak durumunda olmamalıdır."

Maddenin ilk şeklinin ifadesi çok katı bulunmuştur.

MADDE III,9:

Eski Şekli: "Mevzuatın ve âmirin direktiflerinin tadadî olduğu düşünülmeli ve hizmetin gerektirdiği diğer bazı işlemler de yapılmaya çalışılmalıdır."

Yeni Şekli: "Mevzuatın ve âmirin direktiflerinin tadadî olduğu düşünülmemeli ve hizmetin gerektirdiği diğer bazı işlemler de yapılmaya çalışılmalıdır."

Maddenin ilk şeklinde "düşünülmemeli" sözcüğü, yanlışlıkla "düşünülmeli" şeklinde yazılmıştır.

^xMadde numaralarında EK I'deki sistematiği kullanıyoruz.

EK IV (Devam)

MADDE IV,3 :

Eski Şekli: "Aynı okul mezunları, daha iyi anlayacakları için tâyin ve terfilerde bu hususun muhakkak gözönünde tutulması gerekir."

Yeni Şekli: "Aynı okul mezunları, daha iyi anlayacakları için tâyin ve terfilerde bu hususun önemli rol oynaması gerekir."

Bazı hakemler maddenin ilk şekli ile hiçbir bürokrasi tipine giremeyeceğini ileri sürmüşlerdir.

MADDE IV,4 :

Eski Şekli: "Memurun âmire kişisel bağlılığı sağlanırsa, çalışmasını sık sık değerlendirmeye gerek kalmaz."

Yeni Şekli: "Memurun âmire salt kişisel bağlılığı sağlanırsa, çalışmasını sık sık değerlendirmeye gerek kalmaz."

Maddenin yeni şekli ile patrimonyalizmin altı daha açık olarak çizilmeye çalışılmıştır.

MADDE IV,6 :

Eski Şekli: "Ailevi köken ve benzer sebepler ile idari hayatın işleyişine aşına idareci adayları, diğer adaylara tercih edilmelidir."

Yeni Şekli: "Ailevi köken ve benzer sebepler ile idari hayatın işleyişine aşına idareci adayları sırf bu yüzden, diğer adaylara tercih edilmelidir."

Maddenin, ilk şeklinde, "öbür koşullar aynı olmak kaydıyla koşulu varsa," her üç bürokrasi tipine de girebileceği ve açıklılık getirilmesi tavsiye edilmiştir.

MADDE V,7 :

Eski Şekli: "Bir idarecide aranan en önemli yetenek, yerleşmiş görevleri eksiksiz ve zamanın da yapabilmehtir."

Yeni Şekli: "Bir idarecide aranan en önemli yetenek

EK IV (Devam)

kanunların ve yönetmeliklerin öngördüğü görevleri eksiksiz ve zamanında yapabilmektir."

Maddenin ilk şeklinde "yerleşmiş görev" ibaresi, patrimonial bürokrasiye ilişkin görev anlamına gelebilirdi.

MADDE VI,2 :

Eski Şekli: "Uzun sürede önemli katkısı olacağı düşünülen kişiler, yerleşmiş idari faaliyetleri yürütebilmek için gerekli bilgi ve yetenekten mahrum dahi olsalar tercih edilmelidirler."

Yeni Şekli: "Uzun sürede önemli katkısı olacağı düşünülen yetenekli ve uzman kişiler, başlangıçta günlük faaliyetleri yürütebilmek için gerekli tecrübeden mahrum dahi olsalar işe alınma ve atamalar da tercih edilmelidirler."

Maddenin yeni şekli ile rasyonel-üretkenliğin altı daha açık olarak çizilmeye çalışılmıştır. "Yetenekli ve uzman kişiler" ibaresi ilâve edilmiş, esneklik ifade etmeyen "yerleşmiş" sıfatı çıkarılmıştır.

