

**T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ VE SİYASET BİLİMİ (YÖNETİM BİLİMLERİ) ANABİLİM
DALI**

**ÜST KADEME YÖNETİCİLİK KAVRAMI ve
TÜRKİYE'DEKİ ARAŞTIRMALAR ÜZERİNE BİR
İNCELEME**

Yüksek Lisans Tezi

Belgin BÜYÜKBUĞA

Ankara-2007

**T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ VE SİYASET BİLİMİ (YÖNETİM BİLİMLERİ) ANABİLİM
DALI**

**ÜST KADEME YÖNETİCİLİK KAVRAMI ve
TÜRKİYE'DEKİ ARAŞTIRMALAR ÜZERİNE BİR
İNCELEME**

Yüksek Lisans Tezi

Belgin BÜYÜKBUĞA

**Tez Danışmanı
Prof. Dr. Birgül AYMAN GÜLER**

Ankara-2007

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ VE SİYASET BİLİMİ (YÖNETİM BİLİMLERİ) ANABİLİM
DALI

ÜST KADEME YÖNETİCİLİK KAVRAMI ve
TÜRKİYE’DEKİ ARAŞTIRMALAR ÜZERİNE BİR
İNCELEME

Yüksek Lisans Tezi

Tez Danışmanı: Prof. Dr. Birgül AYMAN GÜLER

Tez Jürisi Üyeleri

Adı ve Soyadı

İmzası

.....
.....
.....
.....

.....
.....
.....
.....

Tez Sınavı Tarihi

İÇİNDEKİLER

GİRİŞ	1
-------------	---

BİRİNCİ BÖLÜM:

MODERN TOPLUM, BÜROKRASI VE “ÜST KADEME YÖNETİCİLİĞİ”	10
---	----

I. Bürokrasi Kuramları ve Üst Kademe Yöneticilik	13
A. Marksist Bürokrasi Kuramı	13
B. Weberyen Bürokrasi Kuramı	15
C. Elitist Bürokrasi Kuramı	19
D. Liberal Bürokrasi Kuramı	37
II. Kamu Personel Rejimi ve Üst Kademe Yöneticilik	42
A. Liyakat-Kayırmacılık İlkerleri Çerçevesinde Üst Kademe Yöneticilik	42
B. Farklı Kamu Personel Rejimlerinde Üst Kademe Yöneticilik	47
1. İngiliz Kamu Personel Rejimi	47
2. Amerikan Kamu Personel Rejimi	54
3. Fransız Kamu Personel Rejimi	58
4. Alman Kamu Personel Rejimi	60
III. Üst Kademe Yöneticiliği Nedir?	63

İKİNCİ BÖLÜM:

TÜRKİYE’DE ÜST KADEME YÖNETİCİLİĞİ	81
--	----

I. Türkiye’de Üst Kademe Yöneticiliğinin Tarihsel Gelişimi	81
A. Osmanlı Devlet Yönetiminde Sivil Yöneticiler	82
B. Cumhuriyet Dönemi Bürokrasinin Yöneticileri	92
C. Çok Partili Siyasal Düzenin Yöneticileri	98
II. Türkiye’de Üst Kademe Yöneticilik Araştırmaları	103
A. Türkiye’de Üst Kademe Yöneticiliği Üzerine Yapılan Araştırmalar	103
B. Üst Kademe Yöneticilik Araştırmalarında Seçilen Örneklem ve Toplumsal Köken	128
C. Üst Kademe Yöneticilik Araştırmalarında Ekonomik, Toplumsal ve Siyasal Dönüşüm	137

D. Üst Kademe Yöneticilik Araştırmalarında Küresel Etkiler	142
E. Üst Kademe Yöneticilik Araştırmalarında Bürokratik Kültür	147
SONUÇ.....	153
KAYNAKÇA.....	163
İNGİLİZCE ÖZET.....	176
TÜRKÇE ÖZET	177

GİRİŞ

Üst kademe yöneticiliği ve bürokrasi, son iki yüzyıllık döneme uzanan modern toplumun bir ürünüdür. Modern bürokrasi kavramı, kapitalist devlette ihtiyacı hissedilen değişen üretim ve pazar ilişkilerinin, siyasal gelişmelerin neticesidir. Modern bürokrasi aygıtı, (bilindiği gibi) Webergil analiz içerisinde yasal-ussal egemenlik ilişkilerinin hâkim olduğu modern devlete özgü bir yönetim sistemi olarak tanımlanmaktadır. Bu çalışmada da pek çok eleştiriye karşın gücünü koruyan Weber'in modern bürokrasi aygıtına sadık kalınacak ancak bürokrasinin atalarının başka formlarda da olsa devlet idaresinde yer aldığı gerçeği saklı tutulacaktır. Bu çerçevede ilk çağ uygarlıklarından pre-kapitalist olarak adlandırılan devletlere kadar bütün medeniyetlerin yönetim gerçekliğinde, "üst kademe yöneticisi" olarak adlandırılın ya da adlandırılmasın, iktidarın kararına ortak olan, onu uygulayan ve kendini de o kurallar çerçevesinde sınırlayan "idarecilerin" veya "yöneticilerin" olduğu kabul edilmiştir.

İnsanlık tarihi kadar eski yönetim tarihinin kamunun örgütlenmesine katkısını incelemek uzun ve gayretli bir çaba gerektirir. Böylesine uzun bir dönem, elbette ki, kendi içerisinde zengin bir yönetim yazınına da yaratmıştır. Modern yönetim aygıtının bilgisi, araştırmacılara, sadece son iki yüz yıllık dönem içinde yükselen modern toplumu ve onun örgütlenmesini açıklamaya yeterlidir. Onun öncesindeki ne feodal toplumun, ne ata erkil toplumun ne de daha önceki dönemlere ait yönetim bilgisini tartışmamıza yetecek genişlikte bir bilgi birikimini bizlere sunmamaktadır. Üstelik günümüzden bakılarak yapılan çalışmaların birçoğu retrospektif bir nitelik taşıma riskine de sahiptir.

Gerek bilgi dağarcığımızın yetersizliği ve gerekse yöntem olarak tarihe bakış açımızın yarattığı eksiklikler, modern toplum öncesi yönetsel örgütlenme ve onun yönetici sınıfı hakkındaki bilgimizi daraltmaktadır. Modern bilimin parçalanmış ve aşırı uzmanlaşmış niteliği de, bir çok farklı yaşam alanını kavrayarak kendi bilgisini üretme çabası içerisinde olan yönetim disiplinin işini oldukça zorlaştırmaktadır.

Ekonomik, toplumsal ve siyasal örgütlenme temellerinde kendisini ifade eden kamunun yönetimi disiplini alanı, elbette ki, modern kapitalist toplum öncesinde de vardır. Ancak modern anlamdaki “kamu” kavrayışı ile daha önce ortaya çıkan “kamu” kavrayışı nitel bazı farklılıkları bünyesinde barındırmaktadır. Yine de, modern kapitalist toplum öncesi kamu yöneticilerini, bir yönüyle, bürokrasinin ataları olarak nitelendirmek çalışmamız açısından yanlış bir betimleme olmayacaktır. Aksi takdirde, Kutadgu Bilig’in öğütler verdiği, İbni Haldun’un Mukaddime’sinde anlattığı, Osmanlı padişahlarından II. Mehmet’in “Fatih Kanunnamesi” ile tasvir etmeye çalıştığı günümüze de ışık tutan yönetsel değerler görmezden gelinmiş olacaktır. Bu sebeple kabaca ayırım yapmak gerekirse, modern toplum ve devlet öncesi yöneticilere çalışmamız boyunca “kamu yöneticileri” ve modern toplum ile ortaya çıkan yönetici kesime ise “üst düzey yöneticiler” veya “bürokratlar” olarak adlandırmayı uygun buluyoruz. Bu çalışmada birincisi değil, ikincisi, yani modern toplumun yönetici sınıfı konu edilecektir. Kısaca bu çalışmada, modern devlete özgü ortaya çıkan bürokrasi kavramı ve yönetsel gücünün elinde bulunduran üst kademe yöneticiler üzerinde duracaktır. Çerçeveye ilişkin bu temel ayırım çalışmanın ilk sınırlılığı olarak kabul edilebilir.

Bir diğer sınırlılık, bürokrasi olgusu üzerinde etkili olan bir görüşten kaynaklanmaktadır. Bürokrasi yalnızca kamuda değil özel sektörde de gelişen, büyüyen,

yazılı ussal kurallarla idare edilen yönetim sistemi anlamında kullanılmaktadır. En azından Weber'in, bürokrasiye dair çalışmalarında bu tür bir kavrayış içerisinde olduğu saptanmaktadır. Üst kademe yöneticiliği veya üst düzey yöneticilik kavramı, özel işletme veya kamu gözetmeksizin her türlü organizasyonda çalışan bir kesimi ifade etmek üzere kullanılmaktadır. Herhangi bir sektör içinde büyüyen bir şirket veya bir sivil toplum örgütü genişleyen iş kolları neticesinde formal-ussal bir mekanizmaya dönüşebilir. Bürokrasi denildiğinde toplumda varlığını devam ettiren hemen her kurumdaki örgüt yapıları ve bu kurumların yöneticileri de kavramsal olarak ele alınabilir. Bu çalışmada ise üst kademe yöneticiliği işletme örgütlerine ait yönetim tarzını kapsamamaktadır. Kanımca, bürokrasiyi, kamu yönetimine ait bir kavram olarak kavramak, tartışmamızın zemini açısından daha anlamlı olacaktır. Daha açık bir ifadeyle üst kademe yöneticiliği kavramı, bürokratik, siyasal, ekonomik ve toplumsal örgütlenmenin yöneticilerinin ifade etmek üzere kullanılacaktır. Bu bakımdan çalışma, ikinci bir sınırlama ile daraltılacaktır.

Yukarıda ifade edilen sınırlamalar, üst kademe yöneticiliği kavramı kabaca bir ayrımı öngörmeye yardımcı olmakla birlikte, esas olarak kavramın her zaman ve mekan için geçerliliğe sahip açık bir tanım yapmaya elverişli değildir. Üst kademe yöneticiliğine dair tanım sorunu pek çok çalışmanın, raporun, makalenin ve kitabın üzerinde tartıştığı kavramsal bir sorun olagelmıştır. Birbirinden farklı görüşler öne sürülmüş, çeşitli görgül araştırmalarla geliştirilen ölçütlere göre tanım oluşturulmaya çalışılmıştır. Üst kademe yöneticiliğine dair yapılan tanımlar, arkasında öngörülen kamu yönetiminin kuruluşuna ve örgütlenişi çerçevesinde doğruluk taşımaktadır. Çünkü çoğu zaman kavramsal tanımlama, yapıldığı zamana bağlı olarak ve içerisinde yer aldığı bürokratik mekanizmanın yapısı içinde geçerli olabilmektedir.

Bu çalışmada, mevcut tanımları çözümleyerek, birini ya da bir kaçını esas alarak ya da karma bir tanım oluşturmak yerine söz konusu kavramın üzerinde yükseldiği yönetsel formun omurgasını ortaya çıkarmak daha anlamlı olacaktır. Ayrıca birbirinden farklı iktisadi, siyasi ve yönetsel geçmişleri olan ülkelerin kamu personel rejiminde üst düzey yöneticilik konusunda edinilen tecrübeler, başta tanım sorunu olmak üzere üst düzey yöneticilik mevkiine ilişkin siyasi, yönetsel ve ekonomik düzen içindeki konumun aydınlatılması gerekmektedir.

Üst kademe yöneticiliği, memuriyetin hiyerarşik sınıflandırması içindeki bir grup veya kesim olarak ifade edilebilir. Bu bakımdan üst kademe yöneticiliği, alt ve/veya orta kesim yöneticiler gibi kategorik bir incelemeye tâbi tutulabilir. Ancak kamu yönetimi literatüründeki yönetim-siyaset ayrımı sorunsalına uzanan tartışmalarla personel yönetimindeki hiyerarşinin sonucu olan üst kademe yöneticiliği, siyasi alana da kaymakta ve bürokrasi ve seçkin kuramlarla ilişkilendirilmektedir. Çünkü üst kademe yöneticiliği aynı zamanda devlet örgütlenmesinin tepesinde görev alan kişiler olarak siyasi, ekonomik ve sosyal politikaları belirlemede esas sorumluluk sahibi olan siyasilerle birlikte çalışmakta, temel politikaların yapılması, planlanması, yönlendirilmesi, denetlenmesi ve uygulanmasında etkin rol üstlenen kesim olmaktadır. Yönetsel elit olarak da adlandırılan üst kademe yöneticileri, siyaset ve yönetim biliminin ortak konularından biri olarak kabul edilmektedir. İşte söz konusu yakınlık, bu çalışmanın da tartıştığı konulardan biridir.

Yönetimin iktisadi ve sosyal, siyasi gelişmelere göre yapısal işlevsel değişikliğe uğraması, üst kademe yöneticiliğini de etkilemektedir. Daha açık bir ifade ile bağımlı değişken olan “yönetici sınıf” başka bir bağımlı değişken olan “yönetime” göbekten

bağlıdır. Dolayısıyla iktisadi ve sosyal, siyasi koşullardaki değişim, hem yönetsel yapı olan bürokrasiyi hem de onun yönetici kesimini kavramını yeniden anlamlandırmayı gerekli kılmaktadır. Bir örnekle açıklamak gerekirse, 1929 Büyük Buhranı sonrası Keynesyen iktisat politikalarının hayata geçişiyle birlikte kamu hizmetlerinin nitelik ve nicelik olarak artışı kamu politikalarının hem yapımı sürecinde hem de uygulama sürecinde yer alan kamu yöneticilerinin iktidarını güçlendirmiştir. Weberyen anlamda klasik hiyerarşik örgütlenmenin tepesinde yer alan yöneticiler sadece kamu politikalarının uygulamasında değil, aynı zamanda kamu politikalarının belirlenmesi ve yönlendirilmesinde de etkili olmuşlardır. Bu dönemde üst düzey yöneticilik makamları bakanlık içerisindeki hiyerarşinin tepesinde yer alan kamu yönetiminin genel uzmanlık bilgisine sahip kişileri içeren pozisyon olarak benimsenmiştir. 1970'lerin ortasındaki krizin ardından gelen ve 1980'lerde etkileri daha da belirgin hissedilen neo liberal politikalar, toplumun iktisadi, sosyal ve siyasi yapılanmasına yön vermiştir. Küreselleşmenin de etkisiyle kamu alanı birey lehine daraltılmış, iktisadi bakımından devlet özelleştirme uygulamaları ile sınırlandırılmıştır. Kamu politikaları, bu dönemde kendini piyasa lehine düzenlemeye dönük bir sürece girmiştir. Kuşkusuz, kamunun idari yapılanması bu gelişmelerden etkilenecek yeni iktisadi, sosyal ve siyasi sürece kendini adapte etmeye başlamıştır. Piyasa lehine küçültülen kamunun örgütlenmesi, onun yöneticilerinin de rolünü de zayıflatmış, başka bir yönetsel forma itmiştir. Gelişmelerin en somut yansıması, bakanlık bünyesinden ayrılarak yeni bir yönetsel forma kavuşan bağımsız idari otoritelerdir. Bağımsız idari otoriteler, bakanlık içindeki fonksiyonlardan birini ya da birkaçını giderken yanında götürmüştür. Daha açık bir ifadeyle, kamu politikası yapımı süreciyle, kamu politikası uygulama süreçleri birbirinden koparılmaya

çalışılmıştır. Genel olarak bakanlıklara “kamu politikasını belirleme”, bağımsız idari otoritelere de “uygulama” görevi düşmüştür. Esasında bu ayırım kamu yönetiminin doğası gereği ayrılamayacak yapışık ikizler gibidir. Nitekim uygulamada bu ayırım zaman zaman birbirine girmekte, yöneticiler ve siyasiler arasında yetki çatışmasına neden olmaktadır.

Modern toplumun yöneticileri çalışma konusu olunca, modern toplumun kurduğu idari aygıt ve onun üzerinde yükselen üst düzey yöneticilik olgusuna eğilmek gerekmektedir. Son iki yüz yıllık dönem içerisinde öne çıkan kuramların idari aygıt ve onun yöneticilerine dair görüşleri önem kazanmaktadır.

Bu çerçevede birinci bölümde, modern devlete ilişkin farklı bürokrasi anlayışlarından yola çıkarak hem üst kademe yöneticiliği hem de onun içerisinde yükseldiği bürokratik aygıtla ilişkin fikir edinilmeye çalışılacaktır. Marksist, Weberyen, seçkin ve liberal kuramın birbirinden farklı bürokrasi anlayışları, üst kademe yöneticilerinin de içerisinde yer aldığı yönetsel yapıya ve onun yöneticilerine ilişkin öngörülerine yer verilecektir. Üst kademe yöneticiliğinin kavramsal temelleri iktisadi, sosyal ve siyasi gelişmelerin etkisinde oluşan bürokrasi aygıtında bulunurken, daha özel olarak ona anlam kazandıran üzerinde yükseldiği kamu personel rejimidir. Üst kademe yöneticiliği görevi kamu personel sistemi hiyerarşisinde yer almaktadır. Personel rejimini kuran değerler, üst kademe yöneticilerinin hangi toplumsal kaynaklardan nasıl seçildiğine, üst kademe yöneticiliği sisteminde hangi amaç ve ilkelerin güdüleceğine dair ipuçları verecektir. “Liyakat” ve “kayırmacılık” kamu personel rejiminin birbirine zıt istikametleri gösteren levhalar gibidir. Her ikisi de kamu personel rejimine ilişkin yöntem olmakla birlikte tercih edilen istikamet ister liyakat isterse kayırmacılık olsun, yukarıdaki sorulara yanıtlamamızı kolaylaştırmaktadır. Bu sebeple ilk bölümde, liyakat ve

kayırmacılık ilkeleri üzerinden üst kademe yöneticiliği ele alınacaktır. Personel rejimine ilişkin değerlendirmeler gelişmiş Batılı ülkelerin personel rejimlerini ve üst kademe yöneticiliği sistemine dair tecrübelerini anlayabilmek için önem kazanır. Kayırmacı Amerikan personel rejimi, liyakatçi İngiltere, Fransa ve Almaya örneklerine bu bağlamda yer verilecektir. Son olarak birinci bölümün tümüne yayılan üst kademe yöneticiliğine ilişkin tartışmalara yer verilerek, “üst kademe yöneticiliği nedir” sorusuna yanıt aranacaktır.

İkinci bölümde ise, Türkiye'nin değişen iktisadi, sosyal ve siyasi koşullarına paralel olarak üst kademe yöneticiliği incelenirken göz önünde bulundurulacak hususlar belirtilecektir. Birinci bölümdeki kavramsal tartışmalardan hareketle yakın dönem Türk yönetim sistemi, üst kademe yöneticileri üzerinden incelenmeye çalışılacaktır. Bu bakımdan, yukarıda ifade edildiği gibi üst kademe yöneticilerinin ve bürokrasinin devletin siyasal, ekonomik ve toplumsal dönüşümünden etkilenen bir nesne olduğu yargısından hareketle Türk yönetim sisteminin de geçirdiği değişim, ele alınacaktır. Türk yönetim sisteminin geçirdiği değişimi, üst kademe yöneticilerinin kamunun iktisadi, sosyal ve siyasi düzeninde üstlendikleri rol bakımından ele alınacaktır. Bu sebeple, ilki 1955 yılında yapılmakla birlikte daha gerilere ilişkin görüş ileri sunan ve özellikle üst kademe yöneticileri üzerine yapılmış görgül araştırmalara yer verilecektir. Söz konusu araştırmalar, Türk yönetim sisteminde bürokrasi geleneği, toplumsal kesim olarak üst kademe yöneticilerinin siyasal, ekonomik ve toplumsal hayattaki rolü, devletin dönüşümünde yaşanan değişimi algılamaları gibi önemli konulardaki yaklaşımlarına ışık tutacaktır. Ayrıca, araştırmalar ile yalnızca yönetsel aygıt olarak bürokrasinin dönüşümü ile birlikte toplumsal kesim olarak üst kademe yöneticilerine yönelik bilgi sunacaktır.

Böylece yakın dönem Türk yönetim sisteminin geçirdiği değişim, değişimi tetikleyen gelişmeler, değişimin üst kademe yöneticileri tarafından algılanışına ilişkin kapsamlı bir değerlendirme yapılmış olacaktır. Bu amaçla ilki 1955 yılında sonuncusu ise 2006 yılında yayınlanan 13 araştırmanın bulguları ele alınacaktır. Görgül araştırmalar, yönetsel nüfusun kimliğine, içinde bulunduğu toplumsal yapıya, mesleğe ve devletin ekonomik, toplumsal hayattaki rolüne ve dönüşüme ilişkin önemli bilgiler sunmakla birlikte aynı zamanda her bir araştırmacının gözünden üst kademe yöneticileri aracılığıyla kamu yönetimindeki temel meselelere dair bakış açısını göstermesi bakımından çok yönlü katkıda bulunmaktadır. Çünkü her bir görgül araştırmanın nesnesi üst kademe yöneticileri olmakla birlikte önceden saptanmış varsayımların üzerine ana-yan sorunsallar oluşturmaktadır. Araştırmacıların belirli tarihlerde belirli sorunsallara yanıt aramaları, daha açık bir ifade ile belirli konulara yoğunlaşması, kamu yönetiminin yapısal ve işlevsel meselelerine dikkat çekmektedir. Bir örnekle açıklamak gerekirse, Gencay Şaylan'ın 1974 yılında yaptığı araştırmada üst kademe yöneticileri ile girişimcilerin toplumsal kesimler ve devletin siyasal, iktisadi ve sosyal dönüşümündeki rolünde ne derece belirleyici olduğu sorunsalını tartışmaktadır. Şaylan'ın 1974 yılında sorunsalını bu şekilde oluşturması, tesadüf olmayıp hâkim modernizm anlayışının gereği olarak Batıda modernizmin tetikleyici kesimi olan burjuvaziye karşılık modernleşme sürecini geriden takip eden Mısır, Türkiye gibi ülkelerde burjuvazinin yerini yönetsel sınıfın aldığına dair görüşü tartışmasının bir sonucu olarak kabul edilebilir. Şaylan böylece üst kademe yöneticilerine dair siyaset ve yönetim biliminin ortak konusu olan modernleşme anlayışını konu edinmektedir. Şaylan gibi diğer araştırmacılar da yaptıkları araştırmalarla

diğer disiplinlerle ilişkili olarak kamu yönetiminin temel meselelerine üst kademe yöneticileri üzerinden yürütölen tartışmalara zenginlik katmaktadırlar.

BİRİNCİ BÖLÜM

MODERN DEVLET, BÜROKRASI ve “ÜST DÜZEY YÖNETİCİLİK”

Üst kademe yöneticiler, üst düzey yöneticiler veya tepe yöneticiler şeklinde yapılan nitelikleme ile anlatılmak istenen devlet örgütlenmesi içindeki hiyerarşinin en üst noktalarında yer alan kamu görevlileridir. Ayrıca üst düzey yöneticiler ifadesi ile, kamu hizmeti görmek üzere yönetsel iktidara sahip kesim anlatılmaktadır. Yukarıda kabaca tasvir edilmeye çalışılan kavramı ele almadan önce, onun ait olduğu yönetsel yapıya yani modern kapitalist devlet örgütlenmesinin ortaya konulması gerekmektedir.

Modern kapitalist devletin oluşumu, son bir kaç yüzyıllık dönemde yaşanan büyük gelişmelerin etkileriyle açıklanabilir. Fransa’da yaşanan Büyük İhtilal ile İngiltere’de filizlenen Sanayi Devrimi ve birlikte getirdikleri yadsınmaz gelişmeler bu süreçte öne çıkar. Fransız İhtilali, devir açan düşünsel ürünlerinden olan “İnsan ve Yurttaş Hakları Beyannamesi”, modern kamu hukukunun en önemli esaslarından olan siyasi hürriyetleri sağlamakla kalmamış, kendini aristokrasi ve ruhban sınıfıyla eş durumda görmek isteyen burjuvaziye dolaylı olarak ekonomik amaçlarını gerçekleştirmesi için ortam hazırlamıştır. İnsanı rasyonel düşünen bir varlık olarak görmek isteyen aydınlanma düşüncesi, fikri alanda kamu hürriyetlerini savunurken, ekonomik alanda da bir zamanlar kendini maddi refahın tek koruyucusu sayan devletin faaliyetlerini, kayıtlara tabi kılmıştır. Hukuk devleti anlayışı, toplum içindeki ayrıcalıklı sınıfın imtiyazlarını ortadan kaldırmıştır. Siyasi alanda bu gelişmeler yaşanırken, ekonomik alanda da sanayi devrimi kitle üretimini getirmiş, üretim ilişkileri yeni bir boyut kazanmıştır. Böylece parasal yığın

üretim ve tüketim sistemi kurularak ekonomik sistem yeniden yapılanmıştır. Kapitalist düzen yönetim ve hukuk alanında objektiflik, güvenlik, istikrar ve önceden hesaplanabilirlik kavramlarına sıkı sıkıya bağlanmış ve bunları koruyacak yeni bir sosyal düzen inşa etmiştir. Bu yeni düzenin aygıtı, modern bürokrasidir.

Modern bürokrasi, yazılı kurallara dayalı, rasyonel işleyen, işbölümü ve uzmanlaşmayla kurulu hiyerarşik bir örgütlenmedir. İşbölümüne dayanan bu hiyerarşik yapıda her makamın görevlerini yerine getirebilmesi için öncelikle uzmanlık bilgilerine sahip, özel eğitim görmüş memurlara ihtiyaç vardır. Memurların resmi faaliyetleri, genel olarak önceden tespit edilmiş ve öğrenilebilen kurallara uygun olarak yürütülmektedir¹. Yazılı kurallara bağlı olarak çalışan ve mesleki uzmanlık bilgisiyle donatılmış memuriyet rejiminin tepesinde yer alan kesim ise bürokratlar yani üst düzey yöneticilerdir.

Bürokrat, yalın anlamıyla devletlerin, hükümete bağlı olarak işleyen, büro ve birimlerinden kurulu yönetim cihazında atamayla görevlendirilerek çalıştırılan kişi anlamına gelir². Bu aşamada bürokratların ya da daha geniş bir ifade ile üst kademe yöneticilerin ait olduğu sistemi daha yakından ele almak uygun olacaktır.

Bürokrasi, Latince “bura” (masaları kaplamada kullanılan koyu renkli kalın kumaş) ve Yunanca “kratos” (egemenlik) sözcüklerinin bir araya getirilmeleriyle türetilmiş ve ilk kez 1745 yılında fizyokrat iktisatçı Vincent de Gourney tarafından büroların artan egemenliğini belirtmek için kullanılmıştır. Zaman içinde bürokrasi kavramına değişik anlamlar yüklenmiştir. Bunlardan ilki, önde gelen yönetici konumların seçilmiş temsilcilerden ziyade profesyonel yöneticiler tarafından doldurulduğu bir hükümet sistemi anlamına da gelebilir. Alman ansiklopedilerinden Brockhaus

¹ Nermin Abadan, **Bürokrasi**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara No:92-74, 1959, s. 57.

² Birgül Ayman Güler, **Kamu Personeli Sistem ve Yönetim**, İmge Yayınları, Ankara, 2005, s. 63.

bürokrasiyi, bir yandan meslekten yetişme memurların özellikle de yüksek yöneticilerin, daha doğrusu bakanlıklar çapındaki bürokrasinin sıkı bir hiyerarşik çerçevede toplanması, diğer yandan siyasi iktisadın otoritesini imtiyazlı memurlar zümresiyle paylaşmakta olduğu bir devlet şekli olarak tarif etmektedir³. Bu tanımdan devlet yönetiminde yetişmiş profesyonel yöneticilerin yetki alanının genişlediği anlamını çıkarmak mümkündür. Bürokrasinin bir diğer tanımı ise, onun olumsuzlamasını yapar şekildedir. Bürokrasi, kırtasiyecilik ve sorumsuzluk demektir. Bir teşkilatın gerçekleştirmekle görevli olduğu amacı unutup körleşmesi, gittikçe artan ölçüde bencil bir otorite ve mükemmelliğe erişmeye çalışması, mensuplarında memur veya müstahdem sınıfına has şuur ve alışkanlıkların yerleşmesidir. Bürokrasinin üçüncü bir tanımı ise, idari teşkilatlanmaya ve idare şekline vurgu yapar. Teknolojik gelişme ile birlikte toplumsal üretim ilişkilerinin değişimi neticesinde ortaya çıkan endüstri toplumunda bürokrasi, rasyonel çalışan ve meşru otoriteye sahip olan devlet örgütü olarak tanımlanmaktadır.

Yukarıda kısaca açıklanmaya çalışılan bürokrasi tanımlarından hareketle bürokrasi kurumları ve dolayısıyla üst kademe yöneticilik kavramına yaklaşımlarını ele almak üzere bürokrasi kuramlarına yer verilecektir. Bürokrasi kuramları incelenirken amaç, ortaya konan bürokratik anlayışla birlikte ileri sürülen bürokratik yapıda yöneticilerin konumuna ve rollerine ilişkin yaklaşımları öne çıkarmaktır.

Üst kademe yöneticiliğinin kavramsal inşasını temellendirmek için genel olarak modern bürokrasi anlayışını ortaya koymak gerekirken, özel olarak üst kademe yöneticiliğinin içerisinde yer aldığı personel rejimini ele almak gerekmektedir. Bu

³ Brockhaus, *Bureaukratie*, 16. Tabı, Wiesbaden 1953, s. 476'dan aktaran Nermin Abadan, **Bürokrasi**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara, No:92-74, 1959, s. 10.

sebeple liyakat veya kayırmacılık esası üzerine kurulan personel rejimlerinde, üst kademe yöneticilerinin konumu ele alınacaktır.

I. Bürokrasi Kuramları ve Üst Düzey Yöneticilik

A. Marksist Bürokrasi Kuramı

Marksist bürokrasi kuramı, yukarıda belirtilen bürokrasi tanımlarının birincisinden ve üçüncüsünden beslenmektedir. Birinci tanımdaki büroların ve bürokratların egemenliğini kabul eder. Marks'ın görüşlerinde bürokrasi kavramı merkezi bir konum işgal etmemekle birlikte, bürokrasinin toplumun güç yapısıyla ilişkileri açısından fikirleri önem taşımaktadır. Marks'ın devlet ve bürokrasi üzerine düşüncelerini Hegel'e yönelttiği eleştiriler üzerinden anlayabiliyoruz. Hegel'ci analize göre, kamu yönetimi sivil toplum ile devlet arasında köprü vazifesi görür. Sivil toplum özel çıkarı, devlet ise genel çıkarı temsil eder. Kamu yönetimi ise, bu iki çıkar arasında köprü vazifesi görür. Kamu yararını savunan devlet, uygar toplumdaki özel yararları karşılıklı olarak dengelemektedir. Marks'ın Hegel'e itirazı ise bu noktada başlar. Marks da bu üç kademedeki oluşan yapıyı kabul etmekle birlikte bu üçlü kademenin temsil ettikleri çıkarı şöyle ortaya koyar: Devlet, genel çıkarı değil, hâkim sınıfın çıkarını temsil eder. Marksist yaklaşım bürokrasiyi ve bürokratları sınıf ilişkileri kapsamında saptamaya çalışır⁴. Marksizmin bürokrasi anlayışını daha açık ortaya koyabilmek için Marksist doktrinin kilit kavramı olan "sınıf" kavramını açıklamak gerekmektedir. Tarih boyunca değişik toplum tiplerini belirleyen şey üretim biçimleri olmuştur. Sosyal sınıflar da üretim sisteminde aldıkları role göre belirlenir. Sınıf ayrımının temeli üretim araçlarının mülkiyetine dayanır. Üretim araçlarını mülkiyetine sahip olanlar bir sınıf meydana getirirler. Üretim araçlarına sahip

⁴ Nicos P. Mouzelis, **Örgüt ve Bürokrasi** (Çev. H. Bahadır Akın), Çizgi Kitapevi Yayınları, Konya, 2003, s. 10-15.

olmayanlar da ayrı bir sınıf oluştururlar. Ekonomik temelli ayrışmanın ardında yatan sosyal faktörler de vardır. Üretim ilişkilerinde oynadıkları rol yaşama şartları ve ekonomik çıkarları bakımından aynı durumda olan gruplar arasında sınıf bilinci uyanır. Köle toplumunda köle sahipleri, feodal toplumda toprak sahibi feodal senyörler hâkim sınıftır. Kapitalist toplumda ise, üretim araçlarına sahip olan burjuvalar ile emeklerinden başka geçim kaynağı olmayan proleterya iki ana sınıfı oluşturur. Marksist teoriye göre iki ana sınıf dışında bazı ara sınıflar ve sosyal tabakalar bulunur. Marksizmin sınıf anlayışında, bürokratların/yöneticilerin üretim araçlarına sahip olmamaları nedeniyle sınıf değildir. Bürokrasi ise hâkim sınıfın çıkarlarını diğer sosyal sınıflara dayatmak suretiyle kurulmuş bir aracıdır. Ancak Marks, hiçbir zaman bürokratları sosyal sınıf⁵ olarak kabul etmez. Marks'a göre onlar, sadece egemen sınıfın takipçileridir. Çünkü üretim süreciyle doğrudan doğruya ilişkisi olmayan devlet bürokrasisi toplumsal yapıda organik bir pozisyona sahip değildir.

Marksist bürokrasi kuramı, modern bürokrasiyi kapitalist topluma özgü idare biçimi olarak kabul eder. Çünkü bürokrasiyi, toplumla devlet arasındaki görünür bağların kopması sürecinin kapitalist toplum dönemine rastlayan son aşaması olarak görür⁶. Bürokrasinin doğuşu ise, feodalliğin çözülüş ve mutlakçı krallıkların çöküş dönemine rastlar. Marksist kurama göre, gelişen burjuvazi geniş yığınları tek merkezden ve sürekli olarak denetleyebileceği iktidar organlarına ihtiyaç duymaktaydı. İşte kapitalist toplumun

⁵ Marksist yaklaşıma göre sınıf kavramı kişilerin üretim sürecindeki yerlerine göre tanımlanmaktadır. Bu yaklaşıma göre, modern toplum yani kapitalist toplum esas olarak işçi ve burjuva sınıflarından gelmektedir. Bu iki sınıfın dışında kalanlar ara tabakalardır ve giderek şu ya da bu sınıfa yamanırlar. Buna göre bürokrasi Marksist anlamda bir sınıf değildir. Bürokratlar belli sınıfın (örneğin burjuva sınıfının) üyeleri olabilirler.

⁶ Kurthan Fişek, **Yönetim**, Paragraf Yayınları, Ankara, 2005, s. 106.

bürokrasi aygıtı bu ihtiyacı karşılar nitelikteydi. Hacimli ve güçlü bürokrasi ile merkezi idare güçlenerek toplumsal yaşayışı etkileme ve denetleme fonksiyonuna kavuşmuştur.

Marksist bürokrasi kuramına göre bürokrasi, sürekliliğini koruyamayacaktır. Diğer bir ifade ile bürokrasinin doğuşu ile birlikte, yıkılacağı zamana ilişkin de öngörüsü vardır. Marksist görüşe göre, bürokrasi kapitalizmle doğmuştur ve proleter devrimle birlikte sınıfsız topluma geçildiğinde ise kapitalizmle birlikte bürokrasi de tarihe gömülecektir.

Marksist bürokrasi kuramı, bürokrasinin ortaya çıkışı konusunda milâdı Weberyen bürokrasi kuramında olduğu gibi feodalizmin çöküşü sonrasında yani kapitalist dönem ile başlatmaktadır. Ancak üretim araçlarının sahipliğini esas alan bir sınıf yaklaşımı öngören Marksist kurama göre yönetici kesim, egemen sınıfın çıkarlarının takipçileri, bürokrasi ise egemen sınıfın hizmetkârıdır. Buna göre bürokratlar, eklemlendiği sınıfa (burjuvazi) yönelen saldırıların artmasına bağlı olarak kalıcı ve merkezci nitelikteki devlet gücünün her an ve her yerde hazır organlarının yöneticileridir.

B. Weberyen Bürokrasi Kuramı

Weber modern bürokrasiyi, rasyonel olarak çalışan ve meşru otoriteye sahip olan devlet örgütü olarak tanımlamıştır. Weber feodal yapılı toplumların siyasal örgütlenmelerinde de bürokrasinin var olduğunu, vergi toplamak, adalet dağıtmak gibi bürokratik fonksiyonların sadakat bağı ve yüzyüze ilişki esasları üzerinde aristokratik bir grup tarafından yürütüldüğünü belirtmektedir⁷. Ancak, modern toplumun ortaya çıkışıyla birlikte bürokrasinin niteliği değişmiştir. Modern bürokrasinin doğuşu Marksist bürokrasi kuramında olduğu gibi Weber'de de kapitalizmle ilintilidir. Marksist bürokrasi kuramının bürokrasinin başlangıcına ve yıkılışına dair (sınıfsız toplum) öngörülerine karşılık,

⁷ Gencay Şaylan, **Türkiye'de Kapitalizm, Bürokrasi ve Siyasal İdeoloji**, TODAİE Yayınları, Ankara, No:140, 1974, s. 23.

Weberyen bürokrasi kuramında bürokrasinin, süreklilik özelliği vardır. Üstelik her iki kuram açısından bürokrasinin miladı kapitalist devletle birlikte anılırken, onun dayandığı temeller açısından farklılaşırlar. Marksist teoriye göre, burjuvazinin gelişimi neticesinde oluşan geniş ve hacimli bürokrasi aygıtı, yığınları etkileme ve kontrol etme amacına hizmet eder. Yine Marksist teoriye göre -Weberyen bürokrasi kuramında olduğu gibi- bürokrasi, karmaşık bir sanayi toplumunun ortaya çıkışının sonucu değil, kapitalizmin belli ihtiyaçlarının ürünüdür. Weberyen teoride ise bürokrasinin doğuşu “egemenlik” kavramıyla açıklanabilir.

Weber’e göre egemenlik, belli bir kaynaktan çıkan kimi (ya da tüm) buyruklara belli bir bireyler kümesince uyulma olasılığıdır. Egemen durumundaki kişinin başkalarına hükmetmeyi hak, diğerlerine de bunu benimsetmeyi ödev saymalarıyla nitelenen egemenlik ilişkisinin üç saf hali vardır. Birincisi, geleneksel egemenliktir. Çok eski zamanlardan kalma geleneklerin kutsallığına dair inanç geleneksel egemenliğin kaynağını oluşturur⁸. Geleneklere göre, bu erki kullananların yasallığına dair yerleşik inanç vardır. Fişek’e göre, kural olarak kişiye bağlı keyfi biçimde gerçeklik bulunan geleneksel egemenlik tarihte feodal toplumun serf-senior ilişkisi, ataerkil ailenin baba-oğul ilişkisi ana biçimleriyle karşımıza çıkar⁹. Egemenliğin ikinci türü ise, kaynağını bir bireyin istisnai kutsallığından ya da kahramanlığından alan ve derin bağlılık içeren karizmatik egemenliktir. Weber’e göre, bu egemenlik biçiminin yönetsel ifadesi kural olarak gevşek ve yetersizdir. Karizmatik egemenlik ve yönetim biçimi kişisel ve durulmamış bir niteliktedir. Son olarak yasal ussallığa dayanan ve toplumca benimsenirliğini yasalarla sınırlanmış olmasından alan egemenlik biçimi yasal ussal egemenliktir. Yasal egemenlik

⁸ Max Weber, **Toplumsal ve Ekonomik Örgütlenme Kuramı**, (Çev. Özer Ozankaya), İmge Yayınları, Ankara, 1995, s. 315-316.

⁹ Kurthan Fişek, **Yönetim**, Paragraf Yayınları, Ankara, 2005, s. 111.

durumunda uyulması gereken şey, yasalarla konmuş ve kişisel nitelikte olmayan bir düzendir. Bu egemenlik, kendi çevresi içindeki görev yerinin yetkisi ile sınırlı olmak üzere uygulayan bireylere de geçer¹⁰. İşte yasal ussal egemenliğin siyasi örgütlemedeki adı modern bürokrasidir.

Weber'in bürokrasi kuramına bakılarak modern bürokrasiyi hazırlayan şartlar görülebilir. 19. yüzyılın başına kadar kısmen patrimonyal-feodal yapılar, kısmen de mutlakiyetçi monarşi icapları olan sosyal sınıf ve zümrelerin ayrıcalık ve muafiyetlerin devam etmesi, kamu alanında bürokrasinin vücut bulmasına engel olmuştur. Bir kere patrimonyal-feodal toplumda egemenlik herkes tarafından benimsenen rasyonel kurallara değil, geleneklere dayanmaktadır. İkinci olarak aristokrat sınıfa özgü ayrıcalıklar herkes için geçerli kurallara istisna oluşturmaktaydı¹¹. Kapitalizmle birlikte özel mülkiyet olgusunun doğuşu soylular sınıfını ortadan kaldırmıştır.

Bürokrasi yaygınlık ve etkinliğinin doruğuna kapitalizmle birlikte ulaşmıştır. Weber, kapitalizmle bürokrasi arasında tekyönlü sebep-sonuç ilişkisi yerine, karşılıklı etkileşmeyi içeren nedensel bağ olduğunu vurgular. Şöyle ki, bürokrasi yerel ve feodal ayrıcalıkların yok edilmesiyle somutlaşan düzenleyici ve eşitlikçi bir öz barındırmaktadır. Bu da, büyük çapta sanayinin gelişmesi için en uygun toplumsal temeldir.

Toplumsal yapı, yönetimin bürokratikleşmesini gerekli kılan üç yönlü etkiyi harekete geçirmektedir. Bu etkilerden ilki, parasal ekonomilerin gelişmesidir. Özel mülkiyet ve sermaye birikimi neticesinde üretim ilişkileri değişerek burjuva sınıfı oluşmuştur. Ekonomide mal-para ilişkilerinin oluşması tüm ekonomik işlemleri

¹⁰ Max Weber, **Toplumsal ve Ekonomik Örgütlenme Kuramı**, (Çev. Özer Ozankaya), İmge Yayınları, Ankara, 1995, s. 317.

¹¹ Düşünsel temellerini Fransız İhtilali'nin devir açan fikri ürünleri olan İnsan ve Yurttaş Hakları Beyannamesi'nden alan aristokrasinin ayrıcalıklarını kaldırmakla kalmayıp burjuvazinin ekonomik gayelerine serbestlik tanımış, siyasi hürriyetleri sağlamıştır.

ussallaştırmıştır. İkinci olarak, üretim ilişkilerindeki değişim ve rasyonalite devletin görevlerinde hem artışa hem de rasyonalitenin hâkimiyetine sebep olmuştur. Karmaşıklaşan iktisadi hayatı düzenleyecek ve koruyacak “düzenleyici” idareye gereksinim duyulmuştur. Üçüncü ve son etki teknolojik gelişmelerdir. Şaylan, teknolojik gelişme ile kast edilenin endüstri toplumunun ortaya çıkışı olduğunu vurgular. Burada temel değişken gelişen iş bölümü ve teknolojidir. Başka bir deyimle modern anlamda bürokratikleşme, uzmanlaşma ve teknoloji tarafından tanımlanmaktadır¹². Modern bürokrasi teknik üstünlüklere sahip olması sebebiyle diğer bütün örgütlenme biçimlerine göre üstünlükleri bulunmaktadır.

Modern bürokrasi kavramının idareye yansıyan prensiplerini kısaca belirtmek gerekir. Bir kere bürokrasi, yetki ve sorumluluk alanları düzenleyici kurallara göre sınırlanmış hiyerarşik bir otorite yapısında belirlenir. Diğer bir ifade ile iş bölümü gelişmiş, uzmanlık alanları belli olmuştur. İkinci olarak, işbölümünün gelişmesi sonucu toplumsal ilişkiler gayrişahsî kanunlara ve kurallara bağlanmış yani ilişkiler anonimleşmiştir. Üçüncü olarak bürokrasi, belli amaçları gerçekleştirmek için işbölümüne dayanan rasyonel hiyerarşi ve örgüt biçimlerini ortaya çıkarmıştır. Modern bürokrasi “işbölümü”, “uzmanlık”, “gayri şahsilik” ve “rasyonellik” gibi değerlerin üzerine kurulmuştur.

Modern bürokrasi aygıtında üst kademe yöneticilerinin konumu daha özel bir yer işgal eder. Bürokratlar, yöneticilerin sahip olmadıkları uzmanlık bilgisine sahip olduğu için hiyerarşinin tepesindeki kişiden üstün konumdadır. Uzmanlaşma, bürokrasinin karmaşıklaşan iktisadi ve sosyal ilişkilerine etki eden, yön veren, denetleyen

¹² Gencay Şaylan, **Türkiye’de Kapitalizm, Bürokrasi ve Siyasal İdeoloji**, TODAİE Yayınları, Ankara, No:140, 1974, s. 26.

konumundadır. Ancak yine de Weber'in tasavvur ettiği bürokrasi tipinde bürokratin rolü basit bir araç olmaktan öteye geçmez. Bürokrat özel bilgiye sahiptir ve uzman konumundadır. Tarafsızdır ve üstlerinden gelen emirlere itaat eder. Dolayısıyla ister despotik ister demokratik bir yönetim olsun bürokratik aygıt bu yönetimin aracı olarak işlev görebilir. Weber'e göre, özel bilgisi dolayısıyla elde ettiği bu üstün konum da bazı unsurlarla dengelenmiştir. Örneğin bürokrat maddi yönetim aracına sahip olmadığı, işini kaybetme korkusu taşıdığı ve meslektaşlarıyla rekabet içinde olduğu için sahip olduğu bu gücü yöneticilere karşı kullanma olanakları sınırlıdır¹³.

C. Elitist Bürokrasi Kuramı

Yöneten ve yönetilen ayrımının siyasal toplumun temel niteliğini oluşturduğu, biçim ve hacmi ne olursa olsun bütün toplumlarda iktidarın küçük bir azınlığın tekelinde bulunduğunu savunan "seçkincilik" (elitizm) akımı, siyasal yönden "edilgen" yığınlara iradesini benimseten seçkinler azınlığı toplumsal gelişmenin itici gücü olarak görür. Gaetano Mosca, Vilfredo Pareto, Raymond Aron ve Wright Mills'in siyasal alanda öncülüğünü yaptığı siyasal elit kuramları, yönetsel elit kuramlarıyla da ilişkidir. Robert Michels, James Burnham, Bruno Rizzi, Milovan Djilas ve Alec Nove ise yönetsel seçkinci kuramların sahipleridir.

Siyasi elit kuramlarının ilk temsilcisi olan Gaetano Mosca, kuramını genel olarak temsili rejimlerin, özel olarak da parlamenter demokrasinin somut işleyiş biçimlerinin eleştirel çözümlemesini yaparak oluşturur. "*Yönetici Sınıf*" (*The Ruling Class*) adlı eserinde Mosca, ilkel ya da gelişmiş tüm toplumlara özgü bir ayrımın hâkim olduğunu belirtir: "Yönetici sınıf ve yönetilen sınıf". Yönetici sınıf, toplumun geneline göre küçük

¹³ Nicos P. Mouzalis, **Örgüt ve Bürokrasi: Modern Teorilerin Analizi** (Çev. Bahadır Akın), Çizgi Kitapevi, Konya, 2001, s. 35.

bir azınlık olmakla birlikte iktidar tekeli elinde tutar ve onun sağladığı bütün nimetlerden faydalanır. Yönetici sınıfa göre daha geniş bir kitle olan yönetilenler ise yönetici sınıf gibi organize olamamıştır. Bu sebeple tamamen onların yönetimi ve kontrolü altındadır. Yönetici sınıf diğerine göre en azından görünüşte bazı yeteneklere sahiptir. Üstelik yönetici sınıf duruma göre gerek hukuk yoluyla, gerekse hile ve şiddet yoluyla kitleleri hükmü altında tutar. İktidar her zaman küçük bir azınlığın elindedir. Bu azınlık ilkelere sadece hareketlerine yasallık süsü vermek için başvurur. Yüksek yöneticilerin grubu en tepede yer alır ve yönetilen öbür grupları etkiler. Aralarında tam bir türdeşliğin var olduğundan söz edilmese de, tüm bu grupların ortak maddesel ve ekinsel çıkarları vardır¹⁴.

Mosca, kitlelerden gelen basınçla geniş kitlelerin etkilerine açık olduğunu kabul eder. Toplumdaki ekonomik, sosyal ve kültürel değişmelerle birlikte yönetici sınıf da değişebilir. Türkiye ve Rusya'dan örnek veren Mosca bu iki ülkede rejim değişikliği ile birlikte imparatorlukların yıkıldığını yeni siyasal sistemin yönetici sınıfı değiştirdiğini belirtir¹⁵. Dolayısıyla, yönetici sınıf kapalı, devamlı ve değişmez değildir. Sonuçta Mosca'nın politik formül veya ideolojik mekanizma olarak adlandırdığı çark da kendisini ayakta tutabilmek için değişmeliydi. Fakat hükümetin oluşması için politik sistemin temeldeki elitist doğasının değişmesine gerek yoktu. Demokrasi çoğunluğun yönetimini getirmiyordu, o sadece idari kuralları getiren yöneticileri daha da kurnazlığa itiyordu.

Mosca'dan etkilenen ve onun "yönetici sınıf" kavramını genişleterek sosyolojik temele oturtan Vilfredo Pareto "*Akil ve Topum*" (*The Mind and Society*) adlı eserinde

¹⁴ "Seçkin ve Seçkincilik", **Blacwell'in Siyasal Düşünce Ansiklopedisi II**, Ümit Yayıncılık, Ankara, 1994, s. 749.

¹⁵ Gaetano Mosca, **The Ruling Class**, McGraw-Hill Book Company, New York and London, 1939, s. 50-52.

görüşlerini “elit” kavramını çerçevesinde açıklamıştır¹⁶. Pareto’nun kuramında bağımsız değişken daha çok ruhsaldır; bağımlı değişken ise düzenlemedir. Pareto’nun kuramına göre, kimi nitelik ve beceriler belirli insanlara özgüdür; bunlar hiçbir zaman herkeste olamaz. Bu durum insanlar arasındaki farklılık ve aykırılıkların, toplumsal katmanlardaki değişkenliğin oluşmasının, toplumun çok farklı grup ve sınıflara bölünmesinin nedenidir. Bu grup ve sınıflar çatışma içindedir ve kuşkusuz sınıfların savaşı toplumların yaşamında belirleyici bir öğedir. Bir ya da birden çok sınıfın ya da grubun hâkimiyetini ele geçirmek için grup ve sınıfların kendi aralarında da bir savaşı vardır. Grubun ya da sınıfın bu hâkimiyeti sağlayan bölümüne seçkin adı verilir¹⁷. Seçkin tabaka toplumsal etkinliklerin çeşitli dallarında üstün becerileri olan kişilerden oluşur. Buradan yola çıkarak, Pareto’da tıpkı Mosca gibi bütün toplumlarda iki tabaka olduğunu ileri sürer: Seçkin olmayan aşağı tabaka, seçkin adı verilen üst tabaka. Seçkin tabaka da ikiye ayrılır: Hükümetin seçkin tabakası, hükümet dışı seçkin tabaka. Bu yüksek tabakaya toplumun çeşitli kesimleri de dâhil edilebilir. Askeri elitten, iş adamları elitinden ya da din adamları elitinden bahsedilebilir. Pareto’da Mosca gibi yönetici sınıfın kalıcılığını ve değişmezliğini kabul etmez. Ona göre, toplumun tabakaları arasında aşağıdan yukarıya doğru devamlı bir hareket, bir dolaşım vardır. Bu devamlı hareket elit tabakasının içyapısının değişmesi sonucunu doğurur. Değişim bazen normal yollarla bazen de ihtilal yoluyla gerçekleşir. Kompozisyonu değişse de her zaman ve mutlaka bir yönetici elit mevcut olacaktır.

