

*METİN HEPER*

**BÜROKRATİK YÖNETİM GELENEĞİ**, Ankara 1974, ODTÜ Geliştirme Vakfı ve İletişim A.Ş. 202 S.

### **Eser ve Yazar Hakkında**

Orta öğrenimini İngiltere ve Türkiye’de tamamlayan Metin Heper, 1963 yılında İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi’ni bitirmiştir. Heper, 1968 ve 1971 yıllarında Amerika Birleşik Devletleri’nde, Syracuse Üniversitesi’nden master ve doktora dereceleri almış, 1975 yılında doçent ve 1985 yılında profesör olmuştur. Türkiye’de akademik hayatını ODTÜ, Boğaziçi Üniversitesi, Koç Üniversitesi ve Bilkent Üniversitesi’nde sürdürmüştür. Akademik hayatına Bilkent Üniversitesi’nde devam eden yazar, Bilkent Üniversitesi’nde Türkiye’nin Siyasal Hayatı ve Tarihi Merkezi’nin ve Siyaset Bilimi Bölümü’nün başkanı ve İktisadi, İdari ve Sosyal Bilimler Fakültesi’nin dekanlığı görevlerini sürdürmektedir. Heper Türkiye Bilimler Akademisi kurucu üyesidir.<sup>1</sup>

Bürokratik Yönetim Geleneği Heper’in 1970 yılında Syracuse Üniversitesi’nde kabul edilmiş doktora tezinin geliştirilmiş şeklidir. Kitap 1974 yılında ODTÜ İdari İlimler Fakültesi yayını olarak (Yayın No:23) basılmıştır.

### **Bürokratik Yönetim Geleneği**

Heper’e göre Batı’yla erken ilişkiye girmiş olan ve siyasal bağımsızlıklarını korumuş olan Osmanlı İmparatorluğu ve Türkiye Cumhuriyeti’ndeki bürokratik gelişim kendine özgüdür. Bu bürokratik değişim ve dönüşümü mevcut bürokrasi kuramlarıyla açıklamak güçtür. Yazar bu çalışmasının ampirik olmadığını, ancak ikincil kaynaklardan yararlanarak yeni bir kuramsal çerçeve çizerek, Türk bürokrasi geleneğini açıklamayı amaçladığını belirtmektedir.

Osmanlı Türk bürokrasisinde sivil bürokrasi 19. Yüzyıl’ın ikinci yarısından sonra yer almaya başlar. Ancak dini ve askeri bürokrasi ile birlikte geniş bir kamu bürokrasisinden bahsedildiğinde, Osmanlı-Türk Devleti Tarihi Bürokratik İmparatorluklar kategorisine dahil edilebilir. Osmanlı Türk devletinde bürokrasi siyasal hayatta, daima önemli olmuş ve modernleşme sürecine yön vermiştir. Sivil bürokrasi Cumhuriyet döneminde siyasal etkinliğinin zirvesine çıkmış ve siyasal bir kurum olarak etkileri günümüze kadar gelmiştir. Türkiye’de siyasal sisteminin bürokratik kanadı ve özellikle bürokratik entelektüel elit, uygulayıcılıktan çıkarak, siyasal çıkarları da savunan bir kesim haline gelmiştir. Osmanlı devletindeki bürokratik gelişimde siyasal kurumlar ile bürokrasinin gelişimi arasında bir uyumsuzluk vardır. Yapısal ve işlevsel olarak farklılaşmış bir kurumlaşmaya gidilmiş, ancak bu kurumlarda görev alacak bürokratlar, kurumların örüntülerine uygun rolleri benimsememiş, uygun tutum ve davranışları kazanamamıştır. Başka bir deyişle bürokraside normatif gelişim eksiktir. Yani özsel olarak, benimsenen bürokratik davranış kriterleri, biçimsel olarak benimsenememiş ve patrimoniyal Osmanlı muhafazakâr kast bürokrasisi Cumhuriyet döneminde de devam etmiştir. Heper eserinin 2. bölümünden başlayarak Türk bürokrasi geleneğinin gelişimini tarihsel dönemler halinde ele almış, Osmanlı İmparatorluğu’nun kuruluşundan 19. yüzyıla kadar geçen ve Avrupa etkisinin zayıf olduğu ilk altı yüzyılı tek bir dönem olarak incelemiştir. Daha sonra Avrupa etkileriyle III. Selim’den sonra Osmanlı’da kuvvetlenen bürokrasiyi, III. Selim dönemi - I. Meşrutiyet arası (1789-1876), Osmanlı devletinin son dönemi olarak iki ayrı bölümde analiz etmiştir. Heper, 20. Yüzyılda çağdaş Türk bürokratik geleneğinin geçirdiği ikinci köklü dönüşümü ise

