

The Journal of Academic Social Science Studies



International Journal of Social Science

Volume 5 Issue 2, p. 83-108, April 2012

**YÖNETSEL BİR OLGU OLARAK “BÜROKRATİK
SEÇKİNCİLİK” VE KAMU GÖREVLİLERİNDE SEÇKİNCİ
EĞİLİMLER**

*A CASE IN MANAGERIAL "BUREAUCRATIC ELİTİSM" AND PUBLIC OFFICIALS
ELITIST TRENDS*

Yrd. Doç. Dr. Fatih DEMİR

Celal Bayar Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü

Yrd. Doç. Dr. Levent VURGUN

Turgut Özal Üniversitesi İİBF İşletme Bölümü

Yrd. Doç. Dr. Mahmut AKPINAR

Turgut Özal Üniversitesi İİBF SBU Bölümü

Uzm. E. Enes Ertad USLU

Gazi Üniversitesi İİBF Ekonometri Doktora Öğrencisi

Abstract

One of the common problems experienced by countries that have passed through modernisation process since the late 19th century is the phenomenon of bureaucratic elitism. This concept indicates the fact that public officials see themselves as a class which is separate from and superior to the rest of the society and feel, think and move with such a class consciousness. Various studies have been conducted about bureaucratic elitism in Turkey since 1945s; one of the findings common in all these studies is that tendency for bureaucratic elitism exists at an essential level among members of the bureaucracy. However, there is a perception that in the recent years this phenomenon is losing its explanatory power. In this paper the authors are trying to determine at what level bureaucratic

elitism phenomenon exists both in the capital and in the periphery, and to see whether such a change is being experienced.

Keywords: bureaucracy, elitism, modernisation

Öz

Türkiye gibi 19. yüzyılın sonlarından itibaren modernleşme sürecinden geçmiş ülkelerin ortak problemlerinden biri bürokratik seçkincilik olgusudur. Bu kavram kamu görevlilerinin kendilerini halkın geri kalanından ayrı ve üstün bir grup olarak görmeleri ve böyle bir sınıf bilinci içinde hissetmeleri, düşünceleri ve hareket etmelerini ifade eder. Türkiye’de bürokratik seçkincilik ile ilgili olarak 1945’lerden bugüne kadar çeşitli çalışmalar yapılmıştır; bu çalışmaların ortak bulgusu seçkincilik eğiliminin bürokrasi mensupları arasında önemli düzeyde mevcut olduğu yönündedir. Ancak son yıllarda bu olgunun zayıflamaya başladığı yönünde algılamalar vardır. Bu çalışmada günümüzde bürokratik seçkinlik eğiliminin gerek başkentte gerekse taşrada görev yapan kamu görevlileri arasında hangi düzeyde mevcut olduğu ve gerçekten böyle bir değişimin yaşanıp yaşanmadığı tespit edilmeye çalışılmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Bürokrasi, Seçkincilik, Modernleşme

Giriş

Bürokrasi hukuk devletinin tesis edilmesi ve yönetimde keyfiliğin önlenmesi noktasında da büyük bir rol oynamış olan bir mekanizmadır. Özellikle Ortaçağ Avrupasında bürokratlaşma sayesinde otoritenin merkezileşmesi, yerel feodal güçlerin etkisiz hale getirilmesinde ve dolayısıyla ulus devletlerin doğmasında etkili olmuştur. Gücün merkezileşmesi özellikle bürokratlaşmayla beraber ortaya çıkan bir olgudur. Bürokratlaşma adem-i merkezileşmeyi azaltmış, özellikle Avrupa’da feodal lordlar gibi özerk güç merkezleri veya yapılarını, krallar, seçilmiş başkanlar veya başka yetkililerin daha merkezileşmiş güç yapıları karşısında zayıflatmıştır. Bürokrasiyi kontrol edenlerin siyasi kontrolü de sağladıkları da bir gerçektir (Farazmand, 2010b:251). Benzer işlevler gören, aynı teknik ve meslek dilini konuşan insanlardan oluşan bürokrasi zamanla kaçınılmaz olarak bir sınıf haline dönüşmüş ve sınıf çıkarlarını maksimize etme bilincine kavuşmuştur. Bunun sonucu ise “bürokratik seçkincilik” olarak karşımıza çıkmaktadır. Çalışmada önce literatürdeki seçkincilik kuramlarından ve seçkincilik olgusuna yöneltilen eleştirilerden bahsedilecektir. Daha sonra Türkiye’de bürokratik seçkincilik ile ilgili yapılan değerlendirmeler ve anket çalışmaları özetlenecektir. Son bölümde ise çeşitli illerde görev yapan kamu görevlileri tarafından cevaplanan bir anket çalışması ele alınacak ve bu anketten elde edilen sonuçlar analiz edilecektir.

Seçkinci Kuramlardan Örnekler

Klasik seçkinci kuramları

“Yönetici seçkinler” teorisini geliştiren **Pareto**, bütün toplumlarda seçkinler ve seçkin olmayanlar olmak üzere iki sınıf bulunduğunu, seçkinler sınıfının da yönetici olan ve olmayan şeklinde ikiye ayrıldığını ifade etmiştir. Asıl önemli olan grup, toplumun yönetiminde doğrudan veya dolaylı olarak rol oynayan ve siyasal iktidarı etkileyen yönetici seçkinlerdir. Pareto, toplumun tabakaları arasında aşağıdan yukarıya doğru bir dolaşım olduğunu savunmuştur. Bu, aşamalı bir süreçtir; gerekli nitelikler sahip seçkin grupları bu şekilde

yönetimi ele geçirebilirler. Bu “seçkinler dolaşımı” eğer yavaşlatılmak veya durdurulmak istenirse bir tepki meydana gelebilir ve yönetici seçkin sınıf devrim yoluyla yerini başka bir yönetici seçkin sınıfına bırakır (Kapani, 115-6). Pareto, askeri seçkinler, dini seçkinler, iş dünyası seçkinleri, bürokratik seçkinler ve aydınlar seçkinleri gibi çeşitli seçkin sınıflarının olduğunu ifade eder (Öztekin, 2001:21).

Pareto’ya göre seçkin olmak potansiyel olmaktan ziyade fiili bir durumdur; seçkin, güç potansiyelini kullanan kişidir (Türköne, 2005:384). Ayrıca seçkinin eylemleri ahlaki olmak zorunda da değildir; bu durumda işini çok iyi yapan bir dolandırıcı da seçkinler grubunun bir üyesi olarak kabul edilebilir.

Klasik elit teorilerinin en önemlilerinden bir diğeri kuşkusuz **Mosca’nın** geliştirdiği “yönetici sınıf” kuramıdır. Mosca, bütün toplumların “yönetici sınıf” ve “yönetilen sınıf” olmak üzere iki temel sınıftan oluştuğunu, bunlardan yönetici sınıfın tüm siyasi işlevleri yerine getirdiğini, bunun sonucunda da işgal ettiği pozisyonların tüm nimetlerinden faydalandığını ileri sürmüştür. Yönetici sınıf ise iki katmandan oluşmaktadır: tüm liderlik vasıflarını kendisinde toplayan “üst katman” ve bu katmandakilere entelektüel destek veren alt (aracı) katman (Türköne, 2005:386). Yönetici sınıfın üyelerinin sayıca çok daha az olmasına rağmen bu kadar etkili olmasının sebebi ise örgütlenmiş olmaları ve üstün niteliklerinin bulunmasıdır (Kapani, 112). Yönetici sınıf, yönetici konumunu kaybetmemek için çoğunluk üzerinde hukuk kuralları, inandırma, hile, korku, terör gibi çeşitli yöntemlere başvurur (Öztekin, 2001:19-20). Mosca’nın “siyasi formül” olarak adlandırdığı bu olgu, yönetimin meşruiyetini sağlayan gereçleri ifade etmektedir.

Demokratik seçkinci kuramları

Lasswell’e göre iktidarın çeşitli dereceleri vardır, ve iktidarın kullanılmasında ve kararlara katılımda en fazla pay sahibi olanlar her zaman küçük bir azınlıktır. Seçkinleri, “elde edilecek ne varsa ondan en çok alanlar, toplumda mevcut değerlerden en fazlasını elde edenler” olarak tanımlamıştır (Türköne, 2005:383). Ancak toplum bu şekilde küçük bir seçkinler grubu tarafından yönetilse bile, eğer bu grup serbest, eşit ve gizli seçimlerle işbaşına gelmişse ve bu grup için hesap verebilirlik ve sorumluluk mekanizmaları geliştirilmişse, demokratik olma özelliğini kaybetmeyebilir (Kapani, 121; Öztekin, 2001:22).

Demokrasiyi seçkinler arasında bir iktidar yarışı olarak gören **Schumpeter**, 1942 tarihli “Kapitalizm, Sosyalizm ve Demokrasi” adlı eserinde yönetimin her zaman seçkinlerin elinde olması gerektiğini ve halkın siyasal kararlar almak ve rasyonel tercihler yapmak için gereken niteliklere sahip olmadığını ileri sürmüştür. Halkın tek fonksiyonu, seçimlerde sandık başına giderek belirli bir süre için kendi adına kararları verecek olan seçkinler kadrosunu başa getirmekten ibarettir. Bu, “demokratik kurumsal düzenlemede yönetilenlerle yönetenler arasındaki işbölümünün bir gereğidir” (Kapani, 120). Schumpeter’e göre seçilmiş seçkinler üzerinde halkın bir tek denetim mekanizması vardır, o da onları tekrar seçmemektir. Daha etkin bir kontrol mekanizması ise karşı elitlerdir (Türköne, 2005:389)

Mills, 1959 yılında yayınladığı İktidar Seçkinleri (*The Power Elite*) adlı eserinde, toplumda “stratejik kumanda mevkiilerini” işgal eden kişilerden oluşan bir seçkinler grubundan bahsetmiştir. ABD örneğinde bu türdeş grup siyasal liderler, askeri liderler ve büyük şirketlerin yöneticilerinden oluşmaktadır. Ona göre iktidar bu seçkinlerin etrafında toplanmakta ve merkezileşmektedir (Kapani, 124-5).

Bürokrasilerin örgütlenmesinde ortak olan genel ilkelere ek olarak temelde (i) herkesin toplumda belirli bir yer edinmesini sağlayan eğitim düzeyinin yarattığı bölünme ve (ii) yüksek mevkileri işgal eden **seçkinlerin** ayrıcalıklı rolü gibi öğeler, bürokrasinin “kaynaklandığı toplumu, bu toplumun sahne olduğu mücadeleleri ve yine bu toplumun harcını oluşturan değerleri yansıtır” (Dreyfus, 2007:209):

“Sonuçta demokratik devletlerin yeni bir kurumu olan ve uzun bir süreç içinde kurulmuş bulunan bürokrasiyi bir aynaya benzetebiliriz. Bürokrasi, tarihin her evresinde, kaynaklandığı toplumu yansıtır. Bu durum, bürokrasinin dâhil olduğu siyasal tarihe – bununla karıştırmadan – geri dönmeyi; aynı zamanda da, iktidar biçimleriyle ilgilendiklerinden, idari sorunu kendi düşünme alanlarına dahil etmiş düşünce akımlarına; ve son olarak da, kurumsal uygulamaları yeniden biçimlendirmeye katkıda bulunan toplumsal dönüşümlere geri dönmeyi gerektirir. Her ülkede özel güvence ve yükümlülüklerle donanmış memurluk statüsü, azamileştirilmiş bir rasyonalite arayışından esinlenen iradi politikaların bir ürünü değildir. Bu statü, genellikle çelişen çok sayıda etkenin tuhaf bir ürünüdür.” (Dreyfus, 2007:26).

Siyasi kültür ile bürokratik kültür arasındaki ilişkiyle ilgili son olarak, hükümetteki bireysel kurumların kendi kültürlerini geliştirdikleri ileri sürülebilir (Ott, 1989). İngiliz Hazinesi veya Türk Dışişleri gibi bazı örgütler oldukça **seçkinlik** kültürüne sahip olabilmektedir; buna karşın pek çok kurum (sosyal hizmet kurumları gibi) son derece katılımcı davranabilmekte, çalışanların ve hitap ettikleri kitlenin kararları üzerinde etkili olmasına izin vermektedir. Ayrıca, kurumlar üyelerini genel sosyal ve siyasal değerleri yorumlamaları için bazı gereçlerle teçhiz etmektedirler (Peters, 2001:36). Bu bağlamda örgüt kültürlerinin, doğumla başlayan toplumsallaşma sürecinde de önemli bir yere sahip oldukları söylenebilir.