Siyasi elit kuramlarının diğer temsilcisi olan Raymond Aron “*Sanayi Toplumunu*” (*Industrial Society*) adlı eserinde, içinde yaşadığımız döneme rengini veren olgunun

¹⁶ Vilfredo Pareto, **The Mind and Society** (Volume Four: The General Form of Society), Harcourt, Brace and Company, New York, 1935, s. 2221.

¹⁷ “Seçkin ve Seçkincilik”, **Blacwell’in Siyasal Düşünce Ansiklopedisi II**, Ümit Yayıncılık, Ankara 1994, s. 749-750.

üretim hacimce artışı olarak nitelendirdiği sanayileşme olduğunu vurgular¹⁸. Sanayileşme ile birlikte gelen uzmanlaşma, sermaye birikimi, rasyonalizasyon, teşebbüsün şahsileşmesi ve özel mülkiyet gibi kavramlarla kapitalizmi açıklar. Kapitalizm, siyasete Batı tipi özgürlükçü demokrasi şeklinde yansımıştır. Sovyet Rusya gibi Marksist rejimlerde ise milli kaynakların tek bir merkez tarafından tespit edildiği planlı ekonomiler varlığını sürdürmektedir. Gerek çok aktörlü kapitalizm ve çoğulcu demokrasilerde gerekse merkezi planlamacı Marksist tipte halk demokrasilerinde oligarşi baskındır. Aron'a göre Batı demokrasilerinde bir yapıttan ibaret olan halk egemenliği, gerçekte iktidar halk tarafından değil, halk adına küçük bir azınlık tarafından kullanılır. Aynı şekilde, Marksist rejimlerde de iktidar işçi sınıfının toplu olarak iktidarı kullanması söz konusu değildir. Son tahlilde her ikisi de, elit rejimlerdir¹⁹. Aron, Batı tipi çoğulcu rejimle Sovyet tipi rejimdeki elitin kompozisyonu arasında farklılık gösterdiğini belirtir. Sovyet tipi rejimde tek ve birleşmiş bir elitin bulunmasına karşılık, Batı tipinde elit grupları sayıca daha çok ve bölünmüştür. Sovyetler Birliği'nde politikacılar, yüksek memurlar, generaller, sendika liderleri ve işletme yöneticileri genellikle Komünist Partinin üyesidir. Birleşmiş elit, mutlak ve sınırsız bir iktidara sahiptir. Çoğulcu demokrasilerde ideolojiler etrafında kümelenmiş ve kendi içinde bölünmüştür.

Wright Mills "*İktidar Seçkinleri*" (*The Power Elit*) ve "*Beyaz Yakalılar*" (*White Collar*) adlı eserleriyle, kendisinden önce ileri sürülmüş elit kuramlarına bambaşka bir bakış açısı getirmiştir. Mills, elit çevrelerini diğer sınıflar üzerinden bir çözümleme yapmak yerine elitlerin içindeki iktidar mücadelesini, toplumsal kökenleri ve mesleki çevreleriyle birlikte incelemiştir. *Beyaz Yakalılar* adlı eserinde, ezilen fakat statülerinin

¹⁸ Roymond Aron, **Sanayi Toplumu** (Çev. Agah Oktay Güner), Boğaziçi Basımevi, Yayın No: 22, İstanbul, 1974, s. 27-28.

¹⁹ Roymond Aron, a.g.e., s. 199-217.

onları bir yere getirdiği inancına sahip yeni orta sınıfların, ne liberallerin iddia ettiği gibi sağlıklı bir demokratik yapıya kavuşabileceklerini, ne de onların müttefikleri olan Marksist ve öteki radikal akımların ümit ettiği gibi işçilerin mevcut duruma karşı koyabileceklerini savunur²⁰. *Beyaz Yakalılar*'da bürokrasi ile ilgili görüşlere de eleştirir. Bugünkü anlamda kırtasiyecilikle eş tutulan bürokrasi Mills'e göre orta sınıf girişimcilerinin monarşik hanedanlara ve büyük ticari işletmelere karşı isyan açtığında kapitalizm çağının kurtarıcısıydı. Mills bu dönemlerin çok değil yakın zamanlardaki gelişmeler olduğunu vurgular. Bu gün ise bürokrasi denildiğinde özel sektör karşıtlığı ve verimsizlik akla gelir. Ona göre, bürokrasi bu güne kadar bulunmuş en etkili örgütlenmedir²¹.

Mills iktidar mücadelelerine ilişkin asıl sözlerini "*İktidar Seçkinleri*"²² (*The Power Elite*) adlı eserinde dile getirir. Amerikan toplumunun yönetsel doğasına ilişkin siyasi ve sosyolojik bir tahlilde içeren eserinde, Amerikan yönetici elitlerini beş döneme ayırarak açıklar. Birinci dönem, Amerikan Devrimi'nin ardından gelen süreçtir ve bu dönemde toplumsal, ekonomik, siyasi ve askeri kurumlar birlikte hareket ederler. İkinci dönemde, klikler meydana gelmekle birlikte siyasal iktidar halen güçlü yapısını korumaktadır. Askeri kesim siyasal iktidar karşısında ast ve ona bağımlı hareket eder. I. Dünya Savaşı'na kadar süren üçüncü dönemde, inisiyatif hükümetlerden şirketlerin eline geçmekte ve ekonomik iktidar çevrelerinin devleti ele geçirme çabaları sürmektedir. Askeri kesim, siyasal iktidara bağımlı olmakla birlikte siyasal iktidar ekonomik iktidarın astı konumundadır. Bunda, federe devletler ve federal devletin kuruluşunda dağınık,

²⁰ Wright Mills, **White Collar: The Amerikan Middle Clases**, Oxford Universit Pres, New York, 1956, s. 78-89.

²¹ Wright Mills, a.g.e., s. 95.

²² Wright Mills, **İktidar Seçkinleri** (Çev. Ünsal Oskay), Bilgi Basımevi, Ankara, 1974.

birlikten yoksun ve örgütlenmemiş olmasının buna karşın sanayi ve mali sermaye şirketlerinin kendi aralarında sağlam ve güçlü birlik kurmalarının etkisi büyüktür. Birçok federe devletin hazinesinden daha büyük mali olanaklara sahip bu şirketler siyasi partileri kontrol altına almış, devlet mekanizmasını kendi amaçları için kullanmaya başlamıştır. New Deal politikalarının hayata geçtiği dördüncü dönemde ise, devlet kurumlarındaki yöneticilerin siyasal iktidarı önem kazanmıştır. İktisadi hayatın patronları olan seçkinler, devletin güç kazanması sürecine ayak direseler de başarılı olamamış, çareyi devlet kurumunun üst kademelerine sızıp üst düzeyde devletle birlik kurmada bulmuşlardır. Bugünkü Amerikan toplumu içinde bulunduğu beşinci dönemde, demokrasi görünüşte kalmış hatta siyaset mekanizması bile etkinliğini yitirmiştir. Günümüzde iş çevreleriyle siyasal yönetimin ayrı iki dünya gibi görülmesi olanaksızdır. Beşinci dönemdeki önemli bir değişiklik, üst düzey askerlerin dış dünyadan gelen tehditler neticesinde siyaset hayatında büyük güven kazanmasıdır. Askeri iktidarla sermaye iktidarının ittifakıyla “sade” politikacılar olan devlet adamlarının gücü azalmış, bu durum sivil politikacı olan yöneticileri ast durumuna indirgemıştır. Özel şirketlere dayanan askeri kapitalizm, görünüşte demokratik siyasal sisteme benzeyen askeri düzendir. Özel beceriler ve geleneklere sahip ve toplumdaki çıkar çevrelerinin etkilerinden uzak bir devlet bürokrasisi ise ortada görünmektedir. Bugünkü iktidar yapısında üst mevkiler askeri ve ekonomik çevrelerden gelen iktidar seçkinlerinin elindedir. Askeri, ekonomik ve siyasal iktidar seçkinleri içinde ellerindeki iktidardan büyük ölçüde yararlananlar, askeri seçkinlerdir. Ekonomik seçkinler ise devletin karar alma organlarındaki yerlere gelmenin verdiği bazı olanaklardan yararlanmaktadır. İktidar yapısının bugünkü biçiminden dolayı en çok zarara uğrayanlar ise profesyonel politikacılar olmuşlardır²³.

²³ Wright Mills, **İktidar Seçkinleri** (Çev. Ünsal Oskay), Bilgi Basımevi, Ankara, 1974, s. 374-416.

Mills'e göre, Capitol, Pentagon ve Wall Street'ten ibaret olan üçlü yapı çoğu zaman ittifak halinde olmakla birlikte aralarındaki ilişkiler ve güç dengesi zaman zaman farklılaşmaktadır. İşte bu sebeple Mills, Mosca ve Pareto gibi "yönetici sınıf" yerine "iktidar seçkinleri" kavramının daha uygun olduğu görüşündedir. Mills'de ekonomik determinizm, siyasal ve askeri determinizmle birleşerek daha gelişkin bir durum meydana getiriyor. Mills üç alandaki üst çevrelerin birbirileri karşısında göreceli bir ağırlığının olduğunu, önemli kararların bu üçlü arasında kurulan son derece karmaşık koalisyonlar sayesinde alınabildiğini belirtmek için "iktidar seçkinleri" kavramını benimser. İktidar seçkinleri, kavramsal, kurumsal hiyerarşiler içinde yer alan kişilerin birbirleriyle olan kişisel ve resmi ilişkilerinin sosyo-psikolojik yakınlıklarını da ifade eden bir kavramdır²⁴. İktidar seçkinleri asalete ya da ırsiyete dayanan bir siyasal yönetsel sınıf değildir.

Amerika'daki iktidar seçkinlerinin toplumsal kökenleri iş çevreleri ve eğitimleri hakkında tahlil yapan Mills'e göre, bunların pek çoğu eski ve yeni üst sınıflardan, taşra sosyetesinden ve metropolitan 400'ler denilen topluluklardan gelmektedir. Bu tür kimselerin babalarının da en azından serbest meslek sahibi ya da iş adamı oldukları ve çoğu kez daha yüksek statüden oldukları bilinir. Protestan olanları çoğunluktadır. Seçkinler kentsel bölgelerde yetişmişlerdir. Eğitim durumları da paralellik gösterir ve pek çoğu kolej mezunudur. Bununla birlikte seçkinlerin aldıkları kararların kendilerine etkisini ve durumun siyasal psikolojisine bakmak gerektiğine inanan Mills'e göre farklı çevrelerden gelse de, farklı kurumlarda eğitilmiş olsalar bile yine birbirleriyle pek çok ortak noktası bulunan homojen bir topluluk meydana getirecek oldukları söylenebilir. Aynı golf sahasını paylaşan, aynı sayfiye yerlerini tercih eden seçkinler ortak dil geliştirmekte, ortak paradigmalara sahip olmakta ve sorunlara yaklaşımları

²⁴ Wright Mills, a.g.e., s. 409.

benzeşmektedir. Ancak elitlerin ne formel bir örgütlenişinden bahsedilebilir ne de aldıkları gizli ve önemli kararları hayata geçirecek yer altı örgütü gibi çalıştıklarını söylemek doğru olur.²⁵

Mosca, Pareto, Aron ve Mills'in görüşleri örgütsel bir analizden değil, siyasi analizden beslenir. Yukarıda sayılan dört düşünürün görüşleri sadece siyasi elitleri değil, askeri ve yönetici elitleri de kapsamı bakımından son derece değerlidir. Yönetici elitlere ilişkin daha ayrıntılı çözümleme için Robert Michels, James Burnham, Bruno Rizzi, Milovan Djilas ve Alec Nove 'nin görüşlerine ihtiyaç duyulmaktadır.

Robert Michels, bürokratik örgütlerin toplum yapısına etkilerini incelediği "*Siyasi Partiler*" (*Political Parties*) adlı eserinde, Weber'den farklı olarak ilgisini büyük çapta örgütlerin iç sorunlarına yöneltir ve bu yönüyle bürokrasi çözümlemesine Weber'in bıraktığı yerden başlamaktadır. Robert Michels diğer yandan, elitlerin daha kapasiteli, kalabalıkların ise itaatkâr olduklarını ve onların organizasyonlarının oligarşik yönetimlere sebep olduğunu öne sürerek Mosca ve Pareto'nun "elit" kuramını devam ettirmektedir. Michels'e göre örgütler çap olarak büyürken katılımcılığı göz ardı eder ve örgüt içi demokrasiyi öldürür. Michels bu fikrini, diğer partilere göre daha demokratik örgütlendiği farz edilen Alman Sosyalist Partisinin yönetimini incelediği *Siyasi Partiler* (*Political Parties*) adlı eserinde ortaya koymaktadır. Michels'in "Oligarşinin Tunç Kanunu" dediği bu durumu, zorunlu ve kaçınılmaz kılan üç temel etken vardır. İlk olarak, örgüt içi otorite hiyerarşik bir biçimde örgütlenmekte ve tüm yönetim araçları bu hiyerarşinin en üst basamağında toplanmaktadır; bu durumda, hiyerarşinin en üst basamağında yer alan ve yönetim araçlarının elinde toplayan kişinin otoritesi giderek

²⁵ Wright Mills, a.g.e., s. 374-416.

“mutlakçı” bir niteliğe bürünecektir. İkinci olarak, gerçek demokrasi, o demokrasinin yürürlükte olacağı yapıdaki tüm bireylerin kendilerini ilgilendiren kararların alınması sürecine katılmalarını gerektirir. Oysa örgütün büyümesi örgütte çalışanların sayıca artmaları anlamına gelmekte, tüm çalışanları kapsayacak zaman yitirici bir karar verme mekanizması da oluşturulamayacağına göre örgüt hacmindeki her artış örgüt içi demokraside eş ölçüde bir azalmaya yol açmaktadır. Üçüncü olarak, örgüt yapısının karmaşıklaşmasına bağlı biçimde, çözülmesi gereken örgütsel sorunlar da karmaşıklaşmaktadır. Bu durumda, örgütsel sorunların anlaşılıp çözülmesi her şeyden önce özel bilgi ve yetişkinlik istemekte, bu bilgi ve yetişkinlik düzeyinde olmayanlar da ister istemez ilgili karar verme sürecinin ve dolayısıyla örgüt içi demokrasinin dışında kalmaktadır²⁶.

Michels örgütsel büyümeyi doğal, bu büyümenin yarattığı anti demokratik gelişmelerin de kaçınılmaz ve zorunlu olduğunu kabul etmektedir²⁷. Michels’in kuramına göre, iktidar az sayıda insanın elindedir, çoğunluğu temsil eden bir hükümet düşseldir, çünkü çoğunluk her zaman duyumsanamaz ve belirsizdir.

Güce ulaşmakla, yöneticiler elit tabakanın bütünleşik bir parçası haline gelirler. Böylece onların çıkarı her zaman kitlelerin çıkarlarıyla uyuzmaz. Kurumun elit tabakası bir kere hâkim konumuna gelindiğinde, kurumun tümünün zararına olsa bile öncelikli hedefi mevcut gücü sürdürmek olacaktır. Bürokrasi, modern toplumda orta sınıfa iktidar, mevki, statü gibi şeyler sağladığı için ayrıcalıklı sınıftan olmayanlarında dâhil olmak isteyecekleri aygıt olmuş, bürokrasinin devamlı büyümesi ve güçlenmesi arzu

²⁶ Robert Michels, **Polical Parties: A Sociological Study of The Oligarchic Tendencies of Modern Democracy**, Collier Books, New York, 1962, s.107.

²⁷ Kurthan Fişek, **Yönetim**, Paragraf Yayınları, Ankara, 2005, s. 116-117.

edilmiştir²⁸. Bürokrasinin güçlenişi ve yaygınlaşmasına dair Michels ile Mills'in görüşlerinin benzeştiği noktalar vardır. Mills'in belirttiği gibi iktidar seçkinlerinin kompozisyonu günün koşullarına göre değişmektedir. Yalnızca seçkinlerin kompozisyonu değil, seçkinler arasındaki iktidar ilişkileri de değişime uğramaktadır. Mesela, Amerika'da New Deal politikalarının hâkim olduğu dönemde yönetici elitler güçlü durumdayken, sermaye sahipleri takip eden dönemde ekonomik güçleri sebebiyle iktidar seçkinlerine dâhil olmuş, hatta yönetici elitlerin konumunu sarsmıştır.

Bruno Rizzi "*Dünyanın Bürokratikleşmesi*"²⁹ (*Bureaucratization of the World*) adlı eseriyle Marksizmin üretim araçlarının mülkiyetine sahip olmamaları sebebiyle yöneticileri ayrı bir sınıf olarak görmemelerine itiraz eder. Kapitalizmden sonra sosyalizmin değil, bürokratik kolektivizm kavramıyla adlandırdığı yeni toplum düzeni gelir. Rizzi'ye göre, bürokratik kolektivizm farklı bir toplum biçimidir. Nasıl ki, kapitalist toplum ve onu önceleyen feodal toplum birbirinden farklıdır, bürokratik kolektivizm de kapitalist toplumu izleyen yeni bir toplumdur ve diğer ikisinden farklıdır. Rizzi'ye göre mülkiyetin kolektifleşmesi sebebiyle bürokratların üretim araçlarının sahibi olmadığı yönündeki görüş, doğru değildir. Bilakis bürokratlar işçi sınıfı adına üretim araçlarının sahibi olmuş ve üretim araçlarını kendi çıkarları için kullanmışlardır. Bürokratik kolektivist toplumda, yöneticiler kapitalist sınıfın çıkarlarına hizmet eden aktörler olmaktan çıkıp, kapitalist sınıfın yerini almıştır. Kapitalist sınıfın yerini almaları sebebiyle bürokratlar sınıflaşma eğilimi gösterirken, yurttaşlar yönetimden dışlanmaktadır. Kapitalist toplumla bürokratik kolektivist toplum arasındaki tek fark, tasarrufun bireysel değil kolektif oluşudur. Diğer bir ifade ile bürokratik kolektivist

²⁸ Robert Michels, **Political Parties: A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy**, Collier Books, New York, 1962, s. 189-193.

²⁹ Bruno Rizzi, **Bureaucratization of the World**, The Free Press, New York, 1939, s. 78-81.

toplum anlayışında üretim araçları üzerindeki bireysel mülkiyet kalkmakta yerine kolektif mülkiyet geçmektedir. Bu kolektif mülkiyet tüm toplumun kolektif mülkiyeti değil yalnızca bürokratik kesimin mülkiyetidir. Bürokratlar sınıf özelliği taşımaktadır; çünkü üretim araçlarını kontrol etmekte, artı değeri ele geçirmekte, işçi sınıfını yönetimden dışlamaktadır. İşçi sınıfı ise iktidarın sahibi değildir. Hâkim sınıf da olmayan işçiler bir köleler kitesidir. Rizzi'ye göre, kapitalizmin sonu sadece Rusya'da değil, bütün dünyada gelmiştir. Bürokratik kolektivizm işçi sınıfın sömürüldüğü bir düzen olsa da kapitalizmden daha ilerici olduğunu belirten Rizzi bürokratik kolektivizmi sosyalizmin takip edeceğine ilişkin öngöründe bulunmaktadır³⁰.

Bruno Rizzi'nin bürokratik kolektivizm kavramına önemli katkılarda bulunan bir diğer yazar da James Burnham'dır. Burnham'ın "*Yöneticiler Devrimi*"³¹ (*The Managerial Revolution*) adlı eseri, bir bakıma Rizzi'nin görüşlerinin daha ileri bir safhaya götürülmesi şeklinde kabul edilebilir. Burnham II. Dünya Savaşı ve Büyük Buhran sonrası dönemde tam bir komünizm karşıtı olmuştur. Burnham'ın Rizzi'den ayrılan görüşünün temelinde bürokratik kolektivist toplumlunun ardından sosyalizmin geleceği konusunda ümitsiz olması yatmaktadır.

Burnham, eserinde öncelikle kapitalizmin sonunun geleceğini ispatlamaya çalışır. Kapitalizmin sürekliliğine ilişkin inancın temelsiz olduğunu savunur. Burnham söz konusu yanlış inancın iki temel yaygın kanıdan kaynaklandığını iddia eder. Birincisi, kapitalizmin ezelden beri var olduğu ve ebediyen yaşayacağı varsayımdır ki, Burnham'a göre, kapitalizm insanlık tarihinin çok küçük bir parçasıdır. İkincisi ise, kapitalizmin

³⁰ Lütfi Yalçın, "Bruno Rizzi ve Bürokratik Kolektivizm", **Ankara Üniversitesi SBF Kamu Yönetimi Bölümü Kamu Yönetiminde Disiplin Sorunu Dersi 2004-2005 Dönemi Ödev Notları**, (yayınlanmamış ödevler), Ankara, Temmuz, 2005, s. 277-281.

³¹ James Burnham, **The Managerial Revolution: What is Happening in the World**, The John Day Company, New York, 1941.

insan doğasıyla uyumlu olduğu görüşüdür. Ona göre, bu varsayım da yanlıştır çünkü antropologlar insan doğasının farklı toplumlara uyum sağlayabileceğini kanıtlamıştır³².

Burnham kapitalizmin sonunun geleceğinden yola çıkarak, sosyalizmin niçin kapitalizmi izleyemeyeceğini yanıtlamaya çalışır. Bir kere, Marksistlerin bazı çıkarımları yanlıştır. Örneğin, özel mülkiyetin kaldırılmasının sosyalizmin gelmesini garanti edeceği varsayımı her zaman gerçekleşmeyebilir. Nitekim Sovyet Rusya'sında bu sonuç gerçekleşmemiştir. Bir diğer eleştiri ise diyalektik yöntemle ilişkindir. Burnham'a göre diyalektik fizikötesi bir yöntemdir, tez ve anti tezin çatışması sonucunda neyin ortaya çıkacağını kestirmek imkânsızdır³³.

Burnham'a göre, tarihin bütün devirlerinde toplumsal gruplar güç kazanma yarışı içinde olmuştur. Bu mücadelede her zaman egemen sınıf başarılı olmuştur. Kapitalizmden yönetim toplumuna doğru bir geçiş de böyle bir mücadelenin sonucunda gerçekleşecektir.

Peki, Burnham'ın ısrarla vurguladığı egemen sınıf yöneticileri iktidarı nasıl ele geçirecektir? Burnham'a göre teknolojik gelişme büyük kapitalistleri üretimin her yanını denetleyebilme yeteneğinden hızla yoksun bırakacaktır. Mal sahipliği ile yöneticilik işlevlerinin giderek ayrıştıkları süreç içinde bu büyük kapitalistleri "toplumsal egemenliğin kumanda odası olan üretim araçları" bütününden koparmaktadır. Üretimi kim denetliyorsa toplumu da o denetleyecek ve yöneticiliği meslek edinmiş dar seçkinler topluluğu, dev sanayi imparatorluklarından sonra devlet yönetimine de el koyacaktır. Yönetim uzmanlarını önce teknik bilginin, sonra da dev sanayi tekellerinin ve oradan giderek devletin sahibi durumuna getiren bu tarihsel gelişme sürecinin son evresinde,

³² Burnham, a.g.e., s. 30-40.

³³ Burnham, a.g.e., s. 41.

üretim araçları üzerindeki her türlü özel mülkiyet kalkacaktır³⁴. Burnham modern endüstri toplumunda mülkiyet ve kontrolün ayrıldığını ve ekonomik iktidarın yöneticilerin elinde toplanarak gerek kamu gerekse özel kesimde temel politikayı tayin ve kontrol yetkisine sahip olduklarını ileri sürmektedir. Buna göre endüstriyel aşamasını tamamlamış toplumlarda, siyasal sistem şekli ister faşizm ister komünizm isterse kapitalizm olsun, iktidar geniş ölçüde bir profesyonel yönetici kadro tarafından kullanılmaktadır. Burnham, bu yeni egemen grubun tüm endüstri ve devlet bürokrasisini kontrol ettiğini ve bu sürecin bütün endüstrileşen ülkeler için kaçınılmaz olduğunu ileri sürmektedir³⁵. Burnham'ın egemen sınıfı, ekonomik ilişkiler nedeniyle üretim araçlarının kontrolünde ve üretilen malın dağıtımında ayrıcalıklı olan sınıftır. Mülkiyetin kolektifleşmesiyle yöneticiler üretim araçlarının resmi sahibi olmasalar da fiili olarak kontrol etme gücüne sahip olacaklardır.³⁶. Nasıl ki kapitalist toplumda kapitalistlerin ayrıcalıklı konumu devlet tarafından korunan kurumlar ile garanti altına alınıyorsa, yönetim toplumunda da yöneticilerin ayrıcalıklı konumunu garanti altına alacak kurumlar yaratılacaktır.

Yugosav düşünür Milovan Djilas'ın 1950-1960 arasındaki çalışmaları komünizme yönelik erken dönem eleştiriler olarak önemini halen korur. "*Yeni Sınıf*"³⁷ (*New Class*) adlı eserinde Djilas, Sovyet Rusya'sının siyasi ve iktisadi sistemini tahlil ederken, Marksist rejimin sınıfsız toplum idealinin gerçekleşmediğini ileri sürmektedir. Bürokrasiyi anahtar sorun olarak tanımlayan Djilas, aynı zamanda bunu tüm komünist

³⁴ Kurthan Fişek, **Yönetim**, Paragraf Yayınları, Ankara, 2005, s. 118.

³⁵ Gencay Şaylan, **Türkiye'de Kapitalizm, Bürokrasi ve Siyasal İdeoloji**, TODAİE Yayınları, No:140, Ankara, 1974, s. 334.

³⁶ Burnham, **The Managerial Revolution: What is Happening in the World**, The John Day Company, New York, 1941, s. 72.

³⁷ Milovan Djilas, **Yeni Sınıf: Komünist Sisteminin Bir Tahlili** (Çev. H. Tayfur Sonkur), Kutluğ Yayınları, İstanbul, 1974, s. 61-103.

sistemlere yönelik eleştiri olarak getiren kişidir. Djilas, Aron gibi, mülkiyet üzerinden kapitalizm ve komünizm karşılaştırması yapar. Kapitalizmde mülkiyetin bireyselleşmesi neticesinde iktidarı etkileme gücüne sahip sınıflar vardır. Sovyet Rusya'nın komünist rejiminde ise, devrim sonrasında kümelenmiş bir sınıfın doğuşuna dikkat çeker. Resmi ideolojiye göre “sınıfsız” olan bu toplumlarda, parti bürokrasisinin yüksek kademelerini işgal edenlerin ekonomik, sosyal ve siyasal bakımlardan belirli ayrıcalıklara sahip “yeni sınıf” meydana getirmiştir. Djilas'ın kast ettiği yeni sınıf, Bolşevik İhtilali öncesi güçlenen komünist partinin mensuplarıdır. Ancak parti mensupları, kurulan yeni düzende kolektif mülkiyetle birlikte komünist sanayileşmesi üzerinde yükselen yapının aktörleridir. Yeni sınıf kudretini, imtiyazlarını, ideolojisini ve usullerini mülkiyetin hususileşmesi şeklinden çıkarır ki, bu dahi kolektifleştirme şeklidir. Bunu, sınıf, halk “adına” ve cemiyet hesabına idare eder ve dağıtır. Yeni sınıf gücünü proleteryaadan alır. Ancak yeni sınıfın proleterya ile bağları zaman içinde zayıflamıştır. Bürokratlar hususi bir tabaka olarak yeni sınıfın nüvesini teşkil eder. Bu tabaka da siyasi yani parti bürokrasisidir. Djilas, yeni sınıfın Stalin yardımıyla çarpıcı şekilde ifade edildiği kanısındadır. Stalin'in ilk beş senelik planının sonunda “bu cihazı yaratmamış olsaydık mahvolurduk” dediği cihaz Djilas'a göre “yeni sınıf”tan başka bir şey değildir.

Sovyet Rusya'sındaki yeni rejimin ortaya çıkardığı yeni iktidar mücadeleleri Fransız yazar Alec Nove'nin çalışmalarında da dikkat çeker. Nove, Marks'ın tanımladığı sosyalizmin bolluk vadeden ideallerinin ve araçlarının ütöpik olduğundan hareket ederek “uygulanabilir” sosyalizmi önerir³⁸. Piyasa sosyalizmi olarak adlandırdığı sistemi diğer toplumsal örgütlenme modellerinden ayıran en önemli özellik, hâkim kaynak dağıtım mekanizması olarak merkezi karar alma yerine âdemi merkeziyetçi karar alma

³⁸ Alec Nove, **Uygulanabilir Sosyalizmin İktisadı**, Belge Yayınları, İstanbul, 1991, s. 4-5.

yöntemleridir. Nove, toplumsal mülkiyetin hâkim biçiminin devlet mülkiyeti olması gerektiği görüşünü reddeder. Nove'ye göre, geleneksel sosyalizm eşitlik ve sömürünün ortadan kaldırılması, kaynakların gereksinimi temelinde dağıtılması gibi idealleri merkezi planlama ve devlet mülkiyeti aracılığıyla gerçekleştirilebileceği yanılgısına düşmüştür. Geleneksel sosyalistlerin piyasanın sakıncaları olarak sıraladıkları olumsuzluklar aslında kendi başına piyasanın değil, piyasa kapitalizminin sonuçlarıdır. Piyasa sosyalizminde piyasalar, piyasa kapitalizminin değil, piyasa sosyalizminin amaçlarını gerçekleştirecek araçlar olarak kullanılabilir. Merkeziyetçi karar alma yöntemleri, sosyalist amaçlara ulaşmaya teorik ve pratik olarak uygun değildir ve uygun olmadığı da yaşanan deneyimlerle kanıtlanmıştır. Ademi merkeziyetçi iktisadi kararları koordine etmenin en etkin yolu piyasa mekanizmasıdır. Sosyalist amaçları gerçekleştirecek hatta sosyalizmin aracı olarak kullanılacak bir piyasa sistemi kurmak mümkündür. Nove'nin "uygulanabilir" sosyalizmi olan piyasa sosyalizmi piyasanın avantajlarından çok bürokratik merkeziyeti planlamanın eksikliklerine ve başarısızlığına dayandırır. İşte bu noktada, merkezi planlamacı ve üretim araçlarının devlet tarafından sahiplenildiği sistemler, piyasadan daha büyük adaletsizlikler doğurur. Bu adaletsizliğin temelinde bürokratik oligarşi atar. Merkezi planlama, bürokratik ayrıcalıkları beraberinde getirir. Nove ayrıcalıklı sınıfı, "nomenklatura" olarak adlandırır. Nomenklatura, "isim çağırmak", "ismi söylenenler" gibi bir anlama gelmektedir. Özel olarak da Sovyet sisteminde "adları bu listede yer alan ayrıcalıklı sınıfı" anlatan bir ifadedir. Daha açık bir ifade ile Sovyet sisteminin en önemli idari görevlilerin listesini belirtmek için kullanılmıştır. Nove de, devletin/partinin en üst tabaka yöneticilerini "nomenklatura" olarak adlandırmaktadır. Sovyet Rusya'sındaki durumu nomenklatura kapitalizmi olarak

adlandırmaktadır. Marksizmin teorisini inşa ettiği, Sovyet Rusya'sında hayata geçen sosyalizm önce partinin ardından devletin tüm üretim araçlarını kontrol eden yeni elit sınıfın egemenliği altına girmiştir. Merkezi planlama, bürokratik totalitarizmi getirir. Bu sebeple karar alma süreçlerinin ve dolayısıyla güç temerküzünün dağıtıldığı piyasa sosyalizmi katı bürokratik yapıyı kıracaktır. Esasında Sovyet tecrübesinde Komünist Partinin önde gelenleri devletin gücünü arkasına alarak toplumun kaderini tayin etme keyfiyetine kavuşmuştur. Sınıfsız toplum yaratma idealinin Sovyet Rusya'sının merkezi plancı sisteminin bir üst tabaka/nomenklatura oluşturmasını bir tezat değil, kökleri derinlere varan bir sonuç olarak görür. Bir kere, oligarşik bürokratik geleneğin kökenleri farklı ideoloji ve geçmişleri olan tarihçiler tarafından kabul edilen bir gerçektir. İkinci olarak, sosyalist idealleri gerçekleştiren devrim sonrası komünist rejime özgü bürokratik hâkimiyet söz konusu olmuştur. Üçüncü olarak, sivil savaş sonrasında eğitim ve kültür seviyesi düşmüştür. Yüksek eğitim toplumun tüm kesimlerine açık olmaktan uzak bir yapıdadır. Ancak elit tabaka yüksek öğrenim görmüş kişilerden kuruludur. Son olarak, Sovyet Rusya uzun bir süre kendini dış dünyadan izole etmiştir³⁹.

Nove'ye göre, burjuvanın komünist rejimde eritilmesiyle burjuvanın rolünü üstlenerek kolektif ekonomiyi yönetecek uzmanlara ihtiyaç duyulmaktadır. İster sınıfsız toplum idealinde ister proleterya kökenli bir toplumsal yapıda, tek merkezli bir plancılığın olduğu bir sistemde, güç odağı oluşturacak yeni bir tabakanın oluşumu kaçılmazdır. Parti devlet bütünleşmesi, bu gücü daha da pekiştirecek bir yapıya izin vermiştir⁴⁰.

³⁹ Alec Nove, "Is There a Ruling Class in the USSR?", **Sovyet Studies**, Vol. XXVII, No: 4, October 1975, s. 617-619.

⁴⁰ Alec Nove, "The Class Nature of The Soviet Union Revisited", **Sovyet Studies**, Vol. XXXV, No: 3, July 1983, s. 299-300.

Şüphesiz seçkin teoriyenin görüşleri, hem bürokratik aygıtın yapısına hem de yönetsel sınıfa ilişkin çarpıcı veriler sunmaktadır. Mosca ve Pareto'nun kuramlarında siyasileri de içine alan bir yönetici sınıf öngörüsü ağırlık kazanır. Bazı üstün vasıflara sahip olma veya en azından yönetilenlerin gözünde meziyetlere sahip olma, yöneten-yönetilen ayrımına ve onun aktörlerine zemin oluşturur. Ancak her iki düşünürde öne çıkan önemli bir katkı, her rejimin ya da yönetsel formun kendi yönetici sınıfını oluşturmasıdır. Yönetici elitler, irsî mirasları nedeniyle iktidar gücüne sahip değildir. Yönetici sınıfın kompozisyonu, rejimin niteliği ile birlikte değişmektedir. Mosca ve Pareto'nun iktidar çözümlemesi bu bakımdan değer taşımaktadır.

Mosca ve Pareto'nun ardından gelen iktidar tahlilleri iki ideolojik dalgadan etkilenerek şekillenmiştir: Batı tipi çoğulcu demokrasi ile merkezi planlamacı Marksist halk demokrasileri. Wright Mills birinci tip toplumları incelerken, Raymond Aron, Milovan Djilas ve Alec Nove, ikinci toplumlara ağırlık vermiştir. Aron, her iki rejimi güç merkezleri ve yapıları bakımından kıyasa tabi tutmuştur. Batı tipi çoğulcu demokrasilerde iktidar çok aktörlü bir yapı içinde paylaşılırken, Sovyet tipi rejimlerde tek ve birleşmiş katı bürokratların egemenliği hâkimdir. Aron'un bu ayrımı Mills'de çoğulcu demokrasiye ve liberal iktisadi hayatın esas alındığı Amerikan toplumu üzerinden açıklanır. Amerikan toplumunun sosyolojik, yönetsel ve siyasi bir tahlilini yapan Mills, iktidar sahiplerinin ülkenin iktisadi, siyasi ve uluslar arası politikaları açısından yükselen değerler sistemini takiben şekillendiğini belirler. İktidar sahipleri arasında yeknesak bir birliktelik olmadığı gibi, ülke koşullarının değişmesi neticesinde iktidarın kompozisyonu ve nüfuz edebilme gücü başka bir dengede yeniden kurulmaktadır. Ancak son dönem içinde "sade" yöneticiler, güç kaybına uğrayarak askeri ve iktisadi seçkinlere itaat eder duruma gelmiş,

ülkenin temel politikasını tayin etme yerine tayin edilen politikanın takipçileri konuma itilmiştir.

Mills'in genel olarak Batı demokrasilerine özel olarak da Amerikan topluma ilişkin görüşleri Sovyet Rusya ve komünist rejime ilişkin bilgilerle zenginleşmektedir. Milovan Djilas, Sovyet toplumunun iktidar ilişkilerini tıpkı Mills gibi ortaya koymaktadır. Djilas, yeni rejimin merkezi planlamacı özelliğinin katı, hiyerarşik bir bürokrat sınıfın palazlanmasına neden olduğunu ileri sürer. Marksist teorinin sınıfsız toplum idealinin gerçekleşmediğini belirten Djilas'a Alec Nove de katılır. Nove nomenklatura olarak nitelendirdiği yeni sınıfın gücünü proleteriyadan değil, Komünist Parti yöneticilerinin devrimle birlikte iktisadi güçle olan tehlikeli birleşmesinden aldığını ileri sürer.

Bruno Rizzi ve James Burnham, Marksist teorinin Sovyet tecrübesinde ayrıcalıklı bürokratik sınıf oluşturduğunu kabul ederken, analizlerini çarpıcı öngörülerıyla daha da ileriye götürürler. Rizzi sosyalist devrimin kapitalizme son verdiğini ancak yeni düzenin sosyalizm değil üretim araçlarının gayri resmi sahipleri olarak bürokratların egemenliğini ilan ettiği kanaatindedir. Kapitalist sınıfın yerini alan bürokratlar sınıflaşma eğilimi göstermektedir. James Burnham ise bürokratların yalnızca merkezi planlamacı komünist rejimde değil tüm rejimleri bekleyen bir son olduğunu vurgular. Nasıl ki kapitalizmde mülkiyetin sahipliği ile yöneticiliği ayırarak sermaye yöneticilerin kontrolü altına girmişse, dev sanayilerin imparatoru olan yöneticiler (menajerler) devlet yönetimine de el koyacaktır. Burnham yöneticilerin hem kamu hem de özel kesimde “temel politikayı tayin etme” ve “kontrol etme” yetkisini, iktidar sahipliğinin belirgin özelliği olarak görür.

D. Liberal Bürokrasi Kuramı

Klasik liberal teori, tarihsel kökenleri bakımından 17. yüzyılın başlarına denk uzanan siyasi bir doktrin ve felsefedir. John Locke ile siyasi liberalizm hüviyetinde ortaya çıkan liberal doktrin, daha sonra özellikle David Hume ve Adam Smith'in çalışmalarıyla birlikte ekonomik liberalizm hüviyeti de kazanmıştır. İngilizce kökenli "liberty" kelimesinden türetilen liberalizm "hürriyet", "serbestlik" anlamına gelmektedir. Bireyin dışarıdan gelen keyfi zorlama altında kalmaksızın davranabilmesi şeklinde tanımlanabilen özgürlük anlayışı, bireysel alanın sınırlarının mümkün olduğu kadar geniş tutulmasını desteklerken, bu alana yönelik en büyük tehdit devletten geldiğini ileri sürmektedir⁴¹.

Liberalizmde, devlet temel özgürlükleri tahrip eden bir aygıt olarak görülmektedir. Dolayısıyla, devlete ve onun işleyişine ilişkin görüş de olumlu değildir. Bu anlamda pek çok liberal düşünür devlet faaliyetlerini piyasa işleyişi ile kıyaslayarak onu hantal ve verimsiz bulur. 20. yüzyıl politik iktisatçı Ludving Von Mises "*Bürokrasi*" adlı eserinde, siyasi ve iktisadi unsurlarıyla birlikte bürokrasi anlayışını liberal perspektiften açıklar. Mises, bürokrasi algılamasını "kırtasiyecilik" esası üzerine kurar. Halkın bürokrasiye bakışı da ona göre ehliyetsiz ve iyi şef vasıflarından mahrum idarecilerin eseridir. Mises'e göre, teşebbüs faaliyeti devlet müdahalesinden uzak tutulduğu sürece kâr maksadıyla çalışan bir işletme ne olursa olsun kırtasiyecilik tehlikesine maruz kalmayacaktır. Bürokrasiyi bir rehavet hali olarak gören Mises'e göre bir girişimci piyasadaki rakipleriyle yarıştığı yenilikleri takip etme ve uyanık olma mecburiyetindedir ve hiçbir zaman bürokrasi rehavetine kapılmayacaktır⁴². Mises bürokrasinin kökenlerini kapitalizmle başlatmaz aksine Mısır, Çin gibi büyük devletler kurmuş toplumların

⁴¹ Friedrich von Hayek, **Kölelik Yolu** (Çev. Turhan Fevzioglu ve Yıldırım Arsan), Liberte Yayınları, Ankara, 1999, s. 37-38.

⁴² Ludving Von Mises, **Bürokrasi** (Çev. Feridun Engin), Liberte Yayınları, Ankara, 2000, s. 37-41.

muazzam bürokratik aygıt kurduğunu iddia ederek, bürokrasinin kökenlerini daha geriye götürür. Mises'in, bürokrasi üzerine araştırmaları, sosyalizm ve kapitalizm hakkındaki tetkikler için iyi bir hareket noktası olarak görür. Mises'e göre sanayi inkılâbından beri insanlığın refahı, tarihin hiçbir döneminde görülmemiş bir seviyeye ulaşmıştır. Mises'e göre tek eseri üretimi baltalamak ve teknik gelişmelerin önünü kesmekten ibaret olan politikacılar, kapitalizmi bir nevi yoksulluk ekonomisi olarak göstermekte ve sosyalizmin bolluk ve refah getireceğinden bahsetmektedir. Ancak sosyalizmle birlikte gelen bürokrasi totaliter bir rejim getirmiştir. Bürokrasi devlet tasavvurlarını uygulamaya koyan bir vasıttan ibarettir⁴³.

Mises bürokrasinin istibdat rejimleri ile demokratik rejimlerde farklı karakter gösterdiğini belirtir. İstibdat rejimlerinde yöneticileri bağlayacak bir mekanizma ya da kısıtstan söz etmek mümkün değildir. Bürokrasi beşeri faaliyetin muhtelif sahalarında tatbik kabiliyetine sahip bir sistemdir. Hükümet idaresi, bürokrasiyi zaruri kılan alanlardan biridir. Halkın üzerinde kötü etkiler yaratan ve şikâyete sebep olan bürokrasinin kendisi değil, tatbik edildiği faaliyet sahalarıdır. Halkın bürokrasiyi tenkit ederken kast ettiği şey, devleti totaliter ve sosyalist bir rejim haline sokmak maksadıyla harcanan gayretlerdir. Mises bürokrasi üzerinden istibdat rejimleri ile demokratik rejimler karşılaştırmasına benzer şekilde özel sektör ile kamu daireleri arasında karşılaştırma yapar. Bir işletmede yönetici yönetimi altında tuttuğu sahanın azami kârını artırmakla mesulken, kamu dairelerinde yürütülen hizmetlerin iktisadi hesaplara göre kıymetlendirilememesi sorun yaratır. Bu sebeple de devlet daireleriyle özel işletmenin kıyası mümkün olmayan sahalar olarak görür. Bir işletmede verimlilik kâr ile ölçülebilir ancak kamu işleri için aynı şeyi söylemek mümkün değildir.

⁴³ Ludving Von Mises, a.g.e., s. 55.

Mises'e göre bir bürokrati, bürokrat olmayan bir insandan ayıran başlıca özellik, yaptığı işten elde edilen neticenin para ile ölçülen cinsten olmamasıdır. Devlet dairesinin idaresi, aylıkların ödenmesi, lüzumlu mobilya ve levazım eşyasının alınması için ihtiyaç duyulan para halk tarafından temin edilmektedir. Fakat görülen hizmetlerin milletçe katlanılan fedakârlığa ne dereceye kadar karşılığını gösteren bir kıymet ölçüsü yoktur. Bu hizmetlerin tek ölçüsü halk ihtiyaçlarının devlet tarafından takdir edilip edilmemesidir. Aynı şekilde özel sektörde çalışanların kazançları onların ürettikleri mal ve hizmetin piyasada oluşan fiyattan talebinin azlığına ya da çokluğuna bağlıdır. Memurun başarısı vazifesinde göstereceği kabiliyete değil, amirinin şahsı hakkında vereceği hükme bağlıdır. Bir memurun ve eşinin hususi hayatları dahi resmi makam derecesinin icaplarına göre ayarlamaları, ananevi bir kanun haline gelmiştir. Memurlar, iktidar mevkiindeki bakanların siyasi fikirlerini benimsemekle mükellef tutulmuşlardır⁴⁴.

Friedrich Von Hayek de devletin faaliyet alanındaki artışın müdahale alanının gelişmesine ve bunun da totaliteryen bir rejime kayacağı yönündeki görüşlerini “*Kölelik Yolu*” (*Road to Selfdom*) adlı eserinde Almanya’daki faşist iktidar ve komünist Rusya tecrübesinden örnekler vererek anlatır. Hayek *Kölelik Yolu*’nda, piyasa ekonomisi ile merkezi planlamacı ekonomileri karşılaştırır. Hayek ilgisini merkezi planlamacı ekonomilere yönlendirerek, merkezi planlamacı ekonomilerinin düştüğü yanılığını açıklamaya çalışır. Hayek, sosyalizme ve sosyalist planlamaya girilen ülkelerde yaşananların tarihî bir tesadüf değil, planlamanın bir sonucu olduğunu belirtir. Fakat Hayek’e göre, onların ileriye dönük ideallerinde ancak, halkın ortak planlara itaatini sağlamak için gitgide artan bir zorlamaya başvurarak mesafe alınabilir. Hayek’e göre

⁴⁴ Ludving Von Mises, a.g.e., s. 49-50.

merkezi planlama ve sosyalizm idealinin benimsenmesi, kontrol ve güç makamlarının ellerinde büyük bir gücün toplanmasını kaçınılmaz kılar. Bu nedenle sosyalist sistem, çok geçmeden güç, kişisel keyfilik ve yasalar önünde gayri eşit muamele yönünde yozlaşır.

Modern ekonomilerin karmaşıklığı sebebiyle kaynak tahsisi probleminin ancak merkezi planlama ile çözülebileceği yönündeki eleştiriye Hayek aynı argümanla karşılık verir⁴⁵: “Toplum ve iktisadi süreç bu gün o kadar komplekstir ki, herhangi bir planlamacının ya da planlamacıların kavrama kapasitelerini tamamen aşar.” Planlama kavramının yaptığı tek şey, hayatlarını özel bir göreve adanmış ve toplumun nasıl olması gerektiği konusunda çok iyi formüle edilmiş bir düşünceye sahip olan idealistler ve teknik uzmanları bir araya getirmektedir. Planlamanın en aşırı taraftarları olan bu gerçek idealistler, onu idare edecek en tehlikeli insanlar olacaktır. Hayek’e göre, temiz kalpli dürüst idealist ile bağınaz arasında genellikle sadece bir adımlık mesafe vardır⁴⁶.

Liberal düşüncenin bir diğer temsilcisi olan Milton Friedman “*Kapitalizm ve Özgürlük*” adlı eserinde, bürokrasinin ya da devlet örgütlenmesinin sakıncalarına değinmek yerine devletin toplumsal ve iktisadi hayattaki rolünü sorgular. Friedman’a göre, tıpkı bir oyundaki önceden bilinen kuralları yorumlayan bir hakeme ihtiyaç duyulması gibi toplumsal ve iktisadi yaşamdaki kuralları yorumlamak ve uygulamak için hakeme ihtiyaç duyarız. Kısaca devletin rolü, piyasanın kendi başına yapamayacağı şeyi yani oyunun kurallarını belirlemek, hakemlik yapmak ve kuralları uygulatmaktır. İşte özgür bir toplumda devletin temel rolü kuralları değiştirebileceğimiz araçlar sağlamak, kuralların anlamı konusunda aramızdaki

⁴⁵ Friedrich Von Hayek, **Kölelik Yolu** (Çev. Turhan Feyzoğlu & Yıldray Arsan), Liberte Yayınları, Ankara, 1999, s. 75.

⁴⁶ Friedrich Von Hayek, a.g.e., s. 40-41.

farklılıkları ılımlı hale getirmek ve öteki türlü oyunu oynayamayacak olan birkaç kişiyi kurallara uymaya zorlamaktan ibarettir⁴⁷.

II. Kamu Personel Rejimi ve Üst Kademe Yöneticilik

A. Liyakat-Kayırmacılık İlkeleri Çerçevesinde Üst Kademe Yöneticilik

“Yüksek yöneticilik” ya da “üst düzey kamu görevliliği” kavramları genel olarak bürokratik aygıtın iktisadi, sosyal ve siyasal hayattaki rolüne bağlı olarak anlam kazanırken, özel olarak da üzerinde yükseldiği kamu personel rejimine bağlıdır. Üstelik kamu personel rejimine rengini veren değerler sistemi üst düzey yöneticilerin toplumun hangi kesimlerinden seçildiğine, göreve geliş usullerine, yetki ve sorumluluklarına, görevlerinin niteliğine, terfi ve ücret gibi kamu personeli olarak üst kademe yöneticiliğinin konumuna ilişkin bilgi vermektedir.

Kamu personel rejimine ilişkin olarak iki sistem geçerlidir: Kayırma (spoil) ve liyakat sistemi. Kayırma sistemi, kimi zaman “ganimet”, “yağma”, “himayecilik” sözcükleriyle de ifade edilmektedir. Terim, Batı dillerindeki “spoil system”, “patronage”, “favouritism” terimlerinin karşılığıdır. Kayırma sistemi, kamu görevlilerinin hem hizmete giriş hem de hizmette kalış bakımından belli bir ideolojiye, siyasal partiye, etnik-mezhebi alt kültüre, belli bir sosyoekonomik zümreye aidiyet ya da bağlılık ölçütüne göre dağıtılması olarak tanımlanabilir. Liyakat ise Arapça kökenli layık, uygun, yeterli

⁴⁷ Milton Friedman, **Kapitalizm ve Özgürlük** (Çev. Doğan Erberk ve Nilgün Himmetoğlu), Altın Kitaplar Yayınevi, İstanbul, 1988, s. 55-59.

anlamına gelen ve batı dillerindeki “merit” terimine karşılık olarak kullanılan bir sözcüktür. Liyakat sistemi, kamu hizmetlerine girişin, hizmet içinde her türlü görevlendirme ve yükselişin tüm yurttaşlara açık olduğu ve bu süreçlerin yalnızca göreve uygunluk, yeterlik, başarı ölçütüne dayandırıldığı sistemdir. Kuşkusuz, her iki sistemin de saf (pür) olarak uygulandığını söylemek doğru olmayacaktır. Ancak her ülkenin kamu personel politikasında biri diğerine görece ağırlık kazanır.

Kayırmacılık sisteminde hükümetler çalışmak istedikleri personeli kendi seçerken, liyakat sisteminde, kamu hizmetine girişin, hizmet içinde ilerleme ve yükseliş, her türlü görevlendirme ve terfinin tüm yurttaşlara açık olarak yalnızca göreve uygunluk, yeterlilik, başarı ölçütü tarafından değerlendirilir. Liyakat sisteminde kamu görevliliği hizmete giriş, çalışma koşulları ve hakları bakımından kariyer mesleğidir.

Kayırmacılık, tartışmalı bir kavram olarak görülmüştür. Kayırmacı sistemlerin “işe uygun adamı getirmek” yerine “adama uygun iş yaratmak” için kurulduğundan dolayı kayırmanın bir “sapma”, bozulma”, “çürüme” olduğu varsayılır. Çünkü kavramın çıkış şekli “nepotizm”⁴⁸ ile özdeşleştirilerek kullanılagelmiştir. Kayırma sisteminin özelliği, yönetme hak ve yetkisinin toplumun belli bir zümresine tanınmasıdır⁴⁹.