Cumhuriyetin erken dönemi (1919-1950) ve 1950 sonrası olarak eserinin son iki bölümünde tahlil etmiştir.

## **II. bölüm: 19. Yüzyıla Kadar Osmanlı İmparatorluğu'nun Siyasal-Bürokratik Kurumlaşma Biçimi**

Osmanlı devlet geleneği başlangıçta hem İslam düşünce geleneğinden, hem de İslami olmayan unsurlardan etkilenmiştir. Birinci derecede akıncı/askeri yapısını Moğol-Eski Türk kaynaklardan alan Osmanlı devleti, Selçuk mirasıyla da İslam'ın yayıcısı konumundadır. Askeri örgüt ve merkezîyetçi devlet yapısında Bizans etkileri olduğunu savunan görüşler de mevcuttur. İslami gelenekler Fatih döneminde dahi padişah idaresinin üstüne çıkmamış, ancak Sultan Süleyman'ın döneminin (1560'lar) sonlarına doğru İslami etkiler zirveye ulaşmıştır. Bu tarihten sonra bürokraside önceden kalan ve İslamiyet öncesine ait olan gelenekler ancak dine uyduğu sürece varlık göstermişlerdir. Bu dönemde Padişaha sadık sivil, askeri ve dini bir bürokrasi kurulmuştur. Bürokratlar siyasi ve sosyo-ekonomik birikim olarak zayıftır. Dini bürokratlar Müslüman ve medrese mezunu, sivil ve askeri bürokratlar ise gayrimüslimdir. Bunların toplumla bağları kesilmiştir. Böylece hepsinin Padişaha tamamen bağlı olması amaçlanmıştır. Bu nedenle İmparatorlukta merkezdeki sivil ve askeri bürokratlara kapıkulları denilmiştir. Alınan esirlerden devşirilen oğlan çocukları Enderun'da eğitilip, sivil bürokrat olarak yetiştirilmiştir. Enderun'a alınmayanlar ise yeteneklerine göre askeri bürokrasiye hazırlanmıştır.

Heper'e göre Osmanlı'daki erken dönem bürokrasisi kalemiye (dini ve sivil bürokrasi) ve seyfiye sınıfı (askeri bürokrasi) olmak üzere iki sınıftır. Osmanlı devletin 16. yüzyıldan sonra başlayan duraklama ve çözülme dönemi Padişah otoritesinin zayıflamasına ve bürokrasinin bağımsız siyasal yaklaşımlar geliştirmeye başlamasına neden olmuştur. İltizam sistemine geçilmesiyle vergi toplamının özelleştirilmesi, halkın yükünü artırmış, mülkiyet ayan ve mahalli eşrafa aşamalı olarak geçmiştir. Sened-i İttifak'a varan bir süreçte; ayan sınıfı kontrolü ele almış ve Padişah/merkezi otorite zayıflayarak bir tür feodal yapıya geçmiştir. Bu Ademi-merkezîyetçi güç kayması, Padişah'ın etkinliğinin bir kısmının bürokrasiye kaymasına neden olmuştur. Yeniçerilik kurumu da zayıflamış ve lonca örgütleri haline dönüşmüştür.