Gelişmekte olan ülkeler ile ilgili başka bir genelleme de, örgütlerin hedefleri ve başkalarının örgütten bekledikleri hedefler arasında ciddi farklılıklar olabilmeleridir. Pek çok gelişmekte olan ülke sömürge döneminden kalan **seçkinlik** ve muhafazakar bürokrasileri miras almıştır. Bu bürokrasiler genellikle kendilerinden beklenen kapsamlı, bağımsızlık sonrası sosyal ve ekonomik kalkınma programlarını yürütecek örgüte ve kadroya sahip değildiler; hatta bazen ideolojik olarak bunlara düşmanca yaklaşıyorlardı. Dolayısıyla bu ülkelerin siyasal liderleri genellikle hızlı sosyal değişim programlarına köstek olan ve siyasal itaat etmeyen bürokratlarla çatışmışlardır. Bu durumun hedeflerin belirlenmesi ve misyonla ilgili boyutu şudur ki, bir bürokratik kurumun hedefi, sadece o kurumu oluşturan yasada veya resmi siyaset beyanlarında ifade edilen amaçlar olmadığı uygulamada ortaya çıkmaktadır. Hedef belirleme daha çok siyasal bir süreçtir, ve genellikle de kamudan gizli ve kamunun kontrolü dışında, örgüt içi bir siyasal süreçtir (Peters, 2001: 177).

Seçkinlik Bürokrasinin Eleştirileri

Bürokrasi, siyasal gücü artırmak ya da baskıcı bir devlet yönetimi oluşturmak isteyen siyasal ve bürokratik seçkinler grubunun aleti olabilir. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde siyasal ve bürokratik elit, bürokrasi vasıtasıyla rakip ya da karşıt potansiyel otorite merkezlerini ellerinde tutmaya veya bunların gelişmesini denetim altına almaya çalışırlar (Eryılmaz, 2004:109).

Waldo’ya göre hükümet işlevlerinin “siyaset” ve “yönetim” olarak ikiye ayrılması gerçekçi değildir. Demokrasinin ruhuna uygun olan, ayrılmış kuvvetler arasında rekabet değil, tam tersine işbirliği olmasıdır. Halkın seçtiği siyasetçilerin kaygılarını ve değerlerini, dolayısıyla seçmenlerin kaygı ve değerlerini paylaşmayan, apolitik ve tarafsız bir uzmanlar kadrosu yoluyla halkın taleplerinin karşılanması, demokrasinin ruhuna aykırıdır. Bu düşünce çizgisi kaçınılmaz olarak bürokratik **seçkinlik** varmaktadır. Aksine, demokrasi düşüncesi

idare kurumlarına nüfuz etmeli, bu kurumlar toplumun sorunlarını çözerken ve siyasa kararları alırken yönetilenlerin rızasını göz önünde bulundurmalıdırlar (Krane ve Marshall, 2003:3).

Çalışmalarını siyasi partiler üzerine yoğunlaştıran **Michels**, ilk olarak 1911 yılında yayınlanan “Siyasi Partiler” adlı eserinde bir partinin başarılı olması ve iktidarı elde etmesi için uzmanlaşmaya dayalı bir işbölümü içinde örgütlenmesi ve bu süreçte bazı parti mensuplarının tam zamanlı liderler haline gelmelerinin şart olduğunu savunmuştur. Bu şekilde oluşan parti bürokrasisinin, partinin ilk amaçlarından farklı bir dizi değeri geliştirmesi kaçınılmaz olmaktadır, çünkü parti, seçmen tabanını genişletmek için statükonun korunmasında çıkarları olan grupların katılımına ihtiyaç duyar, böylece zamanla kendi duruşunu daha ılımlı hale getirmek zorunda kalır. Michels bu olguya “oligarşinin tunç kanunu” adını vermiştir (Shively, 1995:208). Ona göre bu kanun kaçınılmaz bir olgudur ve ne kadar demokratik görünürlerse görünsünler tüm örgütler için geçerlidir, ve zaman içinde örgütün mensupları ve liderleri arasında oligarşik eğilimler baş gösterir. Örgütün tepe noktasındakiler seçkin bir yaşam tarzını benimserler, kendilerinin kadir-i mutlak olduklarına ve sadece kendilerinin örgüt ve halk için neyin en iyi olduğunu bildiklerine inanmaya başlarlar (Slattery, 2003:52-53). Sonuçta giderek profesyonelleşen parti yöneticileri, sosyal kökenleri açısından içinden çıktıkları tabaka ile ilişkilerini keserler ve tüm sınıflardan ve gruplardan farklı bir seçkin zümreye dönüşürler. Kendi konumlarını muhafaza etmek ve iktidarlarını sürdürmek için çalışırlar. “Pozisyonlarını koruyamayacaklarını anladıkları zaman, kendilerinden sonra gelecek olanları bir çeşit kooptasyonla belirlerler. Bu durumda resmi seçimler oylamanın ötesinde bir anlam taşımaz. Böylece örgütlerin tümü, hatta yapıları resmen demokratik olanlar bile, yapılarını fiilen oligarşiye dönüştüren “tunçtan bir kanuna” tabi olurlar” (Öztürk ve Coşkun, 2003:81).

Rizzi ise 1939 tarihli “Dünyanın Bürokratikleşmesi”¹ adlı eserinde parti bürokrasisini yeni bir sınıf olarak ele almaktadır. Komünist sistemlerde tasarrufun bireysel değil kolektif olması, onun daha katılımcı ve özgürlükçü olduğu anlamına gelmemektedir. “Bürokratik kolektivizm” adını verdiği bu sistemde üretim araçları devletleştirilmekte ve kamuya değil devlete, dolayısıyla da parti bürokrasisine ait olmaktadır. Dolayısıyla ekonominin düzenlenmesi sadece devlet anlayışına bırakılmaktadır. Ancak bu yönetim biçimi sadece komünist ülkelerle sınırlı değildir; tüm totaliter rejimler, hatta bazı kapitalist demokrasilerde de görülmektedir. Bürokratikleşme dünya çapında bir olgudur ve yönetimin, bir bürokrat seçkinler grubunun eline geçmesine hizmet etmektedir (Türküne, 2005:461). Sonuç olarak SSCB bürokrasisinde ortaya çıkmış olan yeni sınıf sadece Çarlık Rusyasındaki aristokratların yerini almış ancak sistem pek fazla değişmeden kalmıştır; onlar da işçi sınıfını sömürmeye devam etmişlerdir. Kapitalist Çarlık Rusyası döneminden tek farkı ise mülkiyetin bireye değil bir kolektivizme ait olmasıdır (Mouzelis, 2003:32). Böylece bürokratlar kapitalistlerin yerine geçmişler, işçi sınıfı adına üretim araçlarının mülkiyetini elde ederek bunları kendi çıkarları için kullanmışlardır (Büyükbuğa, 2007:33).

Benzer şekilde **Burnham** da “yönetimsel devrim” adını verdiği bir süreç sonunda üretim araçları devletin mülkiyetine geçtiğinde bürokratik seçkinlerin yönetiminin başladığını savunmaktadır. Burnham, “yöneticilerin daha önceki endüstrilerin sermaye sahiplerinin ellerinde olan ekonomik erki ele geçirdiğini, böylece bütün toplumsal sisteme biçim verecek güce ulaştığını ileri sürmektedir” (Türküne, 2005:391-2). Kapitalizmin yerini alacak olan yönetim toplumunda denetim gücü ve teknik bilgi kime aitse gerçek iktidar da o kitleye ait

¹ Eser “Bureaucratization of the World” adıyla The Free Press tarafından New York’ta basılmıştır.

olacaktır. Yöneticilik mesleğinin mensupları bilgi tekelleri sayesinde hem kapitalist örgütlere hem de devlete hâkim olacaklardır; mülkiyetin yeniden dağılması söz konusu olmamakla beraber gerçek iktidarın el değiştirmesi için bu şart değildir.² Bu yeni egemenlerin iktidara geleceği süreç tüm sanayileşmiş ülkeler tarafından kaçınılmaz olarak yaşanacaktır (Şaylan, 1974:334).

Djilas, Yugoslavya’da komünistlerin iktidara gelmesinden sonra eşitlikçi toplumun kurulamadığını gözlemlemiş, kapitalist sınıfın ortadan kaldırılmasına karşın bu sınıfın bir “yeni sınıf” ile ikame edildiğini savunmuştur. Bu yeni sınıf, bürokratlar, Komünist Parti yetkilileri ve güvenlik görevlilerinden oluşan “siyasi bürokrasi”dir: bu sınıf hızla zenginleşmiş, gelişmiş ve yozlaşmıştır. Sosyalist deneyim, kendi özel çıkarlarını öncüleyen bir sosyal sınıf yaratmıştır. Djilas’a göre devrim bürokrasisi, kendinden önceki egemen sınıfların tüm özelliklerine sahiptir (Türköne, 2005:461,392). Mülkiyeti “halk” adına yöneten ve dağıtan bu bürokratlar zümresi zaman içinde işçi sınıfıyla olan bağlarını koparmış ve müstakil bir yönetici sınıf haline gelmiştir.³

Görüldüğü gibi Michels, Rizzi, Burnham ve Djilas gibi yazarların ortak vurgusu bürokratların tüm ülkelerde yeni bir sınıf meydana getirerek ve siyasi partilerin idaresini ele geçirerek yönetim işlevini üstlenmiş olmalarıdır. Özellikle Rizzi, Burnham ve Djilas komünizmin sınıfsız bir toplum yaratma ideali ile yola çıkmasına karşın bir seçkinci yönetici sınıf yaratarak kendinden önceki kapitalist sınıfın yerini almasını hayal kırıklığı ile karşılamışlar ve şiddetli şekilde eleştirmişlerdir.

Türkiye’de Bürokratik Seçkincilik

Türkiye’de de bürokratların modernleşme döneminden başlayarak seçkinci bir grup meydana getirdiğine dair tespitlerde bulunan birçok önemli bilim insanı vardır. Aşağıda bunlardan Mardin, Karpat ve Heper’in görüşleri özetlenmektedir.

Mardin, Türk modernleşmesi ile bürokratin batılılaşması arasında bir ilişki kurmaktadır. 19. yüzyılda Osmanlı bürokratları değişim geçirmiş, mirasa dayanan ya da padişah kökenli olarak tanımlanabilecek olan bürokrasi yerini “akılcı” bir bürokrasiye bırakmaya başlamıştır. Bu bağlamda bürokrasi, reformların da liderliğini ele almıştır; askeri ve sivil bürokrasiyi yetiştiren eğitim kurumlarının modernleştirilmesi, bu reformun en can alıcı noktası olmuştur. 19. yüzyıl Osmanlı reformcuları, devletin çıkarlarını göz önünde tutan iyi eğitilmiş, bilgili bürokrat **seçkinler** yetiştirmiştir Bu “ulusalcı” bürokratlar, Türkiye’de modern bir devlet kurma konusunda sabırsızlanmışlardır (2008a:56-59). Özellikle II. Abdülhamit’in iktidarının son döneminde ağırlık kazanan bu eğilimin anlamı şudur: Türkiye’de batılı anlamda bürokrasi ve bürokratlar varlığını modernleşme sürecine borçludur; buna karşın modernleşmenin devam edebilmesi de bu varlığını bu bürokratlara borçlu olmuştur.

“Meselenin daha etraflı bir tetkiki neticesinde karşılaştığımız ilk netice Yeni Osmanlıların asıl hedef tuttıkları istibdadın Ali Paşa’nın istibdadı oluşudur...aslında Abdülaziz, Fuat ve Ali Paşaların hemen hemen esiridir denebilir. Reşit Paşa devrinde başlamış olan bu “vüzera hegemonyası”nın son safhası, Fuat ve Ali Paşaların ölümünden sonra Rüştu ve Süleyman Paşalar gibi Ali Paşa’nın yetiştirdiği çıraklarının Abdülaziz’i hal etmiş olmalarıdır. Sadrazam ve ona hizmet eden yüksek bürokrasinin bu devirde böylesine kuvvetlenmiş olması ise Batılılaşmamızla doğrudan doğruya ilgili bir meseledir... Bu yeni “üst tabaka”nın hususiyetlerinden bir tanesi de kendini

² Burnham görüşlerini ilk olarak “The Managerial Revolution: What is Happening in the World” adlı eserinde ortaya koymuştur. Eser The John Day Company tarafından 1941 yılında New York’ta basılmıştır.

