

OSMANLI-TÜRK DEVLETİ'NDE BÜROKRASİ KURUMUNUN ROLÜ: HEPER VE KÜÇÜKÖMER ÜZERİNDEN KARŞILAŞTIRMALI BİR ANALİZ DENEMESİ

Mehmet YAVUZ¹

Öz

Osmanlı İmparatorluğu'ndan Türkiye Cumhuriyeti'ne uzanan dönemde bürokrasi kurumunun oynadığı rol, Metin Heper ve İdris Küçükömer'in akademik ilgi dünyası içerisinde yer alan konular arasındadır. Bu konuya ilişkin düşüncelerinin temelinde ortak bir nokta dikkati çekmektedir. Her ikisi de Türkiye'nin gelişim çizgisinin Batıda modern devletin ortaya çıkışıyla sonuçlanan gelişim çizgisinden farklı olduğunu tespit etmekte ve bunun doğal bir sonucu olarak da bu süreçte bürokrasi kurumunun batıdaki örneklerine nazaran daha farklı bir rol oynadığını ileri sürmektedir. Ancak, bürokrasi kurumunun söz konusu süreçte oynadığı rolün analizinde birbirlerinden ayrılmaktadırlar. Bu bağlamda çalışmanın konusu, bürokrasi kurumunun Türkiye tarihinde oynadığı rolün Heper ve Küçükömer'in düşünceleri esas alınarak karşılaştırmalı analizidir.

Anahtar Kelimeler: Bürokrasi, Metin Heper, İdris Küçükömer, Bürokratik Yönetim Geleneği

THE ROLE OF BUREAUCRACY IN OTTOMAN-TURK STATE: AN ESSAY OF COMPARATIVE MANNER BASED ON HEPER AND KÜÇÜKÖMER

Abstract

The role of bureaucracy from the Ottoman Empire to the Republic of Turkey is among the fields in academic interest of Metin Heper and İdris Küçükömer. It is noteworthy that the basis of their ideas about this role is overlapping. Both ascertain that the evolution process of Turkey is different from the West which is concluded with modern state, and therefore bureaucracy has a different role from the Western cases. However, Heper and Küçükömer are distinct while analysing the role of bureaucracy in this process. In this context, analyzing the role of bureaucracy in Turkish history in a comparative manner based on Heper and Küçükömer is the subject of this study.

Key Words: Bureaucracy, Metin Heper, İdris Küçükömer, Bureaucratic Administration Tradition

¹ Dr., Kalkınma Bakanlığı, Daire Başkanı, mehmetyavuz84@hotmail.com

Giriş

Bürokrasinin Türkiye'nin tarihsel gelişim süreci içerisinde oynadığı rolü anlama ve anlamlandırma çabasının bir ürünü olarak Heper tarafından geliştirilen kuramsal çerçeve, bürokrasinin Batı toplumlarındaki rolünü anlamaya çalışan yaklaşımların Türkiye için yetersiz olduğu kabulü üzerinde yükselmektedir. Ona göre, Osmanlı-Türk bürokrasinin kendine özgü gelişim sürecini niteleyen iki temel özellik bulunmaktadır. Bunlardan ilki, Batı ile temasın diğer az gelişmiş ülkelere nazaran oldukça erken başlaması, diğeri ise Osmanlı İmparatorluğu ile Türkiye Cumhuriyeti'nin siyasal özgürlüklerini daima korumuş olmasıdır (Heper, 1974:Önsöz). Dolayısıyla, Osmanlı-Türk Devletine ait bu özellikler, “büyük ölçüde kendine özgü bir bürokratik gelişimin oluşmasına yol açmış (Heper, 1974:Önsöz)” ve bu durum, “Osmanlı-Türk Devletindeki bürokratik gelişimi, Batıda geliştirilmiş bürokrasiye ilişkin temel kuramlarla açıklamayı güçleştirmiştir (Heper, 1974: Önsöz). Bu çerçevede, Heper geliştirdiği kuramsal çerçevenin amacını “yeni bir perspektiften Osmanlı-Türk devletine özgü bürokratik yönetim geleneğini açıklamak (Heper, 1974:Önsöz)” olarak ifade etmektedir.

İdris Küçükömer tarafından “Osmanlı ve dolayısıyla Cumhuriyet düzeninin nasıl yabancılaştırılmış bir düzen olduğunu ve bunun sonuçlarını (Küçükömer, 2007: Önsöz)” açıklamak amacıyla geliştirilen yaklaşım, Osmanlı-Türk devletinde bürokrasinin rolünü anlamaya yönelik olarak Heper'den farklı bir bakış açısı sunmaktadır. Küçükömer, “üretim güçlerinin gelişme hızını yavaşlatan, gelişmeyi durduran, bu güçlerin tasfiyesine sebep olan nitelikte rol oynayan (Küçükömer, 2007, s. 84)” özelliği nedeniyle, bürokrasinin ilerlemeyi engelleyen yönüne işaret etmektedir.

Çalışmanın konusu, bürokrasi kurumunun Türkiye tarihinde oynadığı rolün Heper ve Küçükömer'in düşünceleri esas alınarak karşılaştırmalı analizidir. Çalışmada Heper ve Küçükömer'in seçilme sebebi, farklı kuramsal yaklaşımların temsilcileri olmaları kadar her ikisinin de süreci anlamaya yönelik özgün fikirler geliştirme kaygısı taşımış olmalarıdır. Böylece, her iki yaklaşımdan da yararlanarak bürokrasinin rolüne ilişkin bütünlüklü bir bakış açısının elde edilmesi amaçlanmıştır.

Çalışma, Heper ve Küçükömer'in konuya ilişkin yaklaşımlarının ele alındığı iki ana bölümden oluşmaktadır. Heper'in konuya ilişkin analizleri için 'Bürokratik Yönetim Geleneği', Küçükömer'in analizleri için ise 'Batılılaşma: Düzenin Yabancılaşması' isimli eserleri temel kaynak olarak alınmıştır. Karşılaştırmanın tutarlılığını sağlamak adına Heper'in kaynak eser olarak kabul edilen kitabında analizlerinin sona erdiği tarih olan 1960 yılı, Küçükömer açısından da kabul edilmiş, dolayısıyla Küçükömer ile Heper'in sonraki dönemlere ilişkin düşünceleri çalışmanın dışında bırakılmıştır.

1. Kuramsal Çerçeve

Bürokrasi ifade ettiği anlam ve yerine getirdiği işlev bakımından devletin ortaya çıkışıyla beraber var olagelmiş bir kurum olmakla birlikte, gerek Heper gerekse de Küçükömer tarafından inceleme konusu yapılan haliyle bürokrasi, modern devletin ortaya çıkışıyla birlikte beliren bir kurumdur. Bu bağlamda, 'ulusal devlet', 'merkeziyetçi ya da merkezi devlet' ya da 'kapitalist devlet' olarak da adlandırılan modern devlet, “Kuzey-batı Avrupa'da 13. ve 17. yüzyıllar arasında ortaya çıkan, insan ve toplum yaşamının her alanını kökten etkileyen çok büyük ve kapsamlı bir değişim sürecinin ürünüdür (Şaylan, 1995, ss. 16 - 17)”. İnsan ve toplum yaşamının her alanını kökten etkileyen bir süreç olarak modern devlet, bürokrasi kurumu üzerinde de büyük değişimlere yol açmıştır. Bürokrasi, modern devlet içerisinde yeni bir anlam kazanmış ve yerine getirdiği işlevler

bakımından modern devlet öncesi döneme nazaran oldukça farklılaşmıştır. Bürokrasinin yaşadığı bu dönüşümü ve modern devlet içerisindeki konumunu anlamaya çalışan kişilerin başında Max Weber gelmektedir.

Weber, modern bürokrasiyi niteleyen özellikleri “iş bölümünün genişlemesine bağlı olarak uzmanlaşma, toplumsal ilişkilerin gayri şahsi kanunlara ve kurallara göre düzenlenmesi, rasyonel hiyerarşi ve örgüt biçimlerinin ortaya çıkması ile örgüt içerisinde düzenli maaş ve terfi sistemlerinin kurulması (Şaylan, 1974, s.23)” olarak açıklamaktadır. Başka bir anlatımla, modern bürokrasi “etkin ve etkili bir çalışma düzeniyle rutin işleri hızlı ve gerektiği gibi yerine getirme becerisi gösterir ve kapitalist ussallık, verimlilik esası üstüne kurulmuş olan bir örgütlenme biçimidir (Akın, 2009, s.109).”