Kayırmacılık sisteminde üst düzey yöneticiliğin politize olmuş, kamunun genel çıkarından çok hükümetin çıkarını temsil eden konumda olduğu varsayılır. Bu doğrultuda, üst kademe yöneticilerin hizmete gelişi yeterlilik, uygunluk ve başarı ölçütü

⁴⁸ Nepotizm (kayırmacılık), kelimesi başlangıçta Papa'nın yaptığı akraba kayırmaları için kullanılmıştır. Bu terim daha sonra benzer ailevi kayırmaları her çeşidi için kullanılmaya başlanmıştır. Nepotizm daha sonra ailevi sınırları da aşarak, belli zümrenin, parti grubunun, meslek gruplarının ya da belli okulların mensubu olmayı daha kapsayan geniş çevreleri de kapsar hale gelmiştir. Nepotizm, belli bir mevki için daha ehliyetli ve uygun kabul edilen bir aday yerine parti tarafından kendi yararları açısından daha uygun olduğu kabul edilen bir şahsın tercih edilmesidir. Daha ayrıntılı bilgi için bkz. V. Merikoski, “The Politization of Public Administration”, **Amme İdaresi Dergisi**, C.4, S. 4, Aralık 1962, s. 169-181.

⁴⁹ Birgül Ayman Güler, **Kamu Personeli Sistem ve Yönetim**, İmge Yayınları, Ankara, 2005, s. 143.

yerine hükümet mensuplarına ve politikalarına yakınlığı ile ilişkilidir. Üst kademe yöneticilerinin hizmette kalışı da, hükümetin ömrü ile sınırlıdır. Üst düzey yöneticilik kariyer mesleği olmadığı gibi mesleğin verdiği haklardan da mahrumdur. Buna karşı liyakat sisteminde üst düzey yöneticiler meslek memurlarıdır. Teknik donanıma sahip uzman kişilerdir. Siyasetin gölgesinde kalan üst düzey yöneticiler, liyakat sisteminde kamunun genel çıkarını kollamaktan öte vazifeleri yoktur. Buna karşın, hizmette kalış süreleri hükümetlere bağımlılık göstermez, zira hükümete karşı mesafeli bir duruşa sahiptir.

Saf bir liyakat ya da kayırmacılık ayrımı yapılabilsen yukarıdaki ifade büyük ölçüde işlerlik kazanabilirdi. Ancak “siyasa yapma” ve “siyasa uygulama” işlevleri birbirinden kopuk kalamayacak kadar iç içedir. Liyakat-kayırmacılık ayrımının arkasında daha çetrefil tartışmalar yatmaktadır. Siyasi partiler, hükümetler, bölgesel ve küresel politika yapıcılarını ile bürokrasi aygıtı ve onun aktörleri sıkı ilişki içindedir. Bu ilişki her zaman ortaklık zemininde gerçekleşmemekte, güçler çatışmasına da dönmektedir.

İdare ile siyasal güç arasındaki ilişkiler üzerine sayısız yorum yapılmıştır. Bütün bu yorumlar, söz konusu ilişkilerin son derece hassas bir dengenin sonucu olduğunu ve sık sık tehlikeler geçirip, her seferinde yeniden kurulduğunu göstermektedir. İdare ile siyasal güç arasında en ideal dengenin ne olduğu sorusuna bugüne kadar kesin bir çözüm yolu bulunamamıştır⁵⁰.

Yönetim siyaset dengesi üzerine tartışmalar yönetim-siyaset ayrımına dayanmaktadır. Amerikan kamu yönetimi yazınında siyaset-yönetim ayrılığını ilk dile getiren F.J. Goodnow olmuştur. “*Yönetim ve Siyaset*” adlı eserinde Goodnow, bir

⁵⁰ Cahit Tutum, “Türk İdaresinde Politik Nitelikte Yüksek Kademe Yöneticilik Mevkileri İhdas Edilmeli midir?” **Amme İdaresi Dergisi**, C.1, S. 3-4, Aralık 1968, s. 171.

hükümetin siyaset ve yönetim olarak iki ayrı işlevi olduğunu, bunlardan siyasetin devletin politika ve amaçlarını açıklamada yönetimin ise bu politika ve amaçları yerine getirilmesinde gerekli olan eylemleri kapsadığını belirtmektedir⁵¹. Woodrow Wilson da 1887 tarihli “Yönetimin İncelenmesi” adlı makalesinde yönetim-siyaset ayrımını destekler nitelikteki görüşlerini dile getirilmiştir. Wilson’a göre kamu yönetimi, seçilmiş siyasetçilerin emri altında, onların yönlendirilmesiyle yürüyen bir teknik devlet işidir. Bir başka deyişle, kamu yönetimi liyakat ilkesine göre görev yapan tarafsız uzmanlardan oluşan bir yönetim aygıtıdır⁵². Esasında Wilson’un bu ayrımı, o gün Amerikan kamu yönetiminin içerisinde bulunduğu sıkıntıları aşmaya yönelik ileri sürülmüş çözüm önerisinin bir ifadesidir. Politika, politikacıların alanı olmalıdır. Yönetim ve politikanın yürütülmesi parti politikalarının etkisine ve yozlaşmasına karşı dayanıklı olan bir kamu servisine bırakmalıdır. Wilson’a göre yürütme içinde eğer politikacıların rolü sadece kural koyucu ve politika geliştirme ile sınırlandırılırsa idareyi “birlikte gelme sistemi”nin kötü sonuçlarından ayrı tutmak mümkün olur⁵³. Siyaset-yönetim ayrılığı ilkesi, 19. yüzyıl sonlarında ABD bürokrasisinde uygulanan “yağma sistemi” yerine liyakate dayalı bir personel sistemi öngören “siyasal istismarcılığa karşı savaşalım” kampanyasının ürünüdür⁵⁴. 1800’lü yıllardaki ABD toplumsal gerçekliğinin bir sonucu olarak ortaya çıkan kamu yönetimindeki kayırmacılık uygulamalarının etkileriyle, Wilson’un üstü örtük olarak siyasetin yönetsel verimliliği azalttığı yönündeki saptamasının sonucu olarak yönetim-siyaset ayrımını öngörmektedir. Wilson ayrıca kamu yönetimin verimliliğini

⁵¹ F. J. Goodnow, **Politics and Administration: A Study in Government**, Macmillian, New York 1900.

⁵² Woodrow Wilson, “Yönetimin İncelenmesi”, Seçme Parçalar (Çev. Nermin Abadan), **Siyasi İlimler Derneği Yayını**, İstanbul, 1961, s. 53-73.

⁵³ Gay, Paul Du, **Bürokrasiye Övgü** (Çev. Engin Yıldırım, Serkan Bayraktar ve Diğerleri), Değişim Yayınları, İstanbul, 2002, s. 178.

⁵⁴ Marshal E. Dimock ve Galdys O. Dimock, **Amme İdaresi** (Çev. Nermin Abadan), Ankara, 1954, s. 38.

artırmak içinde siyasetten uzaklaşarak işletmecilik ilkelerinin uygulanması gerekliliğini vurgulamaktadır. Siyaset-yönetim ayrılığını destekleyen görüşlerde idarenin siyasi mekanizmaya etkisi yok sayılmış, aksine idarenin siyasetten etkilenen aygıt olarak görülmüştür. Yönetimden “işletmeciliğe” doğru yöneltilen yakınlaştırma çabası kamu yönetiminin aktörlerini de siyasetten uzak kişiler olmaya sevk etmektedir. Kamu yönetimi, devlet örgütlenmesi içinde ortaya çıkan yönetim sürecini tanımladığı için siyasal güç ya da erk kaçınılmaz olarak işin içine girmektedir. Kamu yönetiminin doğası gereği bu ayrımın gerçekleşmesi mümkün değildir. Politikanın kamu yönetimi ile bir ilişkisinin olmadığını ya da olmaması gerektiğini ileri sürmek hatalı olur. Pek çok siyaset bilimcinin yanında yönetim düşünürleri de bu görüşü desteklemektedir.

Waldo’ya göre hükümet işlevlerinin siyaset ve yönetim olarak basitçe ikiye ayrılması öncelikle bir gerçeğin tanımlanması anlamında yetersizdir. Esasında Waldo’ya göre bu ayrımın altında yatan kaygı, demokrasi ile bürokrasi arasındaki çatışmadır. Seçilmiş görevlileri politikaların şekillendirilmesi ile ilgilendirmekte, atanmışları ise bu politikaların uygulanmasıyla sınırlandırmaktadır. Waldo’nun önerisi ise ayrılmış kuvvetler arasında rekabetin yerine işbirliği olması yönündedir. “Siyaset bilimi olarak kamu yönetimi” yaklaşımının temsilcisi olan Waldo temelde yönetimin siyasetten ayrı tutulması gerektiği düşüncesine katılmamakta, böyle bir ayrımın devlet işleri arasında rekabeti doğuracağını söylemekte ama bunun yerine yönetim ve siyaset arasında sadece daha iyi bir işbirliği önermektedir⁵⁵. Waldo’ya göre yönetim-siyaset arasındaki ilişki zıtlık değil, tamamlayıcılık ilişkisi biçiminde ele alınmalıdır.

⁵⁵ David Waldo, “The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration”, **Classic of Public Administration**, Wadworth Publishing Company, California, 1992, s. 199-204.

B. Farklı Kamu Personel Rejimlerinde Üst Kademe Yöneticilik

1. İngiliz Kamu Personel Rejimi

19. yüzyılın ortalarına kadar İngiltere’de hizmete almada kayırmaya dayalı bir yaklaşım kamu yönetimini açısından belirleyici olmuştur. Bakanlar, yardımcılar ve danışmanlar hizmetlerindeki memurları kendileri seçmektedir. O zamanın hâkim anlayışına göre iktidarda bulunanlar pozisyonlarını kaybettikleri anda hizmetlerindeki memurlar da yerlerini kaybetmekte ve yeni iktidar, kendi memurlarını seçerek kadroları yeni elemanlarla doldurmaktaydı. Sistemde “kayıрма” kuramsal bir niteliğe bürünmesi dolayısıyla büyük tepki çekmese de kamu yönetiminde verimliliği ve etkililiği olumsuz yönde etkilemesi sebebiyle çeşitli sakıncaları görüldü. Devlet hayatında devamlılığın ve hizmetin esas olduğu yönündeki görüşler ağırlık kazanınca da Trevelyan’ın öncülüğünü yaptığı reform hareketi başlamıştır⁵⁶. Günümüz İngiliz personel sisteminin köklerini atan Northcothe-Trevelyan Raporu’nun en önemli özelliği, hizmete girişin sınava bağlanması, atama ve yükselmelerde yarışma sınavına dayalı yeterlilik koşulu gibi kuralları getiren “liyakat” esaslı bir personel rejimini kurmasıdır. Rapor, liyakat esaslarını gözetecek bir kurum olarak Devlet Memurları Kurulunun (Civil Service Commissioners) oluşturulmasını sağlamıştır. Northcothe-Trevelyan Raporu’nda siyasal nitelikli olan ve olmayan kadro ayırımını kesin bir biçimde yapmıştır. Siyasal nitelikteki kadroların sayısı 100’ü geçmemektedir. Bu kadroların bir kesimi milletvekillerince doldurulmaktadır. Bu

⁵⁶ Birıtanya’da memur ve memur teşkilatını tanımlayan özel bir kanun yoktur. Kamu personel rejiminin gelişiminde de önemli rolleri olan çeşitli araştırma raporları, İngiliz kamu personel rejime yön vermişlerdir. Başlıca raporlar: Northcothe-Trevelyan Raporu (1853), Macaulay Raporu (1854), The Playfair Commission (1874-1875), The Royal Commission on Civil Service Establishment (1886-1890), The Royal Commission on the Civil Service (1912-1915), Fulton Raporu (1966), vd...

kadroları işgal edenlere ayrıca ücret ödenmez, atamaları başbakan tarafından yapılır⁵⁷. Ancak raporun etkileri ve sisteme yerleştirmeyi arzu ettiği yapılanmanın oluşturulması uzun süre almıştır. İki büyük dünya savaşının ardından İngiliz kamu yönetimi değişen toplumsal koşullara uygun olarak liyakat esaslı bir yaklaşımla yeniden revizyona gitmiştir. Çünkü 1800'lü yılların sonuna denk İngiltere'nin bu imparatorluğu yönetmek için rasyonel, etkin ve tutarlı işleyecek bir yönetim mekanizmasına ve bu değerleri koruyacak memuriyet sistemine ihtiyacı bulunmaktaydı. Ancak, siyasi ve toplumsal yapı mekanizmasının değişimi yani sömürge imparatorluğunun tasfiyesi ve devletin sosyo-ekonomik hayata müdahale etmesi yeni bir bakış açısını gerekli kılmıştır. Bu değişimle devletin fonksiyonları değişmiş, refah devleti kapsamı içinde “majestenin hükümeti” bir sürü ekonomik ve sosyal işleri yürütmek zorunda kalmıştır. Bu olgu, İngiliz yüksek yönetimini yetersiz kılmıştır. İngiliz devlet memurluğu ile ilgili temel tartışma yüksek yönetici pozisyonunun niteliğine ilişkindir. Bir kurumda baş yönetici genel yönetici nosyonuna mı sahip olmalıdır, yoksa örgütün çalıştığı alanda uzman olması mı gerekir?

Yöneticilere ilişkin sorunlarıyla birlikte ülkenin değişen şartlarına uygun idare mekanizmasının kurulmasını amaçlayan yeni bir araştırma raporu hazırlıklarına 1966 yılında Fulton öncülüğünde başlanmıştır. Amacı kamu personel rejiminin yapısı, işleyişi, devlet memurlarının işe alınması ve eğitimi ile ilgili sorunları incelemek ve gerekli tavsiyelerde bulunmaktan ibaret olan Fulton Raporu, geniş çaplı bir araştırmanın ürünüdür. Raporda İngiliz personel sistemine ilişkin en büyük sorun olarak mevcut durumun hala “amatör memur” felsefesine dayanması gösterilmektedir. Memur her şeyden anlayan fakat hiçbir konuda ihtisası olmayan “genelci” bir tiptir. Bu yargı

⁵⁷ Bülent Ardanıç ve Turgay Ergun, “Siyasal Nitelikli Yüksek Yönetici Atamaları”, **Amme İdaresi Dergisi**, C.13, S.2, 1980, s. 6.

özellikle yönetici sınıf için doğrudur. Mevcut sistem içinde önemli bir yeri bulunan yönetici sınıf mensupları hiçbir alanda ihtisaslaşma imkânı bulamamış kimselerdir. İdeal yönetici, hâlâ, idari tecrübe ve bilgisine dayanarak niteliği ne olursa olsun her olay ve probleme pratik açıdan bakabilen ve görevi sık sık değişen, doğuştan yetenekli amatör kişi olarak tanımlanmaktadır⁵⁸.

Fulton Raporu'nda amatör memur sorunu yanında İngiliz personel sistemine yönelik dikkat çeken diğer bir eksiklik, yönetici sınıf mensuplarının görev ve nitelikleriyle ilgilidir. Genel anlamda bir yöneticinin teşkilattan ve personelin idaresinden birinci derecede sorumlu olan, işleri planlayan, hizmet standartlarını tespit eden, usul ve metod etkinliğini araştıran kişi olması beklenirken, bugünkü yöneticileri bu niteliğe uymamaktadır. Bugünün yöneticileri kendilerini idari mekanizmasının etkili bir başı olarak değil, kendi üstündekilerin sadece idari müşaviri olarak görmektedir⁵⁹. Son olarak, raporda devlet memuru ile toplum arasındaki ilişkinin zayıf olduğuna ve özellikle de yönetici sınıf mensuplarının dar bir toplumsal kaynaktan beslendiğine dikkat çekilmektedir.

Fulton Raporu, memuriyet sistemine ilişkin sorunları tasvir ettikten sonra tavsiyeler bölümünde çözüm önerilerini sunar. Çözüm önerileri genel olarak “amatör memur” anlayışının tasfiyesi üzerinedir. Profesyonel memur kavramını öne çıkaran rapor bu kavramı iki yönlü bir anlamda ele alır. Bir yönü, bir kimsenin işinde maharet kazanmasıdır. Bu maharet eğitim ve tecrübe ile kazanılır. Diğer yönü ise, bir kimsenin bir konuda ihtisas sahibi olmasıdır⁶⁰. Yönetici sınıfın görev ve nitelikleri de yeniden tanımlanmıştır. Rapora göre yöneticilerin görevleri, bakanlara yardımcı olarak politika

⁵⁸ Cahit Tutum, “Fulton Raporu”, **Amme İdaresi Dergisi**, C.2, S. 1, Mart 1969, s. 63.

⁵⁹ Cahit Turum, a.g.m., s. 64.

⁶⁰ Cahit Turum, a.g.m., s. 65-67.

yönlendirilmesine çalışmaktadır. Ayrıca koordinasyon ile hükümet mekanizmasının gelişmesi ve halka hizmet sunan her ünitenin denetimini sağlamaktır. Mali konularda kontrol, kamu iktisadi kuruluşlarının yatırım programlarının gözden geçirilmesi, yeni politikaların tespit ve seçimi ilgili evrakların düzenlenmesi, sorumlu kişilerle yasaların hazırlanması, mahalli yöneticilerle ve KİT yöneticileriyle görüşmelerde bulunmak; özel sektör ve halktan kişilerle hükümet politikasının ve direktiflerin uygulanmasında ortaya çıkabilecek sorunları tartışmak; Başbakan'ın konuşmaları için materyal toplamak ve çalıştıkları bölüm içerisinde veya bölümler arasında oluşturan komitelerde, başkanlık ve komite sekreterliği yapmaktır⁶¹.

Raporun personel rejimine ilişkin getirdiği tavsiyelerden biri de kurumsal işleyişe yöneliktir. Devlet Memurları Komisyonu (*Civil Service Commission*) yalnızca memurların hizmete girişleri ile meşgul olmuş, personel idaresinin diğer konuları Maliye Bakanlığı tarafından yürütülmüştür. Ancak rapora göre Devlet Memurları Komisyonu ile Maliye Bakanlığı arasında personel konusunda yetki ve görev bölüşümü temelinden değiştirilerek personel hizmetlerindeki merkezi sorumluluğun Maliye Bakanlığı'ndan alınıp özerk bir Personel Dairesine verilmesi tavsiye edilmektedir. Böylece son derece kapsamlı ve ağır olan personel hizmetlerinin ve Maliye Bakanlığının yetkilerinin tek bir kuruluşa toplanması engellenmiş olur⁶². Bu sayede, bağımsız bir personel işleri komisyonu personelle ilgili her türlü düzenleme ve işlemde sorumlu, konusunda uzmanlaşmış bir kurum olarak personel sisteminin daha etkili işlemesine katkıda bulunacaktır. Üstelik yüksek memurların atanması gibi önemli konularda sistematik bilgiye sahip ve bu alanda uzmanlaşmış kişilerin tek bir kurumda toplanması olumlu

⁶¹ Yalçın Amanvermez, **İngiltere'de Kamu Personel Rejimi**, Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu Yayını, Yayın No: 232, Ankara, 1981 s. 12-13.

⁶² Cahit Turum, a.g.m., s. 67-68.

sonuçlar verecektir. Bu durumda yüksek yöneticilere ilişkin olarak kurulması düŐünülen yeni personel dairesinin görevlerinden biri, yüksek yöneticilik mevkiine yapılacak bütün atamalarda ilgili kurumlarla istifare ve müzakerelerde bulunarak kurumlar arasında gerek seviye gerek bu seviyenin altında yapılacak münferit nakillere n ayak olmaktır.

İngiliz personel sisteminin liyakat esaslı yapısına yönelik en büyük tehdit, st düzey kamu görevliliğine ilişkin belirsizlikten gelmiştir. Sürekli kamu personeli olmayan ancak siyasal aktrelerle birlikte çalışan danifmanların durumu İngiliz kamu sisteminde liyakat esasına göre çalışan ve kariyer mesleğinden olan diğerk görevlilere karşı sorun yaratır hale gelmiştir. nk zel danifmanlar, bakan tarafından önerilmekte ve başbakan tarafından atanmaktadır. Görevleri politik konularda bakanlara önerilerde bulunmak ve bakanların politik konuŐmalarını hazırlamak olan özel danifmanların konumları, bakanlar ile kamu görevlileri arasında bir yerdedir⁶³. Özel danifmanların st düzey yönetici konumunda olmaları, siyasal atamalarla göreve gelmeleri, en st idari statü sayılan müsteŐarın üzerinde yetki ve güce sahip olmaları İngiliz kamu personel rejiminin karakterine aykırı uygulama olarak yoğun eleŐtirilere uğramaktadır. st düzey kamu görevliliğine ilişkin siyasi etkileri azaltmak için 1994'te hazırlanan The Civil Service Raporu'nda st düzey kamu görevliliğine bir kategori olarak belirli kaideler getirilmek istenmiŐ daha sonra da Kamu Grevliliğeri Kurulunun yetkileri artırılmak istenmiştir.

Geleneksel olarak İngiltere'de yüksek yönetici, yönetim hizmetlerinden sorumlu ve kamu meseleleri zerine Başbakan'a danifmanlık yapan kişidir. Kamu görevlileri

⁶³ Birgl Ayman Güler ve diğerkleri, **Kamu Yönetimi lke İncelemeleri**, Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayın No:1, Ankara, Aralık 2004, s. 127.

sonradan daha büyük bir itibar ve güç elde eder konuma gelmiştir⁶⁴. Thatcher Hükümeti, siyasi ve iktisadi reformlarının yanı sıra kamu yönetimi içinde güç kazanan yönetici kesime karşı da “liberalizasyon” çalışmaları altında reformlarını başlatmıştır. Bu kapsamda Mali Girişim Yönetimi (FMI) düzenlemesi, kamu personel rejiminde köklü değişikliklere giderek geleneksel kariyer sistemini sözleşmelilik esaslı bir yapıya dönüştürme çalışmalarını başlatmıştır. Mali Girişim yönetimi düzenlemesini takiben “Sonraki Adımlar” reformu sayıları hızla artan yarı özerk kurumların genel müdürlerini sözleşmeli olarak çalıştırmaya giden uygulamanın yolunu açmıştır. Bu uygulama ve 1996 yılında oluşturulan Üst Düzey Kamu Görevliliği (SCS) kategorisi ile birlikte sözleşmelilik üst düzey kadrolar için de yaygınlaştırılmıştır⁶⁵. Tüm bu çalışmalar Thatcher Hükümetinin üst düzey atamalara ilişkin değiştirmek istediği yapısal dönüşümlerdir. Geleneksel sitemde sınırlı sayıda ve yalnızca en üst düzey kamu görevliliğine ilişkin yapılan siyasi atamalar, başta genel müdürlükler olmak üzere üst düzey kamu görevlisi kadrolarının önemli bölümünü siyasi atamalara maruz bırakmıştır. Bu durum, Thatcher Hükümetinin “politize” davrandığı suçlamalarıyla karşılaşmasına neden olmuştur. Çünkü Thatcher’in, önceliği politik görüşünü paylaşan kişilere verdiği düşünülmüştür⁶⁶. Esasında merkezi biçimde yönetilen Üst Düzey Kamu Görevliliğinin (SCS), kendi içinde bir iş değerlendirmesi bulunmakta, SCS üyelerinin atama koşulları ve ücret düzeyleri merkezi bir biçimde saptanmaktadır. Ancak, 2000’li yıllarda SCS’ye

⁶⁴ Charlotte Dargie and Rachel Locke, “The British Senior Civil Service”, **Bureacratic Elites in Western European States: A Comparative Analysis of Top Officials** (Ed. Edward C. Page and Vincent Wright), Oxford University Press, London, 1999, s. 179.

⁶⁵ Birgül Ayman Güler ve diğeleri, a.g.e., s. 137.

⁶⁶ Paul du Gay, **Bürokrasiye Övgü** (Çev. Engin Yıldırım, Serkan Bayraktar ve Diğeleri), Değişim Yayınları, İstanbul, 2002, s. 187.

girişin rekabete açılmasıyla birlikte özel sektör yöneticileri üst düzey kamu görevliliği kadrolarında yer almaya başlamışlardır.

İngiltere’de uzunca bir süre liyakat ilkesine bağlı olarak memurluk bir kariyer mesleği olmuştur. İktidar değişimlerinde memurların konumlarına ilişkin bir değişiklik olmamış, devlet memurluğu sunulan hizmetin güvencesine bağlı olarak çalışmasını koruyan bir zırh işlevi görmüştür. İngiliz sisteminde memurun işgal ettiği memuriyet pozisyonu bir bakıma “onun mülkü” olarak kabul edilmiştir. Yüksek yöneticilik kadroları siyasi etkilere açık kalmıştır. Başlangıçta sayıları oldukça sınırlı olan bu kadrolar (genellikle bakan danışmanları) kamu yönetiminin geçirdiği değişime bağlı olarak liberalleşme hareketinden etkilenmiştir. Bir yandan özerk kurumların sayısı artmış, diğer yandan özerk kurumlarla birlikte genel müdürlük kadrolarına açık yarışma koşulları getirilmek istenmiştir. Dargie ve Locke, İngiliz kamu personel sisteminin bugünkü durumunu açıklarken, yalnızca Thatcher Hükümeti ya da Muhafazakâr Partinin icraatları gereğince konuya bakılmamasını; hâlihazırdaki gelişmeleri uygulamalardan yola çıkarak açıklamak yerine, teorik temelleri ile inşa etme ihtiyacını belirtmektedir. Dargie ve Locke’a göre bunlar işletmecilik (managerialism), piyasalaşma (marketization), acentalaşma (agencification) ve siyasileşmedir (politization)⁶⁷.

Geleneksel sistemin aksine yeni gelişmelerle üst düzey yöneticilik kadroları hem sayıca artmış hem de siyasi atamalarla kamu personel rejiminin değerlerine aykırı bir konum işgal etmiştir. Üst düzey kamu görevliliğine ilişkin önemli bir eleştiri olarak kabul edilmesi gereken bir diğer olgu da, yöneticiliğin, toplumun orta yukarı ve yukarı sınıflardan gelen kişilere açık olmasıdır. Her ne kadar yüksek yönetici olabilmek herkese

⁶⁷ Charlotte Dargie and Rachel Locke, “The British Senior Civil Service”, **Bureacratic Elites in Western European States: A Comparative Analysis of Top Officials** (Ed. Edward C. Page and Vincent Wright), Oxford University Press, London, 1999, s. 178-179.

açık yarışma sınavlarına bağlıysa da, bu sınavları kazanan kişiler genellikle Eton Koleji mezunları olmaktadır.

2. Amerikan Kamu Personeli Rejimi

Avrupa ülkelerinden farklı olarak Amerikan kamu personel sistemi farklı bir gelişim göstermiş, “devlet memurluğu” bir meslek olarak sürekli yapılan ve uzmanlık gerektiren bir görev gibi görülmemiştir. Amerika’da siyasal sistemin neticesi olarak kamu hizmetleri büyük ölçüde özel sektöre devredildiğinden, devletin görevleri çok fazla değildi ve kamu personelinin sayısı da uzmanlık alanı olarak ayrıntılı görünmüyordu. Ayrıca Amerika’da kamu görevlilerinin Avrupa’da olduğu gibi iş güvencesi yoktur. Diğer bir ifade ile kamu çalışanları ile özel sektör çalışanlar arasında pek bir ayırım yoktur.

ABD’de ganimet sistemi siyasal gelişmeler neticesinde vücut bulmuştur. Memuriyet süresinin 4 yıllla sınırlanmasına ilişkin kanun devlet kadrolarının iktidarı paylaşmasına ve kadroların geçici sahiplerinin olmasına yol açmıştır. Ganimet sisteminin yerleşmesine sebep olan ulusal çaptaki büyük olay, Başkan Jackson’la birlikte gün yüzüne çıkan amme hizmetinin her Amerikan vatandaşının becerebileceği derecede basit bir iş olarak gösterilmesinden ileri gelmiştir⁶⁸. Memuriyetler, kongre üyeleri ve parti yöneticilerince “gece yarısı atamaları” ile yandaşlara özgülendi. Kamu görevlerinin partizanca dağıtımı dört yılda bir yapılan seçimlerde oy rüşvetine dönüşmüştür. Memurluklar siyasal

⁶⁸ Jackson 1882’de yüksek yöneticiler hakkındaki işlemlerini eleştiren Amerikan ulusuna seslenirken, “Her türlü kamu hizmetlerinin gerekli kıldığı işler o kadar açık ve kolaydır ki, sağduyu sahibi her insan her zaman bu işleri yerine getirebilir” diyerek teknik yeteneği bir yana itmiş ve böylece şimdilerde uygulanan Amerikan sisteminin temellerini atmıştır. Daha ayrıntılı bilgi için bkz. Osman Meriç, “Siyasal İktidar ve Yüksek Yöneticiler Sorunu”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 7, S.3-4, Eylül 1974, s. 73-74.

güç sahibi tanınmış aileler ile zengin bir zümrenin tekeline geçmiştir⁶⁹. Her iktidar değişikliğinde, Washington mevkii kapmak arzusunda olanlarla dolmuş, memuriyete giriş şartları ortadan kaldırılmış; memuriyetlerin alım satımı ve buna bağlı rüşvet ve suiistimallere açık hale gelmiştir. Bu durum devlet hizmetinde çalışanların çalışma isteğini düşürdüğü gibi devlet mekanizmasının verimini de süratle azaltmıştı. ABD’de 1883’te başlatılan reform hareketine kadar “siyasal kayırmacılık” sistemi uygulanmış, seçimi kazanan partinin yandaşları kamu görevlisi yapılmış ve eski görevlilerin görevine son verilmiştir.

Wilson’un ünlü makalesinde ABD’nin toplumsal gerçekliğinin bir sonucu olarak ortaya çıkan kamu yönetiminde siyasal kayırmacılık uygulamalarının etkilerinden bahsetmiştir⁷⁰. Bu saptama sonucu kamu yönetiminin siyasal etkilerden uzak işletmecilik ilkeleri benimsemesiyle hem yönetsel verimliliği artıracaklarını hem de yöneticilerin konularında uzman kişilerden oluşan teknik bir yapıya kavuşacaklarını ileri sürmüştür. Waldo ise siyaset-yönetim ilişkisinin ortaya çıkışını açıklarken, Wilson ile benzer gerekçelere dayanır. Waldo, ABD iç savaşından sonra, hükümetin işlevlerinin büyüklük olarak değil, ancak sayı ve karmaşıklık bakımından arttığını ve bu süreçte ortaya çıkan kayırma -spoils- uygulamaları sonucu, siyaset ve yönetim arasındaki ayrımın, bilim adamları ve reformcuların merkezi konuma geldiğini belirtir. ABD’de ganimet sisteminden kaynaklanan rahatsızlık İngiliz liyakat sistemine doğru gidişin bir habercisi olmuş; Pendleton Yasası ile görevin niteliklerine uygun yetenek ve bilgiye göre sınava dayalı bir eleme yöntemiyle memur alımının yolunu açmıştır. Nitelikli personelin idareye alınmasına katkıda bulunan Pendleton Yasası, merkezi bir personel komisyonu (Civil

⁶⁹ Birgül Ayman Güler, **Kamu Personeli Sistem ve Yönetim**, İmge Yayınları, Ankara, 2005, s. 49.

⁷⁰ Örsan Akbulut, **Siyaset ve Yönetim İlişkisi**, TODAİE Yayınları, Yayın No:327, Ankara, 2005, s. 76.

Service Commission) kurarak memur alımlarının yarışma kurallarına dayanmasını ve bunun gözetiminin de kurul aracılığıyla sağlanmasını hedeflemiştir. Komisyon, her iki siyasi partiyi temsil eden ve altı yıllık süre için seçilen üç üyeden oluşur. Başlangıçta personel idaresine hâkim olan ve sadece ehliyetsizleri memuriyetten uzak bulundurmak şeklindeki pasif zihniyet, zamanla en iyi şahsı iş başına getirmek, dolayısıyla sevki idareden sorumlu olanları desteklemek şeklinde müspet bir zihniyet haline dönüşmüştür⁷¹.

Pendleton Yasası'nın ilkeleri daha sonra "sınıflandırma kanunu" ile pekiştirilerek, hizmeti ön plana alan bir kadro sınıflandırılmasına gidilmiştir. Devlet işlerinin -örgütsel faaliyetlerin- gerektirdiği görevler, yetenekler ve sorumluluklar belli bir esas içinde kadrolarda toplanmış olup, kişiler bu kadrolara tayin olmaktadır. Sınıflar GS 1 ile GS 18 arasında belirlenmiştir. GS 15'ten GS 18 sınıfına kadar olan kadrolar yüksek yöneticilere tahsis edilmiştir. Bu üç sınıf genel yöneticilerle "çakılı kariyer" pozisyonlarından oluşmaktadır. Çakılı kariyer pozisyonları, hakemlik ve üst değerlendirme mercilerindeki görevler, müfettişlik ve kontrolörlük görevleri, medeni hukuktan ve ceza hukukundan kaynaklanan yükümlülükleri uygulatma görevleri, sözleşme makamı konumundaki görevler, onay makamı komundaki görevler, tetkik, güvenlik ve maliye görevlerinden oluşmaktadır.

Diğer ülkelerde olduğu gibi Amerikan personel rejiminin en büyük çıkmasını, siyasi kayırmacılığın üst düzey yöneticilik görevlilerine olan etkisi oluşturmaktadır. Amerikan personel sisteminde üst düzey yöneticilerin genellikle siyasi atamaya tâbi tutulduğuna inanılır. Bazı yöneticiler doğrudan Başkan veya çevresindekilerce atanmakta; bazıları için

⁷¹ A.G. Gorvine, "Merkezi Bir Personel Dairesi Hakkında Birleşik Amerika'dan Edinilen Tecrübeler" (Çev. Nermin Abadan), **Amme İdaresi Dergisi** C.10, S.4, 1955, s. 198.

ise Başkanlık Personel Beyaz Saray Dairesinin onayı ve Personel Yönetimi Bürosunun izni gerekmektedir. Ancak üst düzey yöneticilerin büyük çoğunluğu bu politik etki mekanizmasının tamamen dışında bir atama sürecinden geçmektedir⁷². Genel olarak üst kademe yöneticiler konusu özel olarak uzmanlık üst birimi gibi örgütlenmiş farklı bir kurul olan Üst Düzey Yürütme Görevleri Kurulu (Senior Executive Service) tarafından gerçekleştirilmektedir. Üst Düzey Yürütme Görevleri Kurulu aynı Personel Yönetim Bürosu gibi 1978 yılında kabul edilen ve 1979 yılında yürürlüğe giren Kamu Hizmeti Reform Yasası'yla kurulmuştur. Bu kurul GS 16, GS 17, GS 18 düzey yöneticilerinin değerlendirilmesi; üst düzey yöneticilerin, uzman yöneticilik ve liderlik bilgisi yönünden seçimi ve geliştirilmesi; performansa dayalı ücretlerin, kıdem ve imtiyaz ödemelerinin belirlenmesi ve üst düzey yönetici sisteminin politik etkilerinden uzak kalarak kamu çıkarına hizmet eden bir yapıda kalması için gerekli tüm düzenlemeleri yapmakla görevlidir⁷³. En genel anlamda SES, Başkanlık tarafından Kongre onayı ile yapılan atamalar dışındaki yönetici, danışman ve politika belirleme pozisyonlarına yapılan atamaları kapsamaktadır.

Amerikan personel idaresi, başlangıçta siyasi etkilere açık kayırmacı bir eğilim göstermekle birlikte yaşanan olumsuz uygulamalar ve kötü tecrübeler neticesinde liyakat esaslı yapılanma ve işleyişe doğru evrilmiştir. Sınıflandırma çabalarıyla kadro şeklinde yeniden düzenlenen personel sisteminde üst düzey yöneticilik görevlileri, bağımsız bir kurul tarafından önceden belirlenmiş kurallara göre atanmaktadır.

⁷² Birgül Ayman Güler ve diğerleri, **Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri**, Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayın No:1, Ankara, Aralık 2004, s. 210.

⁷³ Birgül Ayman Güler ve diğerleri, a.g.e., s. 210.

3. Fransız Kamu Personeli Rejimi

Amerika'nın aksine Fransa'da devlet memurluğu, süreklilik arz eden kariyer meslektir. Fransa'da Üçüncü Cumhuriyetin önderi Gambeta, İmparatorluk rejimine hizmet etmiş kamu görevlerinin, görevlerinden uzaklaştırılmasını ve yerlerine Cumhuriyetçilerin alınması için sıkışınca, "Siz Fransa'nın yeteri kadar yedek yöneticiye sahip olduğumuza inanmıyor musunuz? Hükümette bulunmak siyasal parti aracılığıyla olur; fakat yönetmek ancak yetenekli insanlarla olanaklıdır" sözleriyle, yönetimde kararlılığı ve yetenekli olmayı savunmuştur. Bu düşünce Fransa'da her zaman taraftar bulmuş, liyakat ilkesinin yönetimin sürekliliğini gerektirdiği ve yönetimde teknik yeteneğe ihtiyaç olduğu, bu bakımdan siyasal iktidarla yönetimin aynı ellerde toplanmasının sakıncalı bulunduğu ileri sürülmüştür⁷⁴. Fransız sistemi, memuru siyasi kuvvetin baskısından kurtarmak ve terfiini sadece mesleki liyakatine göre elde etmesini, siyasi intisap ve dostlukların buna tesiri olmamasını sağlamak için hazırlanmıştır⁷⁵.

1945 öncesi Fransız yönetiminde işe almada değişik sistemler bulunmaktaydı. Her bakanlığın işe alma sistemi değişikti, her bakanlık için ayrı yarışma sınavları yapılırken, işe alınanlarda aranılan niteliklerde de farklılık söz konusuydu. Bu nedenle ortak bir yönetici sınıfı yoktu. Ulusal Yönetim Okulunun (ENA) kurulmasının önemli bir amacı, Fransız yönetiminin değişik kademelerine yönelik eleman almayı tek bir yöntemde birleştirmekti⁷⁶. Fransa'da 1945 yılında kurulmuş olan ENA⁷⁷, yüksek kademe yönetici olabilmek için bitirilmesi zorunlu olan bir okuldur. Eğitim süresi iki buçuk yıl olan

⁷⁴ Osman Meriç, "Siyasal İktidar ve Yüksek Yöneticiler Sorunu", **Amme İdaresi Dergisi**, C. 7, S.3-4, Eylül 1974, s. 73-74.

⁷⁵ Dutheillet De Lamothe, **Fransa'da Devlet Memuriyeti** (Çev. Ö. Ozankaya ve V. Pekiner), TODAİE Konferans Serisi:19, Sevinç Matbaası, Ankara, 1962, s. 13.

⁷⁶ Colm O'nuallain, "Yöneticilerin Üst Düzey Görevlere Hazırlanması" (Çev. M. Kemal Öktem), **Amme İdaresi Dergisi**, C.21, S.3, Eylül 1988, s. 25.

⁷⁷ Üst düzey idari görevliliği için Ulusal Yönetim Okulu (ENA)'nın eğitiminden geçme şartı aranırken, teknik düzeyde üst düzey devlet memurluğu için Politeknik Okulu eleman yetiştirmektedir.

programda zorlu bir yarışma sonucunda iki tip öğrenci almaktadır. Birinci kategoride, yüksek öğrenim görmüş ve otuz yaşından büyük kişilerden oluşurken, ikinci kategoride eğitim görenler yüksek öğrenim sahibi ve en az beş yıl çalışmış devlet memurlarıdır. Siyasal bakımından yansız olan okul, siyasal ve kişisel kayırmalara yer vermeyen yapısıyla, Fransa’da yönetim üzerindeki siyasal etkilerin en aza indirilmesi sonucuna katkıda bulunmaktadır⁷⁸.

Yükselmelerde memur sendika ve derneklerinin baskılarını ve siyasal kayırmaları önlemek amacıyla bir takım kurallar geliştirmiştir. Yönetim, yöneticilerin ve personelin eşit sayıda temsilcilerden oluşan bir kurulun önerisine uyarak, tüm uygun adayları, gösterdikleri liyakata göre bir liste halinde belirler. Yükselmeler genelde bu listeye uyularak yürütülür. Valilik, müsteşarlık gibi görevlere yükseltmelerde bu kurallara uyulmamaktadır. Devlet memurlarının özlük işleriyle ilgili sorunlarını çözmek için, yöneticilerin ve memurların eşit sayıda temsilcilerinden oluşan komiteler kullanılmaktadır. Komitelerin aldığı kararlar, yönetim açısından bağlayıcı olmamakla birlikte çoğu kez uyulmaktadır⁷⁹.

Fransız kamu yönetimi geleneği, kamu yöneticilerinin hiçbir koşul altında siyasal etki altında kalmalarına neden olacak bir yapılanmaya izin vermemektedir. Ancak müsteşarlık gibi mevkiler politik mevkiler sayılmakta, iktidardaki parti görüşünde olan kişiler atanmaktadır⁸⁰.

Fransız kamu personel rejimi kariyer ilkesi etrafında şekillenmiştir. Görevin sürekliliği yani disiplin cezası alma veya mesleki yetersizlik durumları dışında, emeklilik

⁷⁸ François Gazier, “Kamu Yönetimi Enstitü ya da Okullarının Yapısı ve Görevleri” **Amme İdaresi Dergisi**, C.10, S.4, Aralık 1977, s. 3-9.

⁷⁹ Bülent Ardanıç, Turgay Ergun, “Siyasal Nitelikli Yüksek Yönetici Atamaları”, **Amme İdaresi Dergisi**, C.13, S.2, 1980, s. 6.

⁸⁰ Bülent Ardanıç, Turgay Ergun, a.g.m., s. 6.

yaşına kadar memur olarak kalma hakkını ifade eder. Bu ilke, sözleşmelilere veya geçicilere değil, sadece atamayla gelen görevlilere uygulanır⁸¹.

Fransa’da memuriyet sınıfları hiyerarşik bir nitelik gösterir şekilde A, B, C ve D olarak kategorilere ayrılmaktadır. Sınıf, memurların kariyer ve görev benzerlikleri nedeniyle gruplanarak ayrı hukuki statüye tabi kılındıkları kategorileri ifade etmektedir. Üst düzey görevlere denk düşen memuriyet sınıfları A kategorisinde⁸² yer alan memurları ifade eder ve A sınıfında yer alabilmek için yüksek öğrenim şartı aranmaktadır. Önemli devlet memuriyetleri sınıflarını belirten A+, hem bu sınıflara giren memurları hem de bu sınıfların çalıştıkları devlet kurumlarını ifade edecek şekilde ikili bir anlama sahiptir. Örneğin Devlet Şurası, Sayıştay, Maliye Müfettişliği, Diploması büyük memuriyet sınıflarının hizmet gördüğü devlet kurumlarıdır.

4. Alman Kamu Personeli Rejimi

Almanya liyakat sistemini formel olarak uygulayan ilk ülkedir⁸³. Tıpkı Fransa gibi Almanya’da da, uzun bir süre liyakate dayalı personel rejimi kurulması yönünde uğraş verilmiştir. Devlet memurluğu, siyasi etkilerden uzak tutulmaya çalışılmıştır. Almanya’da kamu görevliliğinin oldukça saygın ve güven duyulan bir konumu bulunmaktadır. Yüksek düzeyde uzmanlaşma, yönetsel işleyiş ve kalıplarda süreklilik kamu personel sisteminin en önemli özelliklerindedir. Weimar Anayasası’nın (1919)

⁸¹ Birgül Ayman Güler ve diğerleri, **Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri**, Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayın No:1, Aralık 2004, s. 55.

⁸² Resmi olarak olmasa da A kategorisi içinde de ayırım yapılmaktadır. Esasında üst düzey görevler A+ olarak adlandırılmaktadır. Daha ayrıntılı bilgi için bkz. Birgül Ayman Güler ve diğerleri, **Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri**, Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayın No:1, Aralık 2004, s. 56.

⁸³ V. Merikoski, “The Politization of Public Administration”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 4, S. 4, Aralık 1971, s. 174.

130. maddesinde kamu görevlilerinin partilerin değil, toplumun hizmetinde olduğunu belirtilmiştir. Ancak bu hüküm her zaman siyasal etkileri önleyememiştir.

1953'te çıkarılan Personel Yasası ve 1955'te çıkarılan Personel Temsilciliği Yasası, Batı Almanya'da bugünkü devlet memurluğu sisteminin temellerini oluşturmaktadır. Yasalar kamu görevlilerini dört kümede toplamaktadır. En alt kümedeki yardımcı hizmetler grubuna girerken sınav şartı aranmaz, boş kadrolar ilân yoluyla duyurulur. Başvuran adaylarda işe uygunluk ve yetenek aranırken, kurulu toplumsal düzene aykırı olmamak koşuluyla (örneğin komünist olmamak) adayın siyasal eğilimleri dikkate alınmaz. Yükselmelerde de aynı yol izlenir. Öteki üç kümede, hangi boş kadroların ilan edileceğini kararlaştırmak Personel Komitesinin görevidir. Bununla birlikte Komitenin aldığı kararlar yönetim için danışma kararları niteliğindedir. Komitede, sendika temsilcilerinin de bulunması siyasal nitelikli atamaların yapılma olasılığını büyük ölçüde azaltmaktadır. Buna ek olarak, memur güvencesinin tam olarak sağlanması da kayırma sisteminin yerleşmesini güçleştirmektedir. Ancak ABD sisteminde olduğu gibi kimi yüksek yöneticilik kadrolarındaki boş pozisyonlar ilan edilmemekte, doldurulmaları yasama organına bırakılmaktadır. Böylece mecliste çoğunlukta olan iktidar partisi otomatik olarak bu nitelikteki kadrolara yapılan atamalarda etkili olmaktadır⁸⁴.

Alman kamu personeline özgü ilklerden biri de, üst kademe yöneticilerinin yetiştirilmesi konusunda ortaya çıkar. Kamu yöneticilerinin yetiştirilmesi konusunda sistemli düzenlemelerin yapıldığı ilk ülke Prusya'dır. Yetişmiş kamu görevlilerine dayalı sürekli bir kadroya sahip olma yolunda başlıca adımlar, özellikle I. Freidrich Wilhem döneminde, memurlara eğitim vermeye yönelik olarak kurulan ve daha çok üst düzey

⁸⁴ Bülent Ardanıç, Turgay Ergun, "Siyasal Nitelikli Yüksek Yönetici Atamaları", **Amme İdaresi Dergisi**, C.13, S.2, 1980, s.7.

yöneticilerin eğitimci olarak çalıştığı Kameral Bilimler Kürsüsü (Chairs of Cameralistics) adındaki merkezlerin oluşturulmasıyla atılmıştır. 1727’de Frankfurt Üniversitelerinde “Cameralia” adında bağımsız birer yönetim kürsüsü kurulmuştur. Prusya’da 17. ve 18. yüzyıllar boyunca yönetim sanatı ve bilimi üzerine yapılan çalışmalar, devletin birliğini sağlamada araç olarak gören bürokrasiyi ve devlet memurluğunu güvence altına almayı amaçlamıştır. Cameralistler, önceleri mali konularda yoğunlaşmış fakat sonları, daha biçimsel ve genel bir bilgi sağladığı için hukuk eğitimine yönelmişlerdir. 1742’de yapılan bir düzenlemeyle, kamu hizmetine giriş sınavlarına katılmanın ön koşulu olarak, hukuk eğitimi almış olmak zorunlu kılınmıştır⁸⁵. Kamu yöneticiliği için sınav zorunluluğu getirmesi, “hizmete almada yeterlilik” ilkesinin geliştirilmesi, hizmete almada gereken niteliklerin atama makamlarının ve sınavların içeriğinin önceden belirlenmesi, üst düzey yöneticilik için yüksek öğrenim, giriş sınavlarının kazanılması durumunda taşrada staj, staj sonrası yeniden sözlü ve yazılı sınava tabi tutulmak gibi koşulların getirilmesi gibi gelişmeler Prusya’da modern, ussal, güçlü bir kamu yönetimi sistemini oluşturmuştur⁸⁶.

Alman kamu personeli sisteminde, görevli statüsü açısından üç temel grup bulunmaktadır. Bu üç grubu; memurlar (bamte), hizmetliler (angestellte), işçiler (arbeiter) oluşturmaktadır. Memurlar grubu, saygınlık, maddi olanaklar açısından yüksek statülü ve iş güvencesi yüksek bir görevli grubudur. Diplomatlık gibi kariyere dayalı çeşitli statüler veya uzmanlığa dayalı çeşitli görevli grupları ile yöneticiler bu gruba girmektedir⁸⁷.

⁸⁵ Oğuz Onaran, **Yönetici Sınıfın Eğitimi: Belçika, Fransa, İngiltere ve Türkiye’de**, TODAİE Yayınları, Ankara, 1967, s. 2.

⁸⁶ Eugene Kamenka, **The Bureaucracy: New Perspectives on the Past**, Basil Blackwell Ltd., Oxford, 1989, s. 106-108.

⁸⁷ Birgül Ayman Güler ve diğerleri, **Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri**, Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayın No:1, Aralık 2004, s. 245.

Fransız idare okulu ENA gibi, Almanya’da da kamu hizmeti için merkezi eğitim kuruluğu olarak Federal Akademi bulunmaktadır. İçişleri Bakanlığı bünyesinde faaliyet gösteren Federal Akademi, hizmete yeni alınan yöneticilere, uzmanlık alanlarıyla ilgili konularda –özellikle ekonomi ve hukuk alanında- bilgilerini tazelemek için eğitim verir⁸⁸.

III. Üst Kademe Yöneticilik Nedir?

Üst kademe yöneticiliği kavramına dair evrensel bir tanıma ulaşmanın bir takım güçlükleri vardır. Bu güçlüklerden birincisi, üst kademe yöneticiliği ve onun içerisinde yer alan modern kamu örgütlenmesi olan bürokrasinin, her toplum ve zaman için geçerli olmamasından ileri gelir. Günümüzün modern devletinin bürokrasi aygıtı ile Çin ve Roma İmparatorlukları’nın yönetsel örgütlenmesini ve işleyişini anlayabilmek mümkün değildir. Tarihte birçok imparatorluk giderek artan uzmanlaşma ve farklılaşmayı yönetebilmek için bürokratik örgütler oluşturmuş, bu örgütlerin yöneticileri imparatorluk içinde güçlü konum elde etmişlerdir⁸⁹. Kamu yöneticiliğinin ayrı bir uğraş alanı olma süreci Mısır’da ve Akdeniz çevresindeki kent devletlerine kadar uzanmaktaysa da, modern devletin bürokrasi aygıtı yalnızca son iki yüzyıllık süreci kavrayabilmemize elverişlidir. Kavram sorununa karşı ikinci güçlük, modern devlet oluşumunun yerleştiği son iki yüzyıllık dönemde, toplumların iktisadi, sosyal ve siyasal dinamiklerinin geçirdiği değişim ve onun etkileridir. Mill’in de belirttiği gibi, her rejim ve yönetsel form kendi yönetici sınıfını oluşturmaktadır. Değişen yönetsel yapılanma ekonomik, siyasi ve askeri elitlerle yönetsel elitin kompozisyonunu ve güç ilişkilerini etkilemektedir.

⁸⁸ Colm O’nuallain, “Yöneticilerin Üst Düzey Görevlere Hazırlanması” (Çev. M. Kemal Öktem), **Amme İdaresi Dergisi**, C.21, S.3, Eylül 1988, s. 30.

⁸⁹ Ali Farazmand, “Professionalism, Bureaucracy, and Modern Governance: A Comparative Analysis”, Sage, California, 1977, s. 49’dan aktaran Karasu, **Profesyonelleşme Olgusu ve Kamu Yönetimi**, Mülkiyeliler Vakfı Yayınları, Tezler Dizisi:11, Ankara, Kasım 2001, s. 199.

Devletin değişen rolüne bağlı olarak idare ve üst düzey yöneticilerin konumu da etkilenmektedir. Bu bağlamda, önce üst kademe yöneticiliğinin yetki ve sorumluluğu ile beraber konumuna işaret eden tanımına ulaşılmaya çalışılacak, ardından tarihsel olarak ileri sürdüğümüz tanımın hangi dönemlerde ve nasıl değişim gösterdiğine ilişkin tartışmaya yer verilecektir.