## **III. Bölüm: Bürokratik Yönetim Geleneğinin İlk Görüntüleri (III Selim- I. Meşrutiyet)**

Heper çağdaş bürokrasi bilgisinin Avrupa'dan transfer edilmeye başladığı ve ilk eğitilmiş bürokratların Osmanlı devletinde görev almaya başladığı bürokratik yönetim geleneğinin başlangıç dönemi olarak ele almıştır. Yazar bu dönemi Fransız Devrimi, Tanzimat'ın ilanı ve I. Meşrutiyet ilanı tarihlerini referans alarak iki tarih aralığında incelemiştir.

### **1. Oligarşiden- Aydınlıkçı Mutlakiyete (1789-1839)**

Bu dönemde iki yüzyıl önce başlamış olan çözülme sürecini durdurma çabaları başlamıştır. Avrupa'nın üstünlüğü kısmen kabul edilmiş, eski yapıyı yeniden düzenlemek yerine bazı tekniklerin ve kurumların Avrupa'dan alınması fikri doğmuştur. Heper bu stratejiyi kısmi bir batılılaşma olarak görmektedir. Askeri ve sivil bürokrasinin modernleştirilmeye başlamasına rağmen, dini bürokrasinin egemenliği sürmektedir.

Özellikle hukuk ve eğitim alanlarında Batı normlarına sahip kurumlar, İslami normlara dayanan kurumların yerine değil, yanına kurulmuştur. Sivil bürokrasi yavaş da olsa dini bürokrasinin etkinliğini azaltmaya başlamıştır. Asker ve sivil bürokratlar laik bir ders programı ile eğitime başlanmıştır.

Bu dönemin bir diğer özelliği de özellikle Fransa'ya eğitim için gönderilen bir kuşaktan bürokrat yetiştirme çabasıdır. Ancak maliye ve ekonomi öğrenmeye giden öğrenciler bilgileri ile Osmanlı sosyo-ekonomik yapısı arasında ilişki kuramamışlar, edebiyat gibi başka alanlara yönelmişlerdir. Özellikle II Mahmut döneminde, bürokraside yaşanan değişim karşılığını şeriatla bulamayacağı için, ussal yasalar çıkarılmaya, kodifikasyonla çelişen hukuk kuralları düzenlenmeye ve bakanlar üstü kurullarla yasama yapılmaya başlanmıştır. İlimin- maarife, alimin-mütefennine dönüşümü ile eğitim reformları hızlanmıştır. Önceki dönemlerde neredeyse feodal hale gelmiş taşra idaresi Padişahların ekonomik kaynaklar üzerindeki kontrolünü zayıflatmış olduğundan, 1812 Rusya Savaşı'ndan sonra ayan sistemi zor kullanılarak dağıtılmış. 1831'de iltizam sistemi sonlandırılmış ve maaşlı devlet memurları yerel idarelere verilmiştir. Vergi toplama işi memurlara (muhasıllara) verilerek, ekonomik kaynaklar kontrol altına alınmıştır.

Ayanın bastırılmasından sonra Yeniçeri örgütü kaldırılarak, örgütün desteklediği dini bürokrasi zayıflatılmış ve bu grupların kontrolündeki önemli bir ekonomik güç olan vakıflar sivil bürokrasiye devredilmiştir. Askeri alandaki üniforma, örgüt, talim, eğitim gibi aktarmalardan sonra; diplomatik heyetten, diplomatik misyon kurulmasına doğru bir dış politika modeli de geliştirilmiştir. Önceleri gayrimüslim tercümanlarla diplomasi yürütülürken 1833 yılında Tercüme Odası kurulmuştur. Padişah II. Mahmut ve ardılları döneminde ise Mektebi Maarifi Adliye, Darülmaarif, Mektebi Eklam, Mektebi Fünun-u Mülkiye ve Paris'te Mekteb-i Osmani gibi okullar meşhur Galatasaray Lisesi (Mektebi Sultani) ve Mektebi Mülkiye ile birlikte sivil bürokrat yetiştirmeye başlamıştır.

Laik eğitime yavaş yavaş geçişle bu okullarda, tanınmış ailelerin çocukları yetişmeye ve elitlik durumlarına göre resmi görev almaya başlamaları ile seçkin bürokrat bir tabaka oluşmaya başlamıştır. Ancak bu dönemlerde en önemli bürokrat olma kriteri eğitim olmuş, eğitilmiş kimseler sosyo-ekonomik kökenlerinden bağımsız olarak bürokraside yükselmeye başlamışlardır.

