

Keyifli Okumalar Dileriz

Binlerce kategoride milyonlarca PDF e-kitap, ders kitapları, dergiler ve romanlara platformumuz üzerinden ücretsiz ulaşabilirsiniz.

RESMİ WEB SİTEMİZ

<https://rantey.org>

Yedek ve Duyuru Kanallarımız

Sitemize erişim engeli gelmesi veya adres değişikliği durumunda aşağıdaki kanallardan güncel giriş adresine erişebilirsiniz:

- Telegram: <https://t.me/birkitapbir>
- WhatsApp Kanalımız : <https://whatsapp.com/channel/0029VbDHv8uE50Us4lvMoc0Y>

BÜROKRASI

Rakun Olmak

100 ÜNCÜ YIL



YAYINLARI

Sayı 9

ANKARA ÜNİVERSİTESİ SİYASAL BİLGİLER FAKÜLTESİ

YAYINLARI, No. 92 - 74

Doçent Dr. Nermin ABADAN

BÜROKRASİ

Ajans - Türk Matbaası

1959

Ücretsiz PDF Kitap Alınabilir - <https://rantey.org>

İÇİNDEKİLER

	Sayfa
ÖNSÖZ	VII
GİRİŞ	1 - 3

KISIM I. BÜROKRASİ MEFHUMU

Birinci bahis : «BÜROKRASİ» TERİMİ	7 - 14
a) Etimolojik tahlil	7 - 8
b) Kollegial (toplu) ve bürokratik sistem	8 - 9
b) Bürokratik sistemin geçirdiği mâna değişiklikleri	9 - 13
1 — Bürokrasi = Devlet idaresi	
2 — Bürokrasi = Kırtasiyecilik	
3 — Bürokrasi = İdare ve teşkilâtlanma şekli	
d) Bürokrasinin kapladığı alanlar	13 - 14
İkinci bahis : TARİHÇE	15 - 45
İlkel toplumlar Eski Mısır - Çin Eski Yunan - Ortaçağ - Osmanlı İmparatorluğu - Ortaçağdan Yeni çağa geçerken modern idare cihazının doğuşunu hazırlayan âmiller Fransa - Avusturya - Prusya - İngiltere	
Üçüncü bahis : MODERN BÜROKRASİ MEFHUMU, MAHİYET VE PRENSİPLERİ	46 - 67
A. Kapitalizm	47 - 48
B. Kütle çağının başlıca özellikleri	48 - 53
C. WEBER'in «bürokrasi» teorisi	53 - 54
a) Bürokrasiyi hazırlayan ön şartlar	54 - 55
a) Bürokratik esaslara dayanan idarenin prensipleri	55 - 58
c) Modern bürokrasilerde memurun durumu	58 - 62
D. WEBER teorisine yapılan tenkitler	62 - 64

E. Modern bürokrasinin mahiyeti

64 - 67

- 1 — Teferruatlı usullere bağlılık
- 2 — Yavaşlık
- 3 — Gayri şahsîlik
- 4 — Bürokratik üslûp ve resmî dil
- 5 — Sır düşkünlüğü
- 6 — Anonimlik
- 7 — Bağımsızlık temayülü
- 8 — Yeniliklere karşı mukavemet
- 9 — Emsale bağlılık
- 10 — Yetki anlaşmazlıkları
- 11 — Çeşitli bürokrasiler arasındaki bağlar

Dördüncü bahis : MODERN BÜROKRASİ ÖRNEKLERİ

68 - 78

- 1 — Ekonomi ve endüstri bürokrasisi 69 - 74
- 2 — Siyasî partiler bürokrasisi 74 - 78

Beşinci bahis : BÜROKRASİNİN GENİŞLEMESİNE MÜESSİR İÇ VE DIŞ FAKTÖRLER

79 - 87

- a) İç faktörler 79 - 83
- b) Dış faktörler 84 - 87

Altıncı bahis : BÜROKRATİZM

88 - 96

- a) Az gelişmiş bürokrasiler 88 - 89
- b) Fazla gelişmiş bürokrasiler 89 - 90
- c) Bürokratizmin özellikleri 90 - 94
- d) Bürokratizmi yenme tedbirleri 94 - 96

A. Sübjektif tedbirler :

- 1 — Mesuliyetin başkasına devredilmesi
- 2 — Sivil kıyafet ve görünüşe önem verilmesi
- 3 — Çok taraflı bir eğitimin sağlanması
- 4 — Halkla münasebetlerin ahenkli bir şekilde geliştirilmesi
- 5 — Bürokratik cihazın yükünün hafifletilmesi
- 6 — Bürokratik idareyi halkın kontrol etmesi

B. Objektif tedbirler :

- 1 — Kanun vazıı veya sorumlu heyetlere düşen vazifeler
- 2 — İdarî islâhat
- 3 — Yazışmaların sadeleştirilmesi
- 4 — Mekân problemlerine önceliğin tanınması

KISIM II.
DEVLET BÜROKRASİSİ

	Sayfa
Birinci bahis : DEVLET BÜROKRASİSİNİN ÖZELLİKLERİ	101 - 108
a) Devlet bürokrasilerini diğer bürokrasilerden ayıran unsurlar	101
b) 1 — Devlet faaliyetinin şümül, tesir ve gayeleri	101 - 102
2 — Devlet bürokrasisinin âmmeye karşı hesap verme mükellefiyeti	102 - 103
3 — Devlet bürokrasisinin siyasi karakteri	103 - 104
c) Devlet bürokrasileri karşısında hürriyet ve eşitlik hakları	104 - 108
İkinci bahis : DEVLET BÜROKRASİSİ VE YASAMA ORGANI	109 - 129
1 — Hukuk tekniği alanındaki devrimi hazırlayan fikri cereyan	110 - 112
a) Tevkil edilen yasama faaliyeti (delegated legislation)	112 - 114
b) İcranın tanzim yetkisinin muhtelif memleketlerdeki tatbikatı (İngiltere Fransa - Almanya - Birleşik Amerika Türkiye)	114 - 124
2 — Yasama faaliyetine tesir eden âmiller Devlet bürokrasisi, teşrii komisyonlar, tazyik grupları	124 - 129
Üçüncü bahis : DEVLET BÜROKRASİSİ VE PERSONEL MESELESİ	130 - 157
1 — Meslek memurluğu	131 - 138
2 — Meslek memurluğu ve demokrasi	139 - 142
3 — Hukukçular tekeli	142 - 146
4 — Âmme idaresinin gelişimi	146 - 149
5 — Devlet personeli hakkında ampirik araştırmalar	149 - 157
Dördüncü bahis : DEVLET BÜROKRASİSİNİN KONTROLÜ	158 - 183
A. İç kontrol	
1 — Hiyerarşik kontrol	160 - 161
2 — İdarî kontrol	161 - 165
B. Yasama organının kontrolü	
1 — Teşrii kontrolün çeşitleri	166 - 167
2 — Bütçenin kontrolü	167 - 169
C. Kazai murakabe	169 - 174
D. İdarede şekli tedvin (Codification)	174 - 180
E. Halk efkârının kontrolü	180 - 183

	Sayfa
Beşinci bahis : ANTİBÜROKRATİK SİYASİ SİSTEMLER	184 - 205
1 — Birleşik Amerika'da «ganimet» sisteminin doğuşu ve batışı	186 - 192
2 — Sovyet Rusya'da devlet bürokrasisini lâğvetme teşebbüsü	192 - 205
Ek : MİLLETLERARASI BÜROKRASI	206 - 215
1 — Milletlerarası bürokrasinin ana problemleri	209 - 210
a) Münferit bir devlete hizmet etmeme esası	210
b) Liyakat sisteminin aksaklıkları	211
c) «Karyer» mefhumu ve milletlerarası idarî kaza	211 - 213
2 — Milletlerarası teşekküllerin çalışma tekniği	213 - 214
3 — Milletlerarası bürokrasinin müstakbel gelişim temayülleri	214 - 215
Netice	216 - 222
Bibliyografya	225 - 240
Endeks	
Yanlış Doğru cetveli	

Ö N S Ö Z

Doçentlik tezi olarak işlediğim Bürokrasi konusunu hangi mülâhazalarla seçtiğimi ve bu kavramı hangi açılardan incelediğimi, etüdün giriş bölümünde belirtmiş bulunuyorum. Burada, sadece bu çalışmalarım sırasında değerli teşvik ve tenkidleriyle maddî manevî yardımda bulunan büyüklerime ve meslekdaşlarıma karşı beslediğim şükran duygularımı ifade ile yetineceğim.

Bu münasebetle, herşeyden önce, problemi benimle uzun boylu tartışma nezaketini göstermiş olan Yeni Zelânda'nın Wellington Üniversitesi Âmme İdaresi Profesörlerinden Norman C. ANGUS, New York Üniversitesi Mukayeseli Devlet İdaresi Profesörlerinden Edward C. SMITH, Münster Üniversitesi Sosyoloji Profesörlerinden Hans FREYER ve Heidelberg Üniversitesi Anayasa ve İdare Hukuku Profesörlerinden Ernst FORSTHOFF'u anmak isterim. Ayrıca bürokrasileşme vetiresinin endüstrileşmiş toplumlarda oynadığı önemli role işaretle çeşitli kaynaklara dikkatimi çeken Speyer İdarî İlimler Yüksek Okulu Sosyoloji Profesörlerinden Arnold GEHLEN ve Münster Üniversitesine bağlı olarak Dortmund'ta faaliyette bulunan Sosyal Araştırmalar Merkezinde Görevli Sosyoloji Doçenti Dr. Hanno KESTING'in tavsiyeleri çalışmalarımı hayli kolaylaştırmıştır. Bundan başka, Avrupa Konseyi Prodüktivite Merkezi Genel Direktörü Personel İdaresi Uzmanı Mon. Roger GREGOIRE ve Paris Üniversitesi Demografi Profesörü Alfred SAUVY'nin uyarıcı telkinleri çok faydalı olmuştur. Beni, Speyer'deki İdarî İlimler Yüksek Okulu'na üç ay müddetle misafir öğretim üyesi olarak davet eden İdare Hukuku Profesörü C. H. ULE ve Batı Almanya'da altı ay müddetle ilmi incelemeler yapmamı mümkün kılan bir akademik bursu sağlayan Federal Almanya Elçilik müşaviri von RUMMEL'e bu vesileyle teşekkür etmek isterim.

Sayın hocam Ord. Prof. Sıddık Sami ONAR'ın İdarî Usullerin tedviyiyle ilgili değerli mütaleaları tezimi zenginleştiren bir unsur olmuştur. Bütün çalışmalarım sırasında maddî manevî yardımını esirgememiş olan hocam ve hayat arkadaşım Prof. Dr. Yavuz ABADAN'ın desteği benim için paha biçilmez bir kuvvet olmuştur. Kitabın tertib, tanzim ve tashihin-

de büyük gayretler sarfeden asistan Mete TUNÇAY'ın emeğini zikretmeği borç bilirim.

Nihayet etüdün bütün safhaları boyunca beni teşvik etmek lütfunda bulunan sayın kürsü hocam İdarî İlimler Enstitüsü Genel Direktörü Prof. Dr. Tahsin Bekir BALTA'ya ve eseri yayınlamak hususunda her türlü kolaylığı göstermiş olan Siyasal Bilgiler Fakültesine ayrıca içten gelen teşekkürlerimi ve şükranımı ifade etmek isterim.

Ankara, Mayıs 1959

S. B. F. ÂMME İDARESİ DOÇENTİ

Dr. Nermin ABADAN

G İ R İ Ő

Bürokrasi konusunu doçentlik tezi olarak seçerken, birbirine zıt iki düşüncenin tesiri altında kaldık. Bu tezin aleyhindeki mü-lâhaza, bürokrasi mefhumunun sınır karışıklıkları ile dolu çeşitli anlam ve yorumlara elverişli bulunması ve sosyal, siyasî ve ekonomik hayatın bütününe şâmil meseleleri ihtiva etmesidir. Nitekim batı literatüründe bu konuya tahsis edilmiş bulunan etüdlerin sayısı yüzleri aşmaktadır.

Buna karşılık memleketimizde bürokrasi mevzuunu toplu olarak incelemeğe tâbi tutan hemen hiçbir eser yoktur. İşte bu durum bahsi geçen konuyu doçentlik tezi olarak seçmek hususundaki karar ve cesaretimizi kuvvetlendirmiştir. Böylece Türk neşriyat alanına orijinal vasfına haiz olmasa bile, yeter derecede işlenmemiş bir mevzuu ana hatları ve çeşitli cepheleri ile aksettirmiş olacağımızı düşündük.

Öte yandan bu kadar şümüllü ve yaygın bir konunun bütün teferruatının bir doçentlik tezi çerçevesine sığamayacağı mülâhazası ile bürokrasi ile ilgili meselelere sadece maktadan bir görüşle ve âmme idaresine yardımcı bilgi dallarının ilgilendiği ve müsaade ettiği nisbet ve ölçüde temas ettik. Böylece mevzuun kemmî değilse de keyfî bir sınırlamağa tâbi tutulduğu kanaatindeyiz.

Etüdümüzün sonunda ulaştığımız neticeler, görüşüleceği üzere daha ziyade bürokrasinin modern endüstri cemiyetindeki gelişim vetiresi ile çeşitli rejimler muvacehesinde benimseme zorunda kaldığı hususiyetlere yahut gösterdiği tepki imkânlarına taalluk etmektedir.

Bu araştırmada dikkati çeken en mühim nokta, gerek *demokratik*, gerekse *totaliter* memleketlerde bürokratik gelişmenin eşit ölçüde artmasıdır. Gerçekten endüstrileşme yoluna girmiş veya girmek üzere bulunan memleketlerin hepsi, âmme sek-

töründe olduğu kadar özel sektörde de sayıları gittikçe kabaran büyük çaptaki bürokratik müesseselere kavuşmuş bulunmaktadırlar. Bundan başka haberleşme ve ulaştırma vasıtaları alanında kaydedilen büyük ilerlemeler, çeşitli kıtalar arasındaki teması sıklaştırıp, yeni milletlerarası bürokrasilerin teşekkülüne yol açmışlardır.

Bu umumî gelişim çerçevesi içerisinde Türkiye de gerek iç teşkilatlanma zaruretinin, gerek giriştiği milletlerarası münasebetlerin icablarına uyarak, bir yandan yeni bürokratik müesseseler kurmağa, diğer yandan eskilerini günün şartlarına intibak edecek şekilde düzenlemeğe çalışmaktadır.

Bu gelişmelere uygun olarak etüdümüzde bürokrasi konusu çeşitli yönlerden ele alınmış, mefhum genel olarak aydınlatılmış ve bilhassa devlet bürokrasisi alanında karşılaşılan problemlerin vüsatine işaret edilmiştir.

Bürokrasi mefhumu bu vakte kadar daha çok çeşitli ilim disiplinleri tarafından bağımsız incelemelere konu olmuştur. Sosyologlar bürokratik «bünye» ve «rol dağıtımı» nı genel ve mücerret bir şekilde tahlile çalışmışlardır. Siyasî bilimler, kısmen bürokrasinin müessesevî şekillerini tasvirle yetinmişler, kısmen de bürokrasi ile demokratik prensipler arasındaki münasebeti umumî değer hükümleri ile aydınlatmağa çalışmışlardır. Bunun neticesinde sosyolojik tecritlerin kuruluşu, siyasî ilimlerin saf müessesevî görüşü veya aşırı değer hükümleri nisbetinde tek taraflı teşebbüsler olarak kalmışlardır.

Etüdümüzde bürokrasi mefhumunu daha çok âmme idaresi çerçevesinde işlerken, mümkün olduğu kadar bu tek taraflı izahlardan kaçınılmağa çalışılmıştır. Bu sebeple meseleler kısa da olsa, sadece sosyoloji ve siyasî ilimler görüş açısından değil, aynı zamanda hukukî ekonomik ve psikolojik yönlerden tahlil edilmeğe çalışılmıştır.

• Bürokrasinin başlıca tiplerini tahlil yolu ile tasvir ederken, bürokrasi müessesesinin sınaî ihtilâl ile olan girift münasebet üzerinde ısrarla durulduğu gibi bürokratla bürokrasinin siyasî bir sistem ortasındaki önemli görevleri de belirtilmiştir. Bu arada bürokrasinin gelişimi ile birlikte ortaya çıkan değer problemlere de temas edilmiştir. Bu problemlerin başında dallanıp budaklanan bürokratik düzen karşısında ferdî hüviyet ve sorumluluk meselesi gelmektedir.

Kanunun işlenmesinde mukayeseli tahlil metodunun vakı-alara daha büyük bir vuzuh kazandırdığı daima göz önünde tu-tulmuştur. Bu itibarla bilhassa devlet bürokrasisi problemleri, değişik tarihî ve ideolojik şartlar altındaki siyasî sistemlerin ışı-ğı altında mütalea edilmiştir. Osmanlı ve Türk bürokrasisi, İn-giliz, Amerikan, Fransız ve Alman idare sistemlerine ait kısa izahlar genel hükümleri müşahhaslaştırmayı ve günümüzün te-mayüllerini örneklerle teyit etmeğe yaramıştır.

Etüdümüzde bilhassa tebarüz ettirmeğe çalıştığımız diğer bir nokta, modern devlet bürokrasilerinin icra kuvvetinin karar verme vetiresine faal surette katılmalıdır. Bu görüşle «bürokrat» ın sadece güdülen siyaseti tatbik etmekle ve başka yerden alınan kararları uygulamakla görevli olduğuna dair geleneksel teoriye karşı cephe almağa çalışılmıştır.

Gerçekten modern bürokratik mekanizmaların karmaşıklığı, teferruatlı bir işbölümüne karşı duyulan ihtiyaç, rasyonel esas-lara dayanan iç teşkilatlanma tarzları, keyfî bir murakabe ve sınır tanımayan bir takdir yetkisi ile bağdaşmayan tavırların yer-leşmesine sebep olmaktadır. Bu itibarla etüdümüzde bürokra-tın, bütün hürriyetlerin ifna edildiği bir totaliter sistemde yer almadıkça despot olmayan, aksine çeşitli sosyal kuvvetler or-tasında denkleştirici ve yapıcı bir rol oynadığı görüşü savunul-maktadır.

KISIM I
BÜROKRASİ MEFHUMU

BAHİS I

« BÜROKRASİ » TERİMİ

«Bürokrasi», umumiyetle teknik terim olarak bu tâbiri kullananların zihninde *kırtasiyecilik, sorumluluk yüklenmekten kaçınma, işlerin yavaş yürütülmesi, keyfî kararlar hattâ idarî yoldan baskı yapma* nevinden tasavvurlar uyandırmaktadır.

Geniş halk kütleleri tarafından benimsenen bu menfî fikrî tavır ve davranışların yanı başında «bürokrasi» terimini *devlet teşkilâtı* veya *memurlar topluluğu* mânasında kullananlar da çoktur.

Bugünkü ilmî yayınların çoğunluğunda ise bu terim âmme sektöründe veya özel sektörde bulunan *büyük cesamette teşkilât ve idareyi* ifade eden tamamen tarafsız (neutre) bir tâbir olarak geçmektedir.

Bürokrasi kelimesini peşin hükümlere kapılmadan, halk dilinde kullanılan mânadan ayrı tarafsız bir ilmî tâbir olarak kullanabilmeliğimiz için herşeyden evvel bu terim karışıklığını ortadan kaldırmamız gerekir. Bu maksatla terimin kısa bir etimolojik tahliline girişelim.

A — Etimolojik tahlil :

Bürokrasi teriminin ilk defa 1745 de Fransa'da devrin ticaret bakanı, fizyokrat iktisatçılardan Vincent DE GOURNAY tarafından kullanılmış olduğunu öğreniyoruz. (1) Önceleri despot

-
- (1) DE GOURNAY'ın şöyle bir yorumda bulunduğu nakledilmektedir «Büyük tahripler yapan bir hastalığımız var; adı «büromani» dir. Bazen bir hükûmet şekline bürünüyor, o zaman da ismi «bürokrasi» oluyor. Herbert von BORCH, *Obrigkeit und Widerstand* J. C. M. Mohr, Tübingen 1954, Sh. 31; Ayrıca bakınız: *Wörterbuch der Soziologie*, Hrgb. Bernsdorf, Fr. Bülow, Ferdinand Enke Verl. Stuttgart 1955, Sh. 71; Ernst RASCH, *Die staatliche Bürokratie im modernen gesellschaftlichen Leben*, *Archiv des öffentlichen Rechts*, 78 Bd. Sh. 359; Alfred SAUVY, *La bureaucratie*; Presses universitaires de France 1956, Sh. 5

bir büro hâkimiyetine karşı protesto makamında kullanılan bu terim çok büyük inhiraf lar gösteren mâna değışikliklerine uğramıştır. Fizyokratlar ve onlarla birlikte XIX yüzyılın bütün liberal iktisatçıları eşyanın hâkimiyetini insanların hâkimiyetine tercih etmişlerdir. Bu sebeplê bürokrasi kelimesini önceleri tenkitçi mânada kullanmışlardır. Fakat aynı tâbir kısa bir devir içinde birbirile ilgisiz gibi görünen durumların tasvirine yaramıştır.

Bürokrasiyi sözlük anlamında kavrayabilmemiz için onu terkip eden iki kısmı birbirinden ayırmamız gerekiyor.

«Bureau - büro» teriminin aslı lâtince de «burrus», İtalyanca'da «burro» İspanyolca'da «bujo» kelimelerinden gelmekte ve koyu bir renk ifâde etmektedir. Eski Fransızca'da «la bure» tâbiri koyu renk çuha, bir nevi kumaş mânasına geliyordu. Bu kelimenin etimolojik gelişimini takip ettiğimiz zaman, görülüyor ki, âmm hizmetleri ifa etmekle mükellef olan devlet memurlarının işgal etmiş oldukları masalar o devirde sözü geçen bir çuha ile kaplanmıştı. Böylece «büro» terimi başlangıçta devlet işlemlerinin yapıldığı masalar, daha sonraları ise bu masaların bulundukları daireler mânasına gelmiştir (2).

Büro tâbirini böylece sınırladıktan sonra terimin ikinci kısmı olan «cratie» ye geçelim. Eski Yunandan gelme bu eklenti, hâkimiyet, iktidar karşılığı olarak kullanılmaktadır. Şu halde *bürokrasi* etimolojik anlamda büroların muayyen bir hâkimiyete sahip oldukları sistem mânasına gelmektedir.

Böylece *bürokrasi* terimi çeşitli Avrupa dillerinde kesinleşince, büroların hâkimiyeti anlamına geleceği yerde tek âmir sistemini, zümre düzeninin karakteristik idare tarzı sayılan kollegial (toplu) sistemden ayırt etmek üzere kullanılmıştır.

B — Kollegial (toplu) ve bürokratik sistem

Zümre düzeninin en bâriz özelliği, üstteki sosyal tabakaların çeşitli imtiyazlara sahip olması, bu imtiyazların hükümdarın icraî kararlarını kısmen frenlemesi ve verilen idarî kararların çoğunun sosyal tabakalar arasındaki dengeyi bozmamak gayesi ile bir tâviz ifade etmesidir. Nitekim bu esasa göre kurulmuş olan İngiltere'deki şehir meclisleri veya Prusya'daki ma-

(2) Josef OLCZEWSKI, *Bureaukratie*, A. Stubbers Verl. Würzburg, 1904. Sh. 70

li komisyonlar (Ständerat), iş görme usulü olarak gizli veya açık danışmalarile nihai kararları çoğunluk oyu ile veriyorlardı (3).

Başka bir deyimle *kollegial* (toplu) sisteme göre her idare merciinde bir çoğunluk ve azınlık kanaati mevcuttur. Karar verme yetkisi ilgili makamı işgal eden *tek âmire* tanımakla bir yandan eski zümre cemiyetinin artıkları, öte yandan monokratik idarenin tam mânasile gelişmesine mâni olan engellerden biri ortadan kalkmış oldu (4).

Böylece bürokratik vasıf imtiyazlı tabakaların karşılıklı münasebetlerini bir ahenge kavuşturan tâvizli kollektif kararlara karşılık, belli bir makama getirilen ve maiyetinde bulunan bütün memurların hareket ve icraatından sorumlu olan *tek âmir* sistemini, başka bir ifade ile makam teşkilâtını belirtmeğe yaramıştır (5).

C — Bürokratik sistemin geçirdiği mâna değişiklikleri

Tarihî gelişim icabı zümre düzeninin önemini kaybetmesi üzerine bürokratik vasıf, kollegial (toplu) sistemi tefrike yarayan bir terimden daha çok aşağıda sıralanan üç ayrı mânada kullanılmıştır.

1 — Bürokrasi — Devlet idaresi

Bu mânaya uygun olarak bürokrasi idarî hiyerarşiye mensub bir memurlar tabakasının bütünü ile *memurların hâkimiyetini* ifade ediyor (6). Buna göre âmme idaresi faaliyetlerine *hâkim* olan teşkilâtla, âmme idaresini yürüten personelin bütününe *bürokrasi* adı verilmektedir. (7). Şu halde bürokratik devletden

-
- (3) Max WEBER: *Wirtschaft und Gesellschaft*; U. C. B. Mohr, Tübingen 1953: I: Sh: 160-161; Jcsef OLCZEWSKI. *op. cit.* Sh. 40-41. Sh. 71; K. TRUHEL *Sozialbeamte*, Benjamin Krause, Frankfurt 1934
 - (4) Friedrich LENZ. *Werden und Wesen der öffentlichen Meinung*-Pohl u. Co. München 1956 Sh. 125 - 127
 - (5) K. von STENGEL. *Die Organisation der preussischen Verwaltung*. Leipzig 1884. Sh. 26. Karl. HEINZEN. *Die preussische Bureaukratie*. Darmstadt 1845. Sh. 12; Robert von MOHL *Politik* Tübingen 1862. Laupp u. Siebeck Sh. 100
 - (6) Otto STAMMER. *Gesellschaft und Politik*, in *Handbuch der Soziologie*. Hrgb. Werner Ziegenfuss. Sh 602
 - (7) Theodor ESCHENBURG. *Staat und Gesellschaft in Deutschland*, Curt E. Schwab, Stuttgart 1956, Sh. 705. K. TRUHEL: *op. cit.* Sh: 1-2

kast, idarî karar verme yetkisini meslekten yetiştirme bir memurlar topluluğuna tanıyan sistemdir (8).