Modern devletin iktidarı kullanma aracı olarak bürokrasinin siyasal sistem ile ilişkisi, onun konumunu anlamak açısından önemlidir. Ana hatlarıyla ifade etmek gerekirse, Weber'in idealleştirmesinde siyasal sistem ile bürokrasi arasındaki ilişki, emir veren ile emri uygulayan arasındaki ilişkiye benzemektedir. Siyaset-yönetim ayrılığına göndermede bulunan bu tespit, bürokrasinin hiçbir şekilde siyaset yapım sürecinde yer almadığını anlatmaktadır. Başka bir ifadeyle, bürokrasi ile siyasal süreç üç yönlü bir ilişki içinde görünmektedir;

“(1) ideal tip bürokrasi, kişisel duygu ve kanaatlerden, siyasal tercihlerden sıyrılmış bir otomat niteliği ile işlemektedir; (2) bürokrasinin dışında ve üstünde tanımlanan politika, tüm bürokrasi tarafından sadakatle uygulanmaktadır; (3) yönetime ilişkin otoritenin yani bürokratik otoritenin kaynağı ve kontrolü bürokrasinin dışındadır (Şaylan, 1974:34).”

Bu durum, bürokrasinin ifade ettiği anlam ve yerine getirdiği işlevler açısından modern devlet içerisinde ‘verimlilik’ ölçütü aracılığıyla değerlendirilmesi sonucunu doğurur. Heper ise, Osmanlı-Türk devletinde bürokrasi kurumunun modern toplumlardaki gibi verimlilik teması üzerinden değerlendirilmesinin mümkün olmadığını ileri sürmekte, bunu tarihsel koşulların beraberinde getirdiği farklılıklar ile gerekçelendirmekte ve yeni bir kavramsal kategori önermektedir.

Bürokrasinin modern devletin ortaya çıkışıyla birlikte farklılaşan rolünü anlamaya çalışan bir diğer önemli yaklaşım, Marksizmdir. Marksizm tarihin herhangi bir döneminde (antik köleci toplum ya da kapitalist toplum vb.) toplumu incelerken ‘sınıf’ kavramından yararlanır ve toplumu da sınıfsal açıdan kişilerin üretim süreci içerisindeki konumlarını esas alarak inceler. Buna göre, kapitalist toplumda (başka bir deyişle, modern toplumda) iki ana sınıf bulunmaktadır; üretim araçlarının mülkiyetine sahip olanlar (burjuvazi) ile üretim araçlarının mülkiyetine sahip olmayanlar (işçiler). Bu iki sınıfın dışında kalanlar -bürokrasi de dahil olmak üzere- ara tabakalar olarak nitelendirilmektedir. Ara tabaka niteliği taşıyan bürokrasinin kapitalist toplumda üstlendiği işlevin anlaşılması açısından Marksizmin devlete ilişkin bakış açısı önemli bir açılım sağlamaktadır.

Marksizmin devlete ilişkin bakış açısında Hegel eleştirisi önemli bir yer tutar. Hegel, devleti idealleştirmek suretiyle onu genel çıkarın koruyucusu olarak kabul etmiş ve bürokrasiye de bu çıkarı koruma görevini yerine getiren bir işlev yüklemiştir (Dursun, 1992, s.135). Marx ise, Hegel'in idealist diyalektiğini materyalist bir görüşle ayakları üstüne oturtturarak devleti ve onun yönetim aygıtı olarak bürokrasiyi yeniden anlamlandırır (Seve, ?). Bu bağlamda devlet, özel çıkarları başka bir ifadeyle burjuvazinin çıkarlarını savunmak üzere örgütlenmiştir. Üretim süreci ile doğrudan bir ilişkisi bulunmayan bürokrasi ise, “parazit bit nitelik almakta (Şaylan, 1974, s.36)” ve sahip olduğu bu niteliğin doğal bir sonucu olarak “kapitalist bir toplum düzeninde mevcut ekonomik ve toplumsal elitin bilinçli ya da bilinçsiz müttefiki olarak fonksiyonunu yürütmektedir (Şaylan, 1974, s.37).” Küçükömer de Osmanlı-Türk devletinde bürokrasi kurumunu

ve üstlendiği rolü analiz ederken bu doğrultuda bir tespitte bulunmakta ve bürokrasiyi emperyalizmin işbirlikçisi olarak konumlandırmaktadır.

2. Heper: Bürokratik Yönetim Geleneği (BYG)

2.1. Kavramlar

Heper tarafından geliştirilen kuramsal çerçevenin anlaşılabilmesi için bu çerçevenin köşe başı niteliğinde olan kavramların öncelikle açıklanması gerekmektedir. Bu kavramların başında *'farklılaşma'* kavramı gelmektedir. Heper'in Eisenstadt'tan ödünç aldığı farklılaşma, "toplumda belli başlı işlevlerin veya kuramsal alanların birbirlerinden ayrılmalardan, uzmanlaşmış birimler... ile ilişki içine girmelerini ve görelili olarak... bağımsızlığa sahip... örgütsel çerçevelerde örgütlenmelerini ifade eder (Eisenstadt, 1969, ss.376-377)." Başka bir anlatımla, farklılaşma kavramı ile toplumda gerçekleşen yapısal-işlevsel türden bir değişime işaret edilmektedir. Bu türden bir farklılaşmanın yaşanabilmesi ise Heper'in ifadesiyle "normatif kategorilerin geleneksel değer sistemlerinden özgürleşmesi (Heper, 1974, s.7)" ile mümkündür. Dolayısıyla, sanayileşme Batı toplumlarında ortaya çıkan yapısal-işlevsel türden farklılaşmanın temel sebebi olarak belirmektedir. Osmanlı-Türk Devleti, Batı tipi bir sanayileşme yaşamadığı için bürokrasi kurumunun gelişim çizgisi de Batıdan farklılık göstermektedir.

"Osmanlı-Türk seçkinlerinin önemli toplumsal sorunlar ile ilgili olarak beliren temel tercihleri (Heper, 1974, s.23)" anlamında kullanılan *'karar'*, bir diğer önemli kavramdır. Heper, Osmanlı-Türk devletinin gelişim sürecinde üç temel karar tipinin etkili olduğunu ileri sürmektedir. Bunlardan ilki, *'stratejik kararlardır'*. Bu karar tipi, "Osmanlı-Türk devletinde ilk kurumlaşma biçiminin olduğu gibi korunup korunmaması, eğer olduğu gibi korunmayacak ise yapılmaya çalışılacak değişikliğin niteliği ile ilgilidir (Heper, 1974, s.24)." Başka bir ifadeyle, bu tip kararlar gelişim sürecinde birer dönüm noktası teşkil edebilecek özellikte kararlardır. İkinci önemli karar tipi, *'yasallaştırma kararlardır'*. Bu kararlar ile "topluma kabul ettirilmeye çalışılan temel normlara yollamada bulunmaktadır (Heper, 1974, s.24)." Son karar tipi ise, *'nesnel tabakalaştırma kararı'* ve *'noetik tabakalaştırma kararı'* olmak üzere iki alt başlık altında incelenen *'tabakalaştırma kararlardır'*. Sosyo-ekonomik alana ilişkin kararlar nesnel tabakalaştırma kararı başlığı altında, normatif alana ilişkin kararlar da noetik tabakalaştırma kararı başlığı altında incelenmektedir. Birer soyutlama niteliği taşıyan bu karar tiplerinin anlamı ve birbirleriyle ilişkisi öz olarak Heper tarafından şu şekilde dile getirilmektedir; "Stratejik kararlar yahut ne tür bir uygarlık düzeni istendiği, yasallaştırma kararlarını yahut topluma ne tür normlar empoze edildiğini etkilemiş, noetik tabakalaştırma yahut toplum üyelerinin düşünsel nitelikleri yasallaştırma kararlarının yahut topluma empoze edilen normların etkisi altında kalmıştır (Heper, 1974, s.26)." Başka bir anlatımla, stratejik karar düzeyinde yapılan bir değişiklik zincirleme etki doğurarak önce yasallaştırma kararlarını ardından da tabakalaştırma kararlarını etkilemektedir.

2.2. Bürokratik Yönetim Geleneğine Giden Yol

Bürokratik Yönetim Geleneğinin (BYG) ortaya çıkış süreci, Osmanlı Devleti'nin kuruluş döneminden itibaren tespit edilen dört stratejik karar ile yasallaştırma ve tabakalaştırma kararları aracılığıyla analiz edilmiştir. Heper'e göre, stratejik kararlar ile yasallaştırma ve tabakalaştırma kararları arasındaki uyumsuzluklar Osmanlı-Türk Devleti'nde kendine özgü bir bürokrasi kurumunu doğurmuştur.