Heper bu dönemle ilgili özetle; Osmanlı – Türk evrimin ilk kurumlaşma örüntüleri olarak önce patrimoniyal bir yapıyı, sonra o düzenin bir tür feodalizme doğru çözüldüğü görülmektedir. Çözülme sureti boyunca hurafe yönü ağır basan İslam gelenekleri dini olmayan gelenekleri etkilemişlerdir. Bu ikinci tür gelenekler de yozlaşarak bir baskı aracı olmuşlardır. Nesnel tabakalaştırma kararları üzerinde kontrolü kaybeden padişahlar noetik tabakalaştırma kararlarını da etkileyememişlerdir. Devletten bağımsız ve kendi normlarını kabul ettirebilecek güçlü girişimci orta sınıfların da gelişememiş olması nedeni ile asker, sivil ve dini bürokrasiler ilk kurumlaşma örüntüsüne ters düşecek siyasal yaklaşımlar benimseyebilmişlerdir.

Sivil bürokrasi ilk kurumlaşma aşamasında idare edenler grubu içinde görece olarak önemsiz bir yere sahiptir. Çözülme süreci boyunca askeri yenilgilerin sonucu olarak önemi artmıştır. Ancak yeni gelenekçilik şeklinde beliren bir stratejik karar ve yeniliğe gittikçe kapanan bir uygulamayla da pozitif devlet çizgisinde bir bürokratik norm düzeni geliştirilememiştir. Bu tür bir normatif düzen, Batı ile gerçek ilintilerin başladığı on dokuzuncu yüzyılın ilk yarısında gerçekleştirilebilecektir. Söz konusu normatif düzenin ortaya çıkmaya başlaması ile Osmanlı- Türk devletinin dengesiz bürokratik gelişimi belirmeye başlayacak ve bürokratik yönetim geleneğinin ilk tohumları atılacaktır.

## 1. Eski Osmanlılar Dönemi 1839-1876

Bu dönemde artık eğitim almış özellikle maliye ve diplomasi konusunda ustalaşmış olan orta sınıf Padişah'tan çok devlete bağlıydı ve kendilerini vazgeçilmez görüyorlardı. Bu grubu Heper, 'Eski Osmanlılar' olarak adlandırmaktadırlar. Yabancı ülkelerin desteğini alan bu bürokratlar, laik örüntülü bir kurumsallaşma taraftarı olmuşlar, merkezi otoriteyi savunmuş ancak Padişah müdahalesine karşı siyasal bağımsızlığı savunmuşlardır. Otoriter devleti kendi modernleştirme programları için desteklemişlerdir. Abdülmecit tarafından desteklenmiş, kontrolcü ve mutlakiyetçi Abdülaziz döneminde Padişahla araları açılmış ancak varlıkları devam etmiştir. Eski Osmanlılara iki tepki ortaya çıkmıştır: Liberal Tepki, Dinsel Tepki. Batılılaşmayı gavurlaşma olarak gren ve Tanzimat'ın azınlık haklarına hizmet ettiğini düşünen dindar topluluklar ve Genç Osmanlılar.

Bürokratik yönetim geleneğinin ana hatlarının geliştiği 1789-1876 dönemi Osmanlı – Türk bürokrasisinin evriminde çok önemli bir yere sahiptir. Bir taraftan Batı'nın üstünlüğü kabul edilmiş, öte yandan geleneksel – dini adalet kavramı yeniden yorumlanmıştır. Adalet, artık tutucu bir biçimde statükoyu sürdürmek anlamında anlaşılmamış, aksine İslami geleneklerin çerçevesi dışındaki alanın dışında laik kriterler ile yasama faaliyetinin temelini teşkil etmiştir.

