

GELİŞMEKTE OLAN ÜLKELERDE VE YENİ DEVLETLERDE BELİREN BÜROKRASI SORUNLARI (*)

Yazan : S. N. EISENSTADT
Çeviren : Özer OZANKAYA

I

Gelişmekte olan bütün ülkelerde, bürokrasiler pek çabuk gelişmekte ve alanlarını genişletmektedirler. Sömürgelelikten henüz kurtulmuş yeni Devletler bağımsızlıklarına kavuştukça ve daha eski bir tarihe sahip olan devletlerden (Lâtin Amerika ve Orta Doğu'daki gibi) bazıları modernleşmeğe yönelip devlet faaliyetlerinin alanını genişlettikçe, eski devirden kalma âmme idaresi organlarından çoğunu kendi amaçları uğrunda kullanmak üzere devam ettirmişlerdir; bu organların faaliyet alanları büyük ölçüde genişletildiği gibi yeni organlar da kurulmuştur. Bu organların her biri, bu ülkelerdeki siyasi çerçevenin çok önemli bir parçası olmuştur. Bu ülkelerin pek çoğunda Hükûmetler iktisadi gelişmenin sağlanmasında büyük rol oynadıklarından bürokrasiler de iktisadi faaliyetler alanına önemli ölçüde girmiş bulunuyorlar. Dolayısıyla bürokrasilerin faaliyetleri, bu ülkelerin iktisadi gelişmesinin yönü ve hızı üzerinde büyük etkilere sahiptir.

Bu etkiler nelerdir? Bürokrasiler bu ulusların siyasi hayatında nasıl bir rol oynayacaklar? Uzun ömürlü, modern siyasi sistemlerin kurulmasına mı yardım edecekler, yoksa daha çok kararsız, ihtilâflar içinde ve etkin olmıyan siyasi yapıların doğmasına mı yol açacaklar? Bürokrasilerin yapısı nedir? Bu toplumlarda bürokrasilerin yapısı ile işleyişleri arasındaki ilişkiler nelerdir? Batı'da görülen başlıca bürokratik teşkilâtlara ne ölçüde benzemektedirler ve onlardan farkları nelerdir? Türlü toplumsal, siyasi ve ekonomik po-

(*) Bu yazı, Bert F. Hozelitz and Wilbert E. Moore (der.), *Industrialization and Society*, (UNESCO — MOUTON, 1963), ss. 159-174'den alınarak UNESCO'nun müsaadesi ile Türkçeye çevrilmiştir. (Çevirenin notu).

litikaların yürütülmesinde ne derecede başarılıdırlar? Nihayet bu bürokrasiler iktisadi gelişme süresini ne şekilde etkiliyeceklerdir: Bu süreci kolaylaştıracaklar mı, yoksa güçleştirecekler mi?

Gelişmekte olan ülkelerdeki bürokrasilerin en göze çarpan özelliklerinden birisi, bu ülkelerde genel olarak bir değil, fakat iki veya üç bürokrasi - yahut en azından farklı bürokratik teşkilât kademeleri ve yapıları bulunmasıdır. Önce bir modernleşme öncesi veya gelişme öncesi diyebileceğimiz ve bağımsızlığın kazanılmasından, ya da modernleşme çabalarından önce gelişmiş olan bir kade me vardır. İkinci tabaka, daha çok II. Dünya Savaşından itibaren gelişmiş bulunuyor. Bu tabaka, Bağımsızlığa kavuşmanın ve modernleşmeyle birlikte yeni toplumsal, siyasi ve ekonomik amaçlar tesbit edilmesinin bir sonucudur.

Sömürgelelikten yeni çıkan devletlerde eski sömürge idaresi, geride bıraktığı elemanlarla, teşkilât yapısıyla ve gelenekleriyle hâlâ yaşamaktadır. Eski âmme idaresinin yapısı ve teşkilâtı, bu ülkelerde bağımsızlığın kazanılmasından sonra bürokratik idarenin genişletilmesi ve geliştirilmesine temel çerçeve teşkil etmiştir.

Bu toplumlarda bürokrasilerin kaynağını, sömürgeci devletlerin türlü iktisadi kaynaklar işletmek ve kanun ve düzeni sağlamak amacıyla kurdukları teşkilâtlarda buluyoruz. Bürokrasi, sömürgeci kuvvetlerin herşeyi kapsıyan siyasi kontrolü üzerine kuruluydu; idare, yerli halkın siyasi ve sosyal hayatına pek az katılıyordu. Bu durum, ister istemez onun faaliyetlerini sınırlandırmış ve temel idare görevlerine münhasır bırakmıştır. Bu durum aynı zamanda, bürokrasinin temel özelliklerinden bazılarını da tâyin etmiştir: örneğin, aşırı merkeziyetçilik, kanun hükümlerine aşırı sarılma, ve nisbeten az bir iç farklılaşma, sömürge yönetiminin sömürdüğü ülkelerdeki bürokrasilere empoze ettiği başlıca özelliklerdir. Bu özellikler, bağımsızlığa kavuşmadan bu ülkelerde modern ve evrensel hukukî ve idarî uygulamalar ve teşkilâtların kaynağını teşkil etmiştir. Öte yandan bu özellikler politikadan son derece uzak idiler. Bürokrasiler bu ülkelerde, politikaya karışmamış ve siyasi bakımdan tarafsız bir âmme idaresi idealine bağlı kalmışlardır. Bunlar, buldukları ülkelerdeki yerli halkın siyasi hayatına karışmamaları açısından da tarafsızdırlar. Çok sınırlı olan amaçları, sömürgelelerdeki siyasi gruplara veya kamu oyuna karşı sorumsuz olan sömürgeci devletler tarafından tâyin ediliyordu. Yerli halkın siyasi faaliyetlerinin ve menfaatlerinin düzenlenmesi hususunda hiç bir

önemli göreve sahip değillerdi (1). Sömürgeci âmme idaresinin faaliyetlerinin genişliği ve etkisinin, Hindistan gibi, «doğrudan doğruya yönetim» ilkesinin uygulandığı ülkelerde, yerli halkı özellikle mahalli işlerinde hür bırakan «dolaylı yönetim» diyebileceğimiz sömürgecilik şeklinin uygulandığı yerlerdekinden daha geniş ve fazla olması ilgi çekicidir.