³ Djilas’ın “The New Class” adlı eseri 1974 yılında Türkçeye çevrilmiştir.

beğenmişliği ve memleketi idareye yalnız kendini ehil görmesi idi” (Mardin, 2008a:276-277).

Osmanlı'nın son döneminde yönetilenler, yönetenlerle, özellikle de bürokrasinin en üst kademesiyle paylaştıkları iddia edilen dil, din, ve günlük adetlere rağmen aralarında giderek daha az ortak nokta bulmaya başlamışlardır. Bu yabancılaşma süreci genellikle “sekülerleşme” olarak tanımlanır; ancak **Karpat** bunun aslında geleneksel kültürel kimlik kaybı olduğunu tespit etmiştir. Ona göre devleti koruması ve devamını sağlaması beklenen emperyal-sosyo-kültürel sistem çözülmeye başlamış ve bu çözülmeye kendini ilk olarak yönetici elitlerin içinde göstermiştir (Karpat, 2002:81). Kemal Karpat, Osmanlı modernleşmesinde bürokrasinin durumunu Rusya ve Japonya’da yaşanan benzeri süreçlerle karşılaştırırken şöyle demektedir:

“Rusya ve Japonya’nın benimsediği modernleşme, bir toplumsal sınıfa dönüşen bürokrasinin üstünlüğünü korumak için kullanacağı bir araçtan çok, kapsamlı bir milli büyüme ve gelişme isteminin hedeflerinden biriydi. Bu ülkelerin denemeleri hâkim elitler arasında belli derecede bir fikir birliğine dayanırken, Osmanlı örneğinde bu süreç bürokrasi haricindeki rekabet içinde olan tüm elitlerin tasfiye edilmesiyle sonuçlandı. Böylece bürokrasi her faaliyet, düşünce ve çıkar üzerinde denetimini pekiştirdi. Japonlar ve Ruslar yabancı kurum ve uygulamaları pratik açıdan değerlendirip, kendi kurum ve gelenekleriyle uyumlu bir hale getirerek aldılar. Osmanlılar ise bunu göz ardı ederek, en sonunda kendi yerli kurumlarını, bunların asıl yararlılığını dikkate almaksızın, yıktılar ve bu yüzden gelenekçi grupların yeniliğe karşı şiddetli bir direnciyle karşılaştılar. Bu grupların çoğu daha yetkin bir hizmet sistemi, ekonomik gelişme ve dış müdahalelere set çekilmesi taraftarıydılar, ancak bürokratik elitler tarafından benimsenen “modernleşme” ve “yeniliği” gerçekte “Avrupalılaşma” olarak gördüler ve bunu da Müslümanların tarihsel ve kültürel kimliğine ve nihayetinde de politik bağımsızlığına karşı bir tehdit saydılar” (Karpat, 2002:82).

Modern Türkiye Cumhuriyeti, Osmanlıdan seçkin ve ataerkil bir bürokrasiyi miras almış ve bürokratlar kendilerini devletin sahibi olarak görmeye devam etmişlerdir (Coşkun, 2008:112). 1945’ten 1980’e kadar entelektüel-bürokratik **seçkinler** olarak tanımlanan ve çoğunlukla üniversite öğretim üyeleri, üst seviyedeki bürokratlar ve önde gelen gazetecilerden oluşan grup, toplumun geri kalanına tepeden bakan bir yaklaşım geliştirmiştir. Bu grubun mensupları eğitimi üst sosyo-ekonomik sınıfın “alâmet-i farikası” olarak kabul etmiş ve sadece bu sınıfa münhasır bir olgu olarak görmüştür. 1950’lerde meclise giren Demokrat Parti milletvekillerini, çoğunluğu üniversite mezunu olmadıkları ve çevreyi temsil eden köylü-çiftçi sınıfına mensup oldukları için küçük görmüşlerdir. DP’nin 1950’de iktidara gelmesinden sonra entelektüel-bürokratik **seçkinler** iktidara muhalefet etmiş ve siyasi kontrolü tekrar ele geçirmeye çalışmışlardır. Heper bundan sonra yaşanan süreci, öncesiyle de bağlantılı olarak, şöyle özetlemektedir:

“sivil bürokrasiye dayatılan ve onun da benimsediği normlar dizisi, bürokrasiye toplumda kültürel muhafazlık duygusu kazandırmıştır. Bu bağlamda (potansiyel) siyasi baskı ile yeni sosyal grupların ortaya çıkması ve gelişmesine karşı olumlu bir tutum takınmamıştır. Ancak öncelikle 1930’larda benimsenen devletçi politikaların gizli bir sonucu olarak iş adamları ve meslek sahiplerinin üyelerinden oluşan yeni gruplar ortaya çıktıktan ve sonuçta da siyasi gücü elde ettikten sonra, sivil bürokrasi ile yeni siyasi **seçkinler** arasında büyük bir düşmanlık gelişmiştir. Ancak

yeni gruplar, bir karşı normlar dizisi üretmeyi ve bunu sivil bürokrasiye dayatmayı başaramamıştır. “Az gelişmiş” burjuvazi ile geleneksel “entelektüel-bürokratik **seçkinler**” arasındaki çatışmada bürokrasi kolayca teslim olmamış ve son hesaplaşmada 1960 darbesini sahnelemiştir” (Heper, 1976:513).

Mardin de Cumhuriyet döneminde de bürokrasinin **seçkin** yönünün ağır bastığına ve geliştirilen halkçı temalara rağmen kökten devrimci bir özellik gösteremediğine işaret etmektedir. Ona göre, Kadro hareketi istisna olmak üzere, cumhuriyetin bürokratik kadrolarının nüfusun büyük bölümünü oluşturan köylülerle özdeşleşme düşüncesi zayıf kalmıştır. Demokrat Parti’nin kurulmasından çok kısa bir süre sonra büyük bir halk desteğiyle iktidara gelmesinin nedenlerinden biri de cumhuriyetin bu bürokratik yapısıdır. Bu dönemde bürokrasinin artık pejoratif bir anlam kazanmış olduğu açıkça görülmektedir:

“...bürokratik denetimin kösteklediği ve bürokrasiye bağımlılığın öfkelenirdiği menfaatler, yeni partiyi, amaçlarına uygun bir araç olarak gördüler. Yeni parti, köylüye hizmetler getireceği, köylünün gündelik sorunlarını siyasanın gerçek konusu olarak ele alacağı, Türkiye’yi bürokrasiden kurtaracağı...konusunda söz verdi” (2008a:71).

Cumhuriyetin ilk yıllarında Türk bürokrasisinin görünümünü değerlendirirken Heper bürokratik **seçkinlerin** giderek Atatürkçülüğün savunmasını üstlendiklerini ve siyasal kadrolar karşısında ast rolü oynamaya razı olmadıklarını belirtmektedir. Ayrıca özellikle dışişlerinin Atatürk’ün bile nüfuz etmekte zorlandığı bir **seçkinler** kulübü görüntüsünü devam ettirdiğini yazmaktadır (Heper, 2006:124-5). Heper, Atatürk’ün **seçkinliği** liberal siyasal bir rejime geçişin manivelası olarak gördüğünü, fakat bürokratların bunu aşkın devleti gerçekleştirmek için kullandıklarını iddia eder⁴. Ona göre bürokratlar ampirik ve yaratıcılığı teşvik eden bir eğitim sürecinden geçmemiş, aksine gerçek verilerden soyutlanmış ve iç tutarlılığı yapay olmanın ötesine geçemeyen bilgilerle donatılmış, toplum ve siyasetle ilgili görüşleri bu temel üzerine inşa edilmiştir (Heper, 2006:131-132). Heper 1950-1960 arasında sivil bürokrasinin iktidara muhalefetinin sebeplerinden biri olarak tek partinin sistem için yeterli görülmesini gösterir. “Atatürkçü bürokratik kod”un merkezinde halkçılık olduğu, bu ilkenin de sosyal gruplar ve sınıflar arasında bir uyum olduğunu varsaydığı için tek partiden başkasına ihtiyaç duyulmamıştı; bu yüzden 1945’ten sonra çok partili hayata zihinsel olarak direnç göstermesini anlamak zor değildir Heper, 1976:518).⁵

1960 askeri müdahalesinden sonra oluşturulan 1961 anayasası “karma hükümet” anlayışını getirmiştir; bu, gücün seçilmiş parlamento ile seçilmemiş bürokratik kurumlar arasında paylaşılması anlamına gelmektedir. Hükümet üzerinde “bekçi” rolü oynaması amaçlanan bu kurumlar arasında Milli Güvenlik Kurulu, Anayasa Mahkemesi, Danıştay, özerk üniversiteler ve özerk TRT sayılabilir. Devrimin normal siyasi gereçlerle korunamayacağına inanan entelektüel-bürokratik **seçkinler** orduyla sürekli yakın ilişki içinde olmuşlar ve sonuç olarak 1971 askeri müdahalelerinin sorumluları arasında da yerlerini almışlardır (Heper, 2000:70-73).

⁴ Heper’e göre aşkıncılık, çevrenin istemlerine karşı duyarsız kalan merkezci-etatist yönetim anlayışını ifade eder. “Aşkın devlet” kavramı ile ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. Heper, Türkiye’de Devlet Geleneği (2006).

⁵ Heper, bu esnek olmayan zihinsel tutumun Osmanlı-Türk modernleşmesinin doğası gereği olduğunu belirtir. Bu modernleşme “organik” bir değişim değil, “endüklenmiş” (yapay) bir değişimdir, ve yeni değerler dizisini mevcut sosyo-ekonomik bağlamla ilişkilendirmek için bir çaba gösterilmemiştir. Bürokratik siyasi tutumlar ve yönelimler de buna uygun olarak şekillenmiştir (1976:518).

Günümüze kadar devam eden ve ancak 1980'lerden sonra Yeni Kamu Yönetimi felsefesinin güçlenmesiyle beraber ciddi şekilde eleştirilmeye başlanan bürokratik yönetim anlayışı, yönetimde gizliliğin de en önemli nedenlerinden biri olarak karşımıza çıkmaktadır. Bürokrasinin zaman içinde “kamu hizmeti” anlayışından uzaklaşması ve kendini toplumun geri kalanından soyutlayan bir “elit” grup algılaması geliştirmesi sonucunda bürokratlar kendilerini kültür ve eğitim yönünden toplumdan üstün görmeye başlamaktadır. Bunun doğal bir sonucu olarak toplumun bürokratlardan hesap sormaya hakkının olmadığı fikrine ulaşılmaktadır (Erdağ, 2009:95-96).

Alan çalışması

Literatür

Türk literatüründe bürokraside seçkinci⁶ eğilimlerle ilgili birkaç alan çalışması yapılmıştır. Aşağıda bu çalışmaların bulguları özet şekilde ele alınmaktadır.

1957 yılında Turhan Feyzioğlu, Arif Payaslıoğlu, Albert Gorvine ve Mümtaz Soysal tarafından gerçekleştirilen “Kaza ve Vilayet İdaresi Üzerine bir Araştırma” başlıklı çalışma vali ve kaymakamlara gönderilen soru anketlerine dayanmaktadır. Çalışmanın yapıldığı tarih itibarıyla Türkiye’de mevcut olan 66 valilik ve 493 kaymakamlığa gönderilen anketlere 45 vali ve 349 kaymakam tarafından yanıt verilmiştir. Bu çalışmada valilere ve kaymakamlara gönderilen soru kağıdında bunların halkla, diğer kurum ve kuruluşlarla ilişkileri, faaliyetleri ve gerek personel, gerek idare ve gerekse mülki idari bölümleriyle ilgili olarak karşılaştıkları sorunlar hakkında bilgiler elde edilmiştir. Çalışmanın elde ettiği bulgulara göre kaymakamların %14.2’sinin babası kamu görevlisidir; bu oran valilerde %40 düzeyinde çıkmıştır. Buradan valilerin daha kapalı bir sosyal sınıf meydana getirdikleri sonucuna ulaşılabilir. Ayrıca Kaymakamların soru kağıdında 31. ve valilerin soru kağıdında 23. soru maiyetlerindeki memurların eğitim düzeyinin yeterli olup olmadığını araştırmaktadır. Bu soruya kaymakamların %93.7’si, valilerin ise %64.5’i maiyetlerindeki memurları gerek genel kültür gerekse mesleki bilgiler konusunda yetersiz bulmaktadırlar. Son olarak, köylülerin önceliklerini benimseyen kaymakamların oranı %12 olarak tespit edilmiştir (Fişek, 1976:223).