E K V

TÜRKİYE VE ORTA DOĞU AMME İDARESİ ENSTİTÜSÜ
ÖĞRENCİLERİNE ÖN TEST İÇİN ENSTİTÜ
GENEL MÜDÜRÜNE YAZILAN MÜRACAAT MEKTUBU

8 Kasım 1974

Sayın Prof. Dr. Şeref Gözübüyük
 Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi
 Enstitüsü Genel Müdürü
 1 Numaralı Cadde, Yücetepe
A N K A R A

Sayın Prof. Dr. Şeref Gözübüyük,

Üzerinde çalışmakta olduğum doçentlik tezimin ampirik araştırma bölümü ile ilgili olarak, Enstitünüzün Kamu Yönetimi Uzmanlık Programı öğrencileri üzerinde bir mülakat cetvelinin ön testini yapmak istemekteyim.

Takriben yarım saat ile kırk dakika sürecektir bu uygulama için izinlerinizi rica eder, saygılarımı sunarım.

Dr. Metin Heper

Not: Sizden izin haberini alır almaz bu iş için Ankara'ya geleceğim.

E K VI

ÖN TEST TANITMA YAZISI

20 Kasım 1974

Sayın Cevaplayıcı,

Boğaziçi Üniversitesi Sosyal Bilimler Şubesi Öğretim Üyelerinden Dr. Metin Heper, Türkiye'de Kamu İdaresinin yapısı ile ilgili olarak bir araştırma yapmaktadır. İlişikte bu amaçla hazırlanmış bir mülakat cetveli size sunulmaktadır. Bu cetveldeki fikirler hakkında, karşılardaki şıklardan birini seçerek görüşünüzü belirtmenizi rica ediyoruz.

Bu konuda göstereceğiniz yardıma şimdiden teşekkür eder, saygılarımı sunarım.

Profesör Dr. Şerif Mardin
Boğaziçi Üniversitesi
Sosyal Bilimler Şubesi
Başkanı

E K V I I A

PATRİMONYAL BÜROKRASI TİPİNİN OTORİTE BOYUTUNA AİT VE HAKEMLERCE ONANMIS ÖLÇEK MADDELERİNİN "AYIRDEDİCİ GÜÇLERİ" (ÖN TEST SONUÇLARI)

Ortalama Puan				
MADDELER ^x	Tüm Ölçek İçin En Yüksek Puanı Olan 12 Denek (Tüm Deneklerin %25'i)	Tüm Ölçek İçin En Düşük Puanı Olan 12 Denek (Tüm Deneklerin %25'i)	Maddelerin "Ayırdedici Gücü" ^{xx}	Tüm Deneklerin Ortalama Puanı
I,1	2,75	1,92	0,83	2,38
I,3	1,75	1,25	0,50	1,63
I,4	2,17	1,50	0,67	1,94
I,5	2,25	1,42	0,83	1,90
I,6	2,58	1,17	<u>1,41</u>	1,83
I,7	2,92	1,08	<u>1,84</u>	1,98
I,8	2,42	1,42	<u>1,00</u>	1,92
I,9	3,08	1,58	<u>1,50</u>	2,21
I,10	2,33	1,17	<u>1,16</u>	1,79

^x Madde metinleri için EK I ve EK IV'e bakılabilir.

^{xx} Altı çizili maddeler, nihai ölçeğe alınmışlardır.

E K V I I B

PATRİMONYAL BÜROKRASI TİPİNİN LİYAKAT BOYUTUNA AİT VE HAKEMLERCE ONANMIŞ ÖLÇEK MADDELERİNİN AYIRDEDİCİ GÜÇLERİ (ÖN TEST SONUÇLARI)

