

# TÜRK DEVLET MEMURLARININ TOPLUMSAL VE EĞİTSEL KAYNAKLARI (\*)

C. H. DODD

Çeviren : Oğuz ONARAN

## G İ R İ Ş

Devlet yönetimi üstünde çalışanlar, devlet hizmetlerinin örgütlenmesinin ve işleyişinin çeşitli yönleriyle ilgilenmektedirler, ama en çok beşerî ilgiyi çeken ve birinci derecede önemli olan konu, bu hizmetleri yerine getiren memurlar hakkındaki araştırmalardır. Bu alanda, devlet memurlarının işe alınma ve terfi usulleri, öğretim ve eğitimleri, çeşitli işlerdeki ve yönettikleri ülkenin çeşitli bölgelerdeki deneylerinin genişliği gibi bir yığın sorun ortaya çıkmaktadır. Bu çeşit sorular, hem idarî verimliliği geliştiren şartların bilinmesi ihtiyacından, hem de devletin yürütücü kolunun görevlileriyle bunların denetledikleri ve hizmet ettikleri halk arasındaki ilişkilere duyulan ilgiden doğmaktadır. Türk devlet memurluğu hakkındaki bu yazı, bunlardan ikincisiyle ilgili bazı yönleri yani Türk devlet memurlarıyla toplum arasındaki ilişkileri incelemektedir.

### Araştırma Yöntemi :

Bu sorunları incelemeye, devlet memurlarının toplumsal kaynaklarını araştırarak, onların gördükleri eğitim şekillerini izleyerek başlanabilir. Bu yazı, iki grup Türk devlet memuru bakımından bunu yapmaya çalışmaktadır. Birinci grup, bakanlıklarda en yüksek üç idarî kademedede çalışan memurları, bunun yanında teftiş ve danışma görevlilerinin de en üst kademesini içine almaktadır. (1) İkinci grupsa, orta kademelerde görevli olan memurlardır.

(\*) Şu yazının çevrisidir : C. H. Dodd, «The Social and Educational Background of Turkish officials», *Middle Eastern Studies*, volume 1, no. 3, April 1965, s. 268 - 276.

(1) Bu rütbeler şunlardır : Müsteşarlar, Müsteşar Yardımcıları, Genel Müdürler, Bakanlık Teftiş Kurulları Başkanları, yüksek kademelerdeki danışma ve denetleme mevkilerindeki memurlar.

Bu araştırma için iki anket yapılmıştır. Dış İşleri ve Milli Savunma Bakanlıkları dışında Ankara'da merkez yönetiminde çalışan üst rütbeli devlet memurlarına anket kağıtları, 1964 yazında - kendilerine verilerek - dağıtılmış ve toplanmıştır. Bu kademedeki bulunması gereken 150 memurun, Türk devlet memurluğunun en üst katını meydana getirdiği söylenemez. Zaten böyle bir şey de yoktur. Böyle bir üst sınıf olsaydı, yalnız bu üst dereceleri değil, bu araştırmaya girilen devlet memurlarının da çoğunu içine alırdı. Anketlerin dağıtıldığı 150 memurun 136'sından anket kağıtları toplanabilmiştir.

Orta kademe devlet memurları araştırması için de malzeme, 1962 yılının yaz sonlarında uygulanan anketlerle elde edilmiştir. Türkiye'de orta devlet memurluğu sınıfı diye de birşey olmadığından, kimin orta rütbeli sayılacağı sorunundan doğan yönetim güçlükleri oldukça fazla olmuştur. Bunlar burada ayrıntılarıyla anlatılamaz. Kısaca, orta derecelerin kaba ve yapay bir tanımı iki şekilde yapılmıştır. Önce, hangi kadroların orta kademedeki olduğunu bulmak için her kadronun ya da kadro dizisinin unvanlarına bakılmış ve bunlar için her bakanlıkta ilgililerle konuşulmuştur. Sonra da, «mühendis» gibi teknik bir unvanı olup da aslında orta derecede bir idarî görevde çalışan memurları bulmak için bir araştırma daha yapılmıştır. Sonunda 914 kişilik bir örnek alan bulunmuştur. Bunun da, merkez yönetiminde orta kademedeki idarî bir işte çalışanların % 10'unu meydana getirdiği, mümkün olabilen bir kesinlikle, söylenebilir. 914 memurun %42'sinden anket kağıtları geri alınabilmiştir; yalnız bazı bakanlıklarda bu oran daha fazladır. Bu oranın %60'dan fazla olduğu bakanlıklardan (2) (16 bakanlıktan 11'i) 202 anket toplanabilmiştir. İşte bu anket kağıtlarının incelenmesinden orta kademe Türk memurları hakkında bazı deneme kabilinden sonuçlar çıkarılmıştır. Bununla birlikte, bu 202 anketten çıkarılan sonuçlar, anketleri %60'dan az gönderen bakanlıkların sonuçlarıyla karşılaştırılmış genellikle büyük farklar görülmemiştir ama yeri geldiğinde bunlar gösterilecektir.