Bürokrasi terimini sadece âhmî sektöründe faaliyet gösteren devlet teşkilâtına hasretme temayülü bugün hâlâ kuvvetini muhafaza etmektedir.

Nitekim çeşitli genel ve ihtisas konularına has ansiklopediler, bu terimi bu mânada sınırlandırmaya çalışmışlardır.

AMERİKAN SİYASET SÖZLÜĞÜ bürokrasiyi şöyle tarif etmektedir: «Fransa'da 1. ci Napolyon'dan sonra geliştirilen, yüksek ölçüde merkezileşmiş, bağımsız ve yarı askerî idarî bir sistem. Bu sistemin başlıca birimleri bürolardır. Başka bir deyimle, daimî idarî makamların hâkimiyetine tâbi ve hükûmetle halk efkârının siyasî nüfuzuna karşı kaygusuz duran bir teşkilât». (9)

Buna paralel olarak **ENCYCLOPEDIA BRITANICA** *bürokrasiyi*, idarî yetkilerin büro ve dairelerde toplanması ve memurların devlet işlerine devamlı surette müdahale etmeleri şeklinde tarif etmektedir (10).

Nihayet Alman ansiklopedilerinden **BROCKHAUS** da bürokrasiyi bir yandan meslekten yetişme memurlarla bilhassa yüksek icraatçıların, daha doğrusu bakanlıklar çapındaki bürokrasinin sıkı bir hiyerarşik çerçevede toplanması, diğer yandan siyasî iktisadın otoritesini imtiyazlı bir memurlar zümresile paylaşmakta olduğu bir devlet şekli olarak tarif etmektedir (11).

2 — Bürokrasi — Kırtasiyecilik

Bürokrasi terimi halen en geniş ölçüde bu ikinci mânada kullanılmaktadır. Bu anlamı göre bürokrasi mənfi bir değer hükmünün ifadesi olarak *kırtasiyecilik* (Fransızca'da *paperasserie*, İngilizce'de *red tape*) karşılığıdır. Bu mânada bürokrasi, bir teşkilâtın gerçekleştirmekle görevli olduğu gayeyi unutup körleşmesi, gittikçe artan ölçüde bencil bir otorite ve mükemmelli-

(8) R. V. PEEL + Joseph S. ROUCEK. *Introduction to Politics* Thomas Y Crowell Co. New York 1946. Sh. 209

(9) E. SMITH + ZINCK. *Dictionary of American Politics* Barnes and Noble. New York 1944. Sh. 39

(10) **ENCYCLOPEDIA BRITANICA** *Bureaucracy*. Vol. 4, London 1955 S. 399

(11) **BROCKHAUS**. *Bureaukratie*. 16. ncı tabı. Wiesbaden 1953. Sh. 476

ğe erişmeğe çalışması, mensuplarında memur veya müstahdem sınıfına has şuur ve alışkanlıkların yerleşmesidir (2). Bu anlamda bürokrasi idareyi bir takım değişmez kaide ve formüllere icra edip günlük mütad işlere karşı sebep ve saik aramayan bir hüviyet taşımamakta, sadece tenkitçi bir görüşü ifade için kullanılmaktadır.

Bürokrasi tarihine izafe edilmeğe çalışılan bu menfî kıymet hükmünün objektif ilmî lisanda yeri yoktur. Siyasî ilimlerin terminolojisi bürokrasinin bu patolojik tezahürlerini «bürokratism» ile vasıflandırır. Biz de iştirâk ettiğimiz bu tavsife ilerde, ayrı bir bahis tahsis etme kararındayız.

3 — Bürokrasi — İdare ve teşkilâtlanma şekli

Bürokrasi teriminin üçüncü mânası. belli bir teşkilâtlanma ve idare şeklini ifâde eder (14). Bu mücerret anlama göre bürokrasi, dağınık toplumsal fiil ve hareketleri rasyonel ve objektif- esaslara uygun olarak düzenleme vetiresidir. (15). Bürokrasi mefhumunu objektif kıymet hükümlerinden uzak, dolayısıyla ilmî bir şekilde ilk defa tahlil eden Alman sosyoloğu MAX WEBER'dir. WEBER'e göre geniş gruplar halinde birlikte çalışan insanlar, muayyen bir cesameti aştıktan sonra rasyonel prensiplere uygun olarak teşkilâtlandırılıp idare edilmektedirler. (16). Bu neden böyledir? «Demokraside Bürokrasi» adlı eserinde CHARLES S. HYNEMAN şöyle demektedir: «Soyut bir mefhum olarak bürokrasi büyük bir teşkilâttır; dolayısıyla münferit hallerde her büyük teşkilât bir bürokrasidir. Yüzlerce insan müşterek, sevk edici bir otoriteye tâbi olarak muayyen bir teşebbüsü gerçekleştirmek amacıyla faaliyete girerlerse, bazı özelliklerin belireceği tabiidir. Bu kadar geniş bir teşkilâtda vazife alan erkek ve kadınların hepsinin birbirini tanımaları imkânsızdır. Bu sebeple yüz yüze temas yerine yazılı muhabere yolundan irtibat kurmaları bir zaruret olmaktadır» (17).

-
- (12) **Wörterbuch der Soziologie.** Hrgb. W Bernsdorf. Ferd. Enke Verl. Stuttgart 1955. 69-70
ü.v.—
- (13) E. SMITH + ZINCK, op. cit. Sh. 39-40; C. MILLS. **White collars,** (Alm. terc.) Bund Verl. Köln 1955: Sh: 177-118
- (14) K. TRUHEL, op. cit. Sh. 1-2
- (15) Otto STAMMER, op. cit. Sh;
- (16) M. WEBER, op. cit. S. 161
- (17) Charles S. HYNEMAN. **Bureaucracy in Democracy,** New York 1950, Sh. 4;

Bu ifade ile açıklandığı üzere bürokrasinin başta gelen özelliği *cesamettir*. Müsterek bir idareye tâbi insanlar, bürokrasiye benzer şekilde teşkilâtlanabilirler. Ancak yüzlerce insan, müsterek bir idareye tâbi olarak çalıştıkları takdirde, bir bürokrasi şeklinde teşkilâtlanmaları zarurî olmaktadır. (18). Bunun sebebi aşikârdır: Bürokraside teşkilât ve idare gayri şahsî bir hüviyete bürünmektedir. Bu gayri şahsîlik birlikte çalışan çok sayıda insandan mürekkep geniş grupların idare ve teşkilâtına muayyen şartlar yüklenmekte ve şekiller kazandırmaktadır. Başka bir deyimle, bunların gayri şahsî bir şekilde teşkilâtlanma ve idare edilmelerinin başlıca âmili büyük ve yaygın oluşlarıdır.

Bürokrasi böylece çok sayıda insanları kucaklayan grupların belli bir takım idarî görevlerini ifaya yarayan teknik cihazı, bunun teşkilâtlanması ile ilgili problemleri ve bu cihaza mensup olanların düşüncülerini aksettiren bir terim haline gelmektedir. (19).

Hülâsa *bürokrasi*, işbölümü, ihtisaslaşma, teşkilâtlanma, hiyerarşik bir bünye, plânlama çerçevesi içerisinde geniş grupların disiplinli bir şekilde yönetilmesini gerektiren bir toplum safhasını temsil etmektedir (20), Modern sosyoloji ile siyasî ilimlerin geniş çapta benimsedikleri bu üçüncü anlamda *bürokrasi*, ister özel teşebbüste, ister âmme sektöründe olsun, belli bir büyüklüğü aşan herhangi bir teşkilâttır. (21) Büyüklüğü tayin eden kıstas ise yüz yüze karşı temasın kaybolmasıdır.

Herbert A. SİMON bu terimi kısaca büyük cesamette bulunan teşkilât ile eş mânada kullanmaktadır. (22).

Haroki J. LASKİ, Sosyal İlimler Ansiklopedisinde en fazla gelişmiş bürokrasi tipinin devlet olduğunu belirtmekle beraber,

-
- (18) Fischer LEXIKON. Staat und Politik Hrgb, E. Fraenkel + K. D. Bracher. 1957. Sh. 52.
- (19) John A. VİEG. Buraucracy — Fact and fiction in Elements of Public Administration. New York 1959 Prentice Hall, Sh. 55
- (20) Marshall E. DİMOCK. Bureaucracy self - examined. Public Administration Review. 1944. Vol. 4. Sh. 198-199.
- (21) Dwight WALDO. Ed. Ideas and issues in Public Administration, McGraw-Hill Co. New York 1953 Sh. 40
- (22) Herbert A. SİMON. Staff and Management Control The Annals of the American Academy of Political and Social Sciences Vol. 29 March 1954, S. 95

geleneksel, inhisarcı, bir yorum tarzına karşı cephe almak suretiyle, bu terimin aslâ âmme hizmetine hasredilemeyeceğini, aksine bunun her büyük teşkilâtta karşımıza çıktığını ifâde etmektedir. Bu suretle sendikalar, kiliseler, endüstri kurumları, siyasî partiler, milletlerarası teşekküller gibi büyük çaptaki müesseselerin hepsi bürokrasilere has karmaşık (kompleks) bir bün-yeye sahiptirler. (23).

Bürokrasi rejimi, siyasî ilimler ve sosyoloji alanında, gittikçe artan bir ölçüde bu mânada kullanılmaktadır. Biz de tezimizi işlerken bürokrasi terimini bu evrensel (universal) ve geniş anlamında kullanacağız.

Şu kadarki bürokrasi, Max WEBER'in tarif etmiş olduğu ideal tipe uygun olarak bu hüviyeti ile daha çok modern endüstri toplantılarında kendini göstermektedir. Bu sebeple bürokrasinin mahiyetini, özelliklerini ve unsurlarını, onu meydana getiren ekonomik, sosyal ve siyasî sebeplerin tahlili ile birlikte ilerde üçüncü bahsimizde işleyeceğiz.

Bu bahiste sadece bürokrasi terimini hangi anlamda kavradığımızı ve etimolojik mahiyetinin neden ibaret olduğunu tesbite çalıştık. Şimdi de kısaca temas edeceğimiz alanları belirtmekle, terimin sınırlarını çizmeğe çalışalım.

D — Bürokrasinin kapladığı alanlar

Bürokrasi terimine giren sahalar şunlardır:

a — Âmme hizmetlerinin ifası için tanınan idarî yetkilerin kavradığı bütün konular. Zabıta, malî idare, gümrük işleri, iktisadî âmme teşebbüsleri mahallî idareler v.s.

b — Âmme idaresinin tatbikatı ile ilgili bütün resmî makamlar, yani bakanlıklar, genel müdürlükler ve taşra teşkilâtı;

c — Millî savunma işlerinin plânlaştırılıp yürütüldüğü ordu teşkilâtı;

d — Devlet personeline mensup olmakla beraber, beraber özel bir durum işgal eden öğretmenler topluluğu ile öğretim işlerinin başarılmasını sağlayan müesseseler;

e — Özel teşebbüs alanında geniş bir teşkilâta sahip bütün ticarî firmalar ve endüstri işletmeleri;

(23) Harold J. LASKI, Bureaucracy; *Encyclopedia of Social Sciences*, Vol. 3. Sh. 70-73; Alfred SAUVY, *op. cit* Sh. 8-9

f — Menfaat esası üzerine kurulmuş birlikler, sendikalar, meslekî teşekküller, federasyonlar, dernekler v.s.

g — Siyasî partiler;

h — Kilise, dinî cemaat ve buna benzer ruhanî teşkilât

j — Birleşmiş Milletler, Avrupa Tediye Birliği, müşterek pazar nevinden sayıları gün geçtikçe kabaran milletlerarası teşekküller.

BAHİS II

TARİHÇE

Bürokrasinin tarihî gelişimini takip etmek hayli güç ve etraflı incelemelere ihtiyaç gösteren müstakil bir tahkik konusudur. Bu bahiste sadece modern bürokrasinin gelişimini hazırlayan tarihî olayları kuşbakışı gözden geçireceğiz. Şurasını hemen belirtmeliyizki bu tarihî tetkik seyrinde sâdece muhtelif devlet bürokrasilerinin gelişimi üzerinde duracağız. Modern anlamdaki bürokrasi terimine giren teşkilâtların büyük bir kısmı sınaî inkilâpla birlikte gelişen siyasî, ekonomik ve sosyal şartların meydana getirmiş oldukları yeni müesseselerdir. Bunları genel olarak IV cı bahsimizde ele alacağız.

Devlet bürokrasisi, yeni, rasyonel, tekçi devletin en eski ve en yeni unsurunu temsil eder. Zira bürokratik yapı ilk başta sihirli kuvvetlere, daha sonra otoriter bir bünyeye bürünmüş ve neticede rasyonel, başka müesseselere de uygulanabilen idare bilgisi ve idare tekniğinden ibaret bir hüviyet kazanmıştır.

Aşağıda girişeceğimiz kısa tahlil eski, orta ve yeni çağ medeniyetlerinin bu idare sanatı ve tekniğinden ne dereceye kadar nasibedar olduklarını, hiç değilse kısmen gösterecektir. Eski devirlerde bizim şimdi teşkilâtlanma sanat ve ilmi dediğimiz konular hakkında bir bilgi mevcutmuydu? Modern fârzolunan sevk ve idare teknikleri ne zamandan beri bilinmektedir? Araştırmalarımız bilhassa bu iki sorunun cevabını aydınlatmağa çalışacaktır.

İlkel toplumlar

Aile veya kabile esasına dayanan iptidaî toplumlarda cemiyet adına müstakil görevler ifa eden makamların bulunmadığı hemen göze çarpmaktadır. Bu tip toplumlarda insanlar kanulardan çok başkalarının emirleriyle geleneklere uyarak hareket etmektedirler; başka bir deyimle bütün faaliyetler vasıtasız verilen emirlerin neticesidir.

Toprağı işleyen yerleşmiş kabilelerle, göçebe kabilelerin OPPENHEIMER'in tafsilatlı bir şekilde tasvir etmiş olduğu dört kısımlı gelişme safhalarından geçerek karşılıklı bir dayanışma ve koruma münasebetine girişip iki tabakadan müteşekkil bir hâkimiyet birliği meydana getirmiş olmaları, devlet yapısının ilk nüvesi sayılabilir.

Bu devlet nüvesi de henüz idarî bir teşkilâta sahip değildir. Böyle bir teşkilât ilk önce teokratik devlet tipinde ortaya çıkmaktadır. Nitekim kültür tarihinde gerilere doğru gidersek, müessevîleşmiş bir toplum düzeninin görevlerini ifa etmekle vazifelendirilen memurun dinî bir hüviyetle karşımıza çıktığını görürüz. (1). Hattâ denilebilir ki bu ilksel toplumlarda uzun zaman bazı makamlardan beklenen işlerin başarılmaması ancak bu makamı işgal edene tanınan tabiat üstü, mistik, dinî otorite yardımı ile başarılabilmektedir. Meselâ Orta Asya Türklerinde şamanlık müessesesi bunun açık bir örneğidir.

Eski Mısır

Eski Mısır'ın çok gelişmiş sayılan idarî bünyesi, bir yandan hükümdarlara izafe edilen ilâhî menşe ve kudretten, öte yandan memlekette hüküm süren tabii veya aynî ekonomiden kaynak almaktadır (2). Eski Mısır ilâhlarından HORUS'un yer yüzünde temsilcisi olan kral, hem hükümdar, hem de ilâhtır (3).

Nitekim M. Ö.1198-1167 arasında hüküm süren firavun III. RAMSES'in idarî faaliyetlerini kaydeden oğlu IV. RAMSES'in yazdığı papirüste, bu ilâhî otoritenin idarî işler üzerindeki etkisini gayet açık bir şekilde gösteren şu hitap bilhassa dikkate şayandır: «Sana toprağının idaresi için Mısır kitabelerinin dehlizlerinde kayıtlı ulu ferman'lar yazdım. Yıllık vergilerini yüce hazinene teslim etmek üzere tütsüler taşıyan okçular ve bal toplayıcılar tayin ettim. Senin için halktan gemiciler ve vergi me-

- (1) Erdst A. KERN. Beamte. Handwörterbuch der Sozialwissenschaften J. C Mohr. Tübingen 1956, Sh. 695
- (2) Ömer Lütfi BARKAN. İktisat Tarihi, Kitab 11.1957, Sh. 21, Tabii veya aynî ekonomi (Naturalwirtschaft) ile nakdi ekonomi (Geldwirtschaft) tâbirlerin ültiva ettikleri çeşitli mânalar için sözü geçen makalenin Sh. 21 deki dibnota bakınız.
- (3) A. MORET, Le Nil et la civilisation Egyptienne Sh. 182
- (4) A. LEPAWSKY'den nakil «Concerning the Reign of Ramses III. James H. Breasted: Ancient records of Egypt. Vol, 4, Chicago Press 1905 Sh. 144 - 146 - 147,

murları ayırdım. Yine 'şenin için, kölelerden kanal idaresine bekçiler ve saf arpana gözcüler koydum» (4)

Ancak Mısır bürokrasisinin gelişmesini asıl hızlandıran 'saik, bu devirde iktisadî şartların tesiri ile uygulanan plânlı ekonomi sistemidir. Yale Üniversitesi arkeologlarından Michael OSTOVT-ZEFF M. Ö. III. üncü yüzyılda Mısır'ın idarî durumunu şöyle özetlemektedir: «Mısır'daki Ptolemeler, firavunlardan hayli gelişmiş bir idarî ve ekonomik teşkilât devraldılar. Eski Mısır devletinde topluluğun her üyesine ve bütününe mümkün olan en yüksek refah derecesini sağlamak maksadıyla halkın iktisadî gayretleri sıkı bir şekilde koordine ediliyordu.

Şahsî hâkimiyete dayanan ve bürokratik bir mahiyet taşıyan Mısır'ın bu idarî sistemi, âdeta kanunlaşmış gibi rijid bir hale gelmiştir. Bir dereceye kadar zorlama ve sert kuvvet yardımı ile yürütülen bu sistem, devlet ajanlarının istedikleri gibi hareket etmelerine müsamaha etmiyordu.» (5).

Eski Mısır'ı ilk patrimonial bürokratik (6) devlet tipi olarak vasıflandıran Max WEBER de, merkeziyetçiliğe dayanan bu bürokratik sistemi ortaya çıkaran âmillerin başında ekonomik ve teknik şartları göstermektedir. Nitekim Nil'in tabii bir ticaret yolu vasfını muhafaza etmesi ve memleketin açlık tehlikesi ile karşılaşmaması için nehrin belli aralıklarla taşmasını sulama tesisleri ile gidermek zarureti, kâtipler adı verilen bir memurlar ordusunun meydana gelmesine yol açmıştır. (7). Bu zaruret, sadece bir yazıcı sınıfın türemesine sebep olmakla kalmamış, aynı zamanda bu memurların geri kalan halk kütlesinin mutlak bir itaatle yerine getirme mükellefiyetinde oldukları mecburî çalışmadan da muaf kalmaları imkânını sağlamıştır.

Aslında köle olan bu memurlara tanınan imtiyazlar sadece iş mükellefiyetinden kurtulmadan ibaret değildir. Bunlara aynı zamanda maaş yerine kaim olmak üzere vergi borçlarını erzak ve eşya şeklinde aynı olarak toplama yetkisi de tanınmakta idi. Bu bakımdan SALLIER ve ANASTASİ papirüslerinde verilen şu

(5) A. LEPAWSKY'den nakil: Michael ROSTOVTZEFF, *A. large estate in Egypt in the 3 rd cent. B. C.*, University of Wisconsin 1922 Sh. 126-129

(6) Max WEBER, *op. cit.* Sh. 615

(7) Max WEBER, *op. cit.* Sh. 564; Herbert von BORCH, *op. cit.* Sh. 27

öğütlerin mânası açıkça anlaşılmaktadır: «Yüksek devlet kâtibi olmayı aklına koy, böylece kendini her türlü ağır işten koruyabilir ve ünlü bir memur olabilirsin» (8):

Eski Mısır'da patrimonial bürokrasi ancak orta ve yeni Teb imparatorluğu devrinde gerçekleştirilmiştir. Bu devirde Mısır idarî bakımdan çeşitli nomlara (eyaletlere) ayrılmış ve feodal karakterini kaybetmişti. Mısır topraklarının tek sahibi kiralddı. Yaşıyan bir ilâh haline yükseltlen Firavunun karşısında bürokratik cihaza mensup olanlara hiç bir söz düşmüyordu. Bu otoriter hükümdarlık rejimi içinde yazıcılar ordusu sadece «berketi sağliyan makinenin muharrik kuvveti» sayılıyordu. (9) Aynı bir ekonomi sistemi içinde iş gören firavunlar işte bu son devirde koyu bir istibdad rejimine saplanmışlardı. Bu yüzden bürokrasi için idarî taktir hakkı yoktu, verilen emirlere riayet-sizlik büyük cezalara mâruz kalıyordu (10).

Çin

Kuruluştan yüzyılımıza kadar değışmeden ayakta kalmış olan Çin devlet idaresi patrimonial bürokrasilerin en saf örneklerinden biri sayılabilir (11). Bu gelişimine tesir eden belli başlı âmil-ler, Çin'in eskiden beri büyük bir devlet olması, bu sebeple mese-lâ Çin seddi gibi muazzam savunma ve bayındırlık işlerine giriş-mesi, sık sık başgösteren dış tehlikeler sebeble büyük bir ordu teşkil etme zorunda kalması, bütün bunlara ilâveten mütecanis bir kültüre dayanmasıdır (12).

Çin âmme hayatına hâkim olan düşünceler başlangıçtan itibaren metafizik ve ilmi bir hüviyetten daha çok, sosyal ve si-yasî bir mahiyet taşımaktadırlar. Çin düşünürleri uzun zaman devlet, hükümet ve ahlâk meselelerini bir bütünün çeşitli cephe-leri olarak incelemişler ve bunlara üniversal bir çerçeve kazan-dırmışlardır. Bu yoldan aslında iptidai bir takım hareket düs-turlarından mürekkep olan KONFÜÇYÜS dini, şumullü bir sos-yal felsefe haline sokmuştur. (13). Bu görüşün idarî sisteme olan tesiri bilginlerden müteşekkil bir devlet bürokrasisinin türemesi şeklinde ifâde olunabilir.

(8) Recai OKANDAN. Umumi Hukuk Tarihi Dersleri, İstanbul Hukuk Fa-kültesi Yayınları No. 104, İstanbul 1952, S. 76-85

(9) Max WEBER. op. cit. 616-653

(10) John M. PFİFFNER + R. V. PRESTHUS. Public Administration Ronald Press Co. New York 1959: Sh: 35

(11) Max WEBER. op. cit. Sh. 627

(12) Max WEBER. op. cit. Sh. 567

Eski Çin bürokrasisi, ahlâk düsturlarından mürekkep sanılan KONFÜÇYÜS felsefesini devlet idaresi alanına teşmil etmekle idarî metotlar hakkındaki ilk denemelerin meydana getirilmesine ön ayak olmuştur. Nitekim eski Çin'de idarenin bağımsız bir bilim olduğu tarzındaki kanaati çeşitli bilginlerin yazılarında yer almış bulunuyor.

MICIUS (M.Ö. 500) ezcümle şöyle demektedir: "Her san'atkârın model olarak aldığı bir sistem vardır. Öyle ise, imparatorluğu veya büyük bir devleti, model bir sistem kabul etmeden idareye kalkarsak, alelâde bir zanaatkârdan daha az akıllıca hareket etmiş olmazmıyız? (14). Bu düşünceye uygun olarak rasyonel bir bürokrasinin temellerini atmağa gayret eden Çin hükümdarları veraset yolu ile intikal eden ve mahallî bir şeref unvanı ile beliren bir otoritenin kurulmasına yol açan idarî derebeyliklerin kök salmasına engel olmak gayesiyle bazı tedbirler almışlardır. Bunlar kısa vâdeli hizmet süreleri, memuru mensub olduğu bölgede hizmet etmekten alıkoyan yasaklar, bir nevi sansür teşkilâtı ve nihayet dünyada ilk defa Çin'de uygulanan devlet memurluğu giriş imtihanı sistemidir. (15).

"Mandarin adını taşıyan Çin devlet memurları idarî ve askerî olmak üzere iki büyük kategoriye ayrılıyordu. Her kategori dokuz kademe ve her kademe iki sınıftan ibaretti (16. Çin'de devlet memurluğuna intisap ancak herkese açık olan giriş imtihanları yolu ile mümkündü. Bu bakımdan eski Çinde bürokrasinin demokratik esaslara dayandığını söyleyebiliriz. Zira nazârî olarak Çin toplumunda her çocuk başbakan olma imkânına sahipti. (17).

Çin devlet memurlarının aynı yerde üç seneden fazla hizmette bulunmaları yasaktı. Her memur şahsen faaliyetinden sorumlu sayıldığı gibi rütbe tenzili veya tazminat ödeme gibi cezalara da çarptırılabilirdi. Buna karşılık maaş sistemi tıpkı Mısır'da olduğu gibi vergi borçlarının aynı olarak tahsili usulüne dayanıyordu (18).

