

İkinci Dünya Savaşı Sonrası Türk Bürokrasi Araştırmalarında Modernleşme Paradigmasının Etkisi

The Effect of Modernization Paradigm on Turkish Bureaucracy Studies After The Second World War

Vefa Can KAYA^a 

DOI: [10.33709/ictimaiyat.1190599](https://doi.org/10.33709/ictimaiyat.1190599)

ÖZ	ABSTRACT
Osmanlı-Türk bürokrasisi, modernleşme sürecinde üstlendiği kritik yönetici konumu nedeniyle sosyal bilimcilerin ve tarihçilerin her daim gündeminde olan bir konu olagelmıştır. Ancak bu önemine karşın, Türk bürokrasisi literatürü dayandığı kuramsal temeller açısından eleştirel bir perspektifle gereğince ele alınmamıştır. Bu makalenin amacı, İkinci Dünya Savaşı sonrası gelişen çağdaş Türk bürokrasisi literatürünün gelişimini ve dayandığı kuramsal temelleri ortaya koymaktır. Bu çerçevede 1950'li ve 1960'lı yıllarda Batılı bölge araştırmacılarının katkılarıyla şekillenen Türk bürokrasisi literatürünün modernleşme paradigmasının öngördüğü problemler etrafında gelişim gösterdiği iddia edilmektedir. Bu iddiayı temellendirmek amacıyla İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde az gelişmiş olarak nitelendirilen bölgelerde bürokrasinin niçin önem kazanmış olduğu modernleşme kuramı bağlamında ortaya konmaktadır. Daha sonra Batılı araştırmacıların Türk bürokrasisi çalışmaları, bürokratik seçkinlere odaklanan araştırmalar ile örgüt olarak bürokrasiyi inceleyen araştırmalar olarak iki başlık üzerinden tartışılmaktadır. Bürokratik seçkinlere odaklanan literatürün temelde Batılı liberal demokrasi modelinin imkânını soruşturduğu, örgüt olarak Türk bürokrasisini inceleyen çalışmalarda ise verimsizlik probleminin ortak bir tema olarak işlevselleştiği ifade edilmektedir. 1970'li yıllarda telif eserlerin artışıyla birlikte öne çıkan yerli sosyal bilimcilerin ise mevcut literatüre modernleşme paradigmasının sınırlılıkları dahilinde yaptıkları katkı tartışılmaktadır. Sonuç olarak 1950'li yıllardan itibaren gelişmeye başlayan Türk bürokrasisi üzerine çağdaş sosyal bilim literatürünün, gelişimi boyunca modernleşme kuramının öngördüğü problemler çerçevesinde normatif bir boyuta sahip olduğu ortaya konmaktadır.	The Ottoman-Turkish bureaucracy has always been a topic on the agenda of social scientists and historians due to its critical managerial position in the modernization process. However, despite its importance, Turkish bureaucracy literature has not been adequately addressed with a critical perspective in terms of theoretical perspective on which it is based. The aim of this article is to reveal the development of the contemporary Turkish bureaucracy literature and the theoretical foundations on which it is based after the Second World War. In this context, it is claimed that the Turkish bureaucracy literature which was shaped by the contributions of Western area researchers in the 1950s and 1960s, developed around the problems envisaged by the modernization paradigm. In order to justify this claim, it is presented in the context of modernization theory why bureaucracy gained importance in regions that were considered as underdeveloped in the post-Second World War period. Then, the studies of Turkish bureaucracy of Western researchers are discussed under two headings, as studies focusing on bureaucratic elites and studies examining bureaucracy as an organization. It is stated that the literature focusing on the bureaucratic elite essentially investigates the possibility of Western liberal democratic model, while in studies examining the bureaucracy as an organization the problem of inefficiency becomes functional as common theme. With the increase in domestic publications in the field in the 1970s, the contribution of native prominent social scientists to the existing literature within the limitations of the modernization paradigm is discussed. As a result, it is revealed that the contemporary literature on Turkish bureaucracy, which has started to develop since the 1950s, has a normative dimension within the framework of problems foreseen by the modernization theory throughout its development.
Anahtar Kelimeler	Keywords
Türk Bürokrasisi, Modernleşme Paradigması, Alan Araştırması, Merkez-Çevre Analizi, Model Transferi	Turkish Bureaucracy, Modernization Paradigm, Area Studies, Center-Periphery Analysis, Model Transfer

^a Arş. Gör. Dr., Samsun Üniversitesi, İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü. Email: vefa.kaya@samsun.edu.tr

(Sorumlu Yazar/Corresponding author)



Bu makale Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International (CC BY-NC 4.0) Lisans ile lisanslanmıştır.

İctimaiyat Dergisi, lisanslama politikası ile telif hakkının ve kullanıcı haklarının açık olmasını sağlar. Yazarlar dergide yayınlanan çalışmalarının telif hakkına sahiptirler ve çalışmaları CC BY-NC 4.0 lisansı altında yayımlanır. / Journal of İctimaiyat Magazine ensures that copyright and user rights are open with its licensing policy. Author(s) publishing with the journal retain(s) the copyright to their work licensed under the CC BY-NC 4.0.

1. Giriş

Osmanlı-Türk modernleşmesinin uzun tarihine ilgi duyan bir okur, literatürde Osmanlı-Türk bürokrasisinin kritik rolüne ilişkin yapılan klişeleşmiş atıflardan haberdardır. Tanzimat Fermanı'nın ilân edilmesiyle birlikte padişahın mutlak otoritesini kaybetmesi ve sivil bürokrasinin bozulan güç dengelerini kendi lehine değiştirerek hâkim güç konumuna gelmesi, Osmanlı-Türk modernleşmesinin devlet merkezli bir bakış açısıyla idari reformlar tarihi olarak ele alındığı mevcut literatürde yaygın bir siyasal modernleşme anlatısı olarak karşımıza çıkar. Modernleşme sürecinde sivil bürokrasinin artan siyasal önemine dair zengin bir literatürün söz konusu olduğu ifade edilebilir¹. Akademik çevrelerin ilgisinin yanı sıra, çağdaş Türk edebiyatının gelişiminde modernleşme süreci boyunca eski tabirle "kalem erbabı" olan bürokrasinin kurucu rolünü de vurgulamak gerekir². Osmanlı son dönem sivil bürokrasisinin toplumsal tarihini kaleme alan tarihçi Carter Findley, Batı Avrupa toplumları için burjuva sınıfı ne kadar önemli ise aynı dönemde Osmanlı memurlarının da İmparatorluk için benzer bir öneme sahip olduğunu belirterek dönemin öne çıkan roman yazarı ve roman kahramanlarının bu duruma ayna tuttuğunu ifade eder. Batı Avrupa'da burjuva karakterleri anlatan ve burjuva dünyasını eleştirel bir gözle tasvir eden burjuva romancıları olmasına karşın, Osmanlı İmparatorluğu'nda memur karakterleri anlatan ve memurların dünyasını eleştirel bir gözle ele alan memur romancılar söz konusudur (Findley, 2016: 10-12). Bu açıdan Osmanlı-Türk bürokrasisinin, modernleşme sürecinde üstlendiği öncü yönetici pozisyon nedeniyle gerek kurmaca metinlerde gerekse akademik literatürde öne çıkan bir toplumsal grup olarak temayüz ettiği söylenebilir.

Ancak bu öneme karşın, Türk bürokrasisine yönelik özel ilgilerin oluşturduğu çağdaş literatüre dair kritik edici mahiyette yeterince çalışma yoktur. Devlet seçkinleri olarak Osmanlı-Türk bürokratlarının modernleşme sürecinde oynadıkları kritik rol nedeniyle bürokrasi konusu genellikle Türk siyasal hayatı bağlamında ve Türk modernleşmesi literatürü içerisinde tartışılmıştır. Bu nedenle Türk bürokrasisine yönelik incelemelerin gelişim seyri ve dayandığı kuramsal temeller müstakil olarak ele alınmamıştır. Bu çalışma, İkinci Dünya Savaşı sonrası Batılı bölge araştırmacılarının incelemeleriyle başlatılabilecek olan Türk bürokrasisine ilişkin çağdaş literatürü, modernleşme kuramı bağlamında eleştirel bir perspektifle ele alarak söz konusu boşluğu bir nebze olsun kapatma amacındadır. Bu amaç doğrultusunda ilk olarak İkinci Dünya Savaşı sonrasında modernleşme kuramı ve bölge araştırmaları bağlamında az gelişmiş olarak nitelendirilen bölgelerde bürokrasinin niçin önem kazandığı ele alınacaktır. Daha sonra ise Batılı bölge araştırmacılarının Osmanlı-Türk bürokratik seçkinlerine odaklanan çalışmaları ile örgüt olarak Türk bürokrasisini ele alan incelemeleri tartışılacaktır. Son olarak 1970'li yıllardan itibaren önde gelen yerli araştırmacıların modernleşme kuramını içselleştirerek literatüre yaptıkları katkılar ortaya konacaktır.

¹ Bu literatür içerisinde bazı öne çıkan çalışmalar için bkz. Bernard Lewis, *The Emergence of Modern Turkey*, 1961, Oxford: Oxford University Press. Şerif Mardin, *The Genesis of Young Ottoman Thought: A Study in the Modernization of Turkish Political Ideas*, 1962, Princeton: Princeton University Press. Roderic H. Davison, *Reform in the Ottoman Empire, 1856-1876*, 1963, Princeton: Princeton University Press. Richard L. Chambers, *Bureaucracy: Turkey, Political Modernization in Japan and Turkey içinde*, 1964, Princeton University Press, ss.301-327. Niyazi Berkes, *The Development of Secularism in Turkey*, 1964, Montreal: McGill University Press. Metin Heper, *Bürokratik Yönetim Geleneği*, 1974, Ankara: ODTÜ İdari İlimler Fakültesi.

² Türk romancılığında bürokrasi ve memurların nasıl ele alındığına ilişkin müstakil bir çalışma için bkz. Levent Ali Çanaklı, *Türk Romanında Bürokrasi ve Memurlar*, 2011, İstanbul: Özgür Yayınları.

2. Modernleşme Kuramı, Bölge Araştırmaları ve Sosyal Bilimlerin Dönüşümü

Modernleşme kuramının ortaya çıkışı siyasal olaylarla, genelde Soğuk Savaş'la ve özelde Truman'ın Dört Nokta Programı'yla bağlantılıdır (Knöbl, 2017: 163). Kısaca tanımlamak gerekirse modernleşme kuramı, İkinci Dünya Savaşı sonrası Amerikan sosyal bilim çevrelerinde ortaya çıkan, Batı'nın model alınması suretiyle tüm dünya toplumlarının modernleşebileceğini varsayan ve Amerika'yı modernliğin temsilcisi olarak sunan küresel bir toplumsal değişme yaklaşımıdır (Altun, 2017: 24). Bu çerçevede modernleşme kuramcıları dünya toplumlarını temelde geleneksel ve modern ayrımı üzerinden ele alırlar. Ancak kuramın daha ziyade modern toplumun ve modernliğin nitelikleri üzerinde durduğu söylenmelidir. Geleneksel toplum bir tür "modern olmayan toplum" biçiminde algılanmıştır (Köker, 2007: 40). Bu nedenle modernleşme kuramının temelini oluşturan geleneksel-modern ikileminde geleneksel ve modern kavramlarının asimetrik nitelikte olduğu, modern idealin ortaya konulduğu ve daha sonra geri kalan her şeyin geleneksel olarak adlandırıldığı söylenebilir (Huntington, 1971: 293-294). Modernleşme ve kalkınma literatürünün temel dayanağı olan karşılaştırmalı yöntem, Batılı-olmayan toplumları düşünsel düzeyde ideal-olan-Batı'ya benzeştirmek, aynılaştırmak ve modernleştirmek üzere işlevselleşmiş bir temele dayanmaktadır (Ercan, 2018: 80). Modern ve geleneksel toplum, modern ve geleneksel insan tipolojileri üzerinden modernleşme kuramının, Batı-dışı toplumlarda nelerin eksik olduğunun tespiti ile çözüm için gerekli uygulamaları içeren normatif bir evrensel reçete niteliği taşıdığı ifade edilebilir.

Truman'ın Dört Nokta Programı kapsamında savaş sonrası az gelişmiş bölgelere yönelik başlatılan teknik yardım projelerinin, modernleşme kuramının geleneksel-modern dikotomisine dayalı erken dönem tipolojik açıklamalarının yetersizliğini ortaya koyduğu söylenebilir. Çünkü söz konusu teknik yardım projelerini yürütenler, güçlü finansal desteklere rağmen, bilinmeyen toplumsal yapılar ve kültürel örüntüler yüzünden ciddi güçlüklerle karşılaştılar. Böylece modernleşme kuramı çerçevesinde çalışan araştırmacılar saha-odaklı bir yaklaşıma ve somut problemlere yönelme ihtiyacı hissettiler. Bu ihtiyaç aynı zamanda Batı-dışı toplumların cari dinamiklerini çözümlemek için bölge araştırmalarının gelişimine ve sosyal bilimlerin dönüşümüne zemin hazırladı. Gelişmekte olan toplumların modernleşme süreçlerinin dinamik bir resmini çizmek için siyaset bilimcilerin, ekonomistlerin, sosyologların ve psikologların az gelişmiş bölgelere yönelik sistematik araştırmalar yapmaları gerekiyordu (Knöbl, 2017: 163). Bu durum esasında İkinci Dünya Savaşı öncesinde modern Batı uygarlığı ile modern olmayan Batı-dışı dünyayı inceleyen disiplinler arasında coğrafya temelli epistemolojik ayrımın ortadan kalkması gereğine işaret ediyordu (Gulbenkian Komisyonu, 2014: 26-40). Bir başka deyişle, Batı'nın kendi biricikliğini vurgulayan dışlayıcı epistemolojisi yerine kendi modelinin evrenselliğinin ampirik olarak test edilebileceği kapsayıcı bir epistemolojiyi ikame etmek gerekiyordu. Modernleşme kuramı ile bölge araştırmaları, Amerikan merkezli yeni uluslararası sistemin ihtiyaç duyduğu bilgi çerçevesinde sosyal bilimlerde kapsayıcı bir epistemoloji ihtiyacına karşılık olarak inşa edildi.