Şaylan'ın da belirttiği gibi toplumsal yapıdaki değişmeler, devlet kurumunda da fonksiyon ve örgütlenme yönünden değişmelere sebep olmaktadır. Bu sebeple evrensel ve fiktif bir devlet kavramı reddedilirken, her toplumsal yapıya bağlı olarak özel devlet kuramlarının varlığı kabul edilmektedir⁹⁰. Buna bağlı olarak yönetsel nüfus içerisinde yer alan üst kademe yöneticiliğinin tanımında genişleme veya daralma olmaktadır. Üst kademe yöneticiliği, yönetsel nüfus içerisindeki varlığını korumaktadır. Bu durumda toplumsal sistem düzeyindeki tartışmalar, kamu yöneticisi konusunda kapalı ve soyut bir sistem olduğu varsayılan idare ele alınarak, söz konusu kavram incelenebilir⁹¹.

“Siyasal gücün belirlediği kamusal politikaları eyleme dönüştürme”, “planlama”, “örgütlenme”, “yönelti belirleme”, “koordinasyon sağlama” veya “kamusal politikaların belirlenmesinde, uygulanmasında veya denetlenmesinde yönetsel sorumluluk taşıma” şeklinde yapılacak tanımlamalarda ortak noktalar bulunabilir. Ancak bu tanımların kesin örtüştüklerini de söylemek mümkün değildir. Bunun en önemli nedeni, idarenin bağımlı değişken olması ve toplumsal yapı değişimine bağlı olarak fonksiyon hiyerarşisinin devamlı bir şekilde değişim içerisinde bulunmasıdır.

Ülkelerin kamu personel sistemleri içerisinde de üst kademe yöneticiliğinin durumsal tanımına gidilmiş; yönetsel nüfus içerisinde üst kademe yöneticilerini, diğer

⁹⁰ Gencay Şaylan, “Türkiye’de ve Yabancı Ülkelerde Yüksek Memurlar Sorunu” Amme İdaresi dergisi, C.5, S.1, Mart 1972, s. 43.

⁹¹ Şaylan, a.g.m., s. 45.

devlet memurluklarından ayıran ortak özelliklere değinilmemiştir. Örneğin, İngiltere’de üst kademe yöneticiler, “Bakanlara yardımcı olarak politika yönlendirilmesine çalışma”, “kamu kurumları arasında koordinasyon sağlama”, “halka hizmet sunan her birimin denetimini sağlama” gibi görevleri yerine getirir⁹². Yönetici sınıfa girebilmek için “administrative class” sınavını kazanma şartı aranmaktadır. İngiliz kamu yönetimi geleneğinde, üst kademe yöneticiliği bir kariyer mesleği olmakla birlikte son dönemdeki neo liberal uygulamalar ile dışarıdan (özel sektör) transfer edilebilen yöneticiler de hükümete danışmanlık yapmaktadır; bu bakımdan liyakata dayalı personel rejiminden kayırmacılığa doğru bir yöneliş olduğunu söylemek mümkündür. Amerika’da ise, GS 15’ten GS 18 sınıfına kadar olan kadrolar, üst kademe yöneticiler, hakemlik ve üst değerlendirme mercilerindeki görevler; müfettişlik ve kontrolörlük görevleri; medeni hukuktan ve ceza hukukundan kaynaklanan yükümlülükleri uygulatma görevleri; sözleşme makamı konumundaki görevler; onay makamı komundaki görevler; tetkik, güvenlik ve maliye görevleri çakılı kariyer pozisyonları olarak adlandırılır. Amerika’da sistemin büyük ölçüde kayırmacılığa dayanması sebebiyle üst kademe yöneticiliği bir ömür boyu yapılan kariyer mesleği değildir. Fransa’da ise memuriyet sınıflarının hiyerarşik bir nitelikte A, B, C, D olarak ayrılmaktadır. Üst düzey göreve denk düşen memuriyet sınıfları A kategorisinde yer alan memurları ifade eder⁹³. Önemli devlet memuriyetleri sınıflarını belirten A+, hem bu sınıflara giren memurları hem de bu sınıfların çalıştıkları devlet kurumlarını ifade edecek şekilde ikili bir anlama sahiptir.

⁹² Yalçın Amanvermez, **İngiltere’de Kamu Personel Rejimi**, Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu Yayını, Yayın No: 232, Ankara, 1981 s. 12-13.

⁹³ Resmi olarak olmasa da A kategorisi içinde de ayırım yapılmaktadır. Esasında üst düzey görevler A+ olarak adlandırılmaktadır. Daha ayrıntılı bilgi için bkz. Birgül Ayman Güler ve diğerleri, **Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri**, Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayın No:1, Aralık 2004, s. 56.

Örneğin Devlet Şurası, Sayıştay, Maliye Müfettişliği, Diplomasi büyük memuriyet sınıflarının hizmet gördüğü devlet kurumlarıdır. Fransız kamu personeli sistemi içinde A+ sınıfında yer alabilmek için veya diğer bir ifade ile üst kademe yöneticisi olabilmek için yüksek öğrenim şartı aranmaktadır. Üstelik üst kademe yöneticiler, Ulusal Yönetim Okulunu (ENA) bitirmek zorundadırlar. Fransız kamu personel sistemi, genel olarak kariyer ilkesi prensibi ile şekillenmektedir. Siyasal bakımından yansız olan Ulusal Yönetim Okulu da bu prensibin gereğini yerine getirerek siyasal ve kişisel kayırmalara yer vermeyen yapısıyla Fransa'daki yönetim üzerindeki siyasal etkilerin en aza indirilmesi sonucunu doğurmaktadır⁹⁴.

Türkiye'de anayasa ile yasalar kamu personel sisteminde yöneticiliği ayrı bir kategori şeklinde kurmamıştır. 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda üst kademe yöneticileri tanımlamamaktadır. Ancak Şaylan'a göre Türkiye'de ilk dört derecede yer alan memurlar ile İngiltere'deki yüksek memurların, ABD federal idaresindeki G-15 ile G-18 kademesindeki memurlar ile Fransa'daki A+ sınıfında yer alan memurların ortak yönleri söz konusu olmalıdır⁹⁵. Hukuksal olarak ayrı bir kategori halinde tanımlansa da tanımlanmasa da, yönetsel nüfus içinde üst kademelerde görev yapanlardan oluşan bir yönetici sınıfı vardır⁹⁶. Bu bakımından yüksek yöneticiliğin ortak özellikleri, gruplandırılabilir.

Yüksek yöneticilerin ortak özelliklerinden birincisi, yöneticinin sahip olması gereken bilgi ve yeteneklerdir. Şaylan'a göre üst kademe yöneticisinin sahip olması

⁹⁴ François Gazier, "Kamu Yönetimi Enstitüsü ya da Okullarının Yapısı ve Görevleri" **Amme İdaresi Dergisi**, C.10, S.4, Aralık 1977, s. 3-9

⁹⁵ Gencay Şaylan, "Türkiye'de ve Yabancı Ülkelerde Yüksek Memurlar Sorunu" **Amme İdaresi Dergisi**, C.5, S.1, Mart 1972, s. 46.

⁹⁶ Birgül Ayman Güler, **Kamu Personeli Sistem ve Yönetim**, İmge Kitapevi, Ankara, 2006, s. 95.

gereken bilgi dört kategori halinde açıklanabilir⁹⁷: Yöneticisi olarak fonksiyon gördüğü kurumun bir parçasını meydana getirdiği toplumun sosyal, ekonomik ve siyasal yapısı hakkında yeterli bilgiye sahip olmak; içinde yaşadığı bürokratik yapının özellikleri hakkında bilgili ve tecrübeli olmak; yönetim teknikleri ile beşeri ilişkiler konusunda bilgili olmak ve yönetmeye çalıştığı kurumun esas olarak çalıştığı alanda bilgili olmak. Şaylan'ın belirttiği kategorilere ek olarak yöneticinin planlama, örgütleme, personel işleri, yönlendirme, koordinasyon, raporlama ve bütçeleme olarak adlandırılan yönetim süreçleri hakkında bilgi ve beceri sahibi olması gerekliliği belirtilmelidir. Yukarıda ifade edilen kategoriler, yüksek eğitimle kazanılabildiği gibi yüksek öğrenime ilave olarak kamu kurumlarında kazanılan tecrübe ile pekiştirilebilir. Bu bakımdan, üst kademe yöneticilerinin yönetsel bilgi ve beceri kazanmak üzere aldıkları eğitim ve kamuda kazandığı tecrübenin önemi ortaya çıkmaktadır. Üst düzey yöneticiler Fransa'da olduğu gibi yönetim okulunu bitirmek zorundadır. İngiltere ve Türkiye'de ise, zorunlu olmasa dahi, üst kademe yöneticiler genellikle belirli okullarda (İngiltere'de Eton Koleji, Türkiye'de ise yakın zamana kadar Siyasal Bilgiler Fakültesi) eğitim görmüş kişilerdir. Devlet örgütlenmesi ve işleyişine dair bilgi ve yönetsel beceri kazanma bakımından önemli diğer unsur da, yönetsel tecrübedir. Bu da, kariyer mesleği olan devlet memurluğunun kurum içerisinde zamanla kazanılan tecrübenin sonucudur. Her ne kadar İngiltere'de ve Amerika'da hükümetlerle birlikte onlara danışmanlık yapan bazı yöneticilerin kamu dışından yapılan atamalarla gerçekleşse dahi, bu durum iki ülkenin personel sistemlerinin kayırmacılık ilkesi üzerinde yükselmesinden ileri gelmektedir.

⁹⁷ Gencay Şaylan, "Türkiye'de ve Yabancı Ülkelerde Yüksek Memurlar Sorunu" **Amme İdaresi Dergisi**, C.5, S.1, Mart 1972, s. 46.

Yüksek yöneticilerin ortak özelliklerinden biri de, sorumluluktur. Hemen her türlü yönetsel sistemde yüksek yöneticilerin belirli tip sorumluluk taşıdığı görülmektedir. Üst kademe yöneticileri, yöneticileri oldukları kuruluşun işleyişi ve amaçlarına ulaşma biçimini düzenleyen kanun, kararname, tüzük ve yönetmeliklerin uygulanmasından mı, yoksa belirli hedeflere ulaşmak için kaynakların en uygun biçimde kullanılmasından mı sorumludur? Üst kademe yöneticileri, esasen her iki sorumluluğu taşımaktadır. Sürgit'e göre kurumların uzun vadeli planlarının ve yıllık programlarının hazırlanmasından, kaynakların düzenlenmesinden ve sağlanmasından, çabaların ortak amaçlara yönltilmesinden ve koordine edilmesinden, planlarla uygulamaları kaynaştırarak gerekli düzeltme tedbirlerinin alınmasından, teşkilat ve metotların değişen ihtiyaç ve şartlara uygun olarak geliştirilmesinden sorumlu olanlar yüksek yöneticilerdir⁹⁸. Bunlara ilave olarak üst kademe yöneticilerinin “kamusal politikaların belirlenmesinde, uygulamaya konulmasında veya denetlenmesinde sorumluluk” taşıyıp taşımadıkları da tartışma konusudur.

Üst kademe yöneticileri sahip oldukları bilgi ve beceri neticesinde siyasetin ve siyasilerin alanına mı girmektedir? Yoksa bu alan, kamunun ekonomik, siyasal ve sosyal örgütlenmesi olması sebebiyle, doğası gereği yalnızca siyasetle sınırlandırılabilir mi? Bu tartışma esas olarak, yönetim-siyaset ayrımının en temel sorusudur. Ancak burada kavramsal tartışmaya geri dönmeden, üst kademe yöneticiliğin “sorumluluğu” konusundaki tartışmalara yer verilecektir.

Heper, üst düzey üst düzey kamu yöneticilerinin yöneltilerini tasarlanmasında, uygulamaya konulmasında ya da denetlenmesinde etkili rol oynaması durumunda, bunun

⁹⁸ Kenan Sürgit, “Yüksek Yöneticilerin Yetiştirilmesi”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 3, S. 20, Mart 1970, s. 19.

siyasal değil yönetsel bir etkinlik olarak değerlendirilmesi görüşündedir⁹⁹. Heper yürütülen işin üst düzey yöneticilerle olması koşuluyla bunun siyasi değil, yönetsel bir etkinlik oluşu görüşündedir. Dolayısıyla Heper'e göre üst kademe yöneticisi, kamusal politikaların belirlenmesinde, uygulamaya konulmasında veya denetlenmesinde yönetsel sorumluluk taşır. Ancak bürokratik sıra düzende yukarıya doğru çıkıldığında sorumluluklar gibi yetkilerin de yönetsel ve siyasal içerikli mi olduğu konusunda ayırım yapmak zorlaşmaktadır. Çünkü bu noktada, yönetsel olarak hizmet sınıfları içerisindeki üst kademe yöneticileri siyasilerle yan yana çalışmaktadır. Bu noktada bir kamu yöneticisinin hem yönetsel hem siyasal içerikli karar verebilecek olması, üst kademe yöneticilik statüsünün nasıl bir niteliğe sahip olması gerektiği yönündeki tartışmaları da beraberinde getirmektedir. Tartışmaların temelinde “statülerin sadece yönetsel ya da sadece siyasal nitelikte mi,” yoksa “hem yönetsel hem de siyasal niteliklerin var olduğu karma yapılar mı” olacağı soruları bulunmaktadır. Bu soru 1968 yılında Amme İdaresi Dergisi tarafından görüşler-yorumlar bölümünde “Türk İdaresinde Politik Nitelikte Yüksek Kademe Yöneticilik Mevkileri İhdas Edilmeli midir?” başlıklı soruyla Cahit Tutum tarafından konu edilmiştir¹⁰⁰. Tutum, Türkiye'deki merkezi yönetim ve personel rejiminden yola çıkarak üst düzey yöneticiliğin ne tam kariyer mesleği ne de tamamen siyasi mevkiler de olmadığını belirterek, gerek mahiyetleri gerekse Türk personel sisteminin işleyişi bakımından yüksek kademe yöneticilik mevkilerinin aynı zamanda

⁹⁹ Metin Heper, Lim Chong Kim, Tong Seong Pai, “Siyasal Rejimler ve Kamu Bürokrasisi, Türk ve Güney Kore Yüksek Kademe Yöneticileri İle İlgili Karşılaştırmalı Bir İnceleme”, **AÜSBF Yayınları**, No: 468, Ankara, 1981, s. 131.

¹⁰⁰ “Türk İdaresinde Politik Nitelikte Yüksek Kademe Yöneticilik Mevkileri İhdas Edilmeli midir?”, **Görüşler-Yorumlar, Amme İdaresi Dergisi**, C:1, S.1, Haziran 1968 ve aynı başlıkla **Amme İdaresi Dergisi**, C.1, S.2, Eylül 1968.

siyasi nitelik taşıdığını vurgulamıştır. Tutum'a göre, müsteşarlık, valilik, genel müdürlük gibi mevkiler siyasi nitelik taşırlar¹⁰¹.

Üst kademe yöneticileri, yönetsel sınıf içerisinde sayıca küçük bir kesim olmakla birlikte, siyasi, askeri ve ekonomik elit ile birlikte en güçlü ve büyük örgütlenme olan devletin iktidar ortaklarından biridir. Üst kademe yöneticileri, kamunun iktisadi, sosyal ve siyasal örgütlenmesinin aktörleri olarak “kamusal politikaların belirlenmesinde, uygulamaya konulmasında veya denetlenmesinde” yerel, ulusal ve uluslar arası düzeyde sorumluluk taşımaktadırlar. Üst kademe yöneticileri üstlendikleri görevler bakımından yönetsel bilgi ve beceri ihtiyacından dolayı yüksek eğitimden geçerken, kamu kuruluşlarında kazandığı tecrübe ile yöneticilik vasıflarını geliştirmektedir.

Sonuç olarak üst kademe yöneticiliği şöyle tanımlanabilir: Üst kademe yöneticiliği, yalnızca yöneticilik yaptığı kurumun değil, toplumun sosyal, ekonomik ve siyasal yapısı hakkında bilgi sahibi olan ve yöneticilik becerisi gelişmiş; kamusal politikaların belirlenmesinde, uygulamaya konulmasında veya denetlenmesinde yerel, ulusal ve uluslar arası düzeyde sorumluluk taşıyan kamu görevliliğidir. Bu bakımdan üst kademe yöneticiliğine ilişkin iki temel özellik ortaya çıkmaktadır. Birincisi, hiyerarşik sıra/düzen bakımından devlet örgütlenmesinin en üst basamaklarında kamusal hizmet sunmakta olan üst kademe yöneticisinin yönetsel bilgi ve beceri bakımından donanım sahibi olması gerekmektedir. Daha açık bir ifade ile üst kademe yöneticileri, yönetsel bilgi ve beceri kazandıran yüksek okullarda öğrenim görmelidir. Zaman zaman teknik öğrenim görmüş kişiler, üst kademe yöneticiliği pozisyonlarında görev alsalar da, bu kurumlar daha çok ekonomik işlevli olmaları sebebiyle kamusal politikaların yapılmasında veya

¹⁰¹ Cahit Tutum, “Türk İdaresinde Politik Nitelikte Yüksek Kademe Yöneticilik Mevkileri İhdas Edilmeli midir?” **Amme İdaresi Dergisi**, C.1, S.3-4, Aralık 1968, s. 172-172.

belirlenmesinden değil, esas olarak uygulanmasından sorumlu olmaktadırlar. İkinci olarak, üst kademe yöneticileri yerel, ulusal ve/veya uluslar arası düzeyde kamusal politikaların belirlenmesinde, uygulamaya konulmasında veya denetlenmesinde sorumluluk taşıyan kamu görevlileridir. Daha açık bir ifade ile belirtmek gerekirse, kamusal politikaları belirleme, uygulama ve denetleme işlevlerini yerine getirebilmeleri için devletin merkez teşkilatında görevlerini sürdürenlere karşılık gelmektedir.

Bu tanımın eksikleri olmakla birlikte, toplumsal yapı içerisinde devletin değişen rolüne bağlı olarak idarenin yapısal ve işlevsel farklılaşması ve sonuç olarak kamu hizmetlerinin genişlemesine ve daralmasına bağlı olarak üst kademe yöneticiliğinin görev, yetki ve sorumlulukları yeniden tanımlanmaktadır. Bu bakımından, üst kademe yöneticiliğinin içeriğini zenginleştirmek yerine kavramın sabit kalan ortak özelliklerine odaklı bir tanıma ulaşmak, daha gerçekçi olmaktadır.

Üst kademe yöneticiliğine dair yapılan tanımın ardından, devletin dönüşümüne bağlı olarak idare ve üst düzey yöneticiliğin niteliğinde meydana gelen değişimi açıklayan tartışmalara yer verilebilir.

Modern bürokratik aygıt içinde üst düzey yöneticilik, herhangi bir alana ilişkin özel bilgi ve beceriyle donatılmış kişilerden ziyade genel olarak devletin en üst kademesinde planlama, örgütleme, yönlendirme, koordinasyon gibi genel yönetsel süreçlerin sorumluluğunu üstlenmeyi gerektirmektedir. Üst düzey yöneticilerin yerel, ulusal ve uluslararası politikadaki sorumluluğu ise, mevcut siyasal sisteme ve kamu personel rejimine bağlı olarak değişmektedir. Üst kademe yöneticileri, üstlendikleri vazifeleri yerine getirebilecek bilgi ve beceri düzeyine sahip olabilmeleri açısından hukuk, ekonomi, uluslar arası ilişkiler ve yönetim gibi alanlarda eğitim görmüş kişiler arasından

seçilmekteydi. Ancak kavramsal olarak üst kademe yöneticiliğinin yeniden tanımlama sürecinin başlangıcı, Büyük Buhran ile başlayan refah devleti anlayışı sonucudur. Kamu hizmetlerinin genişlemesi ve karmaşıklaşmasıyla beraber devletin faaliyet alanının ekonomik düzene yönelik düzenleyici değil aynı zamanda aktör olarak ekonomik faaliyette bulunması ile teknik bilgiye ve donanıma sahip yöneticilere ihtiyaç duyulmuştur. Enerji, su, kara yolları gibi büyük alt yapı hizmetlerinin devlet tarafından üstlenilmesi, devletin en üst kademelerinde “profesyonel yöneticiğe” doğru kayışın maddi zeminini oluşturmuştur. Hatta profesyonel yöneticilik, Burnham tarafından teknokratizme kadar ileri götürülebilmektedir.

Rizzi, sosyalist devrimin kapitalizmi yıktığını ancak yeni düzende bürokratların egemenliğinin ilan edildiğini belirtir. Nove'nin “nomenklatura” olarak adlandırdığı yönetsel elit, Burnham'ın yönetsel devriminin de aktörleridir. Burnham'a göre bu yalnızca sosyalist sistemlere özgü bir gelişme olarak almayacak aynı zamanda kapitalist toplumları da bekleyen kaçınılmaz süreçtir. Teknolojik gelişme işletme sahipleri olarak kapitalistleri, üretimin bütünü denetleyebilme olanağından ve yeteneğinden hızla yoksun bırakmaktadır. Sermayenin giderek yoğunlaşması ve merkezileşmesi sonucunda büyük ölçekli işletmelerin ortaya çıkması, işletmelerin nicelik ve nitelik açısından genişlemesi, örgütsel işlevlerin genişlemesi ve karmaşıklaşması neticesinde katılımcı ve demokratik yönetim anlayışının yerleşmesiyle bilimsel bilgilere dayanan bilim haline gelmesi, yönetsel devrimi hazırlayan koşullardır. Bu gelişmelerin sonucunda yaşanan dönüşümle birlikte örgüt yönetiminde mülkiyet ile yönetimin ayrıldığı, sahip olduğu bilgi

ve beceri nedeniyle yönetimde gücün, “sermayesiz sermaye” olarak nitelenen yönetici sınıfa geçtiği iddia edilmektedir¹⁰².

Burnham’ın öngörüsündeki temel itici unsur olan bilimsel ve teknolojik gelişmeler “teknokratizm” kavramının da temel dayanağını oluşturur. Bilim ve teknolojinin sermaye karşısında üstün olduğunu, teknik emek gücünün üretim düzeyine getirdiği ussallığın tüm topluma yayılacağını, piyasa ekonomisinin yerini endüstrinin ussallığın alacağını savunan teknokratik ideolojiye göre modern toplumda, doğaya egemen olan ve makine kullanımı gücüne sahip olan bilim adamı ve teknisyenler iktidarı ele geçirecektir¹⁰³. Teknokratizm, toplumun bütününe etkileyen temel kararlarda gücün, uzmanlaşmış, sorunları bilimsel yollardan çözecek olan teknokratların egemen sınıfı oluşturacakları bir toplumsal örgütlenme anlayışını ifade etmektedir¹⁰⁴. Teknokrasi üzerine yapılan tanımlar içinde Burnham’a en yakın olanı, Haberbas’ın “politika üretimini teknik meşruiyet üzerine kuran bir tarz ve aslında bir ideoloji”¹⁰⁵ şeklindeki görüşüdür. Teknokratların iktidar ilişkilerinde güç kazanması endüstrileşme, teknolojik ilerleme, devlet mülkiyetinin ve hizmet alanının genişlemesi, yönetim mülkiyet ayrımı gibi gelişmelerin sonucunda gerçekleşmiştir. Fakat teknokrasinin asıl gelişme nedeni, devletin hizmet alanının genişlemesi ve karmaşıklaşmasıdır. Modern endüstri devletinde, giderek genişleyen ve güçlenen bir teknisyen teknokrat kadrosunun devletin varlığı ve işlerliği açısından kaçınılmaz duruma geldiği ve bütün hizmet alanlarında teknisyen-teknokratların etkili

¹⁰² Koray Karasu, **Profesyonelleşme Olgusu ve Kamu Yönetimi**, Mülkiyeliler Vakfı Yayınları, Tezler Dizisi:11, Ankara, Kasım 2001, s. 11.

¹⁰³ Maurice Duverger, **Siyaset Sosyolojisi** (Çev. Şirin Tekeli) Varlık Yayınları, İstanbul, 1998, s. 191.

¹⁰⁴ Wayne Parsons, **Public Policy: An Introduction to Theory and Practice of Policy Analysis**, Edward Elgar, Aldershot, 1995, s. 265’ten aktaran Karasu, **Profesyonelleşme Olgusu ve Kamu Yönetimi**, Mülkiyeliler Vakfı Yayınları, Tezler Dizisi:11, Ankara, Kasım 2001, s. 13.

¹⁰⁵ Jurgen Habermas, **“İdeoloji” Olarak Teknik ve Bilim** (Çev. Mustafa Tüzel), Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 1993, s. 42.

konumlar elde ettiği söylenebilir¹⁰⁶. Kısaca, modern devlette hem devletin hizmet alanının genişlemesi hem de genel olarak bilim ve teknolojik genişleme neticesinde uzmanlık sahibi yöneticilere ihtiyaç vardır.

Teknokrat, “hiyerarşik disiplini kabul etmiş, bir üstün otoritesi altında bulunan, ekonomik, endüstriyel ve ticari konularla uğraşan, gerek devlet kuruluşlarında gerek büyük özel kuruluşlarda görevli örgütlenme ve karar alma yetkisine sahip, genellikle küçük bir kümeyi oluşturan teknisyen”dir¹⁰⁷. Kamuda çalışan teknokratlar ile Burnham’ın yöneticilerini karşılaştıran Kazancı’ya göre, teknik bilgi ve beceriye sahibi olmaları açısından benzer olsalar da, yöneticilerin ve teknokratların tarihsel olarak ortaya çıkış nedenleri ve gerçekleştirmek istedikleri amaçlar açısından, kâr amacı olan bir yönetici ile kamu yararı gözetilen teknokratın önemli farklılıkları bulunmaktadır. Yöneticiler, sermaye birikiminin yoğunlaşması ve merkezileşmesinin, teknokratlar ise, devletin yürütmekle yükümlü olduğu işlevlerin nitelik ve nicelik olarak değişmesinin bir ürünüdür. Yöneticiler işletme mülkiyetinden ayrı düşünülemez; diğer bir ifadeyle, yönetici sermayeye doğrudan katılmak zorundadır. Yöneticiler üretimdeki işlevleri ile tanımlanmakta, üretim araçlarını yönetmekte, bu araçların çalışmalarını düzenlemektedir. Çalışma alanı, siyasal iktidar ile doğrudan ilişki içinde değildir. Oysa kamuda çalışan teknokratlar, teknokratizm tezlerinin aksine belirlenmiş kural ve süreçler içinde doğrudan siyasal iktidara hizmet sunan, mevcut siyasal rejime bağlı olan, egemen sınıf ile uzlaşma içinde olan bir çalışma grubudur. Bu durumda teknokratik bir iktidardan ya da egemen

¹⁰⁶ N. Birnbaum, **The Crisis of Industrial Society**, Oxford University, London, 1971, s. 79’den aktaran Tülin Öngen, “Çağdaş Toplumsal Çatışma”, **AÜSBF Dergisi**, C. 48, S.1-4, 1993, s. 83.

¹⁰⁷ Metin Kazancı, “Teknokratlar ve Yönetim İçindeki Konumu”, **Mülkiyeliler Birliği Dergisi**, C. 41, S.39, 1979, s. 19.

bir teknokrasiden söz edilmez¹⁰⁸. Teknolojik gelişmeyle birlikte Burnham'ın yöneticilerin egemenliğine dair görüşü kamusal hizmet alanının gelişmeye başladığı İkinci Dünya Savaşı sonrasında devletin temel kamu hizmetlerinin planlanmasında, sunulmasında ve finansmanında etkili bir biçimde genişlemesi sonucunda kamuda uzmanlık bilgisine sahip yöneticilerin işlendirilmesiyle ortaya çıkmıştır.

İktisadi politika olarak refah devleti modeli, kamusal politikaların artışı ile birlikte teknokrasiyi, yani uzmanlaşma ve profesyonelleşme kavramını da getirmiştir. Kamu yönetiminde mesleklerin etkin bir biçimde yer almasını sağlayan bu süreç sonunda, işlevsel uzmanlaşma zorunlu hale gelmiştir. Sağlık, konut, altyapı, ulaşım, eğitim, enerji gibi birçok hizmet alanında uzmanlık bilgisine dayanan mesleklerin bürokraside yer almalarıyla, yöneltelerin belirlenmesinde bürokrasinin doğrudan etkisi de artmaya başlamıştır. Bürokratların ve teknokratların, yönetsel süreç içinde sadece birer uygulayıcı olmanın ötesinde, yönelti oluşturmada belirleyici konuma gelmeleri, bürokraside uzmanlık bilgisinin yerleşmesi gibi bir sonuç doğurmanın ötesinde, bürokrasinin özel bir güç olarak, kendisini daha farklı bir düzlemde tanımlanmasını sağlayacak bir süreci de başlatmıştır. Bu süreç kamu yönetiminin profesyonelleşmesidir¹⁰⁹.

Kamu yönetiminde profesyonelleşme sürecinin yaşanması, öncelikle kamusal yönelti belirleme sürecinde yer alan geleneksel aktörlerin değişmesine neden olmuştur. Kamu yönetiminde geleneksel karar aktörleri, politikacılar ve bürokratlardır. Ancak kamusal hizmetlerin genişlemesi ve karmaşıklaşması sonucunda kamu yönetiminde, genel bir başlıkla “uzman” olarak nitelendirilen akademisyen, teknokrat ve diğer profesyoneller gibi bilgi ve beceri düzeyi yüksek kişiler de yoğun olarak işlendirilmeye

¹⁰⁸ Metin Kazancı, a.g.m., s. 19-27.

¹⁰⁹ Koray Karasu, **Profesyonelleşme Olgusu ve Kamu Yönetimi**, Mülkiyeliler Vakfı Yayınları, Tezler Dizisi:11, Ankara, Kasım 2001, s. 176.

başlamıştır. Böylece kamu yönetimi tek bir geleneksel memur grubunun değil, farklı alanlarda uzmanlaşmış eğitim, saygınlık ve gelir durumu daha iyi olan profesyonellerin de yer aldığı, türdeş olmayan bir yapı haline gelmiştir. Profesyonellerin gelmesi ve profesyonel ilkelerin yerleşmeye başlaması ile geleneksel yönetici tipi de değişim geçirmiş, profesyoneller ile geleneksel yöneticilerin birbiriyle karışması kamu yönetiminde yeni bir yönetici olarak yönetici-profesyonellerin doğmasını sağlamıştır¹¹⁰.

Profesyonellerin kamu yönetiminde yer alması ile birlikte kamu yönetimi hem geleneksel bürokratlar ile profesyonel bürokratların, hem de farklı güçteki meslek gruplarının kendi aralarında yaşadığı bir iktidar mücadelesi alanı haline gelmiştir. Önceleri büyük ölçüde siyasal iktidarın emrinde olan bürokrasi, mesleklerin sahip olduğu güç sayesinde ayrı bir alan, başlı başına bir iktidar odağı haline gelmiştir. Bunun bir sonucu olarak, siyasal iktidarlar, kamu yönetiminde etkili konuma gelen mesleklerle olan ilişkilerini yeniden biçimlendirmek zorunda kalmışlardır. Uzmanlık sahibi yöneticiler, yalnızca bağlı oldukları kurumların değil, kamusal politikalarda da sorumluluk sahibidir.

Genel yönetici olarak kalamayan üst kademe yöneticileri, profesyonelleşme olgusundan etkilenerek, daha yetkin olma yoluna gitmektedirler. Bu değişimin izleri tipik olarak İngiliz kamu yönetiminden örneklendirilebilir. 19. yüzyıl boyunca İngiltere’de, yöneticilerin özel bir uzmanlık eğitimi almalarına gerek görülmemiştir. İngiliz kamu yönetiminde uzun yıllar egemen olan bu yaklaşım, 1960’lı yıllarda değişen iktisadi ve siyasi koşulların neticesinde kamu yönetimin ve personel sisteminin bu ihtiyaçlara cevap veremediği yönündeki eleştirilerle yıkılmaya başlamıştır. Bu tez özellikle Fulton Raporu’nda derin bilgiye sahip olamamaları nedeniyle başında buldukları birimleri yönetme konusunda genel yöneticilerin yetersiz kaldığı yönündeki

¹¹⁰ Koray Karasu, a.g.e., s. 184-185.

eleştirilerle ifade edilmiştir. Raporu göre, genel yöneticiler derinlemesine bilgi sahibi olamadıklarından konuları tam kavrayamamakta, bu nedenle sürekli danışmaya gereksinim duymakta ve önemli kararları almada yetersiz kalınmaktadır. Kısaca Rapor, kamu yöneticiliği mesleğinin bir uzmanlık alanı haline gelmesi yönünde düzenlemeye gidilmesi gerekliliğini vurgulamıştır.

Profesyonel yöneticilik anlayışı, refah devleti anlayışının siyasal olarak önem kazandığı, kamu hizmetlerinin geliştiği bir dönemde yeni yönetsel yapılanmada uzmanlık alanına sahip yöneticilere duyulan gereksinimin sonucudur. Artan ve karmaşıklaşan kamu hizmetlerini yerine getirecek, bilgi ve beceri düzeyi yüksek uzmanlar da kamunun geleneksel karar aktörleri olan politikacı ve genel yöneticiye eklenmiştir. Böylece, profesyonel yöneticiler mesleğin verdiği güç ile iktidar odağı olurken, kamusal politikaların sorumluluğu üstlenmiştir.

1970'lere gelindiğinde ise, yaşanan ekonomik krizin etkisiyle kamunun hizmet alanının daraltılması gerektiğine dair görüşün düşünsel temelleri neo liberal politikalarla siyasal alanda dayanağını kazanmış, kamu yönetimine yansması ise yeni kamu işletmeciliği anlayışı üzerinde yükselmiştir. Siyasal alanda neo liberal politikalar, kamu yönetiminde yeni kamu işletmeciliği anlayışı devlet örgütlenmesinin en üst noktasına "işletmecî bürokratik" şeklinde adlandırabileceğimiz bir yöneticilik kavramına doğru yöneltmeye sevk etmiştir. Özellikle İngiltere'de Thatcher hükümetinin devletin küçültülmesine yönelik kapsamlı bir özelleştirme ve deregülasyon politikaları, iktisadi alanda piyasa rekabetini savunan neo liberalizm ve neo konservatizm ideolojisinin ürünüdür. Siyasi ve iktisadi hayatta yeni bir devlet anlayışının öne süren Yeni Sağ politikalarının bürokrasi aygıtı ve onun aktörlerine ilişkin anlayışı özel sektör ile

kamunun kurumları arasında pek de geçerli olmayan karşılaştırmasının sonucunda şekillenmektedir. Ticari kuruluşlar rekabetçi piyasa atmosferi içinde çalışırken, bürokrasiler kâr güdüsüyle disipline edilmezler. Yeni Sağ politikaları, devlet bürokrasisinin piyasaya uymayan karakterini ıslah etmeyi kendine görev bilmiştir. Bu modelde bürokrasinin geleneksel “yönetim” (administration) ve “politika yapımı” (policy making) işlevlerinden ziyade “işletmecilik” (management) yönü ağır basmaktadır. Yeni Sağ politikalarının devletin dönüşen rolüne ilişkin uyarlaması yeni kamu işletmeciliği (new public management) politikalarıdır. Devletin yerelleşme, özelleştirme ve küreselleşme olgularına bırak(a)madığı kamusal görevlerini “ekonomiklik”, “etkinlik” ve “etkililik” değerlerine dayalı yürütülmesi anlamına da gelen yeni kamu işletmeciliği anlayışı, özel sektör hizmet sunumunda etkin ve etkili bir araç olarak ele almakta, kamu sektöründe de bu alanın tekniklerinin kullanılmasını savunmaktadır. Yeni kamu işletmeciliği başka bir çalışma konusu olmakla birlikte, kamunun yöneticilerine ilişkin çözümlene yapabilmek için yeni kamu işletmeciliği politikalarının, kamunun en üst düzeyinde yer alan yöneticilere ilişkin anlayışı önem kazanır.

Devletin farklılaşan rolü ile birlikte kamunun değerlerinden, örgütlenmeye , işleyişinden kamu personel sistemine kadar uzanan kapsamlı bir paradigma değişimini savunan yeni kamu işletmeciliği anlayışı egemenliğini sürdürmektedir. Başlıca paradigma değişiminden biri bürokratik devlet örgütlenmesinden girişimci devlet örgütlenmesine geçiştir. Weberyen hukuksal ussal yönetim yerini ekonomik işletmeci ussallığa bırakır. Standartların ve performans ölçüterinin net olarak belirlenerek sonuçların temel alındığı yönetim anlayışı, ekonomiklik, etkinlik ve etkililik, uzmanlaşma ve müşteri odaklılık, toplam kalite yönetimi, sürekli iyileştirme vurgularının hâkim

olduğu işletmecilik yaklaşımında kaynakların etkili kullanılması esastır. Bu durumda kamuda işletmecilik anlayışı, en az girdi ile en yüksek verim alınmasına dayanır. En az girdi ile en yüksek verimi alacaklar ise, kendinden birer iş yöneticisi (managers) olması beklenen kamu personelidir¹¹¹. Dolayısıyla, kamu yöneticilerinin işlevlerinde esas olan unsur, ekonomiklik ve mali denetimdir.

Bürokraside girişimci ruhun aşılması ve ekonomiklik bakış açısının referansı eşliğinde kamu personel sisteminin de “rekabetçi” çalışma düzeni teşvik edilir. Üst kademe mevkilerine gelebilmek için tüm çalışanlar performans ölçütlerine uymaya tabi tutulmaktadır. Üstelik yönetim siyaset ayrımının yeniden canlanması sürecinde kamu görevlilerine özel sektörden ve üçüncü sektör olarak nitelenen sivil toplum kuruluşlarından yeni takım arkadaşları transfer edilmektedir. “Kürek çekmekten çok, dümen tutmak” şeklinde tanımlanan yeni kamu işletmeciliği anlayışında “siyasi karar alma” (dümen tutma) ile “hizmet sunumu” (kürek çekme) arasında ayrıma giderek devletin hizmet sunum işlevlerinin ve sistemlerinin piyasa ile paylaşılması hatta devredilmesi tavsiye edilir¹¹².

“Dümen tutma” ile “kürek çekme” benzetmesi yeni kamu işletmeciliğine özgü ilk yaklaşım değildir. Bu sebeple orijinal de değildir. Gay politikacı ile bürokratlar arasındaki görev ayrımının karmaşıklığının kullanılan dil ile birlikte başladığını belirterek, yönetim çalışmalarının ilk yıllarındaki en popüler benzetmenin yürütme süreci ile bir makine arasındaki benzetme olduğunu vurgular. Sorumlu politikacılar makinenin

¹¹¹ Selime Güzelsarı, “Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları”, **Kamu Yönetimi Gelişimi ve Güncel Sorunları**, (Ed. M. Kemal Öktem ve Uğur Ömürgönülşen), İmaj Yayınları, Ankara, 2004, s. 98.

¹¹² Selime Güzelsarı, “Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları”, **Kamu Yönetimi Gelişimi ve Güncel Sorunları** (Ed. M. Kemal Öktem ve Uğur Ömürgönülşen), İmaj Yayınları, 2004, s. 108.

operatörü olarak düşünülür. Resmi görevliler makinenin dişlileri ve diğer mekanizmalara benzetilirler. Operatör yargıya varır, amaçları belirler ve karar alır. Makine, operatörün isteklerini yerine getiren basit bir araçtır. Herhangi bir karar verme yetkisi yoktur, operatör olmadan kendi başına bir şey yapamaz¹¹³. O dönemde makine metaforunun seçilmesi, tesadüf değildir. Bilindiği üzere makine, Taylor'un öncülük ettiği bilimsel yönetim okulunun metaforudur. Rasyonel ve verimli çalışma düzeni, yüzyılın büyük hayretle karşıladığı ve üretimde akıl almaz artışlara vesile olan makinelere benzetilmek istenmiştir.

1970'lerin ortalarından itibaren öne çıkan neo liberal politikaların etkisiyle kamu hizmetlerinin alanı daraltılmasına paralel olarak kamu politikaların belirlenmesinde genel yöneticiler ve siyasi elitlere karşı güç kazanmış alan profesyonel yöneticilerin konumu zayıflamıştır. Siyasi, iktisadi ve ulusları politikalar bakımından yükselen değerler sisteminin iki kilit kavramı olan "piyasalaşma" ve "küreselleşme", kendi yapısına uygun bürokratik yönetsel formu ve üst kademe yöneticilik anlayışını ortaya çıkarmıştır.

¹¹³ Paul du Gay, **Bürokrasiye Övgü (Weber-Organizasyon-Ethik)**, (Çev. Engin Yıldırım, Serkan Bayraktar ve Diğerleri), Değişim Yayınları, İstanbul, 2002, s. 178.

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE ÜST KADEME YÖNETİCİLİĞİ

I. Türkiye'de Bürokrasi ve Üst Kademe Yöneticiliğinin Tarihsel Gelişimi

Bu bölümde Türk iktisadi ve toplumsal ve siyasi yaşamında dönüm noktası olan dört dönemsel kırılma, idare aygıtı ve yönetici sınıfı üzerinden incelenmeye çalışılacaktır. Türk yönetim tarihi içerisinde üst kademe yöneticiliğinin konumunu, dört dönem ayırarak üzerinden incelenebilir. Birinci dönemde (1839-1923), Osmanlı İmparatorluğu'nun yalnızca Batı ile ilişkilerin yoğunluk kazanmakla kalmayıp aynı zamanda Batı'nın değer ve kurumlarının Osmanlı idari geleneğinde yer edindiği son yüzyıllık Osmanlı idare tarihi incelenecektir. Bu kısımda, Batı'nın değer ve kurumlarını Osmanlı idaresi ile tanıştıran ve kaynaştırmaya çalışan askeri ve sivil bürokrasinin konumu ele alınacaktır. İkinci dönemde (1923-1950), yeni kurulan Cumhuriyet rejiminin kurucu rolünü üstlenen yeni elitlerin, genç Cumhuriyet'in istikametine dair politikaları konu edilecektir. Üçüncü dönemde (1950-1975) ise Türk ekonomik, ve toplumsal ve siyasi yaşamı çok partili hayata geçişle birlikte yeni bir dönemece girmesi sebebiyle, yeni siyasal ve yönetsel elitlerin devletin dönüşümüne ilişkin politikaları incelenecektir. Son dönem (1980 ve sonrası) ise, dünyadaki ekonomik ve siyasal gelişmelerin ve küresel politikaların etkisiyle devletin yeniden dönüşüm içine girdiği 1970 sonu şekillenen idare aygıtı ve onun yeni elitlerini kapsamaktadır.

A. Osmanlı Devlet Yönetiminde Sivil Yöneticiler

Osmanlı devlet yönetiminde, Batı'daki anlamıyla gelişmiş modern bürokrasinin temel kurumlarının özelliklerini aramak çok mümkün gözükmemektedir. Bu konuda özellikle temel yaklaşım olan Weberyen kurum ile ilgili varsayımlar, Osmanlı-Türk bürokratik deneyi bakımından pek geçerli görünmemektedir. Batı'da siyasal gelişmeler ve kapitalist sürece ilişkin genel bilgi birinci bölümde belirtildiği gibi uzun bir geçmişe sahiptir. Bu doğrultuda idari gelişmenin siyasi-idari sistem ilişkileri, yapısal işlevsel farklılaşma ile konumlanmıştır. Bu tür bürokrasiler, siyasal normları veri olarak alır, o normların tartışmasına girmez. Benzer gelişim süreci içindeki bürokrasiler önce siyasal sistem içinde bağımsızlıklarını kaybetmişler, daha sonra hayli teknik diyebileceğimiz bir verim anlayışını benimsemişlerdir¹¹⁴. Osmanlı-Türk idari sistemi ise biçimsel-ussallık doğrultusunda gelişme göstermekten uzaktır. Heper, söz konusu bürokratik gelişme sürecinin farklılığını şöyle açıklamaktadır¹¹⁵: Osmanlı'da yapısal-işlevsel farklılaşmanın oluşmamasının en önemli nedeni, Osmanlı toplumunda normatif kategorilerin geleneksel değer sisteminden özgürleşememesidir. Osmanlı-Türk devletinin gelişiminin ilk döneminin sonralarına doğru din ve devlet birliğine gidilmesi sosyal birimlerin yahut gruplaşmaların ötesinde siyasal birimlerin ortaya çıkışını geciktirmiştir. Batı'da din ve devlet, merkezi krallıkların kurulduğu dönemde kesin olarak ayrılmış ve devlet daha egemen duruma geçmiştir. Osmanlı-Türk devletinde, dinsel kurallar siyasal kuralları oluşturmuştur. Dinsel kuralların Osmanlı siyasal düşüncesini böylesine egemenliği altına alması sistemin farklılaşmasını ve normların esnekleşmesini önlemiştir. Böylece Batı'da Ortaçağ'da ortaya çıkan toplumsal sistemin değişimi, Ortaçağ'a özgü toplumsal sınıf

¹¹⁴ Metin Heper, **Bürokratik Yönetim Geleneği**, Ortadoğu Teknik Üniversitesi İdari İlimler Fakültesi Yayınları, Yayın No: 23, 1974, s. 3-5.

¹¹⁵ Heper, a.g.e., s. 8-15.

benzeri gruplaşmanın çözülmesi ve toplumsal sınıflara dönüşümü biçiminde gerçekleşirken olurken Osmanlı Türk devletinde din devlet birliği devam ediyor ve söz konusu toplumsal değişim örüntüsü olarak ortaya çıkmıyordu.

Osmanlı Türk Devleti'nin bürokratik gelişimi Batı'daki bürokratik durum açısından uyuşmamakla birlikte Osmanlı-Türk Devleti'nde bürokrasinin seyri özellikle 19. yüzyılın ortalarından itibaren laikleşme, modernleşme ve demokratikleşme çabaları neticesinde Batı'dakine benzer bir güzergâha doğru yol almaktadır.

Bu sebeple, çalışmanın bundan sonraki kısmında öncelikle modernleşme sürecinin Osmanlı yönetsel yapılanmasına yönelik etki ve sonuçları, yönetici sınıf üzerinden ortaya konacak, ardından üst düzey yöneticilerinin modernleşme idealine yönelik katkıları ele alınacaktır.

Tanzimat ile başlayan modernleşme sürecinin Osmanlı yönetsel yapılanmasına ve işleyişine yönelik etkilerini birkaç madde ile açıklanabilir. İlk olarak, idarenin “merkezileşmesi”dir. Laik ve merkezi bir idarenin kurulması için Saray'da ve Bab-ı Ali'de yetişmiş kalemme bürokrasinin asker ve dini sınıfların geleneksel gücünü kırarak şekilde onların yerine geçmesi gerekiyordu. Bu amaçla, merkezi hükümetin görevleri itibariyle bakanlıklara bölünmesi süreci başladı¹¹⁶. Tanzimat, yeni yönetici sınıfa artık memur adı verilen bürokratlara dayalı merkezileşmiş bir hükümet yaratmıştır. Merkezi düzeyde yürütme ve yönetim görevleri bakanlıklar arasında dağıtılmıştır¹¹⁷. İkinci olarak, Tanzimat reformlarının yerleşmesini sağlamak amacıyla personel rejiminde değişikliklere gidilmiş, devlet memurlarının aylıklarının yeterli bir düzeye çıkarılarak rüşvetin engelleneceği belirtilmiştir. Görevine uygun bir eğitim ve maaş sistemine

¹¹⁶ Stanford J. Shaw, **Osmanlı İmparatorluğu ve Modern Türkiye**, E Yayınları, İstanbul, 1982, s. 66.

¹¹⁷ Stanford J. Shaw, a.g.e., s. 104-105.

kavuşan memurlar, Padişah'ta toplanan devlet gücünü paylaşmaya başlamıştır¹¹⁸. Üçüncü olarak, liyakat esaslı kamu personel sistemine geçişin ilk izleri yine bu döneme rastlar. Tanzimat Fermanı, gayrimüslimlerin kamu görevlilerine atanma yolunu açmış, personel sisteminin kayırma yerine liyakat esasına dayalı örgütlenişi 1856 Islahat Fermanı'nın attığı zemin üzerinde başlamıştır¹¹⁹. 1876 Anayasası'nda devlet hizmeti siyasal bir hak olarak Osmanlı uyruğunda olan herkese açılmış, hizmete alınmada tek ölçüt "yeterlilik ve yetenek" olarak belirlenmiştir. Bunun ek koşulu, kamu hizmetine girmek isteyenlerin, devletin resmi dili olan Türkçe'yi bilmeleridir¹²⁰. 1876 Anayasası, memurluğa alınmada liyakat ilkesini anayasal kural haline getirmiştir. Memurlar sınırlı olsa da hizmet güvencesine sahip kılınmış, yasaya bağlılık amire sadakatten üstün sayılmıştır. Kamu yönetiminde liyakate dayalı personel sistemi ilkeleri, 1880'li yıllarda çıkarılan düzenlemelerde kurulmuştur. 1881 yılında çıkarılan ve 1884 yılında yeniden düzenlenen Devlet Memurları İlerleme ve Emeklilik Kararnamesi, devlet memurlarının atanma ve yükselme koşullarını belirlemenin yanı sıra, emeklik sisteminin de kuruluşunu gerçekleştirmiştir¹²¹. Bu düzenlemeyle devlet memurluğuna giriş, ya adayın uygun özelliklere sahip olduğunu belgeleyen diplomasını teslimi ya da bir memur heyetince yapılacak sınavda başarılı olması koşuluna bağlanmıştır¹²². 1883'te çıkarılan kanunla memuriyet adaylarında aranacak nitelikler konusunda kesin ölçütler koyularak işe almanın sınavla yapılacağı ilke olarak benimsenmiştir. Çıkarılmak istenen kanun ile II.

¹¹⁸ Muzaffer Sencer, **Türkiye'nin Yönetim Yapısı**, Alan Yayınları, 1986, s. 73-74.

¹¹⁹ Findley, **Osmanlı Devletinde Bürokratik Reform Babıâli 1789-1922**, İz Yayıncılık, İstanbul, 1994, s. 166.

¹²⁰ Birgül Ayman Güler, **Kamu Personeli**, İmge Yayınları, Ankara, 2005, s. 158.

¹²¹ Memurini Mülkiye Terakki ve Tekâüd Kararnamesi, Düstur 1. Tertip Cilt:1-4, s.62-91.Maliye Bakanlığı BÜMKO, Barem Kanunu, C.1, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara, 1994, s. 16.

¹²² Birgül Ayman Güler, **Kamu Personeli**, İmge Yayınları, Ankara, 2005, s. 160.

Abdülhamid döneminde de liyakatli bürokrasi oluşturma çabaları görülmektedir¹²³. 1879 ve 1888 yıllarında iki talimat çıkarılmış, bunlarla bir merkezi personel örgütü gibi çalışan Sicil-i Ahval Komisyonu kurulmuştur. Bu komisyon bakanlıklar, meclis ve mahkeme reislikleri gibi yüksek yöneticilerin atama, sicil değerlendirme ve yükselmelerini karara bağlamakla görevlendirilmiştir.

Modernleşme süreci içerisinde yönetsel reform olarak adlandırılan düzenlemelerin başarı ile gerçekleştirildiği söylenemez. Ancak, yönetsel reformlarla birlikte, Osmanlı idari işleyişinde sivil bürokrasinin kurumsal temellerinin atıldığını söylemek mümkündür. II. Mahmud ile birlikte ilk kez yönetimde uzmanlaşmış bilgi ve etkinlik ihtiyacı Osmanlı bürokrasisinin biçimsel yapısını tamamen değiştirmiştir: Başbakanlık, Bakanlıklar, memuriyet kademeleri, kıdem esasları gibi konularda reformlar yapılmış ve bürokratik kadro yetiştirmek amacıyla yeni okullar açılmıştır¹²⁴. Bu gelişme aynı zamanda, askeri ve dini sınıfların geleneksel gücü yerine Bab-ı Ali’de yetişmiş sivil yöneticilerin geçtiğini göstermektedir. Osmanlı yönetsel reformları içerisinde üst kademe yöneticilik bakımından önemli sayılabilecek diğer bir gelişme ise, liyakat esaslı bir personel sisteminin kurulmaya çalışılmasıdır¹²⁵. Bürokratların göreve atanmasında aranan temel nitelik, okuma-yazma bilme durumu idi. Okuma-yazma koşulundan sonra devlete sadakatle hizmet ve “Osmanlılığı” uygunluk, aranan başka önemli nitelikti. “Osmanlılık”, Osmanlı hanedanına sadakatle bağlı olmayı, Osmanlı kültürü ile yaşamayı ve imparatorlukta “Osmanlı” namını kazanmayı hak ettirecek bir dizi davranış ve

¹²³ Heper, **Bürokratik Yönetim Geleneği**, Ortadoğu Teknik Üniversitesi İdari İlimler Fakültesi Yayınları, Yayın No: 23, Ankara, 1974, s. 90-93.