(13) Paul LINEBARGER, *Government in Republican China*, McGraw-Hill, New York 1938, Sh. 4

(14) A. LEPAWSKY'den nakil: *Works of. Minius Kuo - Cheng: Ancient Chinese Political Theories*, Commercial Press 1928. Sh. 226

(15) Max WEBER, *op. cit.* Sh. 617

(16) LAROUSSE. Sh. 886

(17) Paul LINEBARGER, *op. cit.* Sh. 5-6

(18) «Mandarin», LAROUSSE du XX. siècle Paris 1931. Librairie Larousse, Sh. 639, 4. cü cilt.

Yirminci yüzyıla kadar uzanan Çin bürokrasisinin çöküşünde herşeyden önce modern devlet bürokrasisinden bir noktada kesin surette ayrılışı müessir olmuştur. Gerçi Çin bürokrasisi, rasyonel ölçülere dayanan bir giriş sistemi yaratmıştır. fakat buna karşılık seçtiği memurlarda bir ihtisas bilgisi aramıştır. Bütün dâva Çin imparatorluğunu idarî teşkilâtı üzerinde derebeylerden gelebilecek olan ikinci, üçüncü bir hâkimiyeti bertaraf etme dileğinde toplanıyordu. Bu bakımdan imtihan yolu ile devlet memurluğuna intisab eden adayda kaligrafi, geniş bir edebiyat bilgisi ve klâsiklere yöneltilmiş geniş bir kültür aranıyordu.

İşte böylece Çin bürokrasisi, klâsik edebî öğretim görmüş bir sosyal grubu, KONFÜÇYÜS'ün ahlâk düsturları ile ecdad ve ana babaya karşı beslenecek hürmet ilkelerine dayanan sınırları kesin şekilde çizilmiş bir zümreyi temsil etmektedir. (19). İşte bu fikrî temeller garp anlamında ihtisas bilgisine dayanan objektif bir meslek şuurunun gelişmesini önlemişler ve tarihî görevini tamamlar tamamlamaz Çin bürokrasisinin ortadan kalkmasına müessir olmuşlardır.

Bununla beraber, Çin idarecilik tarihi uzmanı Amerikalı bilgin E.S. CORWIN'in dediği gibi: “KONFÜÇYÜS bize hükümet görevinin iyi bir ev idaresi görevi olduğunu öğretmiştir. İlk defa olarak rasyonel bir mânada idarî devletin varlığını düşünen ve bunu bir utopia ile destekliyen de odur.” (20).

Eski Yunan

Bu konuda her şeyden evvel belirtilmesi gereken nokta eski çağda bütün Yunanlılara has prensip ve müesseselerden bahsedilemeyeceğidir. Çünkü ilk çağda, bütün Yunanlıları ihata ediyen, nüfuz ve otoritesine tâbi kılan tek bir devlet mevcut değildir. Bu devirde ancak site (*Polis*) denilen ve her biri kendine has âmme ve hususiye hukuk müesseselerine sahip muhtar teşekküllerin mevcudiyetini görmekteyiz.

Kadim Yunan sitelerinde, bilhassa Atina'da, çeşitli âmme hizmetleri genel olarak bir yıl süresince kura ile seçilen memurlar tarafından ifâ edilirdi. Yalnız para toplamakla görevli

(19) Max WEBER, op. cit. Sh. 618

(20) A. LEPAWSKY'den HSÜ, *The Political Philosophy of Confucianism* P. X.

tahsildarlar, zengin sınıflardan; "stratej"ler, ise arazinin savunması işi ile en fazla ilgilenen mülk sahipleri arasında seçilirlerdi. (21).

Âmme hizmetlerinin ifâsı, daha doğrusu siyasî haklar yalnız 18 yaşını aşmış, vatandaş sınıfına mensup erkeklere mahsusdu. Bu sebeple Yunan sitelerinde tahminen nüfusun ancak 1/10'i âmme idaresinde faal bir rol alabiliyordu, Bu vatandaşlar gerçi Benjamin CONSTANT'ın dediği gibi âmme işlerinde hâkim, hususî münasebetlerde esir sayılırlardı. Bununla beraber antik çağın demokratik safhalarında her vatandaşın siyasî önemi çok büyüktü. Polis'in oy vermeye yetkili her uzvu kanunların hazırlanmasına, sulh ve harp hakkında karar verilmesine iştirâk ederdi. Atina'da her ay elli üyesinin fiilen iş başında bulunduğu beş yüzler konseyi, bütün vatandaşların katıldıkları halk meclisinin gündemini hazırlıyan ve maliye ile dış işlerine nezaret eden baş icra organı idi. Hemen hemen bütün hukukî dâvalara ise halk mahkemeleri tarafından bakılırdı; bunlar için her yıl kur'a ile seçilen altı bin vatandaşın mürekkep üye listeleri vardı. (22). Halk meclisi tarafından yapılan kanunların tatbiki vazifesi, bir sene müddetle seçilen büyük memurlara bırakılmıştı. Kendilerinde icra organı sıfatı mevcut olan bu yüksek memurlar "Arhont"lar ve "Stratej"ler diye iki zümreye ayrılırlardı. ((23). "Prytaneia" adlı her halk toplantısında Arhont'lar, yani adayları seçerken yüksek makamı işgal edecek olan memurda bulunması gerekli vasıf ve bilgiler hakkında soruşturmalar yaparlardı. (24).

Eski Yunan'ın dar ülke esasına dayanan birbirinden farklı site teşkilâtı ve siyasî oy hakkına sahip vatandaşların kanun yapma işlerine doğrudan doğruya faal bir şekilde katılmaları, gerçek bir bürokrasinin gelişmesinin kösteklemiştir. Bu bakımdan demokratik olmaktan daha çok aristokratik bir bünyeye sahip Yunan siteleri, Mısır ve Çin'de görülen merkeziyetçi-patrimonial bürokrasilerden esaslı surette ayrılan bir idare sistemine sahiptirler. Bundan başka Yunanlıların genel sevk ve idare kavramını da tam mânasiyle sezemedikleri bir gerçektir. Nitekim ARİSTO "Politika" adlı eserine iyi sevk ve idarecinin evrensel vasıflarını redderek söze başlar.

(21) Alfred SAUVY, *op. cit* Sh. 11

(22) A. LEPAWSKY. *op. cit.* Sh. 86

(23) Recai OKANDAN. *op. cit.* Sh. 251

(24) Joseph OLCZEWSKI. *op. cit.* Sh. 16 - 21

Ülke ve nüfuz bakımından dünya tarihinde son derece önemli bir yer işgal eden Roma devleti kudret ve otoritesini geniş ölçüde askeri teşkilâtı ile bürokrasisine borçludur. Roma bürokrasisi, ancak JULIUS CAESAR, Roma Cumhuriyeti ve AUGUSTUS'dan sonra, yani M.S. I inci yüyülda (M.S. 25) ücretli bir memur teşkilâtı kurulması ile meydana gelmiştir. Bu kuruluş tarihi tesadüfî bir vakıa sayılmamalıdır. CLEOPATRA'nın ölümü ile Roma imparatorluğuna intikal eden Mısır, aynı zamanda Roma imparatorlarının daha ileri götürüp tekâmül ettirdikleri otoriter bir idare sisteminin örneğini vermiştir. Gerçekten yeni Roma imparatorluğunun hareket noktası, seçime dayanan mahallî idare sisteminin son kalıntılarını tasfiye etmek ve devletin yetki alanını sırf meslekî bilgilerle techiz edilmiş bir memurlar topluluğu vasıtası ile genişletmek olmuştur.

Roma'nın ilk kuruluş devresinde adalet görevini yerine getiren "pontirices"ler yetkilerini kutsal, dolayısıyla irrasyonel kaynaklardan alıyorlardı. Daha sonra başgösteren patriçi'lerle pleb'ler mücadelelerinde patriçi sınıfının kendine taraftar kazanmak için bir takım makamlar kurduğuna şahit oluyoruz. (25).

Krallığın kalkmasından sonra icra kuvveti, idare makamların eşit yetkiler taşıyan ve bir yıl süre ile seçilen iki kişi tarafından yönetilmesi yani kollegial (toplu) sistem sebebiyle, zayıflamıştı. (26).

Halkın gittikçe artan baskısına karşı Patricius'ların yaptıkları tâvizlere ve bu sebeple idarî makamların çoğalmasına rağmen (27), İmperium (imparatorluk) kuruluncaya kadar idarî makamların ne sayısı ne de bunların taşıdığı karakter, bürokrasi terimi ile telif olunamaz. (28).

Gerçi ÇİCERO "De Officiis" adlı eserinde "Hükûmet idaresi bir şirket gibi bu işin tevdi edildiği kimselerin yararına değil, fakat işi tevdi edenlerin yararına olarak yürütülmelidir." demektedir. Ancak Romalı yazar aynı eserde idarî makamlara getirilen

(25) Herbert von BORCH op. cit. Sh. 31; A. LEPAWSKY. op. cit. Sh. 89

(26) Joseph OLSZEWSKI. op. cit. Sh. 22

(27) Joseph OLCZEWSKI op. cit. Sh. 23; Alfred SAUVY. op. cit. Sh. 13

(28) Joseph OLCZEWSKI. op. cit. Sh. 24; Recai OKANDAN. op. cit. Sh. 401

kimselerin seçiminin münhasıran senatoya ait olduğunu ve bunların yalnız çok şiddetli ihtiyaç karşısında doldurulduğunu belirtmektedir. (29).

Roma'da idarî teşkilâta karşı gösterilmeğe başlanan yakın ilgi CAESAR'ın hâkimiyeti (M.Ö. 48) ile başlar. Devlet memurluğunun statüsüne ise ilk defa imparator CLAUDIUS devrinde rastlıyoruz. İdarî hiyerarşinin kuruluşu bu zamana tesadüf eder. Sivil ve askerî idarenin birbirinden ayrılıp ihtisaslaşması Dİ-OCLETIANUS devrinde başlar. Bu ayrılma ile birlikte hiyerarşik şekilde teşkilâtlandırılmış, senatör aslından gelme ve kasta benzer bir memur sınıfı türemektedir. Bununla beraber devlet memurlarına sabit ücret ödenmesi, usulü ancak AUGUSTUS zamanında kabul edilmiştir. (30)

Dominatus devrinde eskiden intikal edegelen majistralıklarda vukubulan değişikliğe karşılık bunların yerine kaim olmak üzere ihdas edilen ve devletin faaliyetine yakından katılan imparatorluk memurlarının gittikçe artan bir nüfuza kavuştukları göze çarpmaktadır. (31)

Öte yandan Roma imparatorluğunun son devresinde rasyonel ve sistematik bir hukukî tefekkürün mahsulü olan «Pandect»ler, (Kanunlar mecmuası), gittikçe önem kazanmaktadır. Kanunları yorumlama ihtiyacı imparatorluk idaresini artan ölçüde sistematik bir hukuk tahsili görmüş memurlar istihdamına zorluyordu. Bu tekâmül neticesinde Roma bürokrasisi merkezde ve eyaletlerde her türlü dinî tesirden sıyrılarak, tamamen dünyevî ve rasyonel esaslara uygun bir mahiyet kazanmıştır. (32).

Bununla beraber M. S. 11 ci yüzyılda inkiraz alâmetleri baş göstermektedir. Senatonun nüfuzu azalmakta, rüşvet ve irtikâp alıp yürümekte, vergilerin yükü fazlasile ağırlaşmaktadır. (33).

(29) A. LEPAWSKY'den nakil: ÇİCERO. De Offici. Transl. Walter Miller. Harvard University Press

(30) Gustav SCHMOLLER. Der Deutsche Beamtenstaat Vom 16. bis 18 Jahrhundert, Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft. Bd. XVIII (1894). Sh. 34; Joseph OLCZEWSKI, op. cit. Sh. 25-28; Alfred SAUVY; op. cit. Sh. 14

(31) Recai OKANDAN op. cit. Sh. 396

(32) Max WEBER, op. cit. Sh: 467

(33) Alfred SAUVY, op. cit. Sh. 14; Ömer Lütfü BARKAN, op. cit. Sh. 21 - 22

Bundan şu netice çıkarılabilir ki Roma bürokrasisinin çöküşünde, Barbar'ların istilâsı gibi bir dış âmilin yanında bilhassa aynı ekonomi sisteminin tekrar sağlam bir para ekonomisi sistemine inkılâp ettirilmemesi büyük rol oynamıştır.

ORTAÇAĞ

Ortaçağa en bariz karakteristiğini kazandıran olay, Roma imparatorluğunun ikiye bölünmesi, doğayısıyla Akdenizdeki islâm hâkimiyeti sebebiyle Avrupa'nın Yakın Doğu medeniyet merkezleri ile Doğu Roma imparatorluğundan koparılıp atılmasıdır. (34). Böylece batıya nisbetle on yüzyıldan fazla bir yaşama süresine kavuşan Bizans imparatorluğu, Akdeniz muhiti'nin merkezîyetçi devlet tiplerine uygun olarak, bilginler tarafından «CAESARO - PAPİSMUS» adı verilen kutsallaştırılmış, otoriter bir rejime bürünmüştü. Bu rejim açıkça koyu merkezîyetçi, bürokratik bir bünyeye sahipti. (35). Buna karşılık ilerleyen islâm hâkimiyet sebebiyle doğu ile irtibatı kesilen batı Avrupa yeniden teşkilâtlanmağa ve toplanmağa mecbur kaldı. Bu zorlama Avrupa'da malikâneler sisteminin genişletmiş, aynı ekonomiye mutlak bir hâkimiyet kazandırmış ve feodalizmin gelişiminin üst zirvesine ulaştırmıştır.

Gerçi meselâ Galya'da önce CLOVIS, daha sonraları CHARLEMAGNE Roma'ya benzer bir imparatorluk ihya etmeğe çalışmışlarsa da, bu teşebbüsleri merkezî bir idare mekanizmasının yokluğu sebebiyle akamete uğramıştır. (36).

Esasen ortaçağ hükümdarları geniş malikâneler üzerine kuvvetli bir mahallî hükümrancılık otoritesi icra eden senyörlerin (bizde mütegalibeler) nüfuzuna karşı devamlı surette tedbir almağa ve bunlara tâbi bir bürokrasinin gelişmesini önlemeğe gayret etmişlerdir. (37). Nitekim meselâ Karolenj hanedanı kraları, sırf daimî mahkemeler kurmama yüzünden «Missi dominici» veya «Missi regis» adında seyyar memurları halkın şikâyet-

(34) Ömer Lütfi BARKAN, *op. cit.* Sh. 38

(35) Herbert von BORCH, *op. cit.* Sh. 54

(36) Alfred SAUVY, *op. cit.* Sh. 15

(37) Alexander RÜSTOW, *Ortsbestimmung der Gegenwart E. Reutsch Verl. Erlenbach Zürich 1950. Sh. 241 cilt 1,*

lerini dinlemek üzere memleket içinde dolaşmağa gönderiyorlardı. (38). «Missi» ler, yani kralın olağanüstü yetkilerle teçhiz etmiş olduğu mümessiller, kontluk veya feodal derebeyliklerle kral arasında bir mevkiye sahip olup merkezî otoriteyi re'sen temsil diyorlardı. Yapılan idarî işler hiçbir vesikaya dayanmadığı cihetle, bunlar kontrol faaliyetlerini belli aralıklarla tertipledikleri teftiş yolculukları ile başarıyorlardı. (39).

Gerçi CHARLEMAGNE «Capitulaire» adını taşıyan hukuki nizamnamelerle yumurtaların satış tarzı, kaz ve tavukların beslenmesi vesaire gibi hususları tanzime kalkışmışsa da, teşkilât-sızlık yüzünden bunları gerçekleştirememiştir (42).

Yine aynı düşüncelerle Ortaçağ hükümdarları feodal hâkimiyet tezahürlerini azaltmak gayesile idarî makamları kısa süreli olarak dolduruyor, tercihan yabancıları ordu veya devlet işleri ile görevlendiriyor ve evlenme yasağına riayetkâr ruhban sınıfına büyük rağbet ve itibar gösteriyorlardı. (41)

Gerçekten de Ortaçağdan günümüze kadar hiyerarşik yapısını olduğu gibi devam ettirmiş olan büyük bürokrasilerden biri katolik kilisesidir. Katolik kilisesi icra şef olan papa, müşavirler heyeti, başpiskoposlar, piskoposlar, seyyar ajanlar, küçük rahipler ve Roma'daki merkez ile son derece kudretli bir idarî mekanizma geliştirmiştir. Kiliseye üstün bir otorite kazandıran başlıca âmil rasyonel bir teşkilâta sahip olmasıdır. Böylece papalık makamı ile uhrevî Allah tasavvurundan gayri, günlük hayatı tanzime muktedir, dünyevî bir hükümdarlık kurulmuştur. (42)

Ortaçağda imparator ve kralların devlet işlerinde hemen hemen münhasıran ruhban sınıfına mensup olanları istihdam etmeleri, bu devirde lâtince okur yazar ve idarî usullere vakıf başka sosyal grupların mevcut olmamasından ileri gelmektedir (43).

(38) Max WEBER, op. cit. Sh. 613; Ernst A. KERN, op. cit. Sh., 916

(39) Herbert von FÖRCH, op. cit. Sh. 61

(40) A. LEPAWSKY'den nakil: Capitulary of the Imperial Estates of Charlemagne, Sh. 16

(41) Max WEBER, op. cit. Sh. 613, 614

(42) Max WEBER, op. cit. 336; Wallace SCHUYLER, The great Leviathan and the Science of Administration. Federal Departmentalization. Columbia Univ. Press. New York 1941 Sh. 3 - 4

(43) Ernst A. KERN op. cit. Sh. 916; Ömer Lütfi BARKAN, op. cit. Sh. 54

Esasen ilâhiyat tahsilini bitirmiş ve ruhban sınıfına intisab etmiş her şahıs, bir yandan bazı âmmî hizmetleri ifa, öte yandan dinî vecibelerini devam ettirme imkânına sahipti. Böylece orta çağ boyunca bütün hukukçu, doktor ve her sınıftan bilginlerin kilisenin geniş himayesi altında iş gördükleri göze çarpmaktadır. (44)

Nitekim Alman imparatorları papalığın bu nihaî ve fikrî otoritesini zayıflatmak gayesile dünyevî ve siyâsî nüfuza sahip baş piskoposluklar ihdas etmişlerdir. Ancak kilise bu teşebbüsü, bütün ruhbanı kendi bürokrasisinin sinesinde toplamak suretiyle baltalamaya muvaffak olmuştur (45)

Bu itibarla katolik papasları ve mahallî ruhban sınıfı ortaçağın en mükemmel idarecilerini teşkil etmişlerdir (46). Kilisenin idarî usullerin geliştirilmesinde önderlik vazifesi gördüğüne hiç şüphe yoktur. Hükümdarlar bu idarî usulleri kiliseye mensup müşavirlerinden öğrenmişlerdir. (47)

Bununla beraber ortaçağda kilise ve nüve halindeki devlet bürokrasileri, toplumsal hayatın ancak üst satıhta kavrayabiliyordu. Çeşitli bürokrasiler fertlerin iç âlemine nüfuz edemiyordu, çünkü bu iç âlem bürokratik yapılara has iktisadî rasyonel, önceden hesaplanabilen objektif ölçülerin aksine olarak duygu kompleksleri, kan ve sihriyet rabitaları vasıtasıyla şekil buluyordu. (48).

Osmanlı İmparatorluğu

Ortaçağ'ın sonlarına doğru devamlı fütuhât harpleri sebebiyle kudretli bir ordu merkezîyetçi bir idare ve yüksek randımanlı bir malî teşkilâta sahip, yeni bir devlet Avrupa'yı hayret ve dehşet içinde bırakmıştır. Bu yeni devlet Osmanlı imparatorluğudur. Osmanlı imparatorluğu gerek Selçukların varisi olması ve gerek ortaçağ Türk -İslâm devletleri geleneklerini temadî ettirmesi bakımlarından teokratik bünyesi ve düalist hu-

(44) T. F. TOUT. The emergence of a bureaucracy in *Reader in Bureaucracy*, The Free Press., Glencoe, Ill. 1952. Sh. 73

(45) Max WEBER op. cit. 622

(46) Arnold J. TOYNBEE. A study of history Oxford Univ. Press, London 1939. Vol 4. Sh. 577 - 578

(47) Cari J. FRIEDRICH. *Der Verfassungsstaat der Neuzeit*. Springer Verl. Berlin 1953. Sh. 41

(48) Alfred WEBER. *Ideen zur Staats und Kultursoziologie*, G. Braun Verl. Karlsruhe 1927. Sh. 83

kuk sistemile sonuna kadar bir ortaçağ devleti karakterini muhafaza etmiştir. Bununla beraber aynı devlet İstanbul'un fethi ile yeni çağın açılmasına müessir cereyanları yarattığı gibi merkezîyetçi siyasî vahdeti ve hareketli ordu teşkilâtı ile MACHIAVELLÎ ve JEAN BODİN dahil yeni çağ siyasî düşünürlerinin teorilerine örneklik edecek bir hüviyet kazanmıştır. İşte Osmanlı devletinin iki çağı birleştiren bu karakteri tarihçemizin ortaçağdan yeni çağa geçiş safhasında bu devlette hâkim bürokrasisinin özelliklerine ana hatları ile bir göz atmayı zarurî kılmaktadır.

Herşeyden önce şu noktayı belirtmek gerekir ki, Avrupalı tarihçilerin büyük çoğunluğu Osmanlı devletinde hâkim olan bürokratik bünyeyi Selçuk imparatorluğu dahil, diğer ortaçağ Türk ve İslâmî devletlerinde takip olunabilen uzvî bir gelişim vetiresinin mahsulü olarak değil, aksine Doğu Roma imparatorluğunun son bakiyesi olan Bizans devletinden alınmış bir yapı şeklinde mütaleaya temayül etmektedirler.

Gerçekten Bizantinist'lerin iddiasına göre, Osmanlı imparatorluğu Bizans idarî müesseselerini hemen aynen taklid etmiş ve devlet bürokrasisinin idarecileri de umumiyetle ihtida etmiş hristiyanlardan devrişirilmiştir. GIBBONS, RAMBAUD, Ch. DIEHL, vesaire gibi tarihçilerin sistematik bir şekilde müdafaaya çalıştıkları bu tez, Fuat KÖPRÜLÜ tarafından esash delillerle cerh edilmiştir. (49).

Nitekim Osmanlı devleti kurulmadan hayli önce Anadolu'da hüküm süren Selçuklular devletinin XIII. cü asırda gayet iyi işleyen bir devlet teşkilâtına, kuvvetli bir memur sınıfına sahip olduğu inkâr götürmez bir gerçektir. Aynı asrın sonunda Anadolu'ya fiilen hâkim olan İlhanlılar imparatorluğu ise merkezde ve mülhakatta gayet mükemmel bir idare mekanizması kurmuşlardı. Buna benzer bir şekilde Anadolu ile siyasî ve harsî çok sıkı münasebetlerde bulunan Mısır Suriye Memlûk imparatorluğu da muntazam bir bürokratik teşkilâtla tanınmıştı. İşte, esasen Selçukî teşkilâtına varis olan Osmanlı devleti, XIV. cü asırda kendi idarî müesseselerini kurmak mecburiyetinde kaldığı zaman, Selçukî - İlhanî - Memlûk müesseselerini bir örnek olarak karşısında bulmuştu.

- (49) Mehmet Fuat KÖPRÜLÜZADE, Bizans müesseselerinin Osmanlı müesseselerine tesiri hakkında bazı mülâhazalar, *Türk hukuk ve iktisat tarihi mecmuası*, Cilt: 1, 1931; Sh. 165-313; Bu makaleye çok zengin bir bibliyografiya ekidir.

Devletin kuruluşunda çok büyük hizmetleri olan XIV. cü asır Osmanlı ricali de geniş ölçüde Türklerden mürekkepti. Bu bakımdan ilk Osmanlı bürokrasisinin daha XIV. cü asırda tamamıyla Türk ve İslâmlardan mürekkep olarak vücade getirildiği ve Bizans'ın tesiri çok cüzzi kaldığı söylenebilir. XV. ne yüzyılın başlarında İlhanlı'ların malî usullerine ait bazı eserlerin Anadolu'da istinsah edilmiş olması, bilhassa maliye işlerinde eski İlhanî ananelerinin devamını gösteren bir delildir. (50). Yalnız Osmanlı hükümdarlarının maiyetinde yabancı devletlerde muhaberatı idare eden hristiyan kâtipler, tercümanlar mevcuttu.

Osmanlı devletinin idarî teşkilâtı doğrudan doğruya Bizans'ın bir devamı olmadığı gibi münhasıran İslâm hukukunun tesiri altında da kalmamıştır. İslâm hukuku mahiyeti itibariyle ferdî bir hukuk olduğu, dolayısıyla daha çok özel münasebetlerin düzenlenmesine yarıyan üniversal bir karakter taşıdığı cihetle, âmme hukukuna ve bilhassa devletin iç teşkilâtına ve iç faaliyetlerinin tanzimine taallûk eden esasları ihtiva etmediği için Türkler bu sahalarda fıkıhın tesiri altında kalmaksızın örfî hukuk adını alan mahallî ve millî esaslar koymuşlardır. Osmanlı imparatorluğunun idare teşkilâtını ve faaliyetlerini tanzim eden kaideler de tamamen bu mahiyettedir. (51).