2.2.1. Altın Çağ: Sadık Kullar

Osmanlı Devleti'nin kuruluşundan Kanuni Sultan Süleyman döneminin sonlarına kadar olan zaman dilimi, tarih kitaplarında kuruluş ve yükseliş dönemi olarak adlandırılır. Osmanlı

Devleti'nin siyasal ve ekonomik açıdan en güçlü olduğu bu dönem için Heper'in tespit ettiği stratejik karar, “yarı feodal sosyal yapıyı korumak (Heper, 1974, s.33)”tır. Bu stratejik karar ile uyumlu yasallaştırma kararı ise, “özel bir adalet kavramından yola çıkarak sosyal düzeni olduğu gibi korumaktır (Heper, 1974, s.33).” Burada bahsedilen “adalet” kavramından ne anlaşıldığını ortaya koymak söz konusu dönemde padişahın ve bürokrasinin rolünü anlamak açısından oldukça önemlidir. Berkes'in anlatımıyla dönemin adalet kavramı;

“Padişah çeşitli toplumsal grupların yaşamını belli bir düzen içinde birlikte sürdürmek için Tanrı tarafından atanmıştır. Siyasal hiyerarşide padişahтан hemen sonra sadrazam gelir ve padişahın mutlak vekilidir. Sivil, askeri ve dini bürokrasilerin işlevi, toplumdaki çeşitli grupları, sosyal tabakalaşmadaki yerlerinde tutarak, “düzeni” yahut ‘statükoyu’ korumaktır. Bu dönemde adalet kavramından anlaşılan budur (Berkes, 1964, s.14).”

Düzen ihtiyacının karşılanmasına hizmet eden bu adalet kavrayışı aynı zamanda padişaha mutlak bir otorite de sağlamaktadır. Bunun hayata geçirilmesini sağlayan ise, dönemin stratejik ve yasallaştırma kararları ile tam bir uyum içerisinde olan tabakalaştırma kararlarıdır.

Dönemin nesnel tabakalaştırma kararı, “yürütme-yönetme kurumu için uyruklardan yeterli kaynak teminine yönelmiştir (Heper, 1974, s.36).” Para ekonomisinin gelişkin olmadığı bu dönemde düzenin devamı için yeterli kaynak temini tımar sistemi aracılığıyla sağlanmaktaydı. Devletin askerlere maaş ve çiftçinin de devlete vergi ödemek için nakit sıkıntısı yaşadığı bu dönemde tımar sistemi, bu sıkıntının aşılmasını sağlayan yönüyle dönemin ihtiyaçlarına cevap veren bir nitelik taşımaktadır. Askerlere gelir karşılığı olarak devlet arazilerinin dağıtıldığı bu sistemde, “sipahi, gelir kaynağı olan köyde yaşar, aynı olarak ödenen ürün vergisi öşrü de kolayca toplayabilirdi. Böylece, asker mültezimin yerini alır, öşrü nakde çevirmenin sorumluluğunu da üstlenirdi (İnalçık, 2006, s.112).” Sorunsuz işleyen bir tımar sistemi sayesinde devlet tebaasından vergi toplamakta zorlanmadığı gibi aynı zamanda her zaman savaşa hazır bir orduya da sahip olmuştur.

“Sivil, askeri ve dini bürokrasi üyelerini padişaha sadık kılmaya (Heper, 1974, s.36)” yönelen dönemin noetik tabakalaştırma kararı, eğitim yoluyla hayata geçirilmiştir. Söz konusu kararın dini bürokrasi (ilmiye sınıfı) ile sivil ve askeri bürokrasi (kalemiye ile seyfiye sınıfı) açısından uygulanışı birbirinden farklıdır. Mektep ve mederese eğitiminden oluşan bir bütünlük içerisinde uygulanan dini eğitim aracılığıyla ilmiye sınıfının üretimi ve padişaha bağlılığı sağlanmaya çalışılmıştır. Sivil ve askeri bürokrasi açısından noetik tabakalaştırma kararının uygulanmasını sağlayan ise, devşirme sistemi olmuştur. Müslüman olmayan ailelerin küçük yaştaki çocukları devşirilmek suretiyle sivil ve askeri bürokrasinin insan gücü ihtiyacı karşılanmıştır. Devşirilen çocukların en yeteneklileri sarayda bulunan Enderun mektebinde yetiştirilerek sivil ve askeri bürokrasi için hazırlanmışlardır.²

Sonuç olarak, dönemin stratejik ve yasallaştırma kararları, padişahın dışında başka bir gruba kaynak aktarılmasına ve padişahın dışında siyasal bir güç odağının oluşmasına müsaade etmeyen tabakalaştırma kararları aracılığıyla hayata geçirilmiştir. Bu kararlarının uygulanması sonucunda ortaya çıkan toplumsal düzen, “girişimci orta sınıfların gelişmesi yolu ile (toplumun) temel bir değişim süreci içine girme olanağına set çekmiştir (Heper, 1974, s.43).” Ancak bir sonraki bölümde detaylandırılan sebeplere bağlı olarak 16. yüzyılın sonlarından itibaren bu düzenin devam ettirilmesinde ciddi sorunlarla karşılaşmıştır. Sorunları çözmeye yönelik olarak bazı kararlarda

² Enderun Mektebine gidemeyenler ise, Yeniçeri Ocağının ihtiyaçları için değerlendirilmiştir. (y.n.)

değişikliğe gidilmiş fakat kararlar arasındaki uyumsuzluk BYG'nin doğuşuyla sonuçlanacak süreci başlatmıştır.

2.2.2. Çözülme Süreci: Kaynakların Yetersizliği

Tarih kitaplarında Osmanlı Devleti'nin duraklama döneminin başlangıcı olarak kabul edilen 17. yüzyılın başlarından itibaren işler eskisi gibi yürümez olmuştur. Heper, bu durumu çözülmenin işaretleri olarak kabul etmekte ve o dönemde yaşanan iki temel gelişme üzerinde durmaktadır. Bunlardan ilki, batıda yaşanan gelişmelerdir. Coğrafi keşifler neticesinde yeni ticaret yolları ile yeni kıtaların keşfedilmesi, keşfedilen yeni kıtalardan getirilen değerli madenlerin Avrupa'da ilk sermaye birikimini sağlaması ve buna bağlı olarak "genel fiyat düzeyinde önemli ve uzun süreli bir artışın başlaması (Heper, 1974, s.45)" Batıda yaşanan gelişmeleri nitelendirmektedir. Bu gelişmelere bağlı olarak Osmanlı Devleti temel hammaddeleri ihraç eder hale gelmiş ve el sanatları gerileyerek çökmüştür. Öte yandan, bu dönemde askeri teknolojide sağlanan gelişmelere bağlı olarak düzenli ordu bulundurulması gereği ortaya çıkmış ve savaşlardan eskisi gibi ganimet elde edilememeye başlanmıştır. Bu iki gelişmenin sonucu ise, kaynak temininde yaşanan zorluklar şeklinde kendini göstermiştir.

Kaynak teminindeki sıkıntıyı aşmak amacıyla stratejik, yasallaştırma ve noetik tabakalaştırma kararlarında herhangi bir değişikliğe gidilmeden sadece nesnel tabakalaştırma kararında kritik bir değişikliğe gidilmiştir. Bu değişiklik ile birlikte "tumar sistemi ortadan kaldırılmış ve vergi toplama hakkı mültezim denen kişilere satılmaya başlamıştır (Heper, 1974, s.46)." Başka bir ifadeyle, tumar sistemi terkedilerek iltizam usulüne geçilmiştir.

İltizam usulü bir vergi toplama aracı olup, vergi toplama hakkının açık arttırma yoluyla hazineye en fazla gelir vaad eden kişilere satılmasıdır. Böylece, tumar sistemine nazaran daha hızlı bir şekilde hazinenin nakit ihtiyacı karşılanmış olmaktadır. Hazinenin nakit ihtiyacının karşılanması için alınan bu karar, "toplumun sosyo-ekonomik yapısını değiştirmiştir (Heper, 1974, s.46)." Buna göre, iltizam usulünün kabulüyle birlikte "işledikleri toprağı kaybeden yahut kendiliğinden terk eden reayanın bazısı, ayrıcalıkları geri alınan ve bu yüzden isyan eden eski tumar sahiplerinin etrafında toplanmışlar ve silahlanan bu gruplar merkeze karşı eylemde bulunmaya başlamışlardı(r) (Heper, 1974, s.48)." Bu süreç, ayanın ortaya çıkışını anlatmakta olup, merkeze karşı ayaklanan gruplar "çok geçmeden iltizam haklarının çoğunu ve eyaletlerde kontrolü ellerine geçirmişlerdir (Heper, 1974, s.48)." İltizam usulünün sosyo-ekonomik yapıda yol açtığı değişiklik Sened-i İttifak ile resmi anlamda kabul edilmiştir. Böylece, ayan siyasi güç sahibi bir aktör olarak ortaya çıkmış ve padişahın otoritesinin mutlaklığı sarsılmıştır. Heper bu durumun bürokrasi kurumuna yansımaları şu şekilde ifade etmektedir;

"Sened-i İttifakın konumuz açısından en önemli yönü, ayanın siyasi bakımdan güçlenmesi ve siyasi güç ve siyasi faaliyetlerin merkez ile mahalli sistem arasında bölünmesidir. Bu olgu, Padişahın ekonomik kaynaklar üzerindeki kontrolünü azaltmış ve giderek asker, sivil ve dini bürokrasiler Padişahı bağımsızlaştırmışlardır (Heper, 1974, s.49)."