Modernleşme kuramı, savaş sonrası Amerikan merkezli uluslararası sistemin yeni ihtiyaçları doğrultusunda şekillenen sosyal bilimlerin egemen paradigmasını temsil eder. Modernleşme kuramının belirgin biçimde öne çıkan özelliği Batı dışı dünyanın modernleşmesi meselesidir. Modern Batı düşüncesi geleneği içerisinde ilk kez modernleşme kuramı ile Batı dışı toplumların gelişmesi problemi kuramsal çerçevenin temelini oluşturmuştur (Altun, 2017: 175-183). Modernleşme kuramına kadar Batı-merkezci yaklaşımlar Batı-dışı toplumların modernleşmesinin mümkün olmadığı ve olamayacağı önermesini temel bir kaziye olarak benimsemişlerdir. Avrupalı ilerleme modeli Batı-dışı toplumlarla hiyerarşik ve kategorik olarak dışlayıcı bir ilişki kurulmasını öngörür. Beyaz adamın medeniyet götürme misyonuyla meşrulaştırılan sömürgecilik pratiği

ilerlemeci ve evrimci değişme kuramlarının temelini oluşturur. Bir başka deyişle 19. yuzyılın hâkim ilerlemeci paradigması Avrupalıların sômürgecilik faaliyetlerinin kuramsal zeminini teşkil eder. Bu bağlamda Batı-dışı toplumları incelemek üzere şarkiyatçılık ve antropoloji disiplinleri işe koşulmuştur. Modern ve uygar olmayan dũnyayı inceleyen şarkiyatçılık ve antropoloji disiplinlerinin ortak yœnũ, inceledikleri halkların ve bœlgelerin tarihsel olmayan yœnleri üzerinde kurulmuş olmasıdır. şarkiyatçılık, Doğu'dan yœkselen parlak bir maziye sahip medeniyetlerin tarihsel olarak dondurulmuş boyutlarını incelemektedir. Antropoloji ise modern dũnya ile girilen “kũltũr teması” œncesinde yerli kabilelerin zamana bağlı olmayan sosyal yapılarını yeniden kurmaya çalışmaktadır. Bu toplumların tarihsel olarak dondurulmuş olarak resmedilmesi sœz konusu araştırmaların Batı-dışı toplumların moderniteye geçme kapasitesine sahip olmadığı yœnũnde bir œnermeye dayanmış olmalarından kaynaklanır (Wallerstein, 1998: 212-223). Eski sômũrgelerin fiili olarak bağımsızlığını kazandığı ve yeni ulus devletlerin ortaya çıktığı bir siyasi atmosfer iãerisinde geliştirilen modernleşme kuramı iãin sômũrgecilięi meşrulaştırmayı amaçlayan, dışlayıcı toplumsal değişme yaklaşımlarını aynı şekilde sũrdũrmek işlevsel değildir. Modernleşme kuramı, Batı-dışı toplumlarla ilişkilerde kapsayıcı ve ılımlı bir evrensel model œngœrerek azgelişmiş olarak nitelendirdiği toplumları uluslararası sistemin çıkarları doğrultusunda kalkındırmayı ve sisteme entegre etmeyi amaçlar. O halde hedefteki farklılaşmanın arkasında yatan gerçek neden, İkinci Dũnya Savaşı sonrası şartlarda sômũrgecilięin meşrulaştırılması sorununun yerini yeni ulus devletlerin uluslararası sisteme adapte edilmesi probleminin almış olmasıdır.

Hedef ve amaçlardaki değişim aynı zamanda ihtiyaç duyulan bilginin niteliğini de etkiledi, bœylece akademik disiplinlerin kuramsal ve yœntemsel olarak dœnœřũmũne zemin hazırlandı. Bu sũreçle birlikte sosyal bilimlerin iãerisinde yeni uzmanlar yetişmesine imkân sağlayan bœlge araştırmaları ortaya çıktı. Bu çerçevende Batı-dışı dũnya konusunda şarkiyatçılık ve antropoloji disiplinlerinden gelen geleneksel uzmanların dœnemin ihtiyaçlarını karşılamaktan uzak oldukları anlaşıldı. Wallerstein'in deyimiyle, “Kũltũr œncesi temas kalıpları yahut œlmũř medeniyetlerin klasik metinleri hakkında bilgi sahibi olmak Amerikan diplomatlarına, subaylarına, işadamlarına ve bu bœlgeye yœnelik sũregiden ilişkilerle alakası olanlara pek fayda sağlamıyordu. En azından Batı dũyası kadar bir değişim sũrecinden geãtięi gœrũlen bœlgelerin çağdaş dinamiklerini bilmek gerekiyordu” (Wallerstein, 1998: 213-214). Bœylece savaş sonrası dœnemde geleneksellikten modernliğe geãiř sũrecinde olduğu kabul edilen toplumların çağdaş dinamikleri temel ilgi konusu haline geldiği iãin 19. yuzyılda kurulduğunda inceleme nesnesi modern Batı uygarlığı olan sosyal bilimler artık Batı-dışı toplumlar iãin de aãıklanması ve analiz edilmesinde ihtiyaç hissedilen ve başvurulan meşru uzmanlık alanlarına evrildi. Daha œnce Batı'ya œzgũ varsayılan problemler, bilimsel araç ve yœntemler, çeişitli disiplin ve yaklaşımlar evrensel bir nitelik kazandı. Bu çerçevende İkinci Dũnya Savaşı yılları sonrasında modernleşme kuramı ve bœlge araştırmaları ile birlikte ampirik nitelikli evrensel bir sosyal bilim pratiği geliştirildi.

Batılı bœlge araştırmacıları Batı-dışı dũnyanın da modernleşebileceği inancını temel alan modernleşme kuramı çerçevesinde uluslararası sistemin ihtiyaç duyduğu bilgiyi üretmek amacıyla azgelişmiş bœlgelerin gũncel dinamikleri hakkında saha araştırmaları yaptılar. Bœlge araştırmacıları yeni tip uzmanlar olarak azgelişmiş bœlgelerde ekonomik kalkınma, siyasi gelişme, ulus inşası, siyasi istikrar, toplumsal ve kũltũrel değişim gibi problemlere yœnelik çok sayıda ampirik araştırmaya imza attılar. Araştırılan konuların belirlenmesinde azgelişmiş bœlgelerin kalkınmasıyla ilgili akut problemler belirleyici nitelikte oldu. Durağan ve şematik bir modern-geleneksel tipolojilerinin œtesinde azgelişmiş bœlgelerin değişen dinamiklerine odaklanan sosyal bilimciler, “modernleşmeyi kim ister” sorusu üzerinden modernleşme sũrecini ilerletebilecek stratejik

aktörlere odaklandılar. Modernleşme süreci açısından az gelişmiş bölgelerde nüfusun büyük çoğunluğunu oluşturan kırsal nüfusun belirleyici öneme sahip olduğunu düşünmeyen bölge araştırmacıları, söz konusu stratejik aktörler olarak bürokratik seçkinlere ve uzman orta sınıflara yöneldiler (Knöbl, 2017: 163-169). Böylece az gelişmiş ülkelerde bir bütün olarak modernleşme sürecinin, ekonomik ve sosyal kalkınmanın yönetilmesi ihtiyacının bir ürünü olarak bürokrasi konusu önem kazanan bir konu haline geldi.

3. Modernleşmenin Yöneticileri: Az gelişmiş Ülkelerde Bürokrasiler

İkinci Dünya Savaşı sonrası Türk bürokrasisine yönelik gelişen çağdaş literatürü ele almadan önce az gelişmiş ülkelerde bürokrasilerin niçin önem kazandığını tartışmak gerekir. Bürokrasilerin karar alma süreçlerinde etkinliği ve ekonomik kalkınma sürecinde yönetici konumda olması, kapitalizmin ilgili dönemde bürokratik seçkinlere tanıdığı özerk alan ile geleneksel kültürün etkisini koruduğu coğrafyalarda bürokrasiye kültürel ve siyasal vasilik rolü verilmiş olması; az gelişmiş bölgelerde bürokrasilere yönelik ilginin arkasında yatan temel nedenler olarak ifade edilebilir. Şimdi bu nedenleri ayrıntılı bir şekilde ele almak gerekir.

Az gelişmiş ülkelerde bürokrasilerin önemli bir araştırma alanı olarak kabul edilmesinin ilk nedeni, az gelişmiş ülkelerin siyasetlerinde önemli bir rol icra eden bürokrasilerin uygun bir model çerçevesinde dönüştürülerek Soğuk Savaş'ın rekabetçi şartlarında az gelişmiş bölgelerin geleceğinde söz sahibi olma arzusudur. Yeni bağımsızlığını kazanmış ülkelerin ve az gelişmiş bölgelerin kimler tarafından yönetileceği Soğuk Savaş'a taraf olan kamplar açısından merkezi önem taşımaktadır. Bu bağlamda gerek yeni bağımsızlığını kazanmış ulus devletlerde, gerekse az gelişmiş ülkelerde bürokrasilerin ülke yönetimlerinde etkili konumda bulunduğu tespit edilmiştir. Bürokrasilerin yalnızca yürütme organının idare kolu olmadığı, aynı zamanda siyasi direktiflerin tespit, tayin ve icrasında geniş rol oynadıkları kabul edilmiştir. Az gelişmiş ülkelerde bürokrasiler; siyasi mücadelenin, farklı çıkarları düzenleyen ve bir araya getiren başlıca kanallarından birisi olmaktadır (Eisenstadt, 1965: 232-233). Böylece bürokratik seçkinlerin sahip oldukları siyasi güç ve iktidarlarından dolayı yapacakları stratejik seçimlerin ve verecekleri kararların kritik öneme haiz olduğu gözlemlenmiştir. Az gelişmiş ülkelerin idari kadrolarının ulusal politikalarını ekonomik bağımsızlığa ve kalkınmaya yaptıkları vurgu çerçevesinde biçimlendirme eğilimi içerisinde olduğu fark edilmiştir. Bu nedenle gerek ABD gerekse de Sovyetler Birliği, az gelişmiş ülkeler adına kalkınma stratejileri oluşturma arayışına girmişlerdir (Altun, 2017: 43-45). ABD Başkanı Truman'ın 20 Ocak 1949 tarihinde Kongre'ye yaptığı yaptığı açılış konuşmasının "Dördüncü Nokta" olarak bilinen bölümünde ilk kez az gelişmiş ülkelere teknik yardım yapılması gereği üzerinde durmasının akabinde ABD ve uluslararası kuruluşlar tarafından başlatılan az gelişmiş ülkelerin kalkınması ihtiyacına yönelik teknik yardım programları, söz konusu kalkınma stratejilerinin uygulamaya konduğu anlamına gelmektedir.