Laik alanda, Osmanlı-Türk bürokrasisinin siyasal yaklaşımının siyasal tutum ve siyasal düşünüş biçiminde beliren iki ana eksenini geliştirmiştir. Bu yaklaşım, ikili bir kurumsallaşma çerçevesinde ve laik kriterlere dayanan, kanunlar aracılığı ile ortaya çıkmıştır. Yeni bir tür bürokratik elit doğmuş ve bu bürokratların ayırıcı nitelikleri, eğitim olmuştur. Bu yeni elit, laik siyasetlerini siyasal hayatta egemen kılabilmek için sivil bürokrasinin siyasal sistem içinde bağımsızlığını sağlamaya çalışmışlardır. Söz konusu bağımsızlığın sağlanabilmesi ölçüsünde sivil bürokrasi siyaset uygulayıcısı olmaktan çok siyaset yapma özelliği ağır basan bir kurum haline gelmiştir. Bürokratik yönetim geleneğinin ilk görüntüleri, bu bürokratik tutumun sonucu olarak ortaya çıkmıştır.

## IV. Bölüm: Yeni Gelenekçilik ve Bürokratik Tepki

Heper, II. Abdülhamit Dönemi'ni bürokrasinin yönetimle önce çatışıp, sonra yükselişe geçtiği ve sınıflaştığı önemli bir dönem olarak analiz etmiştir. Bu dönemde merkezi otorite Batılılaşma'nın terk edilerek İslam Uygarlığının referans alınmasını benimsemiştir. Eski Osmanlıların laik ve Genç Osmanlıların, liberal özlemleri reddedilmiştir. Dini bürokrasi yükselişe geçmiş, din kurumları öncelenmiştir. Levanten bir sivil bürokrasi oluşmaya başlamıştır. Heper'e göre, Batılı fikirlerin sivil ve askeri bürokrasiye yansımaması ve muhalefetin bastırılması için totaliter yöntemler benimsenmiştir. Yönetime tepki olarak gelişen Genç Türk hareketinin de etkisiyle temelde dinsel olan bir yasallaştırma kararı çerçevesinin olanağı ölçüsünde laikleşme sürecine hız kazandırılmıştır. Asker ve sivil bürokrasiler, özellikle birincisi, bürokratik yönetim geleneğinin canlandırılması ve devam ettirilmesinde önemli rol oynadılar. Ancak eğitimdeki laikleşmenin tasfiye edilmemiş olması askeri bürokrasinin güçlenmesi ile birlikte devletin o dönemdeki resmi ideolojisi olan Panislamizm gerilemeye başlamıştır. Devletin 1911 yılından sonra savaş halinde olması, Almanya ittifakının da etkisi ile laik tutumlu Askeri bürokrasi yönetiminde hâkim olmuştur.

Genç Türk hareketi Aydınlikçı mutlakiyeti benimsemiş ve kendi içinden birçok entelektüel çıkarmıştır. Düşünce trafiğinin yoğun olduğu bu dönemde Ahmet Rıza halkın eğitilmesini, doğal hukuk kurulmasını, Abdullah Cevdet ise halkın hem fikiri, hem ahlaki

olarak eğitilmesi gerektiğini savunmuştur. Cumhuriyet dönemine kadar sıçrayacak bu dönemin bürokrasi anlayışında halk değil entelektüel ve rasyonel kriterler öne çıkmıştır.

Birinci Dünya Savaşından sonra Genç Türk hükümetleri düştüler. İtilafçı İstanbul hükümetleri, bir ölçüde yeni gelenekçiliği benimsedi. Askeri bürokrasi ise Anadolu'nun bozkırlarında bürokratik yönetim geleneğini sürdürdü. Kurtuluş savaşından sonra hükümet bir süre askeri- siyasal grupların elinde kaldı. Daha sonra siyasal hayat bürokratlaştı. Bir yandan sivil bürokrasi önem kazandı, öte yandan da bürokratik yönetim geleneği daha bir güçlendi.