İlk Osmanlı hükümdarı OSMAN GAZİ'nin koyduğu bağ alınmasına dair ilk kanun ile timar müessesesini vaz eden ikinci kanun, vesaire idarî hükümlerde fıkıhın herhangi bir tesirine rastlanmamaktadır. (52). Bu kanunlarla ilgili olarak Halil İNALCIK ve Robert ANHEGGER tarafından «Kanunname-i sultan' ber muceb-i örf-i osmanî» adı altında FATİH MEHMET ve II. ci BAYAZIT devirlerine ait yayınlanmış olan yasakname ve kanunnameler de son derece önemlidir. (53). Tek nüshası Paris'teki millî kütüphanede bulunan bu kanunlar mecmuası (Ancien fonds Turc), tahminlere göre XV. ci asrın ikinci yarısına isabet etmektedir. Göze çarpan en mühim noktası, bu vesikaların hep-

(50) Ahmet Zeki VELİDİ, Moğollar devrinde Anadolunun iktisadi vaziyeti, Türk hukuk ve iktisat tarihi mecmuası, Cilt: 1. 1931. Sh. 1-42

(51) Sıddık Sami ONAR, İdare hukukunun umumî esasları, İstanbul; 1952. Sh. 490.

(52) Aşık Paşazade tarihine bakınız.

(53) Halil İNALCIK, ve - Robert ANHEGGER, Kanunname-i sultanî ben muceb-i örf-i osman Türk Tarih Kurumu yayınlarından XI, ci seri - No. 5, Ankara, 1956

sinin şariat sahası dışında malî konulara ait olması, padişah hükümleri formunu taşıması ve malî konularda örnek ve kaynak vazifesi görmek üzere hazırlanmış olmasıdır. (54).,

İlk Osmanlı teşkilâtı hükümdarın mutlak kudretine ve bil-hassa askerî esaslara ve düşüncelere dayanmaktadır. İmparatorluğu başlangıçtan itibaren Avrupadaki çağdaş devletlerden ayıran başlıca özellik, feodalite rejimine geçmek, zînin kuvvetli bir merkezîyetçiliğe kavuşmasıdır. Esasen bu temayül Osmanlı bürokrasisini kuvvetlendiren başlıca âmil sayılabilir. Osmanlı devletinde, Anadolu beyliklerini, Balkanlarda yerleşmiş, kendine tâbi hristiyan beyleri ile feodal senyörleri ortadan kaldırarak merkezin kontrolü altında mutlakîyetçi bir idareyi tesis eden ilk padişah Yıldırım BAYAZIT'dır. (1389-1402).

İlk vilâyet tahriri, kulların eyalet idaresinde geniş ölçüde istihdam edilmeleri, devlet gelirini merkezde toplama ve bir elden idare etme, imparatorluğun en, uzak bölgelerindeki memur ve askerlerin padişahın beratı ile doğrudan doğruya tayini, eskiden oldukça geniş bir hareket serbestisine sahip Uç Beyleri'nin merkezden gelen emirler dairesinde hareket etmeye zorlanmaları gibi merkezîyetçi gelişmeler, I inci BEYAZIT zamanında gerçekleşmiştir. Ancak hakikî mânasile merkezîyetçilik zirvesine Fatih MEHMET devrinden sonra ulaşmıştır.

Merkezîyetçiliğin mühim bir tezahürü tahriri memlekettir. Toprak mülkiyetinde değişiklikler, vakıfların, timarların merkezden kontrolü, bütün gelir ve dirlik sahibi memur ve asker sınıfının tayin ve terfiinde merkezin daimî murakabesi, ancak bu tahriri memleket defterleri sayesinde mümkün olmuştur. «Defteri hâkanî» adını taşıyan bu siciller, bir yandan münferit köylülerin ödeyecekleri vergi miktarını tesbit etmeye, öte yandan arazi üzerinde hukukî iddialar dermeyan edenlere karşı bir tapu ve kadastro vazifesi görmeye yarıyordu. Bu maksada elveren defteri hâkanî müessesesi bazı değişikliklerle Osmanlı imparatorluğunun inkirazına kadar devam etmiştir.

Halen elimizde bulunan en eski iki defterden biri, Arnavutluğa ait olup (1431) 1432), diğeri Timurtaş Paşa tarafından Ankara'da yapılan vilâyet tahririni göstermektedir. (1435-36) (55). O devirde kaleme alınan halk kronikleri, bürokrasinin

(54) H. İNALCIK ve R. ANHENGGER, op. cit. Sh. XI, XIV

(55) Halil İNALCIK, Arnavud defteri, Giriş Sh. 1,
Başvekâlet arşivi, Maliye defteri No. 9

yüklediği külfetler sebebiyle imparatorlukta defter tutma sistemini uygulayan ulemaya karşı şiddetli tenkitler ihtiva etmektedir. (56).

Osmanlı devletinin ilk kuruluş sırasında kullanılan yegâne akçe gümüştü. Bu sikkelerin azlığı Osmanlı devletini belli başlı malî gelirlerini «öşür» adı altında aynı olarak toplamaya zorlamıştı. İşte bu sebepledir ki Osmanlılar tarafından fethedilen ülkeler, askerî sınıf mensuplarına vergiden muaf olarak timar, zeamet veya has adı altında dağıtılmıştır. Hukukî mânâsile timar, zeamet ve has mirî mahiyetteki arazinin öşür, haraç ferağ ve intikal harcı gibi mihrî menfaatler denilen hasılatını düşmanla harp etmek mukabilinde ehil ve lâıyk olanlara tahsisi demektir. (57).

Eski vakıf ve mülklerin bulunmadığı batı Anadolu ile Balkanlarda bu timar ve zeametler sözü geçen defterler yardımı ile dağıtılıp kontrol altında bulunduruluyordu. Toprağın kuru mülkiyeti, yani rakkabenin devlete ait olması ve timarların istisnasız padişah tarafınran dağıtılması, beylerin özel ordulara sahip birer feodal senyör haline gelmelerini önlemişti. Öte yandan padişahın emrinde toplanan kulların kabarık sayısı, eski ailelerle uç beylerinin nüfuzunu yavaş yavaş kırmıştır. Neticede görülüyor ki bir yandan bürokratik kaidelerin uygulanışını şart koşan defter ve tahrir sistemi, öte yandan memleketin savunma işlerinde takip olunan timar ve kul sistemi eski feodal ve aristokratik unsurların merkezî hükûmete karşı cephe almalarını önlüyordu. Böylece vahdetli merkezîyetçi bir idare sistemi fethedilen ülkelerdeki çeşitli unsurları tedrici bir eritme ve tiresi içinde mutlâkiyetçi bir hâkimiyet altına geçirmeğe yardım etmiştir. (58) Bundan başka nüfus ve vergi tahriri defterleri Rumeli'nin iskânı için Anadolu'dan kütle halinde yapılan halk sürgünlerinin köylerdeki izlerini tesbit etmeye de yaramaktadır. (59).

(56) İmail Hikmet ERTAYLAN, Derleyen, *Tevârih-i Âl-i Osman* İstanbul 1946. Sh. 47

(57) Sadık Sami ONAR, *op. cit.* Sh. 507

(58) Halil İNALCIK, *Ottoman Methods of Conquest*, *Extrait de studia islamica*, 1954. Sh. 121-122

(59) Ömer Lütfi BARKAN, *Osmanlı imparatorluğunda bir iskân kolonizasyon metodu olarak sürgünler*, *İstanbul İktisat Fakültesi mecmuası*, Cilt: 15, sayı 1-4 Sh. 225

Nihayet Bursa, İstanbul gibi büyük vilâyetlerde tutulan tereke defterleri de devrin iktisadî cephelerini aydınlatan zengin kaynaklardı. (60).

Osmanlı imparatorluğunda gerçek bir görev ve kuvvetler ayrılığı yoktu. Devletin başında mutlak kudreti haiz olan padişah bulunuyordu. Bununla beraber padişahın vekili sayılan vezir-i âzamın yetkilerini zamanla sınırlayan iki önemli hususa dikkati çekmek isteriz. Bunlardan biri defterdarı evvelin müstakil bir mevki sayılmasıdır. Bu yüzden vezir-i âzamın maliyeye dair vereceği kararlar, defterdarın tasdiki olmaksızın tatbik mevkiine konamazdı. Nitekim Osmanlılarda millî hâkimiyet ve murakabe esası üzerine kurulmuş modern devletlerdeki ruh ve şekli ile hakikî bir bütçeden bahis edilmemekle beraber, padişah haslarının normal geliri ile merkezî devlet idaresine ait bazı masrafları ihtiva eden gelir ve masraf hesaplarına ait bütçe örnekleri de mevcuttur. (61). Bundan başka arazi meselelerinde de divan üyesinden nişancının da mutlak yetkileri vardı. Bununla birlikte hukukî bir müeyyide ve frenleyici bağımsız müesseselerle korunmamış olan bu nisbî görevler ayrılığına uzun vâdeli olarak riayet edilmemiştir.

Osmanlı devletinin ülkesi genişledikçe ve faaliyetleri arttıkça, teknik bilgi ve ihtisas ihtiyacı, zarurî olarak bir işbölümü ve müteaddit idareci sınıflar doğurmuştur. Osmanlı devletinin idaresine iştirâk edenler başlıca dört sınıfa ayrılırlardı: Mülkiye, ilmiye, seyyiye, kalemiye.

Bunlardan *mülkiye* sınıfı, sadrazamlar, vezirler, beylerbeyleri ve sancak beyleri gibi yüksek sivil ve askerî idarecileri ihtiva ederdi. Bu sınıf mensupları, dünyanın en eski idare okullarından biri olan *Enderun*'da yetiştirilirlerdi. *İlmiye* sınıfı, din, kaza, ve maarif işleri ile bir kısım belediye işlerine bakan id-

(60) Bu tereke defterleri sayesinde uzun ve mufassal fiyat listeleri çıkarmak, para rayıçlarının ve kıymetli madenlerin fiyatını öğrenmek kredinin önem derecesini ölçmek, sanat kolları, âletler ve sınaî malzeme hakkında bilgi edinmek, halkın kullandığı eşyayı tayin etmek gibi devrin iktisadî faaliyetlerinin seyrini takip imkânı mevcuttur. Tafsilat için bakınız: Halil İNALCIK, XIV. ci asır Türkiye iktisadî ve içtimai tarihi kaynakları, İstanbul İktisat Fakültesi mecmuası, cilt: 15, Sayı 1-4 Sh. 51 - 75

(61) Ömer Lütfi BARKAN, Osmanlı imparatorluğu bütçelerine dair notlar, İstanbul İktisat Fakültesi mecmuası, cil: 15, Sayı 1-4, Sh. 239

rî kategoridir. (Kadılar, naipeler, kazaskerler). Bunlar hem hâkimlik eder, hem de bazı belediye işleri yaparlardı. *Seyfiye* sınıfı, bugün kumanda heyeti ve genel kurmay dışında kalan askerî sınıfları ve teşkilâtı ihtiva ederdi. Bunlar sipahileri, timar ve zeamet sahiplerini yetiştirdi. *Kalemiye* sınıfı ise devletin arazi, tevcihat vesaire gibi kayıtlarını tutan ve muhaberelerini idare eden bürokratlardır. Bunlar divandaki vüzera değişikliklere rağmen mevkilerini birer eksper olarak muhafaza ederlerdi.

İdare işleri böylece dört sınıf tarafından görülmekle beraber, bunların varlığı ve durumu bugünkü kuvvet veya fonksiyon ayrılığı esasları ile izah edilemez, çünkü bütün yetkiler padişahla vekilinde toplanmış olduğuna göre bu sınıflar devletin tekml kudretini elinde tutan makamı muhtelif ihtisas sahasındaki yardımcılardan, başka bir deyimle kurmay elemanlarından ibarettir.

Bunlar kapalı ve kendilerine mahsus ananelere sahip birer sınıftı. Her sınıfa ancak muayyen şartları haiz ve yaşı küçük olanlar girebilirler ve o sınıf içinde lâzım gelen bilgiyi elde ettikten sonra ve uzun bir adaylık devresi geçirdikten sonra, muhtelif derecelere yükselerek nihayet o sınıfın en yüksek vazifelerine geçebilirlerdi. Devletin idare hayatına iştirâk edenlerin böyle kapalı ve disiplinli birer sınıfa mensup oluşu, kendilerine vazifeleri için lâzım gelen malûmat ve seciyeyi temin etmiş aynı zamanda muhtelif devlet teşkilâtı ve ricali arasında bir muvazene kurabilmiştir. Ancak bu muvazene her sınıfın kuvvet ve seciyesini muhafaza edilebildiği ve ruhuna sadık kaldığı nisbette mümkün olmuştur. Tereddî ve inhitat zamanlarında sınıflar ya gayri meşru menfaat ve rekabetlerle boğuşmuşlar, veyahut bu hususlarda menfî bir şekilde birleşmişlerdir. (62).

Hülâsa Osmanlı devlet bürokrasisini geliştiren başlıca âmin askerî mülâhazalarla hükümdarın mutlâkiyetçi hâkimiyetini perçinleyen bir merkeziyetçilik olduğu açıkça görülmektedir. Bu alanda gelişim temposu Avrupa'daki çağdaş devletlerine nisbetle daha fazla olmuştur, çünkü sonuncu devletler mutlâkiyetçi monarşinin kuruluş ve genişletme devirlerinde köklü bir feodali-

(62) Sıddık Sami ONAR, *op. cit.* Sh. 496-497; Ayrıca bakınız: S. S. ONAR, İdare ilmi ve idare hukuku bakımından Türkiyenin idari ve hukuki bünyesinin geçirdiği istihaleler ve bugünkü durum, Tahir TANER'e Armağan, İstanbul Hukuk Fakültesi 1956, Sh. 270-283

tenin enkazı ile savaşmak zorunda kalmışlardır. Bu bakımdan Osmanlı imparatorluğu bir öncü rolü oynamıştır. Hattâ Viyana önlerindeki yenilgiye kadar devam eden fasılasız askerî başarıları sebebiyle Avrupa'daki monarşilerin kuvvetlenmesine vasıtalı olarak sebep olmuştur. Esasen yeni çağın büyük düşünürlerinden MACHİAVELLİ, Osmanlı imparatorluğunu Fransız krallığı ile kıyaslarken, üstünlüğünü merkeziyetçi idaresinde görmektedir. (63)

Devlet kudretinin üstünde ve altında eşit bir otoriteye tahammülü olamayacağı esastan hareket eden modern hâkimiyet teorisinin kurucusu Jean BODİN de nazariyesine örnek olarak Osmanlı imparatorluğunun aldığı, «Six Livres de la république» teki düşünce vetiresine ve muhtelif işaretlerinden anlaşılmaktadır (64).

Objektif ilmî değeri tereddüt dışı olan bu şahadetler karşısında Arnold J. TOYNBEE'nin Osmanlı imparatorluğu kurucularını «göçebelerden ibaret gasıp bir kütle» sayması ve Osmanlı bürokrasisinin bütün elemanlarının sadece yabancı ırklara mensup esirlerden terekkep ettiğini iddia etmesi, peşin hükümlere dayanan bir spekülasyondan ileri bir kıymet taşımamaktadır, (65). İngiliz tarih felsefecisinin bu hükümlerinde sık sık atıfta bulunduğu Amerikan tarihçisi LYBYER'in tesiri bâriz bir şekilde göze çarpmaktadır. (66). Bununla beraber fütuhâtla kurulmuş devletlerin ancak iki üç nesillik bir ömre malik oldukları tezini İBNİ HALDUN'dan alarak savunan TOYNBEE, Osmanlı devletinin hristiyan halk kitleleri üzerinde dört asır aşan, hâkimiyet devresinin temadisi sırrını bürokratik bünyenin sağlamlığına istinat ettirmek suretiyle teşkilâtçılığın devlet kurma ve yaşatmadaki önemli rolünü teslim zorunda kalmaktadır. (67).

(63) Niccolo MACHİAVELLİ, Hükümdar, Çeviren. Yusuf Âdil Egeli, Ankara 1955, Sh, 14

(64) C. FİCKEL, Der Staat bei BODİN, Leipzig 1934, Sh. 6, 25

(65) Arnold J. TOYNBEE, A study of history, (D. SOMERVELL) tarafından yazılan bir ciltlik özetinin Almanca tercümesi: Europa Verl, Zürich 1950, Sh. 170-177, 533-535

(66) A. H. LYBYER, The Government of the Ottoman empire in the time of Suleiman the Magnificent. Cambridge 1913, Sh. 35, 45 46, 57-58

(67) Arnold J. TOYNBEE. op. cit. Sh. 172; Müellif bu devri Makedonya'nın fethi (1372) ve Küçük Kaynarca muahedesi'nin akdi (1774) tarihleri arasında mütalea etmektedir.

Şu kadar ki başlangıçta da işaret ettiğimiz üzere Osmanlı devletinin kuruluş ve değişimine müessir sosyal ve manevî şartlar ihtilâfından doğan bünyevî farklılık ve hususiyetler tek taraflı müşahitleri yanlış yorumlara sürükleyecek kadar çeşitlidir. Bu cümleden olarak çifte hâkimiyet ve düalist hukuk sistemine paralel olarak ileri teşkilât ile geri zihniyet tezaadı bilhas-sa gerileme devirlerinde daha mütebariz bir hüviyet almıştır. Bu tezaadın en mühim neticesi imparatorluğun Avrupa'da XVIII. ci asırdan beri başlayan iktisadî ve fikrî değişiklik ve gelişime intibaksızlığından kendini göstermektedir. Bu intibaksızlığın bürokratik plândaki tecellisi Prof. Sabri F. ÜLGENER'in ifade-siyle en ileri asırlarda ve merkezlerde idare eden sınıfın bir ne-vi toprak ağası zihniyetini yoğurup işlemesidir.

İdari teşkilâtın garp memleketlerine örnek verecek bir mü-kemmellik seviyesine çıktığı asırlarda bile şuurlu «merkantil» bir politikanın bunca zaman belirememiş olmasını herşeyden ev-vel bu ağalık ruhunda, iktisadî faaliyeti efendi ırka yakıştıрма-yañ feodal zihniyette aramalıyız. (68)

Orta çağdan yeni çağa geçerken modern idare cihazının doğuşunu hazırlayan âmiller

Orta çağın sonuna doğru kamu hayatının çeşitli kesimle-rinde cereyan eden siyasî, ekonomik ve sosyal olaylar, modern anlamda devletin idarî cihazını ortaya çıkaran zemini hazırla-mıştır. Bu sosyal oluşların başında büyük şehirlerin kuruluşu, kralî nüfuzun mutlakîyetçi bir mahiyette bürünmesi, daimî ge-lir kaynağı olarak vergi sistemlerinin değişmesi, para ekonomi-sinin yayılışı, feodalizm rejiminin başlıca özelliği olan serfliğin ilgası, millî ülke devletinin gelişmesi, ordu teşkilâtının genişle-mesi, matbaanın icadı gibi çığır açan olayları zikredebiliriz.

XII. ci yüzyıldan itibaren aynî ekonominin yerine geçen para ekonomisi sistemi ve buna bağlı olarak gelişen iç ve dış pa-zarlarla ulaştırma hatları, örfü âdet ve gelenekler yerine ancak şekli bakımdan yüksek bir olgunluğa erişmiş hukuk sistemle-rinin hal edecekleri meselelerin ortaya çıkmasına sebep olmuş-lardır. Roma hukukunun Avrupanın çeşitli memleketlerince ik-tibas edilmesi ve akademik tahsil görmüş hukukçuların âmme

(68) Sabri F. ÜLGENER, İktisadî inhitat tarihimizin ahlâk ve zihniyet meseleleri, İstanbul 1951. Sh. 194, 200

hizmetlerinde yer almaları, bu gelişimin yarattığı tâbii sonuçlardır. (69)

Onun gibi modern idare cihazının gelişimini hazırlayan âmillerin başında mutlâkiyetçi monarşilerin kuvvetli dayanağı sayılan millî ordu teşkilâtını zikretmek gerekir. (70)

Bu devrede hükümdara harp ve fütühat hareketlerinde yardımcı bulunan ve sönmeye yüz tutan feodal derebeyleri bağımsız temayüllerine karşı denk bir kuvvet teşkil eden millî ordunun idarî personeli, kısa bir zamanda son derece gelişmiş askerî teşkilâtlar meydana getirmiştir. Meselâ Cengiz Han'ın geliştirmiş olduğu ordu idaresi, Altınordu ves. orta çağ Türk İslâm devletleri kanaliyle tesir ederek 1917 yılına kadar Çarlık Rusya'sının bürokrasisinde izlerini devam ettirmiştir. Buna benzer şekilde Kara Avrupası âmme idaresinde görevli bulunan devlet memurlarının örneğini, 30 Yıl Harpleri süresince çeşitli memleketlerde gelişen ordu teşkilâtında çalışan idareciler teşkil etmiştir. (71)

Viyana kapılarına kadar dayanan Osmanlı imparatorluğunun büyük başarıları, Türklere karşı ittifak kuran Avrupa devletlerini feodal metodları terk edip modern bürokrasi usullerini benimsemeye sevk etmiştir. Nitekim Osmanlı Türkleri ile savaş halinde temasta bulunan prens Eugen de SAVOY, üstün askerî sevki idaresi bakımından olduğu kadar, teşkilâtlanma ve ikmâl hususunda gösterdiği büyük başarılarından dolayı da övülmüştür. (72)

Bürokrasinin kökleşmesinde önemli bir rol oynayan diğer faktörlerden biri de aristokrat zümreleridir. LASKİ'ye göre bürokrasi bir bakıma aristokrasinin tâlî mahsulüdür (73). Zira merkeziyetçi otoritelerini gittikçe kuvvetlendirmeğe çalışan krallar, iktidarı ele geçirmeğe çalışan aristokrasi mensuplarına karşı tavin, azil ve iş görme sahası kendi iradelerine bağlı me-

(69) Ernst A. KERN Beamte. Handwörterbuch der Sozialwissenschaften; Herbert SULTAN und Wolfgang ABENDROTH, *Verwaltungsstaat; und soziale Demokratie*, Norddeutsche Verlagsanst, 1955, Hannover, 514 - 515

(70) John M. PRİFFNER and R. Vance PRESTHUS, *Public Administration* The Ronald Press, New York 1953. Sh. 377

(71) E. A. KERN op. cit. Sh. 695; Max WEBER, op. cit. Sh. 134

(72) C. J. FRIEDRICH, op. cit. Sh. 66.68

(73) H. J. LASKİ, op. cit. Sh. 70-77

mur sınıfını en emin set olarak görmüşlerdir. Kralın etrafını kuşatan bu memurlar sınıfı ise, şümül ve mahiyet bakımından gittikçe artan idarî faaliyetlerini zamanla verimlilik, sür'at ve fayda esasına dayatmak suretiyle gayri şahsî bir müessese haline gelmişlerdir. Böylece devlet bürokrasisinin teşekkülünde başlıca müessir olmuşlardır. (74)

Şu halde denilebilir ki *bürokrasinin* meydana gelişinde kapitalist esasa dayanan bir ekonomik sistemi, ona bağlı olan sosyal kümeleşme ve şehirleşme ve bunun neticesinde ortaya çıkan rasyonelleşme, ihtisaslaşma ve teşkilâtlanma nevinden idarî görevleri en önemli rolü oynamışlardır (75).

Fransa

Fransız ihtilâlinden üçyüz yıl önce Fransa'da modern devlet tipinin meydana gelmesine yardım eden başlıca teknik vasıta, İngiltere'nin aksine olarak, *bürokrasi* olmuştur. Bürokratik otorite yapısı hiçbir yerde Fransız mutlâkiyetçiliğinde olduğu kadar saf bir şekilde tezahür etmemiştir.

Fransa'da bilhassa güney kısmında bu gelişimi hazırlayan temel hâdise, XIII. cü yüzyılda iktibas olunan Roma hukuku olmuştur. Bu sebeple hükümdar çok geçmeden taht etrafında yüksek tahsil görmüş, dört bin kadar «magistrat» toplamaya muvaffak olmuştur. Bu yeni elemanlar Roma'dan gelen hâkimiyet telâkkisi ile devlet mefhumunu ilk defa Fransa'da yeniden bir doğuşa kavuşturmuşlardır (76).

Mutlâkiyetçiliği geliştiren âmillerden bir diğeri ekonomik değişimdir. Feodalizmin yaratmış olduğu darmadağın ekonomik şartlar, kendilerini toparlamak ihtiyacını duyan Avrupa devletlerini bariz bir himâye sistemi yardımı ile iktisadî bakımdan millî birliklerini tamamlamağa ve bu yoldan siyasî vahdet

(74) Karl MANNHEIM. *Man and Society in an Age of Reconstruction* New York Harcourt Co. 1950, Sh. 321;
A. RÜSTOW, *op. cit.* Sh. 241-242; Joseph OLCZEWKI, *op. cit.* Sh. 28-31

(75) *Wörterbuch der Soziologie* Sh. 69;
«Modern endüstri sistemi ve modern bürokratik devlet, karşılıklı gelişmelerine aynı ölçüde tesir etmişlerdir, Bunun aksini iddia eden, gelişimi tek taraflı olarak bu âmillerden yalnız birine atfetmek yanlış olur.» C. J. PRIEDRICH. *Responsible Bureaucracy. A study of the Swiss Service*, Harvard University Press, Cambridge 1932. Sh. 27

(76) Herbert von BORCH. *op. cit.* Sh. 107

ve nüfuzlarını kuvvetlendirmeye sevk etmiştir (77) Bu sosyal gelişimde muharrik kuvvet merkantilizm cereyanından gelmiştir. Bilindiği üzere merkantilizm, kapitalist işletme faaliyetlerinin siyasî alana aktarılması demektir.