### **Türk Devlet Memurluğu Yapısı :**

Türkiye'nin nüfusu 28 milyona yakındır, 495,000 kadar da devlet memuru vardır. Taşra örgütleriyle birlikte merkez yönetimi 313,000 devlet memurunu içine almakta, geri kalanlarsa çoğunlukla yerel ve belediye yönetimlerinde, Kamu İktisadi Kuruluşlarında çalışmaktadırlar. Bu 313,000 rakamının 250,000 kadarı bakanlıklarda, ötekiler-

(2) Millî Savunma ve Dış İşleri Bakanlıkları dışarda kalmaktadır.

se daha küçük örgütlerde bulunmaktadır. Bu yazı işte bu 250,000 ile uğraşacaktır.

Türkiye'de devlet memurları, içlerinde İngiltere ve Fransa'nın da bulunduğu birçok ülkedeki gibi, çeşitli tipteki idarî işleri karşılayacak şekilde yatay sınıflara ayrılmamıştır. Bunun yerine bir barem ya da ücret dereceleri listesi vardır. Bu bareme giriş noktası, geniş ölçüde eğitim niteliklerine bağlıdır, örneğin bir üniversite mezunu, bir lise mezununun giriş derecesinden daha yüksek bir dereceye girer. Bu eğitim niteliklerine ek olarak bir adayın, normal olarak, başvurduğu bakanlıkça ya da başka bir örgütçe düzenlenen yeterlik veya yarışma sınavlarını da başarıyla vermesi gerekir. Çeşitli sıklıkta olan bu sınavlar hakkında bundan başka bir genelleme yapmak zor. Bu ana işe alma sisteminin, uzmalıklarına karşı genel idarî görevlerde çalışan uzmanların yüksek ücretlerle işe alınması gibi bir takım sapmalarla ihmal edildiğini de söylemek gerekir. Bununla birlikte tatbikatta yaş, giriş sınavları gibi resmi nitelikler bir yana bırakılsa bile, yüksek öğrenim görmemiş birinin yüksek kadrolardan birine tayini çok güçtür.

#### Toplumsal Kaynaklar :

Orta ve yüksek kademelerdeki Türk devlet memurlarının, babalarının ve büyükbabalarının mesleklerine göre toplumsal kaynaklar aşağıda gösterilmiştir.

**TABLO : I**

#### Memurların Babalarının ve Büyükbabalarının Meslekleri (%)

Meslekler	Baba Meslekleri		Büyükbaba Meslekleri	
	Yüksek rütbeliler	Orta grup	Yüksek rütbeliler	Orta grup
Devlet memuru ( <i>civil servant</i> )	23,5	30	12	11
Subay	22	10	8	7,5
Meslekî (başlıca öğretmenler, yargıçlar, doktorlar, din görevlileri) uğraşı	29	13	12	11,5
Ticaret (derece belirtilmemiş)	11	8,5	20	9,5
Esnaf, küçük tacir	3,5	9,0	9,5	9,0
Çiftçi	7,5	16,5	29	31,0
Kamu hizmeti dışında görevli	—	1,5	1,0	1,5
Kalitesiz işçi	1,0	2,5	1,0	4,0
Özel araçlar	1,5	1,0	3,5	1,5
Cevapsız,, anlamsız	1,0	7,5	5,0	13,5