Metin Heper 1969 tarihli “Bürokratik Yönetim Geleneği” başlığını taşıyan kitabında 1945-1960 arasındaki dönemde Maliye, İçişleri, Bayındırlık ve Sağlık bakanlıklarında görev yapan 36 üst kademe bürokrati içeren ve bürokratik yönetim geleneği ile ilgili bir alan çalışmasına yer vermiştir. Heper’in vardığı sonuçlardan biri, demokrasiye bağlı görünmekle beraber çalışmaya katılan bürokratlar arasında seçkinci eğilimlerin varlığıdır; örneğin 36 bürokrattan 30’u (yüzde 83,3) medenice olmayan ve tuhaf fikirlere sahip kişilerin, başkalarına telkinde bulunabilecekleri bir kamusal platformda yer almalarına izin verilmemesi gerektiğini düşünmektedir. Buna ek olarak, 34 bürokrat (yüzde 94,4) “Türkiye’nin her şeyden daha fazla ihtiyacı olan şey, deneyimli ve bilgili kişilerin kamu politikası yapımına önemli ölçüde katkı yapmasıdır” ifadesine katıldıklarını belirtmiştir.⁷Bu da siyasa yapımının işin uzmanlarına, yani bürokratlara bırakılması gerektiği anlamına gelmektedir.

⁶ Bu çalışmada sorulan sorulardan bazıları ilginçtir. Örneğin, kaymakamlara gönderilen soru kağıdındaki 42. soru şöyledir: “bazı batıl itikat ve inançlar faaliyetlerinizde size engel olmakta mıdır?” Bu soruya kaymakamların %24.6’sı olumlu cevap vermiştir. Yazarlar bu durumun en temel sebebi olarak dini tesirlere işaret etmişlerdir (Feyzioğlu vd., 1957:59).

⁷ Daha sonra Heper aynı çalışmayı 1973 tarihinde Dokuzuncu Dünya Uluslararası Siyaset Bilimi Derneği Kongresi’nde sunmuş ve 1976 yılında ise “Political Modernization as Reflected in Bureaucratic

Heper 1974 tarihli “Değişen Türkiye’de Bazı “Geleneksel” Üst Kademe Yöneticilerinin Eğilimleri” başlıklı çalışmasında gelişmekte olan ülkelerde modernleşme açısından önemli rol oynayan bürokrasinin bir aşamadan sonra önderliği girişimci gruplara bırakması ve kalkınmaya siyasi değil “idari” katkı yapması gerektiğine vurgu yapmıştır. Ona göre bu süreç bürokrasinin “statü seçkini” olmaktan çıkarak “işlevsel seçkin” haline gelmesidir (Heper, 1974:77). Bu çalışmada da 1969’daki soru formlarını yine aynı bakanlıklardaki üst düzey bürokratlara⁸ gönderen Heper bu defa 118 bürokrattan aldığı yanıtla dayanarak, daha önceki çalışmada beliren “bir örnekliğin” zayıflamaya başladığını belirtmiştir (Heper, 1974:87). Ankete katılanların yaklaşık yüzde 91’i demokrasilerin, herkesin aklına gelen garip ve ölçsüz her fikri istediği gibi söylemesine izin verilen bir düzen anlamına gelmediğini savunmuştur. Kamu siyasetlerinin oluşturulması sürecinde iyi eğitim görmüş ve tecrübeli kimselerin baş rol oynaması gerektiği görüşüne katılan bürokratların oranı ise %94.4’ten %85.1’e gerilemiştir, ancak bunun yine de yüksek bir oran olduğu ortadadır.

Fişek’in editörlüğünde 1976 tarihinde yayınlanan ve “Toplumsal Yapıyla İlişkileri Açısından Türkiye’de Mülki İdare Amirliği: Sistem ve Sorunlar” başlığını taşıyan eserde birçok önemli çalışma yer almıştır; bu çalışmalarda Türkiye’de bürokratların seçkinci eğilimleriyle ilgili birtakım saptamalar da yapılmaktadır.⁹ Bu derlemede yer alan ve seçkincilik olgusunu ilgilendiren bulgulardan bir tanesi, Türk bürokrasisinde memurların çoğunun memur çocuğu olmalarının, çok yaygın bir durum ve neredeyse “yazısız bir kural” haline gelmiş olmasıdır (Fişek, 1976:314).¹⁰ Bir diğer bulgu ise yasalarca saptanan biçimsel-örgütsel beklentilerin, halkın beklenti öncelikleriyle örtüşmediği yönündedir. Buna örnek olarak; mülki amirlerin (vali ve kaymakamlar) büyük bölümü (yüzde 40) yasaların kendilerine verdiği temel görevin kamu düzeninin sağlanması olduğunu belirtirken, halkın büyük bölümü (yüzde 61.7) mülki amirlere verilen en temel görevin sosyal ve ekonomik kalkınmaya katkıda bulunmak olduğunu düşünmektedir. Yazarlar buradan hareketle şu sonuca varmaktadır: “Halk beklentilerindeki sosyo-ekonomik vurgunun örgütsel-biçimsel beklentilerde belli bir karşılığı, bir desteği yoktur” (Eke ve Aksoy, 1976:100-102). Yine bu hususlar ilgili olarak, mülki amirlerden sadece %1.9’u yasalardan bağımsız olarak yapılması gereken işler arasında “halkın isteğinin tespit edilmesi”ni saymıştır (103).

Heper’in bir başka çalışmasında (1980) kamu görevlileri ile ilgili bir tipoloji denemesinde bulunulmuştur. “Bürokrat” kategorisine giren kamu görevlilerinin üç alt grubu olduğunu belirten Heper, bunları temel amacı “devleti kurtarmak” olan (birinci alt grup),

Change: The Turkish Bureaucracy and a ‘Historical Bureaucratic Empire Tradition” başlıklı makalede bir kez daha ele almıştır.

⁸ Muğlak bir ifade olan “üst düzey bürokratlar” terimi ile ilgili bir değerlendirme için bkz. Heper, 1974:87. Şaylan ise (1972:45) 657 sayılı devlet memurları kanununa göre ilk dört derecede yer alan ve devlet için arz ettikleri önem ve taşıdıkları yönetim sorumluluğu nedeniyle kendilerine ek gösterge hakkı tanınan kamu görevlilerinin “yüksek yönetici” olarak tanımlanabileceğini ifade etmektedir.

⁹ Derlemede yer alan çalışmalardan bazıları şunlardır: “Mülki İdare Amirliği Mesleğinin Durumu ve Sorunları Üzerine Araştırma” (Kurthan Fişek), “Mülki İdare Amirliğinin Sayısal Evrimi ve Beklentileri Karşılama Gücü Üstüne Gözlemler (Salih Ak), “Türkiye’de Mülki İdare Amirliği Sisteminin ve Taşra Yöneticilerinin Sorunları Üstüne Araştırma” (Kurthan Fişek), “Merkezi Yönetimin Taşra Örgütü ve Yöneticileri Üstüne Araştırmalar” (Oğuz Onaran), “Ekonomik Gelişme ve Planlı Kalkınma Karşısında Mülki İdare Amirliği Sistemi” (Mümtaz Soysal), “Günümüz Mülki Amirlik Sistemini Nitelendiren Bir Eğilim: Siyasal Yönetmel Yapı Bütünleşmesi” (Gencay Şaylan), “Mülki İdare Amirliği Sisteminin Yapı ve İşleyişine Etkileri Açısından Mevzuat Sorunu” (Cahit Tutum), Mülki Amirlerin Rol Anlayışları Açısından Mülki Amirlik Sisteminin İşlev ve Sorunları (Ali Eke-Şinasi Aksoy).

¹⁰ Kazancı (1976:123), biraz da yakınlıkla, Demokrat Parti’nin iktidar olmasından sonra tek parti döneminin “görkemli” yöneticilerinin yerini yorganı sırtında, ilçeden ilçeye dolaşan yöneticilerin aldığını belirtmektedir.

“kamu çıkarını kendi bildiği gibi ve toplumun yararına olacağına inandığı biçimde saptamak” olan (ikinci alt grup) ve bir zümre olarak özellikle işgörenlerin çıkarını korumaya çalışan (üçüncü grup) bürokratlar olarak gruplara ayırmıştır. Heper’in saydığı bu özelliklerin seçkinci eğilimleri karakterize ettikleri açıkça görülmektedir.

Bozkurt, 1980 tarihli “Memurlar: Türkiye’de Kamu Bürokrasisinin Sosyolojik Görünümü” başlıklı çalışmasında, Ankara’da Köyişleri ve Kooperatifler, Maliye ve Kültür bakanlıklarında çalışan 1037 memur üzerinde yaptığı araştırmada önemli bulgular ortaya koymuştur. Bu çalışmanın Heper’den önemli bir farkı, sadece üst düzey bürokratları değil, tüm kademelerdeki kamu görevlilerini kapsamasıdır; bu yüzden bir karşılaştırma yapmak anlamlı olmayabilir. Yine de Bozkurt’un vardığı sonuçları şöyle özetlemek mümkündür: memurların sadece küçük bir bölümü (yakl. %20) kendilerini toplumu yönetenlerin arasında görmektedir. Devlet memurlarının ülkenin gidişine önemli ölçüde katkısı veya etkisi olduğunu düşünenler ise %25 civarındadır. Ankete katılanların %36.6’sı ise devlet memurlarının, diğer vatandaşlara kıyasla ülke çıkarlarını daha iyi gözettiklerini düşünmektedir. Vatandaşların memurlara özel bir saygı duyduğunu düşünen memurların oranı %33.5, kendi kendine özel bir saygınlık atfedenlerin oranı ise %28.5 olmuştur. Memurların %30.18’i çıkarlarının hiçbir toplumsal grubun çıkarıyla özdeşleşmediğini, %3.95’i ise tüm toplumsal sınıflarla çıkar birliği içinde olduğunu belirtmiştir. Buradan, memurların toplam %34’ünün kendilerini ayrı bir toplumsal sınıf gibi gördüğü sonucuna ulaşan Bozkurt, bu verilerin kamu görevlileri arasında seçkinci eğilimlerin varlığını ispatlamak için yeterli olmadığı düşüncesindedir.

Özen’in 1996 tarihli çalışmasında ise Ankara’da bakanlıklar ve bağlı kuruluşlarda görevli 331 orta ve üst düzey bürokrat ile görüşülmüştür. Toplam 80 kuruluşun dâhil edildiği bu araştırma daha ziyade bürokratik kültür konusuna odaklanmıştır; ancak bürokratların seçkinci tutumları ile ilgili bazı ipuçları da elde edilmiştir. Örneğin Özen’in (1996:115) “insan ilişkilerinde katı, mesafeli ve hoşgörüsüz tutumları benimseme eğilimi” olarak tanımladığı “yetkecilik” ölçüğünde bürokratların ulaştığı değer 100 üzerinden 21.3’te kalmıştır; bu ise ast ve üstlere karşı katı, mesafeli ve hükmedici davranışların pek benimsenmediğini ortaya koymaktadır. Özen, bürokratların, içinde yaşadıkları toplumdan soyutlanmak istemedikleri için söz konusu eğilimleri taşıdıkları sonucuna ulaşmıştır (Özen, 1996:116-8). Özen buna ek olarak, bürokratların “benmerkezci” eğilimlerinin düşük olmasını da (100 üzerinden 24.2) sosyal beğenirlik kaygısı ile ilişkilendirmiştir (1996:122). Sosyal beğenirlik kaygısının bu kadar önemli olması, bürokratlar arasında seçkinci bir eğilimin bulunmadığının işareti olarak değerlendirilebilir.