XIII. cü LUİ devrinden itibaren monarşik otoritenin başlıca dayanak noktaları, ordu ile vilâyetlere gönderilen «intendant»lardır. Bunlar ilk önce CHARLEMAGNE'in şahsî temsilcileri olan 'Missi dominici'ler gibi olağanüstü yetkilerle teçhiz edilmişlerdi. Önceleri bunlar sadece siyasî ve kazaî meselelerle meşgul oldukları halde, sonraları hukukî bir öğretim görmüş devamlı memurlar haline geçmişler ve XVII. ci yüzyılda mahallî idarenin bel kemiğini teşkil eden hâkim unsurları haline gelmişlerdir. (78). RİCHELIEU'nün yaratıcı merkezîyetçiliğinin tesiri ile bu mahallî idarenin nüfuzu tedricen azalmış, buna karşılık «intendant» ların yetkileri genişletilmiştir. Fransız idarî cihazı, bu yoldan 1625 de başlıca özelliklerine kavuşmuştur. (79).

RİCHELIEU'nün getirmiş olduğu idarî yenilikler COLBERT ve MAZARİN gibi kudretli devlet adamları tarafından geliştirilmiştir. «İdareci kral» vasfını kazanan COLBERT, bütün iktisadî refahı devlet yolu ile gerçekleştirmeye çalışırken, ilk modern zabıta teşkilâtının nüvesini de kurmuştur. (80).

Fransız bürokrasisine hâkim olan merkezîyetçilik cereyanı, bizzat kral XIV. cü LOUIS tarafından en yüksek tekâmül derecesine ulaştırılmıştır. Kral, rasyonel işbölümü esaslarına dayanan bir bakanlıklar teşkilâtı kurmuş ve her bakanlığa mensup direktörleri doğrudan doğruya kendisine karşı sorumlu kılmıştır. Bu yenilikler, «intendant» ve direktörlere, ihtisas bilgileri dolayısıyla devamlı yardımda bulunan bir idarî orta kademenin teşekkülüne yol açmıştır. (81).

(77) Eli HECKSCHER. Mercantilism, Encyclopedia of social Sciences Sh. 333; ayrıca bak. G. SCHMOLLER, Das Merkantilssystem in seiner historischen Bedeutung

(78) Herman FİNER, Theory and Practice of Modern Government Henry Holt Co. 1949, Sh. 742.

(79) John M. PFİFFNER, op. cit. Sh. 372; Sh. GODARD, Les intendants sous Louis XIV. Paris 1901, Sh. 440

Napolyon zamanında yapılan idarî reformlar yardımıyla «intendant» müessesesi, bize de «vali» malkamı ile intikal eden «préfecture» e kalb edilmiştir.

(80) A. SAUVY, op. cit. Sh. 20

(81) John M. PFİFFNER, op. cit: Sh: 38

Bununla beraber Fransız parlamentosu, başlangıçtan itibaren kazâi ve idarî yetkilerine dayanarak devlet kudretinin temsilcisi sayılan otoriter bir bürokrasinin gelişimine engel olmuştur. Fransız devlet memurları topluluğu aşırı merkezîyetçiliğe rağmen hiçbir zaman Prusya ve daha sonraları Alman bürokrasisinin hâkim mevkiine erişememiştir. (82).

Böylece - Alexandre de TOCQUEVILLE'in isabetle belirttiği üzere Fransa'da «ancien régime» denen ihtilâlden önceki rejimin izleri, kısmen bugüne de devam eden karakterini XIV. cü yüzyılın sonuna doğru kazanmıştır. Buna göre Fransız bürokrasisinin özellikleri şundan ibarettir: Aşırı bir merkezîyetçilik, koyu bir devletçilik, mülkî idare teşkilâtının köklülüğü, idare hukukunun gelişimi ve nihayet memurların alım satımı ve miras yolu ile intikali. (83)

Gerçekten âmme hizmetleri gören ajanların vazifelerinden keyfî bir kararla uzaklaştırılmıyacağı prensibi, Fransa'da daha XV. ci yüzyılda yerleşmişti. Memurluk teminatı ise, daha XI. ci LÜİ devrinden itibaren uygulanmıştı. Nitekim 21 Ekim 1467 tarihli bir ferman ile kral, «ölüm veya istifa yolu ile açılmamış veya hukukî yoldan hükme bağlanmış bir kusurla boşalmamış» herhangi resmî bir makama başkasını tayin etmeyeceğini taahhüt etmiş bulunuyordu. Ne çareki bu vaat, çok geçmeden Fransızların «Venâlité des offices memurlukların alım satımı ve devri» sistemine zemin vazifesi görmüş ve 1604 yılından sonra «Paulette» müessesesi yardımıyla âmme hizmetlerinin miras yolundan intikalini dahi sağlamıştı (84). Bu inkişafın gerçek sebebi, maaşları ödeme imkânı bulamayan kralların, malî hal çaresi olarak hukukî asıldan gelme bir aristokrasi sınıfını (noblesse de robe) ihdas etmeleridir. Bunun neticesinde kral hükümdara sadık bir şekilde hizmet eden bir memurlar topluluğunun başlıca teminatı olan tayin, maaşa bağlama, azletme, disiplin ve kontrol, belli öğretim kaideleri, terfi imkânı gibi yetkilerini feda etmiş oluyordu. (85).

Kralın nüfuzu ve ona bağlı idarî teşkilâtın bürokratik kudreti büyüdüğü nisbette, «Devlet benim» parolası ile ifade edilen mutlâkiyetçilik, «Devlet onlardır» şeklini almıştır.

(82) Herbert von BORC op. cit. Sh. 109

(83) H. FİNER, op. cit. Sh. 741

(84) Roger GREGOİRE, La fonction publique, Liber A. Colin Paris 15954, Sh. 44

(85) H. V. BORCH. op. cit. Sh. 110; H. FİNER, op. cit. Sh. 1242

Bununla beraber mutlakîyetçi krallık devrinde devlet idaresi büyük ölçüde hükümdarın takdir hakkına bağlı kalmış, kazaî ve idarî görevler tam manâsile ayrılmamış, zümre ayrılıkları ağır basmış, dolayısıyla kollegial (toplu) idare sisteminin hâkimiyeti devam etmiştir. Bu sebeplerden ötürü Fransa'da gerçek bürokrasinin ancak ihtilâlden sonra, bilhassa NAPOLEON zamanında tam manâsile kurulduğu söylenebilir. (86)

Avusturya

Fransa'da mutlakîyetçi monarşinin geçirmiş olduğu çeşitli olgunlaşma safhaları, benzer olayların ışığında Avusturya imparatorluğu ile Prusya krallığının durumunu da tahkime yaramıştır. Bu gelişim vetiresi feodal esasa dayanan zümre düzeni nin ilgasında ülkede idarî temerküzün ne kadar önemli bir rol oynadığını göstermektedir. (87)

Almanya'da idarî vahdetin tamamlanmasına yardım eden başlıca siyasî olay, Otuz Yıl Harpleri olmuştur. Bu savaşların, memleketin sosyal ve ekonomik bünyesinde açmış oldukları derin yaraları kapatmak için, başta Prusya kralı olmak üzere diğer Alman kral ve prensleri, âmme hizmetlerini yeni esaslara göre düzeltmeğe ve vergi sistemlerini geliştirmeğe koyulmuşlardır. Bu teşebbüsler, ülke üzerindeki hâkimiyeti fiilen kuvvetlendirmiştir. (88)

Avusturya'da merkeziyetçilik ve mutlakîyetçilik temayülleri XVII. ci ve XVIII. ci yüzyıllarda, Prusya'ya kıyasla daha erkenden başlamış; tedricî fakat devamlı bir seyir takip etmiş; ancak 1749 dan sonra hızlanan bir tempo ile kendini kudretle duyurmuştur (89).

Zümre ayrıcalıkları ve feodal rejim esasına âyarlanmış her devlete has ikili vergi sistemi, Avusturya'da MARIA THERESA'nın tahta geçmesinden sonra da devam etmiştir. O devirde vahdete kavuşan idarî teşkilât, zümre idaresine tanınmış olan va-

(86) J. OLCZEWSKI, op. cit. Sh. 31-35, 39-40; R. GREGOIRE op. cit Sh. 46-48

(87) O. HINTZE, Der österreichische und der preussische Beamtenstaat im 17. + 18. Jh., Historische Zeitschrift, 1901. Sh. 401-403

(88) G. SCOLLER, Der deutsche Beamtenstaat vom 16. bis 18. Jahrhundert, Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft Bd. XVIII (1894), Sh. 5

(89) C. HINTZE. op. cit. Sh. 401-403

sıtasız vergileri tahsil yetkisini daha uzun müddet alamamıştır. (90) Mutlakiyetçi monarşi, zümre esasına göre kurulmuş idarî makamları bir çırpıda ortadan kaldırmamış, sadece bu makamların mukavemetini hafifletmiş, bunları âdeta monarşik idarenin içinde eritmiştir. Bununla beraber gerek Prusya'da, gerekse Avusturya'da cezrî reformlara yol açan en önemli âmil, daimî harpler ve bunların ordu teşkilâtı üzerinde icra ettikleri ağır baskılar olmuştur. Bu baskı vergi hadlerinin yükseltilmesini ve tahsil teşkilâtının daha rasyonel esaslara göre işletilmesini gerektirmiştir.

MARİA THERESA devrinde kralî müşavir KANNİTZ'in tesvi-kiyle 1748 yılında girilen cesurane reform hareketleri devlet idaresinde yenilikler yaratmış ve neticede siyaset ile dış meseleleri içine alan devlet umuru, idarî işlerle adalet cihazından kesin bir şekilde ayrılmıştır. (91) Bu reform teşebbüsleri içersinde en dikkate değer yeni teşebbüs «Staatsrat - Devlet Şûra» sı müessesesidir. Gerçek bir idarî makam olmayıp sadece istişarî görevler ifa etmek gayesile yaratılan bu teşekkülün vazifesi iç işleri idaresile kanun hazırlama hususunda rehberlik etmekdi. KANNİTZ'in tâbiriyle bu teşekkül, «bilgili, mütehassıs memurlardan mürekkep bir nevi Aeropag» olacaktı. Başka bir deyimle mutlakiyetçi hükümdar iradesini mutlaka tatbikî ederken bir ferman haline kalb etmeden önce reform plânlarını bu heyetle danışacaktı. Böyle bir müessesenin Prusya'da büyük FRIEDRİCH'in zihniyetile bağdaşmaması yüzünden kurulmamış bulunması, Avusturya devletinde bürokratik idare sisteminin daha erkenden benimsenmiş olduğunu göstermektedir. (92)

Avusturya devlet bürokrasisini tamamlayan hükümdar II. ci JOSEPH'dir. Bahsi geçen kralın teşebbüslerinde Prusya'dan daha çok Fransa'dan örnek aldığı anlaşılmaktadır. Bununla beraber II ci. JOSEPH bütün merkezîyetçilik temayüllerine rağmen ihtisas dallarına göre tasnif edilmiş bir bakanlıklar sistemini ihdasa muvaffak olamamıştır. İç işleri idaresini maliye ile birleştirmesine rağmen bunların en yüksek kademeleri organik bir bağdan mahrum, dolayısıyla irtibatsız bir durumda kalmıştı. (93) Buna başlıca müessir olan sebep şahsî hâkimiyet sisteminin verdiği alışkanlı ve saray havasına hâkim olan aristokratik zihniyettir.

(91) O. HİNTZE, *op. cit.* Sh. 417 418, 427 - 28

(92) O. HİNTZE, *op. cit.* Sh. 429

(93) O. HİNTZE, *op. cit.* Sh. 441 - 442

Prusya devlet bürokrasisini kuvvetlendiren başlıca âmil, - Fransa ve Avusturya'daki gelişime benzer şekilde devamlı harp ve fetih teşebbüsleri olmuştur. Vergi ve zabıta gibi âmmî hizmetleri alanında yapılan ıslâhat hareketleri ve meslekî bilgilerle teçhiz edilmiş bir devlet personelinin yetiştirilmesi, herşeyden önce daimî bir orduyu ayakta tutmak ve halkı bunu beslemek üzere devamlı mükellefiyetlere tâbi kılmak zaruretiyle ileri gelmiştir. (94) MİRABEAU'nun isabetli tarifi ile Prusya ordu sahibi bir devletten ziyade, devlet sahibi bir ordudan ibaretti.

Prusya bürokrasisinin temelini atan II. ci FRIEDRICH ile onu olgunlaştıran III. cü FRIEDRICH, mükemmelleştirmeye çalıştıkları idare cihazı, sadece olağanüstü devirlere has bir devlet sistemi olmaktan kurtararak, halk adına hak ve hukukun koruyucusu haline getirmeye gayret etmişlerdir. Başka bir deyimle Prusya hükümdarları, halka, soyut bir anayasa yerine kusursuz işleyen bir idare teşkilâtı sunmuşlar, böylece idarî mekanizmayı bizzatîhî bir gaye haline inkılâb ettirerek onu suni yoldan devletle eşit kılmışlardır (95).

İşte bu sebeptendir ki Prusya bürokrasisinin özelliği, sağladığı idarî verimlilikten daha çok, bu müesseseye hâkim olan zihniyette belirmektedir. Kral II. ci FRIEDRICH, Prusya krallığının önderliği ile sorumsuz ve sınırsız takdir yetkisine sahip bir icra kuvveti yaratmıştır. Bu icra kuvveti rasyonel işleyişini meslekten yetişme bir devlet personelinden alıyordu. (96). Fakat bu devlet personeline tanınan sorumsuz hak ve teminat, onları halka doğru yönelteceğine yalnız bağlı oldukları bakan ve kraldan direktif almağa sevk etmiştir. (97). Böylece üst kademedeki âmirlerin yanılmazlığı prensibine paralel olarak bütün emirlerin itiraz edilmeksizin ifa edilmesi gerektiği esası da yerleşmiştir. Bunun-

(94) Brandenburg Prusya Krallığında devlet gelirlerinin üçte ikisi orduya tahsis edilmisti. Böylece ordunun varlığı idarenin esas faaliyet konusunu teşkil ediyordu. H. v. BORCH, op. cit Sh. 131

(95) G. SCHMOLLER, op. cit Sh. 13; R. HEINZEN, Die Preussische Bürokratie, Darmadt, Verl. Leske, 1845. Sh. 17-18; H.v. BORCH, op. cit, Sh. 121-126

(96) H. FİNER, Government of Greater European Powers - Henry Holt Co. 1956, Sh. 542

(97) Arnold BRECHT, How Bureaucracies develop and function The Annals of the American Academy of Political and Social Sciences Vol, 292 March 1954, S, 5

la beraber Prusya'da tedricî şekilde gelişen söz ve basın hürriyeti, idarî kararların meşruluğunun umumî veya idarî mahkemeler tarafından tetkiki ve teşriî murakabe sistemi, rejimin otoriter karakterini hafifletmeğe müessir olmuşlardır. (98).

Prusya bürokrasisinin en önemli hizmeti hiç şüphesiz imtihana tâbi tutulan meslekî bilgilere sahip bir devlet personelinin meydana gelişini sağlamasıdır. Nitekim Prusya'da 1700 yılından itibaren âmme hizmetine girmek isteyenlerden hukuk tahsili ile birlikte belli bazı yazılı ve sözlü imtihanları başarmaları isteniyordu. (99)

Kral II. FRIEDRICH ise önce 1723 de HALLE, daha sonraları 1727 de Frankfurt Üniversitelerinde «CAMERALIA» adını taşıyan bağımsız birer idare kürsüsünün ihdasına müessir olmuştur. (100) Bu kürsülerin kuruluşu kameralizmin bağımsız bir ilim branşı haline gelişmesinde sebep olur.

Kameralizm, XVI. cı ile XVIII. ci yüz yıl arasında merkantilizmin iktisadî refahı devlet eliyle gerçekleştirme gayesini ilmi yönden destekleyen sosyal ve ekonomik ilimler toplamını ifade eder. (101). Para ekonomisinin genişlemesi, hukukî ve siyasî alanda yaygın bir vahdetin kurulmasına müncer olmuştur. Bunun yanıbaşında Prusya'da resmî bir devlet dininin de birleştirici bir rol oynadığı görülmektedir. Mutlakiyetçi monarşinin bu gelişimlere karşı kayıtsız durmayıp idarî mekanizma delâletiyle ekonomik refahı gerçekleştirmeye kalkışması, tabii ve mantikî bir sonuçtur. Bu gayeyi gerçekleştirmeye yardım eden vasıta ise *kameralizm* olmuştur. Zira bu sosyal ve ekonomik bilgi dalının hedefi, toplumsal refahın unsurlarını teşkil eden kaynaklarla vasıtaları ortaya koymaktır. (102)

Gerçekten kameralizm'in önemi bir yandan çeşitli ekonomi dalları arasında görevsel bağı ortaya koymasında, öte yandan iktisadî kuvvetlerin sevk ve idaresinde devlete düşen vazifeleri tesbit etmesindedir. (103). Böylece kameralizm devletin başarılı id-

(98) H. FİNER, op. cit. Sh. 592-93

(99) H. FİNER, op. cit. Sh. 542

(100) H. FİNER, op. cit. Sh. 542; Lâtincede CAMERA terimi dar anlamı ile bir prensliğin gelirlerini idare eden müşavirlerin toplandıkları dairedir. Bu kimselere de «Kammeraethe» ve «Kammer Assessoren» denir.

(101) Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Kameralismus Sh. 464-465

(102) Kameralismus, op. cit. Sh. 464-465

(103) Kameralismus, op. cit. Sh. 464-465

rî tatbikatını sistemleştirip, bir öğretim konusu haline getirmeye çalışmıştır.

Meseleyi siyasi nazariyeler yönünden ele alacak olursak, Kameralistlerin ARİSTO'nun «devletin gayesi saadeti sağlamaktır» şeklindeki prensibine faydacı ve ticarî bir mahiyet kazandırmak istedikleri meydandadır. Bu görüş açısı ile ARİSTO'nun mutlâkiyetçi devlet tasavvurunu mutlâkiyetçi monarşi; bürokrasinin ise «müşterek iyiliği» gerçekleştiren «tabîî» ajan haline gelmiş olduğu görülmektedir. (104).

Kameralistlerin esas gayeleri maddî refahı arttırmaya ve dolayısıyla bugünkü manâsile âmme sevk ve idaresini hedef tutan genel bilgiyi geliştirmeye çalışmaları ve bu yoldan bürokrasiyi daha tesirli bir hale getirmeleridir. Kameralizmi geliştiren bilginlerin başında von OSSE, George ZİNCKE ve Johann von JUSTİ'yi zikretmek gerekir. Nitekim meselâ ZİNCKE «Kameralist kitaplık» adlı eserinde «akıllı ve maharetli Kameralist» i şu şekilde tarif etmektedir: «Devlet içinde iyi sevk ve idareyi idame hususunda hükümdara yardımcı olabilecek lüzumlu şeylerin hepsinde veya muayyen bir kısmında temel ve özel bilgilere sahip kimse.» (105)

Alman düşünürler tarafından idarî ve sosyal ilimler verilmek istenen bu yeni istikamet, merkantilizm yerine liberalizmin geçmesiyle XVIII. ci yüzyılın ikinci yarısından sonra duraklamıştır. Buna sebep fikrî alanda meydana gelen köklü değişikliklerdir. Rasyonalizmin gelişmesiyle beşerî akla tanınan üstünlük, kanun ve hukukun hâkimiyeti düşüncesini de ön plâna geçirmiştir. (106)

Bununla beraber polis devleti devrinde âmme idaresinin hukuka bağlılığı henüz sönüktü. Âmme otoritesinin karşısında ferdin haklarını teminata kavuşturmak isteyen ve bu sebeple kanunlara mutlak bir hâkimiyet sağlayan «hukuk devleti» sisteminde ise bu bağlılık en geniş ölçüde yerleşmiştir.

(104) Carl J. FRIEDRICH, The Continental Tradition of Training Administrators in Law and Jurisprudence, *Modern History*, Vol. XI. June 1939, No. Sh. 130 - 131

(105) A. LEPAWSK'den nakil: George ZİNCKE. Kameralist library.

(106) C. J. FRIEDRICH, op. cit. Sh. 131 - 132 Nermin ABADAN. Âmme idaresinde, son gelişmeler *Siyasî Bilgiler Fakültesi Dergisi*. Cilt. XI. Yıl 1956. Sayı 3, Sh. 11

İngiliz ve Amerikan menşeli tarihçilerin anayasanın fiilî gelişimine dolayısıyla Magna Charta ve parlâmentonun rolüne fazla önem vermeleri yüzünden, İngiliz devlet müesseselerinin idarî nüvesi âdetâ karanlıkta kalmıştır. Bu sebeple İngiltere ve Amerika'da devletin kuruluş safhalarının, kara Avrupa'dakinden bambaşka şekilde cereyan ettiği ileri sürülmektedir. Gerçekten bu ülkelerde önceleri anayasacılık kök salmıştır. İdarî hizmetler sonunda ihdas edilmiştir. C. J. FRIEDRICH'e göre bu izah ve yorum tarzı sakattır, çünkü esasında anayasacılık, idarî cihazı yani bürokrasiyi sınırlandıran bir ilerleme manâsına gelmektedir. Başka bir deyimle anayasacılığın olabilmesi için, ilk önce bir devletin var olması gerekir. (107)

İngiliz tarihçilerinden T. F. TOUT, İngiliz idare tarihinin erken safhalarını aydınlatmağa muvaffak olmuştur. Ona göre ilk merkezî idare sistemi Norman kralları ile başlamakta ve olunlaşması II. ci HENRY (1154 - 1189) devresine rastlamaktadır.

Norman krallarının idare sistemi feodal bir toplum düzeneğine göre ayarlanmıştı. Bununla beraber bu devirde modern rasyonel idarenin başlıca unsurlarından olan murakabe ve otoritenin teessüse başladığı da dikkatî çekmektedir. II. ci HENRY zamanında «curia regis» denen kralî iştişare heyeti ile hazine bütün memlekete şâmil bir kontrol ve koordinasyon görevi ifa ediyorlardı. XVI. cı yüzyıla kadar feodal karakterini muhafaza eden İngiliz cemiyeti, modern devletin dahilî ve milletlerarası ihtiyaçlarıyla karşılaşınca, yetkileri gelişmiş bir parlâmento birdenbire büyüme istidadı gösteren idarî teşkilâta karşı bir baraj vazifesi görmüştü. (108) Nitekim bugün de uygulanan İngiliz idare sisteminin belli başlı özelliklerinden biri, parlâmentonun, yasaama fonksiyonu ile birlikte, idarî faaliyetlerin en üst sevki idare ve kontrolünü deruhte etmesidir. (109)

Siyasî alanda Stuart hanedanı mensupları ile Oliver CROMWELL gibi şahsiyetlerin mutlakiyetçi bir monarşi veya cumhuriyet kurmak gayretlerinin başarısızlığa uğraması, İngi-

(107) C. J. FRIEDRICH, *Der Verfassungsstaat der Neuzeit*. Springer Verl, Berlin 1953. Sh. 41 - 42

(108) H. FİNER, *The Theory and Practice of Modern Government*, Henry Holt Co. 1949. Sh. 756

(109) J. OLCZEWSKI, *op. cit.* Sh. 63 - 69

liz âmme idaresinin kesif bir merkeziyetçi sisteme karşı sonuna kadar direnmesinden ileri gelmiştir. Bu yüzden İngiliz âmme idaresine düşen vazifelerin büyük bir kısmı, fahrî hizmetler esasına göre ifâ edilmiştir. Geniş ölçüde aristokrasi mensupları tarafından yürütülen bu mahallî idareler sisteminin, dıştan gelen bir sevki idare ve kontrolden uzak bulunuşu, hürriyet şuurunun kökleşmesine sebep olmuştur. Bu suretle denebilir ki İngiltere’de bir çok âmme hizmetleri bürokratik olmayan bir şekilde gerçekleştiriliyordu. Başka bir deyimle bu hizmetleri fahrî olarak yapanlar, belli bir meslekî zihniyeti temsil eden muayyen bir alanda ihtisas bilgisi kazanmış kimseler değildi. (110). Sâdece bu fahrî hizmetleri ifa edenlere gereken teknik, hukukî ve objektif yardım “memur” diye vasıflandırılabilir “clerk” ler tarafından yapılıyordu. (111).

İngiltere’nin aralıksız bir şekilde devam ettirdiği ortaçağdan kalma bu sistem için ödediği bedel, mürteşî bir idare cihazının teşekkülü olmuştur. Gerçekten XIX uncu yüzyılın başına kadar İngiliz idare mekanizmasında siyasî nüfuz ve iltimas hâkim bir rol oynamıştır. Ancak XIX uncu yüzyılın ortalarına doğru girilen cezri reformlar İngiltere’ye modern anlamda bir devlet bürokrasisi kazandırmıştır. (112).

Görülüyorki toplumsal hayatta büyük devirler yaratan siyasî, ekonomik sosyolojik değişiklikler vuku bulmadıkça, bürokrasi yalnız âmme alanına münhasır kalmaktadır. Bu gerçeği Fransız ihtilâline kadar hemen hemen aralıksız bir şekilde takip ve müşahade etmek mümkündür.

Buna karşılık Fransız ihtilâlinde sonra bürokrasi teriminin genişleyen yeni mânâsını, artık modern çağın sosyal tezahürleri arasında mütalea etmek gerekir. Bu sebeple birkaç devlet bürokrasisine ait tipik örnekler yardımıyla aydınlatmağa çalıştığımız tarihçe kısmına burada son vererek, bundan sonra içinde yaşadığımız kütle çağında umumiyetle *bürokrasi* diye adlandırılan idare ve teşkilâtlanma tarzının karakter ve özelliklerini belirtmeye çalışacağız.