Yukardaki rakamlardan önce şu söylenebilir: her iki grup arasında oldukça benzerlikler olmasına karşılık, yüksek rütbelilerin daha meslekî bir temelleri vardır, subaylık da bir meslek olarak alınır bu daha da belirir. Tabloda «meslekî» diye gösterilen mesleklerin yarısının da devlet hizmetiyle yakın ilgisi olan meslekler olduğu unutulmamalı. Yargıçlar da, öğretmenler gibi devlet memuru olarak tanımlanırlar. Bu yüzden, fazla bir yanılmaya düşmeden, yüksek memurların %60 kadarının, orta grubun ise %46 kadarının baba mesleklerinin devlet memurluğu olduğu söylenebilir.

İkinci olarak, Türkiye'de üst ve üst orta sınıflarda subay, yargıç, doktor, yüksek rütbeli devlet memuru ve öteki geniş meslekî kadroların yeri olduğu genellikle kabul edilir. Öylese incelememizdeki devlet memurların çoğunun, özellikle üst rütbeli olanların, toplumsal derecelerini devlet hizmetine girmeden çok önce kazandıklarını kabul etmek gerekir. Böylece bunlar toplumdaki yerlerini devlet memurluğuyla aldıklarını düşünmezler, zaten böyle bir şeye ihtiyaçları da yoktur.

Üçüncü olarak, büyükbabaların mesleklerinin incelenmesi, baba meslekleri olan devlet memurluğunun, meslekî ve daha çok üst sınıf mesleklerin büyükbabalara pek uymadığını göstermektedir. Bunların meslekleri daha dağınıktır ve toplumsal bakımdan da yükseltici değildir. Bu durum, bugünkü memurların, yüksek memur, subay ya da başka meslekten olan babalarının toplumsal kaynaklarını araştırmaya yol açtı. Bu da bugünkü en üst memurlarda yapıldı. Alınan sayı az olduğundan, bu araştırma, yarım yüzyıl kadar önceki memur alma sistemi hakkında ancak kaba bir fikir verebilir. O tarihte devlet memuru, subay ya da başka bir meslek kaynağından alınan devlet memurlarının %30 kadar olduğu anlaşılıyor. Daha değişik bir noktadan bakarsak, bugünkü üst memurların %4'ünün iki kuşaktan beri devlet memurluğundan geldiğini (civil servant), %19'unun da iki kuşaktan beri devlet memurluğu, subaylık ya da başka bir meslekî uğraşından geldiğini görürüz. Bu incelemeden çıkan sonuç, son yarım yüzyılda Türk devlet memurluğuna girişin gittikçe daha az çeşitli olmaya başlamasıdır. Türk kamu yönetiminde bir oğulun babasının mesleğini izlemesi gibi yerleşmiş bir gelenek de yoktur.

#### **Eğitsel Kaynaklar :**

Üst ve orta kademelerdeki memurların eğitim dereceleri ve üst rütbelilerin doğum ve öğrenim yerleri hakkında bilgiler II. ve III. tabloda gösterilmiştir.

TABLO : II

## Türk Devlet Memurlarının Eğitim Dereceleri (%)

Mezun olunan okullar	Üst rütbeliler	Orta grup
İlk Okul	—	—
Orta Okul	—	25
Lise	1,5	35
Üniversite, yüksek öğrenim	98,5	40 (.)

(.) % 60'dan daha az oranda anket kağıdı gönderen bakanlıklarda bu oran % 17'ye kadar düşmektedir. Bu durum, daha okumuş memurların ankete daha çok cevap verdiklerini gösterebilir.

Memurların, liseye kadar (lise dahil) öğrenimlerinin çevresini incelersek, üst ve orta gruplar arasında bazı ayrımlar görürüz. Üst memurların eğitim çevreleri hakkında ayrıntılı bilgi aşağıdaki tablodadır.