Ortalama Puan

MADDELER ^x	Tüm Ölçek İçin En Yüksek Puanı Olan 12 Denek (Tüm Deneklerin %25'i)	Tüm Ölçek İçin En Düşük Puanı Olan 12 Denek (Tüm Deneklerin %25'i)	Maddelerin Ayırdedici Gücü ^{xx}	Tüm Deneklerin Ortalama Puanı
IV,1	2,17	1,33	<u>0,84</u>	1,77
IV,2	2,25	1,42	<u>0,83</u>	1,81
IV,3	1,92	1,58	0,34	1,85
IV,4	2,25	1,50	0,75	2,10
IV,5	2,42	1,33	<u>1,09</u>	1,92
IV,6	1,67	1,00	0,67	1,27
IV,7	2,08	1,25	<u>0,83</u>	1,69
IV,8	2,17	1,08	<u>1,09</u>	1,54
IV,10	1,92	1,50	0,42	1,06

^x Madde metinleri için EK I ve EK IV'e bakılabilir.

^{xx} Altı çizili maddeler, nihai ölçeğe alınmışlardır.

E K V I I c

HUKUKİ-RASYONEL BÜROKRASI TIPININ OTORİTE BOYUTUNA AİT VE HAKEMLERCE ONANMIS ÖLÇEK MADDELERİNİN AYIRDEDİCİ GÜÇLERİ (ÖN TEST SONUÇLARI)

Ortalama Puan

MADDELER ^x	Tüm Ölçek İçin En Yüksek Puanı Olan 12 Denek (Tüm Deneklerin %25'i)	Tüm Ölçek İçin En Düşük Puanı Olan 12 Denek (Tüm Deneklerin %25'i)	Maddelerin Ayırdedici Gücü ^{xx}	Tüm Deneklerin Ortalama Puanı
II,1	4,08	2,58	1,50	2,13
II,3	3,58	1,67	<u>1,91</u>	2,35
II,4	3,92	2,67	<u>1,75</u>	3,40
II,5	3,67	2,00	<u>1,67</u>	2,56
II,6	3,67	2,00	<u>1,67</u>	2,83
II,7	3,83	2,58	1,25	3,21
II,8	3,58	3,17	0,41	3,46
II,9	4,25	2,17	<u>2,08</u>	3,73
II,10	3,83	2,83	1,00	3,60

^xMadde metinleri için EK I ve EK IV'e bakılabilir.

^{xx}Altı çizili maddeler nihai ölçeğe alınmışlardır.

E K V I I D

HUKUKİ-RASYONEL BÜROKRASI TİPİNİN LİYAKAT BOYUTUNA AİT VE HAKEMLERCE ONANMIS ÖLÇEK MADDELERİNİN AYIRDEDİCİ GÜÇLERİ (ÖN TEST SONUÇLARI)

Ortalama Puan

MADDELER ^x	Tüm Ölçek İçin En Yüksek Puanı Olan 12 Denek (Tüm Deneklerin %25'i)	Tüm Ölçek İçin En Düşük Puanı Olan 12 Denek (Tüm Deneklerin %25'i)	Maddelerin Ayırdedici Gücü ^{xx}	Tüm Deneklerin Ortalama Puanı
V,1	4,50	2,33	<u>2,17</u>	3,29
V,2	3,92	2,00	<u>1,92</u>	2,77
V,3	3,92	2,50	<u>1,42</u>	3,35
V,4	3,00	2,00	1,00	2,44
V,6	4,42	3,42	1,00	3,94
V,7	4,42	2,50	<u>1,92</u>	3,25
V,9	4,17	2,92	<u>1,25</u>	3,58
V,10	3,08	1,92	1,16	2,50

^xMadde metinleri için EK I ve EK IV'e bakılabilir.

^{xx}Altı çizili maddeler nihai ölçeğe alınmışlardır.