Çözülme sürecini durdurmaya yönelik olarak nesnel tabakalaştırma kararında yapılan değişiklik siyasi ve ekonomik açıdan Avrupa karşısında yaşanmakta olan gerilemeyi durduramamıştır. Gerilemenin hızla çözülmeye doğru gitmesi Osmanlı Devletini stratejik karar değişikliğine götürmüştü ve bu değişiklik de BYG'yi doğurmuştur.

2.2.3. Çıkış Yolu: Kısmi Batılılaşma ve BYG'nin Doğuşu

'Kısmi Batılılaşma' olarak adlandırılan stratejik karar değişikliği, Osmanlı Devleti'nin Batı karşısındaki gerilemesini kabul ettiği ve bu gerilemeyi durdurmak adına Batıyı örnek alması

gerektiği yönündeki düşünce değişikliğinin ifadesidir. Batılılaşmanın 'kısmi' olarak adlandırılmasının nedeni ise, önceki dönemlerin yasallaştırma kararının terk edilmemesi, başka bir ifadeyle "İslami normların üstünlüğünden vazgeçilememesi (Heper, 1974, s.54)"dir. Kısmi Batılılaşma kavramının içerdiği dini normlarının etkinliğinin kırılmaması, "ikili bir kurumlaşma örüntüsüne yol açmıştır. Laik normlara dayanan kurumlar İslami normlara dayanan kurumların yerine değil, fakat yanında kurulmuştur (Heper, 1974, s.55)."

Eğitim ve hukuk alanında ağırlıklı olarak kendini gösteren ikili kurumlaşma örüntüsü, Altın Çağ'ın sadık kulları arasında BYG'nin doğuşuyla sonuçlanacak bir ayrışmayı beraberinde getirmiştir. Dini bürokrasi varlığını korurken, ikili kurumlaşma örüntüsüne yol açan gelişmelerin neticesinde sivil ve askeri bürokrasi Heper tarafından BYG olarak adlandırılan yapıya evrilmiştir. Bu dönemi niteleyen gelişmelerin başında bir yanda Batı tarzı eğitim veren okullar açılırken, diğer yandan da "İslam hukuku yanında, Batı modellerinden örnek alınan laik kanunnameler yürürlüğe kon(ması) (Heper, 1974, s.56)" gelmektedir. Böylece, dini bürokrasinin etkinliğinin kırılması amaçlanmıştır. Aynı dönemde padişahın otoritesini yeniden sağlamaya yönelik nesnel tabakalaştırma kararları da sivil ve askeri bürokrasinin lehine sonuçlar doğurmuştur. Ayanların etkisini kırmaya yönelik tedbirler ve yeniçeri ocağının kaldırılması, bu bağlamda yaşanan en önemli gelişmelerdir. Askeri ve sivil bürokrasinin konumunu güçlendiren bir diğer önemli gelişme ise, iltizam usulünün kaldırılarak vergi toplama işinin merkezi idarenin görev alanı içine alınmasıdır. Bununla birlikte, bürokrasinin devletin her noktasına nüfuz edebilmesinin önü açılmıştır.

Kısmi Batılılaşmanın gerekleri doğrultusunda hayata geçirilen nesnel ve noetik tabakalaştırma kararlarının ürünü olarak BYG'yi Batıdaki bürokrasi kurumundan farklı kılan yönü Heper tarafından şu şekilde açıklanmıştır;

"... tamamen padişaha bağlı ve tek işlevi, başkaları tarafından alınmış siyasi kararları uygulamak olan bir bürokrasi geliştirilmek istenmemiştir. Aksine, sivil bürokrasiden siyaset yapması beklenmiştir. Bu beklenti, Osmanlı-Türk bürokrasisine ait siyasal yaklaşımın 'siyasal tutumlar' kategorisinin, ilk defa ve açık seçik ortaya çıkmasına sebep oldu. Söz konusu siyasal tutum kategorisi, Osmanlı-Türk bürokrasisinin bürokratik yönetim geleneğinin temelini teşkil etti (Heper, 1974, s.61)."

Başka bir anlatımla, 'devlet nasıl kurtulur?' sorusu, BYG'nin cevap aradığı temel soru olmuş ve uğraş alanı da buna göre şekillenmiştir. Bu bağlamda, "yeni bürokratlar için 'temel reformları' etkin bir şekilde gerçekleştirmek, hükümet işlerini (teknik anlamında) verimli bir şekilde yürütmekten daha önemli olmuştur (Heper, 1974, s.65)." Dolayısıyla, verimlilik ölçütü daima ikinci planda kalmıştır.

BYG, I. Meşrutiyet dönemine kadar devlet yönetimindeki birincil konumunu devam ettirmiştir. Bu dönemde bürokratlar "bürokratik yönetim geleneğinin devamlılığını sağlamak için, kurumların, tek tek yöneticilerden daha önemli olduğu düşüncesini geliştirmişlerdir (Heper, 1974, s.69)." Sonuç olarak dönemin sonunda "bürokrasinin bağımsızlığını sağlayabilmek ve kendi modernleştirme programlarını gerçekleştirebilmek için otoriter bir devlet idaresi sistemi (Heper, 1974, s.71)" ortaya çıkmıştır.

II. Abdülhamid'in Meclis-i Mebusan'ı kapatmasıyla birlikte BYG devlet yönetimindeki birincil konumunu kaybetmiştir. Bunun nedeni ise, BYG'nin ortaya çıkışını sağlayan stratejik kararın bu dönemde terk edilmesidir. Yeni stratejik karar, "batılılaşmayı terketmek ve yerine 'İslam uygarlığını' getirmek (Heper, 1974, s.76)" olarak tespit edilmiştir. Ancak, stratejik karar değişikliği BYG'nin ortadan kalkması sonucunu doğurmamıştır. Bunu sağlayan da "eğitimin daha

da modernleştirilmiş olarak etken olmaya devam etmesi (Heper, 1974, s.75)” olmuştur. Eğitimin modernleştirilmiş olarak özellikle yükseköğretim kurumları düzeyinde varlığını sürdürmesi aynı zamanda II. Meşrutiyetin ilanına giden süreci de açıklamaktadır. Çünkü süreci başlatan ve sürükleyen kişiler Berkes’e göre, “eğitim yolu ile gelenekçiliğin çemberini kırmış kişilerdir (Berkes, 1964, s.329).” Genç Türklerin iktidarda olduğu 1908-1918 arası dönemde BYG’nin tam anlamıyla iktidarda olacağı “Cumhuriyetin ilk döneminin (1923-1950) bürokratik (fikri) temelleri atılmış ve bu temeller Cumhuriyet devrinde gelişmiş ve güçlenmiştir (Heper, 1974, s.75).”

2.2.4. Cumhuriyet Döneminde BYG

Heper, Cumhuriyet döneminde bürokrasi kurumunu iki dönem halinde incelemektedir. 1923-1950 arası dönem, BYG’nin mutlak iktidar yıllarıdır. 1950-1960 arası dönemde ise, BYG eleştirisini söyleminin merkezine yerleştirmiş bir siyasi hareket iktidar olmuştur. Bununla birlikte, BYG’nin etkisini tam anlamıyla kaybetmiş olduğu ileri sürülemez.

2.2.4.1. BYG’nin İktidar Yılları: 1923-1950

Milli Mücadele devam ederken bağımsızlığın kazanılmasının ardından kurulacak yeni düzenin hangi temeller üzerinde yükseleceğine dair önemli mesajlar verilmiştir. Bağımsızlık mücadelesi veren kadroların Batı tarzı laik eğitim almış kişiler oldukları ve düşünce dünyalarını etkileyen fikir akımları dikkate alındığında, stratejik karar düzeyinde radikal bir değişikliğin yaşanması kaçınılmaz bir sonuç olarak ortaya çıkmaktadır.