TABLO : III

## Üst Kademelerdeki Memurların Doğum Yerleri ve Öğrenimleri (%)

	İstanbul, İzmir ve Ankara	Öteki yerler
Doğum yeri	34	66
İlk Okul	33	67
Orta Okul	41	59
Lise	57	43

Not : İstanbul, İzmir ve Ankara'da liseye kadar (lise dahil) okuyanların oranı % 28'dir.

Yukardaki tablonun tersine orta grup memurların %16,5'inin İstanbul, İzmir, Ankara'da doğduğunu, % 12'sinin liseye kadar öğrenimlerinin bu şehirlerde olduğunu, % 32'sinin (üst grupta % 60) öğrenimlerinin bir kısmını Türkiye'nin bu üç büyük şehirinde yaptığını görürüz.

Bu rakamlardan çıkarılan ilginç bir nokta, üst memurların çoğunun lise öğrenimlerini üç büyük şehirde yaptığıdır. Bu büyük şe-

hir çevresi, alınan bilgilerin daha ayrıntılı bir incelenmesiyle Bursa, Eskişehir, Konya, Kayseri gibi ikinci büyüklükte şehirlerin de katılımıyla (%18) genişlemektedir. Böylece, üst memurların %75 kadarının lise öğrenimlerini büyük şehirlerde yapmış oldukları ortaya çıkmaktadır. Bu memurların %55 kadarının küçük şehir ve kasabalarda doğdukları ve ilk öğrenimlerine orada başladıkları ortaya çıkınca bu durum biraz şaşırtıcı olmaktadır. Doğrulanması için daha çok araştırma gerekli olmakla birlikte bu durum, bu şehir ve kasabaların çoğunun büyük şehirlerin çevrelerinde olmasıyla açıklanabilir.

İncelenen memurların üniversite öğrenimleri üstünde de durmak gerek. Bir üniversite öğrenimi görmüş olanların hemen hemen hepsi, İstanbul ve Ankara üniversitelerinden (yakın zamanlara kadar başka üniversite yoktu) mezundurlar. 136 üst memurdan 9'u üniversite öğrenimini dışarda görmüş, 18'i de Türkiye'de okuduktan sonra yabancı bir üniversitede de çalışmıştır. Bu yabancı ülke, Batı Avrupa ülkeleri ve Birleşik Devletlerdir.

Üst memurların öğrenim alanlarına gelince, hukuk okuyanlar öyle pek çok değildir; genel sanat konuları mezunlarıysa daha azdır. Teknikçiler daha fazladır (37), bunlar daha çok Tarım ve Bayındırlık Bakanlıklarında bulunurlar. Bundan sonra Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi gelmekte (3) (33), bunlar da başlıca Maliye, İç İşleri, Ticaret ve Çalışma Bakanlıklarında çalışmaktadırlar. Hukuk mezunları bundan sonraki grubu meydana getirmekte (21) ve Maliye, Adalet Bakanlıklarıyla Başbakanlığa bağlı kurumlarda bulunmaktadırlar. Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığındaysa bir kişi dışında hepsi tıp doktorudur (15); eğitim de dahil klasik öğrenim görmüş 11 kişi de Milli Eğitim Bakanlığındadır. Üst ve orta grubun işe alınmasındaki usul, daha önceki öğrenimleri kurumun işiyle yakından ilgili olan kimseleri seçmek şeklinde olmaktadır. Bakanlıkların geleneksel bağımsızlıkları bu durumu da kolaylaştırmış, bu gelişme de her bakanlığın bağımsızlığını kuvvetlendirmiş ve bakanlıklararası koordinasyonu güçleştirmiştir. Bununla birlikte, yüksek memurlar arasında teknik yeterliğe sahip kimselerin de bulunması, birçok başka ülkeler idarelerinde başarıyla uygulanmıştır.

---

(3) Okutulan konular, geniş olarak, siyasi bilim, ekonomi ve âmme idaresidir. Ama bugünkü memurların öğrenci oldukları sıralarda dersler daha çok hukukî bir çerçevede içinde inceleniyordu.