Yeni devletlerdeki bürokrasilerin ikinci ana tabakası, bağımsızlığın kazanılmasından sonra ortaya çıkıp gelişen departmanlar ve kademelerden meydana gelmektedir. Burada yeni bir âmme idaresi - personeliyle, amaçlarıyla, teşkilâtı ve faaliyetleriyle yeni - ortaya çıkmıştır. Bu tabakada yeni yetişen elemanlar çalıştırılması gerekmiştir. Ancak bu elemanlar çok defa iyi yetişmemiş durumda bulunmakta olup, kendilerine görev verilmesini haklı göstermek üzere ileri sürdükleri başlıca husus milliyetçilik ve askeri mücadele safhalarına katılmış olmalarıdır. Bu yeni bürokratik organlar iktisadî gelişme, sosyal düzelme, eğitimin gelişmesi veya toplum kalkınması gibi, yeni amaçlara yöneltmişlerdir.

II

Sömürgeci âmme idaresi mensuplarından farklı olarak yeni âmme idaresinin üyelerinin pek çoğu genel olarak açık ve iyice oturmuş siyasi yönelimlere ve siyasi sorumluluk duygusuna sahiptirler. Kendilerini çok defa, giriştikleri hareketlerin, mensup oldukları parti veya sektörlerin temsilcisi olarak görmektedirler. Bundan başka kendilerini yine sık sık siyasi görevler ifa eder görmektedirler : ya siyasi amaçları gerçekleştirmeğe çabalarken, ya da türlü grupların ve sosyal tabakaların siyasi menfaatlerini ve faaliyetlerini temsil ederken, teşkilâtlandırırken ve düzenlerken.

Eski bürokrasi ile yeni basamaklar arasındaki münasebetler her zaman kolay olmamıştır. Özellikle bağımsızlığa kavuşulduktan sonraki ilk dönemde milliyetçi liderlerin, eski sömürge devri âmme idaresinin kalıntılarına karşı tavırları güvensizlik olmuştur. Bazı hallerde bu güvensizlik, eski yapının hemen tamamen yıkılmasına yol açmıştır. Bununla beraber pek çok hallerde eski ve yeni tabakalar arasında bir nevi **modus vivendi** ortaya çıkmıştır. Genel ola-

(1) Burada kullanılan terimler için, bknz. : G. A. Almond, «A Functional Approach to Comparative Politics,» in G. A. Almond and J. S. Coleman (eds.), *The Politics of the Developing Areas*, (Princeton, N. J., 1960), ss. 26 - 58,

rak birisi veya ötekisi hâkim durumdadır; fakat yeni sosyal, siyasi ve ekonomik amaçların gerçekleştirilmesi üzerinde ister istemez, kuvvetle durulmuş ve eskiden olduğundan çok daha geniş ölçüde siyasete katılmıştır.

Hattâ yeni devletlerin pek çoğunda, daha açık bir şekilde siyasetle meşgul olan bir bürokrasi tipi ortaya çıkmaktadır. Bu tip, Hindistan'da Kongre Partisi, Gana'da PCP, Tunus'ta Yeni Destur Partisi gibi hâkim siyasi partilere müncer olan milliyetçi hareketlerin doğurduğu «parti bürokrasileri» tipidir. Bu parti bürokrasileri, herkese eşit şekilde uygulanan hukuk normları getirmekten, âmme hizmetlerini geliştirmekten, ya da yeni âmme idaresi hizmetleri getirmekten daha çok halk gruplarını siyasi amaçlara yöneltmeğe ve yeni rejime siyasi bağlılık ve destek sağlamağa çalışmaktadırlar.

Parti bürokrasisi, personeli veya bütün siyasi yapısı bakımlarından çok defa yeni hükûmet bürokrasisi tabakasına benzemektedir ve bazen, özellikle Başbakan ve Bakanların faaliyetleri dolayısıyla hükûmet bürokrasisiyle yakından münasebete gelmektedir. Bununla beraber, parti bürokrasisinin başlıca faaliyet ve yönelim şekilleri sık sık hükûmet bürokrasisinden çok geniş ölçüde ayrılmakta, bazen de çatışmaktadır. (2)

III

Sömürge durumuna düşmemiş olan az gelişmiş ülkelerdeki bürokrasiler, tamamiyle değilse bile, bir dereceye kadar farklı bir durum göstermektedirler. Bu ülkelerin her birinde, önceleri Orta Doğu ülkelerindeki gibi kiralık şeklinde veya pek çok Lâtin Amerika ülkelerindeki gibi oligarşik cumhuriyetler şeklinde geleneksel bir bürokrasi vardı. Bu bürokrasiler, II. Dünya Savaşının sonuna kadar, genellikle siyasi plânda hâkim bulunuyorlardı. İçlerinde bazı geleneksel unsurlar modern unsurlarla karışmış bulunuyordu. Genellikle modern unsurlar bazı Avrupa ülkelerinden kopya edilmişti; örneğin Fransız modeli, pek çok Lâtin Amerika ülkelerinde derin etkiler bırakmıştır.

Bu idareler genellikle yönetici oligarşilerin çıkarlarını desteklemeğe yönelmiş bulunuyorlardı; sosyal ve ekonomik amaçları ise

(2) Bknz : D. Apter and R. A. Lystad, «Bureaucracy, Party and Constitutional Democracy.» in G. M. Carter and W. O. Brown (eds.), *Transition in Africa* (Boston 1958).

sınırlıydı. Modernleşme hususunda ne derece eğilim göstermiş olurlarsa olsunlar -örneğin askeri alanda veya eğitim alanında-, başlıca siyasi amaçları modernleşme sürecini, kurulu düzenin devamı için gereken asgari ölçüyü aşmıyacak şekilde sınırlandırmak olmuştur.

Modernleşme yolundaki ilerlemeler, içerde demokratik uygulamaların artan etkisi ve yeni sosyal, siyasî ve ekonomik amaçlar dolayısıyla bu bürokrasiler faaliyet alanlarını genişletmek ve yeni personel almak zorunda kaldılar. Bununla beraber eski model, yeni kademeler ve departmanlar üzerinde, idareci eğitiminde, idarî teşkilâtta ve bir dereceye kadar sosyal ve siyasi yönelimlerde izlerini genellikle devam ettirmiştir (3). Yalnız Meksika gibi bir, iki eski ülkede, yaygın ve iyi teşkilâtlanmış yarı - ihtilâlcî partiler oligarşiyi kaldırmayı ve müstakar, modern bir siyasi çerçeve kurmayı başarabilmiştir. Bu ülkelerde, yeni devletlerdekine benzeyen, yeni bir bürokratik teşkilât modeli kurulmuştur.