Kısmi Batılılaşma kararı her ne kadar Osmanlı Devleti’nin yıkılmasını engelleyememişse de Cumhuriyete güçlü bir BYG miras bırakmış ve bu zemin üzerinde yükselen yeni dönemin stratejik kararı, “Batı uygarlığını bütünü ile kabul etmek (Heper, 1974, s.90)” olmuştur. Stratejik karara uygun yasallaştırma kararı ise, “tam laikleşmeyi benimseme (Heper, 1974, s.92)” yönünde olmuş ve İslami normların etkisini ortadan kaldırmaya yönelik olarak Halifeliliğin kaldırılması, tekke ve zaviyelerin kapatılması gibi önemli adımlar atılmıştır. Bununla “tanzimattan beri ortaya çıkan ikili kurumlaşma örüntüsüne nihayet son verilmiştir (Heper, 1974, s.92).”

‘Hayatta en hakiki mürşit ilimdir’ sözü, toplumun değerler sisteminde dini normların yerini laik normların alması yönündeki yeni yasallaştırma kararına göndermede bulunmaktadır. Bu durum, “ümme fikrinin terkedilmesi ile toplumun ideallerini çizecek ve siyasal karar verme sürecine yön verecek yeni bir kavrama (Heper, 1974, s.94)” ihtiyacı beraberinde getirmiş ve milliyetçilik ile halkçılık ilkeleri bu ihtiyaca cevap vermiştir. Milliyetçilik ilkesi, “ümme fikri ile din ve devlet bütünlüğü ilkelerinin yerini alırken (Heper, 1974, s.93), halkçılık ilkesi ise milliyetçilik ideali etrafında sosyal bütünleşmeyi sağlayan bir araç olarak yorumlanmıştır (Heper, 1974, s.94).”

Yeni stratejik ve yasallaştırma kararını benimseyen grup, başta Atatürk olmak üzere Osmanlı döneminin askeri bürokrasisine mensuptur. Bu grubu besleyen diğer bir kaynak ise, İstanbul’un işgalinden sonra Ankara’ya geçen politikacılar olmuştur. “Siyasal felsefesi milliyetçilik, halkçılık ve bir ölçüde siyasal demokrasiye dayalı bu yeni elit, 1920’lerin başında Türk siyasal hayatında çok küçük bir grubu oluşturmakta (Heper, 1974, s.96)” ve bu grup tarafından “yeni stratejik ve yasallaştırma kararlarını benimsemiş bir bürokratik kadro, yeni devletin ilkeleri empoze edilerek yetiştirilmek istenmiştir (Heper, 1974, ss.104-105).” Mardin de bu amacı, “Cumhuriyet Türkiye’sinin modern kurumlarını yaratacak ve yaşatacak bir bürokratik orta sınıf yaratmak (Mardin, 1957, s.11)” olarak tarif etmiştir.

Yeni bir bürokratik kadronun yaratılmasına yönelik çabalar, dönemin noetik tabakalaştırma kararı hakkında bilgi vermektedir. Bu dönemde, kısa ve uzun vadeli olmak üzere iki önemli karar dikkati çekmektedir. Bunlardan kısa vadeli olanı, 1 Ekim 1922’de çıkarılan bir kanun ile tüm sivil

bürokrasi kadrolarının ilga edilmesi ve böylece her bir bakanlığa yeni düzenle uyumlu bir bürokratik kadro kurma imkanı sağlanmasıdır. Ancak, “sivil bürokrasi kadroları(nın) genellikle Batılılaşma programını uygulayacak durumda görülmemesi (Heper, 1974, s.104)” üzerine uzun vadeli bir karar alınmış ve eğitim yoluyla yeni bir kadronun yetiştirilmesine karar verilmiştir. Bu kararın uygulanmasında o dönemin yükseköğretim kurumları (başta Mülkiye ve Ankara Hukuk Mektebi olmak üzere) önemli roller üstlenmiş ve “bu kurumlarda eğitimin yeni stratejik ve yasallaştırma kararlarına uygun olmasına dikkat edilmiştir (Heper, 1974, s.107).” Bu tarz bir eğitimin sonucunda ise, “entelektüel bakımdan üstün, normatif-kuramsal (soyut) bir yaklaşıma sahip öğrenciler yetiştirilmiş (Heper, 1974, s.107)” ve bu da “emredici normlarla şekillenen bir bürokratik siyasal tutumun gelişmesine (Heper, 1974, s.107)” zemin hazırlamıştır. Bütün bu gelişmeler birlikte değerlendirildiğinde, bürokrasi kurumu açısından “teknik düzeyde verim konusu ikinci plana (Heper, 1974, s.112)” atılmıştır. Verimlilik temasının ikinci plana atılması, bürokratik kadro açısından siyaset yapma görevini ön plana çıkarmış ve bu durumun doğal sonucu olarak “1930’ların sonlarına doğru üst kademe bürokratlarını siyasal elitten ayırmak güçleşmiştir (Heper, 1974, s.110).” Dolayısıyla, siyasal hayatta etkin olma BYG’nin Osmanlı döneminde olduğu gibi Cumhuriyet dönemin için de ayırt edici özelliği olarak ortaya çıkmıştır.

Dönemin nesnel tabakalaştırma kararı için Atatürk’ün altı ilkesi arasında yer alan devletçilik ve bu ilke kapsamında hayata geçirilen uygulamalara bakılmalıdır. Bu uygulamalar bir yönüyle ekonominin yönetiminde BYG’yi etkin kılarak onun konumunun güçlenmesine yardımcı olurken, diğer bir yönüyle de 1950’deki iktidar değişikliği ile sonuçlanacak sürecin ortaya çıkış koşullarını hazırlamıştır. Devletçilik uygulamalarından esas olarak üç kesim yararlanmıştır. Bunlar, “İstanbul tüccarı, anadolu eşrafı ve toprak ağaları, milli mücadeleye katılan subaylardan sonradan ticarete atılanlar ile bir grup mebus ve yüksek bürokratlardır (Heper, 1974, s.117).” Bu gruplar devletçilik uygulamaları çıkarlarına dokunmadığı müddetçe herhangi bir muhalif tavır sergilemez iken, devletçilik uygulamalarının aleyhlerine işlemeye başladığı andan itibaren iktidarı elde etme yönünde birleşmeye başlamışlardır. Başka bir anlatımla, “savaş sonrası Türkiyesinde, memleketin sıkıntılı dönemlerinde palazlanan iki sınıf siyasal iktidarda tamamen söz sahibi olmaya hazır durumdaydı. Bunlar, ticaret burjuvazisi ile büyük toprak sahipleriydi (Eroğul, 1990, s.48)” ve bunlar Eroğul’a göre Demokrat Parti’nin toplumsal temelini oluşturmaktadır. Heper’in devletçilik uygulamalarından yarar sağlayanlar olarak tespit ettiği gruplar, Eroğul’un işaret ettiği üzere Demokrat Parti’nin toplumsal temelini oluşturmuş ve böylece ortaya çıkan yeni siyasal elit 1950 yılında iktidarı ele geçirmiştir.

2.2.4.2. Yeni Siyasal Elit ve BYG: 1950-1960

1950 yılında Demokrat Parti’nin iktidara gelmesiyle birlikte Cumhuriyetin kuruluşundan itibaren ilk defa BYG devlet yönetimindeki etkin konumunu kaybetmiştir. İktidara gelen yeni siyasal elit, devletçilik uygulamalarından çıkarları zedelenen gruplarca desteklendiği kadar katı laiklik uygulamalarını benimsemeyen kesimler tarafından da desteklenmiş ve esas itibarıyla kitlesel destek bu kesimler aracılığıyla sağlanmıştır. Heper’e göre yeni siyasal elit, “geleneksel siyasal-bürokratik elitin emredici ve durgun ‘devrimci’ ilkelerde somutlaşan batılılaşma anlayışını ve devletçilik ilkesi ile yaşatılmaya çalışılan ihtiyatlı ekonomi ve mali politikasını geniş ölçüde değiştirmeyi (Heper, 1974, s.123)” amaçlıyordu. Söz konusu amaç, yeni siyasal elitin BYG’ye karşı bir tepkisi olarak nitelendirilebilir ve literatürde bazı yazarlar¹ 1950 ve sonrasını bu yönüyle bir karşı devrim hareketinin başlangıcı olarak kabul etmektedir.

¹ Sina Akşin ve Çetin Yetkin bu yazarlar arasında zikredilebilir. (y.n.)