Az gelişmiş ülkelerde bürokrasilerin önem kazanması aynı zamanda İkinci Dünya Savaşı sonrası yaşanan sosyo-ekonomik ve toplumsal gelişmelerin bir sonucudur. Literatürde gelişmiş veya az gelişmiş olsun bütün dünyada devletlerin görev ve sorumluluklarının muazzam ölçüde arttığı ve genişlediği konusunda bir fikir birliği bulunmaktadır. Nüfus artışı, kentleşme, bilim ve teknolojiye yaşanan ilerleme, uzmanlaşma ihtiyacının artması gibi pek çok çağdaş gelişme, modern devletin faaliyetlerini genişletmesi gereğini ve buna koşut olarak geniş bir örgütlenme gereksinimini ortaya çıkarmıştır (Abadan, 1956: 402-405). Ancak bu gelişmelerin ötesinde, az gelişmiş ülkelere özgü problem alanı olarak devletlerin ekonomik ve sosyal kalkınmayı gerçekleştirme hedefi söz konusudur. Az gelişmiş bölgelerde hükümetler, burjuva sınıfının olmadığı veya görece zayıf konumda olduğu bir vasatta halklarının refahını arttırmak, sanayileşmeyi ve ekonomik kalkınmayı gerçekleştirmek ödeviyle karşı karşıya kalmışlardır. Böylece devletin ekonomik kalkınma ödevini

üstlenmesi devletin ekonomiye geniş ölçüde müdahale etmesini beraberinde getirmektedir. Bu bağlamda azgelişmiş ülkelerde bürokrasilerin ekonomik kalkınma yönünde nasıl bir tutum sergileyecekleri kritik bir öneme sahip olmaktadır. Eisenstadt'ın da belirttiği gibi temel problem azgelişmiş ülkelerde bürokrasilerin ekonomik kalkınma sürecini ne şekilde etkileyecekleri sorunu olarak karşımıza çıkmaktadır: “bürokrasiler ekonomik kalkınma sürecini kolaylaştıracaklar mıdır yoksa zorlaştıracaklar mıdır?” (Eisenstadt, 1965: 227). Bu soru, aynı zamanda, azgelişmiş ülkelerde dış yardım ve yabancı sermaye eliyle özel sektörün uluslararası sistemle bağlantılı olarak gelişmesi karşısında bürokrasilerin nasıl bir tutum geliştirecekleri sorusunu da dolaylı olarak içermekte veya ima etmektedir. Zira azgelişmiş ülkelerin nihai kertede teknik yardım, dış borç ve yabancı sermaye olmaksızın ekonomik kalkınma hedefine ulaşamayacaklarına inanılmaktadır. Bu inancın temelinde kalkınma literatüründe azgelişmiş toplumların durağan ve tarihsel olarak donmuş bir toplumsal yapıya sahip oldukları, geri kalmışlıklarının içsel nedenlerden kaynaklandığı görüşü bulunmaktadır. Bir başka deyişle kalkınma literatürüne göre azgelişmiş ülkelerin azgelişmiş olmasının nedeni, gelişmiş Batılı ülkelerdeki birtakım büyüme unsurlarının kendilerinde tarihsel olarak bulunmamasıdır. Bu bağlamda kalkınma iktisatçılarının kullandıkları kavramsal çerçeve, azgelişmiş bölgelerin kalkınmaları için gelişmiş ülkelere gelecek dış yardımları ve yabancı sermayenin varlığını zorunlu şart olarak ileri sürmektedir. Azgelişmiş ülkelerin sermaye kıtlığı yaşadıkları, söz konusu sermaye kıtlığı nedeniyle azgelişmişlik durumunu tanımlayan “yoksulluk kısır döngüsü” içerisinde kaldıkları ve bu kısır döngünün iç kaynaklar tarafından aşılamayacağı düşünülmüştür. Söz konusu kısır döngünün ancak dış yardım ile kırılacağı iddia edilerek azgelişmiş ülkelere kalkınma modeli önerilmektedir (Güler, 1996: 19). O halde azgelişmiş bölgelerde bürokrasilerin ekonomik kalkınma sürecinde nasıl bir rol oynayabileceklerinin önceden bilinmesi ihtiyacı bürokrasiye yönelik araştırmaların temel itkisini oluşturmaktadır.

Kamu bürokrasisi ile ekonomi arasındaki ilişkinin önem kazanmasını daha geniş bir bağlam içerisinde kapitalizmin ilgili dönemde büründüğü sosyal refah devleti karakterinin bir sonucu olarak görmek gerekir. Gerçekten de bürokrasilerin bütün dünyada önem kazanması ve kritik işlevler üstlenmeleri kapitalizmin kabaca 1930'lardan 1970'lere uzanan döneminde piyasaların düzenlenmesinde devletlere tanınan geniş müdahale alanının dolaysız bir sonucu olarak karşımıza çıkar (Keyder, 2004: 29-48). Bu dönemin temel karakteristik özelliği, sermayenin ulusal temelde gelişmesinin kabul edilmesi sonucunda uluslararası sistemin idamesinde siyasal ve bürokratik unsurlara tanınan özerk karar alanıdır. İlgili dönemde ulusal kalkınmacılık sürecini taşıyabilecek yegane aktör olarak devlet ve devletin yönetim aygıtı önem kazanmıştır. Bu aygıtı tanımak, daha iyi ve hızlı çalışmasını sağlamak, ulusal kalkınmanın başarılması için olmazsa olmaz koşul olarak ortaya konulmuştur (Güler, 1994: 3). Böylelikle genel olarak kamu idaresi veya bürokrasi çalışmalarının kapitalizmin ilgili evresinde parlak bir alan olarak görüldüğü ve önem kazandığı söylenebilir.

Azgelişmiş ülkelerde bürokrasilerin modernleşme süreçlerindeki kritik önemi aynı zamanda kültürel ve siyasal vasıllık rolüyle ilgilidir. Azgelişmiş ülkelerin toplumsal yapılarına koşut olarak kültürlerinin kalkınma ihtiyaçlarına uygun bir şekilde dönüşmesi gerektiği ve bu çerçevede moderniteyle uyumlu seküler değerlerin içselleştirilmesi gerektiği öne sürülmüştür. Kalkınma sürecinde kültürün önemini fark eden sosyal bilimciler, azgelişmiş toplumların kalkınma süreçlerinin açıklanmasında kültürel yapıların rolünü tartışmaya açmışlardır. Bu bağlamda 1950'li yıllarla birlikte Amerikan sosyal bilim çevrelerinde ayrıcalıklı bir konum elde eden Webergil toplumsal kuram, kalkınma probleminin sosyolojik düzlemde ele alınışında da kendisini göstermiş ve Webergil tezlerden hareketle kültür, azgelişmiş toplumların gelişmemişliğinin temeline yerleştirilmiştir. Bu düşünsel zemin üzerinde çözüme ilişkin olarak söylenecek her söz, doğal

olarak az gelişmiş toplumların kültürünü hedef alacak ve gelişmenin sağlanmasının ön koşulu olarak toplumların sahip oldukları kültürel bağlardan kurtulmaları gösterilecektir (Altun, 2017: 80-81). Az gelişmiş ülkelerde halkın büyük çoğunluğu geleneksel referans çerçevesine sahip olmayı sürdürmektedir. Bu nedenle halkın hükümet kuruluşlarıyla teması aynı zamanda geniş bir siyasi ve kültürel yetiştirme sürecine çerçeve teşkil etmiştir. Böylece bürokrasiler kendi asıl görevlerinin ötesine geçerek toplumsal ve siyasi vasıllık görevlerini yüklenmişlerdir (Eisenstadt, 1965: 233). Nihayetinde az gelişmiş ülkelerde batılılaşmış, seküler ve kentli değerleri temsil eden bürokrasinin geleneksel değerlere bağlılıklarını sürdüren, ağırlıklı olarak köylü ve taşralı kitleler üzerinde kültürel ve siyasal bir vasıllık görevi icra etmesi gerektiği kabul edilmiştir (Lerner, 1958; Presthus, 1959 ; Bent, 1969).

Kısaca az gelişmiş ülkelerde bürokrasilerin ekonomik kalkınma, siyasal gelişme, toplumsal ve kültürel değişme süreçlerinde kritik roller üstleneceği öngörülmüştür. Bu minvalde az gelişmiş ülkelerde yönetici konuma sahip olduğu düşünülen bürokrasi ve idare aygıtı, modernleşme sürecine istikamet ve biçim kazandırma ihtiyacı duyan bölge araştırmacıları için yıldızı parlayan bir konu haline gelmiştir. O halde İkinci Dünya Savaşı sonrası az gelişmiş ülke bürokrasilerine yönelik ilginin arkasında, yeni siyasal ve ekonomik gelişmeler karşısında bürokrasilerin nasıl bir rol oynayacağını bililmek istenmesi ve böylece modernleşme sürecinin kontrollü ve sağlıklı bir şekilde yürütülmesi hedefinin söz konusu olduğu söylenebilir.

4. Batılı Araştırmacıların Gözünde Türk Bürokratik Seçkinleri: Liberal Demokrasi Modelinin İmkânı

Türk bürokrasisi 1950'li yıllarda ilk kez sosyal bilimsel araştırma nesnesi olarak ampirik çerçevede incelenmeye başlanmıştır³. Literatürde siyasal gelişme ve ekonomik kalkınma süreçlerinde önemli bir role sahip olduğu düşünülen Türk bürokratik seçkinlerine odaklanılmıştır. Bürokratik seçkinlerin yanı sıra, bürokrasinin bir bütün olarak ele alındığı araştırmalarda ise bürokratik davranış, örgüt ile kültür ilişkisi, örgütsel sorunlar ve verimlilik konularına odaklanılmıştır. İlk olarak bürokratik seçkinlere odaklanan literatür ele alınabilir.

Türk bürokratik seçkinlerine odaklanan literatüre genel olarak bakıldığında iki tür araştırma tarzının yürütüldüğü görülmektedir. Bunlardan ilki, yakın gelecekte bürokrat olmaya namzet öğrencilere ve yeni mezunlara odaklanan anket araştırmalarıdır. Bu araştırmalar genellikle bir taraftan yetiştirme sürecinde olan Türk bürokratinin mevcut durumunu ortaya koymayı amaçlayan, diğer taraftan ise yerli asistanların da katkısıyla Türk sosyal bilim çevrelerinde ampirik araştırma kültürünü yaygınlaştırmayı hedefleyen çalışmalar olarak karşımıza çıkar. Bu araştırmaların biçimsel olarak

³ İkinci Dünya Savaşı öncesi Türk bürokrasisine ilişkin bilimsel çalışmaların olmadığı söylenemez. Nitekim 1930'lu yıllarda yönetim bilimi alanında idarede rasyonalizasyon, kırtasiyecilik anlamıyla bürokrasi, Taylorculuk ve iktisadi işletmecilik konularında çok sayıda makale yayınlandığı görülmektedir (Keskin, 2006: 15-23). Örnek olarak bkznz. Adal, H. Ş. (1938). Bürokrasi, Siyasi İlimler Mecmuası, 87-88-89. Ali, İ. (1930). İdarelerde Rasyonalizasyon, Türk İdare Dergisi, 31, 2036-2087. Etem, M. (1931). Devlet Müesseselerinde Rasyonalizasyon, Mülkiye Mektebi Mecmuası, 2, 7-9. Ancak söz konusu literatürün ampirik veriye dayalı olmaktan ziyade kısmen spekülatif nitelikli ve idari işleyiş ile kırtasiyecilik anlamında bürokrasiye odaklandığı ifade edilmelidir. 1950'li yıllarda gelişen çağdaş literatürü önceki araştırmalardan ayıran esas husus, ampirik araştırma biçiminin tercih edilmesi ve bürokratların düşüncelerine, tutum ve davranışlarına odaklanarak bürokratik örgütü toplumsal yapı ile kültürel çevre içinde çözümlemeyi hedeflemesidir. Bu bağlamda memurların toplumsal bir kategori olarak incelendiği ilk önemli telif eserin 1980 yılında yayınlanmış olması, söz konusu araştırma pratiğinin kolayca dönüşmediğini de göstermektedir (Bozkurt, 1980: 35). Nihayetinde 1950'li yıllardan itibaren bürokrasi konusunun yönetim bilimi, hukuk veya iktisat gibi münferit bir disiplinin sınırları içerisinde değil sosyal bilimlerin disiplinler arası çerçevesi içinde ele alınmaya başlandığı ifade edilebilir. Bu yönetsel değişikliği, İkinci Dünya Savaşı sonrasında yeni bir araştırma biçimi olarak ortaya çıkan alan araştırmalarının sonucu olarak değerlendirmek gerekir.

makale formatında hazırlandığı ve araştırma nesnesi olarak Türk bürokrasisinde güçlü bir konuma sahip olan Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi öğrencilerine ve mezunlarına odaklandığı söylenebilir. İkinci tip araştırmalar ise Osmanlı-Türk bürokrasisini bürokratik seçkinler üzerinden ele alan tarihsel olarak daha kapsamlı çalışmalardır. Osmanlı-Türk modernleşme sürecindeki tarihsel sürekliliğe vurgu yapan bu araştırmalar, Osmanlı İmparatorluğu'ndan Cumhuriyet'e aktarılan idari mirasa odaklanmaktadır. Söz konusu iki tip araştırmaların nihayetinde çağdaş Türk bürokrasisinin İkinci Dünya Savaşı sonrası, başta çok partili hayata geçiş ve ekonomik liberalizasyon olmak üzere yaşanan siyasi, ekonomik ve sosyal gelişmelere uyumlu bir şekilde dönüşüm geçirme imkânına odaklandığı ifade edilebilir. Bu bağlamda Türk bürokratik seçkinlerine yönelik literatür iki tip araştırma biçimi üzerinden incelenebilir.