1980’ler ve 1990’larda gelişmiş ülkelerin kamu yönetimi modellerinde gerçekleşen radikal değişikliklerden sonra İçişleri Bakanlığı Araştırma ve Etütler Merkezi ile Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi tarafından vali, vali yardımcısı, merkez valisi, kaymakam, kaymakam adayı, mülkiye müfettişi ve diğer merkez örgütü bürokratlarını kapsayan önemli bir çalışma yürütülmüş ve sonuçlar 2002 yılında yayınlanmıştır.¹¹ Proje kapsamında toplam 1089 mülki idare amirinin anket sorularına verdiği yanıtlar analiz edilmiştir. Çalışmada mülki idare bürokratlarının toplumsal-ekonomik görünümü, mülki idare

¹¹ Çalışmanın bölümleri şu başlıkları taşımaktadır: Mülki İdare Amirliğinin Sayısal Görünümü, Mülki İdare Bürokrasisinin Toplumsal-Ekonomik Görünümü, Mülki İdare Amirliği Mesleğine Giriş ve Adaylık Eğitimi, Mülki İdare Amirliği Mesleği, Mülki Yönetim Sisteminin Geçerliliği ve Sistemden Kopmalar, Mülki Yönetim Sisteminin İşleyişi ve Sorunları, Mülki Yönetim Sisteminin Yeniden Düzenlenmesi Tartışmalarına Genel Bir Bakış.

mesleğinin sorunları, mülki yönetim sisteminin işleyişi ve sorunları gibi birçok konuda önemli bulgular elde edilmiştir. Özellikle "Mülki İdare Bürokrasisinin Toplumsal-Ekonomik Görünümü" başlığını taşıyan bölümde (Özüğurlu ve Emre, 2002) "Yönetim Kültürü ve Davranış Kalıpları" başlıklı alt bölüm (s. 25-42) bürokratların seçkinci eğilimleri açısından değerli bulgular içermektedir. Bunlardan birkaçı aşağıda sıralanmaktadır:

- Mülki idare amirleri geleneksel yönetim kültürü ve değerlerine değil, yeni ve güncel değerlere önem vermektedir.
- Kamu yararı devletin değil, toplumun yararını ifade etmektedir.
- Otoriter devlet ve kamu hizmeti algısı çok az destek görmektedir.
- Mülki idare amirleri devletin neo-liberal akım doğrultusunda küçülmesini savunmaktadırlar.
- Mülki idare amirleri devletin ajanı değil, görev yaptıkları bölgelerde işletme formasyonuna sahip birer "girişimci lider" olmalıdırlar.
- Astarlarına danışma, doğru bildiği çözümü hiçbir korkuya kapılmadan ifade edebilme gibi demokratik değerler ciddi düzeyde önemsenmektedir.
- Türk bürokrasisi, modernleşmeci misyonunu yitirmiştir.

Bu çalışmada bir meslek olarak valilik ve kaymakamlığın tüm boyutları değerlendirilmeye çalışılmış ve mesleğin geleceği eleştirel bir biçimde ele alınmıştır. Bu çalışmanın bulgularına göre, valiler ve kaymakamların büyük bölümü (yüzde 75 ila 100) mesleklerinde başarılı olmak için kesinlikle inisiyatif sahibi, eşitlikçi, basiretli, girişimci, gerçekçi, katılımcı, lider, dostane, kamu lideri ve entelektüel olmaları gerektiğini düşünmektedirler. Yeni kamu yönetimi modelinde arşivcilik, korumacılık, kuralcılık, faydacılık, kayırmacılık, gösterişçilik, duygusallık, ütopyik ve romantik olma gibi olumsuz anlamlar yüklenen yönetsel beceriler, valiler ve kaymakamlar için gerekli görülen nitelikler olarak görülmemektedir (Kösecik vd., 2003:112). Görüldüğü gibi, 2002 yılı itibariyle mülki idare bürokrasisinde **seçkinci** eğilimlerin zayıflamış olduğu söylenebilir.

Son olarak, Kösecik vd. (2003) tarafından kaymakamlar üzerinde kapsamlı bir çalışma yürütülmüştür; bu çalışmada kaymakamların kişisel özellikleri ve kamu yönetiminde başarıya ulaşmayı engelleyen faktörlerle ilgili algılamaları tespit edilmeye çalışılmıştır. Çalışmanın vardığı sonuç, kaymakamların yeni kamu yönetiminin gerektirdiği niteliklere sahip olmaları gerektiğidir (2003:125).

Yukarıda kısaca özetlenen çalışmaların ortak özelliği, Kösecik vd. hariç olmak üzere tümünün Ankara'daki merkez teşkilatına bağlı bürokratlar üzerinde yapılmış olmasıdır. Ayrıca Bozkurt'un çalışması dışındaki çalışmalar orta ve üst düzey bürokratlar üzerinde yoğunlaşmıştır. Bu bağlamda anılan çalışmaların yeterince değinmediği iki husus bu çalışmanın ele alacağı konular arasındadır: (i) taşradaki kamu görevlileri, ve (ii) alt seviyedeki (şube müdürü düzeyindeki) kamu görevlileri. Elinizdeki çalışmanın devam eden bölümünde taşrada ve Ankara'da görev yapan bürokratların seçkinci eğilimleri ortaya konmaya çalışılacaktır; ayrıca orta-üst düzey bürokratlar ile alt düzeydeki kamu görevlilerinin seçkinci eğilimleri arasında bir karşılaştırma yapılacaktır.

Anket Çalışması

Materyal ve Metot

Çalışma kapsamında Ankara (SGK Ankara İl Müdürlüğü, KOSGEB, TRT, Özürlüler İdaresi Başkanlığı, SHÇEK Genel Müdürlüğü, İçişleri Bakanlığı Dernekler Dairesi Başkanlığı,

Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu, SHCEK Ankara İl Müdürlüğü, TCDD, Emniyet Genel Müdürlüğü, Enerji Bakanlığı, Ulaştırma Bakanlığı, Denizcilik Müsteşarlığı ve Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu), Kütahya (Dumlupınar Kaymakamlığı, Şaphane Kaymakamlığı, Pazarlar Kaymakamlığı), Manisa (Defterdarlık), Mardin (Valilik) ve Çorum (Valilik) illerinde toplam 338 kamu yöneticisine anket uygulanmıştır. Kolayda örnekleme yöntemi tercih edildiğinden dolayı %96.75 gibi yüksek bir geri dönüş oranı elde edilmiştir. Ankete katılanların 303'ü erkek, 33'ü ise bayandır (2 kişi cinsiyetle ilgili şıkkı işaretlememiştir). Anketi cevaplayan bürokratlardan 179'u üst düzey, 148'i alt düzey yöneticidir (11 kişi buldukları pozisyonu belirtmemiştir). Genel Müdür, Genel Müdür Yardımcısı, Daire Başkanı, Daire Başkan Yardımcısı, İl Müdürü, İl Müdür Yardımcısı konumunda olanlar üst düzey yönetici olarak, Şube Müdürleri ise alt düzey yönetici olarak değerlendirilmiştir.

Tablo 1: Cevaplılık Oranları

Değişken	Kategori	Sayı	Oran (%)
Yönetici	Üst	179	52.96
	Alt	148	43.79
	Cevapsızlık	11	3.25
Cinsiyet	Erkek	303	89.64
	Kadın	33	9.76
	Cevapsızlık	2	0.59
Eğitim	İlk/Orta	2	0.59
	Önlisans	22	6.51
	Lisans	234	69.23
	Lisansüstü	78	23.08
	Cevapsızlık	2	0.59

Bulgular

Nominal değişkenlere (sorulara) ilişkin güvenilirlik analizi sonuçları Tablo 2'de sunulmaktadır. Cronbach's Alpha değeri %76 oranında bulunmuştur. Her bir sorunun ayrıntılı sonuçları Ek-1'de sunulmaktadır. Sonuç olarak bu oran da sosyal araştırmalarda genel kani olan %70'in üstündedir.

Tablo 2: Güvenilirlik Analizi Sonuçları

Test İstatistiği	Değer
Cronbach's Alpha	0.772
Std. Cronbach's Alpha	0.782
Cronbach's ANOVA test	4939.82 (0.000)

Parantez içindeki değerler olasılık değerleridir.

Nominal değişkenlere (sorulara) ilişkin güvenilirlik analizi sonuçları Tablo 2'de sunulmaktadır. Cronbach(1951) Alpha değeri %76 oranında bulunmuştur. Her bir sorunun ayrıntılı sonuçları Ek-1'de sunulmaktadır. Sonuç olarak bu oran Nunnaly (1978)'e göre sosyal araştırmalarda genel kani olan %70'in üstündedir.

Tablo 3: Kolmogorov-Simironov testi sonuçları

BİRİNCİ BÖLÜM		İKİNCİ BÖLÜM		ÜÇÜNCÜ BÖLÜM	
Soru	K-S	Soru	K-S	Soru	K-S
1-11	9.732 (0.000)	2-1	5.442 (0.000)	3-1	4.230 (0.000)
1-13	6.954 (0.000)	2-2	5.300 (0.000)	3-2	5.564 (0.000)
1-16	6.608 (0.000)	2-3	5.497 (0.000)	3-3	4.580 (0.000)
		2-4	5.135 (0.000)	3-4	5.105 (0.000)
		2-5	7.012 (0.000)	3-5	4.282 (0.000)
		2-6	5.854 (0.000)	3-6	3.578 (0.000)
		2-7	5.659 (0.000)	3-7	2.981 (0.000)
		2-8	6.266 (0.000)	3-8	4.557 (0.000)
		2-9	3.453 (0.000)	3-9	5.568 (0.000)
		2-10	6.601 (0.000)	3-10	3.987 (0.000)
		2-11	5.837 (0.000)	3-11	5.699 (0.000)
		2-12	4.618 (0.000)	3-12	4.594 (0.000)
		2-13	6.506 (0.000)	3-13	5.526 (0.000)
		2-14	6.065 (0.000)	3-14	5.157 (0.000)
		2-15	5.852 (0.000)	3-15	4.730 (0.000)
		2-16	5.480 (0.000)	3-16	4.452 (0.000)
		2-17	3.765 (0.000)	3-17	3.726 (0.000)
				3-18	4.336 (0.000)
				3-19	4.793 (0.000)
				3-20	5.428 (0.000)
				3-21	4.821 (0.000)

Parantez içindeki değerler 10000 örneklem baz alınarak monte carlo ile türetilmiş olasılık değerleridir.

Anket bulunan sorular arasındaki ilişkileri incelemeye önce ankette bulunan değişkenlerin normal dağılıma sahip olup olmadığı tek değişkenli Kolmogorov(1933)-Simironov(1948) testi ile araştırılarak Tablo 3'de sunulmuştur. Bu sonuçlara göre analize tabi tutulacak değişkenlerin tümü normal dağılıma sahip değildir. Bu kapsamda ilişkiler araştırılırken parametrik olmayan testlere başvurmak gerekmektedir.

Tablo 4: Ki-kare testi sonuçları

İKİNCİ BÖLÜM						ÜÇÜNCÜ BÖLÜM					
Soru	Yönetici	Mülki	Cinsiyet	Eğitim	Yaş	Soru	Yönetici	Mülki	Cinsiyet	Eğitim	Yaş
2-1	3.135	4.738	2.189	21.586	11.529	3-1	21.944 ^a	15.053 ^a	6.753	53.516 ^a	26.915 ^a
2-2	7.993 ^c	4.180	10.052 ^b	15.275	8.191	3-2	26.318 ^a	24.800 ^a	17.802 ^a	41.545 ^b	19.346 ^c
2-3	8.654 ^c	13.795 ^a	1.889	32.381	11.336	3-3	40.176 ^a	5.828	13.833 ^a	38.210 ^c	23.389 ^b
2-4	12.143 ^a	10.578 ^b	6.371	43.256 ^b	16.466	3-4	15.588 ^a	6.475	5.995	19.674	12.278
2-5	2.188	7.095	6.561	40.765 ^b	13.815	3-5	10.739 ^b	4.773	2.166	20.186	4.713
2-6	5.556	2.723	4.715	33.820	11.842	3-6	8.109 ^c	1.832	9.826 ^b	28.679	18.582 ^c
2-7	7.133	2.659	5.366	22.178	8.286	3-7	17.925 ^a	2.599	16.940 ^a	23.258	31.363 ^a
2-8	11.141 ^b	7.029	4.172	27.867	18.523	3-8	1.069	1.653	5.387	25.912	10.406
2-9	6.833	4.287	2.221	27.519	29.429 ^a	3-9	13.408 ^a	4.202	1.923	46.424 ^a	19.888 ^c
2-10	10.385 ^b	2.413	11.105 ^b	32.594	7.448	3-10	8.418 ^c	3.842	7.448	32.340	25.207 ^b
2-11	1.253	1.687	1.624	31.591 ^c	4.773	3-11	5.969	2.024	11.504 ^b	22.733	13.867
2-12	5.917	15.539 ^a	3.265	25.199	12.614	3-12	9.420 ^b	5.937	6.707	35.957	17.643
2-13	3.799	6.670	3.878	22.676	19.036 ^c	3-13	15.977 ^a	5.475	7.461	34.929	41.282 ^a
2-14	2.238	2.615	4.584	33.175	17.512	3-14	7.606	4.039	4.276	40.119 ^c	18.705 ^c
2-15	6.079	6.302	1.739	46.347 ^b	13.122	3-15	17.602 ^a	10.156 ^b	13.431 ^a	34.501	40.202 ^a
2-16	5.037	6.478	10.806 ^b	37.485	6.117	3-16	10.066 ^b	2.411	1.877	22.742	14.627
2-17	2.530	3.432	5.559	28.882	13.632	3-17	1.809	0.791	8.408 ^c	29.068	13.757
						3-18	36.786 ^a	7.027	9.851 ^b	25.853	26.364 ^a
						3-19	4.976	2.076	13.449 ^a	28.285	17.212
						3-20	5.948	5.626	1.430	26.748	9.760
						3-21	2.111	2.875	12.338 ^a	22.259	9.874

^{a,b,c} ilgili istatistiğin sırasıyla %1, %5 ve %10 önem seviyesinde ret edildiğini göstermektedir.