Bu eski ülkelerin pek çoğunda parti bürokrasileri genellikle, yeni devletlerde olduğundan daha az önemliydi. Bunun başlıca sebebi, oligarşik ve monarşik unsurların siyasi yapıda çok daha kuvvetli olması ve bir çok ana menfaat gruplarının, özellikle silâhli kuvvetlerin, önemli siyasi mücadele kanalları olarak gelişmeleri ve çok defa siyaset ve etkili baskı gruplarının yatağı olmalarıdır.

Hem eskiden sömürge olan yeni devletlerde, hem de bağımsızlık geleneği eski olan devletlerde, başka bir farklı bürokratik teşkilât daha ortaya çıkmıştır: büyük iktisadi veya ticari kuruluşlar. Eski devletlerde bu kuruluşlar genellikle daha çok özel sektörde toplanmışlardır; yeni devletlerde ise daha çok kamu sektörü veya karma sektörde toplanmıştır. Ancak bütün bu toplumlarda, iktisadi kuruluşlar ülkenin iktisadi ve siyasi hayatında önemli bir rol oynamaktadırlar.

IV

Görüldüğü üzere, gelişmekte olan her ülkede, bürokrasilerin gelişme modeli çok karışık ve çeşitli olmuştur. Bürokrasinin her

(3) Bknz. : G. Blanksten ve D. Rustow'un, Almond ve Coleman'in yukarıda anılan kitabındaki yazıları. Yine bknz. : W. R. Sharp (Mısır hakkında), A. Lepawsky (Bolivya hakkında), F. Heady (Filipin hakkında), ve C. Moore (Tayland hakkında) tarafından yazılan makâleler: in W. J. Siffin (Derl.), *Toward the Comparative Study of Public Administration* (Bloomington, Ind., 1957).

bir kısmı birbirinden farklı şartlar altında ve farklı ihtiyaç ve bas-kılara cevap olmak üzere ortaya çıkmıştır. Ancak bağımsızlığa ka-vuşulduktan veya modernleşme amaçları ve programlarının gelişt-irilmesinden sonradır ki, bu kısımlar bir araya getirilerek ortak bir çerçeve teşkil etmişler ve önlerine çıkan yeni görevleri yapabil-mek için bir **modus vivendi**'ye ulaşmak ihtiyacıyla karşılaşmışlar-dır.

Bütün bürokrasilerin karşılaştıkları en önemli genel mesele-nin, amaçlara, yani faaliyet alanlarına ve sosyal yapıların farklılaş-masından ve çeşitlenmesinden, toplum içindeki bir çok grupların siyasi ve sosyal hayata daha geniş ölçüde katılmalarından ve yeni sosyal ve siyasi amaçların ortaya çıkmasından ileri gelen yeni sos-yal ihtiyaçlara kendilerini uydurmaları gerektiğidir, denilebilir. Bu yeni şartlara uymaya çabalarken, yeni bürokrasiler, başlangıçtaki çeşitliliklerinden ve içinde buldukları şartlardan son derece etki-lenen birçok özellikler geliştirmişlerdir.

Bu ülkelerin hemen hiç birinde bürokrasi, klâsik Weber tipine uygun bir kanuni - rasyonel teşkilât veya tamamiyle tarafsız bir si-vil - servis şeklini alamamıştır. Sömüngelikten yeni çıkmış birçok ülkelerde - özellikle Hindistan ve Gana'da ve daha az bir ölçüde de olsa eskiden veya hâlen Fransız sömürgesi olan ülkelerde- böyle bir hizmet idealinin tavarüs edildiği ve hâlâ kuvvetini koruduğu bir gerçektir. Fakat bu ülkelerde bile, bürokrasinin başlıca siyasi tutu-munu geniş ölçüde değiştiren olaylar cereyan etmiştir. Bunun gibi, bu bürokrasilerin yapısal özellikleri ve faaliyet tarzları, Batı mo-delinden değişen ölçülerde ayrılmaktadır.

Bu bürokrasilerin siyasi ve sosyal yönelimlerindeki ilk ve en önemli gelişme, kendi ülkelerindeki siyasi sürece çok yakından ka-tılmış olmalarıdır. Bu katılma türlü şekillerde kendisini göster-mektedir.

Örneğin bu ülkelerin bir çoğunda bürokrasi yalnız yasama or-ganı tarafından denetlenen yürütme organının idare kolu olmakla kalmamakta, fakat aynı zamanda bizzat etkili bir yürütme organı veya onun bir parçası durumunda bulunmakta ve siyasi amaçlarla başlıca siyasi direktiflerin tesbit, tâyin ve icrasında geniş bir rol oynamaktadır. Bir çok ülkede bürokrasi, yürütme organının başın-dan ayrı olarak, açık siyasi ve idari amaç ve hedefleri tesbit edebi-len başlıca veya tek organ durumundadır.

Bürokrasinin siyasi sürece katılmasının ikinci önemli yönü, siyasi düzenlemenin temel araçlarından birisi şeklinde gelişmesidir: bürokrasi, siyasi mücadelenin, türlü çıkarları düzenleyen ve biraraya getiren başlıca kanallarından birisi olmaktadır ve bu siyasi süreç içinde son derece önem kazanmakta, hattâ hâkim bir rol oynamaktadır. Bazı hallerde, örneğin bazı Lâtin Amerika ülkelerinde, bürokrasi aynı zamanda öteki oligarşik gruplarla sıkı bir şekilde ittifak etmiş olan güçlü bir menfaat ve baskı grubu durumuna gelmektedir.

Görüldüğü üzere bütün bu ülkelerde bürokrasi, türlü tipte siyasi görevler yüklenmek eğilimini göstermekte ve partiler, yasama ve yürütme organları gibi, türlü siyasi faaliyet şekillerinin merkezi olmaktadır. Her ne kadar bu faaliyetler kanalıyla, modern politikanın temel çerçevelerinden bir kısmını gerçekleştirebilirse de, türlü siyasi rollerin ve faaliyetlerin farklılaşmasını da sınırlandırabilir. Bu ikinci durumda, özerk ve farklılaşmış siyasi faaliyet, teşkilât ve yönelimlerin gelişmesini geniş ölçüde önlemiş olur.

Gelişmekte olan bürokrasilerin sosyal yönelimlerinin ikinci temel özelliği de, aynı zamanda başlıca toplumsal değişme ve siyasi yetiştirme aracı olmalarıdır.