E K V I I E

RASYONEL-ÜRETKEN BÜROKRASI TİPİNİN OTORİTE BOYUTUNA AİT VE HAKEMLERCE ONANMIŞ ÖLÇEK MADDELERİNİN AYIRDEDİCİ GÜÇLERİ (ÖN TEST SONUÇLARI)

Ortalama Puan				
MADDELER ^x	Tüm Ölçek İçin En Yüksek Puanı Olan 12 Denek (Tüm Deneklerin %25'i)	Tüm Ölçek İçin En Düşük Puanı Olan 12 Denek (Tüm Deneklerin %25'i)	Maddelerin Ayırdedici Gücü ^{xx}	Tüm Deneklerin Ortalama Puanı
III,1	3,67	1,83	<u>1,84</u>	2,50
III,2	3,29	1,92	<u>1,37</u>	2,58
III,3	4,75	4,17	0,58	4,29
III,4	4,17	3,33	<u>0,84</u>	3,81
III,6	4,83	3,83	1,00	4,25
III,7	4,75	2,58	<u>2,17</u>	3,56
III,8	3,58	1,92	<u>1,66</u>	2,71
III,9	4,67	3,75	<u>0,92</u>	3,98
III,10	3,50	2,50	<u>1,00</u>	3,06

^xMadde metinleri için EK I ve EK IV'e bakılabilir

^{xx}Altı çizili maddeler nihai ölçeğe alınmışlardır. Madde III,10 ile III,6 arasında kura çekilmiştir.

E K V I I F

RASYONEL-ÜRETKEN BÜROKRASI TİPİNİN LİYAKAT BOYUTUNA AİT VE HAKEMLERCE ONANMIS ÖLÇEK MADDELERİNİN AYIRDEDİCİ GÜÇLERİ (ÖN TEST SONUÇLARI)

Ortalama Puan

MADDELER ^x	Tüm Ölçek İçin En Yüksek Puanı Olan 12 Denek (Tüm Deneklerin %25'i)	Tüm Ölçek İçin En Düşük Puanı Olan 12 Denek (Tüm Deneklerin %25'i)	Maddelerin Ayırdedici Gücü ^{xx}	Tüm Deneklerin Ortalama Puanı
VI,1	4,25	3,25	<u>1,00</u>	3,88
VI,2	4,17	2,58	<u>1,59</u>	3,58
VI,3	4,08	3,50	0,58	3,65
VI,4	4,08	3,58	0,50	4,02
VI,6	3,00	1,92	<u>1,08</u>	2,50
VI,7	3,83	2,25	<u>1,58</u>	3,25
VI,8	3,92	2,58	<u>1,34</u>	3,35
VI,10	4,08	3,42	0,66	3,56

^xMadde metinleri için EK I ve EK IV'e bakılabilir.

^{xx}Altı çizili maddeler nihai ölçeğe alınmışlardır.

E K V I I I

PATRİMONYAL, HUKUKİ-RASYONEL VE RASYONEL-ÜRETKEK BÜROKRASI TIPLERİNİN OTORİTE VE LİYAKAT BOYUTLARINA İLİSKİN NIHAİ ÖLCEKLER^X

Patrimonyal Bürokrasi Tipi Otorite Boyutu Ölçeği

Amir bir kararın değıştirilmesini istediğı zaman, idareci sebebini sormadan bu talebi derhal yerine getirmelidir. (I,6)

İdareci âmirinden habersiz hiçbir girişimde bulunmamalıdır. (I,7)

Her konuda âmirlere danışmak gerekir. (I,8)

Alt kademelere yetki verilmemelidir. (I,9)

Görev, tamamen âmirin (kişisel) hizmet anlayışına göre yürütülmelidir. (I,10)

Patrimonyal Bürokrasi Tipi Liyakat Boyutu Ölçeği

Kişisel yakınlık ve tanışıklık, idarecileri daha iyi tanımak ve onlara güven hissi duymak fırsatı verdiği için atama ve terfilerde ön plânda tutulmalıdır. (IV,1)

Yalnızca tavsiyeye dayanarak işe adam almaya karşı çıkmamak gerekir. (IV,2)

Atamalarda ve terfilerde gözönünde tutulan tüm kriterlerin bütün memur tarafından bilinmesi gerekmez. (IV,5)

^XParantez içindeki numaralar EK I'deki orijinal maddelere yollamada bulunmak için konulmuştur. Maddelerin son şekli, ön test'ten sonra salt ifade bakımından düzeltmeler yapıp formüle edilmiştir.