¹²⁴ Heper, **Modernleşme ve Bürokrasi**, Ankara Sosyal Bilimler Derneği Yayınları, Ankara, 1973, s. 19.

¹²⁵ Tanzimat Fermanı, gayrimüslimlerin kamu görevlilerine atanma yolunu açmış, personel sisteminin kayırma yerine liyakat esasına dayalı örgütlenişi 1856 Islahat Fermanı’nın attığı zemin üzerinde başlamıştır. 1876 Anayasası’nda devlet hizmeti siyasal bir hak olarak Osmanlı uyruğunda olan herkese açılmış, hizmete alınmada tek seçme ölçütü “yeterlilik ve yetenek” olarak belirlenmiştir. Buna ek koşul, kamu hizmetine girmek isteyenlerin, devletin resmi dili olan Türkçe’yi bilmeleridir.

değerleri paylaşarak, ülkeyi yönetmeye elverişli kişiler olmayı ifade eden bir deyim olarak kullanılmıştır¹²⁶.

Osmanlı yönetsel reformları personel sisteminde liyakate ve dolayısıyla sivil yöneticilerin hak ve sorumluklarını düzenlemektedir. Diğer yandan Osmanlı yüksek yöneticileri de Batı kaynaklı reformların en büyük destekçilerinden olmuşlardır.

Osmanlı İmparatorluğu'nda ilk reform çabaları, Batı karşısında yenilgiye uğrayan devleti sağlamlaştırma kaygısının bir sonucu olarak başlamıştır. “Savunmaya yönelik” olarak nitelendirilebilecek bir “çağdaşlaşma” süreci modern bir ordunun kurulması, yönetimin rasyonelleştirmesi, bürokrasinin yeniden yapılandırılması, laik eğitim veren okulların açılması, yeni hukuki ilkelerin yürürlüğe konması gibi merkezi iktidarı güçlendirmeye yönelik bir dizi kurumsal yenilikten oluşmuştur¹²⁷.

Osmanlı sivil yöneticileri II. Mahmud ile birlikte yönetimin direksiyonuna geçmiştir. 19. yüzyılda özellikle Tanzimat'tan Birinci Meşrutiyet'e kadar uzanan dönemde, sivil bürokrasinin diğer bürokratik kanatlar içerisinde yükselmiştir. Osmanlı Devleti'nin bu aşamada en önemli sorunu, bir taraftan ülkesini tehdit eden devletlere karşı oynayarak mücadele etmek, öte yandan da devletin düştüğü ağır mali güçlüklerle çareler bulmaya çalışmaktır. Bu iki işlev, sivil bürokrasinin Osmanlı siyasal hayatında önemli roller oynamasına sebep olmuştur. Bürokratik oligarşi devrinden gelen alışkanlığın da etkisiyle Osmanlı-Türk devletinde, etkisi günümüze kadar uzanan bürokratik idare geleneği yerleşmiştir¹²⁸. Osmanlı Devleti'nin modernleşme sürecinde etkinlik kazanan kalemîyenin (sivil bürokrasinin) iç yapısında dikkat çeken bir özellik, 1650'yi takip eden dönemde bu sınıfın mülki-idari üst kademelerinde, önceki dönemlerin

¹²⁶ Walker F. Weiker a.g.m., s. 103.

¹²⁷ Nilüfer Göle, **Mühendisler ve İdeolojisi**, Metis Yayınları, 1998, s. 65.

¹²⁸ Metin Heper, **Modernleşme ve Bürokrasi**, Sosyal Bilimler Derneği Yayınları, G-3, 1973, s. 114.

aksine, meslekten yetişen kişilerin yoğunluk kazanmaya başlamasıdır. Reyhan'a göre, meslekten yetişen kalemiyyenin daha sonraki aşamada veziri âzamlığa da yükseldiğini düşünülürse, bu memuriyetin (mülki-idare kanadının) bürokraside siyasi etkinlik kazanmasının anlamını daha iyi kavranabilir¹²⁹. Ancak Osmanlı siyasi hayatında padişahın sarsılmaz gücü dikkate alındığında, sivil bürokrasinin gücünün zayıfladığı dönemler olmuştur. Dolayısıyla modernleşme projesi de zaman zaman askıya alınmıştır. Modernleşme Osmanlı Türk Devleti için her ne kadar geri dönülmez bir yol olsa dahi bu çizgiden kopuş da yaşanmıştır. Modernleşme idealine temkinli yaklaşan gruplar ise ulema yani din sınıfı olmuştur. Monarşi ile yönetilen Osmanlı Devleti'nde sonsuz iktidar gücü ile donatılan "Sultan" kimi zaman ulema ile birlik olarak, tıpkı II. Abdülhamid döneminde olduğu gibi, modernleşme sürecini geciktirmiştir. Osmanlı bürokratik gelişiminde belirleyici olan husus, Osmanlı modernleşmesinin gerek siyasi gerekse idari alanda öncülüğünü yapan yönetici sınıf ile yine yönetici sınıf içinde gücünü İslami gelenek ve ilkelerden alan ulema çevresinde yaşanan çatışmadır. Bu çerçevede bürokrasi önceleri Padişahın İslami ilkelere dayanan iradesine yardımcı olacak biçimde gelişmiştir. Son iki yüzyıllık dönemde Osmanlı Devleti'ndeki dengeler içinde belirleyici olan modernleşme olgusu bürokrasinin ve onun aktörlerinin de konumunu belirlemiştir.

Heper, Osmanlı'daki iktidar güçlerinin değişim geçiren yapısını Osmanlı bürokrasisinin kurumsallaşma biçimine bağlar. Heper'e göre Batı'dakinden farklı olarak Osmanlı bürokrasisi, kuruluş devrinden beri süregelen kurumsallaşma biçimi ile geliştirilen yahut kendini kabul ettiren Batılılaşma süreci arasında kalmıştır. Bu iki faktör

¹²⁹ Cenk Reyhan, "Türkiye'de Modernleşmenin Kökenleri: Kalemiyye Sınıfı", **Amme İdaresi Dergisi**, C. 31, S. 4, Aralık 1998, s. 6.

sosyal değişimin temelinde toplumda yeni grupların ortaya çıkması sonucu değil, siyasal-bürokratik elitin çabaları yahut onlara bir oranda telkin edilmesi sonucu ortaya çıkmıştır.

Padişaha en bağlı grup olarak gelişen sivil bürokrasinin üst kademeleri güçlü ve yerlerinden oynatılmayacak bürokratlardan değil, uysal ve yerleri kolayca değiştirilebilecek bürokratlardan oluşturulmak istenmiştir. Osmanlı bürokrasinin Batı bürokrasinden ayrılan yönü bürokrasinin yapısal-işlevsel farklılaşmasının olmasından ileri gelmektedir. Tamamen padişaha bağlı ve tek işlevi, başkaları tarafından alınmış siyasi kararları uygulamak olan bir bürokrasi geliştirilmek istenmemiştir. Aksine sivil bürokrasiden siyaset yapması beklenmiştir. 1839'dan 1876'ya kadar uzanan dönem, birinci derecede sivil, ikinci derecede askeri bürokrasinin bağımsız bir siyasal tutum geliştirmelerine tanık olmuştur¹³⁰. 1839 yılından itibaren sivil bürokrasinin ön plana çıkmasıyla birlikte, bu sürece katkıda bulunacak kadrolara olan ihtiyaç Eski Osmanlıları sahneye çıkarmıştır. Heper, Eski Osmanlıların dönem içindeki etkinliklerini şu faktörlere bağlar: Bir kere çoğu Tercüme Odası veya dışarıdaki Osmanlı elçiliklerinde siyasal eğitimlerini tamamlamışlardı. Böyle bir eğitimden geçen Eski Osmanlılar, diplomasi ve devlet maliyesinde uzmandırlar. İkinci olarak, her önemli paşanın İstanbul'daki büyük devletlerin elçileri arasında dostları vardı. Üçüncü olarak, kendilerine sempati besleyen Abdülmecit tahtta bulunmaktaydı. Son olarak da eğitim, yargı ve güvenlik işlerinin sivil bürokrasi tarafından üstlenilmeye başlanılmıştı¹³¹. Eski Osmanlılar öncülüğünde belirginleşen sivil bürokrasi, idare edenler grubunun, yukarıdan aşağıya doğru yönetim

¹³⁰ Metin Heper, **Bürokratik Yönetim Geleneği**, Ortadoğu Teknik Üniversitesi İdari İlimler Fakültesi Yayınları, Yayın No: 23, 1974, 1974, s. 67.

¹³¹ Heper, a.g.e., s. 68.

geleneğini sürdürecekti¹³². Bu gelişme devlet idaresinin laikleşmesi ve devlet yönetiminin “hikmet”inin padişahın kişiliğinden ayrılması sonucu mümkün olabilmiştir.

Sivil yöneticilerin siyasal olarak etkin olmalarında çoğunun Tercüme Odası ve/veya dışarıdaki Osmanlı elçiliklerinde siyasal eğitim almaları, buralarda laik ve uygulamaya dönük bir eğitimden geçmeleri önemli bir faktördür. Birinci derecede diploması, ikinci derecede devlet maliyesi sahalarında “uzman”dırlar. Pek çoğu tanınmış “hali vakti yerinde” ailelerden gelen sivil yöneticiler, Mardin’e göre yaşadıkları dönemin “orta sınıfı” olarak nitelendirilebilirdi¹³³. Yaşadıkları dönemde üst düzey laik eğitim veren kurumlarda yetişmiş olan bu sınıf, kendilerini sosyo-ekonomik köken yönünden bağımsız bir grup olarak görüyor, yalnızca kendilerinin devleti yönetmeye muktedir olduklarını düşünüyorlardı¹³⁴. Üstelik aldıkları eğitim ve görgüleri onları padişahın değil, devletin hizmetlisi olarak görmelerini sağlayacak donanım kazandırmıştır. Osmanlı’da yönetim geleneğinin oluşmasının önemini farkında olan sivil yöneticiler bürokratik yönetim geleneğinin devamlılığını sağlamak için kurumsallaşmanın tek tek yöneticilerden daha kıymetli olduğu görüşündedir. Reşit Paşa’ya göre yönetimde tutarlılık ve seviye, kurumların kurulması ve bunların bir yönetim geleneği ile donatılması durumunda sağlanabilirdi¹³⁵.

Sivil bürokrasi zaman zaman padişahın desteğini de alarak Batı tipi modernleşmenin önünü açsa da, Osmanlı iktidarı içindeki iktidar çekişmelerinin de tarafı olmuştur. Bürokrasi Osmanlı tarihi boyunca merkezi yönetimin kuvvetli devrelerinde

¹³² Heper, a.g.e., s. 61.

¹³³ Şerif Mardin, “Türkiye’de Orta Sınıfların Üç Devri”, **Forum Dergisi**, Şubat 1957, s.11.

¹³⁴ Heper, **Bürokratik Yönetim Geleneği**, Ortadoğu Teknik Üniversitesi İdari İlimler Fakültesi Yayınları, Yayın No: 23, 1974, 1974, s. 69.

¹³⁵ Şerif Mardin, “Tanzimat Fermanının Mânası: Yeni Bir İzah Denemesi”, **Forum Dergisi**, Kasım 1957, s. 8.

yüksek statülü ve yetkili olmuş, güçsüz padişahların tahta çıktığı dönemlerde ise merkezkaç kuvvetler tarafından zayıf düşürülmüştür. Bürokrasi padişahın mutlak siyasi iktidarının kontrolünde olmakla birlikte Osmanlı devlet idaresinde önemli bir kurum olmuştur. 1826'da Yeniçeri Ocağı'nın dağıtılması, laik hukuk kurallarını uygulayacak mahkemelerin kurulması, eğitimde laikliğe doğru adımlar atılması ile beraber Şeyhülislamın devlet memuru yapılması ve vakıfları yönetmek üzere ayrı bir devlet örgütünü kurulması gibi bürokratikleşmeye yönelik tedbirler almak yoluyla ulemanın gücü yavaş yavaş yıpratılmaya başlanmıştır. Özellikle yeni güçlenen bürokrasinin iktidarını kötüye kullanmaya başlayarak, ayanları merkezi otoritenin keyfilğine ve valinin zulmüne karşı pasif yersel nüfusun koruyucusu olarak göstermeye çalıştığı zamanlarda askeri güçle vilayetlerdeki ileri gelen aileleri sindirme girişimleri başarılı olmamıştır. Reform bürokrasinin gücünü artıracak merkezileşmeyi de beraberinde getireceğinden, bürokratlar reformcu olmaya yönelmişlerdir¹³⁶. Batı ile temaslarn neticesinde bir yandan siyasallaşırken, diğer yandan da İmparatorluğun en modern ve çağdaş kesiti durumuna dönüştü¹³⁷.

Osmanlı yöneticilerinin modernleşmenin öncülüğünü ve sahipliğini üstlenmesinin arkasında yatan temel faktör, Batı'nın asırlardır bölgesinde en büyük imparatorluk olan Osmanlı Devleti'nin kötü gidişine mani olmaktı. Bu üst başlığın sonucunda gelişen diğer faktörler ise şöyle açıklanabilir: 17. yüzyılın sonlarında bozulmayı takiben Osmanlı Devleti'nin barış siyasetine ağırlık vermesi ve devletin kendi örgütlenme tarzını yeniden tanımlama gereği ile kalemiyyenin siyasi iktidar üzerinden etkinlik kazanmasıdır¹³⁸.

¹³⁶ Walker F. Weiker, a.g.m., s. 101.

¹³⁷ Mehmet Turhan, **Siyasal Elitler**, Gündoğan Yayınları, İstanbul, 1991, s.84.

¹³⁸ Cenk Reyhan, "Türkiye'de Modernleşmenin Kökenleri: Kalemiyye Sınıfı", **Amme İdaresi Dergisi**, C. 31, S. 4, Aralık 1998, s. 5.

Sivil bürokrasi Avrupa'daki emsallerinden tecrübe ederek devletin merkezileşmesine hem kendi iktidarını pekiştirmek hem de yüksek medeniyet olarak kabul gören Batılı değerlerini kendi memleketlerinde yerleştirmek istemektedir. Osmanlı'da sivil bürokrasinin modern Batı'nın siyasal yapısının ve siyasi kültürünün öncülüğünü üstlenmesinin bir diğer nedeni, Osmanlı Devleti'nin başlıca rakibi ve reform düşüncelerinin kaynağı olan Avrupa ile yakın ilişkiler kurmasından ileri gelir. 17. yüzyılda Osmanlı İmparatorluğu'nun Batı ile düzenli diplomatik ilişkiler kurmasıyla birlikte Osmanlı bürokratları, Avrupa'nın başkentlerinde görevli olarak bulunmuşlar ve zamanla parlamenter hükümet ve halk egemenliği gibi fikirleri de kapsayan Batı'nın endüstriyel, ekonomik, siyasal ve toplumsal devrimlerinin etkisi altında kalmışlardır. 19. yüzyıldan itibaren Batı'dan birbiri ardına yeni kurumların kopya yoluyla aktarılması öylesine moda olmuştur ki, Batı dillerini bilmek ve Avrupa'da bulunmuş olmak, yüksek bürokratik mevkiler için, de facto olarak aranan önemli niteliklerden olmuştur¹³⁹. Bu yönüyle sadece Batı'yı tanıyıp, onun askeri-idari-teknik vb. yönlerini Osmanlı Devleti'ne aktarmak işlevi ile kalmayıp aynı zamanda, devlet işlerini yürütürken saray ile Babıâli'nin birbirinden ayrıldığı tarzda bir idari yapının da Osmanlı Devleti'nde kurucuları olmuştur¹⁴⁰.

Osmanlı'da sivil bürokrasi yalnızca toplumun diğer güç merkezlerine karşı değil aynı zamanda, kendi içindeki bürokratlara karşı da modernleşme mücadelesi vermiştir. Tanzimat'ın birinci döneminde (1839-1856) reform, devletin öncülüğünde gelişirken batılılaşma hareketinin daha sonra derece derece bir kısım aydınlarca benimsenmiştir. 1856'dan sonra başlayan ikinci dönemde Tanzimat ruhu yukarıdan aşağıya doğru bir iniş

¹³⁹ Walker F. Weiker, Osmanlı Bürokrasisi: Modernleşme ve Reform, **Amme İdaresi Dergisi**, C.6, S.1, Mart 1973, s. 101-102.

¹⁴⁰ Cenk Reyhan, a.g.m., s. 5.

göstermiştir. Divan-ı Humayunun karşısına Bab-ı Âli çıkmıştır. Mücadelenin ikinci boyutu, çağdaş ve geleneksel bürokratik kesimler arasında başlamıştır. Yeni bürokrasinin iki temel ögesi, yeni tür okullarda yetişmiş olması ve yabancı dil bilmesidir. Baştan beri yenileşmeye yatkın olan bürokratik ögeler, yabancı dil bilen kişilerce oluşturulmuştur. Örneğin Tazimatın baş mimarları ve yürütücüleri olan Ali ve Fuat Paşa'lar yükselmelerini yabancı dil bilmelerine borçlu idiler. Böylece, iktidar Avrupa'yı, dilini ve işlerini iyi bilen elitlere geçti. Doğrudan doğruya devletten çıkan bu karşı elit karşısına eski eliti aldı¹⁴¹.

B. Cumhuriyet Dönemi Bürokrasisinin Yöneticileri

Vilfredo Pareto'nun belirttiği gibi, her rejim veya yönetsel yapı kendi yönetici sınıfını oluşturur. 1923'te kurulan cumhuriyet rejimi, köklerini Osmanlı devlet idaresinden almakla beraber, kendi yönetici sınıfını oluşturmuştur. Ancak Mete Tunçay'ın belirttiği gibi Türkiye Cumhuriyeti gökten zembille inmemişti.¹⁴² Mardin de, Tunçay'ın görüşüne paralel olarak bu günkü Türkiye'de dahi geçmiş yüzyılların değerlerinin izlerinin hüküm sürdüğünü belirtir¹⁴³.

19. yüzyılın son çeyreğinden itibaren Osmanlı aydınları içerisinde de taraf bulan Aydınlanma ideali çerçevesinde akılın önderliğinde kurulacak modern toplum anlayışı, Cumhuriyet rejimi tarafından benimsenmiştir.

Cumhuriyet seçkinlerine göre az gelişmiş ülkelerde insanların anlam dünyasını belirleyen temel öge “gelenek” ve “din”dir; bu ülkelerde aydınlanma ve ona koşut olarak

¹⁴¹ Mehmet Turhan, **Siyasal Elitler**, Gündoğan Yayınları, 1991, s. 85-86.

¹⁴² Mete Tunçay, “Siyasal Miras”, **Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi**, Cilt:7, 1983, s.1964.

¹⁴³ Şerif Mardin, “Yenileşme Dinamiğinin Temelleri”, **Çağdaş Düşüncenin Işığında ATATÜRK**, Dr. Nejat F. Eczacıbaşı Vakfı Yayınları, İstanbul, 1983, s. 24.

“modernleşme”nin gerçekleşebilmesi için tek çıkış yolu modern değerleri içselleştirmiş bir seçkin grubunun topluma öncülük etmesiydi.

Osmanlı’dan Cumhuriyet’e devredilen en önemli miras, sivil-askeri bürokraside ortaya çıkan ve zamanla kurumlaşan siyasal iktidarı ile birlikte seçkinler politikasının egemen olmasıdır¹⁴⁴. Gerçekten de hem Osmanlı’da hem Türkiye Cumhuriyeti’nde gelişmenin lokomotifi askeri ve siyasi bürokrasi olmuştur. Sivil bürokrasi Osmanlı idare teşkilatı içinde modernleşme talebini ulema ile girdiği iktidar mücadelesini vermiştir.

Rustow, Harbiye mezunu Osmanlı subaylarının %93’ü ve mülkiye mezunu memurların %85’inin Cumhuriyet döneminde de görev aldığını belirtmektedir. Bu tespit, bürokratik devamlılığı ortaya koyması açısından önemlidir¹⁴⁵. Osmanlı son dönemindeki devleti çöküşten kurtarma çabaları içinde yer alan Osmanlıcılık, Ulusçuluk, Ümmetçilik ve zayıf da olsa liberal kanaat içinde yeni Türkiye Cumhuriyeti’nde Ulusçuluk görüşü ağır basmıştır. Cumhuriyet’in yeni seçkinleri Osmanlı aydınları “ulusçuluk” temelli bir devlet idaresi kurmak niyetindedir.

Türkiye’de yönetim sistemi, cumhuriyet döneminde hukuk yönünden güvenceli, ekonomik açıdan çekici, kendi içinde disiplinli, halkla ilişkilerde yetkeci ve vesayetçi, hizmete giriş açısından diplomaya, yükselme açısından kıdeme dayalı, kuralcı, biçimci ve yavaş işleyen bir sistem görünümü kazanmıştır¹⁴⁶. Türk yönetim sistemi seçkincidir yani devlet memurluğu okumuş kimselerin mesleğidir; bu durumuyla sistem memurluğa değer veren bir sistemdir¹⁴⁷. Osmanlı’da da ve Cumhuriyet Türkiye’sinde de memuriyet her

¹⁴⁴ Ergun Özbudun, “Türkiye’de Devlet Seçkinleri ve Demokratik Siyasal Kültür” **Türkiye’de Demokratik ve Siyasal Kültür**, Türk Demokrasi Vakfı Yayınları, Ankara, 1995, s. 3-5

¹⁴⁵ Rustow’dan aktaran Ergun Özbudun, “Türkiye’de Devlet Seçkinleri ve Demokratik Siyasal Kültür” **Türkiye’de Demokratik Siyasal Kültür**, Türk Demokrasi Vakfı Yayınları, Ankara, 1995, s. 7.

¹⁴⁶ Cahit Tutum, **Personel Yönetimi**, TODAİE Yayınları, 1979, s.17.

¹⁴⁷ Doğan Canman, **Çağdaş Personel Yönetimi**, TODAİE Yayınları, 1995, s. 248.

daim önemli kurum olmaya devam etmiştir. Devlet iktisadi, sosyal ve siyasi hayatı düzenleyen biricik ve en büyük güç olması sebebi ile devlet işlerini yürüten kesim olan memuriyet ve de özellikle bürokrasi önemini korumuştur. Devlet işlerini yürütebilme vasfına sahip olabilmek, belli beceri ve eğitime sahip olmayı gerektiriyordu. Sayıları az olan eğitim kuruluşları, devlet idaresinde görev alabileceklere eğitim veren bir okul vasfındaydı.

CHP'nin toplumsal yapısına bakarak, örgütsel yapının toplumdaki sınıfsal yapıyı ne ölçüde aksettirdiğini saptamak gereklidir. Başka bir deyimle, CHP'nin yönetici kadrosu (tek parti olduğu için sınıfsal taban pek önemli değildir) acaba hangi sınıflardan gelmektedir? Ya da parti, yönetiminde hangi tabaka ya da sosyal grup ağırlığını koymuş durumdadır?¹⁴⁸ Cumhuriyet'in başlangıç yıllarında toplumdaki en etkin güç olarak, bürokrasi ele alındığına göre CHP saflarında geniş ölçüde bürokrasiye yer veren bir parti hüviyeti taşımaktadır, CHP Türk toplumunda bürokrasinin partisi olarak nitelenmiştir. Uzun yıllar Türk siyasi seçkinleri grubunu meydana getiren CHP'nin orta ve üst lider kadrosu çoğunlukla devlet bürokratlarından meydana gelmektedir. Tek parti dönemindeki bütün meclislerde asker ve sivil kökenli bürokratlar çoğunluktadır. Diğer bir ifade ile 1950 yılına kadar bürokratlar, meclisteki üyelerinin % 50'den fazlasını teşkil eder. Tek parti döneminde ülke yönetiminde ve siyasi hayatında hâkim olan kurum Cumhuriyet Halk Partisi'dir. CHP dönemi tek siyasi partisi olduğundan devrimlerin halka benimsetilmesinde bürokrasi ile birlikte bir araç olarak kullanılmıştır¹⁴⁹.

¹⁴⁸ Gencay Şaylan, **Bürokratik Yönetim Geleneği**, Ortadoğu Teknik Üniversitesi İdari İlimler Fakültesi Yayınları, Yayın No: 23, 1974, s. 76.

¹⁴⁹ Selçuk Yalçındağ, "Kamu Yönetim Sistemimizin Tarihsel Evrimi Üzerine Notlar", **Amme İdaresi Dergisi**, C.3, Sayı:2, s. 55-56

Toplum içinde en çok siyasal iktidar uygulayabilen kurum parlamentodur. Parlamento kurumunun çözümlenmesi toplumdaki temel iktidar ilişkisini ortaya koyabileceği gibi toplumsal ayrıcalıkların da gösterilmesini sağlayacaktır. Parlamantonun toplumsal niteliğine bakıldığında toplanan veriler arasında en önemlisi mesleklerle ilgili olanıdır. Bürokratlar özellikle 1923 ve 1943 arasında TBMM'nin yarısını oluşturmaktaydı. Çok partiliye hayata geçiş dönemi olan 1946 ve sonrasında ise önemli bir düşüş (% 36) göstermiştir. Bundan sonra bürokratların sayısı hiçbir zaman % 30'u geçememiştir¹⁵⁰. Tek parti döneminde Batılı modern devleti kuracak yasal gücün verildiği parlamentoda bürokratların nüfuzundan olması, kanunları uygulamaya sokacak kadronun sivil bürokratlardan oluşması iki sonuca doğal olarak yol açar: Birincisi, CHP yalnızca bir siyasi parti değil aynı zamanda devlet idaresinin de yürütüldüğü siyasi bir kurumdur. İkincisi, CHP yeni cumhuriyetin çağdaş temellerini atmak üzere öncülük ettiği ve sahiplendiği reformların baş mimarıdır.

Toplumda yer alan yüksek statülü ve Batılı eğitim görmüş kişilerin cazip olması nedeniyle bürokrasiye girmeleri sonucu devlet bürokrasisi toplumun yukarı sınıflarıyla ve mali statüyle geri kalanından oldukça farklı bir grup ortaya çıkmıştır. Eisenstand'ın belirttiği üzere özellikle gelişmekte olan ülkelerde açık bir şekilde siyasetle uğraşan bürokrasi tipi ortaya çıkmaktadır¹⁵¹. Eisenstand'ın bu görüşü, en azından Osmanlı-Türk devleti için geçerlilik taşımaktadır. Gelişmekte olan ülkelerde toplumsal dinamiklerin ve eğitim olanaklarının sınırlı olması nedeniyle sivil bürokrasi aynı zamanda siyaset

¹⁵⁰ Mehmet Turhan, **Siyasal Elitler**, Gündoğan Yayıncılık, 1991, s. 108-111.

¹⁵¹ S. N. Eisenstand, "Gelişmekte Olan Ülkelerde ve Yeni Devletlerde Beliren Bürokrasi Sorunları" (Çev. Ünsal Oskay) **AÜ SBF Dergisi**, Cilt: 20, S.3, 1965, s. 230.

kurumuyla doğrudan bağlantılıdır. Heper'in belirttiği üzere, özellikle 1930'ların sonuna doğru üst kademe bürokratlarının siyasal elitlerden ayırmak güçleşmişti¹⁵²

Bürokratların Cumhuriyet'in siyasi sürecinde etkin bir şekilde rol oynamalarını teşvik eden ideolojik fikirler CHP'nin 1935'te yaptığı kongrede resmileştirilir. Bu kongrede devletle partinin eş olduğu düşüncesi resmi bir biçim almıştı. Artık parti devletin ideolojisini üretiyor, parti genel sekreteri kabinede içişleri bakanlığı görevini üstleniyor; parti örgütünün il başkanları da buldukları vilayetin valisi oluyorlardı¹⁵³ Bu durum, Weber'in çizdiği “yasal-ussal bürokrasi” tipine aykırı düşmektedir. Cumhuriyet'in ilk yıllarında siyasal elit ile bürokrat elit kaynaşmasının sonucu güçlü bir hükümet ve idari yönetim oluşmuştur.

1946-1960 yıllarında üst kademe yöneticiliği yapmış bürokratlar, “milliyetçilik, devletçilik ve laiklik” ilkelerinde ısrarlı olmuştur. Bu ilkelerin korunması ve yarınlara devredilmesinde sıkı sıkıya bağlı olan bürokrasinin “kapalı bir sosyal grup” olduğu da söylenebilir. Yapılan araştırmalarda geleneksel bürokrat grubun büyük bir kısmının yine bürokrat ailelerden geldiği görülmektedir. Şaylan'ın araştırmasına göre bürokratların büyük bir kısmı yine memur ailelerden gelmektedir. Dodd'un araştırmasına göre Türkiye'deki yüksek yöneticilerin %75'inin babası memurdur¹⁵⁴ Şaylan'a göre, geleneksel bürokrat grubunun % 47,5'inin büyük babaları da devlet memurları grubuna girmektedir.

Cumhuriyet Döneminde memurluk sistemini düzenleyen temel 1924 Anayasası ile belirlenirken, yasal zemin 1926 yılında çıkarılan 788 sayılı Memurlar Kanunu olmuştur.

¹⁵² Metin Heper, **Bürokratik Yönetim Geleneği**, ODTÜ Yayınları, Ankara, 1974, s. 112-116.

¹⁵³ Ahmad Feroz, “Türkiye'nin Cumhuriyet Dönemi Siyasal Gelişmeleri” **Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi**, Cilt:7, 1983, s. 1993-1994.

¹⁵⁴ Charles H. Hodd, “The Social and Educational Backgrounds of Turkish Officials”, **Middle Eastern Studies**, Vol. 3, April 1965, s. 268.

Anayasal zemin 1961'e kadar varlığını sürdürürken, yasal zemin 1939 yılında kapsamlı bir değişikliğe uğramıştır. Üçüncü büyük değişiklik, yeni anayasadan sonra 1965 yılında çıkarılan 657 sayılı yasayla gerçekleşmiştir. Liyakat ilkesi 1924 Anayasası'nda "hukuki siyasiye haiz her Türk ehliyet ve istidatına göre devlet memuriyetlerinde istihdam olunmak hakkını haizdir" hükmüyle yer bulmuştur¹⁵⁵. 1926'da memuriyet rejimini düzenleyen ilk yasa olarak çıkarılan 788 sayılı Memurin Kanunu'ndaki "hizmetin sürekli görülmesi, hiyerarşik üstlere bağlılık ve uyma, görev sınırlarının saklanması..." ifadesi ile memur statüsü kurumsallaşmıştır¹⁵⁶. Memurin Kanunu memuriyet sisteminin genel hatları ile düzenlemek ile beraber liyakat ilkesine aykırı düşecek maddeler de içermektedir. Konumuzla ilgili olarak bunlardan en önemlisi hizmete giriş bakımından liyakat ilkesi ihlalidir. 1926 tarihli 788 sayılı Memurlar Yasası, hizmete giriş bakımından liyakate aykırı olarak memurluğa ilk girişte sınavsız atama yapabilecek istisnai memurluklar oluşturmuştur. Cumhurbaşkanlığı memurlukları, özel kalem müdürlükleri, çevirmenlik, elçilik, valilik ve hukuk müşavirliği bu tür görevler olarak kabul edilmiştir¹⁵⁷.

C. Çok Partili Siyasal Düzenin Yöneticileri

Demokrat parti dönemine kadar toplumun temel kararları yalnız başına "devlet", bir başka ifade ile bürokratik iktidar alıyordu. Bürokrasi Batı'dakinden farklı olarak yapısal işlevsel farklılaşmadan uzak şekilde hem "siyaset etme" hem de "yürütme" işlevini üstlenerek, yine Batı'daki kamu hizmetlerinin görülmesinden sorumlu olmaktan ziyade modern devletin değer ve ilkelerini topluma benimsetme görevini vazife edinmişti. Her

¹⁵⁵ Birgül Ayman Güler, **Kamu Personeli**, İmge Yayınları, 2005, s. 162-63.

¹⁵⁶ Nermin Abadan, **Bürokrasi**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara, No:92-74, s. 137.

¹⁵⁷ Birgül Ayman Güler, **Kamu Personeli**, İmge Yayınları, 2005, s. 164.

iki alanda tek parti dönemi Türkiye’inde ve öncesinde de Osmanlı idaresinde Batı tipi yapısal işlevsel olarak ayrılmış kamunun hizmetinde bir bürokratik kadro mevcut değildi.

Demokrat Partinin iktidara gelmesiyle geleneksel bürokrasi, eski etkinliğini yitirmiştir. Bürokratların prestij kaybı egemenliğinin tek sahibi olan TBMM’de kendisini göstermiştir. Mesela, 1950’ye kadar ki dönem içinde bürokrat kökenli mebus oranı % 50’den fazla olurken 1950’de bu oran % 23’e, 1954’de % 21’e düşmüştür. Başka bir ifade ile burjuvazi siyasal iktidar üzerindeki doğrudan denetimi artırırken bürokrasi-iktidar bütünlüğü erime yoluna girmiştir¹⁵⁸.

Demokrat Parti idaresi bir yandan tek parti bürokrasisini yasamanın biricik kaynağı olan parlamentodan silerken diğer yandan yürütme erkini “sosyal değişme aracı” olarak kullanan bürokrasiyi hem yasama organı tarafından denetlenen hem de yürütme organın kolu gibi çalışan “organizasyon” niteliğine büründürmeye çalışmıştır¹⁵⁹.

II. Dünya Savaşı’nın bitmesi ile beraber her yerde olduğu gibi Türkiye’de de kalkınma sorunu ön plana çıkmış ve yeni iktidar kalkınma politikasının özel teşebbüs temeli üzerine oturtmuştur. Ancak özel teşebbüsün gelişebilmesi ve sermaye birikimi için devlet ulaşım, haberleşme, enerji gibi alt yapı üretimini üstlenmiştir. Böylece devletin sosyo-ekonomik içerikli modern işlevleri büyük bir gelişme süreci içine girmiştir¹⁶⁰.

Ayman’a göre, İkinci Dünya Savaşı sonrasında az gelişmişmiş ülkelerde ve ülkemizde her şey “ulusal kalkınma” hedefine endekslenmiştir. 1945-80 arasında geçerli

¹⁵⁸ Gencay Şaylan, “Cumhuriyet Bürokrasisi” **Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi**, Cilt: 2, İletişim Yayınları, İstanbul, 1983, s. 305.

¹⁵⁹ Ergun Özbudun, Türkiye’de Devlet Seçkinleri ve Demokratik Siyasal Kültür”, **Türkiye’de Demokratik Siyasal Kültür** İçinde, Türk Demokrasi Vakfı Yayınları, 1995, s. 16-21.

¹⁶⁰ Gencay Şaylan, Türkiye Cumhuriyeti’nde Devlet Yapısının Evrimi, **Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi**, Cilt:1, İletişim Yayınları, 1983, s. 393.

olan inanca göre ekonomik kalkınma, her şeyin başıdır. Kalkınma bir kez gerçekleşince kültürel, kurumsal, siyasal Batılılaşma da kendiliğinden gelecektir.

Anlaşılacağı üzere, Demokrat Parti'nin “kalkınma” hamlesi ne Batı'lı siyasal, kültürel ve ekonomik değerlerinden bir kopma değildir, aksine tek parti dönemi boyunca devam eden Batılılaşma isteğinin bir uzantısı olarak ele alınmalıdır. Üstelik “kalkınma” hedefi, yalnızca Demokrat Parti iktidarına özgü bir politika olmanın ötesinde II. Dünya Savaşı'ndan çıkmış ve ulusal egemenliğini kurmaya yönelik olarak tüm az gelişmiş ülkelerin ortak hedefi olarak alınmalıdır.

1950-60'lı yıllarında Demokrat Parti idaresindeki devletin kalkınmaya yönelik sanayi hamlesi yine Batılı kapitalistleşmeden farklıdır. DP, kurulduğu andan itibaren devletçiliğe karşı çıksa da parti programı, yetkili yöneticileri, bakanları, başbakanı sürekli olarak bu tutumlarının dile getirirken, uygulamada tam tersi yapılmış; devlet kapitalizmi kapsam ve etkinlik olarak genişlemiştir¹⁶¹. 1950-60'lı yılların idari reform anlayışı görev alanı genişleyen, dolayısıyla cisim olarak büyüyen devleti konu alıyordu. Yaklaşım “modernleşme”, “ulusal kalkınma”, “öncü devlet”, “lokomotif bürokrasi” kavramları temelinde yükseliyordu. Yasal-ussal bürokrasi devletin sert çekirdeği, iktisadi-toplumsal yaşamı sürükleyen devlet modernleşmesinin güvencesi olarak görüyordu¹⁶².

1930'lardan sonra üreten, endüstri oluşturan devlet ile beraber ekonomik işlevler ağırlık kazanmış, bunun sonucunda da yeni kamu hizmeti, kamu görevlisi anlayışı oluşmuş, yeni uzman kamu yöneticisi tipleri doğmuştur. Bu yöneticiler ekonomik

¹⁶¹ Gencay Şaylan, “Cumhuriyet Bürokrasisi” **Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi**, Cilt: 2, İletişim Yayınları, 1983, s. 303.

¹⁶² Birgül Ayman Güler, **Yeni Sağ ve Devletin Değişimi-Yapısal Uyarılama Politikaları**, İmge Yayınları, Ankara, 2005, s. 9.

yatırımları doğrudan gerçekleştiren KİT'lerde ve DSİ, TCK gibi yatırımcı kuruluşlarda çalışan mühendis, teknisyen ve teknokratlardır¹⁶³.

Demokrat Parti iktidarı geleneksel bürokrasi yerine teknik-ekonomik hizmetleri yerine getiren bürokrasiyi bu sefer tek parti dönemindekinden farklı amaçlar için ama nihayetinde Batılılaşma hedefi için öne çıkarıyordu. Tek parti döneminin daha çok siyasal-kültürel modernleşmesine karşılık Demokrat Parti Batının ekonomik gelişmişliğe ulaşmayı hedefliyordu. Ancak sanayileşme hamlesini yürütmeye müsait burjuva olmadığından teknik-ekonomik bürokratlar öncülüğünde ekonomik kalkınma gerçekleştirilecekti.

Devlet eliyle canlandırılmaya çalışılan kapitalizmin için bir taraftan alt yapıya yönelik büyük yaptırımlara kalkışılırken, diğer taraftan KİT'ler nicel ve nitel olarak hızlı gelişme göstermiştir. Bu uygulamanın sonucu devlet mühendis, tekniker, ekonomist vb. alanlarda uzmanlaşmış personeli giderek artan sayıda istihdam etmeye başlamış; ekonomik işlevli kamu kuruluşları bölgesel örgütlenmeye giderek geleneksel bürokrasisinin (mülki yönetim) denetimi dışına çıkmışlardır¹⁶⁴.

1950'de iktidara Demokrat Parti'nin gelmesiyle Türkiye'de bürokrat-yeni siyasal seçkinler çatışması başlamıştır. Sivil bürokrasi yeni siyasal iktidarın eski döneme oranla piyasa ekonomisine daha fazla önem veren ekonomi politikasına ve Kemalist ilkeler konusunda pek titiz olmayan tutumlarına karşı çıkmıştır. Yeni siyasal iktidar ise, bazen Danıştay kararlarını da çiğneyerek özellikle bürokrasinin üst kademelerinde kendisine

¹⁶³ Koray Karasu, **Profesyonelleşme Olgusu ve Kamu Yönetimi**, Mülkiyeliler Vakfı Yayınları, Tezler Dizisi: 11, Ankara, Kasım 2001, s. 209.

¹⁶⁴ Gencay Şaylan, "Cumhuriyet Bürokrasisi" **Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi**, Cilt: 2, İletişim Yayınları, 1983, s. 303.

bağlı bir bürokratik kadro oluşturmaya çalışmıştır¹⁶⁵. Demokrat Parti bir yandan tabanından gelen taleplerle bir yandan da kalkınma hamlesinin başlatıcısı misyonundan dolayı, tek parti dönemi bürokrasinin tasfiyesi konusunda elinden geleni yapmış, parlamentodaki üstünlüğünü kullanmaktan geri durmayarak yasal düzenlemelerle sivil bürokrasinin gücünü kırmayı arzu etmiştir. DP iktidarı tarafından alınan, “bakanlık emrine alma”, “re’sen emekliye sevk etme”, “hükümet işlemlerine karşı Danıştay yolunu kapama” gibi yasal önlemler, esas olarak eski iktidarla bütünleşmiş yüksek düzeydeki bürokratlara karşı yöneltilmiş eylemlerdir¹⁶⁶. Böylece, CHP ile bütünleşmiş üst seviyedeki bürokratların otonomisini kırmaya çalışmıştır.

Demokrat Parti, yasal düzenlemelerle geleneksel bürokratlar ile teknik-ekonomik bürokratlar arasında maaş ve yasal haklar bakımından teknik-ekonomik bürokratlar lehine farklılaşmaya gitmiştir. Bürokrasinin bu yeni kesimi için kazanılan ayrıcalıklar yoğun dış geziler vb. gibi olanaklar yanında maaş sisteminin farklılaşmasında kendini gösterir. Örneğin 7244 sayılı Yasa’dan sonra geleneksel kamu hizmetlerinde çalışan en yüksek dereceli bürokratların brüt maaşı 2.000 TL iken aynı düzeydeki “teknik personelin” brüt maaşı 3.540 TL olmuş, ayrıca ikramiyelerle takviye edilmiştir. Farklılaşmanın doğal sonucu, bürokrasinin tek biçimliliğinin ortadan kalkması ve geleneksel bürokrasi ile ekonomik işlevli bürokrasi arasında bir gerilimin ortaya çıkmasıdır¹⁶⁷.

Demokrat Parti ile başlayan kadrolaşma hareketleri personel sisteminin özünü oluşturan liyakat esasının da çöküşünün habercisidir. 1949 yılında memurlukta hizmet

¹⁶⁵ Metin Heper, “Bürokrasi”, **Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi**, Cilt:1, İletişim Yayınları, 1983, s. 297.

¹⁶⁶ Gencay Şaylan, “Cumhuriyet Bürokrasisi” **Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi**, Cilt: 2, İletişim Yayınları, 1983, s. 305.

¹⁶⁷ Gencay Şaylan, a.g.m., s. 305.

güvencesini ortadan kaldıran 5439 sayılı Yasa'nın bir maddesi olağanüstü çalışan, tasarruf sağlayan, işi için sağlık ve yaşamını tehlikeye atanlara aylıklarının üç katına kadar ikramiye öngörürken, geçici maddesi hükümete kadroları kaldırma yetkisi vermiştir. 1954 yılında ise Emekli Sandığı Yasası'nı değiştiren 6422 sayılı Yasa ile yetkili makamlar, yirmi beş yılını dolduran hem asker hem sivil memurları yaş koşulu aramaksızın kendiliğinden emekli etme yetkisiyle donatılmıştır¹⁶⁸.

1960'lı yıllarda bürokrasinin asıl bunalımı liyakatın çöküşüdür. Türkiye'de devlet kapitalizminin temel işlevinin özel sermaye birikimi için rant sağlamaya dönük olması bürokraside liyakatın çöküşünün potansiyel nedenlerini taşımaktadır. 1960'lı yılların ortalarından beri partizanlaştırıldığı ve partizanlaşmanın bürokrasinin rant sağlamaya uyumlu işlevsel yönünü ortaya çıkardığı söylenebilmektedir¹⁶⁹.

II. Türkiye'de Üst Kademe Yöneticilik Araştırmaları

A. Türkiye'de Üst Kademe Yöneticiliği Üzerine Yapılan Araştırmalar

Üst kademe yöneticiliği üzerine yapılan araştırmalar hem üst kademe yöneticiliğinin tanımına hem de yönetici kesim üzerinden Türk bürokratik sistemine yönelik yapılan

¹⁶⁸ Birgül Ayman Güler, **Kamu Personeli**, İmge Yayınları, 2005, s. 166-167.

¹⁶⁹ Gencay Şaylan, "Cumhuriyet Bürokrasisi" **Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi**, Cilt: 2, İletişim Yayınları, 1983, s. 307.

dönemsel ayrıştırmaya dair ileri sürülen görüşlerin gerçekliğine katkıda bulunmaktadır. İlki 1955 yılında, sonuncu ise 2006 yılında yapılan araştırmalar, yalnızca Türkiye'nin 50 yıldır süregelen bürokratik kültürüne değil aynı zamanda üst kademe yöneticilerinin gözünden Türk iktisadi, sosyal ve siyasal dönüşümünün etkilerine de ışık tutmaktadır.

Üst kademe yöneticiliğine yönelik araştırmalar, bu çalışmada ileri sürülen görüşleri test etmesi bakımından önemlidir. Bu çalışmaya dâhil edilecek araştırmalar tespit edilirken bir takım ölçütler belirlenmiştir. Bunlardan ilki, araştırmaların üst kademe yöneticiliğinin tanımını oluşturan unsurları olan “yüksek öğrenim görme” ve “devletin merkez teşkilatı içerisinde yer alma” ve “kamusal politikaların belirlenmesi, uygulanması ve denetlenmesi görevlerini yerine getirme veya buna aday olma” koşullarını gözetmeleri gerekmektedir. Çalışmaya dahil edilen araştırmaların her birinde üst kademe yöneticiliğine yönelik bir tasvirin pek çok yönü olmakla birlikte esas olarak yukarıda belirtilen ölçütleri gözetilmiştir. Esas olarak kamu personeli üzerine yoğunlaşmakla beraber üst kademe yöneticilerine ilişkin olarak da sınırlı bilgi sunan araştırmalar, bu çalışmada yer alan araştırmalar içinde değildir. Söz konusu araştırmalarda yönetsel nüfusun tamamına veya büyük bir kısmı konu edildiği için üst kademe yöneticilerinin nasıl, hangi ölçütlere göre seçildiği ve hangi evreni temsil ettiğine dair bir açıklamaya rastlamak mümkün değildir. Kısaca kamu personeli üzerine yapılan hacimli çalışmaların içinde yönetsel nüfusunun bir kesimi olan üst kademe yöneticileri kaybolmaktadır. Örneğin Ömer Bozkurt'un Memurlar: Türk Bürokrasisinin Sosyolojik Görünümü¹⁷⁰ adlı çalışması aşağıda sıralanan araştırmalar arasında değildir.

¹⁷⁰ Ömer Bozkurt, **Memurlar: Türk Bürokrasisinin Sosyolojik Görünümü**, TODAİE Yayınları, Ankara, 1980.

İkinci olarak, üst kademe yöneticiliği üzerine yapılmış çalışmaların sınırlı araştırma evrenine sahip çalışmalar yani herhangi bir kamu kuruluşunun kendi meslek gruplarını belirlemeye ve bunları tespit etmeye yönelik çalışmaları da inceleme dışında bırakılmıştır. Buna göre üst kademe yöneticiliğine yönelik yapılmış bir çalışma olmakla birlikte sınırlı yönetici grubu (eğitim hizmetleri yöneticileri, sağlık hizmetleri yöneticileri ve kamu iktisadi teşekkülleri yöneticileri gibi) üzerinde yapılmış araştırmalar olmamasına dikkat edilmiştir. Bu bağlamda örneğin İktisadi Devlet Teşekküllerini Yeniden Düzenleme Komisyonunun yürüttüğü İktisadi Devlet Teşekkülleri¹⁷¹ adlı araştırması, bu çalışmaya dâhil edilmemiştir.

Üçüncü olarak, görgül araştırma niteliğinden uzak çalışmalar da kapsam dışında tutulacaktır. Türkiye’de üst kademe yöneticiliği üzerine görüş bildiren raporlar, sundukları tespitler bakımından görgül araştırmalar sayılabilmektedir. Örneğin Richard Podol’un 1967 yılında Amme İdaresi Bülteni’nde yayınlanan raporu, Türkiye’de üst kademe yöneticilere ve onun içerisinde yer aldığı yönetsel sisteme ilişkin çarpıcı görüşler sunmaktadır. Ancak Podol’un çalışması bir görgül araştırmanın ürünü değildir. Bu sebeple, Podol’un “Bir Yabancı Gözüyle Yirminci Yüzyıl Ortasında Türk Kamu Yöneticisi”¹⁷² adlı çalışmasına, aşağıda belirtilen araştırmalar arasında yer verilmeyecektir. Ancak Podol’un raporu ve bunun gibi metinler araştırmaların ilgi alanına girdiği noktalarda yararlanılacak yardımcı kaynaklar olacaktır.

Bu çalışmada yer alan araştırmalar ise yukarıda belirtilen ölçütler esas alındığında yayımlandığı tarih itibariyle sıraya konulduğunda şöyledir: Yetişen İdareciler (T, J.

¹⁷¹ İktisadi Devlet Teşekküllerini Yeniden Düzenleme Komisyonu, İktisadi Devlet Teşekkülleri- Yüksek Kademe Yöneticileri, Başbakanlık Basımevi, Ankara, 1965; Ülker Köksal, “İktisadi Devlet Teşekkülleri ve Yüksek Kademe Yöneticileri”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 1, S:1, Haziran 1968.

¹⁷² Richard Podol, “Bir Yabancı Gözüyle 21. Yüzyıl Ortasında Türk Kamu Yöneticisi” (Çev. Cahit Tutum), **Amme İdaresi Bülteni**, No:10, Şubat 1967, s. 10-15.

Mathews, 1955), SBF 1945-1955 Mezunları Hakkında Bir Araştırma (Fahir Armaoğlu, Gurthie Birkhead, 1956), Kaza ve Vilayetler Üzerine Bir Araştırma (Turhan Feyzoğlu, Arif Payaslıoğlu, Albert Gorvine, 1957), Türk Siyasal Eliti (Frederick W. Frey, 1965), Türk Devlet Memurlarının Toplumsal Eğitsel Kaynakları (C. H. Dodd, 1965), Modernleşmenin Yöneticileri: Türkiye’de İdare ve Elitler (Leslie Ross, 1971), Bürokratik Yönetim Geleneği (Metin Heper, 1974), Türkiye’de Kapitalizm, Bürokrasi ve Siyasal İdeoloji (Gencay Şaylan, 1974), Türkiye’de Kesimler arası İnsan Gücü Hareketliliği (Doğan Canman, 1975), Kamu Kesiminde Üst Düzey Yöneticiler (Cemil Cem, 1976), Bürokratik Kültür I: Yönetimsel Değerlerin Toplumsal Değerleri (Şükrü Özen, 1996), Mülki İdare Bürokrasisinin Toplumsal Ekonomik Görüntüsü (Cahit Emre, Metin Özügurlu, 2002), Küreselleşme ve Bürokratik Seçkinler (Nazan Özer, 2006).

Yukarıda toplu olarak belirtilen araştırmaların bulgularına yer vermeden önce genel olarak araştırmalar tanıtılacaktır. Böylece araştırmaların bulgularından önce araştırmaların sahibi olan araştırmacı/akademisyenlerin üst kademe yöneticilerini inceleme nedenleri, hangi teşviklerin bu araştırmaları yapmaya sevk ettiğine dair tespitte bulunabilme imkanı doğacaktır.