## **V. Bölüm: Bürokratik Yönetim Geleneğinin Perçinlenmesi (Cumhuriyet'in Kuruluşu ve Devletçi Güçlü Bürokrasi 1919- 1950)**

Cumhuriyetin kuruluş dönemi ile ilgili değerlendirmesinde Heper, Kurtuluş Savaşı'nı kazanan kadro öncülüğünde askeri bürokrasinin öncü rol oynadığını, sonra bu rolün siyasal hayatın sivilleştirildiği CHP'ye devredildiğini belirtmektedir. Böylece İsmet İnönü öncülüğünde güçlenen bürokrasi 1930'lardan sonra iyice güçlenmiş, milliyetçilik ve halkçılık doktrinleri ile devrimlerin devamlılığı amaçlanmış ve bürokrasinin egemenliği perçinlenmiştir. Ancak bu dönemde bürokrasiye elitizm hakim olmuş, çünkü önce bürokrasi sonra halk kitleleri aydınlanacaktır. Böylece Genç Cumhuriyetin strateji ve yasalaştırmalarını benimseyen siyasal bir elit; kurucu kadrolar arasından, muhaliflerin iknasıyla ve gerekirse tasfiyesi ile titizlikle oluşturulmuştur. İstanbul'da Anadolu hareketine karşı bürokratların bir kısmı tasfiye edilmiş, bir kısmı ise istihdam edilerek bağlılıkları sağlanmaya çalışılmıştır.

Yeni devletin kurumları bir bürokrasi orta sınıfı tarafından yaratılıp yaşatılmış ve bürokratik bir devlet kurulmuştur. Bu bürokratları yetiştirecek üniversiteler Ankara'ya taşınmış veya Ankara'da kurulmuştur. İnönü'nün temkinli ve tutucu yapısının etkisiyle yeni bürokratik aygıt statikleşmeye başlamış, devrimler hızını azaltmış veya tamamlanmış, bürokratik yapı Mustafa Kemal Atatürk'ün karizmasının dahi önüne geçmiştir. İşe almada sadakat liyakatin önüne geçmiştir. Birinci Cumhuriyet'in ilk döneminde (1923-50) bürokratik yönetim geleneği, bir avuç siyasal – askeri elit tarafından canlandırılmıştır. Bunu takiben, önce siyasal daha sonra da sivil bürokratik elit bu geleneğe sahip çıkmıştır.

Heper'e göre dönemin bürokratik yönetim geleneği, milliyetçilik, halkçılık ve laiklik ilkeleri üzerine kurulmuştur. Söz konusu normlar, temelde toplumda yeni grupların ortaya çıkması, bu grupların kendi normlarını geliştirmeleri ve siyasal hayata empoze etmeleri biçiminde geliştirmemişlerdir. Aksine, kurumsal- normatif biçimde bir noetik tabakalaştırma ile bürokratik elite empoze ettirilen bu normlar emdirici nitelikte olmuştur. Öte yandan, söz konusu normların empoze edilmeye çalışıldığı "elit" in toplumdaki sosyo-ekonomik statüsünü pekiştirmeye yönelmiş nesnel tabakalaştırma kararları, sonradan bürokratik yönetim geleneğinin karşısına çıkacak grupların güçlenmesine yol açmıştır. Kısaca bu dönemin sonlarında ayan eşrafı ile bürokrasi arasındaki ilişkiler bozulmuş; İstanbul tüccarları, büyük toprak sahipleri, sermaye sahibi olan bazı mebus ve bürokratların yer aldığı muhalif gruplar 1940'ların artan baskıcı politikalarına rağmen özellikle ekonomik çıkarları devletçilikten zarar gördükçe muhalefetlerini artırmışlardır.