**SONUÇ :**

Türk devleti memurlarının toplumsal ve eğitsel kaynakları konusunda belki de en ilgi çekici nokta, bu memurların geniş olarak meslekî sınıftan gelmiş olmalarıdır. Bu anlamda meslekî sınıfa meslekî uğraşlar kadar yüksek devlet memurluğu ve ordu da girmektedir. Daha önce de gördüğümüz gibi bu durumun elli yıl kadar önce böyle olmadığı anlaşılıyor. Başka yerlerde görüldüğü gibi Türkiye'de de kısmen gelişmiş bir okul ve üniversite sisteminde meslekî sınıf çocuklarının daha fazla bulunduğu anlaşılıyor. Bunun nedenlerinden birinin, bu ailelerin öğretimin değerini ilk kavrayanlardan oluşu ve bunların okulların açıldığı büyük şehirlerde oturmaları olduğu söylenebilir. Köylerde köylülerin, şehirlerde yoksul işçilerin çocuklarının eğitim sisteminin bütün kademelerinde geniş olarak görülmeye başlamalarından önce geniş bir eğitim kalkınması gereklidir. Yüksek kadrolarda meslekî ve yüksek sınıfın daha çok bulunması, eğitim gelişmesi aşamasına bağlı geçici bir durumdan başka bir şey olmayabilir.

Yüksek mevkilere daha geniş bir toplumsal temelden geçebilmeyi hızlandırmanın bir yolu, devlet memurluğu içinde gerekli akademik nitelikleri olmayan değerli memurları terfi ettirmektir. Ama Türkiye'de böyle bir şeyin uygulanmadığını araştırmaya alınan yüksek memurların hemen hemen hepsinin yüksek öğrenim mezunu olmaları göstermektedir. Yüksek mevkiler için yüksek öğrenim görmüş olmak şartı da bu durumu kaçınılmaz yapmaktadır.

Türk devlet memurlarının toplumsal ve eğitsel kaynaklarıyla ilgili olguların Türk kamu yönetiminin belli başlı niteliklerini açıklamakta kullanılabilecekleri söylenebilir mi? Toplumsal ve eğitsel kaynakla yönetimin niteliği arasında bulunabilecek bazı ilişki noktaları bize oldukça doğru ve açık geliyor.

Önce, Türk yönetimi gözlemcilerinin dediği gibi nüfusun %65'ini meydana getiren ve köylerde tarımla uğraşan halk hakkında yüksek ve orta kademe yöneticilerin fazla bilgileri yoksa, yine bu memurlar yönetimin alt kademelerinde olanlarla fazla ilgilenmiyorsa, daha geniş bir toplumsal temelden memur almak çözümün bir parçası olabilir. Ayrıca, yüksek memurlar, kendi bakanlıklarının geniş sorunları yerine kendi uzmanlık alanlarının ayrıntılarına gömülecek kadar dar teknik niteliklere sahipseler, öğretim şekillerinde bir değişiklik gerekli olacaktır. Yüksek sınıflardan ve meslekî temeli olan kimselerden meydana gelen kapalı bir grubun, toplumda yukarıya doğru çıkmak isteyenlerde karakteristik olarak bu-

lunan enerjiden ve ciddilikten uzak düşeceği de ileri sürülebilir. Türk yüksek devlet memurlarının bugünkü mevkilerine gelişleri hiç şüphesiz, bir çaba harcamadan olmamıştır, ama bu toplumsal ve eğitimsel temelle bu yükselmenin zahmetsiz ve doğal olduğunu söylemek de haksızlık olmaz. Bugünkü yüksek memurların nitelikleri olan yetki kullanmakta doğallıktan ve nezaketten bir şeyler kaybolsa da, hizmet içindeki enerjik ve yükselmek isteyen kimsele- re daha geniş imkânlar tanımak hizmetin genel verimliliği için iyi bir şey olacaktır.

Son olarak Türk yüksek memurlarının toplumsal ve eğitim temellerinin, onların sonsuz nezaketli olmalarında ve yönetim konularında akademik çalışmalara yardım için gerçek ilgi duymalarında rolü olduğu da söylenebilir. Bu ışık tutucu işbirliği olmadan bu çe- şit araştırmaları gerçekleştirmek mümkün olmayacaktır.