Araştırmaların sorunsalları zaman zaman değişmekteyse de araştırma nesnesi her zaman üst kademe yöneticileri olmuştur. Genel olarak üst kademe yöneticilik araştırmaların odağında yer alan temel konular dönemsel olarak ayrıştırılabilir. Diğer bir ifade ile araştırmacıların, söz konusu araştırmaların problematiğini belirlemekte etkili olan olguları dönemsel olarak kategorilere ayrılabilir. Birinci grupta, ilki 1955 sonuncusu 1965 yılında yapılan ilk on yıllık dönemdeki araştırmalar yer alır. Bunlar sırasıyla, Yetişen İdareciler (T, J. Mathews, 1955), SBF 1945-1955 Mezunları Hakkında Bir

Araştırma (Fahir Armaoğlu, Gurthie Birkhead, 1956), Kaza ve Vilayetler Üzerine Bir Araştırma (Turhan Feyzoğlu, Arif Payaslıoğlu, Albert Gorvine, 1957), Türk Siyasal Eliti (Frederick W. Frey, 1965), Türk Devlet Memurlarının Toplumsal Eğitsel Kaynakları (C. H. Dodd, 1965) adlı çalışmalardır. Söz konusu araştırmaların odağında üst kademe yöneticilerinin toplumsal köken bakımından seçiminde toplumun tüm sosyo-ekonomik kesimlerine açık olup olmadığı konusu yer almaktadır. Üst kademe yöneticilerine yönelik ilk çalışmalar olmaları bakımından toplumsal kökene ilişkin sorular, önemli yer işgal etmektedir. Araştırmalarda üst kademe yöneticilerin görev aldıkları kurumla birlikte yüksek öğrenim gördüğü okullara da, en az yöneticiler kadar inceleme konusu olmuştur. Araştırmaların diğer bir özelliği, hem ilk olmaları hem de okullara yönelik yakın ilgiden anlaşılacağı üzere, üst kademe yöneticilerinin görevlerinde yetkin olup olmadığını sorusundan yola çıkarak eğitim ihtiyacının saptanması amacına hizmet etmeleridir. Diğer bir ifade ile ilk gruptaki araştırmaların bir anlamda üst kademe yöneticilerinin eğitim gereksinimlerini saptama gibi bir görev üstlendiklerini göstermektedir. Çünkü 1950’li yıllardan itibaren gerek kurumsal olarak gerekse inceleme konuları ve metotları bakımından kamu yönetimi yazının ve uygulamasının Amerikan kamu yönetimi metot ve uygulamaların yoğun etkisine girmiştir. Bu doğrultuda gerek eğitim ihtiyaçlarını saptamak gerekse sosyolojik temelli araştırmalarla Türkiye’de yöneticilerin mesleki eğilimlerini saptamak amacı ile üst kademe yöneticilerini esas alan araştırmalar yapılmıştır.

Üst kademe yöneticilerine yönelik ikinci grup araştırmalar 1971 ile 1975 arasında yoğunlaşmaktadır. Araştırmaların odağındaki temel konu “modernleşme”dir. Türk modernleşmesinin geçirdiği evrimin üst kademe yöneticilerin gözünden ele alınmıştır.

Modernleşmenin Yöneticileri: Türkiye’de İdare ve Elitler (Leslie Ross, 1971), Bürokratik Yönetim Geleneği (Metin Heper, 1974), Türkiye’de Kapitalizm, Bürokrasi ve Siyasal İdeoloji (Gencay Şaylan, 1974), Türkiye’de Kesimler arası İnsan Gücü Hareketliliği (Doğan Canman, 1975) adlı çalışmalar, bu kapsamda değerlendirilebilir. İkinci dönemdeki araştırmalar esas olarak yönetsel alanı temsil eden üst kademe yöneticilerinin siyasal alan ve siyasilerle ilişkilerini değiştirmekte olan iktisadi, toplumsal ve siyasi düzene yön verme mücadelesini konu edinmektedirler. Söz konusu araştırmalar 1970 ile 1975 arası dönemi kapsamakla beraber devamında gelen küreselleşme sürecini ele alması bakımından 2002 yılındaki Cahit Emre ve Metin Özügurlu’nun “Mülki İdare Bürokrasisinin Toplumsal Ekonomik Görüntüsü” ve 2006 yılındaki “Nazan Özer’in Küreselleşme ve Bürokratik Seçkinler” adlı çalışmalar da bu gruba dahil edilebilir. Çünkü 2000’li yıllarda yapılan bu iki araştırmada da, uluslar arası dinamikler nedeniyle değişen iktisadi, sosyal ve siyasi gelişmelerin kamu yönetimine etkilerini ve üst kademe yöneticileri tarafından nasıl algılandığını açıklamaktadırlar. Kısaca ikinci dönem araştırmalar 1971-1975 arası dönemde yoğunlaşmakla birlikte 2000’li yıllardaki araştırmalar da yine aynı paralelde ancak bu kez küreselleşme ekseninde gelişen devletin yeniden yapılanma sürecine etkileri bakımından üst kademe yöneticilerin perspektifinden açıklama amacı taşımaktadırlar.

Üst kademe yöneticiliği araştırmalarının üçüncü bir grubu ise, bu iki gruptan farklı olarak üst kademe yöneticilerini mevcut siyasal ideolojik akımların ve değişen devlet yapılanmasından etkilenen kesim olarak değil fakat kendi içinde bürokratik sosyolojik kültürel değerleri olan yönetsel alanın aktörleri olarak ele alan çalışmalardır. Üçüncü grup araştırmaların iki örneği vardır: Cemil Cem’in “Kamu Kesiminde Üst Düzey

Yöneticiler” ve Şükrü Özen’in “Bürokratik Kültür I: Yönetmel Değerlerin Toplumsal Değerleri”. Özen ve Cem araştırmalarında kamu kurumlarının en tepesinde yer alan üst kademe yöneticilerinin asları ve üstleri ile ilişkileri, yöneticilik bakımından yetkinliği gibi konularda yönetmel-kültürel değerleri ortaya koymayı amaçlamaktadırlar.

Üst kademe yöneticilerine yönelik yapılan araştırmalar 1950’li yılların ilk yarlarına kadar gitmektedir. Diğer bir ifade ile 1950’li yılların ortalarından itibaren çeşitli yönleriyle Türkiye’de üst kademe yöneticileri ve içerisinde yer aldıkları yönetmel yapı, araştırmacı ve akademisyenlerin ilgi konusu olmuştur. Çünkü Türkiye’de kamu yönetimi disiplininin 1950’li yılların başından itibaren hâkim olan hukuksal temelli kamu yönetimi anlayışının değişiminin etkisi büyüktür. Akademik bir disiplin olarak kamu yönetimi, 1945 yılı sonrasında ABD’li uzman ve akademisyenlerin doğrudan çabasıyla kurulmuřtur¹⁷³. 1953 yılında kurulan Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) ve A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi’nde kurulan Amme İdaresi Kürsüsü aracılığıyla araştırma konuları ve yöntemi bakımından ABD kaynaklı gelişmiştir. TODAİE kamu yönetimi alanındaki Anglo-Amerikan yönetim anlayışının Türkiye’de tanınıp zamanla daha fazla benimsenmesinin yolunu açmıştır. Enstitüde uygulamaya konulan ve kamu görevlilerini kamu yönetimi alanında yetiştirmeyi amaçlayan ders programlarında, yönetimin hukuki yönüne ağırlık veren Kıta Avrupası yaklaşımını yansıtan konuların yanı sıra yönetimin sosyo-psikolojik yönlerini de ele alan konulara yer vererek kamu yönetimi çağdaş bir içerik ve düzey kazanma yoluna girmiřtir¹⁷⁴. Bu

¹⁷³ Tahsin Bekir Balta, “İdare İlimi Sahasındaki İncelemeler”, **Türkiye’de Kamu Yönetimi** (Der. Burhan Aykaç, şenol Durgun ve Hüseyin Yaman), Yargı Yayınevi, Ankara, 2003, s. 35-45.

¹⁷⁴ Uğur Ömürgönülşen, “Türkiye’de Lisans Düzeyinde Kamu Yönetimi Öğretimi”, **Kamu Yönetimi Gelişimi ve Güncel Sorunları**, (Ed. M. Kemal Öktem ve Uğur Ömürgönülşen), İmaj Yayınları, 2004, s. 44.

doğrultuda Türk kamu yönetiminin hukuk dışı yönleri üzerinde sosyolojik ve teknik araştırmalar yapılmaya başlanmıřtır¹⁷⁵.

Kurumsal olarak TODAİE ve Siyasal Bilgiler Fakültesi Amme İdaresi Kürsüsü üzerinden yürüyen çağdaş kamu yönetimi çalışmalarını yabancı uzman ve akademisyenler aracılığıyla başlanmıştır. 1950'lerin başlarından itibaren Birleşmiş Milletler (BM) Teknik Yardım Teşkilatı (UN Technical Assistance Administration) ve ABD Dışışleri Bakanlığına bağlı AID (Agency for International Development) çeşitli anlaşmalar yoluyla Türkiye'de kamu yönetimi reform çalışmalarını destekleyecek ve kamu görevlilerine yönelik eğitimin geliştirilmesini sağlayacak bir örgütlenmeye gidilmesinin önünü açmakla kalmamış aynı zamanda uzman ve araştırmacılarını da göndermiřtir¹⁷⁶. Bu araştırmacılarından biri de SBF 1945-1955 Mezunları Hakkında Bir Araştırma adlı çalışmanın sahiplerinden Gurthie Birkhead'tir.

Üst kademe yöneticilerine dair yapılan araştırmaların ilk örnekleri yabancı uzman/araştırmacılar tarafından gerçekteşmektedir. Bunda yukarıda ifade edilen teknik yardım anlaşmaları ile temelleri atılan çağdaş kamu yönetimi konu ve yöntemlerinin Türkiye'ye ihraç edilmesinin rolü yüksektir. Gurthie Birkhead gibi T.J. Mathews, Leslie Roos, C. H. Dodd gibi yabancı uzman araştırmacılar, çağdaş kamu yönetimini sürdürecektir kamu görevlilerinin eğitim ihtiyaçlarını tespit etmek ve yönetici kesimi sosyolojik bir bakış açısıyla incelemek üzere Türkiye'ye gelerek araştırma sahasına inmişlerdir. Genel

¹⁷⁵ "Türk Kamu Yönetiminin Değişen Yönleri", **Amme İdaresi Bülteni**, S. 15, Aralık 1967, s. 8.

¹⁷⁶ TODAİE 1952'den beri yabancı teknik uzmanlardan yararlanmıştır. TODAİE'nin 1967 tarihli Amme İdaresi Bülteni'ne göre 1952'den 1967'ye kadarki dönemde Enstitü'de 28 yabancı uzman görev yapmıştır. Bunlardan 26'sı Birleşmiş Milletler Teknik Yardım Programından, biri Türk-Fansız Amme İdaresi Teknik Yardımlaşma Programından, biri AID yardımından sağlanmıştır. Ancak 1967 yılına doğru Birleşmiş Milletler ile devam eden teknik yardım ilişkisinin sona ermesi ile yabancı uzmanlardan yararlanmak yerine, Türk uzmanların yurt dışına eğitim amaçlı gönderilmesine ağırlık verilmiştir. Daha ayrıntılı bilgi için bakınız. "TODAİE ve Yabancı Uzmanlar", **Amme İdaresi Bülteni**, Sayı:10, şubat 1967, s. 1.

olarak yabancı araştırmacıları bu araştırmaları yapmaya sevk eden temel güç, üst kademe yöneticilerinin çağdaş kamu yönetimini üstlenebilecek eğitim, bilinç ve yönetici özelliklerine sahip olup olmadığını araştırmaktadır. Ancak yabancı araştırmacı/uzmanlar idareyi kapalı bir sistem olarak kabul etmek yerine ülkenin iktisadi, sosyal ve siyasi dinamiklerinden etkilenen bir unsur olarak ele almışlardır.

Üst kademe yöneticileri üzerine ilk araştırmanın sahibi olan yabancı uzman olan Mathews, idareye yönetici yetişme gayesini de taşıyan A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi mezunları ile hâlihazırda TODAİE'ye kayıtlı yöneticilerini karşılaştırdığı “Yetişen Yöneticiler”¹⁷⁷ adlı araştırmasını 1955 yılında yayınlamıştır. Amerikalı sosyolog Dr. T.J. Mathews Siyasal Bilgiler Fakültesi ve TODAİE'de ilmi araştırmalarda ve kısmen de öğretimde bulunduğu sırada bu çalışmayı yapmıştır¹⁷⁸. Mathews'in çalışmanın başındaki teşekkür yazısından anlaşıldığı üzere Birleşik Amerika'daki Ford Vakfı'nın Denizaşırı Eğitim ve Araştırma bursundan sağlamış olduğu mali yardım sonucu Türkiye'de bu araştırmayı yapma imkânı bulmuştur¹⁷⁹. Mathews de diğer araştırmacılar gibi ABD kökenli olup, çeşitli kurumların mali yardımları ile Türkiye'de çağdaş kamu yönetimin temellerini atmaya yardımcı olacak bir etüd çalışması ile katkıda bulunmuştur.

Mathews'in çalışmasının başlıca özelliği, araştırma evrenini genç idareciler ve kamuda görev almaya aday idareciler olarak iki gruba ayırmasından ileri gelir. Mathews, 1940'dan sonra idarede görev alan TODAİE'ye kayıtlı genç idarecileri birinci grup, 1955 yılından sonra idarede göreve başlayacak olan idarecileri yani A.Ü. Siyasal Bilgiler

¹⁷⁷ A. T.J. Mathews, **Yetişen İdareciler**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi İdari İlimler Enstitüsü Yayınları, No:1, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara, 1955.

¹⁷⁸ Tahsin Bekir Balta, “Önsöz” **Yetişen İdareciler** içinde, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi İdari İlimler Enstitüsü Yayınları, No:1, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara, 1955.

¹⁷⁹ A. T.J. Mathews, Teşekkür **Yetişen İdareciler içinde**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi İdari İlimler Enstitüsü Yayınları, No:1, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara, 1955.

Fakültesi ve Hukuk Fakültesinde öğrenim gören son sınıf öğrencilerini ikinci grup olarak ele almaktadır. Mathews'in böyle bir ayrıma gitmesi onun idareyi ve idareciyi toplumsal, siyasal ve iktisadi dönüşümünden etkilenen unsurlar olarak görmesinin yanı sıra aynı zamanda idare ve idarecinin bu dönüşümün tetikleyicileri olarak görmesi ile açıklanabilir. Kendi ifadesi ile "bir yandan geçirilmiş olan tecrübenin eseri, diğer yandan çevresinde etkiler yaratan şahsiyetler"¹⁸⁰ olan idareciler, mensubu olduğu toplumun oldukça geniş ve seri geçirdiği değişikliği nasıl algıladığına ve bu değişime nasıl uyum sağladıklarını göstermeleri bakımından incelenmesi gereken önemli bir unsurdur. Mathews bu görüşten hareketle tek parti döneminde çalışmaya başlayan idareciler ile çok partili dönemde ve onun getirdiği yeni açılımlara uyum sağlamak durumunda olan geleceğin idarecilerini karşılaştırmaktadır. Mathews'in yukarıda işaret ettiğimiz tespiti ile birlikte idarenin o günkü ve yakın gelecekteki durumuna yönelik ayrımı, iktisadi, siyasi ve toplumsal kırılmaya işaret etmekle kalmaz, aynı zamanda bunun idare ve idareciler bakımından da nasıl algılandığına dair tutumu da gözler önüne sermektedir. Gerçekten de çok partili hayata geçişle birlikte toplumsal hareketlilik artmıştır. Bu etkenin Mathews'in araştırmasındaki yansımaları ise, 1940'lı yılların sonuna doğru ilköğretim kurumlarının ve özellikle liselerin yurdun dört bir yanında yaygınlaşması ile A.Ü Siyasal Bilgiler Fakültesi ve Hukuk Fakültesine yalnızca üç büyük şehirden değil Anadolu'nun her yerinden yüksek öğrenim görmek üzere gençlerin başvurduğu bir okul olmasıdır. Dolayısıyla, söz konusu okulların Anadolu'da yaygınlaşması ile idarenin en üst kademelerine kadar giden yolun, Anadolu gençlerine açılması anlamına geldiğini söylemek, yanlış olmayacaktır. Mathews'in araştırmasındaki sosyal kökene ilişkin bulgular da bu tespiti destekler niteliktedir. Buna göre, hâlihazırda idarede çalışan

¹⁸⁰ Mathews, a.g.e., s.7.

idarecilerin % 38'i Ankara, İzmir ve İstanbul'da yetişmişken, yakın gelecekte idarede çalışmaya hazırlanan aday idareciler arasında şehir merkezlerinde yetişenlerin oranı % 23'tür. Mathews de bu farklılığı, son 20 yılda lise sayısının hızla artmış olmasına bağlamaktadır¹⁸¹. Tek partili siyasal düzenden çok partili hayata geçişle birlikte yaşanan dönüşümden birisi de devletin ekonomik tercihlerinin sonucudur. Siyasal alanda demokratikleşmeyi hedef alan hükümet, iktisadi alanda kalkınmayı amaç edinmiştir. Ancak söz konusu dönemde kalkınma, ulusal dinamikler yerine ittifak sayılan ülkelerin yardımları ile gerçekleştirilmek istenmiştir. Mathews de araştırmasında bu gerçeğin, idareci üzerindeki etkisini iki boyutta araştırır: Birincisi, idarecinin mesleğe atfettiği itibardır. Çünkü kalkınma hamlesi ile birlikte geleneksel bürokrasi konumunda zayıflama olmuş, özellikle mühendislik, mimarlık gibi meslekler ve teknik eğitim kökenli bürokratlar idarede alternatif bir bürokratik grup olarak yer almışlardır. Mathews'in araştırmasında da hem idarecilerde hem de yakın gelecekte idarede görev alacak olan idareci adaylarında mühendislik, en itibarlı meslek olarak algılandığı bulgusu çıkmaktadır.

Mathews'in araştırmasında halihazırda idareci olanlarla yakın gelecekte idareci olacaklar arasındaki toplumsal köken ve mesleğe yönelik atfedilen itibar konularındaki farklılaşma, hem devletin dönüşümünü hem de bu dönüşümün idareciler arasındaki algılamadaki değişimini simgelemektedir. Dolayısıyla, Mathews'in de belirttiği gibi idare ve idareci devletin dönüşümü sürecinden en yakın etkilenen şahsiyetler olmaktadır. Buna göre Mathews'in 1960'lı yılların idarecilerinin tek partili siyasal düzenin olduğu 1940'lı yıllara göre daha geniş bir toplumsal kaynaktan geldiği ve hukuk, siyasal bilgiler gibi

¹⁸¹ A. T.J. Matthews, **Yetişen İdareciler**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi İdari İlimler Enstitüsü Yayınları, No:1, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara, 1955, s. 17-18.

eğitim formasyonlarının yanında teknik eğitimin de önem kazandığı yönündeki tespiti önemlidir. Mathews'in bu tespiti, kendinden sonraki araştırmacılarla da desteklenmektedir. Diğer yandan Mathews'in araştırmasında iki grup da devletin ağdaşlaşma idealini sürdürmesi ve iktisadi hayattaki nc rolünü korumasına taraftardır. Üstelik ağdaşlaşma ve kalkınmanın hedefinin uluslar arası oluşumlara katılması gerekliliğine dair inanca da sahip çıkmaktadırlar.

st kademe yöneticiliğine ait ikinci çalışma, yukarıda da belirtildiği gibi, Birleşmiş Milletler Teknik Yardım Programı erevesinde TODAİE'de görev yapan Gurthie Birkhead ile Fahir Armaoğlu'nun 1956 yılında yayınlanan çalışması olan "SBF 1946–1955 Mezunları Hakkında Bir Araştırma"¹⁸². Araştırma'da, devlete yüksek vasıflı memur yetiştirme amacına da hizmet eden A.. Siyasal Bilgiler Fakültesi mezunlarının toplumsal kökenleri ile birlikte memuriyet statüsüne yönelik algılamaları da ele alınmıştır. Birkhead ve Armaoğlu'nun çalışmasından da tıpkı Mathews'de de olduğu gibi yalnızca st kademe yöneticileri değil aynı zamanda idareye yönetici yetiştiren okul da önemlidir. Araştırmacıların, yalnızca o günkü idare ve yönetici sınıfa ilişkin öngörüde bulunmanın ötesinde yakın gelecekte idareye katılacak yönetici adaylarına odaklanarak daha uzun dönemli bir tahlil yapma çabasında olduğu söylenebilir. Çalışma, "devlet kadrosu için önemi açık olan Siyasal Bilgiler Fakültesinin personelin iş hayatı ile yakından ilgilenmesi, onların gelişmesini takip ve çalışma hayatında karşılaştıkları güçlükleri tespit etmesi ve nihayet bütün bunların meydana çıkardığı ihtiyaçlara göre bir yön tayin etmesi"¹⁸³ bakımından önemlidir. Araştırma aynı zamanda o dönemde devlet

¹⁸² Fahir Armağanoğlu ve Gurthie Birkhead, **SBF 1945-1955 Mezunları Hakkında Bir Araştırma**, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, Ankara, 1956.

¹⁸³ Fahir Armağanoğlu ve Gurthie Birkhead, **SBF 1945-1955 Mezunları Hakkında Bir Araştırma**, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, Ankara, 1956, s. 4-6.

örgütlenmesinde ağırlıklı yer işgal etmeye başlayan kamu iktisadi teşebbüslerinin mezunlar tarafından nasıl karşılandığını göstermektedir. Bu sebeple, 1946-55 mezunlarının büyük bir kısmı daha tatminkar gelir elde etme amacıyla kamu iktisadi teşebbüslerine geçmeyi istemektedir.

Üçüncü araştırma ise, yine yabancı bir araştırmacının içinde olduğu bir araştırma grubu tarafından yapılmıştır. Turhan Feyzoğlu, Arif Payaşlıoğlu ve Albert Gorvine 1957 yılında “Kaza ve Vilayetler Üzerine Bir Araştırma”¹⁸⁴ adlı çalışmasında kaymakam ve valiler üzerinden üst kademe yöneticilerini ele almaktadır. Albert Gorvine, Türkiye ile ABD Hükümeti arasındaki teknik bir yardım antlaşması gereğince 1955 yılından beri SBF’de çalışmakta olan New York Üniversitesi profesörlerindedir. Diğer iki araştırmada olduğu gibi bu araştırmada da hukuki değil, mülki idare amirlerine yönelik sosyolojik bir inceleme söz konusudur. Çalışmanın başında yapılan açıklamada il ve ilçe idaresi ile ilgili bazı meseleleri il ve ilçe yöneticilerinin şahıs ve kanaatlerine ait olduğu vurgulanmaktadır¹⁸⁵. Bu sebeple yapılan çalışmada mülki idare amirlerinin sosyolojik kökenleri ile birlikte astları ve üstleri ile ilişkileri üzerine odaklanılmıştır. 1957 yılında yayınlanmış olan çalışma, mülki idare amirliğini sosyolojik temel üzerinde ele alan bilinen ilk araştırmadır. Üst kademe yöneticileri, yaygın olarak kamunun merkez teşkilatında görev alan yöneticileri işaret etmektedir. Araştırmada kamu politikalarının belirlenmesi, denetlenmesi ve uygulanmasında yerel düzeyde sorumluluk üstlenen mülki idare amirleri, üst kademe yöneticileri olarak kabul edilmektedir. Bu sebeple, Gorvine, Payaşlıoğlu ve Feyzoğlu’nun çalışması mülki idare amirlerini konu edinen bir ilk olma özelliği taşımaktadır.

¹⁸⁴ Albert Gorvine, Arif Payaşlıoğlu, Turhan Feyzoğlu, **Kaza ve Vilayet İdaresi Üzerine Bir Araştırma**, SBF Yayınları, 1957.

¹⁸⁵ Albert Gorvine, Arif Payaşlıoğlu, Turhan Feyzoğlu, a.g.e., s. 4.

Dördüncü araştırma, yabancı bir akademisyen tarafından 1967 yılında yayınlanmıştır. Frederick W. Frey'in "Türk Siyasal Eliti"¹⁸⁶ adlı çalışması, isminden de anlaşılacağı yönetsel eliti değil, siyasal eliti konu alan bir araştırmadır. Frey'in incelediği dönem olan 1920 ile 1957 yıllarında, Türk yönetsel eliti ile siyasal eliti neredeyse kaynaşmıştır. Frey Türk Siyasal Eliti adlı çalışması ile Cumhuriyet'in ilk döneminin yönetsel elitine ilişkin bilgi sunması bakımından diğerlerinden ayrılır. Böylece üst kademe yöneticilere ait çalışmalar 1950'li yılların ilk yarısından başlamakla birlikte onun öncesine ilişkin de bilgi sunarak, her iki dönemi karşılaştırma imkânı sağlar. Türk Siyasal Eliti adlı çalışmanın diğer bir özelliği, diğerlerinden farklı olarak yalnızca anket ve kişisel mülakatlarla yetinilmemiş bunun yanı sıra yönetsel yayınlar, siyasi parti yayın ve beyanatları, okul yıllık ve geçmişleri, biyografik eserler ve ansiklopediler, ünlü kişilerin biyografileri, gazete, dergi ve makaleler de araştırma vasıtaları olarak kullanılmıştır.

Frey çalışmasında, yönetsel elit ile siyasal elitin gerek 1946 öncesi tek parti döneminde gerekse çok partili düzenin ilk yıllarında iç içe olduğunu gösterir. Esasında Frey, bu dönem için siyasal-yönetsel ayrımı yapmak yerine eğitilmiş egemen sınıf ile eğitimsiz yığınlar olarak ayırmanın daha doğru bir tespit olduğunu ileri sürmektedir. Frey klasik elitist bakış açısı ile yeni kurulan Cumhuriyet'i eğitim düzeyi bakımından karşılaştırır. Frey'e göre Türkiye'de egemen sınıf, yurt dışına çıkan, yabancı dil bilen, hukuk, mülkiye ve askeriye ve tıp alanında eğitim gören kişilerden oluşmaktadır. Buna göre 1924 ile 1950 yılları arasında, Parlamento'daki lider kadronun II. Meclis'te % 66, III. Meclis'te % 61, IV Meclis'te % 60, V. Meclis'te % 65, VI Meclis'te % 61 ve VII Meclis'te % 50 oranında bürokratlardan meydana geldiği anlaşılmaktadır. Frey'in çalışmasından anlaşıldığı kadarıyla 1950'ye kadar profesyonel kamu görevlilerinin

¹⁸⁶ Frederick W. Frey, **The Turkish Political Elit**, The MIT Pres, Cambrige, 1965.

oluşturduğu bir tür kapalı kurum mevcuttur. Siyasal elitin politikacı sıfatıyla yaptıkları kanunları, meslektaşları bürokrat sıfatıyla uygulanmışlardır. Bu birliktelik, tek parti döneminin bir özelliği olarak kabul edilmektedir. Sivil bürokratlar çoğu kez birkaç dönem milletvekilliği görevine seçilmişlerdir. Tek parti döneminde ülkenin siyasal ve idari politikalarına yön veren kurumlar ve yöneticileri, İç İşleri, Dış İşleri ve Maliye Bakanlıkları'dır. Atatürk zamanında bu sıralamanın başında başbakanlık öncülük ederken, İnönü zamanında Dış İşleri Bakanlığı öncülük etmiş, Menderes Hükümetinde ise Maliye Bakanlığı bu kurumun yerini almıştır.

Beşinci araştırma ise, Durham Üniversitesi öğretim üyelerinden H. C. Dodd'un 1965 yılında yayınladığı "Türk Devlet Memurlarının Toplumsal Eğitsel Kaynakları" adlı çalışmasıdır. Dodd çalışmasını, Türk devlet memurluğunun özellikle de yönetici sınıfının Osmanlı'dan miras kalan bir özelliği olarak yalnızca toplumun belirli kesimini temsil ettiği görüşü üzerine kurgulamıştır. Buna göre araştırma, üç konu üzerinde temellendirilmiştir. İlk olarak, özellikle orta ve üst kademe yöneticilerinin hangi toplumsal kaynaklardan seçildiğini ortaya koymaktır. İkinci olarak, memurların hizmet sınıfları, istihdam biçimi ve kadro derecesi, kıdemde ve kurumlar arası geçişte devingenlik gibi eğitsel kaynaklara ulaşmaktır. Son olarak, mesleğin seçimi, mesleği değerlendiriş şekli, meslekten ayrılma gibi etkenleri açıklamaktır.

Türkiye'de üst kademe yöneticiliğini konu edinen araştırmaların ilk örnekleri ya yabancı araştırmacı/akademisyen tarafından ya da yabancı araştırmacı/akademisyenin de bulunduğu çalışma ekibi tarafından yapılmıştır. 1955 ile 1971 arası dönemdeki araştırmalar bu gruba girer. Bu kapsamda yukarıda kısaca tanıtılmaya çalışılan ilk altı araştırma yer almaktadır. Bundan sonraki kısımda üst kademe yöneticiliğine yönelik

yapılan araştırmalar yabancı değil, yerli araştırmacı/uzmanlar tarafından kurgulanmış ve yrtlmştir. Bu bakımdan Ross'un çalışması birinci dönem araştırmalar ile ikinci dnemdekiler arasında geçişi temsil etmekle birlikte ikinci dönem araştırmalara daha yakındır.

İkinci gruba ait ilk araştırma yabancı uzman/araştırmacı olan Leslie Ross'un 1971 yılında yayınlanan "Modernleşmenin Yöneticileri: Türkiye'de İdare ve Elitler"¹⁸⁷ adlı çalışmadır. Leslie Ross alışmada, Türk yönetsel elitinin modernleşmenin motor gücünü oldşturduğu savından yola çıkar. Ross yönetsel eliti, Türkiye gibi modernleşme sürecini geriden takip eden ülkelerde gelişmiş modern toplumlardaki girişimci sınıfın rolünü üstlenen kesim olarak görmektedir.¹⁸⁸ Bu sebeple çalışmanın ana konusu olan modernleşmede yönetsel elitin rolüdür. Modernleşmede lokomotif olan yönetsel elitin siyasal elit ve toplumla ilişkilerini incelemektedir. Yönetsel elitin toplumun bütün kesimlerini temsil edip etmediği, ülkenin iktisadi, sosyal ve siyasal politikalarında etkin olup olmadığı üzerinde durulmaktadır.

İkinci gruba ait araştırmaların ikincisi Metin Heper'e aittir. Metin Heper 1974 yılında yayınlanan "Bürokratik Yönetim Geleneği: Osmanlı İmparatorluğu ve Türkiye Cumhuriyetinde Gelişimi ve Niteliği"¹⁸⁹ adlı araştırmasında Türk bürokratik elitinin Türkiye'nin siyasal düzenindeki değişimi nasıl algıladığına ilişkin bir tahlil yapmaktadır.

¹⁸⁷ Leslie Ross, **Managers of Modernization: Organization and Elites in Turkey**, Harvard University Press, Massachusetts, 1971.

¹⁸⁸ Bu görüş, akademisyen ve uzmanlarca yaygın olarak kabul görmektedir. Leslie Ross'un 1971 yılındaki çalışmasında modernleşme konusu Türkiye üzerinden incelenmiştir. Yine bu dönemde Morroe Berger yanı kapsamlı bir çalışmayı Mısır'da yapmaktadır. Daha ayrıntılı bilgi için bakınız. Morroe Berger, **Bureaucracy and Society in Modern Egypt, A Study of the Higher Civil Service**, Princeton, Princeton University Press, New Jersey, 1957. Fred W. Riggs de 1954 yılında Gelişmekte Olan lkelerde Yönetim adlı eserinde ilgini bu konuya yönelmiştir. Daha ayrıntılı bilgi için bakınız. Fred W. Riggs, **Administration in Developing Countries**, Houghton Mifflin Company, Boston, 1954.

¹⁸⁹ Metin Heper, **Bürokratik Yönetim Geleneği: Osmanlı İmparatorluğu ve Türkiye Cumhuriyeti'nde Gelişimi ve Niteliği**, ODTÜ İdari İlimler Fakültesi Yayınları, Ankara, 1974.

Heper çalışmasının başında sunduğu kavramsal kuramın geçerliliğini 1945-60 arası çok partili yüksek kademe yöneticileri üzerinde sınamaktadır. Modernleşme ve bürokrasi ilişkisi veya daha açık bir ifade ile modernleşme sürecini bürokrasi üzerinden kurarken iki tip bürokrasi tanımı üzerinden kavramsal bir çözümleme yapar. Buna göre toplumda güçlü bir siyasal yer işgal eden statü elit, ideal bir kamu yararı kavramından hareket ederek, kültürel ve sosyo-ekonomik kararların alınmasında daha aktif bir rol oynar. Statü elitin siyasal konumu güçlüdür; statü elit, diğer sosyal tabakaların üzerindedir. Heper'e göre, kalkınmanın sürecinin belirli bir seviyeye eriştiği toplumlarda bürokrasinin siyasal bakımdan etkinliği diğer sosyal tabakaların üzerinde değildir. Daha açık bir ifade ile bürokrasinin sosyo-ekonomik kalkınma katkısının optimum olabilmesi için belli aşamadan sonra, kalkınma sürecindeki etkinliğini gerçek girişimci gruplara terk ederek kalkınmaya siyasal olmaktan çok idari yönüyle katkıda bulunur¹⁹⁰. Heper bu ayırmadan yola çıkarak, 1945-60 arası çok partili yılların yüksek kademe bürokratlarının hangi tanıma uygun düştüğünü, onların bakış açısıyla ortaya koymaya çalışmaktadır. Kısaca Heper iktisadi, toplumsal ve siyasal olarak Türkiye'nin modernleşme olgusunu üst kademe yöneticilerinin bakış açısıyla incelemektedir

Üçüncü araştırma ise Gencay Şaylan'ın 1974 yılında yayınlanan "Türkiye'de Kapitalizm Bürokrasi ve Siyasal İdeoloji"¹⁹¹ adlı çalışmasıdır. Şaylan da çok partili düzene geçişin ardından yönetsel elitin yeni siyasal düzendeki konumunu toplumun diğer kesimi olan girişimci sınıfla karşılaştırmaktadır. Çünkü Heper gibi Şaylan'da Batı'dakinden farklı olarak Türk modernleşmesinin girişimci sınıf öncülüğünde değil,

¹⁹⁰ Metin Heper, "Değişen Türkiye'de Bazı Geleneksel Üst Kademe Yöneticilerinin Eğilimleri", **Amme İdaresi Dergisi**, C.7, S.2, Haziran 1974, s. 77-79.

¹⁹¹ Gencay Şaylan, **Türkiye'de Kapitalizm Bürokrasi ve Siyasal İdeoloji**, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, No:140, Ankara, 1974.

siyasal-yönetmel sınıf eliyle gerçekleştirilmeye çalışıldığı görüşündedir. Frey ve Ross gibi Şaylan'da Cumhuriyet'in ilk dönemini kapsayan tek partili siyasal düzende siyasal-yönetmel iktidarın kaynaştığını ve devletin iktisadi, sosyal ve siyasal politikalarında temel belirleyiciliğini elinde tuttuğunu ileri sürmektedir. Bununla birlikte Şaylan tek partili siyasal düzende siyasal elit-yönetmel elit kaynaşmasının son bulduğunu hatta tek partili siyasal düzenin geleneksel bürokratları ile 1950 sonrası dönemde yönetim kademesinde yer alan teknokrat grubun çatışma içerisinde olduğu tespitinde bulunur. Şaylan çalışmasında yukarıda ifade edilen temel savlarını bürokratik elit ve girişimci sınıfın gözünden nasıl algılandığını ortaya koymayı amaçlamaktadır.

İkinci gruba ait diğler bir araştırma, Doğan Canman'ın Türkiye'de yakın zamanda gelişen özel sektörün kamuda çalışan yöneticiler tarafından nasıl algılandığını ortaya koyduğu "Türkiye'de Kesimler arası İnsan Gücü Hareketliliği"¹⁹² adlı çalışmasıdır. 1975 yılında yayınlanan çalışmada Canman, "modernleşme, sermaye birikiminin artması şeklinde gelişen iktisadi liberalleşme ve endüstrileşme ile siyasal düzende çok partili hayata geçiş"¹⁹³ gibi etkenlerin büyük çapta personel hareketliliğine sebep olduğunu vurgulamaktadır. Canman'ın belirttiğine göre personel hareketliliğinin dikkat çeken en önemli yanı, personelin kamudan özel kesime yönelmesidir¹⁹⁴. Canman bu tespitini ve bunun nedenlerini ortaya koymak üzere 1950 ile 1972 arası dönemde kamudan özel sektöre geçmiş A.Ü Siyasal Bilgiler Fakültesi mezunlarını, araştırma kapsamına almaktadır. Canman'ın çalışması, değişen iktisadi yapılanmanın kamuda görev alan

¹⁹² Doğan Canman, **Türkiye'de Kesimler arası İnsan gücü Hareketliliği**, TODAİE Yayınları, Ankara, 1975.

¹⁹³ Doğan Canman, a.g.e., s. 1.

¹⁹⁴ Doğan Canman, a.g.e., s. 5.

yöneticiler tarafından nasıl algılandığı ve yaşanan değişime nasıl uyum gösterdiğini ortaya koyması bakımından önemlidir.

İkinci gruba ait diğer bir çalışma 2002 yılında Cahit Emre ve Metin Özoğurlu'nun mülki idare amirliğini konu alan “Mülki İdare Bürokrasisinin Toplumsal Ekonomik Görüntüsü”¹⁹⁵ adlı araştırmadır. Emre ve Özoğurlu çalışmasında mülki idare amirlerinin toplumsal köken bakımından ilk toplumsallaşma mekanları ve eğitimlerine yer verilirken, yönetim kültüründe değişim bakımından kamu hizmeti ve ulus devletinin yapılanması konu edilmiştir. Emre ve Özoğurlu'nun araştırması, üst kademe yöneticileri içinde mülki idare amirlerini başlı başına konu edinen ikinci çalışmadır. Yukarı da belirtildiği gibi ilki 1957 yılında Turhan Feyzoğlu, Arif Payaslıoğlu ve Albert Gorvine tarafından “Kaza ve Vilayetler Üzerine Bir Araştırma” adlı çalışma sayesinde her iki dönemde mülki idare amirlerine yönelik ortaya çıkan bulgular karşılaştırılabilecektir. 1957 yılındaki araştırmada öncelikle mülki idare amirlerinin toplumsal köken bakımından daha çok memur ailelerden geldiği tespit edilmiştir. 2002 yılındaki araştırmada ise, mülki idare amirlerinin daha çok çiftçi ve esnaf/tüccar ailelerden geldiği sonucu çıkmaktadır. Buna göre 1950'li yıllardan 2000'li yıllara geçen süre içerisinde mülki idare amirlerinin yetiştikleri aile bakımından sosyolojik görüntüsünün çeşitlendiğini belirtmek gerekmektedir. Mülki idare amirlerinin yetiştikleri yüksek okul bakımından ele alındığında, aradan geçen 40 yıl içerisinde Siyasal Bilgiler Fakültesi'nin ağırlığını koruduğunu göstermektedir. Buna göre, 1957 yılında valilerin % 81'i, kaymakamların % 60'ı Siyasal Bilgiler Fakültesi mezunuyken, 2002 yılında da içinde kaymakam ve valilerin ağırlı olduğu mülki idare amirlerinin % 74'ü yine SBF mezunudur. Emre ve

¹⁹⁵ Cahit Emre ve Metin Özoğurlu, Mülki İdare Bürokrasisinin Toplumsal Ekonomik Görüntüsü, **İyi Yönetişim Arayışında Türkiye'de Mülki İdarenin Geleceği** içinde, Türk İdari Araştırmalar Vakfı Yayınları, No:1, Ankara, 2002.

Özüğurlu araştırmalarının diğer kısımlarında değişen kamu yönetimi ve kamu hizmeti anlayışının mülki idare amirleri bakımından nasıl algılandığını ortaya koyarak, küreselleşme ve Avrupa Birliği'ne adaylık sürecinin etkilerini ortaya koymaktadırlar.

İkinci gruba ait son çalışma ise 2006 yılında Nazan Özer tarafından “Küreselleşme ve Bürokratik Seçkinler”¹⁹⁶ adlı araştırmasıdır. Özer son dönemde iktisadi, sosyal ve siyasal bakımından etkileri hissedilen küreselleşme sürecinin Türk kamu yönetiminde yol açtığı dönüşümü, yönetici kesim üzerinden izlemeyi amaçlamaktadır. Özer'e göre çalışmanın odak noktası Türk kamu bürokrasisindeki üst kademe bürokratların, bir başka deyişle bürokratik seçkinlerin bakış açısından küresel-yerel etkileşiminin kamu bürokrasisi bağlamındaki sonuçlarının ortaya konmasıdır¹⁹⁷. Bu çerçevede Özer öncelikle, üst kademe yöneticilerinin toplumsal kökenleri, ardından küreselleşme bağlı olarak yaygınlaşan küresel örgütlerin ve değerlerin kamu bürokrasisine etkileri ve devletin işlevlerindeki değişime paralel olarak yeni bürokratik eğilim ve uygulamaya ilişkin düşünce, tutum ve davranışları ele alınmıştır.

2000'li yıllarla gelindiğinde kendisinden önceki dönemden farklı olarak araştırmacıların ilgileri küreselleşme ve yeni küresel değerlerin ulus devletinin yeniden yapılanma sürecinin etkilerine dönük olmuştur. Özer'in çalışması gibi Emre ve Özüğurlu'nun çalışması da küreselleşme olarak adlandırılan bu büyük dalganın etkilerini üst kademe yöneticileri açısından etkilerini anlamlandırmaya çalışmaktadırlar.

Üst kademe yöneticilerine ait üçüncü grup kapsamında yer alan araştırmalar diğer iki gruptaki araştırmalardan farklı olarak yönetsel alanın bürokratik kültürel değerlerini ortaya çıkarma amacı gütmektedirler. Bu kapsamda üçüncü grup araştırmaların iki örneği

¹⁹⁶ Nazan Özer, **Küreselleşme ve Bürokratik Seçkinler**, Lotus Yayınları, Ankara, 2006.

¹⁹⁷ Nazan Özer, a.g.e., s. 2.

vardır: Cemil Cem'in "Kamu Kesiminde Üst Düzey Yöneticiler" ve Şükrü Özen'in "Bürokratik Kültür I: Yönetimsel Değerlerin Toplumsal Değerleri".

Üçüncü grup araştırmaların ilki, Cemil Cem'in "Kamu Yönetiminde Üst Düzey Yöneticiler"¹⁹⁸ adlı araştırmasıdır. Cem'in araştırması diğer tüm çalışmalardan bir takım farklılıklar içerir. Bu farklılıklardan biri, üst kademe yöneticilerini ve/veya idareyi devletin iktisadi, toplumsal ve siyasal düzeninden etkilenen bir unsur olarak ele almamaktadır. Buraya kadar sıralanan araştırmalarda idarecilerin ve idare, modernleşme, iktisadi kalkınma, çok partili siyasal düzen gibi bir takım faktörlerden "etkilenen" unsurlar olarak kabul edilmekteydi. Ancak Cem'in çalışmasında, üst kademe yöneticileri yönetsel nüfus içerisindeki yer alan bir kesim olarak değerlendirilmektedir. Çalışmanın amacı, yöneticilerin üstlendikleri işteki yetkinliğinin ölçülmesidir..

Şükrü Özen'in "Bürokratik Kültür I: Yönetimsel Değerlerin Toplumsal Temelleri"¹⁹⁹ adlı çalışması, üst kademe yöneticilerinin toplumsal kültürel etmenlerle açıklamaya çalışan sosyolojik kökenli araştırma niteliğindedir. Özen bürokratların siyasal, kamusal ve yönetsel olmak üzere farklı alanlardan oluşan bir görev çevresinin odak noktasında olduğu için, bu üç alana ilişkin değerlerini betimlemeyi ve açıklamayı amaçlamıştır. Özen bürokratların yöneticisi olduğu örgütteki çalışanlarla ve diğer kamu kurumlarının yöneticileriyle olan ilişkilerini kapsayan yönetsel alanı bu ilk çalışmanın konusu olarak belirlemiştir²⁰⁰. Bu amaçla Özen'in araştırmasının amacı "bürokratik kültürün bir parçası olan yönetsel değerler sistemini betimlemek ve bu değerler sistemi içindeki çeşitliliği,

¹⁹⁸ Cemil Cem, **Türk Kamu Kesiminde Üst Düzey Yöneticileri**, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, No:153, Ankara, 1976.

¹⁹⁹ Şükrü Özen, **Bürokratik Kültür I:Yönetimsel Değerlerin Toplumsal Temelleri**, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, No:272, Ankara, 1996.

²⁰⁰ Seçilmiş politikacılarla olan ilişkileri kapsayan siyasal alan ile genel olarak toplumla ve söz konusu kamu politikasıyla ilgili çıkar gruplarıyla ilişkilerini yani kamusal alan üzerine yürüteceği araştırmayı ikinci bir çalışmaya bırakmıştır.

bürokratların toplumsallaşma süreçleri arasındaki farklılıklar aracılığıyla açıklamak” olarak belirtmektedir²⁰¹. Özen yönetsel değerler sistemi olarak yetkecilik, benmerkezcilik, adanmacılık ve pragmatizm olarak dört temel boyut belirlemiştir. Bu dört temel değer boyutu ile ilişkilendirilecek davranış ve inanç biçimlerini yorumlayarak bürokratların bürokratik kültürel eğilimlerini saptamaktadır. Ayrıca bürokratların dört temel değer boyutundaki eğilimlerinin nedenlerini bürokratların içinde yetiştiği çevresel koşullar bakımından da değerlendirerek toplumsal, örgütsel, eğitimsel ve biyolojik etmenlerle açıklamaktadır.

Özen’in bürokratlara ilişkin yönetsel değerlere ilişkin bulguları, 1961-1965 yılları arasında Ankara’daki Birleşik Amerika “Milletlerarası Kalkınma Örgütü”nde kamu yönetimi danışmanı olarak görevde bulunan Richard Podol’un 1967 yılında Amme İdaresi Bülteni’de de yayınlanan “Bir Yabancı Gözüyle 21. Yüzyıl Ortasında Türk Kamu Yöneticisi”²⁰² adlı çalışmasında öne sürdüğü gözlemlerden birtakım farklılıklar taşımaktadır. Görgül verilere dayanmamakla birlikte yayınlandığı dönemde basının ve Türk kamu yöneticilerinin ilgisini çeken raporun Türk bürokratlarının yönetsel kültürel değerlerine ilişkin çıkarsamalar, Özer’in 1997 yılında yayınlanan çalışmasının sonuçlarından farklıdır. Podol’un raporunda Türk yöneticilerinin portresi pek de olumlu gözükmemektedir. Podol’a göre, Türk yöneticilerinin kişisel özelliklerinden bazıları şunlardır: “Türk yöneticilerinin iş başarıma eğilimi zayıftır. Türk yöneticiler son derece

²⁰¹ Şükrü Özen, Bürokratik **Kültür I: Yönetsel Değerlerin Toplumsal Temelleri**, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, No:272, Ankara, 1996, s. 1.

²⁰² Richard Podol, “Bir Yabancı Gözüyle 21. Yüzyıl Ortasında Türk Kamu Yöneticisi” (Çev. Cahit Tutum), **Amme İdaresi Bülteni**, No:10, Şubat 1967, s. 10-15.

merkezcidir. Rütbe ve mevkiye çok önem verir.” Podol, Türk yöneticilerinin kişisel özelliklerine dair tespitlerini daha ayrıntılı olarak şöyle ifade eder²⁰³:

Türk yöneticilerinin yeni metotları uygulamada yavaştır, pasif kalarak büyük kararları üst makamlara bırakır ve çekingenlik ve eleştiriye maruz kalma tehdidi onların iş başarma eğilimini zayıflatmaktadır. Yöneticilerin yetkilerini aşağı kademelere bırakmada isteksizdirler. Bir kararın alınmasını, bir sürü inceleme ve imza merasimine bırakarak karar verme yetkisini ellerinde toplamaktadırlar. Geleneksel yönetici tipi kudretli, sıkı, bağırılmaktan ve hatta gerekirse daya atmaktan çekinmeyen bir insan olarak tasvir edilir. Bu seçkinler zümresi, kapalı bir grubun bilinen eğilimlerini benimsemiş görünmektedir. Türkiye’de belli öğretim kurumlarını bitirmiş olma şartı ve hizmete almada tekelci zihniyet, yönetimde ilerlemeyi ve gelişmeyi sınırlandıran etkenler olmaktadır.

1960’lı yıllarda Podol’un gözünden ortalama yönetici tipi, üstlerine karşı adanmacı, astlarına yetki devretmekten kaçındığı gibi onlara karşı serttir. Özen’in 1997 yılındaki araştırmasının bulgularına göre ortalama bürokrat tipi, ast-üst ilişkilerinde esnek, yakın ve hoşgörülü tutumları benimsemiş, görev çevresine ilişkin gelişmeleri bireysel değil, çalışma arkadaşlarıyla ortaklaşa belirleme ve korunma ve kollama güdüsüyle kolektif unsurlara (örgüt, grup, yazılı kurallar) adanma eğilimi yüksektir²⁰⁴. Podol’un yöneticilerin üstlerine karşı adanmacılığı yönündeki iddiası Özen’in bulgularında Türk yöneticilerinin adanmacılığını doğrulamaktadır ancak yöneticiler üstlerine değil, örgütün yazılı kurallarına riayet şeklindeki adanmacılığı söz konusudur. Yine Özen’e göre, yöneticiler bir yandan üstlerine ve astlarına karşı mesafeliyken diğer yandan yumuşak ve

²⁰³ Richard Podol, a.g.m., s. 12-15.

²⁰⁴ Şükrü Özen, Bürokratik **Kültür I: Yönetimsel Değerlerin Toplumsal Temelleri**, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, No:272, Ankara,1996, s. 244.

hoşgörülü tutumlara yönelmekte ve elindeki yetkeci gücü kullanmaktan çekinmektedirler. Özen bu durumu bürokratların tatlı-sert babacan (pederşahi) yönetici tipine yakın olmasından kaynaklandığını ileri sürmektedir. Yine Podol'un Türk yönetici sınıfının belli okulda öğrenim görmüş kimselerden oluştuğu ve dolayısıyla belli bir kesime açık oluşu yönündeki görüşü hem Özen'in hem de Şaylan'ın tespitlerinden ayrılmaktadır. İlk olarak çok partili siyasi düzene geçildiği 1946 yılından itibaren yüksek öğrenim öncesi okullar olan liselerin sayıca hızla artması ile birlikte üç büyük il dışında ilk gençlik yıllarını geçiren gençlerin sayısı Siyasal Bilgiler Fakültesi'nde artmış, bu da dolaylı olarak gençlere kamuda yöneticiliğin kapılarını açmıştır. Dolayısıyla yöneticilerin belli okullarda yüksek öğrenim görenler arasından seçilmekle beraber yaygınlaşan lise sayesinde belli bir kesime özgü kapalı grup olarak kalmamıştır. İkinci olarak iktisadi kalkınma hamlesi ile kamuda geleneksel bürokrasinin dışında teknik eğitim kökenli kişiler, idarede yönetici olarak görev almaya başlamışlardır. Şaylan da 1974 yılındaki araştırmasında teknik eğitim kökenli yöneticileri ayrı bir grup olarak almaktadır. Buradan, Podol'un devlet memurluğunun herkese açık olmadığı yönündeki eleştirilerini zayıflamaktadır. Yabancı araştırmacıların ardından üst kademe yöneticiliği konusunda Türk araştırmacı/akademisyenler tarafından yapılan çalışmalar, ilk çalışmaların bulgularının geçerliliğine dair test yapma imkânı sunmaktadır.