Önceki dönemin strateik ve yasallaştırma kararlarını dikkate almayan bir bakıma “yeni gelenekçi denebilecek bir tutum takınan (Heper, 1974, s.129)” yeni siyasal elit, BYG üzerinde etkili olmaya ve onu etkisiz kılmaya çalışmış ancak başarılı olamamıştır. Heper’e göre bu başarısızlığın arkasında yatan nedenler, “önceki dönemde geliştirilen normatif sistemin yerine konacak bir ilkeler bütünü geliştirilememesi, diğer taraftan da devletten özgür girişimci orta sınıfların yokluğu ile evvelki dönemin bürokratik elitinin esas itibarıyla yerlerinde kalması ve noetik tabakalaştırmanın aynı çizgide devam etmesi (Heper, 1974, s.130)”dır. Bu nedenlere bağlı olarak, 1950-1960 arası dönemde de BYG etkinliğini koruyabilmiş ve hiçbir zaman tam anlamıyla “uygulayıcı” konumuna indirgenememiştir.

BYG etkinliğini koruduğu gibi mevcut iktidarın Cumhuriyetin kuruluşunda gündeme gelen stratejik ve yasallaştırma kararlarını dikkate almayan tavırlarına karşı bir tepki içerisinde de olmuştur. Üniversite öğretim üyeleri tarafından yüksek sesle dile getirilen bu tepki, BYG tarafından da desteklenmiş ve bu durum 27 Mayıs 1960’a giden sürecin önünü açmıştır. BYG’nin tepkisi Karpat tarafından şu şekilde özetlenmektedir;

“Çoğunluğu Cumhuriyet rejimi altında yetiştirilmiş olan bu entellektüeller, Demokratların pragmatik politikalarına tepki gösteriyorlar ve sorunlara böyle yaklaşılmasını istemiyorlar. Görmek istedikleri siyasette vurgunun, muhakeme/akıl ögesine -derinliği olan eleştirel akıla- yapılması, böylelikle Türkiye’de siyasetin alamet-i farikası haline gelmekte olan duygusallık ve muhafazakârlığın bir kenara bırakılmasıdır. Bu ikinci tür yaklaşımın, sadece Türkiye’nin modern kurumlarını gerici güçlere, özellikle dini ve aşırı muhafazakârlara karşı korumaya yardım etmekle kalmayacağı ve aynı zamanda söz konusu modern kurumların daha da güçlenmesine katkıda bulunacağı düşünüüyordu. Bu fikirlerde modern Türkiye’yi yaratan düşünce yapısının izlerini farketmemek mümkün değildir (Karpat, 1959, s.451).”

3. Küçükömer: İşbirlikçi Bürokrasi

Küçükömer, Heper gibi spesifik olarak bürokrasi kurumunun Osmanlı-Türk Devleti’ndeki rolünü açıklamaya yönelik bir kuramsal çerçeve geliştirme çabası içerisinde olmamıştır. Küçükömer’in bürokrasi kurumuna ilişkin fikirleri, çalışmanın giriş bölümünde de vurgulandığı üzere daha farklı bir olguyu açıklamak üzere kaleme aldığı “Batılama: Düzenin Yabancılaşması” adlı eserinden derlenmiştir.

3.1. Kavramlar

Küçükömer, toplumsal ve siyasal değişimlerde üretim ilişkilerinin etkin olduğunu kabul etmekte ve bu kabule bağlı olarak da “siyasi, hukuki, askeri, dini vs. kurumların temele karşıt etkisine rağmen daha çok temele bağlı birer sonuç olduklarını (Küçükömer, 2007, s.16)” varsaymaktadır. Burada dile getirilen her iki kabul, Küçükömer’in düşünce dünyasını etkileyen kuramsal çerçeveye göndermede bulunmaktadır. Heper’in Weberyen yaklaşımının aksine Küçükömer çalışmalarında Marksist yaklaşımı benimsemiştir.

‘Hegemonya Paradoksu’, Küçükömer’in Osmanlı Devleti’ndeki gelişmeleri analiz ederken kullandığı önemli bir kavramdır. Osmanlı Devleti’nin topraklarının giderek genişlemesine bağlı olarak (bunu nicel büyüme olarak adlandırmaktadır) beraberinde nitel güçsüzlüğü getirdiğini ifade etmekte ve birbiriyle çelişen bu hali de ‘hegemonya paradoksu’ olarak tanımlamaktadır.

'*Bürokrasinin Beş Hali*' kavramlaştırması, Küçükömer tarafından Osmanlı-Türk devletinde "bürokratlara açık gibi gözükken yolları tespit etme (Küçükömer, 2007, s.84)" amacıyla kullanılmıştır. Buna göre bürokratlar,

"1- Ya üretim araçları sahiplerinin karşısına çıkar gözükürler, 2- Ya onların emrine girerek emekçilerin karşısına çıkarlar, 3- Ya da bir grup (yerli) üretim aracı sahibinin karşısına çıkarken diğer bir kısmının (yabancı sermayedarın) bilinçli, bilinçsiz emrine girebilirler. 4- Bürokrat grup, sadece devamlı garantisi olmayan artık ürün elde etmekle kalmaz. Üretim aracı sahibi olmaya, bu arada kapitalist olmaya başlar, 5- Kendisini, emekçi halk yığınları ile özdeş görmeye ya da onların yandaşı olmaya başlayan bürokrat, artık yukarıda belirtilmiş anlamda biri olmaktan çıkar (Küçükömer, 2007, s.84)."

Alıntıda yer alan tasnifte ilk üç alternatif "politik güç ile ekonomik güç arasındaki ilişkileri grup olarak anlamayanlar (Küçükömer, 2007, s.84)" için, son iki alternatif ise bu ilişkiyi grup olarak anlayanlar için kullanılmıştır.

Küçükömer, Osmanlı-Türk devletinin gelişim sürecini kapitalist düzene neden geçilemediği sorusu aracılığıyla analiz etmektedir. Bu soruya verilen cevaplar aynı zamanda bürokrasi kurumunun konumuna da ışık tutmaktadır.

3.2. Tarihi Kapanın Oluşumu

Osmanlı Devleti'nin kapitalist düzene geçememesinin Küçükömer'e göre, içsel ve dışsal olmak üzere iki sebebi vardır. Ancak, bu sebeplerden her biri farklı tarihsel dönemlerde diğerine nazaran daha etkili olmuş ve kapitalist düzene geçilmesini engellemiştir. Heper'in kavramsallaştırmasında '*kısmi batılılaşma*' kararının alındığı döneme denk düşen 19. yüzyıl başlarına kadar olan süre içerisinde kapitalist düzene geçilememesinde imparatorluğun içsel sebepleri etkili olmuştur. Bu başlık altında bahse konu içsel sebepler ve bu sebeplerin yol açtığı sonuçlar üzerinde durulmuştur.

Küçükömer'e göre, "elde edilen ürünlerin nasıl bölüşüldüğüne ve bu arada artan devlet giderleri ile bu bölüşüm arasındaki bağlantı, kapitalist öncesi Osmanlı üretim ilişkilerinden, kapitalist üretim ilişkilerine geçilmesine engel olan sürecin (Küçükömer, 2007, s.38)" anlaşılmasına yardımcı olmaktadır. Bu noktada artan devlet giderleri '*hegemonya paradoksu*' kavramı ile açıklanmaktadır. İmparatorluğun nicel anlamda büyümesi beraberinde nitel bir güçsüzlüğü de getirmişti. Çünkü "genişlemekte olan sınırları emniyet altına almak, nicel olarak daha da yayılmayı optimumu aşırı yolda kaçınılmaz kıldığından askerliğin büyük ölçüde üzerine oturduğu ekonomiye taşıyamacağı bir ağırlık yüklüyordu (Küçükömer, 2007, s.39)." Bu çerçevede, artan devlet giderlerinin nasıl karşılandığı sorusu önem kazanmaktadır. Bunun iç ve dış kaynakların arttırılması olmak üzere iki temel yolu bulunmaktadır. Sınırların genişletilemediği aksine sınırları korumak için sefer yapılan bir dönemde dış gelirlerin arttırılamaması karşılığında iç kaynaklara yönelinmiştir. Bunun için de "vergiler arttırıl(mış), vergi alma yolları değiştiril(miş) ve sık sık enflasyona başvurul(muştur) (Küçükömer, 2007, s.42)." Diğer bir deyişle, Küçükömer'in '*hegemonya paradoksu*' ile ifade ettiği durumun yarattığı sorunları çözmek amacıyla Heper'in yaklaşımına atıfla nesnel tabakalaştırma kararında değişikliğe gidilmiş ancak bu karar değişikliği sonuç vermediği gibi '*tarihi kapanın*' oluşumuna yol açmıştır.