(110) H. FİNER, *op. cit.* Sh. 856 - 757

(111) E. A KERN, *op. cit.* Sh. 697 - 698

(112) C. J. FRIEDRICH, *op. cit.* Sh. 44

KISIM III

MODERN BÜROKRASİ MEFHUMU, MAHİYET VE PRENSİPLERİ

Etüdümüzün tarihçe kısmında bürokrasinin kuruluş ve gelişimi bakımından hemen her memlekette hâkimiyet kudretinin dünyevî veya ruhanî taşıyıcısı olan devlet, imperium veya kilise gibi otorite sahibi yapılara münhasır kaldığını gördük. Bunun başlıca sebebi, XIX. uncu yüzyılın başına kadar kısmen patri-monial feodal bünyeler kalıntıları, kısmen de mutlakiyetçi monarşi icapları olan sosyal sınıf ve zümrelere has ayrılık ve muafiyetlerin devam etmesidir. Bu durum âmme sektöründen gayri sahalarda bürokrasîler için uygun bir gelişme zeminin vücut bulmasına engel olmuştur.

Fransız ihtilâli izafî bir mebde olarak kabul edildiği takdirde, sosyal alanda yüzyıllardan beri sürüp giden bu geleneksel kudret muvazenesinde birdenbire köklü bir değişmenin vuku bulunduğunu tesbit mümkündür. Sosyal alandaki bu cezrî değişikliğin sebebi, kendini aristokrasi ve ruhbanla eş durumda görmek isteyen avam tabakası, yani burjuvazinin ortaya çıkışı ve toprak sisteminde vuku bulan derin islâhattır. Fransız ihtilâlinin devir açan fikrî mahsullerinden, “İnsan ve Yurttaş Hakları Beyannamesi”, modern âmme hukukunun en mühim esaslarından biri olan siyasî hürriyetleri sağlamakla kalmamış, aynı zamanda burjuvaziye vasıtalı olarak ekonomik gayelerin gerçekleştirilmesinde de en geniş bir serbestî tanınmıştır. (1).

İnsanı rasyonel düşünen bir yaratık olarak görmek isteyen aydınlanma devri, fikrî alanda âmme hürriyetlerini savunurken, ekonomik sahada da bir zamanlar kendini maddî refahın tek koruyucusu sayan devletin faaliyetlerini bazı kayıtlara tâbi kılmıştır. Hâkimiyetin uygulanışında kanunların mutlak üstünlüğünü savunan hukuk devleti görüşü, böylece yeni çağın karakterine en derin izler kazandırmış olan kapitalizme de yol açmıştır.

(1) R.V. PEEL and Josep S. ROUCEK. *Introduction to Politics*. Thomas Y. Crowell Co. New York 1946. Sh. 410-411

Modern çağın karakterini kavrayabilmemiz için herşeyden önce bu değişimde kapitalizmin oynadığı önemli rolü belirtmek gerekir. Kapitalizm, yatırım yapmak isteyen sermayenin âzamî randıman ve en geniş menfaat sağlaması esasına dayanmaktadır. (2). Şu halde kapitalist bir sistemin gelişmesi için belli bir takım ayrıcalıklardan faydalanan zümreler veya olağanüstü bir durum işgal eden devlet için tekel kurmak imkânlarının ortadan kalkması; tam gelişmiş bir para mübadele sisteminin kabulü; nihayet faaliyetleri önceden kestirilebilen kesin kaidelere riayet suretiyle iş gören bir idarî mekanizmanın vücud bulması şarttır. (3). Bu ön şartların gerçekleştirilmesi için de J. SCHUMPETER'in çok özlü bir terimle ifâde ettiği üzere "kapitalizmin yaratıcı bir yıkma" vetiresine girişmesi lâzımdır. (4). Gerçekten de iktisadî zaruretler beşerî düşüncenin rasyonel davranışı üzerinde çok müessir olmaktadır. Köklü gelenekler ve keyfî kararlara dayanan patrimonial hükümdarlık sistemi, kapitalist bir ekonomi sisteminin tam mânâsile olgunlaşması için büyük bir engel teşkil ediyordu. Zira kapitalizmin gelişmesi herşeyden önce idare ve hukuk düzeninin objektiflik, güvenlik, istikrar ve önceden hesaplanabilirlik karakterine bağlıdır. (5) İşte bu sebeptendir ki kapitalist düzen, kendisine ârızasız bir ilerleme yolu açmak için mevcut sosyal nizamla birçok müesseseleri yıkmak yahut ta esastan değiştirmek zorunda kalmıştır.

Nitekim endüstrileşmeden önceki devirde aile ve işletme, ev idaresi ve meslekî faaliyet, köyle ilgili olmayan çalışma sahalarında da birleştirilmiş bulunuyordu. Kapitalizm, kendinden önce birleşik olan bu iki hayat alanını parçalamıştır. Bu suretle iş münasebeti, hem mekân hem de manevî bakımdan evden uzaklaşmıştır. Ev hayatından ayrılan kapitalist "işletme", zamanla hususî sektöre de yerleşen "büro" ya inkilâb etmiştir. (6)

(2) Max WEBER, op. cit. Sh. 209

(3) Max WEBER, op. cit. Sh. 209

(4) Joseph SCHUMPETER, Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie Verl. Francke, Bern. 1946, Sh. 137

(5) Max WEBER, op. cit. Sh. 651; WEBER'e göre endüstrileşmeye engel olan âmillerden biri ferdi bir inanç sistemi sıfatıyla İslâm dinî değil, dinî kaidelere tâbi devlet yapısı, memur camiası ve hukuk düzenidir.

(6) Max WEBER, op. cit. Sh. 229; Hans FREYER, Sosyolojiye giriş, Çev. Nermin ABADAN, S.B.F. yayını, Ankara 1957 Sh. 186

Yine kapitalizmin kuvvetlenmesiyle para birimi, rasyonel esaslara göre hesaplanan bir masraf ve kazanç kaydetme vasıtası haline gelmiştir. Bu gelişim ise muzaaf muhasebe usulünün yayılmasına yol açmıştır. (7).

Rasyonel esaslara göre âyarlanmış bir davranış ve fikir topluluğuna önem veren kapitalizm, metafizik ve romantik fikirler yerine modern teknik ve teşkilâtlanma problemlerine öncelik tanınmasını sağlamıştır. (8). Esasen teknik ilerleme, istikamet, mânâ ve ölçüsünü ancak ekonomi yardımıyla bulur. Zira ekonomi, arz ve talebi devamlı ahenkleştirmek gayesile insan münasebetlerinin düzenlenmesi ile meşgul olur. Teknik ise arz ve talebin karşılanmasında meydana gelen gerginliği hafifletir. (9).

Ticari kapitalizmin zamanla sınaî kapitalizme geçişi ve zirai sektörden sınaî sektöre doğru büyük işçi kütlelerinin şehirlere akın etmesi, bir taraftan kapitalist müteşebbis tipini ve emrindeki teşkilâtı, öte yandan proleterleşen nüfus kümelerini meydana getirmiştir.

B — Kütle çağının başlıca özellikleri

Modern devrin bir diğer adı “kütle” çağıdır. Taşradan şehirlere doğru göç, yeni endüstri merkezlerinin devamlı şekilde türemesi, tıbbî icatlar sayesinde ölüm nisbetinin düşmesi ve yüksek bir hayat standardının geniş halk tabakalarına doğru yayılması gibi sosyal ve teknik olaylar, son yüzyılda bilhassa Avrupa ve Birleşik Amerika’da eşî görülmemiş bir nüfus artışı ve kesafetine sebep olmuşlardır. (10) Nüfusun kesifleşmesi, aynı zamanda mevcut sosyal düzenin bozulmasına ve “yığınlaşma” vettiresine yol açmıştır. Avrupa’da 1800 de 178 milyon olan genel nüfus sayısı, 1941 de 531 milyona çıkmıştır. (11).

(7) J.A. SCHUMPETER, *op. cit.* Sh. 202

(8) J.A. SCHUMPETER, *op. cit.* Sh. 205

(9) Friedrich von Gottl. OTTLILIEFELD, *Vom Sinn der Rationalisierung*, Jena 1929, Sh. 68-69

(10) 1955 yılında Avrupa’nın en kesif nüfusa sahip üç memleket Hollanda, Batı Almanya ve Büyük Britanya’dır. Bu memleketlerde sırası ile kilometre karer başına 331, 209, 207 insan düşmektedir.

(11) Ernest RASCH, *Die staatliche Bürokratie im modernen gesellschaftlichen Leben*, Archiv des öffentl. Rechts. 78 Bd. Sh. 354; Wilhelm RÖPKE, *Die Gesellschaftskrisis der Gegenwart* E. Rentsch Verl. 1942 Sh. 23;

R.M. MACIVER, *Regierung im Kräftefeld der Gesellschaft*. Frankfurt a. Main, 1947. Sh. 287

Nüfus gelişimini gösteren toplu sayılar
Milyon hesabıyla şöyledir

<u>Yıl</u>	<u>Avrupa</u>	<u>Dünya</u>
1650	100	545
1750	140	728
1800	187	906
1850	266	1171
1900	401	1608
1938	527	2145

Bu görülmemiş kesafetde insan toplulukları, modern çağımızın başlıca karakteristiği sayılan “kütleler”in doğmasına, dolayısıyla bunların ihtiyaçlarını karşılayacak muazzam teşkilât ve merkezîleşmiş mekanizmaların gelişimine sebep olmuşlardır. (12). Başka bir deyimle endüstrileşme vetiresi, teknoloji alanında bir ihtilâl neticesi kütle istihşâline has teşkilâtlanma tiplerini yaratmıştır. (13). Bu tekâmül XX inci yüzyıl döneminde bütün endüstri memleketlerinde tutulan istatistiklerin de gösterdiği veçhile, nüfus artışının birdenbire durmasını intaç etmiştir. Teknik gelişmenin ve büyük işletmelerin rasyonel bir şekilde çalışmasından elde edilen endüstri istihşâl nevilerinin çoğalması, işçi sayısını değil, daha çok teknik bürolardaki teşkilâtlanma ile idarî bölümlerdeki iş görenlerin artmasına sebep olmuştur.

Yığınlaşma vetiresini hızlandıran âmilleri, a) Demografik, b) Teknolojik ve c) Siyasî - sosyal - müessesevî olmak üzere başlıca üç grup içinde toplayabiliriz. (15).

Üçüncü grupta zikredilen âmiller siyasî alanda bir yandan geniş halk kütlelerinin faal ilgisini gerektiren demokratik rejimlerin çoğalmasına, öte yandan ise otoriter temayüllü, kolektivist rejimlerin kökleşmesine sebep olmuşlardır. Ancak her iki halde de, birdenbire toprakla olan bağılıklarını bırakıp, endüstri hayatına katılan ve proleterleşen geniş kütlelerin, menfaatlerini korumak için teşkilâtlanmağa başladıkları görülmektedir. Nitekim

(12) Alfred WEBER, *op. cit.* S. 28

(13) James D. MOONEY, *Principles of Organization in Papers on the Science of Administration*, Ed. by Luther GULICK and L. URWICK, New York 1937, S. 91

(14) Hans FREYER, *Endüstri cemiyetinin bünyesi*, İstanbul İktisat Fakültesi Dergisi, Cilt XV., Sayı 14, S. 261

(15) Alfred WEBER, *op. cit.* S. 29

meselâ Birleşik Amerika'da 1880 de tek bir sendika, meslekî birlik, çiftçi derneği olmadığı halde, 1952 de 15 milyon işçinin çeşitli sendikalara üye olarak kayıtlı bulundukları görülmektedir. (16).

Gerçekten Alman sosyologu Arnold GEHLEN'in pek haklı olarak belirttiği üzere, «endüstrileşme» hâdisesi dünyayı bir teşkilâtlar kâinatı ile kaplamıştır.» (17)

Modern tekniğin başlıca özelliği. çok ince bir iş bölümüne dayanmasıdır. Bu iş bölümü ise, herşeyden önce teşkilâtın faaliyetini itinalı şekilde âyarlamayı ve koordine etmeyi gerektirmektedir. İş bölümünün ortaya çıkarttığı ikinci önemli sonuç, ihtisaslaşmayı fazlası ile arttırmasıdır, Kısaca her teknik ilerleme, daha geniş bir teşkilâtlanma faaliyetine yol açmaktadır.

Bu sebeple her endüstrileşen memleket, saf bir ziraî bünyeye sahip memleketlere kıyasla, daha geniş sayı ve ölçüde teşkilâta sahiptir. Nitekim teknik yenilikler sebebiyle iş gücü kısmen serbest kalan her dinamik ekonomik sistem, bunları başka bir sektöre yerleştirme nevinden bir teşkilâtlanma problemi ile karşılaşmaktadır. Eğer bu teşkilâtlanma problemi çözülemezse, ortalama istihlâk seviyesini düşürmek gibi bir kısırlaşma olayı ile karşılaşılacaktır, (19)

-
- (16) Kenneth E. BOULDING, *The Organizational Revolution*, Harper and Broth, 1953 New York; Robert M. MACIVER, *op. cit.* S. 105-106; İngiltere'deki sendikalara kayıtlı üye sayıları şu seyri takip etmişlerdir

Yıl	Sendika	Üye sayısı
1896	1325	1.608.000
1914	1760	4,145,000
1926	1164	5.219.000
1938	1024	6.053.000
1950	704	9.235.000

- (17) Arnold GEHLEN, *Sozialpsychologische Probleme in der industriellen Gesellschaft* Tübingen 1949. Sh. 11
- (18) Fr. JÜNGER, *Die Perfektion der Technik* Frankfurt a. M. 1949, Sh. 356
- (19) Gernhard MACKENROTH, *Bevölkerungslehre*, Springer Verlag, Berlin, 1953, Sh. 463

Birleşik Amerika, teşkilâtlanmanın büyük önemini erkenden kavramıştır. Hattâ yeni dünyada «sevki idare» çok defa teşkilâtın bir müteradifi olarak kullanılmaktadır. Nitekim Charles E. BEARD, ekonomik bir determinizmden hareketle, Amerikan vatandaşının refahı bakımından teknoloji ile idarenin başta geldiğini daha 1916 yıllarında ısrarla ileri sürmüştür. Aynı müellif daha sonra kaleme aldığı bir eserinde şöyle demektedir: «Herhangi bir hükûmeti zorla devirmek, «Büyük Cemiyet» in görevlerini yerine getirmeğe ve idareyi yürütmeğe nazaran bir çocuk oyuncağıdır! «Büyük Cemiyet» de devamlı iktidarın anahtarı, kılıç değil, idare yani teşkilâttır». (20)

Tanınmış Alman demografi MACKENROTH teknik yeniliklerin, yığınlaşma yahut nüfus artışı vetiresi ve teşkilâtlanma hareketi ile nasıl ele yürüdüğünü beşli halka teorisi ile açıkça meydana koymuştur. MACKENROTH'a göre, kısaca «teknik» olarak adlandırdığımız hâdise, gerçek halde çok tabakadan ibaret bir teşkilâtlanma problemidir. Şöyle ki bu terim sadece bir işletmenin içindeki münferit istihsal faktörlerin açıklamayıp, çeşitli görevler taşıyan sosyal yapı ve tabakalar arasındaki münasebetleri de ifade etmektedir. Her teşkilât kendi faaliyet alanının dışında sosyal plânlama yolu ile tesbit edilmiş daha büyük bir sahanın parçasıdır. Bu geniş plânlama faaliyeti ise, her ekonomik temele «teşkilât» dediğimiz idarî bir üst yapı oturtmaktadır. (20).

Bu gelişim özel sektörde veya âmme sektöründe bulunan teşkilâtlardan gün geçtikçe sayıları artan hizmetler talep etmektedir. Teşkilâtlar ise bu dilekleri yerine getirmek için artan ölçüde rasyonelleşme zorundadırlar. Başka bir deyimle teşkilâtlar birer «bürokrasi» haline inkilâb etmektedirler. (22) WEBER'in ısrarla ileri sürdüğü gibi bürokratik idare tarzı sadece teknik bakımdan en rasyonel usul değil, aynı zamanda kütlelerin ihtiyaçlarını karşılama açısından elzem ve kaçınılmaz bir hal çare-

(20) Charles A. BEARD, *Public Policy and the General Welfare*, Rinehart and Co. 1941 Sh. 1958 - 160

(21) C. MACKENROTH, *op. cit.* Sh. 466 - 468
MACKENROTH'a göre teksifi ölçüde kapitalist olan bir endüstri cemiyetinde şu beş nüfus halkası ile karşılaşmaktayız: 1 — Ziraî nüfus, 2 — İstihlâk maddeleri endüstrisi işçileri, 3 — İstihsal vasıtaları endüstrisi işçileri, 4 — Teşkilâtlanma ve idare ile ilgili faaliyetlerde bulunanlar, 5 — İhracat endüstrisi işçileri. MACKENROTH, *op. cit.* tablo, 8 Sh. 436

(22) Max WEBER, *op. cit.* Sh. 128

sidir. Bugün herhangi bir teşkilâtın «bürokratik» veya «ama-tör» esaslara göre yürütme şıkları karşısındayız. Bürokrasinin ihtiva ettiği ihtisas bilgisi ve disiplin, rasyonel iş görme esaslari, önceden hesaplanabilirlik bu iki şık arasında en tâbii bir tercih sebebidir.

Teknik yenilikler sosyal bünyede de derin izler bırakan de-ğişikliklere yol açmışlardır. Uzvi bir şekilde gelişmiş olan cemi-yetin mihanikî bir görevler yapısı haline inkilâb etmesi ve mün-ferit insanların bu fonksiyonların içinde erimesi, bu darmadağın görevleri birleştirmek ve koordine etmekle mükellef olan yep-yeni bir tabakanın türemesine sebep olmuştur. Bu tabaka men-suplarına «manager, clerk, komiser, fonctionnaire» karşılığında «ajan» adı verilebilir. (23)

Alman sosyologlarından A. RÜSTOW, devrimizin karakteri-ni bir takım genel mefhumlara karşı beslenen temayüller şeklin-de ifade etmektedir. Ona göre feodal bir bünyeye sahip olmayan yüksek kültürlerde demokrasi, plütokrasi, hukuk devleti, vergi devleti. eşitlik, lâiklik, bürokrasi nevinden ana mefhum ve sis-temlerle, genişleme, iş bölümü. ihtisaslaşma, şehirleşme, rasyo-nelleşme, objektif ölçülere riayet, düzenli faaliyetler şeklinde ta-rif edilebilen vetireler ön plânda yer almaktadır. (24) Görüldü-ğü üzere bu kesin tasnifte teşkilâtlanma, daha doğrusu bürok-ratik faaliyetler, en kalabalık grubu teşkil etmektedir.

Gerçekten de son otuz yıl boyunca adeta kronik bir şekilde kök salan olağanüstü durumlar, cemiyetin bürokratik yapısını kendine has bir şekilde kabartmıştır. Harpten önce, harp içinde ve harpten sonraki durumlarla «evrimci» şekilde cereyan eden soğuk ve ılık ihtilâller, modern yığın toplumuna has devlet ve cemiyet realitelerini günlük hayatımızın b'ir alışkanlığı haline getirmiştir. (25) İleri görüşü ile müstakbel gelişimi isabetle tah-lil etmiş olan Fransız düşünürlerinden Georges SOREL, henüz birinci dünya harbi sırasında ekmek vesikasını «yarının tâbi ol-ma münasebetini yaratan çerçeve» şeklinde tarif etmiştir.

(23) Ferdinand FRIED, *Der Umsturz der Gesellschaft* Stuttgart 1950, Union Verl. Sh. 256 - 257;
Alfred WEBER, *Kulturgeschichte, als Kulturosoziologie*, Piper and Co. München, 1950. Sh. 428

(24) A. RÜSTOW, *op. cit.* Sh. 241 - 242; R.M. MACIVER, *op. cit.* Sh: 167

(52) Arnold GEHLEN, *Bürokratisierung, Wert und Wahrheit*, Heft 81, Ağustos 1951, Sh. 374

Gerek âmmeye sektöründen gerek özel sektörden gelen bu devamlı teşkilâtlanma ve düzenleme faaliyetleri, bürokrasi mefhumunun çok defa hürriyeti kaybetme anlamı ile bir tutma temayülünü doğurmuştur. Nitekim son yirmi otuz yıl içinde çıkan önemli bazı edebî eserlerde rasyonel mülâhazalarla insanları robotdan farksız şekilde gözetin ve yöneltin korkunç otoriter siyasî sistemlerin tasvirine sık sık rastlamak mümkündür. Bunlar bürokrasinin ütöpik gelişim şıklarını gözümüzün önüne sermek davasındadırlar. (26)

Halen fen âleminde öncü sayılan garp memleketleri son yıllarda *automation* meseleleri ile fazlası ile meşgul olmaktadır. Atom çağı ile birlikte istihsal vetiresini de otomatlaştırmaya çalışan yeni icatlar, çok geçmeden teknoloji alanını aşip, siyasî ve sosyal sahada da tesirlerini hissettirmektedirler. Bu konunun en yetkili uzmanlarından biri POLLOCK bu problemi tahlil gayesiyle şunları yazmaktadır: «Baştan aşağı *automation* esaslarına tâbi olarak işleyen bir ekonomik sistem, kolaylıkla otoriter hüviyetli askerî bir cemiyet bünyesi haline gelebilir. Bu halde sosyal piramidin zirvesinde ekonomik bir kurmay heyeti yer alarak insan ve makine ordularına kumanda eder. Daha sonra gelen tabaka ordudaki subaylara tekbül eder. Bunlar arasında mühendisler, idareciler ve beşerî münasebetleri düzenleyen teknisyenler yer alırlar...» (27)

Bütün bu düşüncelerin işaret ettiği üzere modern endüstri toplumları önlenilmez bir şekilde daha geniş sayıda bürokrasilere doğru yol almaktadırlar. (28) Bu sebeple modern bürokrasi terimi ile ifade etmeye çalıştığımız teşkilât ve idare tarzının unsurlarını tahlil etmeye sıra gelmiş bulunmaktadır.

C — WEBER'in «bürokrasi» teorisi

Bürokrasi terimini tarafsız ve ilmi bir şekilde ilk defa tahlil eden Alman iktisatçı ve sosyoloğu Max WEBER'dir. «Ekonomi ve Cemiyet» (Wirtschaft und Gesellschaft) adlı büyük eserinde açıkladığına göre, geniş gruplar halinde birlikte çalışan insanlar zarurî olarak rasyonel prensiplere uygun bir şekilde teşkilâtlan-

(26) Bunlara en canlı bir örnek olarak, KAFKA'nın «Dava»sı Aldous HUXLEY'in «Yeni dünya»sı ve George ORWELL'in «1984» isimli ütöpik romanları zikrolunabilir.

(27) Fr. POLLOCK, *Automation*, Frankfurt Beiträge zur Soziologie Bd. V, Frankfurt Main 1956, Sh. 94

(28) Max WEBER, op. cit. Sh. 842

dırılıp, idare edilmektedirler. Bu prensipler müşterek bir otoriteye tâbi bütün geniş gruplar için aynıdır.

Bilindiği üzere WEBER, bütün ilmî araştırmalarında sosyal hayatın ana şekillerini bulmak ve bunların gelişim ve cereyan tarzlarına ait genel kaideleri ortaya koyabilmek için «ideal tip» veya «model» olarak vasıflandırdığı kalıplar kullanmıştır. Burada kullanılan «ideal» kelimesi «arzulanan» veya «olması istenilen» mânâda değil, aksine, «saf» anlamına gelmektedir. (20)

Gerçek halde hiçbir «ideal tip» saf kalmamıştır. Herbiri tarihî gerçeklerle karşılaşmış ve bazı tipik gelişim vetireleri geçirmiştir. Ancak bu neviden bir kalıp, bütün şartların tahakkuku halinde sosyolojik bir olayı teşhis ve tahlil etmeğe yahut eksiklerini keşfetmeğe yarar.

Bundan başka bu «ideal tip», yüksek bir ameli değer taşımaktadır. Zira bu takdirde mutasavver herhangi bir yeni teşkilâtın alacağı muhtemel mahiyet ve şekli peşin olarak tayin etmek imkânına sahip olacağız. Daha mühim olarak, bu tahlil yardımıyla nisbeten küçük bir teşkilâtın birdenbire büyümesi halinde, ne gibi değişiklikler geçirmekte olduğunu da anlamamız mümkün olacaktır. Böylece bu çeşit bir değişmeye tâbi olan teşkilâtın, gittikçe artan ölçüde bir bürokrasinin özelliklerine büründüğünü ve istikbalde aynı tempoda genişlediği takdirde, vuku bulması muhtemel olan değişiklikleri önceden tesbit etmek imkânı hasıl olacaktır.

A — Bürokrasiyi hazırlayan ön şartlar

WEBER'e göre herhangi bir müessesenin muayyen bir cesameti aşması için, belli bazı ön şartların gerçekleşmesi zarurîdir. Bu şartlar şunlardır:

1 — Paranın tahsil ve sarfını ve gayrî şahsî esaslara dayanan iş münasebetlerini kolaylaştırmak amacı ile, ortaçağdan kalma trampa sisteminin yerine para ekonomisinin ikamesi. (30)

2 — Vergileme sisteminin müstakar, makûl, güvenilir ve verimli esaslara bağlanması. (31)

(29) Max WEBER, op. cit. Sh. 3-4, 10; Hans FREYER, op. cit Sh. 69

(30) Max WEBER, op. cit. Sh. 554

(31) Max WEBER, op. cit. Sh. 567

3 -- Kifayetli ulaştırma ve haberleşme vasıtalarının yardımı ile verilen emirlerin, hazırlanan raporların ve yapılacak teftişlerin verimliliklerinden kaybetmeksizin grękeřtirilmesi (32).