Bu bürokratik teşkilâtlar (hiç değilse başlangıçta) memurun ve hizmet edilecek yurttaşların rollerinin üniversal ve belirli şekillerde tanımlanması üzerine kuruludurlar. Oysaki bu ülkeler halklarının çoğunluğu farklı bir yönelime sahiptir. Toplumsal hayatta, bu halkların geleneksel yapıları ve yönelimleri geniş aile gibi hâkim durumdadır. Bu toplumlarda bir ferdin rol münasebetlerinin pek çoğu geleneksel bir grup içinde kurulmuştur; görev ve hakları şahsi münasebetler esasına göre düzenlenmiştir. Geçmişlerinde bürokratik teşkilâtlarla temasları ve tecrübeleri çok sınırlıdır ve büyük önem taşımamaktadır.

Bu durumda halkın hükûmet kuruluşlarıyla temasları, daha geniş bir siyasi yetiştirme sürecine bir çerçeve teşkil etmiştir. Halkın yeni siyasi yapıya alıştırılması, geniş ölçüde, bu temas durumlarından ders almayı başarmasına bağlı kalmıştır. Bu durum, çok defa bürokrasileri, kendi asıl görevlerinin ötesine geçmeğe ve sosyal ve siyasi önderlik ve vasilik görevlerini yüklenmeğe mecbur bırakmıştır; bunu yapmadıkları takdirde ise, halkın davranışlarında gerekli değişmeleri gerçekleştiremezlerdi. Bu değişmeyi sağlamak ihtiyacı, bürokrasilerin faaliyet alanını kendi özel amaçlarının çok

ötesine taşırması ve geniş halk tabakalarının aile, akrabalık, ve topluluk hayatına kadar götürmüştür,

V

Bürokrasilerin yapısındaki bu gelişmelerin nedenleri nelerdir? Ve bu gelişmelerin siyasi modernleşme ve iktisadi gelişme süreçleri üzerindeki etkileri neler olabilir?

Genel olarak iki türlü neden görmek mümkündür. Yayın hayatında sık sık sözü edilen temel bir neden, gelişmekte olan ülkelerle modern bürokratik teşkilâtların doğup geliştiği Batı ülkelerinin genel kültürel değerleri ve toplumsal kuruluşları arasındaki farktır. Bu hususu Presthus şu şekilde belirtmiştir.

Kısacası, hâkim olan eğitim felsefesi, pratik yetiştirmenin değerini küçültmek eğilimini göstermekte, bu da bürokratik evrime bir engel olmaktadır. Orta - Doğu ülkelerinde gençler mavi - yakalı değil, fakat beyaz - yakalı işçi (*) olmayı tercih etmektedirler. Bu isabetsiz değer yargısı teknik ve ekonomik gelişme üzerinde derin etkide bulunmaktadır; çünkü bu yüzden, gerekli yetişkin teknisyenlere sahip olmak güçleşmektedir. Üniversitelerde istatistik ve araştırma metotları gibi konular, mevcut teorik ve sübjektif öğrenme anlayışına uymadıkları için, dirençle karşılaşmaktadırlar. Böyle inançlar, modern bürokratik teşkilâtların açıklık, ihtisas ve bilimsel metot isteklerini reddetmektedir (4).

Bizim konumuz bakımından önemli olan husus şudur ki, sübjektif siyasi değerler, modern bürokrasilerin objektif ehliyet ve tecrübe isteklerinden daha ağır basmaktadırlar.

Personel tedariki ve bürokratik bağlılıklar konularında, Orta - Doğu ülkelerinde sübjektif, kişisel mütalâaların, tâyinlerde ve politika tesbitinde, objektif ölçülerle rekabet ettiği bilinen bir gerçektir. Batı'nın üniversal gayrişahsilik, tekniğin üstünlüğü ve «kamu yararı» gibi soyut bir düşünceye sadakat kavramları, aslî bağlılıkların aileye ve şahsi arkadaşlara yöneldiği toplumlar için yabancı kalmaktadır. Mısır devlet memurları üzerinde yapılan yeni

(*) Âmme İdaresi yayımlarında sık sık, sanayi işçisini anlatmak için «mavi yakalı işçi», büro memurlarını anlatmak için de «beyaz yakalı işçi» terimleri kullanılmaktadır. (Çevirenin notu).

(4) Robert V. Presthus, «The Social Basis of Bureaucratic Organization,» *Social Forces* XXXVIII, No. 2 (December 1959), 103 - 109.

bir araştırma, Yakın - Doğu insanların, başkalarını her hangi bir durumda gayrişahsi olarak mütalâa etmeğe alışmamış oldukları sonucuna varmaktadır. İnsanlar biribirlerini, belli ailelere mensup, belli arkadaşları olan, belli grupların üyesi olarak görmeğe eğilimlidirler; bu eğilim, yeni değişikliklerin farklı resmi vasıflar tesbit ettiği alanlara kadar ulaşmaktadır.

Bu genel kültürel değerler ve toplumsal kuruluş şekli, gelişmekte olan ülkelerde idari yapı ve davranışın mahiyetini hiç şüphesiz etkilemektedir; dolayısıyla idari yapının incelenmesinde göz önünde bulundurulmalıdır. Kültürel özellikler, yukarıda anılan türlü bürokratik davranış biçimlerinden çoğunu açıklayabilir. Bununla beraber, bu kültürel özellikler, kendi başlarına, bu bürokrasilerin temel, ortak siyasi meselelerini veya bu toplumlarda görülen çok değişik idari yapıları ve davranışları izah edemezler.

Bu genel kültür özelliklerinin ve toplumsal yönelimlerin göz önünde bulundurulması yeter görünmemektedir. Bu toplumlardaki siyasi gelişme ve modernleşme süreçlerinin temel bazı yönlerinin tahliline de ihtiyaç vardır.

VI

Bu süreçler nelerdir? Meselenin en önemli yanı, her halde, devletin veya siyasi liderlerin hayati rolleri ve bunların modernleşme yolundaki faaliyetleri içinde ister istemez gelişen yapısal çelişmeler hususlarıyla ilgilidir.

Bu bakımdan ilk önemli gerçek şudur : her ne kadar yeni yönetici seçkinler modern politikaların çerçevesini tesbit etmeğe çalışmış ve yeni amaçlar geliştirmiş, bunların gerçekleştirilmesi için araçlar ve yollar bulmağa çalışmışlarsa da, genel olarak siyasi sürece iştirak nisbeten az olmuştur. Kendiliklerinden modernleşme sürecine katılabilen ve siyasi çıkarlarını modern, farklılaşmış yollarla takip edebilen grupların ve tabakaların sayısı azdır.