EK VIII (Devam)

Salt âmirin kişisel tercihleri, atama ve terfilerde birinci derecede rol oynamalıdır. (IV,7)

Memurun âmirine sadakatı, çok önemli bir terfi sebebi olarak düşünülmelidir. (IV,8)

Hukuki-Rasyonel Bürokrasi Tipi Otorite Boyutu Ölçeği

İdareci ne yapması ve yapmaması gerektiğini yalnızca kanun ve yönetmelikleri inceleyerek ve âmirinin bu çerçevedeki direktiflerini gözönünde tutarak kararlaştırmalıdır. (II,3)

İdareci yalnızca rutin nitelikteki konularda nasıl hareket edeceğine kendisi karar vermeli, diğer hususları yakın âmirine danışmalıdır. (II,4)

Kanun ve direktiflere aykırı olmadıkça, âmirin direktifleri tartışmasız uygulanmalıdır. (II,5)

Kendisine ancak açık seçik yetki verilen konularda idareci inisiyatif kullanabilmelidir. (II,6)

Kanun ve yönetmelikler ile âmirin direktifleri, idarecinin faaliyetlerinin kapsamını eksiksiz belirlemelidir. (II,9)

Hukuki-Rasyonel Bürokrasi Tipi Liyakat Boyutu Ölçeği

Tezkiye âmirleri değerlendirmelerinde yalnızca objektif kuralları gözönünde tutmalı ve bu kuralları lâfzile (tamamen metne sadık kalarak) uygulamalıdır. (V,1)

Yerleşmiş idari faaliyetleri yürütebilecek bilgi ve kabiliyeti olduğunu objektif sınavlar ile ispat eden her idareci adayı, başka kriterlere bakılmaksızın diğer adaylara tercih edilmelidir. (V,2)

İdarecilerin bilgi düzeyleri, belli aralıklarla kesin kurallara bağlanmış değerlendirilmelere tâbi tutulmalıdır. (V,3)

Bir idarecide aranan en önemli yetenek, kanun ve yönetmeliklerin öngördüğü görevleri eksiksiz ve zamanında yapabilmektir. (V,7)

EK VIII (Devam)

İşe almada tek kriter, objektif sınavlar olmalıdır.
(V,9)

Rasyonel-Üretken Bürokrasi Tipi Otorite Boyutu Ölçeği.

Herhangi bir konuda kuruluş içinde yahut dışında daha ehliyetli kişiler var ise, idareci, mânevi bakımdan da olsa, âmirinden daha çok bu kişilere karşı kendini sorumlu hissetmelidir. (III,1)

Amiri ile idareci çok yakın arkadaşlık ilişkileri içinde olmalıdır. (III,2)

Yetki göçeriminde (tevdinde), yetki verilen ehliyetli olmak şartı ile sonuna kadar gidilebilir. (III,7)

İdareci, hemen hiçbir konuda, zorunlu olarak âmirine danışmak durumunda olmamalıdır. (III,8)

Önemli faaliyetler dahi âmirin yakın denetimi olmadan yürütülebilmelidir. (III,10)

Rasyonel-Üretken Bürokrasi Tipi Liyakat Boyutu Ölçeği

Başarı şansı pek bilinmeyen yeni yöntemler deneyen idarecilerin bu çabaları, sonunda başarısız dahi kalsa tezkiye âmirlerince olumlu olarak değerlendirilmelidir. (VI,1)

Uzun sürede önemli katkısı olacağı düşünülen yetenekli ve uzman kişiler, başlangıçta günlük faaliyetleri yürütmek için gerekli bilgi ve tecrübeden mahrum dahi olsalar işe alınma ve atamalarda tercih edilmelidirler. (VII,2)