Amerikalı sosyolog Matthews'in (1955) Ankara Siyasal, Ankara Hukuk ve TODAİE öğrencileri üzerine yaptığı araştırma, Türkiye'de kamu yönetimi alanında yapılan ilk anket çalışması olma özelliğini taşımaktadır. Ford Vakfı Denizaşırı Eğitim ve Araştırma Bursunun mali desteğiyle gerçekleştirilen araştırma, meslek hayatının başlangıcında bulunan genç idareciler ile devlet hizmetine girmeye hazırlanan öğrencilerin, kısaca yetişmekte olan Türk idarecilerinin toplumsal kökenleri, ailevi geçmişleri, ailelerinin sosyoekonomik durumu, kamu hizmetini nasıl algıladıkları, ekonomide devletin rolü, eğitim ve dinle ilgili görüşlerini ele almaktadır. Matthews'in araştırmasında 1940'lı yılların başında memuriyete giren TODAİE'de eğitim gören genç idarecileri birinci grup, 1955 yılından sonra göreve başlayacak olan Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi ve Ankara Hukuk Fakültesi son sınıf öğrencilerini ikinci grup olarak ele alması çalışmanın esas amacına işaret etmektedir. Bu kategorik ayırımla Matthews, tek partili dönemden çok-partili hayata geçiş sürecinde genç bürokratlar ile bürokrat adaylarının yaşanan değişimi nasıl algıladıklarını ve değişime ne ölçüde uyum sağlayabildiklerini çözümlemeye çalışır. Hemen bir yıl sonra Armaoğlu ve Birkhead (1956), 1946-1955 yılları arasındaki dönemde mezun olan Ankara Siyasal Bilgiler Fakültesi öğrencilerini inceleyen bir anket araştırması yapmıştır. Söz konusu çalışma, Matthews'in araştırmasına paralel şekilde çok-partili hayata geçiş ve ardından yaşanan siyasal iktidar değişiminin geleceğin yöneticileri olan Siyasal Bilgiler Fakültesi öğrencileri üzerindeki etkilerini incelemektedir. Aynı dönemde, Uluslararası İşbirliği İdaresi vasıtasıyla New York ve Ankara Üniversiteleri arasında yapılan bir teknik yardım anlaşması gereğince 1957-1958 ders yılında Siyasal Bilgiler Fakültesi'nde ders ve araştırma faaliyetlerine katılan Hyman (1958), Ford Vakfı bursiyeri olarak Türkiye'de bulunan Frederick W. Frey ile Arif Payaslıoğlu'nun destek ve yardımıyla Robert Koleji öğrencileri ile Ankara Siyasal Bilgiler Fakültesi öğrencileri üzerine karşılaştırmalı bir anket araştırması yapmıştır. Söz konusu çalışma, Türk toplumunda gerçekleşecek değişimlerin öncüsü konumda olacak yüksek eğitilmiş grupların değer sistemini ve siyasal eğilimlerini ortaya koyma amacını gütmektedir. Bu çerçevede Türkiye'nin kritik öneme haiz eğitim kurumlarından olan Siyasal Bilgiler Fakültesi ile Robert Koleji'nin karşılaştırmalı şekilde incelenmesi dikkate değer bir husustur. Kamunun ihtiyaç duyduğu eğitilmiş bürokrat ihtiyacını karşılamak üzere 19. yüzyılın ortasında kurulmuş olan Mülkiye, Osmanlı-Türk modernleşmesinin Kıta Avrupası tecrübesi ile etkileşim içerisinde geliştirdiği bir eğitim kurumu olarak öne çıkar. Robert Kolej ise Amerikan filantropi ve misyonerlik faaliyetleri sonucu kurulan ve Anglo-Amerikan değerler sisteminin taşıyıcısı misyonuna sahip, genellikle gayrimüslim ve burjuva ailelerin çocuklarına hitap eden bir okuldur. Bu açıdan araştırmanın, İkinci Dünya Savaşı sonrasına kadar Kıta Avrupası'nın etki alanı içerisinde bir modernleşme tecrübesine sahip olan Türkiye'nin 1950'li yıllarda Anglo-Amerikan yaklaşımın önem kazanmasıyla birlikte Kıta Avrupası ile Amerikan modeli arasında hangi doğrultuda hareket edebileceği meselesini, söz konusu eğitim kurumlarındaki öğrencilerin değer yargıları üzerinden çözümlemeye çalıştığı söylenebilir. Bu araştırmaları müteakip Frey ve Payaslıoğlu ise (1958), üç anket araştırmasında da ortak bir husus olan

öğrencilerin babalarının mensup olduğu meslek gruplarını karşılaştırmalı olarak yeniden incelemektedirler. Frey ve Payaslıoğlu, anket yoluyla elde edilen bilgilerin soyut ve kuramsal bilgilere nispetle daha önemli olduğunu belirterek bu tarz anket çalışmalarının Türkiye'nin Batı'da doğru şekilde tanıtımı için önemli bir rol üstlenebileceğini ifade etmektedirler:

“Öğrencilerin sosyal menşeleri ve düşünceleri hakkındaki bilgiler, Türk cemiyetinin bu parçasının değer sistemini, ülkülerini, siyasi davranışlarını, yabancı memleketlere karşı tavırlarını anlamaya yardım ettikleri ölçüde değerlidir; diğer taraftan idarecilerin ve TBMM üyelerinin oldukça mühim bir kısmının Siyasal Bilgiler Fakültesinden yetiştiği de göz önünde bulundurulmalıdır. Hülâsa bu tarz bilgiler dost memleketler arasında işbirliği kolaylaştırmak ve muhtemel bazı anlaşmazlıkları önlemekte önemli faydalar sağlayabilir.” (Frey ve Payaslıoğlu, 1958: 230)

Söz konusu alıntıda ifade edildiği gibi, bu araştırmaların temel motivasyonlarından biri, Türkiye'nin geleceğinde söz sahibi konumda olması muhtemel öğrencilerin ve genç idarecilerin eğilimlerini tespit etmek ve bu tespit ışığında Batı ile Türkiye arasındaki karşılıklı ilişkileri daha sağlıklı ve ileri bir noktaya taşımaktır. Söz konusu araştırmaların bir başka ortak özelliği, üst düzey bürokrat pozisyonlarına aday olan öğrenciler ile genç bürokratların, ekonomik kalkınma hedefi olan modern devletin ihtiyaç duyduğu çağdaş kamu yönetimini üstlenebilecek eğitsel, yönetsel ve kültürel özelliklere sahip olup olmadıklarını ortaya koymaktır.

Türk bürokrasisine dair 1950'li yıllarda başlayan ampirik çalışmaların bir diğer ortak araştırma gündemi, bürokratik seçkinlerin ve müstakbel yönetici olacak öğrencilerin toplumsal kökenleri bakımından toplumun bütün kesimlerini temsil kapasitesine sahip olup olmadıkları konusudur. Bu minvalde Matthews'in mezkur anket araştırmasından (1955) itibaren yapılan ampirik çalışmalarda ortak bir unsur olarak Siyasal Bilgiler Fakültesi öğrencilerinin babalarının mensup olduğu meslekler ile öğrenim durumlarının incelenmesi, bürokrasinin insan kaynağı ile toplumun çeşitli kesimlerini temsiliyet oranı arasındaki ilişkinin sorgulandığını göstermektedir. Dodd'un ampirik araştırması (1965-a) Matthews'in çalışmasına paralel bir şekilde Türk bürokratik seçkinlerinin toplumsal ve eğitimsel arkaplanlarını ele almaktadır. Ankara'daki bakanlıklarda çalışan 150 üst düzey bürokratla anket yapan Dodd'un araştırmasından çıkan sonuç, üst düzey bürokratların babalarının 4'te 3'ünün, büyükbabalarının ise 3'de 1'inin memur olduğunu ortaya koymaktadır. Bürokratların büyükbabalarında mesleki çeşitlilik daha fazladır ve memur olmayanların oranı daha yüksektir. O halde son yarım yüzyılda Türkiye'de devlet memurluğuna giriş daha az çeşitli hale gelmiştir (Dodd, 1965-a: 270-272). Dodd'un ulaştığı veri, Cumhuriyet dönemi bürokratlarının ciddi oranda resmi memur toplumsal arka planına sahip olduklarını ortaya koyar.

Türk bürokratik seçkinlerinin tarihsel olarak ele alındığı literatürde ağırlıklı olarak tarihsel sürekliliğe ve idari mirasa vurgu yapılmaktadır. Rustow'un ifadesiyle, “Kemalistleri Jön Türklere, Tanzimat Paşalarını ise Klasik Osmanlı İmparatorluğu'na, yani 13. yüzyılda geleneğin kurucularını 20. yüzyılda modernliğin savunucularına bağlayan kesintisiz bir seçkinler halkasının” söz konusu olduğu ifade edilmektedir (Rustow, 1969: 172). Aynı yazarın yaptığı bir araştırmada, İmparatorluğun kurmay subaylarının %93'ünün, devlet memurlarının da %85'inin İmparatorluk dağıldıktan sonra Cumhuriyet idaresinde hizmete devam ettikleri saptanmaktadır (Rustow, 1964: 388). Tek parti döneminde ise bürokrasi ile siyasal iktidarın kaynaştığı ve iktidar partisi CHP'nin bürokratlaştığı vurgulanmaktadır (Roos & Roos, 1971: 30-31). Demokrat Parti'nin iktidara geldiği 1950 yılına gelinceye kadar, Türk kamu bürokrasisinin, profesyonel kamu görevlilerinden oluşan bir tür kast yapısına sahip olduğu, mecliste bürokratların yaptıkları kanunları, meslektaşlarının bürokrat sıfatıyla uyguladıkları ifade edilmektedir (Chambers, 1964: 326). Bu yaklaşım çerçevesinde Osmanlı-Türk bürokratik seçkinleri toplumsal çevreden yalıtılmış, özerk ve aşkın bir

siyasal ve toplumsal konuma sahip güçlü bir figür olarak resmedilmektedir. Bu seçkin figürü, Batılı araştırmacıların gözünde, ekonomik kalkınma ve siyasal gelişme süreci içerisine girmiş olan bir ülke için dönüştürülmesi gereken bir aktördür. Türk yönetici seçkinlerinin çok-partili hayata ve özel sektörün gelişimine uyum sağlayıp sağlayamayacağı meselesi bu açıdan literatürde merkezi öneme sahip olmuştur.

Türkiye’de çok partili hayata geçiş sonrası bürokrasi ile siyasal sistemin birbirinden ayrılması, modernleşme kuramı çerçevesinde araştırmalar yürüten Batılı araştırmacılar için ilgi çekici bir deney olarak algılanmıştır. Bu bağlamda bürokrasi ile siyasi seçkinler arasındaki ilişki açısından yaşanan değişim, Frederick W. Frey’in 1920-1957 yılları arasında TBMM’de yer alan milletvekillerinin toplumsal kökenlerini incelediği anıtsal eserinde ortaya konmaktadır. Frey’in çalışmasında (1965) tek parti dönemi meclislerinde milletvekillerinin yaklaşık yarısının kamu görevlilerinden oluştuğu ortaya konmaktadır. Ancak çok partili hayata geçiş süreciyle birlikte kamu görevlilerinin meclisteki oranında hızlı bir düşüş yaşandığı ve bu düşüşe paralel olarak ekonomik meslek kökenli milletvekillerinin sayısının hızla yükselişe geçtiği ifade edilmektedir. Aynı zamanda mecliste yerel unsurların giderek daha fazla temsil edilmeye başlandığı vurgulanmaktadır. Benzer şekilde Szyliowicz’in çok partili hayata geçiş bağlamında Erdemli ilçesinin vaka analizine dayanarak köylüler ile yerel idare arasında dönüşen ilişkileri inceleyen araştırması (1966), çok partili siyasal sistemin bürokrasiyi köylü kitlelerin talep ve beklentilerini gözetmek zorunda bıraktığını ortaya koymaktadır. Bu araştırmaların yürütülmesindeki esas hedef, çok partili hayata geçiş sonrasında kentli bürokratik seçkinler ile yerel siyasi seçkinler arasındaki rekabeti çözümleyerek liberal siyasal model çerçevesinde yeni bir “siyasi denge” (Riggs, 1964) imkânını soruşturmadır.

Bu bağlamda 1960’lı yılların sonunda Roos ile Roos (1968, 1969 ve 1971) ve Frederick T. Bent’in (1969) araştırmaları, Türk bürokratik seçkinlerin İkinci Dünya Savaşı sonrası yaşanan siyasi, sosyo-ekonomik ve toplumsal dönüşümlere uyum sağlayıp sağlamadığına ilişkin problemin bir tür muhasebesini yürütmektedir. Cumhuriyet döneminde çok partili siyasal hayata geçiş ile ekonomik kalkınma hedefinin Türk bürokrasisinin yapısını ciddi oranda değiştirdiğini niceliksel olarak ortaya koyan Roos ile Roos (1968), çağdaş Türk toplumunda kayda değer bir toplumsal hareketlilik yaşandığını ve bürokratik seçkinler ile siyasetçiler arasındaki çatışmanın “yerel versus metropolitan” düalizmiyle açıklanamayacağını ifade ederek söz konusu seçkinler arası rekabetin giderek yumuşadığına işaret etmektedir (Roos & Roos, 1968: 270-291). Türk bürokrasisindeki değişime odaklanan araştırmalar yapan Roos ve Roos, başka bir çalışmasında (1970), 1956 ile 1965 yılı verilerini kullanarak Türk kamu bürokrasisinde işe alım süreci ve mesleki tatmini araştırmaktadır. Araştırmanın sonucunda Türk bürokrasisi için 1956 yılında siyasi ve toplumsal çatışma temel sorun iken, 1965 yılına gelindiğinde modernleşme ve sanayileşme sürecinin getirdiği teknik değişime ilişkin sorunların öne çıktığı neticesine ulaşılmaktadır. Bürokratik seçkinlerin daha önce ağırlıklı olarak geleneksel bakanlıkları tercih ettiği, ancak özel sektörün genişlemesi ve yeni kurulan bakanlıklar ile KİT’lerin ücretleri yükseltmesi sonucunda merkezi bakanlıkların dışında, daha yüksek ücretli ancak daha az prestijli ve daha az güvenceli işleri tercih etmeye başladıkları ortaya konmaktadır. Söz konusu gelişmeler Türk bürokratik seçkinlerin işlerini değiştirerek hızlı ekonomik büyümeye uyum sağlama çabaları olarak yorumlanmaktadır (Roos & Roos, 1970: 76-77). Son olarak Roos ile Roos (1971), bu araştırmalarının verilerinden hareketle Türk bürokratik seçkinlerini 1950’lerden 1970’lere kadar örgütsel ve toplumsal değişim bağlamı içerisinde ele alan bir doktora çalışması yapmışlardır. Bu çalışmalarında ortaya çıkan en önemli sonuç, çağdaş Türk bürokrasisinin kendi ayrıcalıklı statüsünü korumak yerine siyasi ve ekonomik çevresinde değişen şartlara uyum gösterebilen bir yapıya sahip olduğu tezidir.