Geleneksel grupların (cemaat, kabile veya kast gibi) bir çoğu devam edegelmıştır. Bunların en başta gelen siyasi yönelimleri geleneksel yönelimler olup, ya pasif bir dilekte bulunmak veya eski usul saray politikalarına bulaşmak şekillerine inhisar ediyordu.

Öte yandan, küçük ticari gruplar gibi, birçok ufak ve bölünmüş, siyasi amaçlarını biribiriyle ingilendiremeyen ve biraraya gelemeyen çıkar grupları vardı. Bazı ülkelerde, özellikle Lâtin Amerika'

da ve Orta Doğu'da, dini ve askeri gruplar gibi, siyasi mevkilerin çoğunu tekelleri altına alan ve modern bağımsız siyasi güçlerin gelişmesini önleyen birçok büyük kurumsal çıkar grupları da vardı.

Genel olarak bu toplumların hepsinde, görevsel bakımından farklılaşmış gruplar ancak pek az ve zayıf bir ölçüde ortaya çıkabilmiştir; bağımsız ve çeşitli siyasi liderlik ve teşkilâtlar doğurabilecek sorumlu bir kamu oyununun belirmesi de aynı şekilde zayıf bir ölçüde olmuştur.

Görüldüğü üzere siyasi faaliyetler ve çıkarların birleştirilmesi, düzenlenmesi ve teşkilâtlandırılması yönetici seçkin grubun elinde toplanmıştır: eski milliyetçi (ve askeri) hareketlerin önderleri. Bazı hallerde bir bütün arzeden, bir modern politika çerçevesi sağlayabilen büyük bir parti içinde toplanmıştır. Başka durumlarda ise türlü küçük partiler arasında bölünmüşler ve istikrarlı bir biçime kavuşmamışlardır.

Bağımsızlığa kavuşulmasıyla birlikte, veya modernleşme yolunda ilerlendikçe, seçkinler grubu, teşkilâatlanma alanında birçok görevlerle karşılaştı. Bir defa siyasi iştiraki eski seviyesinde tutamazlardı; siyasi bakımdan pasif ve dağınık grupların iştirakini genişletmek gerekiyordu: ancak bu takdirde kendilerinden istenen yeni bağlılık, siyasi ilgi ve sadakat şekilleri gelişebilirdi.

Yeni rejimler, sömürgelik zamanında hâkim olan pasif bağlılığa güvenemezlerdi; çünkü bizzat kendileri bu bağlılığı çökertmişlerdi. Toplumun birçok alanlarında hükûmet faaliyetlerine asıl önemi vererek toplumun tabakalarına gittikçe artan ölçüde nüfuz ettiler. Bir bakıma da, yeni toplumsal ve siyasal güdülerini ve katılmayı teşvik etmek zorunda kaldılar. Toplum kalkınması, sanayi ve tarım kalkınması ve tarım reformu için yapılan bütün programlar, yeni yönelimlerin, teşvik araçlarının ve güdülerin geliştirilmesi gereğinin ifadesi olmuşlardır.

Ancak bu faaliyetlere girişmek suretiyle, yeni siyasi yöneticiler bir çok yeni çıkmazlarla karşı karşıya kalmışlardır.

Söz konusu ülkelerin pek çoğunda, yönetici seçkinlerin faaliyetlerinde ve türlü halk tabakalarının, ortak amaçların gerçekleştirilmesine katılmasını sağlama çabalarında iki - yanlı bir çelişme ortaya çıkmıştır. Bunlardan ilki, geleneksel güçlerle modern kaynaklar ve türlü mesleki, iktisadi ve kültürel gruplar arasındaki çelişmedir. İkincisi ise, modern güçlerin bağımsız ve özerk iktidar,

merkezleriyle birleşmek eğilimleri ile yönetici seçkinlerin bu güçlerin ve iktidar merkezlerinin mümkün olduğu kadar çoğunu kontrol altına almak amaçları arasındaki çelişmedir.

Aynı zamanda, seçkinler başka bir mesele veya çelişmeyle de karşılaşmışlardır. İlân ettikleri yeni amaçlar, çok defa, özellikle iktisadi alanlarda, halka karşı girişilen açık veya kapalı türlü vaadleri ihtiva ediyordu. Birçok sosyal gruplar, özellikle destekleri istendiğinde, bu vaadlerin yerine getirilmesini istiyorlardı. Böylece hükümet, kontrol ettiği türlü mal ve hizmetleri kendi taraftarlarına dağıtmak yoluyla yerini koruyabiliyor ve öteki sosyal güçleri kontrol edebiliyordu. Ancak yönetici grup böylece bir çıkmaza girmiş oluyordu: türlü toplumsal amaçların gerçekleştirilmesi ve kendi meşruiyet taleplerinin yerine getirilmesi, kaynakların birçoğunun taraftarlarına dağıtılması gereği dolayısıyla ciddi şekilde önlenmiş olmaktaydı. Yönetici grubun geleneksel ve özellikle modern güçleri kontrol altında tutmak zorunda olması ve bu güçlerden birçoğuna karşı tutumunun belirsizliği söz konusu meseleyi daha da ciddileştirebilir.

VII

Bu çelişmelerin başlıca sonuçlarından biri siyasi seçkinlerin ve bürokrasinin, iktidar ve prestij tekellerini güçlendirmek yolundaki eğilimleri olmuştur. Bu eğilim bağımsızlığa ulaşıldıktan sonra yapılmak istenen toplumsal değişmelerle yakından ilişkili olup şu üç durumda görülmüştür: 1) Siyasi iktidar bakımından kuvvetli bir statü hiyerarşisi yaratma çabaları; 2) Toplumsal hareketlilik süreçlerinin pek çoğunu siyasi seçkinlerin kontrolüne almak çabaları; 3) Bir çok iktisadi, mesleki ve kültürel faaliyetleri siyasi kontrol altına almak çabaları.

Siyasi seçkinler ve bürokrasi, doğrudan doğruya ekonomik mahiyetteki faaliyetlerin ve ekonomik grupların özerklik taleplerinin önemini ve faydasını küçük görmeğe ve göstermeğe eğilimli idiler. Ekonomik faaliyetler ve bu faaliyetlerde bulunanlar üzerine ekonomik olmıyan ölçüleri zorla uygulamaya çalıştılar; yalnız genel ve geniş «toplumsal amaçlar» üzerinde ısrar ederek değil, fakat faaliyetleri günlük bir şekilde düzenleyip yönelterek de bunu yapmağa çalıştılar. Bundan başka, siyasi seçkinler, orta sınıf ile işçi sınıfının ve kültürel ve mesleki seçkinlerin özerk bir şekilde gelişmesini de önlemeğe ve onlarla ilgili her hususu direktiflere bağlamağa çalıştı.