Tablo 4’de, ikinci ve üçüncü bölümde yer alan eğilim sorularının deneklerin yönetici¹², cinsiyet, yaş¹³ ve eğitim durumları ile olan ilişkisini ölçen ki-kare testi sonuçları sunulmaktadır. İkinci bölümdeki sorular değerlendirildiğinde, Yeniliklerin motive etmesi, kurumla ilgili görüşlerin cesurca ifade edilmesi, rutin işlerden kaçınma, fikirlerin sorgulanmasına karşı tahammülsüzlük ve kurum açısından faydalı faaliyetlere katılım noktasında kişinin üst düzey yönetici olup olmaması istatistiksel önemlilikte fark etmektedir. Kurumla ilgili görüşlerin cesurca ifade edilmesi, rutin işlerden kaçınma ve yapıcı düşüncelerin ifade edilmesi noktasında kişinin mülki amir olup olmaması istatistiksel olarak anlamlıdır. Kişilerin Erkek ya da Kadın olması bakımından yeniliklerin motive etmesi, kurum açısından faydalı faaliyetlere katılım ve yeteneklerin ve eğitimin iş için uyumlu olması sorularına verilen cevaplar %5 önem düzeyinde değişkenlik göstermektedir. Deneklerin eğitim seviyesi, rutin işlerden kaçınmada, diğer kişilerin önerilere olan tepkilerine dikkat etmede, bireylerin kendine

¹² Soru 6’da yer alan 10 adet yönetici sınıflaması 1-9 arası üst düzey yönetici ve son seçenek alt kademe yöneticisi olmak üzere iki seçeneqli olarak ve mülki amir olma durumuna göre yine iki seçeneqli olmak üzere yeniden ölçeklendirilmiştir.

¹³ Yaşlar; 25-34, 35-44, 45-54, 55 ve üstü şeklinde 4 dört yaş grubu olarak sınıflandırılmıştır.

has bir yaklaşımı benimsemesinde ve kurumun kurallarını uygulamadaki düşüncelerinde farklılık göstermektedir. Kamuda yeterince değerlendirilmenin düşünülmesinin ve çalışanların birbirlerine karşı saygılı ve sevgili olunması için enerji harcamak yaş değişkeni ile istatistiksel olarak ilişkilidir. Üçüncü bölümdeki sorular incelendiğinde ise deneklerin kişilik özellikleri ve konuları ikinci bölüme göre daha fazla farklılık göstermektedir. Üst düzey yönetici olup ya da olmamak 8, 11, 14, 19, 20 ve 21. soru dışındaki tüm sorularda deneklerin cevaplarını etkilemektedir. Cinsiyet değişkeninin soruların yarısı üzerinde etkisi bulunmaktadır. Mülki amir olmak, Eğitim ve Yaş değişkenlerinin ise çok az soru ile ilişkisinin bulunduğu görülmüştür.

Ayrıca Tablo 4’te yer alan 5 değişkenin farklı grupları (üst düzey yönetici/alt düzey yönetici, mülki amir/diğer yönetici, erkek/kadın, yükseköğretim/lisans/lisansüstü, yaş) için grup farklılığı testi uygulanarak bu grupların bölüm 2 ve 3’te yer alan eğilim soruları için bir farklılık oluşturup oluşturmadığı araştırılmak amaçlanmıştır. Bu amaçla Yönetici, Mülki amir ve Cinsiyet değişkenleri için Mann and Whitney(1947) testi Eğitim ve Yaş değişkenleri için ise Kruskal and Wallis(1952) testi uygulanarak sonuçları Tablo 4’te sunulmuştur. Bu sonuçlar Ek 2-A, 2-B ve 2-C’de yer alan çapraz tablolar ile beraber değerlendirildiğinde şu bulgulara ulaşmak mümkündür. Üst düzey yöneticiler alt kademe yöneticilere göre ve Mülki amirler diğer yöneticilere göre “bir sorun üzerinde, altında yatan mantığı anlayıncaya kadar daha az çalıştığını ifade etmektedir. Mülki amirler diğer yöneticilere göre “Kurumları için en iyisi olduğuna inandığı düşüncelerini ifade etmek için, kabul edilmeme riskini” daha az göze almaktadır. Üst düzey yöneticiler alt kademe yöneticilerine göre ve eğitim seviyesi yükseldikçe rutin işlerden kaçınma artmaktadır. Alt kademe yöneticileri üst düzey yöneticilere göre, diğer yöneticiler Mülki amirlere göre ve yaşlı olanlar genç yaştakilere göre bayanlar ise erkeklere göre daha çok “sahip olduğu özellikleri düşündüklerinde kamuda yeterince değerlendirilmediğini” düşünmektedir. Üst düzey yöneticiler alt kademe yöneticilerine göre, Mülki amirler diğer yöneticilere göre ve genç yaşta olanlar yaşlı olanlara göre kişilerin karşılıklı olarak kişisel duygu ve düşüncelere saygılı olmaları için daha az enerji harcamakta ve Kurumlarının kurallarını ve prosedürlerini daha az bilinçli şekilde uygulamaktadır.

Tablo 5: Grup farklılığı testleri sonuçları

İKİNCİ BÖLÜM						ÜÇÜNCÜ BÖLÜM					
Soru	Yönetici	Mülki	Cinsiyet	Eğitim	Yaş	Soru	Yönetici	Mülki	Cinsiyet	Eğitim	Yaş
2-1	12026.5 (0.065)	4725.5 (0.042)	4407.5 (0.109)	0.661 (0.905)	0.439 (0.929)	3-1	9143.5 (0.000)	3669 (0.000)	3909.5 (0.051)	7.153 (0.055)	10.270 (0.015)
2-2	12873 (0.439)	5222 (0.357)	4178.5 (0.087)	7.078 (0.057)	0.177 (0.983)	3-2	9282.5 (0.000)	3512.5 (0.000)	3012 (0.000)	3.155 (0.388)	5.783 (0.121)
2-3	12700 (0.353)	4598.5 (0.033)	4778 (0.362)	1.555 (0.664)	3.892 (0.273)	3-3	7509 (0.000)	4611 (0.122)	2909.5 (0.001)	22.23 (0.000)	18.360 (0.000)
2-4	11127 (0.007)	5598 (0.850)	4466.5 (0.160)	9.229 (0.018)	0.974 (0.811)	3-4	10996 (0.021)	5375 (0.698)	4099 (0.102)	2.131 (0.560)	3.463 (0.325)
2-5	12719 (0.306)	5056.5 (0.183)	4787.5 (0.374)	2.346 (0.500)	0.894 (0.827)	3-5	11455 (0.076)	5340 (0.822)	4512 (0.339)	0.411 (0.940)	0.703 (0.876)
2-6	12995 (0.493)	5258 (0.410)	4565.5 (0.212)	3.92 (0.266)	4.789 (0.189)	3-6	11147 (0.068)	4983.5 (0.418)	3818.5 (0.040)	0.844 (0.842)	9.292 (0.023)
2-7	12478.5 (0.318)	5484 (0.948)	4454 (0.163)	2.535 (0.470)	2.904 (0.399)	3-7	8978 (0.000)	4943 (0.629)	3331.5 (0.010)	21.68 (0.000)	15.590 (0.002)

2-8	12111 (0.155)	5096.5 (0.255)	4720 (0.444)	0.472 (0.928)	2.108 (0.545)	3-8	12264.5 (0.330)	5276.5 (0.727)	3951.5 (0.055)	2.22 (0.553)	2.849 (0.415)
2-9	10901.5 (0.005)	5480.5 (0.704)	4136.5 (0.090)	4.179 (0.244)	21.130 (0.000)	3-9	10084 (0.001)	4557.5 (0.050)	4528.5 (0.359)	8.089 (0.038)	6.121 (0.104)
2-10	12717 (0.310)	5606.5 (0.829)	4498.5 (0.224)	2.488 (0.540)	2.273 (0.513)	3-10	10712 (0.009)	4863.5 (0.177)	4581 (0.392)	4.287 (0.211)	1.687 (0.636)
2-11	12714 (0.318)	5207.5 (0.321)	4834 (0.408)	0.47 (0.911)	2.508 (0.475)	3-11	11820 (0.171)	5133.5 (0.373)	3924 (0.036)	2.595 (0.503)	0.699 (0.869)
2-12	13133 (0.481)	5296 (0.428)	4818 (0.383)	0.169 (0.980)	5.483 (0.140)	3-12	11783 (0.152)	5191.5 (0.450)	4086.5 (0.098)	3.053 (0.401)	0.165 (0.984)
2-13	11937.5 (0.046)	4699 (0.033)	4314.5 (0.113)	2.204 (0.530)	13.450 (0.003)	3-13	9669.5 (0.000)	5012.5 (0.293)	3510.5 (0.006)	4.023 (0.269)	25.780 (0.000)
2-14	12232 (0.136)	5355.5 (0.488)	4575.5 (0.304)	2.233 (0.520)	2.469 (0.474)	3-14	10563 (0.020)	4851 (0.225)	3465 (0.025)	20.03 (0.000)	3.742 (0.286)
2-15	12255 (0.096)	4850.5 (0.068)	4803.5 (0.349)	5.824 (0.115)	6.274 (0.092)	3-15	9089.5 (0.000)	4534 (0.063)	2936.5 (0.001)	6.955 (0.061)	8.040 (0.043)
2-16	13181 (0.472)	5097 (0.216)	4803.5 (0.347)	4.894 (0.180)	0.357 (0.948)	3-16	10693.5 (0.022)	5099 (0.438)	4349 (0.474)	4.012 (0.275)	2.419 (0.490)
2-17	12735 (0.338)	4845 (0.121)	4064.5 (0.107)	0.849 (0.844)	5.631 (0.133)	3-17	11904.5 (0.484)	5393 (0.964)	3806.5 (0.209)	6.687 (0.073)	5.462 (0.14)
						3-18	7797 (0.000)	4091.5 (0.073)	2914.5 (0.007)	10.74 (0.007)	14.390 (0.002)
						3-19	11794.5 (0.332)	5008.5 (0.490)	3613.5 (0.044)	4.284 (0.218)	0.688 (0.870)
						3-20	10707 (0.029)	4446 (0.091)	4248 (0.442)	5.012 (0.155)	1.198 (0.747)
						3-21	11566 (0.296)	4806 (0.308)	3568 (0.044)	1.201 (0.739)	0.368 (0.949)

Parantez içindeki değerler 10000 örneklem baz alınarak monte carlo ile türetilmiş olasılık değerleridir.

Erkekler bayanlara göre ve eğitim seviyesi yükseldikçe yeniliklerin motive etmesi artmaktadır.

Üçüncü bölümdeki sorular incelendiğinde yine ki-kare testi sonuçlarına paralel olarak deneklerin eğitim durumları ikinci bölüme göre eğilim soruları açısından daha fazla farklılık göstermektedir.