Aynı dönemde Frederick T. Bent'in ampirik çalışması ise (1969), Türk bürokratların sosyo-ekonomik kökenleri, örgütsel davranışları, yaptıkları işin prestij ve statüsü ile inisiyatif geliştirme ve girişimcilik becerilerini ele almaktadır. Morroe Berger'in (1957) Mısır bürokratlarını incelerken geliştirdiği anket sorularını Türk bürokratlara uygulayan Amerikalı kamu yönetimi uzmanı Bent, 1966 yılında yedi merkezi bakanlıkta istihdam edilen 336 üst düzey Türk bürokratiyle anket yaparak aynı zamanda Mısır ile Türk bürokrasisini karşılaştırma imkânı bulmuştur. Bent'in çalışması, Türk bürokratlarının girişimcilikten ve risk almaktan kaçındıklarını, yasalara aşırı bağlı ve yeniliklere kapalı bir tutum içinde olduklarını, bilimsel ve ampirik yöntemlerden habersiz olduklarını, aynı zamanda teknik ve mesleki eğitimlerinin yetersiz olduğunu iddia etmektedir. Bürokrasinin içinde yer aldığı toplumsal çevrede otoriteryan eğilimler ile dinsel değerlerin güçlü olduğunu ifade eden Bent, Türk bürokrasisini yenilikçi ve girişimci kılmak için daha geniş bir işe alım ağı, risk almayı teşvik eden ödül sisteminin revizyonu ve daha az yapılandırılmış örgütsel düzenlemeler önermektedir. Türk bürokratik seçkinlerin siyasal gücünün siyasetçiler lehine geriletilmesine karşı eleştirel bir konum benimseyen Bent, yerel siyasetçilerin kırsal kesimde dinsel canlanmayı kışkırtma potansiyeli karşısında kentli ve eğitilmiş sivil bürokratların evrensel Batılı değerlerin taşıyıcısı olmaları nedeniyle önemli bir denge unsuru olduğuna dikkat çekmektedir (Bent, 1969: 59).

Literatüre kuşbakışı gözle bakıldığında, Batılı araştırmacıların Türk bürokratik seçkinlerine yönelik ampirik ve tarihsel incelemelerinde sosyoekonomik köken, coğrafi dağılım, eğitimsel düzey ve mesleki dağılım gibi faktörlere odaklandıkları söylenebilir. Bu çerçevede 1950'lerde bürokrasinin çok partili hayat sonrası siyasal sisteme ve liberal ekonomik düzene uyum problemine odaklanılırken, 1960'ların sonuna gelindiğinde kalkınmaya uygun yeni uzman bürokrat tipi tartışılmaya başlanmıştır. İlgili dönemde ekonomik kalkınma sorunu merkezi problem haline gelerek bu kapsamda bürokraside kapsamlı bir idari reform yapılması gerektiği düşünülmüştür. Böylece Türk bürokrasisinin teknik, kültürel ve örgütsel düzeyde ekonomik kalkınma hedefine uygun bir yapıya sahip olup olmadığı meselesi, Batılı araştırmacıların çalışmalarında temel problem haline gelmiştir.

5. Batılı Araştırmacıların Gözünde Örgüt Olarak Türk Bürokrasisi: Verimsizliğin Örgütsel ve Kültürel Nedenleri

Türk bürokrasisinin aynı zamanda 1950'li yıllardan itibaren örgütsel çerçevede bir bütün olarak ele alındığı görülmektedir. Amerikalı uzman Joseph B. Kingsbury'nin Tahir Aktan'ın asistanlığında rapor mantığıyla hazırlanmış çalışması (1955), tarihsel süreç ışığında Türk idaresinin mevcut yapısı, personel yönetimi, işe alım ve memur eğitimi gibi konuları ele almaktadır. Çalışmanın sonunda Türk idaresi genel düzeyde tartışılarak somut çözüm önerileri dile getirilmektedir. Cumhuriyet reformları sayesinde modern bir kamu yönetiminin inşa edildiği belirtilmekte ancak Osmanlı idari mirasının etkilerinin bütünüyle yok edilemediği vurgulanmaktadır. Türk bürokrasisinin mevcut haliyle geleneksel ve çağdaş unsurların bir sentezi durumunda olduğu sonucuna ulaşan Kingsbury, Türk idaresinde memurların dürüst, yolsuzluktan ve kayırmacılıktan uzak olduklarını, bürokratların siyaseten tarafsız ve devlete sadık olduklarını ve üniversitelerdeki en yetenekli gençlerin memuriyete yöneldiklerini ifade etmektedir. Ancak Türk idaresinin modern devletin çağdaş gereksinimlerini karşılamaktan uzak olduğu ifade edilerek eksiklikler şu şekilde sıralanmaktadır: karmaşık ve geniş çaplı hükümet girişimlerini yönetebilecek iyi yetişmiş yönetici eksikliği, mesleki ve teknik olarak yetişmiş kalifiye işçi eksikliği, yetenekli ve becerikli memurları tespit edip onlardan faydalanma konusunda başarısızlık, pek çok departmanda istihdam fazlalığı, memurlarda nemelazımcılık, ilgisizlik ve çaresizlik tutumlarının yaygın olması. Bu sorunlara çözüm olarak modern personel sınıflandırma sistemi, diploma kadar yeteneğin ve istidadın da dikkate

alındığı rekabete dayalı işe alım sistemi, yeteneklerden en yüksek düzeyde faydayı temin edecek performansa dayalı ödül ve yerleştirme sistemi, okullarda müfredatın ekonomik kalkınma hedeflerine uygun olarak yeniden dizayn edilmesi ve personel idaresini koordine edebilecek merkezi bir personel idaresinin kurulması önerilmektedir (Kingsbury ve Aktan, 1955: 46-47). Türk idaresine yönelik raporda belirtilen eksiklikler ve getirilen çözüm önerilerinin, pek çok Batılı rapor ve araştırmada büyük ölçüde aynı içerikle yeniden dile getirildiği söylenebilir.

Lynton K. Caldwell ise (1957), Türkiye'nin güncel idari sorunlarını tarihsel bir perspektifle tartışmaya çalışır. Türk idaresinin yönetsel problemlerinin ekonomik kalkınma ve sanayileşmeyi siyasi bir hedef olarak görmesinden kaynaklandığını savunan Caldwell, Türk bürokrat çevrelerinde yaygın olan özel sektöre ve hür teşebbüse güvensizlik ile yabancılara yönelik düşmanca tutumun Osmanlı mirasıyla ilgili olduğunu belirtir. Türk idaresinde alt düzeyde memurların sorumluluk almaktan kaçındıklarına ve üstlerine karşı dalkavukça bir tutuma sahip olduklarına, yöneticilerin de yetki devrine sıcak bakmadıklarına dikkat çeken Caldwell, önemsiz dahi olsa bütün kararların Bakanlar veya Genel Müdürler tarafından alındığını vurgular. Türk idaresinde kanun ve yazılı kurallara aşırı bağlılık, personel sayısının şişkinliği, bakanlıklar ve departmanlar arasında koordinasyon eksikliği, barem usulü denen ücret ve statü sisteminin eski ve köhnemiş olduğu gibi Batılı rapor ve araştırmalarda dile getirilen pek çok eksiklik sıralanır. Dünya Bankası ve Thornburg raporlarına dayanarak dönemin Demokrat Parti hükümetini ekonomik planlamaya karşı olduğu için eleştiren Caldwell'in değerlendirmesini, planlı kalkınma dönemine geçişin erken bir işareti olarak yorumlamak mümkündür. Yabancı düşmanlığı, aşırı milliyetçilik ve devletçilik uygulamaları ile memurların geleneksel tutum ve davranışlarını eleştiren Caldwell, ekonomik kalkınmanın milliyetçi bir siyasi hedef olarak görüldüğünü, ancak kalkınmayı sağlayabilecek teknik, kültürel ve toplumsal faktörlerin önemsenmediğini ifade etmektedir. Tüm bunlara karşın Türk memurların dürüst ve yolsuzluktan uzak olduğunu, Türkiye'nin Ortadoğu'nun en düzgün işleyen idari sisteme sahip olduğunu vurgulayan Caldwell'in ortaya koyduğu çağdaş Türk bürokrasisi portresinin büyük ölçüde olumsuz olduğu söylenebilir.

Robert Vance Presthus'un makaleleri (1959 ve 1961), Caldwell'in önemine işaret ettiği örgütsel davranış ve bürokratik kültürün idare üzerindeki rolüne odaklanmaktadır. Webergil bürokratik modeli yalnızca teknikler ve yöntemler düzeyinde bir araç olarak kavrayan geleneksel kamu yönetimi yaklaşımını eleştiren Presthus, Batılı bürokratik örgütün Batılı olmayan bir kültürel iklime nasıl uyum sağlayıp gelişebileceğini sorunsallaştırır. Presthus'a göre teknik yardım programları, örgütlerin karmaşık toplumsal boyutlarını göz ardı ederek örgütleri basitçe bağımsız sistemler olarak ele aldıkları için başarısız olmuşlardır. Webergil bürokrasi modelinin Batılı evrensel değerlere dayandığına dikkat çeken Presthus, bu değerlerin içselleştirilmediği kültürlerde bürokratik modelin örgütsel düzeyde az gelişmiş ülkelere transfer edilmesinin istenen sonucu vermeyeceğini ifade eder. Örgütsel davranış üzerinde geleneksel kültürün ve eğitimin belirleyici rolü olduğunu düşünen Presthus'un kültürel analizinde, toplumun geniş kesimini etkisi altına alan geleneksel kültürel yapı ile eğitilmiş seçkin sınıfın zihniyetini şekillendiren eğitim felsefesi eleştirel bir perspektifle sorgulanmaktadır. Türkiye'de eğitim anlayışının pratik odaklı eğitimi değersiz olarak algılama eğiliminde olduğuna dikkat çeken Presthus, Ortadoğu'da gençlerin mavi-yakalı olmak yerine beyaz-yakalı olmayı tercih ettiklerini belirterek söz konusu değer yargısının ekonomik kalkınma üzerindeki olumsuz etkisini vurgular. Presthus'a göre kamu sektöründe hukukçu, felsefeci ve tarihçilerin mühendislerden, jeologlardan, maliyecilerden ve kimyagerlerden çok daha fazla olması ile teknik ve mesleki bilginin yetersiz oluşu, Kıta Avrupası geleneğine dayanan eğitim anlayışının bir sonucu olarak karşımıza çıkar. Bu bakış açısının bir başka sonucu, üniversitelerde istatistik ve araştırma yöntemleri gibi derslere karşı direnç ve öznel yargılarla bezenmiş kuramsal

yaklaşımı savunma şeklinde ortaya çıkmaktadır. Daha geniş bir kültürel bağlam içerisinde geleneksel kültürel yapıyı tartışmaya çalışan Presthus, Ortadoğu toplumlarında bürokratik örgüte içkin olan Batılı evrensel değerlerin bulunmadığını vurgular. Örneğin Ortadoğu kültürel ikliminde bir kamu çıkarı düşüncesi olmadığı için aile bağları ve akrabacılık hâkim olmakta ve böylece topluluk akrabalık terimleriyle tanımlanarak kişilerarası öznel ilişkiler baskın olmaktadır. Böyle bir vasat içerisinde tarafsızlık, gayrişahsilik ve kamu çıkarı gibi soyut ve evrensel Batılı değerlere göre hareket etmek imkânsızdır. Bu bağlamda İslâm, bütünsel bir hayat düzeni öngören yapısı ve kaderciliği teşvik eden geleneksel değerleri nedeniyle bürokratik örgütlenmenin önündeki kültürel engel olarak karşımıza çıkar (Presthus, 1959: 104-109). Ekonomik kalkınma hedeflerinin nesnel işe alım süreçlerine dayanan, verimlilik esaslı işletilen geniş ölçekli rasyonel bürokratik örgütlerle başarılabileceğini ifade eden Presthus, bürokratik örgütlerin gelişiminin önünde bir engel olarak gördüğü geleneksel kültürel yapıların tasfiye edilmesi gerektiğini savunur.