Üst Kademe Yöneticilik Araştırmaları

Araştırmanın Adı	Araştırmacının Adı	Yıl	Araştırma Başlıkları
Yetişen İdareciler	A. T.J. Matthews	1955	*Sosyal köken ve eğitim *Meslek algısı *Devletin rolü *Uluslar arası İlişkiler ve iktisadi gelişmeler
SBF 1946-1955 Mezunları Hakkında Bir Araştırma	Fahir Armaoğlu Gurthie Birkhead	1956	*Sosyal köken ve eğitim *Memuriyet statüsü *Fakülte hakkında görüşler
Kaza ve Vilayetler Üzerine Bir Araştırma	Turhan Feyzoğlu Arif Payaslıoğlu Albert Gorvine	1957	*Sosyal köken ve eğitim *Memuriyet *Mülki idare amirliğinin yetki ve sorumluluk alanı
Türk Siyasal Eliti	Frederick W. Frey	1965	*Sosyal Köken ve eğitim *Modernleşme *İktisadi, sosyal ve siyasi değişime bakış
Türk Devlet Memurlarının Toplumsal Eğitsel Kaynakları	C. H. Dodd		* Sosyal köken ve eğitim * Meslek algısı * Mesleki devingenlik
Modernleşmenin Yöneticileri: Türkiye’de İdare ve Elitler	Leslie Ross	1971	*Sosyal köken *Modernleşme *Endüstrileşme ve sosyal dönüşüm *Kurumlar arası rekabet ve yarışma
Bürokratik Yönetim Geleneği	Metin Heper	1974	*Sosyal köken ve eğitim *Modernleşme *İktisadi, sosyal ve siyasi değişime bakış
Türkiye’de Kapitalizm, Bürokrasi ve Siyasal İdeoloji	Gencay Şaylan	1974	*Sosyal köken ve eğitim *İktisadi liberalleşme *Uluslar arası kurumlara bakış *Siyasi eğilim
Türkiye’de Kesimler arası İnsan Gücü Hareketliliği	Doğan Canman	1975	*Sosyal köken ve eğitim *Memuriyet statüsü ve itibarı *Kamu kurumlarından özel kesime geçişlerin neden ve sonuçlar
Kamu Kesiminde Üst Düzey Yöneticiler	Cemil Cem	1976	*Yöneticilerin nitelikleri *Yöneticilerin zaman kullanımı *Yöneticilerin işlevsel görevleri
Bürokratik Kültür I: Yönetimsel Değerlerin Toplumsal Temelleri	Şükrü Özen	1996	*Yönetimsel değerler *Yönetimsel değerlerin kökenleri
Mülki İdare Bürokrasisinin Toplumsal Ekonomik Görüntüsü	Cahit Emre Metin Özüğurlu	2002	*Sosyal köken ve eğitim *Yönetim kültürü ve davranış kalıpları
Küreselleşme ve Bürokratik Seçkinler	Nazan Özer	2006	*Sosyal köken ve eğitim *Mesleki durum *Küreselleşme ve bürokrasi *Küresel Örgütlerle işbirliği durumu ve düzeyi

B. Üst Kademe Yöneticilik Araştırmalarında Seçilen Örneklem ve Toplumsal

Köken

Üst kademe yöneticilerine dair yapılan araştırmaların bulguları, onların esas aldıkları üst kademe yöneticiliği tanımı veya tasviri ile üst kademe yöneticilerin hangi toplumsal kaynaklardan seçildiği bakımından ele alındığından, yukarıda sayılan araştırmaların tamamı konu edilmiştir. Bu sebeple, çalışmanın bu kısmında araştırmaların hepsinde temel oluşturan araştırma konusu olan “Üst kademe yönetici kimdir?”, “Üst kademe yöneticilerin görevleri nelerdir?”, “Üst kademe yöneticileri hangi toplumsal kaynaklardan seçilmektedir?”, “Üst kademe yöneticilerinin eğitim durumları ve mezun oldukları okullar hangileridir?” şeklindeki sorular yanıtlanmış olacaktır. Bu kısımda araştırmaların tümü konu edileceği için yayın tarihine göre incelenecek, son kısımda araştırmalar bulguları itibariyle karşılaştırılarak üst kademe yöneticilerinin yakın dönem tarihi gelişimi belirgin hale gelecektir.

1955 tarihinde yayınlanan A.T.J. Mathews’in Yetişen İdareciler adlı araştırmasında üst kademe yöneticiliğine dair bir tarif veya tasnife rastlamak mümkün değildir. Çünkü çalışmanın amacı itibariyle üst kademe yöneticiliğe hazırlanan 5-10 senelik memuriyete sahip genç idareciler ile devlet memurluğuna girmeye aday memurlar, araştırmanın konusunu oluşturmaktadır. 1945’ten sonra devlet memurluğuna giren ve yakın gelecekte üst kademe yöneticisi olacak genç idareciler ile 1955 yılından sonra memuriyete girecek ve geleceğin üst kademe yöneticiler, araştırmada karşılaştırılmaktadır. Her ne kadar Mathews, üst kademe yöneticisi tanımı veya betimlemesi yapmasa da, genç idareciler olarak seçtiği örneklemin TODAİE’ye kayıtlı merkezi idarede çalışan memurlardan

seçilmesi itibariyle üst kademe yöneticiliğine ilişkin olarak sahip olunması gereken kriterleri vermektedir. Buna göre Mathews araştırma örneklemini, TODAİE'ye kayıtlı memurlardan ve Siyasal Bilgiler Fakültesi öğrencilerinden seçmektedir. Diğer bir ifade ile geleceğin üst kademe yöneticileri merkezi idarede görev alan ve Siyasal Bilgiler Fakültesi'nde öğrenim görmüş kişiler arasından seçilecektir. Mathews'in üst kademe yöneticilerin toplumsal kökenlerine ilişkin olarak baba mesleğine bakıldığında genç idarecilerin babaları mesleki eğitim gösteren üniversitelere devam etmiştir. Ayrıca geleceğin üst kademe yöneticileri adayları olan SBF öğrencilerinin babaları arasında genç idarecilere nazaran daha fazla ilkokul mezunu bulunmaktadır. Mathews'in toplumsal kökene ilişkin cevapları yorumlandığında, genç idarecilerin müstakbel idarecilere göre daha seçkin bir kesime mensup oldukları sonucuna varılabilir. Toplumun daha fazla tahsil görmüş tabakasının oğulları da aynı mesleki hayata devam etmektedir. Bunda 1945 ve devamında memuriyetin, eğitim olanaklarının -özellikle lise sayısının diğer şehirlerde az olması- sınırlı olması itibariyle üç büyük şehirde yaşamının daha avantajlı olmasının etkisi büyüktür. Müstakbel idareciler arasında şehir ve kasabalarda büyümüş olanların oranının arttığı sonucu da bu bilgiyi destekler niteliktedir.

Birkhead ve Armaoğlu'nun 1946-55 mezunları üzerinde yaptığı araştırmada da üst kademe yöneticiliğine dair açıklamadan yoksundur. Araştırmanın örneklemini, Mathews'da olduğu gibi geleceğin yönetici adaylarından oluşmaktadır. Toplumsal köken bakımından araştırmanın bulgularına göre Siyasal Bilgiler Fakültesi mezunlarının büyük bir kısmı (%87,40) şehirden gelmektedir. Mezunların en fazla tesiri altında kaldıkları çevre şehir kültürüdür. Baba mesleği bakımından SBF mezunlarının babaları arasında hakim meslek grubu, memuriyettir. SBF mezunlarının yaklaşık üçte birinin ortaokul ve/veya lise

öğrenimlerini parasız yatılı okullarında okumuş olmaları da toplumun o dönemdeki ekonomik koşullarına paralel olarak büyük ölçüde orta halli ailelere mensup oldukları görüşünü desteklemektedir.

Frey'in 1920-1957 arası dönemde Türkiye'nin ulusal elitlerini konu edildiği çalışmasında yönetsel elit, merkezi idarenin tepesinde çalışan yöneticiler olarak adlandırılmaktadır. Orta ve lise öğrenimi görmüş memurlardan yüksek öğrenim ile ayrılan ulusal yönetsel elit, merkezi idarede görev yapmaktadır. Frey, eğitimi egemen elitin içinde yer alan yönetsel elit- siyasal elit özdeşliğinin tek parti dönemine bağlamaktadır. Frey'in araştırmasının bulgularına göre Türkiye'de bürokratlar toplumun genelinden yüksek eğitimi ve statüsü ile ayrılmaktadır.

Dodd'un 1965 yılında yayınlanan araştırmasında, bakanlıklarda en yüksek üç idari kademe çalışan memur, teftiş ve danışma görevlileri, üst kademe yöneticileri olarak kabul edilmiştir. Buradan hareketle Dış İşleri ve Milli Savunma Bakanlığı'nın merkezi idaresinde çalışan üst kademe devlet memurları, araştırmanın örneklemini oluşturmuştur. Sosyal köken bakımından üst kademe yöneticilerinin babalarının % 23,5'i, büyük babaların % 12'si devlet memurudur. Sosyal kökene ilişkin tespitte önem oluşturan diğer bir konu ise, üst kademe yöneticilerin ilk gençlik yıllarını Ankara, İstanbul ve İzmir'de geçirmiş olmaları ve yine bu üç şehirde yüksek öğrenimlerini tamamlamalarıdır. İlk üç araştırmadaki bulgulara ilave olarak Dodd'un araştırmasında hukuk ve siyasal bilimler dışında teknik eğitim veren fakültelerde öğrenim görmüş yöneticilerin varlığı da dikkat çekmektedir. Böylece üst kademe yöneticiliği görevinin 1960'lı yıllardan itibaren geleneksel yönetici formasyonun (hukuk ve siyasal bilimler) dışında öğrenim gören yöneticilere de açıldığı görülmektedir. Dodd'un araştırmasının bulguları, 1950'li

yıllardan itibaren devletin kalkınmacı fonksiyonuna ağırlık verildiğini ve bunun personel örgütlenmesi bakımından da yer ettiği görüşünü desteklemektedir.

Albert Gorvine, Turhan Feyzoğlu ve Arfi Payaslıoğlu'nun Kaza ve Vilayetler Üzerine Bir Araştırma adlı çalışmalarında mülki idare amirleri olan kaymakam ve valiler, kamusal politikaların yerel düzeydeki uygulayıcıları olarak kabul edilmiştir. Diğer bir ifade ile vali ve kaymakamlar, buldukları il veya ilçenin üst kademe yöneticileri olarak kabul edilmiştir. Mülki idare amirlerinin yetiştikleri iller bakımından dikkat çeken önemli bir nokta, vali ve kaymakamlar arasında herhangi bir bölgeye yönelik bir yoğunluk söz konusu değildir. Mülki idare amirlerinin baba mesleği bakımından halen devlet veya başka kamu kurumunda çalışanların oranı, emekli olanlar da içerisine alındığında oldukça yüksek bir orana ulaşır. Buna göre mülki idare amirlerinin % 39,8'i memur ailelerden gelmektedir. Mülki idare amirlerinin mezun oldukları okullar arasında kaymakamların % 81'i, valilerin % 60'ı A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi'nde yetişmişlerdir. 1957 yılında, mülki idare amirlerinin toplumsal köken bakımından belli bir il veya bölgede toplanmadığını, ancak genellikle memur ailelerden geldiklerini ve ağırlıklı olarak A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi'nde öğrenim gördüğünü söylemek mümkündür.

Ross'un 1971 yılında yayınlanan çalışması da hem Frey'in hem de Mathews'in bulgularına benzerdir. Ross da üst kademe yöneticisi olarak Siyasal Bilgiler Fakültesi mezunu olan ve merkezi idarede görev alan memurları, üst kademe yöneticisi olarak kabul etmektedir. Özellikle İçişleri, Maliye ve Dış İşleri Bakanlıkları'nda görevlendirilen memurlar üst kademe yöneticileri olarak, araştırmada yer almaktadır. Roos da kendinden önceki araştırmanın bulgularına paralel olarak üst kademe yöneticilerinin yarıya yakının

(% 55) memur ailelerden geldiğini ortaya koymaktadır. Yöneticilerin hemen hepsi üç büyük şehir olan İstanbul, Ankara ve İzmir’de yüksek öğrenimlerini tamamlamışlardır.

Gencay Şaylan 1974 tarihli çalışmasında kendinden önceki araştırmalardan farklı olarak üst kademe yöneticilerini görevleri itibariyle tasvir eder. Buna göre “kamu politikasını tayin eden, yöneten, programlaştıran ve yürüten” kişiler üst kademe yöneticileri olarak kabul edilmiştir. Şaylan araştırmada bu kriteri esas alarak geleneksel bürokratları temsil etmesi sebebiyle Danıştay, Maliye Bakanlığı ve İçişleri Bakanlığı’nda görev yapan üst kademe yöneticileri ile geleneksel olmayan tipte devletin yeni teknik ve ekonomik faaliyetlerini yürüten kurumlarını temsil eden Devlet Su İşleri, Etibank ve Türkiye Kömür İşletmeleri yöneticilerini, örneklem olarak kabul edilmiştir. Şaylan’ın araştırmasını toplumsal köken bakımından değerlendirildiğinde bürokratların büyük bir bölümünün (% 67,5) yine memur ailelerinden gelmektedir. Geleneksel bürokrat grubunun yarıya yakınının (% 47,5) büyükbabaları da devlet memurudur. Mühendislik eğitimi alan teknokrat grubunun yarısı memur ailelerinden gelmekte iken, diğer bir bölümü ise esnaf ve zanaatkâr kesimine dâhildir. Teknokrat grubun çoğunlukla alt ve orta alt tabakadan geldiği söylenebilir.

Heper’in Şaylan’la aynı yıla rastlayan çalışması 1945-60 yılları bürokratik elitini konu alır. Heper üst kademe yöneticisi olarak bir betimleme yapmamaktadır. Heper araştırmanın örneklemini Maliye, İç İşleri, Bayındırlık ve Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlıkları’nda müsteşar, müsteşar yardımcısı, genel müdür, müdür, bakanlık teftiş kurulu başkanı, bakanlık düzeyinde danışman ve valilerden oluşturur. Heper’in böylece merkezi idarenin hiyerarşik yapısı içerisinde en üst mevkilere gelmiş memurları üst kademe yöneticisi olarak kabul ettiği sonucu çıkarılabilir. Ancak Heper’in “vali”leri de üst

kademe yöneticisi olarak kabul etmesi, diğer araştırmalarda belirgin olmayan bir anlayışı yansıtır. Bu çalışmanın kapsamı içerisinde kamu politikalarını yerel düzeyde yürütmeleri sebebiyle mülki idare amirleri st kademe yöneticisi tanımını içerisinde sayılmışsa da, özellikle mülki idare amirliği üzerine yoğunlaşan araştırmalar dışında diğerlerinde böyle bir saptama yoktur. Kısaca Heper, mülki idare amirlerini de st kademe yönetici olarak saymaktadır. Heper araştırmada st kademe yöneticilerinin toplumsal kökenlerine dair soru başlığı koymamakla birlikte teknik alan olması sebebiyle Bayındırlık ve Sağlık Bakanlığı yöneticilerinin teknik eğitim veren fakültelerde, diğerlerinin ise hukuk ve siyasal bilgiler fakültelerinde öğrenim grdğne ilişkin bulgularını sunmaktadır.

Canman'ın kamu kesiminden özel kesime geçen yöneticileri konu aldığı çalışmasında, kamuda görev yapan st kademe yöneticiliğinin tanımını yapmamaktadır. Araştırma rneklemini A.. Siyasal Bilgiler Fakültesi mezunu ve devlet örgütlenmesinin merkez teşkilatında görev yapan yöneticilerden oluşmaktadır. Canman araştırmasında toplumsal kökene ilişkin sorulara yer vermemiştir.

Cem 1976 yılındaki çalışmasında öncelikle st kademe yöneticisi kimdir sorusuna yanıt aramaktadır. Cem'e göre st kademe yöneticisi, bulunduğu kamu kuruluşunun sıradzenin "hiyerarşik yapısının" en st düzeyinde veya belli bir sınıra kadar st düzeyinde görev yapan, statü açısından yasalarda belirli görev unvanlarına sahip, belli atanma biçimiyle atanan, taşıdığı nitelikler ve grdđđ işler devlet için taşıdığı önemle orantılı olarak maaş alan genellikle de yüksek öğrenim görmüş kişidir. Cem bu tanımdan hareketle, araştırmada genel ve katma btçeli kuruluşlarda kamu iktisadi teşekküllerinde görev yapan müsteşar, müsteşar yardımcısı, genel müdür, vali, daire başkanı, bölge müdürü, büyükelçi, hukuk mşavirini st kademe yöneticisi olarak kabul eder. Cem

araştırmada toplumsal kökene ilişkin soru ve bulgularını ayrı bir başlık altında incelememektedir.

Özen'in üst düzey bürokratların yönetsel değerlerini belirleyerek bu değerlerin oluşum sürecini ve temel etmenlerini açıklamayı hedefleyen araştırmasında, üst kademe yöneticisi iki faktör göze alınarak ortaya konmuştur. Birincisi, üst kademe yöneticisinin çalıştığı kurumdur. Daha açık bir ifade ile yürütme organı kapsamı içinde devleti ve ülkeyi yönetmek anlamında hayati rol oynayan kurumlar olarak bakanlıklar ve bağlı/ilgili kuruluşlar bakımından bir ayrıma gidilmiştir. İkinci olarak söz konusu kuruluşların en üst yönetim ve ana hizmet birimlerinin oluşturduğu bütüncül yapı içerisinde ilk üç örgütsel düzeyde bulunan atanmış yöneticiler, üst kademe yöneticileri olarak kabul edilmiştir. Özen araştırmasında hem yöneticilerin pozisyonu hem de içerisinde yer aldıkları kurumun devleti ve ülkeyi yönetmek bakımından diğerlerine göre daha etkin olan kurumları ve onların yöneticilerini esas alan bir araştırma yürütmüştür. Bu doğrultuda Özen, bürokratların yönetsel alanda sergiledikleri tutum ve davranışlarını şekillendiren yönetsel değerleri tanımlarken, bürokratların bu temel değerler bazında eğilimlerini toplumsal, eğitimsel etmelerin de içinde olduğu bir takım faktörlerle ilişkileri bakımından ele almıştır. Dolayısıyla Özen diğer araştırmalarda olduğu gibi toplumsal kökene ilişkin bulguları tek başına değerlendirmemiştir.

Cahit Emre, Tayfur Özşen, Metin Özüğurlu ve Koray Karasu'nun 2002 tarihinde yayınlanan araştırmalarında mülki idare amirliği konu edilmiştir. Çalışma mülki idare amirliğine ilişkin çeşitli başlıkları da içine almaktadır. Bu çalışmanın sınırları sebebiyle Metin Özüğurlu ve Cahit Emre'nin "Mülki İdare Bürokrasisinin Toplumsal Ekonomik Görüntüsü" adını taşıyan kısmı, üst kademe yöneticiliği üzerine yapılmış araştırmaların

kapsamına girmektedir. Emre ve Özüğurlu'nun araştırmasına göre mülki idare amirleri olan kaymakam, kaymakam adayı, mülki müfettiş, vali, vali yardımcısı, merkez valisi ve merkez örgütü yöneticileridir. Mülki idare amirlerinin baba meslekleri ise çiftçilik, askerlik, öğretmenliktir.

Nazan Özer'in 2006 yılında yayımlanan araştırmasında ise üst kademe yöneticileri, devlet örgütlenmesinin merkez teşkilatında yer alan ve kamusal politikaları belirleme, uygulama ve denetleme gibi görevleri yerine getiren yönetsel kesim olarak kabul edilmiştir. Toplumsal köken bakımından araştırmanın bulguları değerlendirildiğinde, üst kademe yöneticilerin baba mesleği bakımından kendinden öncekilere göre mesleki çeşitlilik gösterdiği ortaya çıkmaktadır. Baba mesleği bakımından memuriyet hala ağırlıklı olarak yer alsa da çiftçilik ve serbest meslekle uğraşanların varlığı da göze çarpmaktadır. Özer araştırmada ilk kez kadın bürokratlara ilişkin bulguları da göz önüne almaktadır. Üst kademe yönetici arasında sayıları erkek yöneticilere göre oldukça az olan kadın üst düzey yöneticilerin babalarının mesleği, erkek yöneticilerden farklı olarak ağırlıklı olarak devlet memurudur. Yüksek öğrenim bakımından da üst kademe yöneticilerinin yetiştiği temel okul olan Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi'nin yanında, Ortadoğu Teknik Üniversitesi ve Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi'nin kamuya yönetici yetiştiren kurumlar olmuşlardır. Özer'in araştırmasında dikkat çeken bir diğer yanı da, 1960'larda artan ve o yıllardaki araştırmalarda da belirgin bir şekilde hissedilen teknik eğitim alan bürokratların 2000'li yıllara gelindiğinde oranın bir hayli düşük olduğunun gözlenmesidir.

Üst kademe yöneticiliği üzerine yapılan araştırmalar üst kademe yöneticiliği tanımı ve/veya betimlemesi bakımından bir takım hususların öne çıktığı anlaşılmaktadır. Bir

kere, araştırmaların pek çoğunda üst kademe yöneticiliğinin kimliğini belirlemeye ilişkin unsurlar ortaya konmamıştır. Bununla birlikte araştırmaların hemen hepsinde üst kademe yöneticileri yüksek öğrenim görmüş, hatta ağırlıklı olarak yüksek öğrenimlerini A.Ü. Siyasal Bilgiler ve Hukuk Fakülteleri'nde tamamlamışlardır. 1960'ların başından itibaren mühendislik, tıp gibi teknik eğitim veren öğretim kurumlarının mezunları da kamuda en üst kademelere kadar yükselebilmekteyse de bunu değişen devletin yeni fonksiyonlar üstlenmesinin örgütsel sonuçları olarak değerlendirilebilir. Ancak genel olarak üst kademe yöneticileri yöneticilik becerisinin elde edildiği yüksek öğrenim kurumlarından mezun kişilerdir.

Araştırmalar toplumsal köken bakımından baba mesleği, ilk yerleşim yeri, lise ve yüksek öğrenim alanları gibi esaslar üzerinden ele alınmıştır. Erken tarihli araştırmalarda, eğitim olanaklarının sınırlı olması sebebiyle üç büyük şehir olan Ankara, İstanbul ve İzmir'de yetişen üst kademe yöneticilerinin oranı oldukça fazladır. Genellikle memur kökenli ailelerin çocukları, üst kademe yöneticileri olabilmektedir. Ancak 1970'lerin ortalarından itibaren lise sayısının artması ile birlikte diğer şehirlerde ilköğrenimi tamamlayan gençlerin de üst kademe yöneticiliğine kadar yükselebildikleri ortaya konmuştur. Yüksek öğrenimin niteliği bakımından hukuk ve siyasal bilimler alanında öğrenim görmüş olanların oranı, oldukça yüksektir. Hukuk ve siyasal bilimlerde öğrenim görenlerin yanında 1960'ların ortalarından itibaren mühendislik, mimarlık ve tıp gibi teknik alanlarda öğrenim görenler de eklenmiştir.

C. Üst Kademe Yöneticilik Araştırmalarında Ekonomik, Toplumsal ve Siyasal Değişim

Üst kademe yöneticiliği üzerine yapılmış araştırmaların bir kısmı, yönetsel elitin kamunun toplumsal, iktisadi ve siyasal dönüşümünde etkisini incelemektedir. Türk siyasi tarihinde özellikle Batılılaşma yönelimi ile toplumun eğitilmiş kesimi olan bürokratlar, modernleşmenin öncüleridirler. Osmanlıdan miras alınan bu yönelim, Cumhuriyet'te de devam etmiştir. Osmanlı'da olduğu gibi Türkiye Cumhuriyeti'nde toplumun Batı ile ilişki içerisinde olan, eğitilmiş sınıfı bürokratlardır. Bu yerleşik durum, üst kademe yöneticileri üzerine yapılmış araştırmalarda ele alınan konuların başında gelmektedir. Başta Frey ve Ross gibi yabancı araştırmacıların yanında Heper ve Şaylan'da araştırmalarını esas olarak bu yönetime ayırmışlardır. Böylece yönetsel elitin kamunun dönüşümündeki konumu ve rolünü incelemişlerdir.

Frey 1965 yılındaki çalışmasında, ağırlıklı olarak tek parti dönemi siyasal elitini konu edinmiştir. Frey dönemin egemen gücünü elinde bulunduranları eğitimsiz yığınlardan ayırarak ele almak gerektiğini vurgular. Diğer bir ifade ile Türk toplumu eğitilmiş olup olmamaya bağlı olarak iki sınıftan oluşur: Eğitilmiş egemen sınıf ve eğitimsiz yığınlar. Frey'e göre Batı tipi seküler eğitim almış kişiler devletin siyasal, iktisadi ve sosyal dönüşümünde etkili kesimdir. Bu kesim yalnızca siyaset yapıcılar olarak tanımlandığında eksik olur. Siyasilerin yani parlamento üyelerinin büyük bir kısmı, hukukçu ve bürokratlardan oluşuyordu. Bu sebeple Frey'e göre içerisinde siyasal elitinde olduğu eğitilmiş egemen sınıfta, yönetsel elit de yer almaktadır ve bunların toplamını daha genel bir ifade ile ulusal elit olarak nitelemek daha doğru olacaktır. Frey'in tespitlerine göre bürokratlar parlamentonun büyük çoğunluğunu oluştururken

1950'ye kadar bürokrasi profesyonel kamu görevlilerinden oluşan bir tür kapalı bir kurumdur. Meslektaşlarının politikacı sıfatıyla yaptıkları kanunları yönetsel elit bürokrat sıfatıyla yürütülmesini sağlamışlardır. Bürokratik siyasal elit kaynaşması aynı zamanda belli kilit noktalardaki bürokratların yürütmede yetkili oldukları gibi kanunların hazırlanmasında da etkili olduğunu göstermektedir.

Ross, Frey'in görüşlerini destekler şekilde, siyasal elit yönetsel elit birlikteliğine vurgu yapar ve yeni kurulan Cumhuriyet Türkiye'sinin çağdaşlık yolunda yönetsel elitin lokomotif rol üstlendiğini belirtir. Ross'a göre bunun başlangıcı Osmanlı'nın 18. yüzyılın yarısından itibaren devam eden modernleşme projesidir. Osmanlı Devleti'nde başlayan reformlar Cumhuriyet'te de radikal bir biçimde devam etmiştir. Ross tek parti dönemini çağdaşlaşmanın devlet eliyle ve bürokrasi aracılığıyla yasal, yönetsel ve sosyal reformların yürütüldüğü dönem olması sebebiyle Osmanlı Devleti'nin devamı niteliği olduğu görüşünü paylaşır. Yönetsel elitin konumunu değerlendiren Ross'a göre çok partili siyasal düzenin ekonomik açılımları da tek parti bürokrasisine direnç gösteren yeni siyasal eliti oluşturmuştur. Çok partili düzende siyasal iktidarı ele geçiren Demokrat Parti ile devletin iktisadi hayattaki rolü, yapılan kamu yatırımları ile artış göstermiş ve bunun sonucu olarak teknik eğitimden geçmiş yönetsel elit tek parti dönemi geleneksel bürokratik elite karşı konum elde etmiştir. Bu manada Dış İşleri, İç İşleri ve Maliye Bakanlıkları ve onların yöneticileri artık yalnız değildir. Devletin yeni hükümetle birlikte hız kazanan kalkınma hamlesinin gereği olarak ağır sanayi malları üreten devlet teşekkülleri yol, su, elektrik gibi alt yapı yatırımlarını yönetecek bürokratlara ihtiyaç duymuştur. Ross yeni durumda örgütler arası çatışmanın Türk siyasi ve idari hayatında etkili olduğunu belirtmektedir.

Kamunun dönüşümünde yönetsel elitin konumunu inceleyen bir diğer araştırmada Gencay Şaylan'a aittir. Şaylan, Batılı kapitalist devletin gelişiminde burjuva sınıfının öncülük etmesine karşın Türkiye, Mısır gibi modernleşme sürecine geriden takip eden ülkelerde eğitilmiş elit kesim olan bürokratların kapitalistleşme sürecinde hakim rol oynadığı yönündeki görüşü, tartışmaya açar. Şaylan'ın yönetsel eliti temsil eden bürokrat grup ile burjuvaziyi temsil eden girişimci grubu karşılaştırması, bir yönüyle kamunun dönüşümünde bu iki kesimin etkilerini ortaya koyacak bilgiye ulaşma amacını güder. 1974 yılında yayınlanan araştırma, dönemin kalkınma felsefesine ve uygulamasına yönelik bakışı ortaya koyar. Şaylan'a göre geleneksel bürokrasinin maddi ve statü grubu olarak gerilemesinin hükümetin ekonomi politikasındaki büyük değişiminin sonuçlarından biridir. Şaylan'ın bulgularına devam etmeden önce geleneksel bürokrasinin söz konusu dönemde statü grubu ve maddi olarak itibar yitimini daha da açmak gerekmektedir.

Demokrat Parti döneminde tek parti dönemi bürokrasisinin gücünü kırmaya yönelik olarak bir takım uygulamaları söz konusudur. DP iktidarı tarafından alınan, "bakanlık emrine alma", "re'sen emekliye sevk etme", "hükümet işlemlerine karşı Danıştay yolunu kapama" gibi yasal önlemler, esas olarak eski iktidarla bütünleşmiş yüksek düzeydeki bürokratlara karşı yöneltilmiş eylemlerdir²⁰⁵. Demokrat Parti, yasal düzenlemelerle geleneksel bürokratlar ile teknik-ekonomik bürokratlar arasında maaş ve yasal haklar bakımından teknik-ekonomik bürokratlar lehine farklılaşmaya gitmiştir. Bürokrasinin bu yeni kesimi için kazanılan ayrıcalıklar yoğun dış geziler vb. gibi olanaklar yanında maaş sisteminin farklılaşmasında kendini gösterir. Örneğin 7244 sayılı Yasa'dan sonra

²⁰⁵ Gencay Şaylan, "Cumhuriyet Bürokrasisi" **Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi**, Cilt: 2, İletişim Yayınları, 1983, s. 305.

geleneksel kamu hizmetlerinde çalışan en yüksek dereceli bürokratların brüt maaşı 2.000 TL iken aynı düzeydeki “teknik personelin” brüt maaşı 3.540 TL olmuş, ayrıca ikramiyelerle takviye edilmiştir. Farklılaşmanın doğal sonucu, bürokrasinin tek biçimliliğinin ortadan kalkması ve geleneksel bürokrasi ile ekonomik işlevli bürokrasi arasında bir gerilimin ortaya çıkmasıdır²⁰⁶.

Şaylan'ın araştırmasında Danıştay, Maliye ve İç İşleri Bakanlığı'na mensup geleneksel bürokratlar olarak nitelendirilen grup, hükümet politikalarına ve onların yapıcıları olarak hükümette karşı temkinli yaklaşmaktadırlar. Geleneksel bürokratlar, ekonomik politikaya karşı olmazken aksine ekonomik kalkınmanın en ideal şekilde partisiz bir düzenle sağlanabileceğine yönelik kanaat taşımaktadırlar. Çok partili hayata geçişle birlikte siyasal iktidarın değişmesine rağmen geleneksel bürokratların siyasal iktidara karşı şüpheli tavrı devam etmiştir. Şaylan'ın 1974 yılındaki araştırması bunun göstergelerinden biridir.

Heper de Şaylan gibi çok partili siyasal düzene geçiş sürecinde ve devamında (1945-60) bürokratik elitin kamunun siyasal, ekonomik ve toplumsal dönüşümünde belirleyici olan siyasal düzene ve etkin rol oynayan siyaset yapımçılarına yönelik bakışını ortaya koyabilmek için araştırmasını dört ana soru etrafında kurgulamaktadır. Birincisi, temel siyasal kararların alınmasına kimlerin katılması gerektiği yönündeki eğilimi saptamaktır. İkincisi, siyaset yapımçılarının niteliklerinin nasıl algılandığıdır. Üçüncü ise, siyaset yapımının temel kriterleri ne olmalıdır sorusu etrafında şekillenmektedir. Dördüncüsü, sivil bürokrasinin siyaset yapımındaki rolüne dair eğilimini ölçmektedir. Bu sorular etrafında araştırmanın bulgularını ele almak gerekirse ilk olarak bürokratik elit, ideal olarak demokrasiyi en iyi yönetim biçimi olarak gördüklerini belirtmek gerekir.

²⁰⁶ Gencay Şaylan, a.g.m., s. 305.

Ancak bürokratik elite göre Türk siyasal hayatında yer alanlar olgunluk, hoşgörü gibi değerleri taşımaktan uzaktır. Eğer en liyakatli, tecrübeli ve üstün eğitim görmüş olanlar seçilebilse ancak o zaman demokratik yönetim biçiminin var olabileceğine yönelik kanaat ortaya çıkmaktadır. Demokrasinin aynı zamanda bir disiplin rejimi olarak gören bürokratik elit, siyaset yapımını bu işin uzmanlarına bırakılmasından yanadır. Bürokratların demokratik yönetim biçimine yalnızca ilke olarak bağlı oldukları ve seçkin yönetimine meyil gösterdikleri söylenebilir. İkinci olarak, bürokratik elitlere göre siyaset yapımıcılar milli birlik ve beraberliğe ve milli çıkarlara duyarlı olmalıdır. Bürokratik elite göre yüksek eğitim ve tecrübe ile birlikte sağlam karakter, dürüstlük, inanç ve samimiyet gibi özelliklere, siyaset yapımıcıları mutlaka sahip olmalıdırlar. Üçüncü olarak, bürokratik elite göre siyaset yapımının temel kriterleri laiklik, halkçılık, devrimcilik gibi Atatürkçü ilkeler ile birlikte bilimsel esaslar ve halkın siyasi isteklerdir. Son olarak bürokratik elitler, sivil bürokrasinin idari sorunlara oranla siyasal sorunlardan daha çok sorumlu görmektedirler. Mevcut durum bürokratların idari verimden çok siyasal etkinliğe önem verdiğini göstermektedir. Bu bağlamda çok partili hayatın bürokratik elitin yönetim geleneğini ve sorumluluğunu ne derece terk ettiği ve sınırlı olsa da çıkarıcılığı ve fırsatçılığı ön plana alıp almadığına ilişkin bulgular bürokratik yönetim geleneğinin devam etmiş olduğunu destekler niteliktedir. Ancak bir ülkede entelektüeller memleketin sorunlarından kendilerini sorumlu hissetmemeleri halinde ülkenin kaderinin yetersiz kişilerin özellikle de dini fanatiklerin elinde kalacağını beyan etmektedirler. Ancak üst kademe yöneticilerin, kendilerini hükümet politikasını tayininden ve tespitinden sorumlu gör(e)medikleri anlaşılmaktadır. Memuriyet hayatında sorumlu bir mevki işgal etmekten

büyük haz duymalarına rağmen siyasiler yüzünden bu tatminin daha yüksek olmasına imkân olmadığını belirtmişlerdir.

D. Üst Kademe Yöneticilik Araştırmalarında Küresel Etkiler

Üst kademe yöneticileri üzerine yapılan araştırmalarda yer alan kamu yönetiminin yeniden yapılanması sürecine küresel etkilerini ortaya koymak gerekmektedir. Böylece üst kademe yöneticilerinin uluslar arası ilişkiler bakımından artan iktisadi ve siyasi işbirliklerine ve bunların kamu yönetiminin yapılanmasına getirdiği değişimin nasıl algılandığına ilişkin bilgiye ulaşmak mümkündür. Özellikle Türkiye'nin NATO'ya üyeliği, o zamanki adıyla Avrupa Ekonomik Topluluğu'na üyelik süreci ile birlikte devamında küreselleşme ve neo liberal politikaların Türk siyasi ve idari düzenine yönelik değişimi, üst kademe yöneticilerin gözünden takibi yapılabilir. Bu amaçla Matthews'in 1955 yılındaki araştırması, Gencay Şaylan'ın 1974 yılındaki araştırması, Cahit Emre ve Metin Özuğurlu'nun 2002 yılındaki mülki idare amirlerine yönelik araştırması ve Nazan Özer'in 2006 tarihli Küreselleşme ve Bürokratik Elitler adlı araştırması incelenebilir.

Matthews'in idarede yaklaşık olarak 10 yıldır çalışan idareciler ile gelecekte kamu hizmeti verecek yönetici adaylarını karşılaştırdığı araştırmasında, Türkiye'nin uluslararası kuruluşlarla katılmasına yönelik görüşlerine yer vermiştir. Buna göre hem idarede çalışan idareciler hem de ileride devlet idaresinde görev alacak yönetici adayları Türkiye'nin uluslar arası kuruluşlara katılımından kazanç sağlayacağı yönünde kanaate sahip olmakla birlikte ulusal hakimiyetin zedelenmesi noktasında tereddüt göstermektedirler.

Şaylan, Türkiye'de Kapitalizm, Bürokrasi ve Siyasal İdeoloji adlı çalışmasında geleneksel bürokratlar, teknik ekonomik bürokratlar ve girişimcilerin ekonomik kalkınma

bağlamında Avrupa Ekonomik Topluluğu'na katılıma ilişkin görüşlerine yer vermektedir. Yukarıda belirtildiği gibi geleneksel bürokratlar ekonomik kalkınmaya taraftar olmakla birlikte, bunun yabancı devletlere verilecek ekonomik tavizlerle gerçekleşmesine karşıdırlar. Geleneksel bürokratların yarısından çoğu Avrupa Ekonomik Topluluğu'na üyeliğe karşıdır. Araştırmanın yapıldığı zaman kamuoyunda da tartışma konusu olan üyeliğe hem geleneksel bürokratlar hem de teknokratlar destek vermemektedir. Her iki grup da hem imzalanan ikili antlaşmalara, hem NATO'ya hem de Avrupa Ekonomik Topluluğu konusunda Türkiye'nin milli çıkarlarının gözetilmediği görüşünü taşımaktadırlar.

Cahit Emre ve Metin Özüğurlu'nun 2002 yılına ait mülki idare amirliği üzerine yaptığı araştırmada da kamu yönetiminin yeniden yapılanması sürecinin meşru dayanağı olarak kabul edilen yönetim anlayışı, Avrupa Birliği'ne üyelik ve küreselleşme konularında mülki idare amirlerinin görüşü alınmıştır. Mülki idare amirleri, kamu yönetiminin yeniden yapılanması sürecini belirleyen yönetim, Avrupa Birliği ve küreselleşmeyi mesleğin yeniden yapılanmasını kaçınılmaz ve zorunlu kılan dışsal etmenler olarak görmektedirler. Yeniden yapılanmaya ilişkin değer yargılarının sonucunda yönetim anlayışı doğrudan ve dolaylı olarak ifade eden yargılara yönelik oldukça yüksek bir onay söz konusudur. Yönetim ve onun siyasi dayanakları olan neo liberal tezlerin kamu yönetiminin dönüşümüne yönelik etkisini açmak gerekirse, mülki idare amirleri, küçük devlet veya piyasa dostu devlet yaklaşımını benimsemektedirler. Vatandaşların kamu hizmetlerinden yararlanan yurttaşları birer müşteri, mülki idare amirlerinin de devletin ajanı rolünden sıyrılıp girişimci lider rolü üstlenmesi gerektiğini belirten mülki idare amirleri, devlet ve kamu hizmeti algılamalarında yeni liberal

yaklaşımların etkisindedir. Mülki idare amirlerinin yeniden yapılanmaya ilişkin yargıları olan yönetim, küreselleşme ve Avrupa Birliği gibi başlıkları, mesleğin yeniden yapılanmasını kaçınılmaz ve zorunlu kılan dışsal etmenler olarak gördükleri söylenebilir. Gerek yönetim anlayışının, gerek AB'ye tam üyelik sürecinin kamu bürokrasisine ilişkin tasfiyeci sonuçları belirgin bir biçimde dirençle karşılaşmaktaysa da bu direnç, vali ve kaymakam gibi taşra görevinde bulunan kademelerde belirgin bir hal almaktadır. Mülki idare amirlerinin son 30 yıllık devletin dönüşümü sürecinden yüksek düzeyde etkilendiği, küreselleşme sürecinin kaçınılmaz olduğu, AB'ye tam üyelik sürecinin yönetsel değerlere yönelik iyileştirici rol oynayacağı, yetkeci himayeci devlet idaresi yerine öz denetimci ve demokratik esasların kabul gördüğü sonucu çıkmaktadır.

Nazan Özer'in 2006 yılında yayınlanan çalışması ise küresel-yerel etkileşimin kamu bürokrasisi bağlamında bürokratik seçkinlerin bakış açısından ele almaktadır. Bu amaçla üst düzey bürokratların küreselleşmeye bağlı olarak ortaya çıkan ve yaygınlaşan küresel örgütlerden ve kamu sektöründe etkinlik arayışlarından kaynaklanan baskılarının etkilerine ve devletin işlevlerindeki değişime paralel şekilde gelişen bürokratik eğilim ve uygulamalara ilişkin düşünce, tutum ve davranışları ele alınmıştır. Üst düzey bürokratlar, ağırlıklı olarak, küresel örgütlerin (Uluslar arası Para Fonu, Dünya Bankası, Dünya Ticaret Örgütü vb.) baskısının kamu bürokrasisinin yapısını yerelleşme yönünde değiştireceğini, merkeziyetçiliği aşındıracağını düşünmektedir. Küresel örgütlerle işbirliği halinde yürütülen program ve projelerin bürokrasinin özerkliğini azaltacağı düşüncesine görece düşük bir oranda katılmaktadırlar. Üst kademe yöneticilerine göre küresel örgütlerin kamu bürokrasisini daha hesap verilebilir ve saydam olmaya zorlamaktadır. Ayrıca Özer'in araştırmasının bulguları kendinden önceki araştırmaların

aksine üst kademe yöneticileri küresel örgütlerin baskısının bürokrasiyi siyaset karşısında güçlendireceğini görüşünü taşımaktadırlar. Üst düzey bürokratların ağırlıklı beklentisi küresel örgütlerin zorladığı bürokratik reformların bürokrasinin kullandığı kaynakları ve personel sayısını azaltacağı yönündedir. Kamu sektörü etkinliği baskısı karşısında kamu bürokrasinin rolüne dair beklenti ise kamu bürokrasinin alanını daraltacağı yönündedir. Üst düzey bürokratlar kamu sektörü etkinliği yönündeki küresel baskıların devletin düzenleyici işlevlerini rasyonelleştirici yargısını güçlü bir biçimde vurgulamaktadır.

Küresel etkiler sonucu yaygınlaşan yeni kamu işletmeciliği anlayışının sonucu olarak devletin ve bürokrasinin işlevlerinin pazar ekseninde yeniden yapılandırılmasını amaçlayan eğilim ve uygulamalar üst düzey bürokratlar tarafından olumlu karşılanmaktadır. Bürokratik seçkinler arasında devletin küçültülmesi, özelleştirme, sektörler üzerindeki devlet düzenlemelerinin azaltılması ve pazara uygunluk esasında rasyonelleştirilmesi, işletme yönetimi tekniklerini benimseyen kamu işletmeciliği anlayışı ve sivil toplum örgütlerini öne çıkaran yönetim anlayışı etrafında yaygın bir destekleyici tutum söz konusudur. Buna karşın, sonuçlara dönük ve müşteri odaklı bürokratik yapılanma konusunda daha ihtiyatlı bir tutum sergilenmektedir. Bürokrasi için hukuksal rasyonalitenin ve kamu yararını gözetmenin verimlilikten daha önemli olduğu düşüncesi, üst düzey bürokratlar arasında hayli yaygın görünmektedir. Özelleştirme konusuna ilişkin olarak ise, üst düzey bürokratlar arasında özelleştirmeyi demokrasiye ve kamunun verimliliğine hizmet edecek yararlı bir uygulama olarak görenler, hem üst kurullarda hem de diğer kuruluşlarda önemli bir ağırlığa sahiptir. Oysa özelleştirme sonuç olarak kamu bürokrasinin elindeki kaynakların ve yetkinin azalmasına yol açacak bir uygulamadır. Devlet düzenlemelerinin azaltılması olarak adlandırılabilen deregülasyon olgusuna

yönelik olarak üst kurullarda görev yapan bürokratlar tarafından daha yüksek düzeyde içselleştirildiği anlaşılmaktadır.

Üst düzey bürokratlardaki ortak düşünce, uluslar arası sermayenin eskiden beri güçlü olduğu ancak bu gün daha çok devletin zayıfladığı, asıl değerlendirilmesi gerekenin küreselleşme sürecinde uygulanan politikalar olduğu yönündedir. Küreselleşmenin ortak bir insanlık ideali yaratılmasına hizmet edecek bir süreç olarak kabul edenler, küreselleşmenin getirilerinden ülkelerin ancak güçlülere oranında yararlanabileceği düşüncesi ile birlikte değerlendirilmesi gerektiğini de belirtmektedirler. Küreselleşmenin devleti etkin ve verimli hale getireceğine ilişkin kanaat, üst düzey bürokrat tarafından devleti dönüştürücü etkilerinin görece yüksek oranda önemsediklerini göstermektedir. Bürokratlar, küreselleşme sürecinde etkinliği artan uluslararası sermayenin ulus devletler üzerindeki etkilerini görece daha olumsuz değerlendirmektedirler. Üst düzey bürokratların küreselleşme olgusuna bakışlarına ilişkin önermeler bir bütün olarak değerlendirildiğinde, çelişkili bir tutum açık bir biçimde göze çarpmaktadır. Küreselleşme toplumsal sonuçları bakımından ağırlıklı olarak olumsuz bir süreç biçiminde algılanırken, devlet ve bürokrasi üzerindeki dönüştürücü etkileri bakımından ağırlıklı olarak olumlu bir süreç şeklinde değerlendirilmektedir. Bürokratik seçkinler, küreselleşmenin eşitsiz bir dünyaya yol açtığını ve uluslar arası sermayenin etkinliğini artırdığını vurgularken, aynı zamanda bu süreçte devletin etkin ve verimli bir aygıt dönüşeceği beklentisini de taşımaktadır.

E. Üst Kademe Yöneticilik Araştırmalarında Bürokratik Kültür

Üst kademe yöneticilik araştırmalarında yönetsel kesimin benimsediği bürokratik kültürel değerleri konu alan tek çalışma Şükrü Özen'e (Bürokratik Kültür I: Yönetsel Değerlerin Bürokratik Temelleri) aittir. Özen'in araştırmasında bürokratik kültür yalnızca üst kademe yöneticilerinin astları ve üstleriyle olan ilişkilerinde belirleyici olan yönetsel alanla sınırlı kalmıştır²⁰⁷. Özen'den önceki çalışmalarda ise üst kademe yöneticilerinin toplumsal kökenlerini konu edinen çalışmalar mevcuttur. Ancak üst kademe yöneticilerinin yönetsel, siyasal ve kamusal alanla ilişkilerinde benimsedikleri değer, tutum ve davranışları ele alan bir araştırma yoktur. Üst kademe yöneticilik araştırmalarında parça parça olsa yönetici kesimin toplumun diğer kesimlerinde belirleyiciliğine işaret eden bürokratik kültürel değerleri saptama amacını da güden çalışmalar mevcuttur. Bunlardan ilki, 1957 yılında yayınlanan Turhan Feyzoğlu, Arif Payaslıoğlu ve Albert Gorvine'in "Kaza ve Vilayetler Üzerine Araştırma" adlı çalışmadır. Araştırma'da mülki idare amirlerinin halka ilişkisi konu edilmiştir. Çünkü siyasal iktidarın el değiştirdiği çok partili hayata kadarki dönemde vali ve kaymakamların halk üzerindeki otoritesinin hâkim olduğu ve bunun 1950'den sonra tersine döndüğü yönündeki görüş, araştırmaya konu olmuştur. Çünkü bu dönemde yaygın uygulamaya göre parti başkanları kaymakamların üzerinde etkili olmuştur. Daha açık bir ifade ile kaymakamların kaderi neredeyse parti başkanlarının sözlerine bağlı hale gelmiştir. Bu görüşten hareketle kaymakamlar üzerindeki politik baskının derecesini ölçmek üzere 1957 yılındaki araştırmada, kaymakamlara "kamu hizmetinin yerine getirilmesinde

²⁰⁷ Özen Bürokratik Kültür I: Yönetsel Değerlerin Toplumsal Temelleri adlı çalışmasının giriş kısmında üst kademe yöneticilerinin siyasal alan ve kamusal alanla ilişkilerini ortaya koyacağı bürokratik kültür kökenli araştırmasını ikinci bir eserde inceleyeceğini belirtmekle birlikte ikinci bir çalışma halen mevcut değildir.

müdahaleler karşılaşır mısınız?” sorusu yöneltilmiştir. Kaymakamların % 14’ü “sık sık”, % 38’i “bazen” ve % 40’ı da “nadiren” karşılaştıklarını belirtmiştir. Kaymakamların % 8’i ise, soruyu cevaplamamıştır.

Bu çalışmanın araştırmaları kapsamında yer almayan ancak ileri sürdüğü görüşler bakımından karşılaştırma imkanı veren “Türk Kamu Yönetiminin Değişen Yönleri” adlı makalede idareye ve mülki idare amirlerine bir takım özellikler atfedilmektedir. Amerika’da Massachusetts Teknik Üniversitesi Siyasal Bilimler Bölümü öğretim üyesi Naralou P. Roos’un Aralık 1967 tarihli Amme İdaresi Bülteni’nde de yer alan makalesinde Türk idare sisteminin merkeziyetçi, vesayetçi ve mevzuatçı özelliklerini Osmanlı’dan devralınan miras olarak kabul etmektedir²⁰⁸. Roos’a göre Cumhuriyet idaresinde de devam eden bu özellikler özellikle mülki idare amirlerinin girişimci ruhunu köreltmekte, onları amirlerine ve mevzuatlarına tabi kılmaktadır. Roos, devralınan yönetim geleneğinin mülki idare amirlerinin kamusal ilişkilerinde yansıdığı ve mülki idare amirleri ile halka arasında pederşahi bir ilişkiyi teşvik eder olduğunu ileri sürmektedir²⁰⁹. Roos ayrıca sosyal köken, mezun olunan okul ve baba mesleği gibi faktörler de dikkate alındığında yönetsel elitin toplumun tüm kesimlerini temsil etmekten uzak olduğunu savını ileri sürmektedir. Roos’un çizdiği portreden üst kademe yöneticilerinin halka ilişkilerinde pederşahi konumunu kuvvetlendirdiği, siyasal iktidar ile zaman zaman zıtlaşabileceği görüşü ağırlık kazanmaktadır.

Roos’un yukarıda yer verilen makalesinin yanında “1965 Yılında 313 Siyasal Bilgiler Fakültesi Mezunu Üzerinde Yapılan Araştırma” adlı raporunun bir kısmına yer verildiği belirtilen metin “Hint, Amerikan ve Türk Yöneticiler Arasında Bir

²⁰⁸ Naralou P. Roos, “Türk Kamu Yönetiminin Değişen Yönleri”, **Amme İdaresi Bülteni**, Aralık, 1967, s. 8.

²⁰⁹ Naralou P. Roos, a.g.m., s. 9-11.

Karşılaştırma” başlığı ile Şubat 1967 tarihinde Amme İdaresi Bülteni’nde yer almıştır. Rapor’da Türkiye ve Amerika’da amir memur ilişkileri bakımından büyük bir yakınlık olduğuna dikkat çekilmektedir. Her iki ülkede de yöneticilerin hemen hemen hepsi görevlerini etkileyen kararların alınması sırasında amirlerinin kendilerine danıştıklarını belirtmektedirler²¹⁰. Diğer yandan Hint yöneticilerle Türk yöneticiler arasında benzerlikten ziyade farklılıklar bulunduğunu belirten Roos’a göre Hintli bürokrat Türk meslektaşlarına oranla amirleriyle daha sıkı temasta bulunmaktadır. Buna karşılık Türk memurlar amirlerini daha iyi tanımakta olduğu da belirtilmektedir. Hintli bürokratlarla Türk meslektaşlarını siyasal baskıya maruz kalma bakımından karşılaştıran Roos, çok partili hayatın Türkiye’ye oranla daha uzun bir geçmişi olan Hindistan’da da yöneticilerin tıpkı Türk meslektaşları gibi politik baskı hissettiğini belirtmektedir.