İdareci için en önemli eğitim, hizmet öncesi eğitimidir. (VI,6)

Değişik konularda uzman olan kişilerle birlikte çalışma yeteneğine sahip idareciler, belli konularda daha bilgili ancak söz konusu yetenekten yoksun olanlara tercih edilmelidir. (VI,7)

İdareci adaylarının girdikleri sınavlar ile güdülen temel amaç, adayın gelişme potansiyelini ölçmek olmalıdır. (VI,8)

E K I X

ARASTIRMANIN EVRENINI OLUSTURAN İDARİ BİRİMLERİN
BAKANLIKLARA GÖRE DÖKÜMÜ^X

MALİYE BAKANLIĞIEsas Birimler

Milli Emlâk Gn. Md. (118)
 Muhasebat Gn. Md. (234)
 Bütçe ve Mâli Kontrol Gn. Md. (178)
 Gelirler Gn. Md. (249)
 Hazine Gn. Md. ve Miit
 Gn. Sekr. (201)

Danışma Birimi

Tetkik Kurulu Bşk. (44)

İÇİŞLER BAKANLIĞIEsas Birimler

Mahalli İdareler Gn. Md. (31)
 İlter İdaresi Gn. Md. (33)

Danışma Birimi

Tetkik Kurulu Bşk. (10)

MİLLÎ EĞİTİM BAKANLIĞIEsas Birimler

İlk Öğretim Gn. Md. (62)
 Orta Öğretim Gn. Md. (58)
 Yüksek Öğretim Gn. Md. (23)
 Öğretmen Okulları Gn. Md. (38)
 Özel Öğretim Kurumları Gn. Md. (23)
 Din Eğitimi Gn. Md. (14)
 Halk Eğitimi Gn. Md. (31)

Danışma Birimi

Planlama, Araştırma ve Koordinasyon D. Bşk. (63)

BAYINDIRLIK BAKANLIĞIEsas Birimler

Demiryolları, Limanlar ve Hava Meydanları İnş. Gn. Md. (143)
 Yapı İşleri Gn. Md. (243)

Danışma Birimler

Plân ve Bütçe Dairesi Bşk. (12)

^XParantez içindeki rakamlar, birimlerden araştırma evrenine giren idareci sayısını göstermektedir.

EK IX (Devam)

Yüksek Fen Kurulu Bşk. (12)

ULAŞTIRMA BAKANLIĞIEsas Birimler

Hava Ulaştırması Gn. Md. (18)

Liman ve Deniz İşleri Gn. Md. (20)

Kara Ulaştırması Gn. Md. (12)

Danışma Birimleri

Araştırma ve Geliştirme K. Bşk. (14)

Plânlama ve Programlama K. Bşk. (11)

SAĞLIK VE SOSYAL YARDIMEsas Birimler

Sağlık İşleri Gn. Md. (25)

Verem Savaş Gn. Md. (19)

Eczacılık ve Tıbbi Müstahzarlar Gn. Md. (24)

Sağlık Propagandası ve Tıbbi İstatistik Gn. Md. (19)

Tedavi Kurumları Gn. Md. (18)

Sosyal Hizmetler Gn. Md. (9)

Mesleki Öğretim Gn. Md. (8)

Sosyalleştirme Dairesi Bşk. (11)

Nüfus Plânlaması Gn. Md. (8)

Ana ve Çocuk Sağlığı Md. (9)

Sıtma Eradikasyon Gn. Md. (7)

Kanser Savaş Md. (3)

Trahom Savaş Md. (3)

Danışma Birimleri

Plân ve Koordinasyon Bşk. (4)

Danışma ve İnceleme K. Bşk. (5)

TURİZM VE TANITMA BAKANLIĞIEsas BirimlerTurizm Gn. Md. (61)^xTanıtma Gn. Md. (40)^{xx}

Uluslararası İlişkiler D. Bşk. (6)

Danışma Birimleri

Organizasyon ve Metod Bşk. (2)

Tetkik Şubesi Md. (6)

Eğitim Dairesi Md. (15)

Araştırma ve Koordinasyon D. Bşk. (2)

Plânlama Dairesi Bşk. (43)

^xBu Genel Müdürlükten, Tetkik Şubesi ve Eğitim Dairesi danışma birimi olarak alınmıştır.^{xx}Bu Genel Müdürlükten, Araştırma ve Koordinasyon Şb. M. danışma birimi olarak alınmıştır.