Türk bürokrasisini örgütsel düzeyde ele alan literatüre genel olarak bakıldığında, Türk idaresinin aşırı merkeziyetçi, köhnemiş barem usulüne ve personel rejimine sahip, bakanlıklar ve kurumlar arasında koordinasyon ve iletişim probleminin yaygın olduğu, memur sayısının gerekenden fazla olduğu hantal bir yapı olarak eleştirildiği görülmektedir. Türk bürokratları ise aşırı yasalıcı bir tutuma sahip, özel sektöre ve yabancı sermayeye karşı şüpheli, kültürel olarak kendisini batılılaşmış ve üstün gören, alt düzey memurlara ve halka karşı güvensiz olarak resmedilmektedir. Alt düzeyde memurların patrimoniyal ilişki biçimlerinin hâkim olduğu bir idari hiyerarşide nemelazımcı, pasif ve dalkavukça tutum ve davranışlara sahip oldukları, inisiyatif ve sorumluluk almaktan uzak, nitelik ve eğitim açısından düşük bir profile sahip oldukları ifade edilmektedir. Bu çerçevede Türk idaresinin ekonomik kalkınmaya uygun, çağdaş ve batılı bir örgüte dönüştürülebilmesi için birtakım reçeteler önerilmektedir. Aşırı merkeziyetçiliğe karşı yetki devrinin mümkün olduğu adem-i merkeziyetçi bir idare, çağdaş bir personel rejimi için merkezi bir personel dairesinin kurulması ve Amerikan sınıflandırma esasına dayalı çağdaş bir personel kanunu, eşit işe eşit ücret ilkesi, mevzuatçılık ve kırtasiyecilik problemi için basit ve ayrıntılı olmayan yasa ve kurallar, liyakat ve eğitim problemi için rekabete dayalı işe alım ağı ile merkezi bir sınav ve performans odaklı terfi sisteminin hayata geçirilmesi, kurumlar arası eşgüdüm ve iletişimin güçlendirilmesi için özel bir koordinasyon merkezi kurulması önerilmektedir.

Ancak teknik yardım programları bağlamında evrensel reçete niteliği taşıyan çözüm önerilerinin 1960'lı yıllara gelindiğinde uygulamaya aktarılmasında sorunlar yaşandığı görülmektedir. Gerçekten de 1960'lı yıllar, 1950'li yıllar boyunca yapılan rapor ve araştırmalarda dile getirilen önerilerin hayata geçirilmeye çalışıldığı, Türk bürokrasisine yönelik yasal ve kurumsal düzenlemeler yapıldığı dönüştürücü bir dönemdir. Bu bağlamda Devlet Planlama Teşkilatı ve Devlet Personel Dairesi gibi önemli idari reform kurumlarının ihdas edilmesi ve 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun kabul edilerek yasalaşması, idari reformun merkezi bir konu haline geldiğini göstermektedir. 1960'lı yıllar aynı zamanda bürokrasi ile siyaset arasındaki ilişkilerin yeniden ele alındığı bir dönemdir. Demokrat Parti iktidarları döneminde bürokrasi ile siyaset arasında yüksek olan gerilimin 27 Mayıs 1960 darbesinin ardından düşmeye başladığı ve birlikte çalışma potansiyelinin geliştiği gözlemlenmektedir (Roos & Roos, 1970; Özbudun, 1995). Bu duruma paralel olarak 1960'lı yıllarda bürokrasi ile siyaset ilişkisi merkezi ilgi konusu olmaktan çıkarak Batılı araştırmacılar için Türk bürokrasisinin teknik, kültürel ve örgütsel düzeyde ekonomik kalkınma hedefine uygun bir yapıya sahip olup olmadığı meselesinin önem kazandığı söylenebilir. Böylece Weber'in bürokrasi modelini evrensel bir idare cihazı olarak gören ve modelin ihraç edilebileceğini varsayan geleneksel kamu yönetimi yaklaşımı yerine karşılaştırmalı kamu yönetimi ile kalkınma yönetimi yaklaşımlarının gündeme geldiği görülmektedir. Bu açıdan Presthus (1959

ve 1961) ile Bent'in (1969) kalkınma yönetimi perspektifinden Türk bürokrasisinin kültürel açıdan ele alan çalışmaları öne çıkmaktadır. Bu bağlamda Türkiye'deki teknik yardım uzmanlarına yardımcı olması için Türk idaresi ile ilgili yapılan çalışmaları bir araya getiren, editörlüğünü ABD Uluslararası Kalkınma Ajansı Kamu Yönetimi Danışmanı Jerry Hopper ile Ortadoğu Teknik Üniversitesi'nde yönetim alanında misafir öğretim üyesi olarak görev yapan Richard Levin'in üstlendiği, Uluslararası Kalkınma Ajansı tarafından basılan "The Turkish Administrator: A Cultural Survey" başlıklı derleme çalışma (1967), dönemin söz konusu eğilimine örnek teşkil eder. Teknik yardım programlarının başarılı olabilmesi için idari davranış üzerindeki çevresel faktörlerin analiz edilmesi gerektiğini vurgulayan Hopper ve Levin, teknik yardım uzmanlarının kültürel ve tarihsel bağlamı bütünüyle ihmal ederek, soyut düzeyde çözüm üretmeye çalıştıklarını ifade etmektedirler (Hopper ve Levin, 1967: 2-5). Teknik yardım programlarının uygulanma biçimlerinin ve evrensel reçetelerin sorgulandığı bir dönemde karşılaştırmalı kamu yönetimi ve kalkınma yönetimi yaklaşımlarının öne çıkması bu açıdan şaşırtıcı değildir.

6. Yerli Araştırmacıların Türk Bürokrasisi İncelemeleri: Modernleşme Paradigmasının İçselleştirilmesi

1970'li yıllara gelindiğinde Batılı araştırmacıların Türk bürokrasisine yönelik ampirik araştırmalarının belirli bir hacme ulaştığı ve söz konusu literatürle ilişkiye geçen yerli araştırmacılarda üretken bir karşılık yarattığı söylenebilir. Bu bağlamda Şerif Mardin (1973), Metin Heper (1973, 1974 ve 1977), Gencay Şaylan (1974), Kurthan Fişek (1975), Ömer Bozkurt (1980) ve Cemil Oktay (1983) gibi yerli sosyal bilimciler çağdaş örgüt ve bürokrasi literatürünü takip ederek 1970'li ve 1980'li yıllarda kuramsal, ampirik ve tarihsel nitelikli araştırmalar yapmışlardır. Batılı araştırmalarla ve modernleşme paradigmasıyla ilişkisi bağlamında Osmanlı-Türk bürokrasisini ele alan çalışmalar içerisinde Şerif Mardin, Metin Heper ve Gencay Şaylan'ın literatürde özel bir yeri olduğunu söylemek gerekir. Bu araştırmacılar Türk bürokrasisini modernleşme problematiği çerçevesinde tarihsel bağlamda incelemişlerdir.

Türkiye'nin siyasi ve ekonomik krizlerin içerisine düştüğü ve sivil bürokrasinin istikrarlı bir yapı olmaktan uzaklaştığı bir dönemde Şerif Mardin'in Türk siyasetini açıklayabilecek bir anahtar olarak önerdiği merkez-çevre analizi (1973), Osmanlı-Türk bürokratik seçkinlerinin siyasal ve toplumsal konumuna ilişkin tarihsel sürece dayanan bir kuramsal çerçeve sunmaktadır. Mardin'in analizinde modernleşme paradigmasıyla bağlantılı olarak vurgulanan husus, Türkiye'de kentli bürokratik seçkinler ile taşralı eşraf grubu ve geniş köylü kitleler arasında güçlü tarihsel kökenlere sahip bir kopukluğun var olduğu iddiasıdır. Söz konusu tarihsel kopukluk ve çok partili hayata geçiş sonrası yaşanan elitsizleşme süreci siyasal ve toplumsal sorunların temelinde yatan esas problem olarak görülür. Mardin'in Edward Shils'den mülhem söz konusu merkez-çevre analizinde, modernleşme kuramının azgelişmiş ülkelerde bürokrasinin rolü üzerine vazettiği temel siyasal problemin mündemiç olduğunu söylemek mümkündür. Batılı bölge araştırmacılarının siyasal gelişme problemiyle bağlantılı olarak ilgilendikleri temel sorun, geçiş sürecindeki ülkelerde çok-partili hayata geçişle birlikte ortaya çıkan yerel siyasi seçkinler ile kentli bürokratik seçkinler arasındaki potansiyel çatışma unsurlarının, bir başka ifadeyle seçkinler arası muhtemel rekabetin siyasal istikrara bir tehdit oluşturup oluşturmayacağı meselesidir. Geçiş sürecindeki ülkelerde rekabetçi siyasal sistemlerin gelişmesiyle birlikte kırsal bölgelerin çıkarlarını temsil eden yerel siyasetçilerin iktidar olduğu, buna koşut olarak bürokratik geçmişe sahip siyasetçiler ile kentli seçkinlerin ise iktidardan uzaklaşma sürecine girdikleri ifade edilmektedir. Bu bağlamda Huntington'ın "kırsallaşan seçimler" (ruralizing elections) kavramsallaştırması (1968), seçimlerle birlikte köylü kitleler ve yerel seçkinler lehine siyasi güç mücadelelerindeki değişimi açıklamaktadır. Türkiye

bağlamında ise Demokrat Parti'nin iktidara geldiği 1950 yılından itibaren merkez-çevre analizinin işaret ettiği yerel siyasi liderler ve eşraf ile devlet seçkinleri arasındaki gerilime odaklanılmaktadır. Gencay Şaylan'ın çalışması (1974) ise merkez-çevre yaklaşımının sınıfsal bir yorumundan hareketle Türkiye'de bürokratik seçkinler ile girişimci grupların siyasal ideolojilerini ampirik olarak incelemektedir. Kapalı bir grup olan ve tarihsel bir geleneğe yaslanarak kendine özgü bir değer sistemi yaratmış olan bürokratik seçkinlerin çok partili hayata geçildikten sonra ayrıcalıklı statüsünü ve ekonomik gücünü kaybettiği için yeni siyasal seçkinler ile mücadele içerisinde olduğunu aktaran Şaylan, 1950'lerden 1970'lere gelindiğinde bürokratik seçkinlerin süreç içerisinde burjuva değerlerini içselleştirerek siyasal tutum ve eğilimler açısından kapitalizmle bütünleşme süreci içerisine girdiklerini vurgulamaktadır. Söz konusu çalışmanın kendi dönemi açısından iki önemli yeniliğinden bahsetmek gerekir. İlk olarak Türk bürokratik seçkinler modernleşme kuramı çerçevesinde geçiş sürecinde olan toplumların siyasal gelişme sorunu ekseninde ele alınmaktadır. Bu bağlamda Roos ile Roos'un (1971) çalışmasına benzer bir sonuca ulaşması dikkat çekicidir. İkinci olarak Şaylan'ın çalışması kuramsal çerçevenin ötesinde ampirik bir araştırmaya dayanmaktadır. Bu durum, 1950'li yıllarda başlayan Batılı bölge araştırmacılarının Türk bürokrasisine yönelik araştırmalarının Türk akademi çevresinde belirli bir karşılık yarattığını ve ampirik araştırma kültürünün gelişmeye başladığını göstermektedir. Ancak aynı zamanda yerli araştırmacıların modernleşme paradigması tarafından öngörülen problemleri verili olarak kabul etme eğilimi içerisine girdikleri de söylenmelidir. Bu açıdan bakıldığında söz konusu merkez-çevre analizinin Türk bürokrasisinin çözümlenmesinde yaygın şekilde kullanılan bir şablona dönüşmesi modernleşme paradigmasının içselleştirildiği şeklinde yorumlanabilir.