## **VI. Bölüm : Bürokratik Yönetim Geleneğinin Güç Yılları**

Heper çok partili rejime geçiş dönemini Osmanlı-Türk devleti evriminde ilk kez bürokratik elit dışından yeni grupların, liberal entelijiyansanın da işbirliği ile 1950'de

iktidara geldikleri bir dönem olarak değerlendirmektedir. Liberal entelektüellerin yanı sıra sermaye sahibi ayan-eşraf ve tüccarlardan oluşan bir oligarşik yapı ortaya çıkmıştır. Ayan ve eşrafın muhalefeti CHP'nin toprak reformu tasarısına kadar dayanır. Bu gruplar kapitalist bir birikim peşinde koşarken, topluma gelenekselciliği ve İslam'ı koruma görüntüsü vermişlerdir. Halkın sosyal ve ekonomik sıkıntılarını bürokratik elitin Batılılaştırma çabaları ile ilişkilendiren oligarşi Batı'lı bürokrasiye karşı adeta Abdülhamit siyaseti izleyerek siyasal taban kazanmıştır. 1950'ler, bürokratik yönetim geleneği bakımından bir mihenk taşı olmuştur. Milli kapitalizmden komprador kapitalizmine geçilmiş, dış yardımlar bu yeni kapitalizme kaynak sağlamıştır. 1950lerdeki ekonomik genişlemeye rağmen bir orta sınıf gelişmemiştir. Heper'e göre bu dönemde güç yıllar geçiren bürokratik yönetim geleneği, her şeye rağmen canlılığını sürdürmüştür. Bunun en önemli nedeni Üniversitelerden sivil bürokratik elite gelen entelektüel destek ve şiddetli muhalefettir. 1960'a kadar uzanan çok partili siyasal hayat içinde, sivil bürokrasinin on dokuzuncu yüzyılın ilk yarısından beri gelişen siyasal yönetim geleneği ciddi bir engelle karşılaşmıştır. Osmanlı-Türk devletinin evriminde ilk defa geleneksel yönetici gruplara dâhil olmayan bir grup siyasal hayat içinde sivrilmiş ve bürokratik yönetim geleneğinin dayandığı normatif düzene karşı çıkmıştır. Ancak bu yeni siyasal elitin inandırıcı bir biçimde karşıt bir normatif düzeni geliştirememiş olması, entelektüel elitin sivil bürokrasiyi desteklemesi ve evvelce kabul edilmiş idari güvenceler bürokratik yönetim geleneğinin canlı kalmasına yol açmıştır.

## Genel Değerlendirme

Heper, eserinin sonuç bölümünde Osmanlı-Türk bürokrasisi dürüstlük- etkinlik ve yolsuzluk-etkin olmama çizgisi üzerinde gidip geldiğini vurgulamaktadır. Bununla birlikte Heper'e göre bürokratik elit ilke olarak da olsa siyasal demokrasi taraftarı olmuş, görece olarak statik bir kamu yararı kavramına uygun siyasal yaklaşımlara yakın olmuştur. Türkiye'deki bürokratik elit; 18. Yüzyıldan bu yana kamu yararını özellikle milliyetçilik ve laiklik gibi ilkeler üzerinden ve genellikle "batılılaşma" amacı çerçevesinde formüle etmiştir. Heper, son tahlilde bürokratik elitin rasyonel olarak saptadığı kamu hizmetinin icaplarını toplumsal grup ve sınıfların çıkarlarından daha önemli gördüğü ve kamu politikalarına yaptığı katkının idari değil siyasal olduğu sonucuna varmıştır. Heper'e göre bu katkı, çıkarıcılık ve fırsatçılığın bürokrasiye egemen olmadığı durumlarda olumlu olarak ortaya çıkmaktadır.

Heper'in bu eseri Türkiye'de bürokrasinin ve bürokrasiyi taşıyan elit sınıfın gelişimini tarihsel perspektifte ayrıntılı bir analizle sunması açısından benzersizdir. Bürokrasi ve özellikle bürokrasiyi bir sınıf olarak ele alan akademik çalışmaların büyük bir çoğunluğunda atıfta bulunulmuş olan bu eser, Türkiye'de yönetim bilimi alanında ortaya koyulmuş temel referanslardan biri olmaya devam edecektir.

Dr. Osman Gökhan HATİPOĞLU  
Bozok Üniversitesi  
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi  
Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü

## NOTLAR

1 Yazarla ilgili bilgiler [http://tubitak.gov.tr/tubitak\\_content\\_files/MetinHeper.pdf](http://tubitak.gov.tr/tubitak_content_files/MetinHeper.pdf) adresindeki özgeçmişinden alınmıştır.