Bulgular

Bayanlar erkeklere göre, alt kademe yöneticileri üst düzey yöneticilere göre diğer yöneticiler Mülki amirlere göre, yaşlı olanlar genç yaştakilere göre ve eğitim seviyesi düşük olanlar yüksek olanlara göre daha çok “bürokraside görev yapan kişilerin toplumun kent sınıfından, eğitilmiş ve seçkin sayılabilecek özelliklere sahip kişiler arasından seçilmesinin önemli olduğunu; bazı üst düzey bürokratların hükümetlerle beraber göreve gelmesi ve

hükümet değıştiğinde görevden alınmasının doğru bir uygulama olmadığını; Türkiye'nin kalkınması için Atatürk düşüncesi ve reformlarına sadık kalmanın yeterli" olduğunu düşünmektedir. Bayanlar erkeklere göre, alt kademe yöneticileri üst düzey yöneticilere göre, yaşlı olanlar genç yaştakilere göre ve eğitim seviyesi düşük olanlar yüksek olanlara göre daha çok "kamu görevlisi olarak, kendilerini Cumhuriyetin ve Atatürk ilkelerinin koruyucusu olarak gördüklerini; Cumhuriyetin temel ilkeleri tehlikeye girmesi halinde seçimlerin ertelenebileceğini" düşünmektedir. Bayanlar erkeklere göre, alt kademe yöneticileri üst düzey yöneticilere göre ve diğer yöneticiler Mülki amirlere göre daha çok "kamuda görev yapan yöneticiler toplumu eğitim sorumluluğu taşıması gerektiğini ifade etmektedirler. Alt kademe yöneticileri üst düzey yöneticilere göre daha çok "Kamuda çalışan yöneticiler sosyal sorumluluk, topluma katkı ve temel değerler açısından, toplumda daha bilinçli konumda olduklarını; Kamuda çalışan bürokratların, toplumun yükselen taleplerini karşılayacak entelektüel donanımına sahip olduğunu" düşünmektedir. Üst düzey yöneticiler alt kademe yöneticilerine göre daha çok "Kamuda görev yapmanın diğer meslek gruplarına kıyasla ayrıcalıklı bir statü sağladığını; Kamu görevlilerinin, toplum tarafından elit bir sınıf olarak algılandığını" düşünmektedir. Bayanlar erkeklere göre, yaşlı olanlar genç yaştakilere göre ve alt kademe yöneticileri üst düzey yöneticilere göre daha çok "Kamuda görev yapan üst düzey bürokratlarda eskiye oranla sıradanlaşma gözlemlendiğini; Ülkemizdeki halkın genel durumuna baktıklarında umutsuzluğa kapıldıklarını" ifade etmektedirler. Erkekler bayanlara göre daha çok "kamuda görev yapan yöneticilerin, görev alanlarının dışında halkı yönlendirme ve yönetme sorumluluğuna sahip olduğunu; halkın, sorumlu oldukları hizmet ile ilgili beklentilerini anlamak için araştırma yapılması yönünde yetkilerini kullanacaklarını; ülkemizin modernleşmesinde kamu kurumlarında çalışan bürokrat kesimin öncü konumda olduğunu; Türkiye'nin kalkınması için demokratik yaşam şeklinin güçlendirilmesinin önemli bir öncelik olduğunu; Türkiye'nin kalkınması için kalkınma ve değişimden kaynaklanan sosyal çözümlerin ve haksızlıkların hafifletilmesinin önemli bir öncelik olduğunu" düşünmektedirler. Alt kademe yöneticileri üst düzey yöneticilere göre, diğer yöneticiler Mülki amirlere göre ve yaşlı olanlar genç yaştakilere göre daha çok "Üzerlerine düşen sorumlulukları yerine getirirken halkın memnuniyetini kıstas aldıklarını" ifade etmişlerdir. Bayanlar erkeklere göre, alt kademe yöneticileri üst düzey yöneticilere göre ve eğitim seviyesi düşük olanlar yüksek olanlara göre daha çok "Halkın kamu otoritesinin kararlarını sorgulamak yerine, kamu kurumlarının aldığı kararlara sorgulamadan razı olması ülkemize hız kazandıracığını" düşünmektedirler. Eğitim seviyesi düşük olanlar yüksek olanlara göre daha çok "Kamu görevlilerinin işinin sadece politikacıların talimatlarını uygulamak yerine; kendi politik tercihlerine göre de hareket edebilmeleri" görüşünü savunmaktadır. Alt kademe yöneticileri üst düzey yöneticilere göre ve diğer yöneticiler Mülki amirlere göre daha çok "Türkiye'nin kalkınması için ekonomik kalkınmayı hızlandırmanın yollarının bulunmasının önemli bir öncelik" olduğunu düşünmektedir.

SONUÇ

Bürokratik seçkincilik, Türkiye'nin deneyimlemiş olduğu modernleşme sürecinin bir sonucu olarak tebarüz etmiş bir olgudur. Bu olgunun sosyolojik ve yönetmel başta olmak üzere birçok boyutu bulunmaktadır. Uluslar arası literatürde de oldukça ilgi çeken bir olgu olarak bürokratik seçkincilik, Pareto, Mosca, Laswell, Schumpeter, Mills gibi yazarlar tarafından incelenmiş ve açıklamaya çalışılmıştır. Waldo, Michels, Rizzi, Djilas, Burnham gibi yazarlar ise çeşitli örneklerden yola çıkarak bürokratik seçkincilik olgusuna ciddi eleştiriler yöneltmişlerdir. Türkiye'de bürokratik seçkincilik konusu Mardin, Karpat ve Heper gibi yazarlarca ele alınmıştır. Bu konu üzerinde 1950'lerden bu yana çeşitli alan çalışmaları yapılmıştır; Feyzioğlu vd. (1957), Heper (1969 ve 1974), Fişek (ed., 1976), Bozkurt (1980), Özen (1996), MİAR çalışması (2002) ve Kösecik vd. (2003) bunlar arasında sayılabilir.

Bu çalışmada yazarlar yeni kamu yönetimi ilkelerinin egemen olduğu ve klasik bürokrasi anlayışının nispeten terk edildiği son dönemde bürokratlar arasında seçkinci eğilimlerin değişime uğrayıp uğramadığını tespit etmeye çalışmışlardır. Yukarıdaki anket verilerinden hareket edilerek bu çalışma için çok önemli birtakım sonuçlara ulaşılmıştır. Öncelikle erkek yöneticilerin ve üst kademe yöneticilerin seçkinci eğilimlerinin zayıf olduğu ortaya çıkmaktadır. Çalışma açısından cinsiyet önemli bir değişken değildir; ancak üst kademe yöneticilerin daha az seçkinci olmaları önemli bir bulgudur. Buradan da şube müdürünün üstündeki pozisyonlarda bulunan kamu yöneticilerinin klasik bürokrat olmaktan ziyade “işletmecî bürokrat” ya da “girişimci bürokrat”¹⁴ tipine daha uygun olduğu sonucuna ulaşılmaktadır. Yukarıdaki “sonuçlar” bölümünde tartışılan hususlardan hareketle alt kademe yöneticilerin “seçkinci bürokrat” tipine daha yakın oldukları, buna karşılık üst kademe yöneticiler tarafından temsil edilen “girişimci” bürokratin Türkiye örneğinde şu şekilde düşüneceği ileri sürülebilir:

- Kamu görevlilerinin toplumu eğitime gibi bir sorumluluğu olmak zorunda değildir.
- Bürokraside görev yapan kişilerin toplumun kent sınıfından, eğitilmiş ve seçkin sayılabilecek özelliklere sahip kişiler arasından seçilmesi önemli değildir.
- Cumhuriyetin temel ilkelerinin tehlikeye girmesi halinde bile demokratik süreçlerden vazgeçilmemelidir.
- Bazı üst düzey bürokratların hükümetlerle beraber göreve gelmesi ve hükümet değiştiğinde görevden alınması yanlış bir uygulama değildir.
- Kamuda çalışan bürokratların, toplumun yükselen taleplerini karşılayacak entelektüel donanıma sahip olduklarını ileri sürmek mümkün değildir.

Bu konu üzerinde ilerleyen dönemde yapılacak olan çalışmalar

¹⁴ Girişimci bürokrat ya da “girokrat” terimi ile ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. Çarkçı, 2009.

Ek 1: Ayrıntılı güvenilirlik sonuçları

	Scale Mean if Item Deleted	Scale Variance if Item Deleted	Corrected Item-Total Correlation	Cronbach's Alpha if Item Deleted
S11	144.10	214.828	.039	.773
S13	142.04	219.107	-.253	.779
S14	141.11	201.223	.146	.780
S16	137.72	191.200	.252	.775
S21	140.91	209.270	.282	.768
S22	141.04	210.496	.202	.770
S23	141.09	209.902	.192	.770
S24	141.72	208.375	.176	.770
S25	141.27	210.064	.180	.770
S26	141.55	208.600	.185	.770
S27	141.52	208.318	.202	.769
S28	142.83	206.500	.260	.767
S29	142.01	205.858	.251	.768
S210	141.22	210.721	.173	.770
S211	141.19	210.851	.186	.770
S212	142.18	205.473	.257	.767
S213	141.15	207.865	.326	.766
S214	141.29	208.694	.232	.768
S215	141.07	206.145	.400	.764
S216	141.44	206.428	.292	.766
S217	142.52	207.292	.185	.770
S31	142.30	194.210	.470	.756
S32	141.23	201.999	.404	.762
S33	141.45	195.050	.546	.754
S34	141.65	202.094	.367	.763
S35	142.18	202.317	.344	.764
S36	142.17	209.047	.125	.773
S37	142.48	198.086	.423	.760
S38	142.45	201.132	.359	.763
S39	142.79	206.348	.229	.768
S310	142.44	207.536	.220	.769
S311	141.04	210.706	.182	.770
S312	141.96	205.762	.267	.767
S313	142.78	205.920	.226	.769
S314	143.13	205.827	.266	.767
S315	142.32	201.230	.327	.764
S316	142.19	209.478	.143	.772
S317	142.32	206.286	.211	.769
S318	142.52	198.468	.455	.759
S319	140.86	213.223	.061	.773
S320	140.73	210.662	.223	.769
S321	140.99	209.813	.189	.770

Ek 2-A: Yönetici, Mülki ve Cinsiyet değişkenlerine ilişkin ortalamalara göre çapraz tablo

İKİNCİ BÖLÜM							ÜÇÜNCÜ BÖLÜM						
SORU	YÖNETİCİ		MÜLKİ		CİNSİYET		SORU	YÖNETİCİ		MÜLKİ		CİNSİYET	
	1	2	1	2	1	2		1	2	1	2	1	2
S21	4.21	4.33	4.08	4.29	4.26	4.42	S31	2.63	3.32	2.20	3.04	2.90	3.34
S22	4.16	4.13	4.10	4.15	4.17	3.91	S32	3.73	4.30	3.28	4.09	3.93	4.50
S23	4.11	4.09	3.90	4.13	4.10	4.03	S33	3.45	4.24	3.62	3.83	3.73	4.43
S24	3.65	3.31	3.60	3.48	3.52	3.33	S34	3.49	3.70	3.58	3.58	3.62	3.34
S25	3.97	3.90	3.88	3.95	3.95	3.85	S35	3.10	2.92	3.05	3.01	3.02	2.94
S26	3.65	3.60	3.50	3.64	3.65	3.48	S36	2.92	3.13	3.15	2.99	2.95	3.34
S27	3.72	3.61	3.69	3.67	3.70	3.45	S37	2.49	3.08	2.66	2.77	2.70	3.29
S28	2.26	2.44	2.13	2.37	2.34	2.38	S38	2.74	2.79	2.82	2.76	2.81	2.44
S29	3.04	3.36	3.13	3.19	3.16	3.44	S39	2.26	2.65	2.13	2.48	2.44	2.47
S210	4.00	3.90	3.95	3.95	3.96	3.78	S310	2.66	2.94	2.6	2.82	2.82	2.75
S211	4.03	3.99	3.93	4.02	4.00	3.97	S311	4.15	4.10	4.00	4.15	4.15	3.91
S212	3.07	3.06	2.93	3.08	3.08	3.15	S312	3.19	3.31	3.15	3.26	3.27	3.06
S213	4.00	4.11	3.85	4.08	4.03	4.16	S313	2.20	2.71	2.18	2.47	2.37	2.88
S214	3.94	3.86	4.05	3.89	3.91	3.75	S314	1.98	2.22	1.88	2.12	2.13	1.77
S215	4.09	4.24	3.93	4.19	4.14	4.24	S315	2.63	3.23	2.53	2.95	2.84	3.57
S216	3.75	3.78	3.60	3.78	3.77	3.64	S316	3.13	2.89	3.15	3.00	3.03	3.03
S217	2.63	2.72	2.38	2.72	2.71	2.42	S317	2.83	2.85	2.85	2.84	2.83	3.03
							S318	2.38	3.09	2.35	2.75	2.75	2.66
							S319	4.30	4.34	4.38	4.31	4.31	4.34
							S320	4.38	4.52	4.29	4.47	4.47	4.44
							S321	4.16	4.23	4.08	4.21	4.21	4.20