Türkiye'nin tarihsel gelişimi ve modernleşme sürecinde Osmanlı-Türk bürokrasisinin oynadığı rolü anlama çabasının bir ürünü olarak Metin Heper tarafından geliştirilen devlet-merkezci kuramsal çerçeve, Mardin'in merkez-çevre analiziyle paralellikler arz etse de münhasır olarak bürokrasi olgusuna odaklanmasıyla Mardin'in sosyokültürel analiz çerçevesini siyasi ve kurumsal bir boyuta taşımaktadır. Heper'in doktora (1974) çalışmasında peşine düştüğü temel soru, batılılaşma sürecinde Batı'dan aktarılan kurumlara rağmen Osmanlı-Türk devletinde siyasal kurumlar ile bürokrasi arasındaki ilişkilerin neden dengeli bir biçimde gelişmediği problemidir. Tanzimat döneminden itibaren gözlenen yapısal-işlevsel farklılaşmaya paralel olarak bürokraside biçimsel rasyonellik doğrultusunda norm kategorileri gelişmediğini vurgulayan Heper, Batı'nın tarihsel süreci ile karşılaştırmalı analizinde Osmanlı-Türk bürokrasisinin özgünlüğünü çözümlemeye çalışır. Yapısal-işlevsel farklılaşmanın bir toplumda ortaya çıkması için normatif kategorilerin geleneksel değer sistemlerinden özgürleşmesi gerektiğini ve böylece esnek norm düzeyine geçilebileceğini vurgulayan Heper, Batı Avrupa toplumlarında esnek norm kategorilerinin ortaya çıkmasıyla birlikte Orta Çağ'ın geleneksel toplumsal yapısının çözülerek yerini toplumsal sınıfların aldığını ifade eder. Böylece Batı'da modernleşme süreciyle birlikte temel siyasal çatışmanın sosyoekonomik alanda gerçekleştiği vurgulanır. Osmanlı-Türk modernleşmesi sürecinde ise değişime yol açan temel çatışmanın kültürel alanda gerçekleştiğini ifade eden Heper, uzun süre boyunca dini kuralların egemen olmasının normların esnekleşmesine engel oluşturduğunu düşünür. Böylece esnek bir norm düzeyinden yoksun şekilde yapısal-işlevsel farklılaşma sürecine girildiğini, bu durumun da dengesiz bürokratik gelişime yol açtığını ifade eder. Bir başka deyişle, Heper'e göre, emredici katı İslami hükümler altında laikleşme sorunu etrafında gelişmek zorunda kalan sivil bürokrasi, yapısal-işlevsel farklılaşmaya dayanan esnek bir kültürel örüntü geliştirememiştir. Böylece Tanzimat döneminden itibaren sivil bürokrasinin modernleşme sürecinde oynadığı öncü rol bürokratik yönetim geleneğinin oluşmasına neden olmuştur. Söz konusu yönetim geleneğinin bir vargısı olarak bürokratlardan siyasal normları benimsemeleri beklenmiş, verimlilik ve benzeri idari ilkeler ise ikinci planda kalmıştır. Cumhuriyet'le birlikte emredici İslami hükümlerin yerini emredici laik

hükümlerin aldığı belirten Heper, Osmanlı-Türk bürokrasisinin verimlilik ekseninde gelişmesine imkân veren normatif esneklik durumunun oluşmadığını ifade eder. Böylece ulaşılan sonuç, sanayileşmiş toplumlarda girişimci orta sınıfların çıkarları doğrultusunda sivil bürokrasiye kendi değerlerini empoze ettikleri bir tarihsel süreci açıklamak üzere geliştirilen Weber'in bürokrasi kuramıyla Osmanlı-Türk bürokrasisinin açıklanamayacağı tezidir. Daha sonraki çalışmalarını Türk bürokrasisinin Batı'dan tarihsel bağlamda farklılaşması problemi üzerine derinleştiren Heper, bu arayışının bir neticesi olarak karşılaştırmalı kamu yönetimi ve kalkınma idaresi alanlarıyla ilgili ilk kuramsal çalışmalara imza atan yerli araştırmacı olarak karşımıza çıkar (Heper, 1973; Heper & Berkman, 1980). Söz konusu çalışmalarında Heper'in amacı, geleneksel kamu yönetimi ile klasik modernleşme yaklaşımına karşı az gelişmiş ülkelerin toplumsal, siyasi, kültürel ve ekonomik koşullarını dikkate alan karşılaştırmalı kamu yönetimi ve kalkınma yönetimi disiplinlerini Türkiye'de tanıtarak söz konusu disiplinler çerçevesinde daha fazla yerli araştırma yapılmasını teşvik etmektir. Heper doçentlik çalışmasında ise (1977) patrimonial, hukuki-rasyonel ve rasyonel-üretken ideal-tip bürokrasi kavramları ışığında Türk kamu bürokrasisinde örgütsel davranış ve tutumları ampirik olarak ele almaktadır. Heper'in ampirik araştırması, bazı bakanlıklardaki ve bu bakanlıkların bazı birimlerindeki idarecilerin, birbirlerine oranla ne ölçüde patrimonial ne ölçüde hukuki-rasyonel ve rasyonel-üretken özellikler gösterdiğini saptamaya çalışmaktadır. Bu açıdan çalışmanın Türk bürokrasisinde modernleşme ve gelenekçilik eğilimlerinin genel görünümünü çıkarmayı amaçladığı söylenebilir. Türk bürokrasi yazınında merkezi bir akademik figür olan Heper'in söz konusu araştırmaları incelendiğinde, modernleşme paradigmasının öngördüğü sorun ve temalar çerçevesinde çalışmalar yapan Batılı bölge araştırmacıları ile ortak bir kuramsal zemine dayandığı görülebilir. Bu çerçevede Riggs, Presthus, Berger ve Bent'in çalışmalarını takip eden, yapısal-işlevselci kurama bağlı olan ve Osmanlı-Türk bürokrasisinin tarihsel analizinde modernleşme kuramının öncü isimlerinden olan, tarihsel sosyolog Samuel Eisenstadt'ın (1963) Osmanlı'yı da dahil ettiği "tarihi bürokratik imparatorluklar" kategorisini temel çıkış noktası olarak benimseyen Heper, Osmanlı-Türk bürokrasisinin tarihsel olarak farklılaşması problemine odaklanarak Weber'in bürokrasi kuramının ardındaki girişimci orta sınıflara özgü verimlilik ve etkinlik gibi değerlerin Türkiye bağlamında niçin gelişmediğini tartışmaktadır⁴.

7. Sonuç

İkinci Dünya Savaşı sonrası çok partili siyasal hayata geçiş ile ekonomik ve siyasal liberalizasyon sürecine giren Türkiye'nin, Batılı araştırmacılar için modernleşme paradigmasının kuramsal varsayımlarının sınanabileceği siyasal ve toplumsal bir laboratuvar olarak düşünüldüğü söylenebilir. Bu çerçevede 1950'li yıllarda Türk bürokrasisinin çok partili hayata uyum sağlayıp sağlayamayacağı soruşturulmuş ve bürokratların Türk toplumunu temsil etme kabiliyetleri ampirik olarak incelenmiştir. Türk bürokratik seçkinlerinin siyasi güçleri ve toplumsal statülerinde yaşanan değişimleri nasıl algıladıkları, gelişmeler karşısında nasıl tepki verdikleri açıklanmaya çalışılmıştır. Bu problem çerçevesinde üst düzey bürokratların sosyoekonomik konumu ve coğrafi dağılımı, aldıkları eğitimin niteliği, siyasi ve toplumsal konular hakkındaki görüşleri ampirik olarak soruşturularak bir profil ortaya konmuştur. Kısaca toplumsal köken, coğrafi dağılım ve eğitim seviyesi açısından son dönem Osmanlı İmparatorluğu'nun bürokratik mekanizmasında var olduğu saptanan seçkin eğilimin tek-parti döneminde de sürdürüldüğünü ortaya koyan Batılı araştırmacılar, Türkiye'nin İkinci Dünya Savaşı sonrası siyasal modernleşme ve ekonomik

⁴ Heper'in modernleşme sürecine ilişkin analizinin Berkes'in (1964) etkisiyle seküler, normatif ve kültüralist bir mahiyet taşıması ayrıca değerlendirilmesi gereken bir husustur. Osmanlı-Türk modernleşme süreci aktörlerinin teleolojik bir yaklaşımla "sekülerleştirildiğine" ilişkin güçlü bir eleştirel analiz için bkzn. Kırmızı, A. (2019). 19. Yüzyılı Laikleştirme: Osmanlı-Türk Laikleşme Anlatısının Sorunları, Cogito, 94, 93-109.

kalkınma hedefleriyle uyumlu, yeni gelişmelere uyum sağlayabilen bir bürokratik kadro inşa etmesi gerektiğine işaret etmektedirler. Bu bağlamda Türk bürokratik seçkinlerin toplum üzerinde aşkın konumu eleştiri konusu olmaktadır. Bürokrasinin istihdam ağının toplumun geneline teşmil edilmesi gerektiği düşüncesi, Türkiye'nin siyasi ve idari sorunlarına bir çözüm olarak önerilmektedir (Chambers, 1964; Dodd, 1965-b; Podol, 1967). Böylece Türk bürokratik seçkinlerinin hem yerel siyasi seçkinlerle ve kendi uhdesinde çalışan alt düzey memurlarla hem de geniş köylü kitleleriyle daha sağlıklı ilişkiler geliştirebileceği düşünülmekte, çok partili hayata geçiş sonrası önemli bir sorun haline gelen merkezi kentli bürokratik seçkinler ile çevrede yer alan eşraf, tüccar ve köylü kitleler arasındaki kopukluğun telafi edilebileceği tasarlanmaktadır. 1960'lı yıllardan itibaren bürokratik seçkinlere ilişkin araştırmalar giderek ekonomik kalkınma problemi etrafında tartışılmaya başlanmıştır. Türkiye'nin kalkınması için sınıfsal geçişlerin mümkün olduğu dinamik bir toplumsal yapıya kavuşması gerektiği vurgulanarak bu açıdan Türk bürokratik seçkinlerine, toplumda sınıf atlamak ve statü kazanmak isteyen aşağı tabakalardan gelen gruplarda karakteristik olarak bulunan enerjiden yoksun olduğu eleştirisi getirilmektedir. Türk bürokratlarının toplumsal ve eğitimsel temellerinin, yükselmelerinin doğal ve zahmetsiz olduğunu gösterdiği ifade edilmektedir (Dodd, 1965-a: 274). Bürokratik seçkinlerin aldıkları eğitime ve mesleki dağılımına odaklanan Batılı araştırmacılar, geleneksel seçkinlerin mesleki profesyonellik karştı bir geleneksel eğitim sürecinden geçtiklerini ve hukukçulardan, felsefecilerden ve tarihçilerden oluştuğunu ifade etmektedirler. Geleneksel bürokratik seçkinlerin aldıkları eğitimin doğal bir sonucu olarak bilimsel ve ampirik metotlardan habersiz oldukları, aynı zamanda teknik bilgilerinin yetersiz olduğu vurgulanmaktadır. Böylece Türk idaresinin karmaşık ve teknik uzmanlık isteyen modernleşme sürecini sağlıklı bir şekilde yürütebilmesinin zor olduğu ifade edilmektedir. Bu duruma bir çözüm olarak Batılı araştırmacılar geleneksel bürokrat tipi yerine Türk bürokrasisinin ekonomik, bilimsel ve teknik konularda uzmanlaşmış mesleki bürokrat tipine ihtiyaç duyduğunu ifade etmekte ve bu çerçevede mühendis, jeolog, kimyager, hesap uzmanı, doktor gibi fen ve teknik bilimler alanında meslek sahibi olan bürokratların sayılarının artması gerektiğine işaret etmektedirler (Bent, 1969: 53-54; Presthus, 1959: 107). Nihayetinde Türk bürokratik seçkinlerin İkinci Dünya Savaşı sonrası liberal siyasal model çerçevesinde siyasi ve ekonomik gelişmelere uyum sağlayabilen bir yapıya evrilme imkânı soruşturulmaktadır.

Bu çalışmada İkinci Dünya Savaşı sonrası gelişen Türk bürokrasisi literatürünün gelişim seyri ve dayandığı kuramsal temeller tartışılmıştır. Bürokratik seçkinlere odaklanan literatürün 1950'li yıllarda siyasal gelişme, 1960'larda ise ekonomik kalkınma problemi etrafında Batılı liberal demokrasi modelinin imkânını soruşturduğu, Türk bürokrasisini bütünsel olarak inceleyen çalışmalarda ise verimsizlik probleminin örgütsel, tarihsel ve kültürel bağlamlar içerisinde ele alındığı ortaya konmuştur. Nihayetinde Türk bürokrasisine yönelik oluşan çağdaş literatürün ilgilendiği problemler ve temalar incelenerek modernleşme paradigmasının temel kuramsal çerçeveyi oluşturduğu sonucuna ulaşılmıştır. Bu bağlamda literatürde Türk bürokrasisi için tespit edilen problemler ile önerilen çözümlerin örtük bir biçimde belirli bir ideal Batılı bürokratik modeli varsaymış olması, evrensel bir normatif reçete niteliği taşıyan modernleşme paradigmasının bürokrasi araştırmalarına yön verdiğini göstermektedir. Akademik ilginin çok partili hayata geçiş ve ekonomik liberalizasyon problemi bağlamında Türk bürokratik seçkinlerinde toplanması, geleneksel hukukçu bürokrat tipi yerine teknik uzmanlığı olan mesleki bürokrat tipinin önerilmesi, Türk bürokrasisine yönelik araştırmalarda ampirik yöntemlerin tercih edilmesi ve ampirik araştırma kültürünün akademi çevrelerinde yaygınlaştırılmasının hedeflenmesi, Türk bürokrasisinin verimsizliğine yönelik tarihsel, kültürel ve örgütsel açıklamaların belirli bir ideal model varsayması gerekliliği gibi pek çok husus modernleşme paradigmasının çağdaş Türk bürokrasisi literatüründe temel metodolojik zemini oluşturduğunu ortaya koymaktadır. Bu bağlamda 1950'li yıllarda Batılı

araştırmacılar eliyle gelişmeye başlayan Türk bürokrasisine yönelik ağdaş literatürün seyri takip edilerek 1970’li yıllara gelindiğinde Mardin, şaylan ve Heper’in çalışmaları rnekliğinde yerli sosyal bilimcilerin araştırmalarının modernleşme paradigmasından nasıl ilham almış olabilecekleri tartışılmaktadır. Böylece bu makalede, İkinici Dünya Savaşı sonrası gelişen ağdaş literatür takip edilerek sosyal bilimlerin bir araştırma nesnesi olarak Türk bürokrasisi konusunun modernleşme paradigması çerçevesinde normatif bir boyuta sahip olduğu ortaya konmuştur. İlgili literatürün 1980 sonrasında yaşanan dönüşümle birlikte nasıl evrildiği ve günümüze ulaşan seyri ise müstakil bir araştırmayı hak etmektedir.