Siyasi seçkinlerin ve bürokrasinin, mahalli hareketliliğin bütün yollarını kontrol altında bulundurmaya çabaları bu gelişmelerle yakından ilgilidir. Bu çabalarla, potansiyel iktidar merkezlerini ellerinde bulundurmağa ve bu merkezlerin gelişmelerini kontrol etmeğe çalışıyorlardı. Fakat bu çabalar çok defa kendi içlerinde gelişmeler taşırlar; bürokrasinin sıkı kontrol uygulaması iktisadi gelişme çabalarını güçleştirir. Mevcut mevkilerin sayısından daha fazla talipli yaratır ve böylece bürokrasinin kendisi güvensiz bir duruma sokulmuş olur.

Bu süreç sömürgelelikten geçmemiş olan ülkelerde biraz farklı bir yön göstermiştir. Her ne kadar geniş gruplar ve sosyal tabakaların siyasi düzen içine yerleştirilmesi ve teşkilâtlandırılması nisbeten zayıf bir ölçüde kaldıysa da, durum farklıydı. Bu ülkelerde, eski oligarşi ile yeni gruplar ve siyasi partilerden bazıları arasında çok daha şiddetli bir rekabet başgösterdi.

Bununla beraber bazı modern siyasi çerçeveler - nisbeten sınırlı bir oligarşinin ürünü olsalar da - mevcut bulunuyordu. Bunlar siyasi faaliyetlerin ve düzenlemelerin başlıca organlarıydılar ve bizzat varlıkları ile, hem yeni sosyal grupların siyasi düzen içine yerleştirilmesini, hem de daha ileri herhangi bir siyasi modernleşmeyi önüyorlardı. Bundan dolayı, bürokrasinin sosyal ve siyasi genişlemesi, çok defa bu grupların siyasi hâkimiyetiyle önleniyordu; bu ise bürokrasinin bünyesinin verimli ve rasyonel bir şekilde işlemesine engel oluyordu.

VIII

Modernleşme sürecinin bu özellikleri, gelişmekte olan ülkelerde ortaya çıkan bürokrasilerin gelişimine son derece derin etkilerde bulunmuştur. En önemli hususlar, bu sürecin siyasi seçkinler tarafından çok geniş ölçüde desteklenmesi, siyasi hareketlerin ve sonra da devletin geleneksel toplum düzeninin yıkılmasında ve sosyal ve iktisadi farklılaşmanın ilerlemesindeki önemli rolü ve bu sürece özerk olarak katılan ve yeni amaçların gerçekleşmesine yardım edebilen pek az sayıda grubun bulunması hususlarıdır. Bu faktörler bürokrasiye, ister istemez, siyasi süreç içinde ve bu toplumların sosyal yapısında son derece önemli bir yer verdi: bürokrasi, toplum hayatının her kesiminde başlıca değiştirici unsurlardan biri olmak zorunda kaldı. Fakat, sadece böyle bir değiştirici unsur olmak dolayısıyla bürokrasi, yeni menfaat ve faaliyet tipleri doğurmak ve siyasi bakımdan toplayıcı ve bütünleştirici bir çok görevler daha yüklenmek zorunda kaldı.

Sonuç olarak bu ülkelerde bürokrasiler, yeni yöneticilerin karşılaştıklarına benzer çıkmazlarla karşı karşıya kalmışlardır. Amaçların etkili bir şekilde gerçekleştirilmesi ve uzun ömürlü modern siyasi kurumların kurulması, geniş ölçüde siyasi istikrara ve yeni siyasi ve idari tavırlarla faaliyetlerin gelişmesine bağlı kalmıştır. Bununla beraber aynı şartlar bazı faaliyetler için, bürokrasi tarafından bir baskı aracı olarak da kullanılabilmiştir.

Bu bütün içinde, bu ülkelerdeki bazı iktisadi süreçlerle gelişmekte olan bürokrasiler arasındaki ilişkiler konusunu da incelememiz gerekir. Bu bakımdan en önemli husus, bu ülkelerde bürokrasilerin iktisadi ve sosyal hareketlilik ve ilerlemenin ana kanallarından birini teşkil etmeleridir. Bunun bir çok nedeni vardır.

Bunlardan birisi hükûmetin iktisadi gelişme alanındaki merkezi yeridir. Bir başkası, bu ülkelerin pek çoğunda beyaz - yakalı işlerin (= memuriyet) taşıdığı yüksek toplumsal itibar olup bu itibar siyasi gelişmeyle ve siyasi seçkinlerin toplumsal önemlerinin artmasıyla daha da yükselmiştir. Üçüncü unsur, siyasi ve iktisadi modernleşmenin etkileri altında ortaya çıkan ve yöneticilerin halkın yükselme arzularını tatmin etmek ve bu arzuların siyasi bakımdan sakıncalı olmasını önlemek ihtiyacının da bir sonucu olan gittikçe artan yükselme arzularını içine almaktadır. Dördüncü unsur, teknik eğitimden farklı olarak edebi derslere ağırlık veren ve işgücünün yapısıyla meslek seçimi üzerinde belli etkilerde bulunan eğitim sistemidir. Bütün bu nedenlerle hükümet işleriyle âmme idaresi işleri üzerindeki baskı gittikçe arttı. Bu baskılar, açıkça görülebileceği üzere, iktisadi ve siyasi gelişmeler üzerinde ciddi sonuçlar doğurabilirdi. İktisadi bakış açısından, istek ve arzular, teknik işler için yeter işgücü bulunmamasına kolaylıkla yol açabilir ve beyaz - yakalıları arasında yaygın bir açık ve gizli işsizliğe yol açabilirdi. Bu eğilimler, siyasi bakımdan bir çok potansiyel baskılara ve gerginliklere yol açmıştır. Bundan başka bürokraside iş güvenliği ile başarı arasında pek az ilişki kuran ve şahsi ve siyasi mütalâalarla memur alan ve terfi ettiren bir arpalık sistemine - yol açmak suretiyle, bürokrasinin verimliliğinin düşmesine de yol açabilmiştir. Burada ortaya çıkan bu iktisadi baskılar içinde, bürokrasilerde görülen yaygın suiistimal eğilimlerinin köklerini bulmak mümkündür.