Yönetici: 1=üst düzey 2=alt kademe, Mülki: 1=mülki amir 2=diğer, Cinsiyet: 1=erkek 2=kadın

Ek 2-B: Eğitim değişkenine ilişkin ortalamalara göre çapraz tablo

İKİNCİ BÖLÜM					ÜÇÜNCÜ BÖLÜM				
Soru	1	2	3	4	Soru	1	2	3	4
2-1	4.50	4.32	4.26	4.32	3-1	3.00	3.55	2.97	2.68
2-2	3.50	4.00	4.12	4.28	3-2	4.50	4.27	4.00	3.83
2-3	4.50	4.23	4.06	4.17	3-3	4.00	4.50	3.88	3.32
2-4	3.00	3.27	3.42	3.82	3-4	3.50	3.82	3.62	3.45
2-5	4.50	3.77	3.98	3.85	3-5	3.00	3.09	2.98	3.08
2-6	4.00	3.91	3.57	3.73	3-6	2.50	3.14	3.00	2.93
2-7	3.00	3.68	3.66	3.73	3-7	4.50	3.50	2.83	2.28
2-8	2.00	2.50	2.32	2.37	3-8	3.50	2.73	2.82	2.65
2-9	2.00	3.32	3.14	3.31	3-9	2.50	2.82	2.51	2.14
2-10	3.00	3.82	3.96	3.95	3-10	4.00	3.09	2.83	2.66
2-11	4.00	4.05	3.98	4.04	3-11	4.00	4.09	4.11	4.18
2-12	3.00	3.09	3.10	3.04	3-12	3.50	3.09	3.31	3.12
2-13	4.00	4.18	4.03	4.05	3-13	1.50	2.68	2.44	2.29
2-14	4.00	3.82	3.87	4.01	3-14	3.00	2.64	2.15	1.75
2-15	4.50	4.45	4.15	4.04	3-15	3.00	3.32	2.96	2.61
2-16	4.00	4.14	3.70	3.81	3-16	2.50	2.73	3.01	3.18
2-17	2.50	2.64	2.72	2.57	3-17	3.50	3.45	2.79	2.84
					3-18	3.00	3.27	2.75	2.40
					3-19	4.00	4.45	4.30	4.34
					3-20	3.50	4.59	4.45	4.40
					3-21	4.00	4.18	4.19	4.18

1:İlk ve Orta öğretim, 2:Önlisans, 3:Lisans, 4:Lisansüstü

Ek 2-C: Yaş değişkenine ilişkin ortalamalara göre çapraz tablo

İKİNCİ BÖLÜM					ÜÇÜNCÜ BÖLÜM				
Soru	1	2	3	4	Soru	1	2	3	4
2-1	4.19	4.29	4.26	4.33	3-1	2.84	2.70	3.06	3.43
2-2	4.22	4.13	4.15	4.16	3-2	3.56	4.05	3.96	4.19
2-3	4.28	4.02	4.15	4.02	3-3	3.87	3.69	3.62	4.40
2-4	3.72	3.47	3.49	3.53	3-4	3.66	3.59	3.47	3.83
2-5	3.91	3.98	3.96	3.88	3-5	3.00	2.99	3.10	2.98
2-6	3.91	3.67	3.58	3.44	3-6	2.84	2.75	3.19	3.22
2-7	3.94	3.69	3.65	3.54	3-7	2.86	2.65	2.55	3.39
2-8	2.16	2.44	2.34	2.38	3-8	2.91	2.73	2.74	3.04
2-9	3.09	2.91	3.29	3.71	3-9	2.03	2.46	2.44	2.63
2-10	4.16	3.90	3.99	3.9	3-10	2.97	2.86	2.73	2.75
2-11	3.94	4.06	3.94	4.10	3-11	4.16	4.14	4.14	4.12
2-12	2.72	3.03	3.24	3.15	3-12	3.31	3.24	3.27	3.24
2-13	3.88	3.99	4.07	4.31	3-13	2.09	2.09	2.67	2.83
2-14	3.91	3.82	3.94	3.96	3-14	2.00	2.01	2.08	2.30
2-15	4.00	4.07	4.22	4.25	3-15	3.03	2.83	2.78	3.36
2-16	3.81	3.79	3.71	3.79	3-16	3.26	3.12	2.93	3.02
2-17	2.44	2.61	2.86	2.55	3-17	3.27	2.88	2.70	2.80
					3-18	2.55	2.68	2.48	3.30
					3-19	4.43	4.28	4.34	4.27
					3-20	4.57	4.42	4.47	4.39
					3-21	4.30	4.14	4.22	4.22

1: 25-34, 2: 35-44, 3: 45-54, 4: 55 ve üstü

KAYNAKÇA

- BOZKURT, Ömer (1980), **Memurlar: Türkiye’de Kamu Bürokrasisinin Sosyolojik Görünümü**, Ankara: TODAIE Yayınları.
- BÜYÜKBUĞA, Belgin (2007), **Üst Kademe Yöneticilik Kavramı ve Türkiye’deki Araştırmalar Üzerine Bir İnceleme**, Yayınlanmamış Doktora Tezi (Danışman: B. Ayman Güler), Ankara Üniversitesi, Ankara.
- CRONBACH, L. J. (1951). Coefficient alpha and the internal structure of the tests, **Psychometrika**, 16, ss. 297-334.
- COŞKUN, Selim (2008), Kalite Yönetimi Aracı Olarak Vatandaş Sözleşmeleri ve Ülkemiz İçin Öneriler, **Türk İdare Dergisi**, Aralık, ss. 97-120.
- ÇARKÇI, Arif (2008), **Yeni Kamu Yönetimi Çağında Türkiye’de Girişimci Bürokrasi ve Girişimci Bürokratlar**, Erguvan Yayınları, İstanbul.
- DJILAS, Milovan (1974), **Yeni Sınıf: Komünist Sisteminin Bir Tahlili** (Çev. H. Tayfur Sonkur), Kutluğ Yayınları, İstanbul.
- DREYFUS, Françoise (2007), **Bürokrasinin İcadı: Fransa, Büyük Britanya ve ABD’de Devlete Hizmet Etmek**, İletişim Yayınları, İstanbul.
- ERDAĞ, Ramazan (2009), Yönetimde Gizlilik ve Devlet Sırrı Kavramı, **Türk İdare Dergisi**, Sayı 464, ss. 93-101.
- ERYILMAZ, Bilal (2004), **Bürokrasi ve Siyaset: Bürokratik Devletten Etkin Yönetime** (2. Baskı). İstanbul: Alfa Yayınları.
- FARAZMAND, Ali (2010), Bureaucracy and Democracy: A Theoretical Analysis, **Public Organization Review**, 10:3, ss. 245-258.
- FEYZİOĞLU, Turhan, Arif Payaslıoğlu, Albert Gorvine, Mümtaz Soysal (1957), **Kaza ve Vilayet İdaresi Üzerinde Bir Araştırma**, AÜ SBF Yayın No: 77-59, Ajans-Türk Matbaası, Ankara.
- FİŞEK, Kurthan (ed.) (1976), **Toplumsal Yapıyla İlişkileri Bakımından Türkiye’de Mülki İdare Amirliği: Sistem ve Sorunlar**, Türk İdareciler Derneği, Ankara.
- HEPER, Metin (1974), **Bürokratik Yönetim Geleneği: Osmanlı İmparatorluğu ve Türkiye Cumhuriyetinde Gelişimi ve Niteliği**, ODTÜ Yayınları, Ankara.
- HEPER, Metin (1974), Değişen Türkiye’de Bazı “Geleneksel” Üst Kademe Yöneticilerinin Eğilimleri, **Amme İdaresi Dergisi**, 7:2, ss. 76-100.
- HEPER, Metin (1976), Political Modernization As Reflected in Bureaucratic Change: The Turkish Bureaucracy and a “Historical Bureaucratic Empire” Tradition, **International Journal of Middle East Studies**, 7, ss. 507-521.
- HEPER, Metin (1980), Ekonomik ve Sosyal Gelişme Sürecinde Bürokrasi, **Amme İdaresi Dergisi**, 13:2, ss. 73-77.
- HEPER, Metin (2000), The Ottoman Legacy and Turkish Politics, **Journal of International Affairs**, 54:1, 63-82.
- HEPER, Metin (2006), **Türkiye’de Devlet Geleneği**, Ankara: Doğu-Batı Yayınları.
- <http://www.arem.gov.tr/proje/yonetim/miar.htm> (MİAR Projesi)

- KAPANİ, Münci (tarihsiz), **Politika Bilimine Giriş** (16. Basım), Bilgi Yayınevi, Ankara.
- KARPAT, Kemal (2002), **Osmanlı Modernleşmesi: Toplum, Kuramsal Değişim ve Nüfus**, Çev.: Akile Zorlu Durukan & Kaan Durukan, Ankara: İmge Kitabevi.
- KOLMOGOROV, A. (1933). Sulla determinazione empirica di una legge di distribuzione" **G. Inst. Ital. Attuari**, **4**, 83.
- KÖSECİK, Muhammet, Naim Kapucu ve Yasin Sezer (2003), Becoming an Effective Public Manager in the Global World: District Governors in Turkey, **DEU İİBF Dergisi** 18:1, ss. 105-129.
- KRANE, Deborah ve Gary S. Marshall (2003), "Democracy and Public Policy", içinde Jack Rabin (der.), **Encyclopedia of Public Administration and Public Policy**, New York: MarcelDekker, ss. 1-7.
- KRUSKAL ve WALLİS (1952), Use of ranks in one-criterion variance analysis, **Journal of the American Statistical Association** 47 (260), ss. 583–621.
- MANN, H. B. ve WHİTNEY, D. R. (1947), "On a Test of Whether one of Two Random Variables is Stochastically Larger than the Other, **Annals of Mathematical Statistics** 18 (1), ss. 50–60.
- MARDİN, Şerif (2008), **Bütün Eserleri 1: Jön Türklerin Siyasi Fikirleri: 1895-1908**, İstanbul: İletişim Yayınları.
- MOUZELİS, Nicos P. (2003), **Örgüt ve Bürokrasi: Modern Teorilerin Analizi**, Çev: H. Bahadır Akın, Çizgi Kitabevi, Konya.
- NUNNALLY, J. C. (1978), **Psychometric Theory** (2nd ed.), McGraw-Hill, New York.
- OTT, Steven J. (1989), **The Organizational Culture Perspective**, Brooks/Cole, Pacific Grove, ABD.
- ÖZEN, Şükrü (1996), **Bürokratik Kültür 1: Yönetmelik Değerlerin Toplumsal Temelleri**, TODAİE Yayınları, Ankara.
- ÖZTEKİN, Ali (2001), **Siyaset Bilimine Giriş**, Siyasal Kitabevi, Ankara.
- ÖZTÜRK, N. Kemal; BAYRAM Coşkun (2003), Yeni Devlet Anlayışı ve Türkiye’de Devletin Kalite ve Etkinlik İle Buluşması”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı 439 (Haziran 2003), ss. 71-104.
- ÖZUĞURLU, Metin ve CAHİT Emre (2002), Mülki İdare Bürokrasisinin Toplumsal-Ekonomik Görünümü, **Mülki İdare Araştırması (MİAR)**.
- PETERS, GUY B. (2001), **The Politics of Bureaucracy**, Routledge, Londra-New York.
- SHİVELY, Phillips W. (1995), **Power and Choice: An Introduction to Political Science**, McGraw-Hill, New York.
- SLATTERY, Martin (2003), **Key Ideas in Sociology**, Nelson Thornes, Cheltenham, UK.
- SMİRNOV, N. V. (1948), Table for estimating the goodness of fit of empirical distributions, **Annals of the Mathematical Statistics**, 19, ss. 279-281.

ŞAYLAN, Gencay (1972), “Türkiye’de ve Yabancı Ülkelerde Yüksek Memurlar Sorunu”, **Amme İdaresi Dergisi**, cilt 5, Sayı 1, ss. 43-57.

ŞAYLAN, Gencay (1974), **Türkiye’de Kapitalizm, Bürokrasi ve Siyasal İdeoloji**, TODAİE Yayınları, No:140, Ankara.

TÜRKÖNE, Mümtaz’er (2005), **Siyaset**, Lotus Yayınları, Ankara.