EK IX (Devam)

GENÇLİK VE SPOR BAKANLIĞIEsas Birimler

İzcilik ve Boş Zamanları
Değerlendirme Gn. Md. (39)

Eğitim Gn. Md. (18)

Okul İçi Beden Eğitimi ve
Spor Gn. Md. (32)

Sağlık Dairesi Bşk. (5)

Dış İlişkiler Yönetim
D. Bşk. (8)

Basın ve Halkla İlişkiler
D. Bşk. (8)

Danışma Birimi

Plânlama - Araştırma -
Koordinasyon D. Bşk. (9)

ÇALIŞMA BAKANLIĞIEsas Birimler

Çalışma Genel Md. (10)

İşçi Sağlığı Gn. Md. (16)

Danışma Birimi

Araştırma Kurulu (8)

İMAR VE İSKAN BAKANLIĞIEsas Birimler

Emlâk İşleri Dairesi Bşk.
(39)

Proje ve Yapım Dairesi
Bşk. (57)

Yapı Kooperatifleri
Dairesi Bşk. (11)

Mesken Gn. Md. (7)

Hak Sahipliği ve Konut Yönetimi
Daire Bşk. (7)

Gıda Yardım Proje Md. (2)

Yapı Malzemesi Gn. Md. (29)

Plânlama ve İmar Gn. Md. (91)

Belediyeler ve Teknik Hizmetler
Gn. Md. (49)

Afet İşleri Gn. Md. (57)

Danışma Birimleri

Tetkik Kurulu Bşk. (21)

Araştırma Dairesi Bşk. (37)

Plan ve Program Dairesi Bşk. (8)

Deprem Araştırma Enstitüsü Bşk.
(12)

SANAYİ VE TEKNOLOJİ BAKANLIĞIEsas Birimler

Teşvik ve Uygulama Dairesi Bşk.
(54)

Sanayii Dairesi Bşk. (75)

Sınai Mülkiyet Dairesi Bşk. (32)

Küçük Sanatlar Dairesi Bşk. (26)

Danışma Birimleri

Bilim ve Teknoloji Dairesi Bşk.
(9)

İnsan Gücü ve Eğitim Kurulu Bşk.
(6)

EK IX (Devam)

ENERJİ VE TABİİ KAYNAKLAR
BAKANLIĞIEsas Birimler

Enerji Dairesi Bşk. (5)

Tesisler ve Ticari İşler
Şubesi (6)Proje Kontrol Fen Heyeti
Md. (11)Yönetmelik ve Tipleştirme
Fen Heyeti Md. (2)

Tarife Fen Heyeti Md. (6)

İşletme Fen Heyeti Md. (4)

Çevre Sorunları ile Katı
ve Gaz Yakıtları Fen Heyeti
Md. (5)

Maden Dairesi Bşk. (3)

Arama Hakları Şb. (4)

Arama Şubesi (11)

Harita Şubesi (23)

İşletmeler Hakkı Grubu (3)

Talep Şubesi (17)

İhale Şubesi (3)

İşletme Şubesi (12)

Danışma Birimleri

Tetkik ve Kontrol Grubu (20)

Etüd Grubu (5)

Yüksek Fen Kurulu (7)

Organizasyon ve Metod Başmüşavir-
liği (4)Plân ve Koordinasyon Dairesi Bşk.
(6)Plân ve Koordinasyon Fen Heyeti
Md. (10)