Kaynakça

- Abadan, N. (1956). Amme idaresinde son gelişmeler. *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 11(2), 402-422.
- Adal, H. Ş. (1938). Bürokrasi. *Siyasi İlimler Mecmuası*, 87, 100-102; 88, 169-172; 89, 241-244.
- Ali, İ. (1930). İdarelerde rasyonalizasyon. *Türk İdare Dergisi*, 31, 2036-2087.
- Altun, F. (2017). *Modernleşme kuramı: eleştirel bir giriş*. İstanbul: İnsan.
- Bent, F.T. (1969). The turkish bureaucracy as an agent of change. *Journal of Comparative Administration*, 1(1), 47-64.
- Berger, M. (1957). *Bureaucracy and society in modern egypt: a study of the higher civil service*. Princeton: Princeton University Press.
- Berkes, N. (1964). *The development of secularism in Turkey*. Montreal: McGill University Press.
- Birkhead, G. & Armaoğlu, F. (1956). *Siyasal Bilgiler Fakültesi 1946-1955 mezunları hakkında bir araştırma*. Ankara: TODAİE Yayınları.
- Bozkurt, Ö. (1980). *Memurlar: Türkiye'de kamu bürokrasisinin sosyolojik görünümü*. Ankara: TODAİE Yayınları.
- Caldwell, L. K. (1957). Turkish administration and the politics of expediency. Ed. Siffin, W.J. *Toward the comparative study of public administration*, (117-144), Indiana University: Bloomington.
- Chambers, R.L. (1964). Bureaucracy: Turkey, Ed. Rustow, D.A. & Ward, R.E. *Political Modernization in Japan and Turkey*, (301-327), Princeton: Princeton University Press.
- Çanaklı, L.A. (2011). *Türk Romanında Bürokrasi ve Memurlar*. İstanbul: Özgür Yayınları.
- Davison, R.H. (1963). *Reform in the Ottoman Empire, 1856-1876*. Princeton: Princeton University Press.
- Dodd, C.H. (1965-a). The social and educational background of Turkish officials. *Middle Eastern Studies*, 1 (3), 268-276.
- Dodd, C.H. (1965-b). Administrative reform in Turkey. *Public Administration*, 43 (1), 71-84.
- Eisenstadt, S. N. (1963). *The political systems of empires*. New York: Free Press of Glencoe.
- Eisenstadt, S. N. (1965). Gelişmekte olan ülkelerde ve yeni devletlerde beliren bürokrasi sorunları. *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 20(3), 227-244.
- Ercan, F. (2018). *Modernizm, kapitalizm ve azgelişmişlik*. İstanbul: Bağlam.
- Etem, M. (1931). Devlet müesseselerinde rasyonalizasyon. *Mülkiye Mektebi Mecmuası*, 2, 7-9.
- Findley, C. V. (2016). *Kalemiyeden mülkiyeye Osmanlı memurlarının toplumsal tarihi*. İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.
- Fişek, K. (1975). *Yönetim*. Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları.
- Frey, F.W. & Payaslıoğlu, A. T. (1958). Babalarının mensup olduğu meslekler bakımından Siyasal Bilgiler Fakültesi öğrencileri üzerinde bir inceleme. *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 13 (03), 225-243.
- Frey, F.W. (1965). *The Turkish political elite*. Massachusetts: MIT Press.
- Gulbenkian Komisyonu (2014). *Sosyal bilimleri açın: sosyal bilimlerin yeniden yapılanması üzerine rapor*. İstanbul: Metis.
- Güler, B. A. (1994). Nesnesini arayan disiplin: kamu yönetimi. *Amme İdaresi Dergisi*, 27 (4), 3-19.
- Güler, B. A. (1996). *Yeni sağ ve devletin değişimi: yapısal uyarılama politikaları*. Ankara: TODAİE Yayınları.
- Heper, M. (1973). *Modernleşme ve bürokrasi: karşılaştırmalı kamu yönetimine giriş*. Ankara: Sosyal Bilimler Derneği Yayınları.
- Heper, M. (1974). *Bürokratik yönetim geleneği*. Ankara: ODTÜ İdari İlimler Fakültesi.
- Heper, M. (1977). *Türk kamu bürokrasisinde gelenekçilik ve modernleşme*. İstanbul: Boğaziçi Üniversitesi Yayınları.
- Heper, M. & Berkman Ü.A. (1980). *Development administration in Turkey: conceptual theory and methodology*. İstanbul: Boğaziçi University Press.
- Hopper, J.R ve Levin, R.L (Ed.) (1967). *The Turkish administrator: a cultural survey*. Ankara: USAİD.
- Huntington, S.P. (1968). *Political order in changing societies*. New Haven: Yale University Press.
- Huntington, S.P. (1971). The change to change: modernization, development and politics. *Comparative Politics*, 3 (3), 283-322.
- Hyman, H., Frey F.W. & Payaslıoğlu, A. (1958). The values of Turkish college youth. *Public Opinion Quarterly*, 22 (3), 275-291.

- Keskin, N. (2006). Türkiye'de kamu yönetimi disiplininin 'köken' sorunu. *Amme İdaresi Dergisi*, 39 (2), 1-28.
- Keyder, Ç. (2004). *Ulusal Kalkınmacılığın İflası*. İstanbul: Metis.
- Kırmızı, A. (2019). 19.Yüzyılı laiksizleştirmek: Osmanlı-Türk laikleşme anlatısının sorunları. *Cogito*, 94, 93-109.
- Kingsbury, J.B. & Mihçioğlu, C. (1954). *Türk devlet teşkilâtında personelin yetiştirilmesi hakkında rapor*. Ankara: TODAİE Yayınları.
- Kingsbury, J.B. & Aktan, T. (1955). *The public service in Turkey: organization, recruitment and training*. International Institute of Administrative Sciences.
- Knöbl, W. (2017). Ömrünü tamamlamayacak teoriler: modernleşme teorisinin asla sona ermeyen hikayesi. Ed. Delanty, G. & Işın, E.F., *Tarihsel sosyoloji: temeller ve tartışmalar*, (161-179). İstanbul: Isık Yayıncılık.
- Köker, L. (2007). *Modernleşme, kemalizm ve demokrasi*. İstanbul: İletişim.
- Lerner, D. (1958). *The passing of traditional society: modernizing the Middle East*. New York: Free Press.
- Lewis, B. (1961). *The emergence of modern Turkey*. Oxford: Oxford University Press.
- Mardin, Ş. (1962). *The genesis of young Ottoman thought: a study in the modernization of Turkish political ideas*. Princeton: Princeton University Press.
- Mardin, Ş. (1973). Center-periphery relations: a key to Turkish politics?. *Daedalus*, 102(1), 169-190.
- Matthews, A.J.T. (1955). *Yetişen Türk idarecileri*. Ankara: Türk Tarih Kurumu Basımevi.
- Özbudun, E. (1995). Türkiye'de devlet seçkinleri ve demokratik siyasal kültür, Ed. Özbudun, E., *Türkiye'de demokratik siyasal kültür*, (1-42). Ankara: Türk Demokrasi Vakfı.
- Presthus, R. V. (1959). The social bases of bureaucratic organization. *Social Forces*, 38(2), 103-109.
- Presthus, R.V. (1961). Weberian v. welfare bureaucracy in traditional society. *Administrative Science Quarterly*, 6(1), 1-24.
- Roos, L.L. & Roos, N.P. (1968). Changing patterns of Turkish public administration. *Middle Eastern Studies*, 4(3), 270-295.
- Roos, L.L. & Roos, N.P. (1969). Bureaucracy in the Middle East: some cross-cultural relationships. *Journal of Comparative Administration*, 1(3), 281-299.
- Roos, L.L. & Roos, N.P. (1970). Administrative change in a modernizing society. *Administrative Science Quarterly*, 15(1), 69-78.
- Roos, L.L. & Roos, N.P. (1971). *Managers of modernization: organizations and elites in Turkey (1950-1969)*. Massachusetts: Harvard University Press.
- Rustow, D.A. (1964). Military: Turkey, Ed. Rustow, D.A. & Ward, R.E. *Political modernization in Japan and Turkey*, (352-388), Princeton: Princeton University Press.
- Rustow, D.A. (1969). Turkey: the modernity of tradition. Ed. Pye, L.W. & Verba, S. *Political culture and political development*, (171-198), Princeton: Princeton University Press.
- Szyliowicz, J.S. (1966). *Political change in rural Turkey: Erdemli*. Hague and Paris: Mouton Company.
- Şaylan, G. (1974). *Türkiye'de kapitalizm, bürokrasi ve siyasal ideoloji*. Ankara: TODAİE Yayınları.
- Oktay, C. (1983). *Yükselen istemler karşısında Türk siyasal sistemi ve kamu bürokrasisi*. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Yayınları.
- Wallerstein, I. (1998). Soğuk savaş dönemi alan araştırmalarının öngörülme sonuçları, Ed. Chomsky, N., *Soğuk savaş ve üniversite*, (209-244), İstanbul: Kızıl Elma.

EXTENDED ABSTRACT

Introduction

The aim of this article is to reveal the development of the contemporary Turkish bureaucracy literature and the theoretical foundations on which it is based after the Second World War. In this context, it is claimed that the Turkish bureaucracy literature which was shaped by the contributions of Western area researchers in the 1950s and 1960s, developed around the problems envisaged by the modernization paradigm. In order to justify this claim, it is presented in the context of modernization theory why bureaucracy gained importance in regions that were considered as underdeveloped in the post-Second World War period.

It is predicted that bureaucracies in underdeveloped countries will assume critical roles in the processes of economic development, political development, social and cultural change. In this way, bureaucracy and administrative apparatus, which is thought to have a managerial position in underdeveloped countries, has become a shining subject for area researchers who need to give direction and shape to the modernization process. It can be said that behind the interest in the bureaucracies of the underdeveloped countries after the Second World War, it is aimed to know what kind of role bureaucracies will play in the face of new political and economic developments, and thus to carry out the modernization process in a controlled and healthy way.

Findings

It can be said that Turkey, which entered the process of economic and political liberalization with the transition to multi-party political life after the Second World War, is considered as a political and social laboratory for Western researchers where the theoretical assumptions of the modernization paradigm can be tested. In this context, it was investigated whether the Turkish bureaucracy could adapt to multi-party life in the 1950s and the ability of bureaucrats to represent Turkish society was empirically examined. It has been tried to explain how the Turkish bureaucratic elites perceive the changes in their political power and social status and how they react to the developments. Within the framework of this problem, the socioeconomic position and geographical distribution of senior bureaucrats, the quality of the education they received, their views on political and social issues were empirically investigated and the profile of Ottoman-Turkish bureaucrats was revealed. Western researchers, who revealed that the elitist tendency determined in the bureaucratic mechanisms of the late Ottoman Empire in terms of social origin, geographical distribution and education level continued in the single-party period, point out that Turkey should build a bureaucratic staff that is compatible with the political modernization and economic development goals after the Second World War and can adapt to new developments. In this context, the transcendent position of the Turkish bureaucratic elite on society is the subject of criticism. The idea that the employment network of the bureaucracy should be extended to the general public is suggested as a solution to Turkey's political and administrative problems. Thus, it is thought that the Turkish bureaucratic elite can develop healthier relations both with the local political elite and with the low-level civil servants working under their own responsibility, as well as with the large masses of peasants. It is envisaged that the disconnection between the central urban bureaucratic elite and the gentry, merchants and peasant masses, which has become an important problem after the transition to multi-party life, can be compensated.

Since the 1960s, research on bureaucratic elites has been increasingly discussed around the problem of economic development. Western researchers, focusing on the education and occupational distribution of the bureaucratic elite, state that the traditional elite has gone through an anti-professional traditional education process and is composed of jurists, philosophers, and historians. It is emphasized that traditional bureaucratic elites are unaware of scientific and empirical methods as a result of the education they receive and at the same time their technical knowledge is insufficient. Thus, it is stated that it is difficult for the Turkish administration to properly carry out the modernization process that requires complex and technical expertise. As a solution to this situation, Western researchers state that instead of the traditional bureaucrat type, the Turkish bureaucracy needs a professional bureaucrat type who specializes in economic, scientific and technical issues, and in this context, they point out that the number of bureaucrats who have professions in the field of natural and applied sciences such as engineers, geologists, chemists, accountants, doctors should increase.

Conclusion

In this article, the course of development of the Turkish bureaucracy literature that developed after the Second World War and the theoretical foundations on which it is based are discussed. It has been revealed that the literature focusing on bureaucratic elites investigated the possibility of the Western liberal democracy model around the problem of political development in the 1950s and economic development in the 1960s, while studies examining the Turkish bureaucracy as a whole dealt with the problem of inefficiency in organizational, historical and cultural contexts. Finally, it was concluded that the literature developed around the problem areas foreseen by the modernization paradigm. In this context, by investigating the possible relevance and connections of the researches of local social scientists with the modernization theory in the 1970s, it was stated that the subject of Turkish bureaucracy as a research object was handled within a normative framework.