Neticede, devletin artan giderlerinin karşılanmasında içsel kaynakların yetersizliği Küçükömer'in ifadesiyle, "imparatorluğun üretim güçlerinin gelişmesini durdur(an) hatta onları erit(en) tarihi objektif bir tuzağı ya da kapanı yarat(mıştır) (Küçükömer, 2007, s.44)." Bu kapan zamanla giderek daha da daralmış ve bu daralmada bürokrasinin "artık üründen aldığı dilimi kaybetmemek ya da onu arttırmak için...birbirleriyle rekabet halinde olmalarından doğan kişiliği, psikolojisi ve

yalnızlığı (Küçükömer, 2007, s.44)” da etkili olmuştur. Buradan Küçükömer’in bürokrasi kurumuna ilişkin önemli bir tespiti yakalanmaktadır. Buna göre, bürokrasiye girişin toplumun her katmanından gelenlere açık olması sayesinde devam ettirilen rekabet, bürokratların elde ettikleri artık ürünü daha fazla artık ürün elde etmek adına yatırıma dönüştürmelerinin önünü kapatmıştır. Başka bir anlatımla, ‘*bürokrasinin beş hali*’ kavramlaştırmasında ifade edilen dördüncü hale geçiş yapılamamış, girişimci bir orta sınıf ortaya çıkamamıştır.

Tarihi kapanın giderek daralması sonucunda kapitalist düzene geçişin koşulları yaratılmadığı gibi üretim araçlarının gelişmesinin giderek durmasına bağlı olarak bu durum, toplumda patlamalara yol açmıştır. Celali isyanları, Patrona Halil isyanı gibi isyanlar böyle bir okumada anlam kazanmaktadır. Üretim güçlerinin gerilemesinin yarattığı sıkıntının yanı sıra iltizam usulü, enflasyon gibi uygulamalarla devletin artan giderlerini karşılama durumunda kalan halk, tepkisini yönetime (bürokrasi kurumuna) yöneltmiş ve Küçükömer’e göre, Osmanlı-Türk toplumundaki temel ayrım olan ‘*Batıcı-laik bürokrat*’ ile ‘*Doğucu-İslamcı halk*’ arasındaki çekişmenin zemini oluşmuştur.

3.3. Emperyalizm ve Bürokrasinin Tarihi Rolü

Dışsal sebeplerin daha etkin olduğu bu dönem, 19. yüzyıl başlarına denk gelmektedir. İltizam usulünün doğal bir sonucu olarak beliren ayanla birlikte padişahın otoritesi sarsılırken, bir diğer yandan da tarihi kapanın daralması neticesinde üretim güçlerinin gelişme olanakları ortadan kalkmıştır. Böyle bir ortamda Küçükömer’e göre, Batı karşısındaki gerilemenin “batının bazı kurumlarını almakla mümkün ola(bileceği) sanıl(mıştır) (Küçükömer; 2007, s.53).” Heper’in BYG’nin doğuşuna kaynaklık etmesi bakımından önem atfettiği ve ‘*kısmi batılılaşma*’ olarak adlandırdığı bu dönem, Küçükömer’e göre dışsal sebepler irdelenmeden tam anlamıyla kavranamaz ve bürokrasinin rolü de açıklığa kavuşturulamaz.

19. yüzyıl ile birlikte Batı kapitalizmi yeni bir döneme girmiştir. Bu dönemi niteleyen gelişme ise, sanayi devrimidir. Kapitalizmin bu aşamasında büyük çaplı üretim için ham madde ihtiyacının karşılanması ve üretilen ürünlere pazar bulunması belirleyicilik kazanmıştır. İşte bu nokta Küçükömer açısından oldukça anlamlıdır, çünkü Osmanlı Devleti’ni kurtarmak için girişilen batılılaşma hareketleri ile kapitalist sistemin çıkarları birbirleriyle örtüşmektedir. Kendi ifadesiyle, “ayan ve bürokratların bazı Batı kurumlarını almak istemeleri, kapitalist sistemin isteklerine uyuyordu (Küçükömer, 2007, s.55).” Bu çerçevede, “bürokrat serveti için melce ve devamlı politik güç arar(ken), ayan ise fiili büyük toprak mülkiyetine hukuken de kavuşmaya çalışıyordu. Fakat bunların istedikleri üst yapı kurumları alınırsa, bu, Osmanlı kapısını kapitalizme ardına kadar açacaktı (Küçükömer, 2007, s.56).” 1839 yılında ilan edilen ve müsadereyi kaldıran, mal emniyeti getiren Tanzimat Fermanı böyle bir okumada anlam kazanmaktadır.

Küçükömer’e göre, Tanzimat Fermanı’ndan bir yıl önce 1838 yılında İngiltere ile imzalanan Balta Limanı Anlaşması da en az onun kadar önemlidir ve Batı kapitalizmine Osmanlı kapısını sonuna kadar açmıştır. Bu anlaşma ile yeddi vahit sistemi kaldırılmış ve İngiliz mallarına gümrük kapıları tam anlamıyla açılarak ülkedeki yerli üretim güçlerinin tasfiyesine giden süreç başlamıştır. Benzer anlaşmalar kısa bir süre içerisinde diğer Avrupa devletleriyle de imzalanmış ve çözülme süreci hızlanmıştır.

Osmanlı Devleti’nin çözülme sürecini durdurma amacıyla gündeme gelen batılılaşma adına yapılanlar, Batı kapitalizminin ihtiyaçlarını karşılar bir nitelikte olmaları nedeniyle çözülme sürecini hızlandırmıştır. Batılılaşma sürecinin mimarı konumunda bulunan bürokrasi ise “batının işbirlikçileri (Küçükömer, 2007, s.60)” konumuna düşmüştür.

Bürokrasinin üretim güçlerinin gelişmesini engelleyen statükocu tavrı 1960'lı yıllara kadar devam etmiştir. Cumhuriyetin kurulması da bu yapıda bir değişiklik yaratmamıştır çünkü cumhuriyeti kuran kadrolar da üretim ilişkilerine hiçbir şekilde dokunmamışlardır. Küçükömer, devletçilik uygulamalarını da dönemin kapitalist koşullarından bağımsız düşünmemekte ve devletçilik uygulamalarını “ilkel birikimin yolu (Küçükömer, 2007, s.94)” olarak görmektedir. Bürokrasinin bu hali, Küçükömer tarafından tasnif edilen ‘bürokrasinin beş hali’ kavramlaştırmasının üçüncüsüne tekabül etmektedir.

Netice itibarıyla, Küçükömer'in analizinde Osmanlı-Türk devletinde bürokrasi kurumunun konumu berraklaşmaktadır. Üretim güçlerinin gelişmesini engelleyen tavrı ile bir yandan statükocu olan bürokrasi kurumu, öte yandan da kapitalizmin çıkarlarına hizmet etmekten kurtulamamıştır.

4. Sonuç Yerine: Genel Değerlendirme

Osmanlı İmparatorluğunun 16. yüzyıldan 20. yüzyıla kadar olan zaman dilimi içerisindeki gelişim çizgisi incelediğinde, bu sürecin Batı toplumlarında modern devletin ortaya çıkış sürecinde yaşananlardan oldukça farklı olduğu anlaşılmaktadır. Heper de bu noktadan hareket ederek Batıda modern devletin yönetim aygıtı olarak ortaya çıkan bürokrasi kurumunu anlamak için geliştirilen kuramsal yaklaşımların, Osmanlı-Türk devletindeki bürokrasi kurumunu açıklamakta yetersiz kaldığını ileri sürmektedir. Bu düşünce, Heper'i Osmanlı-Türk devletindeki bürokrasi kurumunu anlamak için yeni bir yaklaşım geliştirmeye sevk etmiştir. Küçükömer de Heperle aynı noktadan hareket etmekte ve düşüncelerini bu farklılık üzerine temellendirmektedir.

Heper ve Küçükömer'in çıkış noktaları benzerlik göstermekle birlikte, ele aldıkları konuları incelemek için kullandıkları yöntem ve vardıkları sonuçlar birbirinden oldukça farklıdır. Küçükömer, üretim ilişkileri ve bu süreçte yaşanan değişimler üzerinden bir açıklama geliştirme çabası içerisinde. Heper ise, siyasal sistemin sosyo-ekonomik sisteme üstünlüğü varsayımı altında Küçükömer'in aksine üretim ilişkilerinin birinci derecede belirleyici olduğu düşüncesini taşımamaktadır. Söz konusu yöntemsel farklılığın da her iki bilim insanının benimsemiş oldukları düşünce sistemleri arasındaki farklılıktan ileri geldiği ifade edilebilir. Bu çerçevede, Heper'i Weberyana, Küçükömer'i de Marksist perspektif içinde değerlendirmek mümkündür.