IX

Bütün bu güçler - bu toplumlarda hâkim olan kültürel yöne-

limler, siyasi ve ekonomik süreçler ve baskılar - ister istemez, bürokrasilerin yapısı ve onların başlıca siyasi ve sosyal amaçları gerçekleştirme ve halka devamlı olarak hizmet edebilme yetenekleri üzerinde etkide bulunmaktadır.

Böyle yapısal sorunların en önemlileri arasında şunlar sık sık görülmektedir (5) : (a) İdari yapının düşük yoğunluğu, yani nüfusa ve yapılması gereken görevlere göre idarî elemanların az olması; (b) tam olarak yeterli ve ehil elemanların yokluğu; (c) görevlerin yeterince çeşitlenmemiş olması ve bunun sonucu olarak türlü teşkilâtlar arasında görev çakışması olması; (d) türlü departmanlar ve basamaklar arasında haberleşme yetersizliği; ve (e) aşırı merkeziyetçilik, zayıf koordinasyon ve hat personelinin özerk olmayışı ve «inisyatif» imkânından yoksun oluşu.

Riggs bu unsurlardan bazılarını çok güzel bir şekilde özetlemiş ve özellikle bunların, eskidenberi bağımsız olan ülkelerde nasıl olduğunu belirtmiş bulunuyor. Aşağıda kendisinin satırlarını bulacaksınız :

Personelin, programların amaçlarını benimsemesini önliyen engeller, elemanlar arasında görev ve sorumluluk dağıtımını yapılma tarzında, yani «teşkilât ve idare» konularında özellikle büyüktür. Bu engeller çok defa, bir kimsenin başka birçok kimsenin yardımı olmaksızın herhangi bir yapıcı tasarımı gerçekleştirmesini imkânsız kılmaktadır. Bu durum, bir çok insanın, çalışmaları önliyecek güce sahip olduğunu göstermektedir. Bunun bir sonucu, çok küçük anlaşmazlıkların bile ancak Bakanlık, Bakanlar Kurulu veya Başbakan seviyesinde çözümlenebilmesidir. En yüksek idareciler devamlı şekilde, daireler veya teşkilâtlararası anlaşmazlıklar içinde bunalmakta, buna karşılık aşağı kademe-lerdeki memurlar yukarının tasvibini bekliyerek zamanlarını geçirmektedirler. Bundan başka, işlerin yapıldığı yerden uzakta bulunan bir çok kimse kararların alınmasına katıldığından, çok defa aydınlatılması gereken hususlar meselelerle çok uzaktan ilgilenen kimselere sorulmakta, işlerden kimin sorumlu olduğunu tayin etmek güçleşmekte ve kesin kararlar, meselelerle doğrudan doğruya ilgili olmıyan kimseler arasındaki iktidar mücadelesinin sonucuna göre şekil almaktadır (6).

(5) Örneğin bknz. : J. L. Quermone, «La sous - administration et les politiques d'équipement administratif,» *Revue française de science politique*, IX, No. 3 (Septembre, 1959), 629 - 67.

(6) F. W. Riggs, «Public - Administration - A Neglected Factor in Economic Development» *Annals of the American Academy of Political and Social Science* (May, 1956), ss. 70 - 81.

Bazı ülkelerde genel merkezle taşra teşkilâtı arasında sık sık gidip gelen Bakanlık sekreterlikleri, Bakanlarla idari şube veya bölümler arasındaki haberleşme ve emir hattı üzerine yerleştirilmiştir. Türüli dairelere verilen ve oralarda başlatılan işlerin gittikçe artan kısmını bu sekreterlik mensuplarının tekrar gözden geçirmeleri işleri çok geciktirmektedir. Bunun sonucu tanınmış eski bir Hintli idarecinin deyişiyle, şu olmuştur :

Dairenin başkanı hiç bir inisiyatife sahip bulunmamakta ve işini yürütmesine imkân verilecek yerde, zamanının büyük bir kısmını lüzumsuz raporları Bakanlığa sunmak, ferdi meseleler hakkında izahat vermek ve kendi yetki alanı içinde kalan meseleler hakkında yukarıdan emir almak zorunda bırakılmaktadır.

Bu aşırı merkeziyetçilik ve yetki devri eksikliği yüzünden, çalışmaların amaçlarına yakın olanlar, başka dairelerdeki meslektaşlarıyla kolaylıkla işbirliği yapamamaktadırlar; oysaki bunların kendi işlerini başarıyla yapması birincilerin çalışmalarını doğrudan doğruya etkiler. Bu durgunluğu gidermek için, kurulu yapılar dışında çalışmanın mümkün olacağı ümidiyle, çok defa yeni daireler kurulur. Fakat bu yeni daireler sadece bürokrasi içindeki anlaşmazlık ve çekişmeleri arttırır ve hiyerarşinin sırtındaki koordinasyon sağlama görevini, yükünü daha da ağırlaştırır (7).

Bu sorunların nisbi önemi ülkeden ülkeye değişir. Sömürgeleikten kurtulmuş ülkelerde, en ciddi sorunlar yeterli eleman bulunmaması, aşırı merkeziyetçilik ve çok az farklılaşma olmasıdır. Bağımsız ülkelerde en hayati sorunlar aşırı kontrol, katılık ve memurların inisiyatif yokluğu ve görevlerini arpalık gibi görmeleridir. Bununla beraber, bu farklı yapısal yönler arasında geniş ölçüde çakışma olduğunu görüyoruz. Ve bütün bunların üstünde de, her zaman bürokrasinin suistimalleri ve artan verimsizliği bulunmaktadır.

X

Gelişmekte olan toplumlarda bürokrasilerin faaliyet, teşkilât ve siyasi ve sosyal yönelim tarzları, Batı ülkelerinkinden geniş ölçüde farklıdır. Bununla beraber, yeni ülkelerin bürokrasileriyle Batı ülkelerinin eski bürokrasileri arasındaki farkları ortaya koy-

(7) A. D. Gorwala, *Report on Public Administration* (New Delhi, 1951), s. 59. Yine bknz. : Paul H. Appleby, *Public Administration in India; Report of a survey* (New Delhi, 1953), Sec. II, özellikle s. 21.

mak veya yeni ülkeler bürokrasilerinin yapısal kusurlarını ve sorunlarını belirtmek yetmez. Yukarıda ana hatlarıyla belirtilen ortak özellikleri bir yana bırakılırsa, bürokrasilerin gelecekte izliyecekleri gerçek gelişme yolları ülkeden ülkeye değişecektir. Bu farklılıklar siyasi ve iktisadi gelişme bakımından hayati derecede önemli olabilirler.