E K X

ARASTIRMANIN EVRENINE DAHİL EDİLMİS OLAN BİRİMLERDEKİ
İDARECİLERİN İSİMLERİNİ SAPTAMAK İÇİN BOĞAZICI
ÜNİVERSİTESİ İDARİ BİLİMLER BÖLÜMÜ BASKANININ İLGİLİ
BAKANLIK PERSONEL MÜDÜRLERİNE GÖNDERDİĞİ YAZI

4 Ekim 1974

Bakanlığı

Personel Müdürlüğü

A N K A R A

Öğretim üyelerimizden Dr. Metin Heper Doçentlik tezi ile ilgili olarak bir bilimsel araştırma yürütmektedir.

Bu nedenle bakanlığınız merkez teşkilatına ait bazı birimlerdeki idari personelin isimlerini, kadro derecelerini ve görevlerini saptamak zorunluğu ortaya çıkmıştır. Bu konuda arkadaşımıza yardımcı olabileceğiniz ümidi ile bu yazıyı size yazmaktayım.

Arkadaşımız adına Ortadoğu Teknik Üniversitesi İdari İlimler Fakültesi Amme İdaresi Bölümü öğrencilerinden Rafet Akgünay, Halûk Ali Ruhi, Gülbin Öz yahut Saime Tuğrul sizinle temasa geçeceklerdir.

Dr. Emre Gönensay
 Boğaziçi Üniversitesi
 İdari Bilimler Bölümü Başkanı

EG/mö

E K X I

SORU KAĞIDI İLE BİRLİKTE DENEKLERE
GÖNDERİLEN SORU KAĞIDI

Ocak, 1975

Sayın

Bu araştırma, Kamu Yönetimimizin bazı yönlerini incelemeyi öngörmekte ve Şubemiz öğretim üyelerinden Dr. Metin Heper'in doçentlik çalışmalarının bir bölümünü teşkil etmektedir.

Sizden ilişikteki soru kâğıdını doldurup en geç bir hafta içinde takdim ettiğimiz zarf içinde bize göndermenizi rica ediyoruz.

Bilindiği üzere, bu tür çalışmalarda toplanan bilgiler istatistikî tablolara dönüştürölüp yorumlanır. Kişilerin verdiği cevapların tamamen gizli tutulması esastır. Bu yüzden sizden isminizi belirtmenizi istememekteyiz.

Ancak soru kâğıdını kaybetme ve diğer sebepler ile bir hafta içinde cevaplandırma imkânını bulamayan yöneticilerimize gerekirse ikinci bir soru kâğıdı takdim ederek yardımcı olmak istemekteyiz. Bunun için, hangi yöneticilerimizin bir hafta içinde soru kâğıdını cevaplandırıp bize gönderebildiklerini tespit etmemiz gerekmektedir. Bu konuda da bize yardımcı olmanızı diliyor ve doldurduğunuz soru kâğıdını gönderirken ilişikteki kart postalı da aynı zamanda (fakat soru kâğıdını gönderdiğiniz zarfa koymadan) bize postalamanızı rica ediyoruz.

Bu soru kâğıdını doldurmak için ayıracağınız dakikalar bu bilimsel çalışma açısından çok büyük önem taşımaktadır.

İlginize şimdiden teşekkür eder, saygılarımı sunarım.

Profesör Dr. Şerif Mardin
 Boğaziçi Üniversitesi
 Sosyal Bilimler Şubesi
 Başkanı

E K X I I

SORU KAĞIDI İLE BİRLİKTE DERNEKLERE GÖNDERİLEN
KARTPOSTAL ÖRNEĞİ

Gönderen: _____

Bugün soru kağıdınızı gönderdim.

Dr. Metin Heper
Boğaziçi Üniversitesi
İdari Bilimler Bölümü
P.K. 2 BEBEK,

İSTANBUL