4 — Telefon, daktilo makinası, otomatik fiş tanzim etme aletleri (İBM), vesaire gibi vasıtalarla modern idarî metodların geliştirilmesi. (33)

WEBER bürokratik teşkilatlanma tarzını meşru otoritenin bir tezahürü saymaktadır. «Herrschaft» karşılığı olarak kullandığımız «otorite» tâbiri, Almanca'da hâkimiyet, hükmetme gibi mânalara da gelmektedir. Ancak WEBER, bu tâbiri hukukî mânada değil, sırf sosyolojik bir vakayı açıklama gayesile kullandığı için, «otorite» terimi ile ifade etmeği uygun bulduk.

WEBER otoriteyi, sınırlandırılabilen bir muhitte insanları, verilen bazı veya bütün emirlere riayet ettirme şansı olarak tarif etmektedir. Ona göre «otorite» nin üç «ideal» tipi vardır. Bunlar sırası ile *geleneksel*, *karizmatik* ve *meşru hâkimiyet* tipleridir. (34).

WEBER'in «meşru otorite» olarak tavsif ettiği tipin en gelişmiş olduğu şekli, *bürokratik* bir menşeden kaynak almaktadır.

B — Bürokratik esaslara dayanan idarenin prensipleri

Bürokratik otoriteye dayanan herhangi bir idare aşağıdaki prensiplere uygun olarak faaliyette bulunur:

1 — Resmî görev ve faaliyetler, *önceden tesbit* edilmiş olup, *kaide*, *idarî karar* veya *kanuna* göre yürütölür.

2 — Bu görevlerin ifası için gerekli *yetkilerin sınırları da* kesin olarak *belirtilmiştir*.

Görevlerin ifasını elde etmek için uygulanabilecek *cebrî tedbirlerin* de sınırı keza belli kaide veya kanunlar yolu ile *tesbit* edilmiştir.

Bu şekilde düzenlenmiş olan bir müesseseye, âmme hukuku alanında «makam», özel sektörde ise «işletme» adı verilmektedir (35).

(32) Max WEBER, *op. cit.* Sh. 564

(33) Max WEBER, *op. cit.* Sh. 579

(34) Max WEBER, *op. cit.* Sh. 125

(35) Max WEBER, *op. cit.* Sh. 125

Bu anlama göre bürokrasi müessesesinin, siyasî veya sosyal tezahür şekline ancak modern toplumların âmm sektöründe devlet (siyasî partiler, ordu sendikalar vesaire) ve özel sektörde kapitalizmin en gelişmiş merhalesinde rastliyabiliriz. (36). Nitekim meselâ belli yetkilerle teçhiz edilen resmî makamların bulunduğu eski Yakın Doğu ve Cermen devletlerinde en önemli tedbirler, yine hükümdarın sofraya arkadaşları, saray erkânı veya şahsî mutemedleri vasıtasile takdirî bir mahiyette alınıp gerçekleştiriliyordu.

3 — Herhangi bir bürokraside görev ve yetkiler, bütün teşkilât boyunca muntazam ve *gayri şahsî bir hiyerarşi* veya *makam*'lar sistemi ile dağılmış bulunmaktadır. *Görev* ve yetkiler muayyen bir makam veya kadroyu geçici bir müddet için işgal eden erkek veya kadının şahsına değil, doğrudan doğruya sözü geçen «makam»a bağlanmaktadır. Hiyerarşik prensibe, devlet veya kiliseye ait bürokratik yapılarda olduğu kadar, siyasî partilerin teşkilâtında ve büyük iş müesseselerinde rastlanmak mümkündür. (37)

4 — Bir bürokraside vazifeli bulunan madun kendisine verilen emirlere muayyen bir grubun üyesi olarak itaat eder. Başka bir deyimle bu kimse âmirlerine şahsî sebeplerden ötürü değil, geçici olarak işgal ettikleri «makam»a izafe edilen *gayri şahsî* ve *hukukî yetkiyi* temsil etmeleri dolayısıyla mutavaat eyler (38).

5 — Bürokratik esaslara dayanan bir teşkilât da idarî tasarruf, karar ve kaideler, sözlü bir anlaşmaya dayandıkları zaman dahi, *yazı ile* tesbit edilmektedirler. Bu yazılı vesikalar, rasyonel prensiplere göre tahlil olunmakta ve meselâ konu, mahal, şahıs, ilgili müessese vesaire göre «dosya»lara konulmaktadır. Bu dosyalar, kalem teşkilâtının temeli olup bir bakıma göre teşkilâtın «hafıza»sını teşkil ederler. ,

Modern «makam» teşkilâtı, prensip olarak, büroyu, özel ikaîmet yerinden ayırmaktadır. Zira modern «makam» teşkilâtı, özel hayat alanını resmî faaliyet sahasından tefrik ettiği gibi resmî ödenek ve çalışma âletlerini, memurun özel mülkünden ayrı tutmaktadır. Bu durum, uzun bir gelişimin son merhalesidir. Bugün

(36) Max WEBER, op. cit. Sh. 559

(37) Max WEBER, op. cit. Sh. 125, 560

(38) Max WEBER, op. cit. Sh. 125

gerek özel sektörde gerek âmme sektöründe büro ve ev idaresi, resmî ve hususî mektuplaşma, iş sermayesi ve özel servet, kesin bir şekilde birbirlerinden ayrılmış bulunmaktadır. Neticede denilebilirki, büro veya kalem işeri her çeşit modern müessesenin mihrak noktası sayılır.

Yüzyüze temas yerine yazılı muhabere, WEBER'in ısrarla belirttiği veçhile, kaçınılmaz bir gelişim neticesinde büyüyen teşkilâtlara has bir özelliktir. (39)

6 — Her resmî görevin ifası, için başka bir deyimle ince bir işbölümüne dayanan her hiyerarsik makamın vazifesinin icaplarını yerine getirebilmesi için herseyden önce ihtisas bilgilerine sahip, özel bir eğitim görmüş memurlara ihtiyac vardır. (40). Memurların resmî faaliyetleri, umumî, önceden tesbit edilmiş ve öğrenilebilen kaidelere uygun olarak cereyan etmektedir. (Hukuk bilgisi, idare bilgisi, muhasebe bilgisi gibi). Modern idarî işlemlerin şekli kaidelere bağlı olması, kutsal gelenekler yolu ile kurulmuş münasebetler, şahsî ayrıcalıklar ve nimetler gibi özel durumları tamamen ortadan kaldırmış olup, yerine gayri şahsî esaslara dayanan kaide ve kanunların mutlak yürürlüğünü ikame etmiştir. (41)

Zamanımızda herhangi bir bürokratik müessesede vazife gören her kimseye muayyen bazı ihtisas bilgileri aranmaktadır. Nitekim her teşkilâtın yürütülmesi için varlığını şart koştuğumuz teknik ihtisas bilgilerinin yanında, büro işlerinin de belli bir plân dairesinde yürütülmesi gerekir. Teşkilâtın faaliyet konusu ile ilgili yazılı muhaberatın tasnifi, tanzimi, endekse göre dosyalanması, büro işlerinin yapılmasından sorumlu olan bir memurlar grubu tarafından ifa edilmelidir.

Kısaca imtihan yolu ile yoklamaya tâbi tutulmuş ve ihtisas bilgisini diploma gibi vesikalarla ispat etmiş kalifiye memurların istihdamı, modern toplumda âmme sektöründe ve özel sektörde iş gören müesseseler için başlıca bir mecburiyet haline gelmiştir.

Bürokrasinin kalifiye elemanlara karşı artan ölçüde ihtiyacı, kendini her yerde göstermektedir. Bu gün siyasî partiler veya sendikalar teşkilâtında görevli olan kimselerin de. ampirik yol-

(39) Max WEBER, op. cit. Sh. 560

(40) Max WEBER, op. cit. Sh. 560

(41) Max WEBER, op. cit. Sh. 127

dan elde edilmiş bilgilerle teçhiz edilmiş olmaları gerekmektedir.

Modern anlamda “bakan” veya “devlet başkan” larında ihtisas bilgilerinin aranmaması, bunların maddî mânada değil, sadece *şeklî* olarak memur sayıldıklarının bir delilidir. (42) Zira mühim olan nokta, bürokratik mekanizmanın kontrolü kimin elinde toplandığı hususudur. İhtisas bilgisi sahibi olmayan kimse, bu kontrolü ancak mahdut ölçüde yürütebilir. WEBER’e göre özel eğitim görmüş. tecrübeli ve daimî bir memur, görüşünü

hele bu kanaat teknik bir meseleyi ilgilendiriyorsa kabine üyesi bulunan ve eksper olmayan âmirine karşı önünde sonunda kabul ettirmektedir. (43)

c — Modern bürokrasilerde memurun durumu

1 — Memur (44) tam gelişmiş bir hiyerarşik yapıda bütün iş gücünü “makam”ın gerektirdiği işlerin ifâsına hasretmektedir. Böylece memur, uzun süreli öğretim yılları ve çeşitli imtihanlar suretiyle kazandığı ihtisas bilgilerini, bir “meslek” haline getirmektedir.

Memur, şahsen hür olup. sadece gayri şahsî mükellefiyetleri sebebiyle bürokratik müessesenin otoritesine tâbidir. Bunun mânâsı herhangi bir bürokraside vazife gören memurun, resmî çalışma saatleri dışında hizmet ettikleri otoriteye tâbi olmamasıdır.

“Makam”, serbest irade mahsulü olarak aktedilen bir mukavele yolu ile işgal edilmektedir. Memur, istifa sebeplerini kısa ve makul bir şekilde belirtmek şartı ile, her zaman vazifesinden çekilme hakkına sahiptir.

Bununla beraber memur, ister âmme hizmetine ister özel sektörde bulunan bir firmaya intisap etsin, makamın gerektirdiği sadakatı ifâ ve meslek sırlarına itina etmek zorundadır. Bu sadakat münasebetinin en mühim özelliği, feodal veya patrimonial şartlar altında olduğu gibi bir vasal veya çırak sadakat tipini temsil etmeyip, aksine tamamen gayri şahsî objektif bir mahiyet taşımasıdır. (45), Nitekim meselâ modern bir devletde

(42) MAX WEBER, op. cit, Sh. 127

(43) Max WEBER, op. cit. Sh. 127

(44) Burada esas itibariyle “ajan” terimini kullanmak gerekirdi. Ancak Max WEBER memur terimini tercih ettiği cihetle, biz de bu tavsiye uyduk.

(45) Max WEBER, op. cit. Sh. 127, 560,561

siyasî memur, hükümdar veya devlet başkanının şahsî hizmet-kârı değildir. Onun gibi, bir piskopos veya rahip de, belli bir fikri savunan karizmatik bir ruhanî liderin şahsına değil, objektif bir sosyal hizmet ifâ eden “kilise”ye hizmet etmektedir.

Bundan çıkan açık netice şudur ki: Modern bir bürokrasi esaret veya mecburî çalışma sistemiyle yürütülemez. İşte bu sebeple, kalabalık bir yazıcı esir sınıfını meydana getirmiş olan eski Mısır firavunlarının idare sistemine bu anlamda bürokrasi adını vermek mümkün değildir. (46)

2 — Memur adayları, belli makamlara teknik bilgilerine istinaden getirilmektedirler. En rasyonel halde bu bilgiler, teknik öğretimi tevsik eden diplomalar yolu ile teminata bağlanmakta veya giriş imtihanları suretiyle yoklanmağa tâbi tutulmakta, yahut her iki tedbire baş vurulmaktadır. Gelişmiş bir bürokrasi-de, memurlar *seçimle* değil, *tâyinle* iş başına gelirler. Seçimle iş başına gelen bir memur, üst kademede bulunan âmirleri karşısında bağımsız bir durum işgal etmektedir. Çünkü böyle bir memur, işleri hiyerarşik sıraya tâbi olarak yukarıdan aşağıya doğru “değil”, aksine “aşağıdan gelen” ilhamla yürütmektedir. (47). Hiyerarşik prensibe uygun olarak yürütülen idarî faaliyetler, esasında hiçbir zaman idarî mekanizmanın hizmet etmek üzere kurulmuş belli bir sosyal grubuna veya halk efkârına karşı sorumlu olmaktan kaçınan manâsına gelmemelidir. Burada önemli olan nokta, *tâyin* keyfiyetinin, hiyerarşik disiplini kuvvetlendiren bir âmil olmasıdır.

3 — Bürokratik bir müessesede makam, onu işgal eden memurun tek veya hiç değilse en önemli meşgalesinin mihrakıdır. Bu sebeple memura, normal şekilde belirli bir maaş veya ihtiyarlık sigortası yani emeklilik maaşı ödenir. Maaş, memurun ifa ettiği hizmetin, işgal ettiği mevkiin, çalışmış olduğu sürenin malî karşılığıdır. (48) Bu ölçü, maaşın hiç değilse asgarî bir hayat standardını sağlaması gerektiği hususunu ortaya koymaktadır.

Bu meselenin para sisteminin yerleşmesiyle ne kadar yakından ilgili bulunduğu aşîkârdır. Aynı ekonomi sisteminin yürürlükte bulunduğu çeşitli devlet sistemlerinde, memura belli bir

(46) Max WEBER, op. cit. Sh. 625

(47) Max WEBER, op. cit. Sh. 127,562

(48) Max WEBER, op. cit. Sh. 563

gelir kaynağı tahsis edilirdi. Memur bağlı bulunduğu efendisine belli bir miktar terkettikten sonra, artanı muhafaza ederdi. Bir nevi makam icarî sayılabilecek bir usule göre memurmakam üzerinde âdeta bir mülkiyet iddiası yürütebilirdi. (49)

Gerek maaşın aynı tahsisler yolu ile verildiği, gerekse makam sahibinden şahsî hizmetler beklendiği hallerde (meselâ feodal düzende), idarenin gayri şahsî ve objektif ölçülere uygun yürütülmesine imkân kalmamaktadır. Bu sebeple para şeklinde ödenen muntazam bir maaş sistemi ve bu maaşın azamî bir hayat standardını sağlaması, tam gelişmiş bir bürokrasinin en lüzumlu unsurlarından biridir.

Nitekim Roma bürokrasisini çökerten âmillerin başında koca bir imperium'u sevk eden idarî cihazı aynı yoldan tedarik edilen gelirlerle besleme teşebbüsü yer alır. (50)

4 — Memur, gerek devlet hizmetinde gerekse müstahdemden sıfatile çalıştığı özel teşebbüslerde, işçiden farklı olarak, işgal etmekte olduğu mevkiin, ömür boyunca devam etmesini ve bu arada, *terfi* edebilmesini beklemektedir. Makamlar hiyerarşisinde, alt kademelerden üst kademelere doğru giden bir «terfi» sistemi vardır. Memurların çoğu, kıdem esasına dayanan mihanikî terfi usulünü tercih etmekle beraber, modern gelişim, kıdem ve liyakati birlikte hesaba katma yönündedir. (51)

5 — Nihayet memur, çalışmakta olduğu müessesenin, sistematik, kesin murakabesine tâbidir. İşte bu teftiş ve kontrol disiplinli bir çalışma tarzını sağlamaktadır. (52)

WEBER, ana hatları ile tasvir ettiği monokratik, yazılı evrak yolu ile işleyen modern bürokrasi tipinin üstünlüklerini şöyle özetlemektedir.

- 1 — Dakiklik,
- 2 — Devamlılık,
- 3 — Disiplin,
- 4 — Güvenlik,

(49) Max WEBER, *op. cit.* Sh. 565

(50) Max WEBER, *op. cit.* Sh: 567

(51) Max WEBER, *op. cit.* Sh. 563-64

(52) Max WEBER, *op. cit.* Sh. 127

- 5 — Gerek otorite sahibinin, gerek teşkilâttan faydalananların faaliyetlerinin önceden hesaplanabilmesi,
- 6 — Hizmetin kesafet ve şümülü,
- 7 — Rasyonel iş görme tekniğinin evrensel oluşu, (53)

WEBER'e göre, her alandaki modern hükmi şahıslar, devlet, kilise, ordu, parti, ekonomik işletme, menfaat birlikleri, dernek, tesisler-, bürokratik bir teşkilâtlanma tarzına doğru gitme zorundadırlar. WEBER, batı manasında bütün devlet teşkilâtının nüvesini de bu sosyolojik ana yapının çerçevesi içinde göstermektedir. (54)

WEBER, «ideal» olarak tasvir ettiği *tam gelişmiş bir* bürokraside, yukarıdaki kıstasların zaruretle bulunacağına işaret ettikten sonra aşağıdaki âmillerin vücudunun bürokrasileşme ve tiresini hızlandıracığını belirtmektedir:

a — Bürokrasinin teksifi ve kanunî bir şekilde gelişmesi. Meselâ modern büyük devlet tipi ve kütlelere dayanan siyasî partiler bu gelişmeyi kendiliğinden tahrik etmektedirler.

b Teşkilâtın yüklendiği vazifelerin keyfi olarak artması ve o nisbette yayılması.

c — Rasyonel yani önceden hesaplanabilen hareket tarzlarını sağlayan sistematik ve objektif bir hukuk düzeninin yerleşmesi. Meselâ Avrupa tarafından Roma hukukunun iktibası.

d — Bürokratik cihazı işletmeğe yarayan maddî vasıtaların, otorite sahibinin elinde toplanması. Bununla âmme veya özel kaynaklardan gelen gelirlerin birleşmesi ve bütçe halinde ihtiyaç sahiplerine dağıtılması kastedilmektedir.

WEBER, «ideal tip» konusundaki tahlillerinden sonra, bürokrasilerde görülen zaaf alâmetleri üzerinde de durmuş ve bunları iki kategoriye ayırmıştır. Az veya fazla gelişmiş bürokrasiler. Az gelişmiş bürokrasiden maksat, henüz tam mânasiyle rasyonel prensiplere dayanmayan ve metodik şekilde işlemeyen bir bünye yapısına sahip bir müessesedir. Fazla gelişmiş bir bürokrasi tâbiriyle, belli bir cesameti aşan ve mudil problemlerle başa

(53) Max WEBER, op. cit. Sh. 128

(54) Max WEBER, op. cit: Sh, 129

çıkma zorunda bulunan bir müessesenin bu gelişime ayak uydu-ramaması kast olunmaktadır. Bu problemlere bürokrasinin patolojik tezahürleri mânasına gelen «bürokratizm» bahsinde yeniden avdet edeceğiz,

D — WEBER teorisine yapılan tenkitler

Bürokrasi mefhumunun, ilk defa ilmi ve tarafsız bir şekilde tahlile girişmiş olan WEBER'in izahları, sosyal ilimler alanında derin yankılar uyandırmıştır. O kadar ki, WEBER'in teorisine ait tepkiler, bugün de tam mânası ile yatışmış sayılamazlar.

WEBER'in bürokrasi konusundaki izahları, onun geniş ölçüde modern cemiyete has saydığı rasyonel karakterin bir parçasıdır. Bu düşünceleri ile WEBER, dünyayı saran sihirli formüllerin bir kısmını yıkmağa ve bütün sosyal münasebetlere hâkim olan «kudret otorite» nin önemini belirtmeğe çalışmıştır. Kendisi bu alandaki teşebbüsünü, «Entzauberung der Welt - dünyayı sihirden sıyrma» gayreti olarak vasıflandırmıştır. (55)

Ancak WEBER'in bu gayeye ulaşmak için baş vurduğu «ideal tip» veya «model» denen kalıplar, hayli itiraza uğramıştır. Heidelberg ve Harvard üniversitelerinin siyasi ilimler profesörü FRIEDRICH'e göre, WEBER «ideal tip» lerini ampirik gözlem ve tecrübi tahlillerden ziyade istidlâl yolu ile kurduğu farazi aklı tasavvurlara dayatmaktadır.

Bu yoldan WEBER, kurmak istediği «değer hükmünden uzak» bir sistem yerine, spekülâtif bir neticeye ulaşmıştır. Zira «az gelişmiş» veya «fazla gelişmiş» formülü ile muayyen bir bürokrasi tiplerini sıralamakla, WEBER kelimenin tam mânası ile değer hükümlerine baş vurmak durumuna düşmüştür. (56)

G. J. FRIEDRICH, WEBER'in mutlak bir muteberlik ifade eden ölçüleri yerine, kendine göre daha esnek bir mahiyet taşıyan şu tasnifi ileri sürmektedir. Ona göre, herhangi bir bürokrasi, belli başlı 6 özellik taşımaktadır. Bunları iki gruba ayırmak mümkündür. Teşkilâtla ilgili olan görevsel özellikler, kısaca 1 —

(55) Cari J. FRIEDRICH, Some Observations on WEBER's Analysis of Bureaucracy, Reader in Bureaucracy, Edited by R.K. MERTON, A.P. GRAY, B. HOCKEY, H.C. SELVIN. The Free Press: Glencoe, Illinois, 1952, Sh. 27

(56) C. J. FRIEDRICH, op. cit. Sh. 28-30

Otorite ve kontrol yetkilerinin bir elde toplanması; 2 — Görevlerin ayrılması ve 3 — Liyakat sisteminin uygulanması şeklinde özetlenebilir.

İkinci gruba dahil özellikler ise daha çok bürokratik bir teşkilâtta çalışanların davranışı ile ilgili bir karakter taşımaktadır. Bunlar 1 — Objektiflik; 2 — Dakiklik ve devamlılık; 3 — Ketumiyetten ibarettir. (57).

Bundan başka FRIEDRICH, WEBER'in bürokratik bünyenin işleyişi ile ilgili olarak *sorumluluk* mefhumuna da *çok az* bir yer ayırdığı kanaatindedir. Ona göre, güdülen siyasetin tayıni, kararların alınması gibi son derece önemli problemler kâfi derecede işlenmemiştir. (58)

Diğer bir siyasî ilimler bilgini, F.S. BURIN'de aynı fikirdedir. Kanaatince WEBER, bürokrasilerin âmme ve özel menfaat sahiplerine karşı taşıdıkları sorumluluk ve hesap verme mükellefiyetini yeter ölçüde belirtmemiştir. Nitekim icra kuvvetine üstünlük sağlamak için vaktile Fransa'da kurulan devlet şurasının, idarî cihazın NAPOLEON'dan bu yana değişmemesine rağmen vatandaşın menfaatlerini teminata kavuşturmak gayesiyle idarenin faaliyet alanını daraltan ve tasarruflarını durduran bir organ haline inkilâb etmesi, önemli bir gelişimin sonucudur. Bu iç değişim neticesinde bürokratik yapı, otoriter hüviyetinden sıyrılıp, halka karşı sorumlu bir hale gelmiştir. (59)

WEBER'in kesin kalıplara bürünmüş teşhisleri ise, bu gibi gelişmelerin hesaba katılmasına imkân vermemektedir.

Nihayet Alvin W. GOULDNER de, WEBER'in bürokratik bünyenin özellikleri arasında saydığı rasyonel karakterin yani alınan kararların önceden hesaplanabilme keyfiyetini iddia edildiği nisbette kesin olmadığı kanaatindedir. (60)

(57) C. J. FRIEDRICH, *Constitutional Government and Politics*, 1950, Sh. 38

(58) C. J. FRIEDRICH, *op. cit. in Reader in Bureaucracy*, Sh: 33

(59) Frederic S. BURIN, *Bureaucracy and National Socialism: A Reton-sideration of Weberian Theory in Reader in Bureaucracy*, Edited by R. K. MERTON, A. P. GRAY, B. HOCKEY, HC. SELVIN, The Free Press, Glencoe, Illinois 1952, Sh. 33

(60) Alvin W. GOULDNER, *On WEBER's analysis of Bureaucratic Rules*, in *Reader in Bureaucracy*, Sh. 49 - 50

Bütün bu tenkitlere rağmen, WEBER'in bürokrasi hakkındaki genel müşahedeleri, «ideal tip» olarak kabul etmediğimiz takdirde de değerli bir tahmin vasıtasıdır. Zira herhangi bir idarî sistemi farklı benzerleri ile kıyaslamak istediğimiz zaman, WEBER'in ortaya attığı prensip ve ölçüler, dikkatimizi tahlil konusu olan bürokratik bünyenin hayatî noktaları üzerine tek-sife yarar. (61). Kaldı ki WEBER, sadece idarî bir sistemin bünyenin etrafındaki sosyal ve siyasî sistemle olan münasebetini araştırdığı gibi, bürolarda uygulanan metodların hangi ölçüde teknolojik değişimlerin tesiri altında kaldığını; maaş sisteminin hangi bakımlardan para ve vergi sistemi ile ilgili bulunduğunu; modern idarî sistemlerin hangi nisbette siyasî ihtilâllerden mües-sir olduğunu araştıracak kadar geniş görüşlü ve derin bilgili, evrensel çapta bir düşünürdür. (62). Bu sebeple WEBER'in teorisi, sosyolojik anlamda bürokratik bünyeye sahip herhangi bir müessesenin tahlilinde, esaslı bir rehberlik rolü görmeğe devam edecektir.

E — Modern bürokrasinin mahiyeti

Yukarda etraflı bir şekilde tasvir etmeğe çalıştığımız modern bürokrasiye ait prensipler bugün başta devlet teşkilâtı olmak üzere endüstri işletmelerinde, teşkilâtlanma farkları ile her yerde karşımıza çıkmaktadır. WEBER ve onu takib eden düşünürlerin ifadeye kavuşturdukları ölçüleri uygulamakla, herhangi bir müessesenin bürokratik bir bünyeye sahip olup olmadığını tesbit edebiliriz.

Şimdi sıra, modern bürokrasinin mahiyetini tahlile gelmiş bulunmaktadır.