Bu bürokrasilerin siyasi modernleşme ve iktisadi gelişme üzerindeki etkisini değerlendirirken, bunların önemli siyasi ve sosyal değişme faktörleri olduklarını yine belirtmemiz ve bu değişmeler üzerindeki etkilerinin neler olabileceğini incelememiz gerekir. Genel olarak bürokrasiler, az gelişmiş ülkelerdeki değişme ve gelişme süreçleri üzerinde, bazan üstüste çakışan başlıca iki muhtemel etki-
de bulunabilirler :

İlk muhtemel etki, nisbeten etkili, modern bir idare çerçevesinin geliştirilmesi bürokrasinin bir çok siyasi görevleri tekeli altına alması yoluyla da olsa, kanun hükümleri ve kurallarının ayakta tutulması ve temel hizmetlerin yürütülmesi ve bir çok sosyal ve siyasi rollerle önderlik rollerinin bürokrasinin elemanlarınca benimsenmesi şeklinde ortaya çıkmaktadır. Bu bürokrasiler, yeni siyasi çerçeveler kurarak ve böyle faaliyetler geliştirerek, hem merkezi, hem de mahalli seviyede bir çok yeni sosyal teşkilâtlar ve faaliyetler doğurabilirler ve hem uzun ömürlü siyasi çerçevelerin kurulmasına, hem de iktisadi gelişmeye elverişli şartların ortaya çıkmasına yardım edebilirler.

Bürokrasinin bu türlü yönelim ve faaliyetlerinin gelişimi, geniş ölçüde şu iki şarta bağlıdır : 1) Temel, birleştirici bir siyasi çerçeve, nisbeten birleşmiş bir siyasi elit, ve bir derece siyasi anlaşma ve uyuşma mevcut olmalıdır. 2) Doğrudan doğruya kurumsal menfaat grupları (örneğin ordu, kiliseler, v.s.) ekolojik tabakalara ve bazı görevsel gruplara oranla daha zayıf olmalıdır.

Seçkinlerin karşılaştıkları ana sorunlar, daha yüksek bir tüketim seviyesi sağlanması için yapılan baskılara ne ölçüde dayanabilecekleri, ve teknik personel yetiştirecek ve böylece beyaz yakalı işlere olan tahavümü hafifletebilecek geniş eğitim programlarını ne ölçüde uyguluyabilecekleridir.

Bu şartlar altında gelişen bürokrasilerin yapısı ve faaliyet tarzı, «klâsik» bürokratik teşkilâtlarınkinden geniş ölçüde ayrılır. Bununla birlikte, faaliyet alanlarının nisbeten geniş olması ve belirli şekilde bir siyasi yönelim gösterip siyasi uyuşma aracı olması,

nisbi bir istikrar ve devamlılık sağlanmasını kolaylaştırabilir, yeni tip iktisadi teşebbüs şekillerini doğurup teşvik edebilir ve mahalli, hatta merkezi seviyede mesleki faaliyetlere ve siyasi liderliğe yol açabilir. Bundan başka bürokrasi, yavaş yavaş, görevsel bakımdan belirli grupların ve bağımsız kamu oyu ve liderliğin farklılaşmasına ve çeşitlenmesine de yol açabilir. Bu durumlarda, genel olarak kuvvetli parti bürokrasilerinin de bulunması ilgi çekicidir. Başlangıçta bunlarla âmme idaresi arasında anlaşmazlık ve çatışmalar olabilir se de, nisbeten birleşmiş bir siyasi çerçeve içinde daha başlangıçtanberi bir ölçüde, görevsel farklılaşma ve çeşitlenme bulunması değişmelere ve ekonomik gelişmeye yol açabilir.

Bürokrasinin ikinci muhtemel gelişme şekli, Riggs'in «olumsuz gelişme» (8) diye ifade ettiği şeye yol açması durumudur. Burada bürokrasi, bazı merkezi siyasi görevleri tekeli altına almak eğilimini gösterir; buna ek olarak genellikle bazı kurumsal menfaat grupları ve türlü oligarşik tabakalarla ittifak halinde, başlıca bir menfaat grubu olmak eğilimini de gösterir. Bu ittifak dolayısıyla, bürokrasi türlü «beyaz - yakalı» işler peşinde koşanlar için bir çekim merkezi haline gelir ve böylece gereğinden çok personelle tıkanır. Öte yandan, ister istemez, her türlü bağımsız siyasi hareketi engelleme eğiliminde olan «dar» bir çıkar grubu da teşkil eder. Kendi gelir durumunu ve başka kurulu çıkarları tehdit eden her türlü iktisadi gelişme programlarını kolaylıkla baltalayabilir. Böyle durumlarda bürokrasi, genel olarak, dar siyasi ve iktisadi mücadeleye aktif şekilde karışır. Suiistimaller genel olarak durmadan çoğalır; temel idari hizmetlerin, genel şekilde uygulanacak kanun hükümlerinin ve iktisadi faaliyetlerin istikrarı kalmıyabilir. Böyle gelişmeler, bir bütün teşkil eden siyasi çerçeve ve uzlaşma bulunmadığı hallerde, kolaylaşmış olur; geleneksel ve modern seçkin gruplar arasındaki bölünme veya modern seçkinler arasında uyuşma olmaması da aynı gelişmelere yol açar; ve nihayet kurumsal çıkar grupları, kilise, ordu ve başka dar oligarşik gruplar toplumsal ve iktisadi yapıda hâkim durumda oldukları takdirde de yukarıda anılan durumlarla karşılaşılır.

(8) F. W. Riggs, «Economic Development and local Administration» *The Philippine Journal of Public Administration*, III, No. 1 (January, 1959), 86 - 146.

Yukarıda belirtildiği üzere bürokrasiler içinde her iki türlü gelişme ihtimali de, gelişmekte olan ülkelerde iktisadi ve siyasi evrimin temel şartları içinde mündemiçtir. Herhangi bir somut durumda bu eğilimler üstüste çakışabilir, fakat bürokrasinin kendisi, hiç değilse bir dereceye kadar, bu gelişmelerin somut sonuçlarını, ortak siyasi amaçlara bizzat katılarak veya eğitim politikaları aracılığıyla etkiler.