Heper'e göre, Osmanlı-Türk devletinde bürokrasi kurumunu niteleyen en belirgin özellik, siyasal karar verme süreçlerinde sahip olduğu etkin roldür. Bu bağlamda, bürokrasi hiçbir zaman Batıdakine benzer tarzda uygulayıcı konumuna indirgenememiş aksine uygulamanın nasıl olması gerektiği konusunda söz sahibi olmuştur. Bu durum Heper'e göre, bilinçli bir tercihin sonucudur. Devletin gerilemesini durdurmak adına alınan ‘kısmi batılılaşma’ kararının bir sonucu olarak bürokrasiden siyaset yapması beklenmiştir. Ayanın etkisinin kırılmaya çalışıldığı, yeniçeri ocağının kaldırıldığı ve burjuvazinin olmadığı bir ortamda bürokrasinin siyaset sahnesinde yer alması bir bakıma tarihsel koşulların zorlaması olarak yorumlanabilir.

Modern devletin ortaya çıkış sürecinde Heper'e göre, din ve devlet ayrılığı tam anlamıyla gerçekleşmiş ve laik değerler dini değerler karşısında bir üstünlük elde etmiştir. Öte yandan, girişimci orta sınıfların güçlenmesine paralel olarak siyaset sahnesinde yer alma istekleri, doğru orantılı bir şekilde bürokrasinin konumunu sarsmış ve onu salt uygulayıcı konumuna itmiştir. Bu durum, Weber'in kavramsallaştırmasından da anlaşıldığı üzere, bürokrasi değerlendirmelerinin verimli-verimli olmama eksenini üzerinden yürütmesi sonucunu beraberinde getirmiştir. Osmanlı-Türk devletinde ise, girişimci orta sınıflar hiçbir zaman Batıdakine benzer tarzda öncü rol üstlenmemişler ve din ve devlet ayrılığı Cumhuriyet kurulana kadar hiçbir zaman tam anlamıyla

sağlanamamıştır. Osmanlı Devleti döneminde dini değerler, Cumhuriyet döneminde ise laik değerler hakim değer sistemi olarak kabul edilmiştir. Heper'e göre, her ikisinin de ortak özelliği statik ve emredici olmalarıdır. İki değer sistemi arasındaki çatışma '*ne olmalı*' sorusunun '*nedir ve nasıl*' sorularına nazaran öncelik kazanmasına ve bu durum da verimlilik temasının ikinci plana atılmasına yol açmıştır. Bu farklılığa dayanarak Heper, bürokrasi değerlendirmeleri için yeni bir öneride bulunmuştur. Buna göre, Osmanlı-Türk devletinde bürokrasinin rolü tartışmaları '*dürüst olma-dürüst olmama*' eksenini üzerinden yürütülebildiği takdirde anlamlı olabilir.

Eksenin dürüst olma halinin geçerli olduğu durumlar için bürokrasi '*gardiyan*', dürüst olmama halinin geçerli olduğu durumlar için de '*kast*' rolünü üstlenmektedir. Eksenin iki ucunu temsil eden bürokrasi tipleri birlikte var olmakla birlikte, dönemler itibarıyla biri diğerinin üzerinde üstünlük kurmaktadır. Bu bağlamda, bürokrasinin hangi rolü benimseyeceğine ilişkin tercihte siyasal iktidarla aynı fikre sahip olup olmadığı belirleyici olmaktadır. BYG'nin ortaya çıkış sürecinde batılılaşma kararının etkili olduğu dikkate alınır, bürokrasi "batılılaşma ve laikleşme amaçlarında siyasal sistem tarafından desteklediği zaman genellikle dürüstlük ve etkinlik ön plana geçmiş ve gardiyan rolü(nü) benimsemiştir (Heper, 1974, s.165)." Aksi durumlarda ise, bürokrasi kast rolünü üstlenmiştir.

Küçükömer'in Osmanlı-Türk devletinde bürokrasi kurumunun rolü ile ilgili olarak ortaya koyduğu düşünce, Marksist perspektifin bürokrasiye ilişkin yaklaşımı ile paralellik göstermektedir. Küçükömer'e göre, Heper'in BYG'nin ortaya çıktığı dönem olarak tarif ettiği 19. yüzyılın ilk yarısından itibaren bürokrasi, kapitalizmin çıkarlarına hizmet eder tarzda bir işleve sahiptir. Bu anlamda, işbirlikçi bir rol üstlenmiştir ve bu durum esas itibarıyla bilinçsizce yapılan bir tercihin sonucudur. Dolayısıyla, bilinçlendirilmeli ve '*bürokrasinin beş hali*'nde ifade edilen son hale, yani emekçi halk kitlelerinin yanında yer almasını sağlayacak bilinç düzeyine kavuşturulmalıdır. Normatif bir tutuma işaret eden bu yön, Küçükömer'i Heper'den ayırmaktadır. Çünkü Heper hiçbir şekilde '*nasıl olmalı*' sorusuna cevap aramamakta, sadece '*nedir*' sorusunun peşinde koşmaktadır. Oysa Küçükömer de '*nasıl bir bürokrasi*' sorusunun cevabı da aranmaktadır.

Netice itibarıyla, Osmanlı-Türk devletinde bürokrasi kurumunun rolü üzerine yapılan tüm açıklamalar, bürokrasinin söz konusu süreç içerisindeki yönlendirici ve dönüştürücü rolüne işaret etmektedir. Yokluğunun nedenleri üzerine farklı gerekçeler ileri sürülse de girişimci orta sınıfların başka bir ifadeyle burjuvazinin yokluğu bu sonucu doğurmuştur. Bürokrasi her ne kadar burjuvazinin oluşması adına gerekli altyapı koşullarını sağlamış olsa da aynı zamanda ortaya çıkan burjuvazinin kendi dünya görüşüne bağlı kalmasını talep etmiştir. Bu talep, Heper'in kast ve gardiyan bürokrasi ayırımına temel kazandırırken, burjuvazinin oluşması için gayret gösteren yönüyle işbirlikçi niteliğine ilişkin açıklamalara da argüman sunmuştur. Bununla birlikte, etkinliğinde geçmişe nazaran gerilemeler olsa da Türkiye'deki haliyle bürokrasinin hala Batı tarzı bir yapıya kavuşmuş olduğu söylenemez ve bundan dolayı da Türkiye üzerine çalışanların bağımsız değişken olarak ele almaları gereken bir olgu özelliğini taşımaya devam etmektedir.

Kaynakça

- Akın, O. (2009), "Bürokrasi Yaklaşımları Açısından Weber ve Mises", *Mülkiye Dergisi*, C. Xxxııı, S.264, S.101-129.
- Berkes, N. (1964), *The Development of Secularism in Turkey*, Montreal, McGill University Press.
- Dursun, D.(1992), "Bürokrasi Teorisi ve Yönetim", *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, S.37-38, S.133-150.

- Eisenstadt, S.N. (1964), "Social Change, Differentiation and Evolution", *American Sociological Review*, S.375-386.
- Eroğul, C. (1990), *Demokrat Parti Tarihi ve İdeolojisi*, Ankara, İmge Yayınları.
- Heper, M. (1974), *Bürokratik Yönetim Geleneği*, Ankara, Odtü İdari İlimler Fakültesi Yayını.
- Heper, M. (2006), *Türkiye'de Devlet Geleneği*, (Çev. Nalan Soyarık), İstanbul, Doğu Batı Yayınları.
- İnalçık, H. (2006), *Osmanlı İmparatorluğu Klasik Çağ (1300-1600)*, (Çev. Ruşen Sezer), İstanbul, Yapı Kredi Yayınları.
- Karpat, K. (1959), *Turkey's Politics: The Transition to a Multi-Party System*, New Jersey, Princeton University Press.
- Küçükömer, İ. (2007), *"Batılama" Düzenin Yabancılaşması*, İstanbul, Bağlam Yayınları.
- Mardin, Ş. (1957), "Türkiye'de Orta Sınıfların Üç Devri", *Forum*, Cilt 6, Sayı 58, S.11-12.
- Seve, L.(?), "Sınıf Mücadelesi ve Hegel Diyalektiğinin Marksist Görüşle Ayakları Üstüne Oturtulması", (Çev. Mehmet Tim),
[Http://Www.Birikimdergisi.Com/İmages/Userfiles/İmages/Spot/70/12/Sinif_Mucadelesi_Ve_Hegel_Diyalektiginin_Marksist_Gorusle_Ayaklari_Ustune_Oturtulmasi_Lucien_Seve.Pdf](http://www.Birikimdergisi.Com/İmages/Userfiles/İmages/Spot/70/12/Sinif_Mucadelesi_Ve_Hegel_Diyalektiginin_Marksist_Gorusle_Ayaklari_Ustune_Oturtulmasi_Lucien_Seve.Pdf) (05.10.2016).
- Şaylan, G. (1974), *Türkiye'de Kapitalizm Bürokrasi ve Siyasal İdeoloji*, Ankara, Todaie Yayınları.
- Şaylan, G. (1995), *Değişim Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi*, Ankara, İmge Yayınları.