Genel olarak hem Roos’un tespitlerinden hem de 1957 yılındaki “Kaza ve Vilayetler Üzerine Bir Araştırma” adlı çalışmada da üst kademe yöneticilerinin siyasal ve yönetsel alanda bir takım ortak noktalar söz konusudur. Buna göre, üst kademe yöneticiler ile siyasiler arasındaki ilişkilerde siyasiler belirleyicidir. 1957 ile 1967 arasındaki dönemde hem mülki idare amirleri hem de devletin merkez teşkilatında yer alan üst kademe yöneticilerinin siyasal baskıya maruz kaldığı belirtilmektedir. Her iki araştırmadaki ortak noktalardan biri de yönetsel alan kamusal alan ilişkilerinde ortaya çıkmaktadır. Buna göre üst kademe yöneticileri, halka karşı pederşahi (babacan) bir tutuma sahiptir.

Şükrü Özen’in 1997 yılındaki araştırması da yönetici kesimin bürokratik kültürel değerlerini gruplandırırken üst kademe yöneticilerin astlarına karşı pederşahi tutumuna

²¹⁰ Naralou P. Roos, “Hint, Amerikan ve Türk Yöneticileri Arasında Bir Karşılaştırma”, **Amme İdaresi Bülteni**, Şubat 1967, s. 2.

sahip olduğunu belirtmektedir. Diğer yandan Özen'in çalışmasında üst kademe yöneticilerini dört değer boyutta kümelendirilmektedir: Bürokratların insan ilişkilerinde katı, mesafeli ve hoşgörüsüz tutumları benimseme eğilimi anlamını taşıyan yetkecilik; bürokratların görev çevresine ilişkin gelişmeleri bireysel olarak belirleme eğilimi anlamını taşıyan benmerkezcilik; bürokratların korunma ve kollanma güdüsüyle kolektif olana (örgüt, kurallar, grup) kendini adama eğilimi, bürokratların koşullar karşısında esnek bir tutum izleyerek sonuç alma eğilimi anlamını taşıyan pragmatizm.

Özen, bürokratları genel olarak değerlendirildiğinde yetkecilik ve benmerkezcilik değerlerinin düşük, pragmatizm ve adanmacılığı yüksek düzeyde benimsendiğini belirtmektedir. Buna göre ortalama bürokrat tipinin ast-üst ilişkilerinde esnek, yakın ve hoşgörülü tutumları benimseme, görev çevresine ilişkin gelişmeleri bireysel değil çalışma arkadaşlarıyla birlikte ortaklaşa belirleme ve korunma ve kollama güdüsüyle kolektif unsurlara (örgüt, grup, yazılı kurallar gibi) adanma eğilimi yüksek, koşullar karşısında esnek bir tutum izleyerek sonuca ulaşma eğilimi ise orta düzeydedir²¹¹. Özen, dört değer boyut bazında bürokratların görev çevrelerinde en çok “yumuşak, hoşgörülü, karşılıklı işbirliğine dayanan insan ilişkilerini” önemsediklerini göstermektedir. Diğer yandan yetkecilik (insana dönüklük) ast-üst ilişkilerinde, çevremerkezcilik ise çalışma arkadaşlarıyla olan ilişkilerine ilişkin önceliklerini göstermektedir. Adanmacılık ve normativizm gibi değerlerin benimsenme dereceleri açısından son sırada yer alması ise, bürokraside bu geleneksel değerlerde “bireyselliğe” doğru çözümlenin ipuçlarını vermektedir²¹².

²¹¹ Şükrü Özen, **Bürokratik Kültür I:Yönetmelik Değerlerin Toplumsal Temelleri**, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, No:272, Ankara, 1996, s.244.

²¹² Şükrü Özen, a.g.e., s. 246.

Nazan Özer, Küreselleşme ve Bürokratik Seçkinler adlı çalışmasında 2000’li yılların bürokratik kültürünü de ortaya koymaktadır. Neo liberal politikalar ile birlikte küreselleşme olgusu, bürokrasinin yapısal zeminini ve işlevsel süreçlerini değiştirmekte kalmamış aynı zamanda bürokratik kültürünü de etkilemiştir. Nazan Özer de bu doğrultuda bürokratik kültürü ortaya koymak üzere ortalama bürokrat tipi, üst kademe görevlerde yükselmede en önemli ve en önemsiz faktörler, bürokrasi ile siyaset arasındaki ilişkilerin biçimi ve bürokratik yozlaşma konuları üzerinde durmuştur. Özer’e göre ortalama bürokrat tipinin baskın özellikleri, yaptığı işin sonuçlarından çok bürokratik süreçleri önemsemek, yükselmede yeteneklerden çok kişisel ilişkilere güvenmek, astlarına karşı otoriter, üstlerine karşı esnek bir tutum takınmak, üst düzeyde örgüt mensubiyeti duygusuna sahip olmak, sürekli bir gelecek kaygısı taşımak ve siyasi faktörlerden etkilenmeye açık olmak şekilde özetlenebilir²¹³. Özer’e göre üst kademelere yükselmede en önemli faktör sıralamasında en önemli faktör eğitim, uzmanlık ve meslek tecrübesi değil, siyasal eğilim ve bağlılıklar gelmektedir. Buradan üst düzey bürokratlar arasında yükselmede liyakat ilkelerine uygun davranılmadığı yönünde bir kanaatin varlığı dikkat çeker. Ancak, yükselmede liyakat ilkelerine bağlı kalınmaması yalnızca üst kademe yöneticilerinin mi yoksa kamu personelinin tümü için geçerli olmakta mıdır? Daha açık bir ifade ile üst kademe yöneticilerinin yükselmede siyasal eğilim ve bağlılıklarının önemli olması onların yönetsel nüfusun tepesindeki kişiler olarak siyasal elite tabi olduklarını göstermekte midir? Özer’in bulgularına göre bu görüşün etkisi, yadsınamaz niteliktedir. Siyasal elitlerin de tabi olduğu küresel politikalara uyumluluk, üst kademe yöneticilerinden de beklenilmektedir. Bu sebeple yeni küresel politikaları

²¹³ Nazan Özer, **Küreselleşme ve Bürokratik Seçkinler**, Lotus Yayınları, Ankara, 2006, s. 123-128.

benimseyen üst kademe yöneticilerinin yükselmede diğerlerinden daha avantajlı olmaktadır.

SONUÇ

Çalışmanın başlangıcında, üst kademe yöneticiliğinin ve onun içinde yer aldığı bürokrasi aygıtının son iki yüz yıllık modern topluma özgü bir aygıt olduğu vurgulanmıştır. Ancak, her medeniyetin siyasal örgütlenmesinde yöneticiler her zaman var olmuştur. Batılı kapitalist devletin siyasal, ekonomik ve sosyal değişimiyle birlikte yazılı ussal bürokrasi ve üst kademe yöneticileri, devletin personel sistemi hiyerarşisinde en tepesinde yer alan, devletin temel fonksiyonlarını yerine getirmesinde yani kamu hizmetlerinin görülmesi vazifesini yerine getiren aktörlerdir. Üst kademe yöneticileri seçilmişlerin yanı başında, çoğu zaman bağlı olduğu kurumun stratejik planlarını ve hizmet politikasını hazırlayan ve onların uygulanmasından sorumlu kişiler olmaktadır. Bu ilişki alanı, yerleşik kamu çıkarlarını gözeterek atanmışlarla halkın dönemsel tercihleri doğrultusunda iş başına gelen seçilmişleri karşı karşıya getirir. Peki, üst kademe yöneticileri kimlerdir ve kimi temsil ederler ya da üst kademe yöneticilerini toplumsal tabaka içinde ayrı bir sınıf olarak almak mümkün müdür?

Üst kademe yöneticiliğine dair evrensel bir tanım yapmak zordur. Bunun nedeni, devletin dönüşümü etkisiyle bürokrasi aygıtının yapısal ve işlevsel olarak değişime uğramasıdır. Üst kademe yöneticiliğine dair evrensel bir tanım yapılamamakla birlikte bürokratlara ilişkin nitelendirmeler yapılmıştır. Marksist yaklaşım, bürokratları burjuvazinin çıkarlarına hizmet eden devletin aracıları olarak görmektedir. Marksist yaklaşıma göre, bürokratları ayrı bir sınıf olarak görmek mümkün değildir. Buna karşılık elitist (seçkinci) yaklaşıma göre, bürokratlar yönetme iktidarının sahiplerindedir. Weberyen kuramda ise, yasal ussal egemenliğin ürünü olarak üst kademe yöneticileri

sahip oldukları uzmanlık bilgisi ile karmaşıklaşan iktisadi ve sosyal ilişkilere etkide bulunan, ona yön veren ve onu denetleyen kesimdir.

Üst kademe yöneticilerin idari yapılanmadaki yerini ve önemini belirleyen en önemli özellik, kamu personel rejiminin üzerinde kurulduğu değerlerdir. Kamu personel rejimine rengini veren ise, liyakat ilkelerine riayet edilip edilmediğidir. Liyakate dayalı kamu personel sisteminde üst düzey yöneticiler meslek memurlarıdır, teknik donanıma sahip uzman kişilerdir. Kariyer mesleği olan üst kademe yöneticilerin görevi, siyasi mekanizmalarca alınmış kararları uygulamaktan ibarettir. Kayırmacı personel idarelerinde ise, uzun süre devlet hizmetinde çalışmış olmak değil, iktidar sahibin hükümetin yandaşı olmak önem kazanır. Kayırmacılığa dayanan personel sistemlerin “işe uygun adam adamı getirmek” yerine “adama uygun iş yaratmak” için kurulduğundan dolayı kayırmanın bir “sapma”, bozulma”, “çürüme” olduğu varsayılır. Bürokratlar, kamunun genel çıkarından ziyade hükümetin çıkarını temsil eden konumundadır. Amerikan personel sistemi kayırmacılık ilkelerine dayanmaktadır. Başkanlık sisteminin geçerli olduğu ABD’de üst düzey yöneticiler, Başkan tarafından dışarıdan atamalarla göreve gelirler, görevde kalış süreleri de hükümetin ömrü ile sınırlıdır. Buna karşılık İngiliz personel idaresi, liyakat esaslı personel rejimine sadık kalmayı başarmıştır. İngiliz personel sistemine yön veren raporlarda liyakat ilkeleri önemini korumuştur. Ne var ki, İngiltere’de sınırlı sayıda olsa da başbakanlık emrinde hizmet ifa eden özel danışmalar mevcuttur.

Üst kademe yöneticiliğini etkileyen bir diğer husus, devletin 20. yüzyılın ortalarına doğru çeşitlenen kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi neticesinde devletin iktisadi hayatta önemli bir aktör olarak yer almasıyla birlikte meydana gelmiştir. Özellikle,

gelişmekte olan ülkelerde sanayileşme, girişimci sınıfın eliyle gerçekleşmemiştir. Devlet ağır sanayi kollarında faaliyet göstermiş, kamunun teknik-ekonomik menşeli uzman yöneticileri sahne almıştır. Bu dönemde, üst kademe yöneticiliğinin yönetim alanında yetişmiş, genel yöneticilerin yanında uzmanlık sahibi yöneticilik tartışma konusu olmuştur. Hatta James Burnham'a göre, bilimsel ve teknolojik gelişmeler neticesinde toplumun bütünün etkileyen temel kararlarda gücün uzmanlaşan, sorunları bilimsel yoldan çözecek olan teknokratlar egemen sınıfı oluşturacaklardır. Burnham her ne kadar teknokratizm tartışmasını ileri bir noktaya sürüklemekteyse de, teknokratların iktidar ilişkilerinde güç kazandığı yadsınamaz bir gerçektir. Ancak bu durum, devletin hizmet alanın genişlemesi ve karmaşıklaşmasının bir neticesidir. Bürokratlar ve teknokrat sahip oldukları uzmanlık bilgisi ile yönetsel süreç içinde "uygulayıcı" olmanın ötesinde kamusal yönelti oluşturmada belirleyici konuma gelmeleri ile birlikte bürokrasinin özel bir güç olarak kendisini daha farklı düzlemde tanınmasını sağlamaktadır. Önceleri büyük ölçüde siyasal iktidarın emrinde olan bürokrasi, mesleklerin sahip olduğu güç sayesinde ayrı bir alan, başlı başına bir iktidar odağı haline gelmiştir. Bunun bir sonucu olarak, siyasal iktidarlar, kamu yönetiminde etkili konuma gelen mesleklerle olan ilişkilerini yeniden biçimlendirmek zorunda kalmışlardır.

1970'lerin sonunda devletin piyasada bir aktör olarak değil, piyasanın aktörlerinin üzerinde düzenleyici role dönüşümü ile birlikte idarenin "kürek çekmek" yerine "dümen tutma" rolüne çekilmesi gerektiği yönüne kayan yeni kamu işletmeciliği anlayışı hâkimiyet kazanmıştır. Bürokratların refah devleti ile gelen uzmanlık bilgisine dayalı gücü de kamu yönetimindeki yeni paradigmadan olumsuz yönde etkilenmiştir. Paul du Gay Bürokrasiye Övgü adlı eserinde, yürütme süreci ile makine arasındaki benzerliğin

yönetim çalışmalarında en popüler benzetme olduğunu vurgulayarak, makine metaforunun kullanımı yeni kamu işletmeciliğine değil, Taylor'un öncülük ettiği bilimsel yönetim okuluna ait olduğunu belirtir²¹⁴. Esasında ne yeni kamu işletmeciliği ne de kullanılan metafor yeni değildir. Sorumlu politikacılar operatör olarak düşünülürken, makinenin dişlileri yani resmi görevliler operatörün isteklerini yerine getiren basit araçtır. 20. yüzyılın ikinci yarısında devletin iktisadi kalkınmasını gerçekleştirme ideali ile donatılan bürokrasi yüzyılın sonunda operatörün (siyasilerin) isteklerini yerine getiren araç konumuna inmiştir. Ancak yeni kamu yönetimi anlayışı ile yeniden dirilen bu yaklaşım siyasal ve yönetsel çevrenin pratikleri ile uyumsuz. Resmi görevlilerin politikaların yürütülmesinde olduğu kadar, oluşumuna da aktif olarak yer aldığı gerçeğini değiştirmez. Doğası gereği seçilmiş siyasiler ile atanmış bürokratlar farklı hassasiyetlere sahiptir. Bu ilişki alanı, yerleşik kamu çıkarlarını gözeten atanmışlarla halkın dönemsel tercihleri doğrultusunda iş başına gelen seçilmişleri karşı karşıya getirir.

Kamuyu ilgilendiren meseleler, yalnızca siyasete dair sınırlı bir alan olmamakta, siyasal alan ile yönetsel alanın çakışmakta siyaset-yönetim ayrımının hali hazırda geçerliliğini kaybetmiş görünmektedir. Bürokratik sıra düzende yukarıya doğru çıkıldıkça siyasal görevlerle yönetsel görevler arasında ayrım yapmak güçleşmektedir. İşte bu güçlük, üst kademe yöneticiliğinin görev, yetki ve sorumluluk alanını bulanıklaştırmaktadır. Kamu yöneticiliğinin nasıl olması gerektiği, esasında nasıl bir kamu yönetimi istenildiği ile yakından ilişkilidir. Bununla birlikte üst kademe yöneticiliğine işaret eden bir takım özelliklerden söz etmek mümkündür. Buna göre üst kademe yöneticileri, yalnızca yöneticisi olduğu kurumun değil, toplumun sosyal,

²¹⁴ Poul Du Gay, (**Weber-Organizasyon-Ethik**), (Çev. Engin Yıldırım, Serkan Bayraktar ve Diğerleri), Değişim Yayınları, İstanbul, 2002, s. 181-182.

ekonomik ve siyasal sistemi hakkında bilgi sahibi olan yöneticilik becerisi gelişmiş kişilerdir. Daha açık ifade ile kariyer mesleği olan memurluğun tecrübesi ile birlikte üst kademe yöneticiler, yönetsel bilgi ve beceri kazandıran yüksek öğrenim kurumlarında yetişmektedirler. Bunun yanı sıra üst kademe yöneticiler, kamusal politikaların belirlenmesinde, uygulamaya konulmasında veya denetlenmesinde yerel, ulusal ve uluslar arası düzeyde sorumluluk taşıyan kamu görevlileridir.

Çoğu zaman üst kademe yöneticileri, çoğu zaman kamusal politikaların belirlenmesinde, uygulamaya konulmasında ve denetlenmesinde etkin olmaları sebebiyle yönetsel elit olarak da adlandırılmaktadır. Bu adlandırma daha çok, elitist kurama ait bir söylem olarak benimsenmektedir. Yönetsel elit kavramı, üst kademe yöneticiliğini de kapsamakla beraber, esas olarak iktidar ilişkilerinde yönetici kesimin uzmanlık bilgisinden kaynaklanan yönetme gücü üzerindeki yani kamusal politikaların yapımı ve uygulaması sürecindeki belirleyiciliğini ifade etmektedir.

Cahit Tutum'un da belirttiği gibi, Türk yönetim tarihi içinde üst kademe yöneticiliği konusu güncelliğini yitirmeyen bir konu olagelmıştır²¹⁵. Osmanlı yönetim geleneğinde sivil bürokrasinin gelişimi, devletin iktisadi, sosyal ve siyasi dönüşümünde üstlendiği role ilişkin çalışmalarla birlikte Batılı kapitalist devletin modern bürokrasi anlayışı çerçevesinde Osmanlı sivil bürokrasisi ve onun yöneticilerinin konumu incelemeye tabi tutulmuştur. Cumhuriyet Türkiye'sinin yönetici kadrosu da toplumun diğer sosyal kesimleri ile ilişkileri bakımından ele alınmıştır. Bu bağlamda üst kademe yöneticilik araştırmalarının ilk örneklerinde, tek partili dönemin yöneticilerinin sosyal

²¹⁵ Cahit Tutum'un 1968 yılında Amme İdaresi Dergisi'nde bu konu gerek akademik çevrelerden gerekse çeşitli kurumların yöneticilerin görüşü alınarak tartışmaya açılmıştır. "Türk İdaresinde Politik Nitelikte Yüksek Kademe Yöneticilik Mevkileri İhdas Edilmeli midir?" başlığı altında liyakat ve kayırmacı personel sistemlerinde üst kademe yöneticilerin siyasilerle ilişkilerine dair görüşler belirtilmiştir.

köken bakımından toplumun hangi kaynaklardan beslendiğine yönelik sorulardan oluşmaktadır.

Çoğunlukla yabancı araştırmacı/akademisyenler veya içlerinde yabancı araştırmacı/akademisyenlerin de olduğu gruplar tarafından yapılan üst kademe araştırmaları, özellikle tek partili siyasal düzende siyasal elit-bürokratik elit kaynaşması tespitine dikkat çekerken, üst kademe yöneticilerinin de toplumun eğitilmiş kesiminden beslendiği ve kapalı zümrenin özelliklerini taşıdığı yargısında bulunmaktadır. Üst kademe yöneticilik araştırmalarının ilk örneklerinde belli öğrenim kurumlarını bitirmiş olma gibi faktörlerin önemine değinilmektedir. Bu sebeple, üst kademe yöneticilerine yönelik ilk araştırma olma özelliğini koruyan “Yetişen İdareciler” adlı çalışmada Matthews ve devamında “SBF 1946-1955 Mezunları Hakkında Bir Araştırma” da Fahir Armaoğlu ve Gurkhie Birkhead, araştırma evrenine yalnızca idarede yöneticilik görevlerini yerine getirenleri değil, A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi mezunlarını da dahil etmişlerdir. A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi kamu kesimine yönetici yetiştiren okul olması sebebiyle, araştırmacıların dikkatini çekmiştir.

Üst kademe yöneticilik araştırmalarının ilk örnekleri, çok partili siyasal düzenin getirdiği siyasal değişimin yönetici kesime yönelik etkilerini de konu incelemektedir. Bu bakımdan çok partili siyasal hayata geçişin ardından üst kademe yöneticilerinin toplumsal köken bakımından çeşitliliğini artırdığı yargısı ağır basmaktadır. Matthews bu durumu, siyasal düzenin getirdiği değişimle birlikte yüksek öğrenim öncesi okulların yani liselerin Anadolu’da yaygınlaşmış olmasına bağlamaktadır.

Üst kademe yöneticilik araştırmalarının başlangıcının yabancı araştırmacı/akademisyenler tarafından yapılması, 1950’li yılların başından itibaren

Amerikan kamu yönetimi anlayışının Türk idareciliğinde ve kamu yönetimi yazınındaki etkinliği ile ilişkilidir. 1950'li yıllarına kadar hukuksal temelli bir kamu yönetimi yazını Türk kamu yönetiminde ağır basmaktadır. Ancak Birleşmiş Milletler Teknik Yardım Teşkilatı ve ABD Dışişlerine Bakanlığına bağlı AID (Agency for International Development) çeşitli anlaşmalar yoluyla Amerikan kökenli kamu yönetimi anlayışının konu ve metotları Türk kamu yönetimi yazının da ve uygulamasında etkin olmaya başlamıştır. Kurumsal olarak TODAİE ve Siyasal Bilgiler Fakültesi Amme İdaresi Kürsüsü üzerinden yürüyen çağdaş kamu yönetimi çalışmaları, yabancı uzman ve akademisyenler aracılığıyla başlamıştır. Yabancı araştırmacı/akademisyenlerin bir kısmı, çağdaş kamu yönetiminin devamlılığını sağlayacak olan personelin yetişmek ve onların eğitim ihtiyaçlarının tespit etmek üzere, üst kademe yöneticilik araştırmalarına ağırlık vermiştir.

Yabancı araştırmacı/akademisyenlerin öncülüğünde başlayan üst kademe araştırmacılık araştırmaları Türk araştırmacı/akademisyenlerinde yaptığı araştırmalarla 1970'li yılların başından itibaren çeşitlilik kazanmıştır. Heper ve Şaylan'nın araştırmaları, kendilerinden öncekilerden farklı olarak yönetici kesimin toplumsal köken ve eğitim durumunu incelemek yerine devletin iktisadi, toplumsal ve siyasal dönüşümünde üst kademe yöneticilerinin konumunu ele almaktadırlar. Şaylan 1974 yılındaki araştırmasında geleneksel bürokrasi, teknokratlar ve girişimci sınıfın iktisadi, toplumsal ve siyasal görüşleri farklılık gösterir. Geleneksel bürokrasi temsil eden bürokratlar, Demokrat Parti'nin siyasal ve iktisadi politikalarına karşı tepkilidir. Geleneksel bürokrasi içinde baskın görüş, hükümetin dış politikasına yönelik şiddetli eleştirileri içermektedir. Çünkü geleneksel bürokrasinin sosyal haklar ve ücret

bakımından konumu zayıflamıştır. 1950’de kamu iktisadi teşebbüslerinin artışı ile beraber teknokratların mülki idare sisteminin dışında tutularak ücret, eğitim ve yurt dışına gidiş olanakları bakımından geleneksel bürokrasinin dışına çıkarılması ile birlikte mülki idare sistemi içinde kalan geleneksel bürokrasinin güç kaybetmiştir. Devletin yeni işlevleri çerçevesinde önemi artan uzmanlaşmış, teknik beceriye sahip kamu görevlilerinin klasik kamu görevlilerine göre daha ayrıcalıklı bir konum kazandıkları söylenebilir. 1949 yılında çıkarılan 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu mülki idare yöneticilerinin görevlerini artırmış ancak yetkilerini kısıtlamıştır. 1950’li yılların sonralarına doğru Karayolları Genel Müdürlüğü, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü, Yol-Su ve Elektrik Genel Müdürlüğü gibi kuruluşların taşra örgütlenmesi de mülki idare sisteminin dışına çıkararak kendi bölgesel örgütlerini kurdukları görülmüştür²¹⁶. Kamu harcamalarının en büyük kısmının yapan bu yatırımcı kuruluşların kendi taşra örgütlenmelerini kurarak mülki idare sisteminin dışına çıkmaları, vali ve kaymakamların ekonomik işlevlerini büyük ölçüde sınırlamıştır. Devletin iktisadi dönüşümü, geleneksel bürokrasi ile teknokratlar arasında ikilik ve çatışma yaratmıştır. 1950’lerin ortalarından itibaren, geleneksel bürokrasi devlet idaresinde nüfuzunu teknokratlara kaptırması, dolayısıyla mülki idare sistemi içindeki bürokratların mesleğe yönelik itibarları azalmıştır. Geleneksel bürokratların mesleğe yönelik itibarın azalması olgusu, Doğan Canman’ın 1975 yılındaki çalışmasının hareket noktasıdır. Canman’ın 1970’li yıllarda geleneksel bürokrasinin ücret ve itibar yönünden sarsıntıya uğramasıyla kamuda yetişmiş insan gücünün özel kesime geçmesini konu almaktadır. Daha önce de vurgulandığı gibi, 1950’lerde kalkınma hamlesi ile devlet eliyle başlatılan sanayileşmenin özel sektör

²¹⁶ Gencay Şaylan, “Türkiye Cumhuriyeti’nde Devlet Yapısının Evrimi”, **Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi**, Cilt: 2, İletişim Yayınları, İstanbul, 1983, s.394.

teşvikleri ile devam etmesi neticesinde özel kesim güçlenerek büyümeye başlamıştır. Özel kesim yöneticiliğinin itibar kazanmasıyla birlikte kamu kesiminden özel sektöre geçme yönünde eğilim yükselmiştir. Özellikle kamu kesiminin güvenceli olmakla birlikte ücret bakımından tatmin edememesi, kamu yöneticilerini özel sektöre geçişe teşvik edici en önemli unsur olmuştur.

Heper ve Şaylan ile başlayan siyasal açıdan çok partili siyasal düzenin iktisadi açıdan ise kalkınmacı iktisadi modelin etkilerini konu edinen araştırmalar, 2000’li yıllarda küreselleşme dalgası ile yeni bir boyut kazanmıştır. Bu bağlamda, Cahit Emre ve Metin Özüğurlu’nun ve Nazan Özer’in araştırmaları, 1970’lerdeki tartışmanın devamı niteliğini taşımaktadırlar. Cahit Emre ve Metin Özüğurlu, mülki idare amirliğinin kamunun yönetsel değerlerindeki dönüşümün yakın dönemdeki eğilimini göstermesi bakımından önem taşır. Araştırmanın bulguları bakımından çarpıcı yanı, Avrupa Birliği’ne adaylık sürecinin, neo liberal politikalarla devletin dönüşümüne ve kamunun yapısal-işlevsel fonksiyonlarının yeniden tanımlanmasına karşı mülki idare amirlerinin olumlu yaklaşımıdır. Mülki idare amirlerinin büyük bir çoğunluğu, neo liberal politikaların etkisi altında kalmaktadırlar. Yönetsel değerlerin yeniden tanımlanacağı Avrupa Birliği’ne adaylık sürecinin demokratik yönetim geleneğine katkıda bulunacağı, mülki idare amirleri tarafından kabul görmektedir. Nazan Özer’in araştırmasının bulguları da Emre ve Özüğurlu’nun tespitlerini destekler niteliktedir. Buna göre üst düzey bürokratlar arasında devletin küçültülmesi, özelleştirme, sektörler üzerindeki devlet düzenlemelerinin azaltılması ve pazara uygunluk esasında rasyonelleştirilmesi, işletme yönetimi tekniklerini benimseyen kamu işletmeciliği anlayışı ve kamu otoritelerinin yürütülüp kontrol ettiği “yönetim” anlayışı yerine, hükümet dışı örgütleri yönetim

sürecinin içine katan çok aktörlü “yönetim” anlayışı etrafında çok yaygın bir destekleyici tutum söz konusudur. Üst düzey bürokratlar pazar temelli bürokratik düzenlemeleri destekleyici güçlü bir eğilime sahip olduklarını ortaya koymaktadır.

Üst kademe yöneticilerinin yönetsel değerlerini belirleye yönelik çalışmalar ise, diğer araştırmaların içersinde sınırlı bir yer kaplamaktadır. Diğer araştırmaların aksine yönetici kesimin kültürel bürokratik değerlerini konu alan Şükrü Özen, 1997 yılında yayınladığı araştırmasında, Türk yöneticilere atfedilen girişimcilikten yoksun, astlara yetki vermekten kaçınan adanmacı yönetici tipinin geçerliliğini sorgulamaktadır. 1967 yılında Amme İdaresi Bülteni’nde de yayınlanan iki raporun sunduğu ortalama Türk yönetici tipinin geçerli olmadığını göstermektedir.

Bu çalışmada yer alan üst kademe yöneticilik çalışmaları, Türkiye’de üst kademe yöneticilerini çeşitli yönlerden ele alan görüşler ileri sürmektedirler. Diğer bir ifade ile üst kademe yöneticilik araştırmaları, Türkiye’nin dönemsel olarak geçirdiği değişimin kamu hizmeti sunmakla yükümlü üst kademe yöneticilerine toplu bir bakış sunmaktadırlar.

KAYNAKÇA

Abadan, Nermin, **Bürokrasi**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara, No:92-74, 1959.

Akbulut, Örsan, **Siyaset ve Yönetim İlişkisi**, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, Yayın No:327, Ankara, 2005.

Amanvermezer, Yalçın, **İngiltere’de Kamu Personel Rejimi**, Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu Yayını, Yayın No:232, Ankara, 1981.

Ardanış, Bülent& Ergun, Turgay “Siyasal Nitelikli Yüksek Yönetici Atamaları”, **Amme İdaresi Dergisi**, C.13, S.2, 1980, s.3-18.

Armağanoğlu, Fahir & Birkhead, Gurthie, **SBF 1945-1955 Mezunları Hakkında Bir Araştırma**, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, Ankara, 1956.

Atay, Falih Rıfki, **Çankaya: Atatürk Devrimi Hatıraları**, Dünya Yayınları, Ankara, 1960.

Baylan, Ömer, “Genel Yönetici-Teknokrat Yönetici Savaşımı ve Mülki İdare Amirleri”, **Mülkiyeliler Dergisi**, C.7, S.51, Haziran 1978, s.6-11.

Bent, Fredric T., “The Turkish Bureacracy as an Agent of Change” **Journal of Comparative Administration**, Mayıs 1969, s.41-53.

Berger, Morroe, **Bureaucracy and Society in Modern Egypt, A Study of the Higher Civil Service**, Princeton, Princeton University Press, New Jersey, 1957.

Bozkurt, Ömer, **Memurlar: Türk Bürokrasisinin Sosyolojik Görünümü**, Türkiye Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, Ankara, 1980.

Burnham, James, **The Managerial Revolution: What is Happening in the World**, The John Day Company, New York, 1941.

Buter, Eamonn, **Hayek: Çağımız İktisat ve Siyaset Felsefesine Katkısı** (Çev. Yusuf Ziya Çelikkaya), Liberte Yayınları, Ankara, 2001.

Cem, Cemil, **Türk Kamu Kesiminde Üst Düzey Yöneticileri**, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, No:153, Ankara, 1976.

Canman, Doğan **Türkiye’de Kesimler arası İnsan Gücü Hareketliliği**, TODAİ Yayınları, Ankara, 1975.

Canman, Doğan, **Çağdaş Personel Yönetimi**, TODAİE Yayınları, Ankara, 1995.

Dargie, Charlotte and Locke, Rachel “The British Senior Civil Service”, **Bureacratic Elites in Western European States: A Comparative Analysis of Top Officials** (Ed. Edward C. Page and Vincent Wright), Oxford Universtiy Press, 1999, s. 178-204.

Dimock, E., and O. Dimock, Marshave Galdys, **Amme İdaresi** (Çev. Nermin Abadan), Ankara, 1954.

Djilas, Milovan, **Yeni Sınıf: Komünist Sisteminin Bir Tahlili** (Çev. H. Tayfur Sonkur),
Kutluğ Yayınları, İstanbul, 1974.

Dodd, C. H., “The Social and Educational Background to Turkish Officials”, **Middle Eastern Studies**, Vol: 1, No:3, April 1965, s.261-272.

Duverger, Maurice, **Siyaset Sosyolojisi** (Çev. Şirin Tekeli) Varlık Yayınları, İstanbul,
1998.

Eisenstand, S. N., Gelişmekte Olan Ülkelerde ve Yeni Devletlerde Beliren Bürokrasi
Sorunları (Çev. Ünsal Oskay) **AÜ SBF Dergisi**, Cilt: 20, S.3, 1965, s.227-244.

Emre, Cahit, “Siyaset-Bürokrasi İlişkisi”, **Denetim Dergisi**, S. 90, 1996, s. 9-13

Emre Cahit & Özoğurlu, Metin, Mülki İdare Bürokrasisinin Toplumsal Ekonomik
Görüntüsü, **İyi Yönetişim Arayışında Türkiye’de Mülki İdarenin Geleceği**
içinde, Türk İdari Araştırmalar Vakfı Yayınları, No:1, Ankara, 2002.

Feroz, Ahmad, “Türkiye’nin Cumhuriyet Dönemi Siyasal Gelişmeleri” **Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi**, Cilt:7, 1983, s.1993-1994.

Feyzoğlu, Turhan & Payaslıoğlu, Arif & Gorvine, Albert, **Kaza ve Vilayetler Üzerine Bir Araştırma**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları,
Ankara,1957.

Findley, Carter V., **Osmanlı Devletinde Bürokratik Reform** (Çev. Latif Boyacı, İzzet
Akyol), İz Yayıncılık, İstanbul, 1994.

Findley, Carter V., “19. yüzyılda Osmanlı İmparatorluğu’nda Bürokratik Gelişme”
Tanzimat’tan Cumhuriyete Türkiye Ansiklopedisi, Cilt: 1, İletişim Yayınları,
1985, s.259-262.

Fişek, Kurthan, **Yönetim**, Paragraf Yayınları, Ankara, 2005.

Frey, Friedrich W., **The Turkish Political Elite**, The M.I.T. Pres, Cambrige Mass,
1965.

Friedman, Milton, **Kapitalizm ve Özgürlük** (Çev. Doğan Erberk ve Nilgün
Himmetoğlu), Altın Kitaplar Yayınevi, İstanbul, 1988.

Gay, Paul Du, **Bürokrasiye Övgü (Weber-Organizasyon-Ethik)**, (Çev. Engin Yıldırım,
Serkan Bayraktar ve Diğerleri), Değişim Yayınları, İstanbul, 2002.

Gazier, François “Kamu Yönetimi Enstitü ya da Okullarının Yapısı ve Görevleri”,
Amme İdaresi Dergisi, C. 10, S. 4, Aralık 1977, s.3-9.

Gorvine, A.G., “Merkezi Bir Personel Dairesi Hakkında Birleşik Amerika’da Edinilen
Tecrübeler”, **Amme İdaresi Dergisi**, C.10, S.4, 1955, s.193-202.

Goodnow, F. J., **Politics and Administration: A Study in Government**,
Russel&Russel, 1900.

Göle, Nilüfer, **Mühendisler ve İdeolojisi**, Metis Yayınları, İstanbul, 1998.

Gulick ve Urwick, “İdare İlimi Üzerinde İncelemeler” (Çev. Suha Alacaklıoğlu), **Türkiye
ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları**, A/18, Ankara, 1957.

Güler, Birgöl Ayman, “Nesnesini Arayan Disiplin”, **Türkiye’de Kamu Yönetimi**, (Der. Burhan Aykaç, Şenol Durgun ve Hüseyin Yaman), Yargı Yayınevi, Ankara, 2003, s.527-544.

Güler, Birgöl Ayman, **Kamu Personeli**, İmge Yayınları, Ankara, 2005.

Güler, Birgöl Ayman, **Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri**, Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi, Yayın No:1, Ankara, Aralık 2004.

Güler, Birgöl Ayman, **Yeni Sağ ve Devletin Değişimi Yapısal Uyarılama Politikaları**, İmge Yayınları, Ankara, 2005.

Güzelsarı, Selime, “Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları”, **Kamu Yönetimi Gelişimi ve Güncel Sorunları**, (Ed. M. Kemal Öktem ve Uğur Ömürgönülşen), İmaj Yayınları, Ankara, 2004, s.85-138.

Habermas, Jurgen, “**İdeoloji**” **Olarak Teknik ve Bilim** (Çev. Mustafa Tüzel), Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 1993.

Hayek, Friedrich Von, **Kölelik Yolu** (Çev. Turhan Feyzoğlu &Yıldıray Arsan), Liberte Yayınları, Ankara, 1999.

Heper, Metin, **Modernleşme ve Bürokrasi**, Ankara Sosyal Bilimler Derneği Yayınları, Ankara, 1973.

Heper, Metin, “Osmanlı-Türk Devletinde Bürokrasinin Siyasal Rolü: Kamu Yönetimi Kuramı açısından Bazı Gözlemler”, **Amme İdaresi Dergisi**, C.6, S.2, Haziran 1973, s.29-40.

Heper, Metin, **Bürokratik Yönetim Geleneği**, Ortadoğu Teknik Üniversitesi İdari İlimler Fakültesi Yayınları, Yayın No: 23, Ankara, 1974.

Heper, Metin, “Değişen Türkiye’de Bazı Geleneksel Üst Kademe Yöneticilerinin Eğilimleri”, **Amme İdaresi Dergisi**, C.7, S.2, Haziran 1974, s.76-100.

Heper, Metin & Kim, Lim Chong & Pai, Tong Seong, “Siyasal Rejimler ve Kamu Bürokrasisi, Türk ve Güney Kore Yüksek Kademe Yöneticileri İle İlgili Karşılaştırmalı Bir İnceleme”, **AÜSBF Yayınları**, No: 468, Ankara, 1981, s.127-141.

Kalkandelen, A. Hayrettin, **Personel Yönetimi ve Yönetimde Sistemler, İlkeler**, Şenyuva Matbaası, Ankara, 1972,

Kamenka, Eugene, **The Bureaucracy: New Perspectives on the Past**, Basil Blackwell Ltd., Oxford, 1989.

Karasu, Koray, **Profesyonelleşme Olgusu ve Kamu Yönetimi**, Mülkiyeliler Vakfı Yayınları, Tezler Dizisi:11, Ankara, Kasım 2001.

Kazancı, Metin, “Teknokratlar ve Yönetim İçindeki Konumu”, **Mülkiyeliler Birliği Dergisi**, C. 41, S.39, 1979, s.18-27.

Köksal, Üker, “İktisadi Devlet Teşekkülleri ve Yüksek Kademe Yöneticileri”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 1, S:1, Haziran 1968, s. 57-71.

Lamothe, Dutheillet De, **Fransa’da Devlet Memuriyeti** (Çev. Ö. Ozankaya ve V. Pekiner), TODAİE Konferans Serisi:19, Sevinç Matbaası, Ankara,1962.

Lewis, Bernard, **Modern Türkiye'nin Doğuşu** (Çev. Metin Kıratlı), Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara, 1984.

Mardin, Şerif, "Türkiye'de Orta Sınıfların Üç Devri", **Forum Dergisi**, Şubat 1957, s.7-10

Mardin, Şerif, "Tanzimat Fermanının Mânası: Yeni Bir İzah Denemesi", **Forum Dergisi**, Kasım 1957, s.6-10.

Mardin, Şerif, "Yenileşme Dinamiğinin Temelleri", **Çağdaş Düşüncenin Işığında ATATÜRK**, Dr. Nejat F. Eczacıbaşı Vakfı Yayınları, İstanbul, 1983.

Matthews, A. T.J., **Yetişen İdareciler**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi İdari İlimler Enstitüsü Yayınları, No:1, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara, 1955.

Memurini Mülkiye Terakki ve Tekaüd Kararnamesi, Düstur 1. Tertip Cilt:1-4, s.62-91.Maliye Bakanlığı BÜMKO, Barem Kanunu, C.1, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara, 1994.

Meriç, Osman, "Siyasal İktidar ve Yüksek Yöneticiler Sorunu", **Amme İdaresi Dergisi**, C.7, S.3-4, Eylül 1974, s.73-78.

Merikoski, V., "The Politization of Public Administration" , **Amme İdaresi Dergisi** C.4, S. 4, Aralık 1971, s.169-181.

Michels, Robert, **Political Parties: A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy**, Collier Books, New York, 1962.

Miliband, Ralph Nicos & Poulantzans, Ernesto Laclau, **Kapitalist Devlet Sorunu** (Çev. Yasemin Berkman), İletişim Yayınları, İstanbul, 1990.

Mills, Wright, **White Collar: The Amerikan Middle Classes**, Oxford University Press, New York, 1956.

Mills, Wright, **İktidar Seçkinleri** (Çev. Ünsal Oskay), Bilgi Basımevi, Ankara, 1974.

Mises, Ludving Von, **Bürokrasi** (Çev. Feridun Engin), Liberte Yayınları, Ankara, 2000.

Mosca, Gaetano, **The Ruling Class**, McGraw-Hill Book Company, New York and London, 1939.

Mouzalis, Nicos P., **Örgüt ve Bürokrasi: Modern Teorilerin Analizi**, (Çev. Bahadır Akın), Çizgi Kitapevi, Konya, 2001.

Nove, Alec, “Is There a Ruling Class in the USSR?”, **Sovyet Studies**, Vol. XXVII, No: 4 October 1975, s. 615-638.

Nove, Alec, “The Class Nature of The Soviet Union Revisited”, **Sovyet Studies**, Vol. XXXV, No: 3, July 1983, s. 298-312.

Nove, Alec, **Uygulanabilir Sosyalizmin İktisadı**, Belge Yayınları, İstanbul, Mart 1991.

O’nuallain, Colm, “Yöneticilerin Üst Düzey Görevlere Hazırlanması” (Çev. M. Kemal Öktem), **Amme İdaresi Dergisi**, C.21, S.3, Eylül 1988, s. 23-37.

Onaran, Oğuz, **Yönetici Sınıfın Eğitimi: Belçika, Fransa, İngiltere ve Türkiye’de**, TODAİE Yayınları, Ankara, 1967.

Öngen, Tülin, “Çağdaş Toplumsal Çatışma”, **AÜSBF Dergisi**, C.48, S.1-4, 1993, s.73-91.

Ömürgönülşen, Uğur, “Türkiye’de Lisans Düzeyinde Kamu Yönetimi Öğretiminin Kuramsal Gelişimi ve Sorunları”, **Kamu Yönetimi Gelişimi ve Güncel Sorunları**, İmaj Yayınları, Ankara, 2004, s. 27-85.

Özbudun, Ergun, “Türkiye’de Devlet Seçkinleri ve Demokratik Siyasal Kültür” **Türkiye’de Demokratik ve Siyasal Kültür**, Türk Demokrasi Vakfı Yayınları, Ankara, 1995, s.4-19.

Pareto, Vilfredo, **The Mind and Society**, Volume Four: The General Form of Society, Harcourt, Brace and Company, New York, 1935.

Podol, Richard, “Bir Yabancı Gözüyle 21. Yüzyıl Ortasında Türk Kamu Yöneticisi” (Çev. Cahit Tutum), **Amme İdaresi Bülteni**, No:10, Şubat 1967, s. 10-15.

Reyhan, Cenk, “Türkiye’de Modernleşmenin Kökenleri: Kalemîyye Sınıfı”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 31, S. 4, Aralık 1998, s.3-16.

Riggs, Fred W., **Administration in Developing Countries: The Teorhy of Prismatic Society**, Houghton Mifflin Co., Boston 1964.

Rizzi, Bruno, **Bureaucratization of the World**, The Free Press, 1939.

Roymond Aron, **Sanayi Toplumu** (Çev. Agah Oktay Güner), Boğaziçi Basımevi, Yayın No: 22, İstanbul,1974.

Ross, Leslie, **Managers of Modernization: Organization and Elites in Turkey**,
Harvard University Press, Massachusetts, 1971.

Naralou P. Roos, “Hint, Amerikan ve Türk Yöneticileri Arasında Bir Karşılaştırma”,
Amme İdaresi Bülteni, Şubat 1967, s. 8.

Roos, Noralou P, “Türk Kamu Yönetiminin Değişen Yönleri”, **Amme İdaresi Bülteni**,
Aralık 1967, s. 8-13.

Şaylan, Gencay, “Türkiye’de ve Yabancı Ülkelerde Yüksek Memurlar Sorunu”, **Amme
İdaresi Dergisi**, C.5, S.1, Mart 1972, s.43-57.

Şaylan, Gencay, **Bürokratik Yönetim Geleneği**, Ortadoğu Teknik Üniversitesi İdari
İlimler Fakültesi Yayınları, Yayın No: 23, Ankara, 1974.

.Şaylan, Gencay, “Günümüz Mülki Amirlik Sistemini Nitelendiren Eğitim: Siyasal-
Yönetimsel Yapı Bütünleşmesi”, **Türkiye’de Mülki İdare Amirliği: Sistem ve
Sorunlar**, (Ed. Kurthan Fişek), TİD Yayını, Ankara, 1976.

Şaylan, Gencay, “Cumhuriyet Bürokrasisi” **Cumhuriyet Dönemi Türkiye
Ansiklopedisi**, Cilt: 2, İletişim Yayınları, 1983, s. 298-308.

Gencay Şaylan, “Türkiye Cumhuriyeti’nde Devlet Yapısının Evrimi”, **Cumhuriyet
Dönemi Türkiye Ansiklopedisi**, Cilt: 2, İletişim Yayınları, İstanbul, 1983, s.
388-410.

“Seçkin ve Seçkincilik”, **Blacwell’in Siyasal Düşünce Ansiklopedisi II**, Ümit
Yayıncılık, 1994.

Sencer, Muzaffer, **Türkiye'nin Yönetim Yapısı**, Alan Yayınları, İstanbul, 1986.

Shaw, Standford J. & Shaw, Ezel Kural, **Osmanlı İmparatorluğu ve Modern Türkiye**, E Yayınları, İstanbul, 2000.

Sürgit, Kenan, "Yüksek Yöneticilerin Yetiştirilmesi", **Amme İdaresi Dergisi**, C. 3, S. 20, Mart 1970, s.16-31.

Tunçay, Mete, "Siyasal Miras", **Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi**, Cilt:7, 1983, s.1964-1966.

Turhan, Mehmet, **Siyasal Elitler**, Gündoğan Yayınları, İstanbul, 1991.

Tutum, Cahit, "Fulton Raporu", **Amme İdaresi Dergisi**, C.2, S. 1, Mart 1969, s. 58-79.

Tutum, Cahit, "Türk İdaresinde Politik Nitelikte yüksek Kademe Yöneticilik Mevkileri İhdas Edilmeli midir?" **Amme İdaresi Dergisi**, C.1, S.3-4, Aralık 1968, s.168-177.

Tutum, Cahit, **Personel Yönetimi**, TODAİE Yayınları, Ankara, 1979.

"Türk İdaresinde Politik Nitelikte Yüksek Kademe Yöneticilik Mevkileri İhdas Edilmeli midir?", Görüşler-Yorumlar, **Amme İdaresi Dergisi**, C.1, S.1, Haziran 1968, s.72-83.

"Türk İdaresinde Politik Nitelikte Yüksek Kademe Yöneticilik Mevkileri İhdas Edilmeli midir?", Görüşler-Yorumlar, **Amme İdaresi Dergisi**, C:1, S.2, Eylül 1968, s.112-118.

“Türk Kamu Yönetiminin Değişen Yönleri”, **Amme İdaresi Bülteni**, S. 15, Aralık 1967, s.8.

“TODAİE ve Yabancı Uzmanlar”, **Amme İdaresi Bülteni**, S.10, Şubat 1967, s. 1.

Richard Podol, “Bir Yabancı Gözüyle 21. Yüzyıl Ortasında Türk Kamu Yöneticisi” (Çev. Cahit Tutum), **Amme İdaresi Bülteni**, No:10, Şubat 1967.

Waldo, David “The Administrative State: A Study of the Political Teory of American Public Administration” **Classic of Public Administration**, Wadworth Publishing Company, Third Edition. Belmont, California, 1992.

Waldo, Dwight, “The Perdurability of Politics-Administration Dichotomy- Woodrow Wilson and Identity Criss in Public Administration”, **Politics and Administration**, (Ed. Jack Rabin and James S. Bowman), Marcel Dekker, New York, 1984.

Weber, Max **Toplumsal ve Ekonomik Örgütlenme Kuramı** (Çev. Özer Ozankaya), İmge Yayınları, Ankara,1995.

Weiker, Walker F., “Osmanlı Bürokrasisi: Modernleşme ve Reform”, **Amme İdaresi Dergisi**, C.6, S.1, Mart 1973, s.98-111.

Wilson, Woodrow “Yönetimin İncelenmesi”, Seçme Parçalar (Çev. Nermin Abadan), **Siyasi İlimler Derneği Yayınları**, İstanbul, 1961.

Yalçın, Lütfi, “Bruno Rizzi ve Bürokratik Kolektivizm”, **Ankara Üniversitesi SBF
Kamu Yönetimi Bölümü Kamu Yönetiminde Disiplin Sorunu Dersi 2004-
2005 Dönemi Ödev Notları**, (yayınlanmamış ödevler), Ankara, Temmuz, 2005.

Yalçındağ, “Selçuk, Kamu Yönetim Sistemimizin Tarihsel Evrimi Üzerine Notlar”,
Amme İdaresi Dergisi, C.3, Sayı:2, 1970, s.20-57.

Yayla, Atilla, **Liberalizm**, Liberte Yayınları, Ankara, 2000.

Yayla, Atilla, **Özgürlük Yolu**, Liberte Yayınları, Ankara, 2000.

SUMMARY

Bureaucracy and its actors is the one of the most important subjects for the social scientist to have knowledge about administration. For the last two decades with development of the modern state, meaning of bureaucracy have been going to get big important to understand transformation of the state. Developing countries in connection with the modernization process, bureaucracy and its actors has been undertaken an important role. Therefore, bureaucracy in developing countries functions as the leading class towards a kind of political ideology. Main purpose of this study is to determine the role and the position of Turkish bureaucracy in the way of political, economical transition of the society. But firstly, make clear the definition about the higher civil servants and their position in the public life.

The study consists of two main parts. In the first part, consist of definition about higher civil servants accompany with theoretical perspective of administrative and political science. In the second part, it has been tried to draw a general outline of socio-political history of Turkish Republic and compose of empirical findings about social background, prestige of civil service, and understanding of public life of higher civil servants from 1950 to after 2000.

ÖZET

Bürokrasi ve onun aktörleri, yönetim hakkında bilgi edinmek isteyen sosyal bilimciler için önemli olan konulardan biridir. Modern devletin oluşumuyla birlikte son iki yüzyıllık dönem içinde, devletin dönüşümünü anlamak için bürokrasinin önemi giderek artmaktadır. Gelişmekte olan ülkelerde modernleşme süreciyle ilişkili olarak, bürokrasi ve aktörleri önemli rol üstlenmiş, yeni politik ideolojinin önde gelen temsilcileri olmuşlardır. Çalışmanın temel amacı, bürokrasinin ve üst kademe yöneticileri olarak kabul edilen bürokratların Türk siyasal, ekonomik ve toplumsal dönüşümündeki rolünü ve konumunu saptamaktır.

Çalışma esas olarak iki kısımdan meydana gelmiştir. Birinci bölüm, üst kademe yöneticiliğine ilişkin yönetim ve siyaset bilimi teorik perspektifinin öncülüğünde tanım sorununa ayrılmıştır. İkinci bölümde Türk idare geleneği içinde üst kademe yöneticilerinin devletin dönüşümü üzerindeki rolü çizilmiş, 1950'den günümüze üst kademe yöneticilerinin sosyal köken, mesleki itibarı, kamunun toplumsal rolü üzerine yapılmış araştırmalara yer verilmiştir.

Çalışmanın sonunda, üst kademe yöneticilik araştırmalarının üzerinden üst kademe yöneticilerinin yönetsel değerlerinin yanında siyasal alan ve kamusal alana ilişkin değer, tutum ve davranışları açıklanmıştır. Diğer yandan iktisadi, toplumsal ve siyasal dönüşümün yönetici kesim üzerindeki etkileri ortaya konulmuştur.