1 — Modern bürokrasinin en bariz özelliklerinden biri, *teferruath usullere* olan bağılılığıdır. Herhangi bir idarî karar, tasvip keyfiyetini bildiren yazılı evrakın varlığı mânasına gelmektedir. Bu şart ise, halli gereken meselenin önem ve acelesiyle her zaman mütenasip değildir.

Beklenen kararın çok defa gecikmesi, objektif esaslara göre düzenlenmiş usullerden ve sorumluluğu yüklenme endişesinden daha çok, resmî görevlerin fazla parçalanmış olmasından

(61) L. S. PARKER, Public Administration as the study of Bureaucracy. Public Administration Australian Regional Group, Mart 1956, Cilt: X, Sayı: 1

(62) L. S. PARKER, op. cit. Sh. 26

ileri gelmektedir. Kütle cemiyetinin teknik mâkesi sayılan büyük teşkilâtlarda, münferit karar verme yetkisi, sorumluluk sahibini kesin bir şekilde tâyin etme gayesiyle sınırlandırılmıştır. Bu tehdid sebebiyle, herhangi bir kararın dışarıya karşı tesirlilik kazanması için, etraflı usullere riayet gerekmektedir. Bürokratik usuller olarak vasıflandırılabilen bu yeni objektiflik ölçüsü, iltimas, akraba ve hısımları kayırmayı, nihayet şahsî tahakküm nevinden temayülleri bertaraf etmeğe yaramaktadır. Unutmamalıdır ki gayrî şahsî ve sınıf menfaatlerine dayanmayan bir adalet tasavvuru, ancak modern bürokrasinin ortaya çıkmasıyla kökleşmiştir. (63) Böylece usullere bağlılık, keyfî kararları önlediği gibi karar vermeğe ait safhaların kontrolüne her zaman imkân vermektedir. (64)

2 — Yavaşlık

Bürokratik mekanizma bazan takatını aşan bir iş yükü altına girdiği veya dakik olmak yahutda bir meseleyi daha etraflı olarak incelemek istediği zaman, ağır ve yavaş işlemektedir.

3 — Gayri şahsîlik

Yazılı müracaat usulü ile, rasyonel ve objektif bir çalışma usulünü yerleştirme dâvasını güden bürokratik mekanizma, gayrî şahsîliğe riayet suretiyle ânnme menfaatlerinin korunmasını sağlamağa ve hissî tepkilerin işe karışmasını önleme gayesini gütmektedir. Gayri şahsîlik, böylece ana norm karşısında, eşit muameleyi sağlama yolunda hissî bir tarafgirliği tesirsiz kılmaktadır. Bu temayül, dosyaların önemini hayli artırmaktadır. Dolayısıyla herhangi bir bürokraside meşgul olanların çoğu, dosya yardımı ile tesbit edilen «vakıa» ları tanzim ve karara bağlamakla meşguldürler. (65)

4 — Bürokratik üslûp ve resmî dil

Bürokrasilerde ön plânda gelen yazılı haberleşme, dış muhitler için bazan anlaşılması güç özel bir üslûp ve dilin gelişmesine yol açmaktadır. Büyük teşkilâtlar, bazan dış muhitte olan irtibatı kaybedip, daha çok mensuplarına hitap etmekte ve teknik haberlerin ulaştırılmasında kendine has bir bürokratik üs-

(63) Karl MANNHEİM, *Man and Society in an Age of Reconstruction*. New York: Harcourt, Brace, and Co. 1950, Sh. 321 - 322

(64) Fritz MORSTEİN MARX, *Freiheit und Bürokratie Archiv für Rechts und Sozialphilosophie*, 1955, 359 - 62

(65) Leopold von WIESE, *System der Allgemeinen Soziologie*, München 1953, Sh. 382

lûp ve lisan geliştirmektedirler. Buna İngiltere'de «Officialese» veya «Gobbledygock» adı verilmektedir.

5 — Sır düşkünlüğü

Gerek âmme hizmetinde bulunanlar, gerekse özel teşebbüs alanında çalışanlar, vazifeleri dolayısıyla edindikleri *görevsel bilgileri* saklamak zorundadırlar. Bu yolda kazanılan bilgiler, sadece belli ajanlar yardımı ile âleniyete intikal ettirilebilirler. Meslekî bilgi ve tecrübelerin halk efkârından veya ilgili menfaat gurubundan saklanması, her bürokrasinin iktidar mücadelesinde baş vurduğu en esaslı taktikdir. Bürokrasi, iç disiplini muhafaza endişesiyle meslekî sırların saklanmasına büyük önem atfetmekte, dolayısıyla bürokratik faaliyetlerin dıştan kontrolünü son derece güçleştirmektedir. (66). Bu temayül, herhangi bir ticarî kararın alınmasında söz sahibi olan kimsenin, kendisine tanınmış olan otorite ve yetkiyi kısmen istismar etmesi şeklinde izah olunabilir. (67)

6 — Anonimlik

Herhangi bir bürokratik teşkilât belli bir ölçüde anonim kalmak zorundadır. Zira bu prensibe riayetsizlik halinde, gayri şahsî ve tarafsız bir iş görme imkânı ortadan kalkmaktadır.

7 — Bağımsızlık temayülü

Her üç küçük çalışma grubu, bir bakıma bağımsız ufak bir mikrokozmos teşkil etmektedir. Modern âmme idaresi ve işletmeye hâkim olan meslekî zihniyet, münferit vakaların ele alınışında dışardan gelen müdahale ve tekliflere karşı son derece sert bir mukavemet göstermektedir. Amatör bir heveslilik şeklinde mütalea edilen bu çeşit müdahaleler, her bürokratik müessesenin sinesinde idarî bağımsızlığa karşı beslenen hedefi kuvvetlendirmektedir. (68).

(66) Max WEBER, op. cit. 580 - 582

(67) John A. VİEG, Bureaucracy - Fact and Fiction, in *Elements of Public Administration*, Ed. Fritz MORSTEİN MARX, Prentice Hall inc. New York 1949, 4 cü baskı, S. 68 - 69

(68) Theodor ESCHENBURG, Staat und Gesellschaft, in *Deutschland*, Curt Et. Schwab, Stuttgart 1956, S. 716; Otto STAMMER, Gesellschaft und Politik, in *Handbuch der Soziologie*, Hrgb. N. Ziegenfuss, Stuttgart 1955. Sh. 602

8 — Yeniliklere karşı mukavemet

Bürokratik çevrelerin alışlagelen çalışma metodlarına karşı duydukları bağlılık, büyük teşkilâtlarda zaman zaman girişilmek istenen idarî tahlil ve yeniden teşkilâtlanma hareketlerini fazlasiyle güçleştirmektedir. Bu çeşit yenilikler, müessesenin içinde sürüp gelen idarî rol dağıtımını alt üst edeceği cihetle, geniş ölçüde huzursuzluğa sebep olmaktadır.

9 — Emsale bağlılık

Bürokratik faaliyet, devamlılık ve prensip kararlarına riayeti temin sadedinde eş durumda bulunan bir vakaya aynı esası uygulamaktadır. Kanun nazarında eşitlik ve keyfî tedbirlerden korunma gibi hukuk devletinin başlıca iki prensibine riayeti sağlayan bu esas. son derece faydalı olmakla beraber, bazı hallerde bir nevi tenbelliğe de sebep olabilir. (69).

10 — Yetki anlaşmazlıkları

Âmme sektöründe veya özel sektörde yer alan bürokrasiler, bir nevi mülkiyet zihniyeti geliştirirler. Bu yüzden kendilerine ait sandıkları bir meseleye karışmak, uzun boylu yetki anlaşmazlıklarına yol açabilir.

11 — Çeşitli bürokrasiler arasındaki bağlar

En ince teferruata kadar teşkilâtlanmış bulunan modern endüstri toplumlarında gerek âmme sektöründe gerek özel sektörde faaliyette bulunan bürokrasiler arasındaki münasebetler gün geçtikçe sıkılaştıkça, çapraşık bir ağla kaplanmaktadır. (70) Devlet ve ekonomi sahasında varlık gösteren büyük idarî mekanizmalar. bir çarkın çeşitli dişlerine benzer şekilde, faaliyetlerini karşılıklı olarak âyarlama zorundadırlar. Böylece modern endüstri memleketleri yığınlarının, bir «ajanlar hâkimiyeti» altında bulundukları iddia edilebilir. (71).

Durmadan gelişen bu bürokrasileşme vetiresi, bir yandan rasyonel idare tarzını şemalara bağlamakta öte yandan yüksek bir yardımlaşma sistemi geliştirerek, ekonomik siyasî ve sosyal bir mahiyet taşıyan problemlerin hepsine şâmil hal şekilleri bulunmaktadır. (72).

(69) R. K. KELSALL *Higher Civil Servants in Britain*, London 1955, Routledge and Kegan Paul, S. 191

(70) O. STAMMER, *op. cit.* Sh. 602

(71) Friedrich LENZ, *Werden und Wesen der Öffentlichen Meinung*-München 1956, Pohl U. Co. Sh. 129 - 131

(72) Arnold GEHLEN, *Bürokratisierung*, *Kölner Zeitschrift für Soziologie*, 3. Jhrg. 1950 - 1951, Sh. 195

BAHİS : IV

MODERN BÜROKRASİ ÖRNEKLERİ

Endüstrileşme yoluna girmiş olan bütün cemiyetlerin tipik özelliklerinden biri, ilksel grupların yanı başında «*ikinci secondaire*» sistemlere çok geniş yer ayırmış olmalarıdır. Bu ikinci sistemler, fertle yalnız kısmî bir temas kuran resmî müesseseler, çeşitli hükmi şahsiyetlerdir. (1). Devlet teşkilâtına paralel olarak, nüfuz sahalarını genişleten bu ikinci gruplar, menfaat ve maksatlarına elverdiği nisbette fertten faydalanırlar (2) Bir bakıma denilebilirki, ikinci sistemlerin sayı çokluğu ve istikrarı, cemiyetin erişmiş olduğu mudillik derecesini kıstasıdır. (3).

Bu ikinci grupların bünyelerine hâkim olan esaslardan biri, muayyen bir hareket tarzını tesbit eden kaidelere mutlak surette riayet edilmesini şart koşmasıdır. Bu temayül, modern cemiyetin üyelerini gittikçe artan ölçüde aile, akrabalar çevresi, komşular, okul ve arkadaş grupları nevinden ilksel grupların organik gelişme alanından koparıp, ikinci (secondaire) sistemlerin sunî, resmî ruhsuz, bürokratlaşmış çerçeveleri içine yerleştirmektedir.

«Secondaire» sistemlerin gün geçtikçe önem kazanması, belli başlı dört sebebe bağlanabilir: a — Teknolojinin baş döndürücü süratle ilerlemesi, istihsal ve imalât vetiresinde sınır tanımayan bir yaratma faaliyetini tahrik etmiştir.

b — Çalışma usullerinin rasyonel esaslara göre âyarlanması, makineye üstün bir hâkimiyet tanıyan modern işletme idaresini (business administration) doğurmuştur.

c — Üstün bir hayat standardı, fertlerin insiyakî tabii bir hayat tarzı sürecekları yerde, ömürlerini sosyal müessese-

-
- (1) William ALBİG, **Public Opinion** New York 1939; Sh. 269 yeni baskı McGraw Hill, New York 1956
 - (2) David B. TRUMAN, **The Governmental Process**, A. A. Knopf, New York 1951. Sh. 53
 - (3) H. Pendleton, **Group Representation Before Congress**, Baltimore 1929. J. Hopkins Press, Sh. 19

lerin kalıplaşmış hareket kaideleri arasında geçirmeğe sevk etmektedir.

d — Nihayet insanlığın rasyonel kabiliyetine aşırı derecede güven, geniş bir plânlama imkânı ve tarihî beşerî idarelerce yönetilebileceği kanaati, insanların bir yarın uğruna bugünden birçok fedakârlıklar yapmalarını teşvik etmektedir. (4)

Görülüyorki bu gelişim, devlet şekilleri ve ideoloji farklarına bakmaksızın, modern cemiyet karakterini haiz bütün toplumlarda aynıdır.

Âmme hizmetleriyle ferdin ihtiyaçlarını, daha geniş ölçüde devlet eliye düzenleyen sosyalist ve totaliter zihniyetli memleketlerde sosyal grupların önemi azalmakta, ekonomik, siyasî kültürel problemler devlet bürokrasisi çevresine girmektedir. Buna karşılık, plüralist bir sosyal dengeye dayanan memleketlerde, sözü geçen çeşitli faaliyetler. değişik bürokrasiler yardımıyla gerçekleştirilmektedir.

1 — *Ekonomi ve endüstri bürokrasisi*

Kapitalist serbest piyasa taraftarları, bürokrasileşme temayülünün ekonomi alanına da sirayet ettiğini itiraf etmekten pek hoşlanmazlar. Onlara göre, bürokratik yapılar, devletin faaliyet alanına münhasırdır. Bu iddiayı ileri sürerken halâ liberal kapitalizmin tek müteşebbise dayanan bir işletme tarzının göz önünde bulundurulduğu âşikârdır.

Oysaki ekonomik ve sosyal alanda dev adımları ile cezrî değişiklikler yaratmış olan teknik ilerleme, bu bakımdan hiç değilse yüksek bir endüstrileşme seviyesine ulaşmış batı memleketlerinde esaslı bir bünye değişimine sebep olmuştur.

Herhangi bir endüstri işletmesi, eskiden olduğu gibi bugün de emir verenlerle, emir alanlar arasındaki münasebete uygun olarak, inkişaf etmektedir. Bu iki grup arasındaki tefrik, keskinleştiği yani müteşebbisin uhdesinde bulunan görevler kendisine tâbi olanlara dağıtıldığı nisbette, işletme genişlemek imkânı bulur. (5). Ancak bu arada bir nisbet muhafaza etmek ge-

(4) Hans FREYER, *Theorie des gegenwärtigen Zeitalters*, Deutsche Verlags - Anstalt, Stuttgart, 1955. Sh. 79

(5) D. H. GABLENTZ, *Industrie - Bureaukratie*, in SCHMOLLERS *Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung. u. Volkswirtschaft im Deutschen Reiche*, 50. Jhrg. Hrgb, A. Spiethoft 1926, Sh. 44-45

rekir. İşletme idarenin emirleri ile bu emirleri atölyelerde ifâ edenler arasındaki ara kademeler arttığı nisbette, işletmenin karakteri değişmekte ve alışlagelen vasıtalar kifayetsiz olmağa başlamaktadır.

Her işletme azamî bir cesamete sahiptir. Bu cesamet aşıldığı takdirde işletmenin bünyesi önemli bir değişikliğe uğramakta, ara kademelerin tesiri artmaktadır. Bu gelişim daha müşahhas bir şekilde tek muhasebeciden muhasebe servisine, münferit iş gören tezgâh ve müstahdem faaliyetlerinden, rasyonel teşkilâtlanma teşebbüslerine doğru gitmektedir. Bugünkü ekonomi ve endüstri tesislerinin başlıca konuları : Farklı ücret baremleri, kalifiye işçi seçimi, büyük idare cihazları, Taylor sistemi, hep belli bir büyüklüğü aşan ekonomik müesseselere has problemlerdir (6).

İşletme idarecisi, bu gelişim vetiresi sırasında devamlı olarak işletmeden uzaklaşmaktadır. Bir yandan iş bölümü, ihtisaslaşma ve rasyonel idareciliğin yarattığı şümullü ve çok taraflı idarî faaliyetler; öte yandan sermaye tedariki, piyasa tahlilleri, birlik ve kartel politikası, idareciyi artan ölçüde işletmenin dışına çekmektedir. Bu gelişme, işletme, idarecisini esaslı bir yetki dağıtımına doğru götürmektedir. İşletme idarecisi iş bölümünün nimetlerinden faydalanmak istediği takdirde, kendisine tâbi olan ara kademelerin bağımsızlığını sınırlandırmak zorundadır.

Bütün bu inkişaf, belli bazı normlarla meslekî bilgi ve tecrübenin önemini ortaya çıkartmaktadır. Sonuncu durum memur ve müstahdeminin verimliliğini yükselttiği gibi icraat yapan idarî makam karşısında onlara bir miktar otorite de kazandırmaktadır. Görülüyorki, büyüklük ve artan iş hacminin tahrik etmekte olduğu bürokrasileşme vetiresi, özel sektörde âmme sektöründen farksız bir istikamet takip etmektedir.

Gerçekten herhangi bir müessese, ister hükûmete. endüstri veya sendikalara ait olsun belli bir büyüklüğü aştığı takdirde teşkilât, bünye ve çerçevesi ile ilgili benzer problemlerle karşılaşmaktadır. (7).

(6) D. H. GABLENTZ, op, cit. Sh. 47-48

(7) Harry SELIGSON, Bureaucracy in Big Business Good Government, Sept. Oct. 1957, Sh. 44

Bu cesamete bürünen bir müessese, ister âmmeye ister özel sektörde olsun, «âmmeye menfaatlerini hesaba katma zorunda» dır. Nitekim büyük şirketlerin tröst veya kartel halinde birleşip fiyat tekeli kurma yoluna sapmaları veya Lockout hakkından faydalanmalarının kayıtlara tâbi tutulması hep bu düşünceden hareketle uygulanabilmektedir.

Bunun gibi büyük şirket ve kurumlarda çalışan memur ve müstahdemler de, «devlet memur» larına has sanılan psikoloji ve psikoza bürünmektedirler. Nihayet bu tip müesseselerde yapılan tâyin ve terfilerde, liyakat ve verimlilik ölçülerinin yanı başında «siyasî mülâhazalar» da rol oynamaktadır (8).

İdarecilik görevini teknik, ticarî malî ve diğer faaliyetlerden ilk defa tefrik etmiş olan Fransız mühendis ve idarecisi Henri FAYOL, özel ve âmmeye sektörü arasında önemli bir farkın bulunmadığını ıeri sürerken, şu noktaları belirtmektedir: İster özel işletmede, «ister devlet alanında olsun, idarî kabiliyetlere karşı duyulan ihtiyaç eşittir. İdare bilgisi ise, her şeyden önce plânlama, teşkilâtlanma, koordinasyon ve kontrol unsurlarına gereken önemin verilmesini icabettirir.» (9).

Âmmeye idaresi faaliyetlerinin tanziminde âmmeye menfaatine hizmet fikri ön plânda geldiği halde, özel teşebbüste kâr gayesinin en önemli rol oynadığı da muhakkaktır. Bununla beraber, her müessesenin genişleyip yayıldığı nisbette değişmez kaide ve kurulmuş nizama karşı duyduğu ihtiyaç artmaktadır. Dolayısıyla *büyüklik*, bürokrasileşme vetiresinde başta gelen muharrik bir kuvvettir.

Nitekim Michigan üniversitesi sosyal araştırma merkezi büyük endüstri ve iş müesseselerinin, orta ve küçük müesseselerden hangi ölçülerle ayrıldığını araştırmıştır. Yapılan anket şu sonuçları vermiştir.

Bir müessseyi «büyük» vasıflandırmaya sevk eden âmil-ler: İdarî işlemlerin fazlalığı (% 39), istihdam edilen memur ve müstahdemin sayısı (% 37), menkul ve gayri menkul sermayenin miktarı (% 24) nisbetleriyle ifade edilmiştir: (10)

(8) H. SELİGSON, op. cit. Sh. 42

(9) Henri FAYOL, General and Industrial Management, London, Sir Isaac Pitman and, Ltd. 1957, 5. ed. S. 82

(10) R. Burton FİSCHER, Big Business as the People see it. The Survey Research Center, Univ. of Michigan, 1951. Sh. 16

Bu anketin doğruluk derecesini, 1955 yılında Birleşik Amerika'daki büyük iş müesseselerine ait sayılarda karşılaştırmakta isabet vardır. 55 milyon ilâ 12 milyar dolarlık satış yapan 500 büyük endüstri şirketinin, mensup oldukları endüstri alanının mecmuu satış hacminin % 54 nü gerçekleştirdikleri görülmüştür. Bu beşyüz şirket içinde on tanesi, 42.7 milyar dolarlık satış yapmış ve 2 milyon memur ve müstahdem çalıştırmıştır. (11) Bu şirketlerin satış miktarı ile istihdam ettikleri personel sayıları şu şekilde dağılmaktadır:

<i>Şirket</i>	<i>Satış (Milyar) \$</i>	<i>Personel</i>
General Motors	12.5	624.000
Standard Oil of N. Jersey	6.3	153.000
Ford Motor	5.5	181.000
U. S. Steel	4.0	273.000
Chrysler	3.0	176.000
General Electric	3.0	215.000
Swift	2.4	79.000
Betlehem Steel	2.0	145.000
Armour	2.0	61.000
Du Pont (E.I.) de Nemours	20	89.000
Toplam	42.7 \$	1.996.000

Bunun gibi Birleşik Amerika'da telefon yolu ile haberleşme tekeline elinde bulunduran American Telephone şirketinin 1953 de 625.832 memur ve müstahdem çalıştırmış olduğu göz önüne getirilirse, bu müessesenin devlet personel sisteminden farksız idarî usuller uygulama zorunda kaldığı aşikârdır. (12). Esasen bu temayül **VEBLEN** ve **BURNHAM** gibi iktisatçılarda bir teknok-rasiye doğru gitmekte olduğumuz zehabını uyandırmaya sebep olmuştu.

Bilindiği üzere **BURNHAM** «The Managerial Revolution» (İdarecilerin ihtilâli) adlı eserinde, kapitalist cemiyetin idareciler cemiyeti haline inkilâb etmekte olduğunu ortaya attıktan sonra şu üç soruyu cevaplandırmaya çalışmıştır:

a — Teknobürokratik grup, burjuvazinin elindeki istihsal vasıtalarını almağa mı hazırlanıyor?

(11) H. SELIGSON, op. cit., Sh. 42

(12) *Statistical Abstract of the United States 1955*, Bureau of the Census, Sh. 510

b — Rusya'daki teknobürokratik grup, kolektif istihsal vasıtalar üzerindeki idare hakkını ele geçirmiş midir?

c — Bu grup, diğer memleketlerde de siyasî iktidarı ele geçirip teknokrazi adında yeni bir diktatörlüğe doğru mu gitmektedir? (13).

BURNHAM müşahadelerinden lüzumundan fazla müfrit sonuçlar çıkarttığı cihetle, pek çok tenkitlere maruz kalmıştır. Bununla beraber BURNHAM'ın teknoloji tesiriyle idarecilerin, dolayısıyla her çeşit bürokrasisinin, gün geçtikçe fazla önem kazanacağı hususundaki teşhisi doğrudur.

Gerçekten bu temayül, modern topluluklarda istikbalde fasilasız bir gelişime namzet görülmektedir. Nitekim Fransız iktisatçılardan J. FOURASTİE «Yirminci yüzyılın büyük ümidi» adlı eserinde, üçüncü medeniyet çevresinde idarî faaliyetlerin en kalabalık nüfuz sektörünü teşkil edeceği kanaatini ileri sürmektedir.

FOURASTİE, İngiliz iktisatçısı Colin CLARK ile birlikte her memleketin ekonomik bünyesini üç sektöre bölmektedir. Birinci sektöre ziraat hâkimdir Burada teknik ilerleme ortalama sayılır. İkinci sektör bütün teknik ilerleme sahasında sahip olan endüstriyi kucaklamaktadır. Üçüncü sektör ise geri kalan bütün ekonomik faaliyetleri içine almaktadır. Buna ticaret, öğretim, *özel ve âmmе idaresi* serbest meslekler ve bir miktar ev sanatları dahildir. (14).

FOURASTİE'nin tasnifine uygun olarak insanlığın bugüne kadar üç medeniyet safhası geçirmiş olduğu ileri sürülmektedir. Birinci safhada nüfusun çoğunluğu zirai sektörde yer alıyordu. İkinci safhada, ziraat ve endüstri sektöründe yer alanlar arasında nisbî bir denge mevcuttu. Halen bazı ileri batı memleketlerinin girmekte olduğu üçüncü safhada ise, ziraat ve endüstri sektörlerinde baş gösteren duraklamağa karşılık üçüncü

(13) G. GURVİTCH, *La Technocratie est elle inevitable? Industrialisation et Technocratie*, S. 186-187

(14) J. FOURASTİE, *Le Grand Espoir du XX. Siecle*, Presses Universitaires de France, Paris 1952, Sh. 139-141

sektörde yer alanların yani idarî faaliyette bulunanların, açıkça çoğaldığı göze çarpmaktadır. (15).

Bu inkişaf, teknik, ilerlemenin tâbi olduğu kanunların bir neticesidir. Teknik ilerleme, özel alanda olduğu kadar âmmeye idaresi sahasında da idarî faaliyetleri büyük ölçüde arttırmaktadır.

FOURASTIÉ bu tezini verimlilik`mefhumuna dayatmaktadır. Ona göre teknik ilerleme, birinci ve ikinci sektördeki faaliyetlerin verimliliğini son elli yılda birkaç misline yükseltmiştir. Fakat üçüncü sektörde yer alan faaliyetlerin başarılması, meselâ personel istihdamı, çalışma programlarının hazırlanışı; telefon, yazı makinası vesaire nevinden yeniliklere rağmen aşağı yukarı eskisi kadar zaman almaktadır. Bu sebeple denilebilir ki, ziraat alanındaki faaliyetler makineleştiği nisbette patates ekimi ve mahsulünün kaderi yazı masasının başında gerçekleştirilme saahsına kavuşmaktadır. (16).

Kısacası, en yüksek verimliliğin yalnız makine yoluyla istih-sâl edilebileceği sanısını güden devre kapanmıştır. Bugün istih-sâlin artması, rasyonel idarenin gerçekleştirilmesi için herşeyden önce ilmî esaslara dayanan bir teşkilâtlanma, alım satım, muhasebe, araştırma ve sevki idare faaliyetinin lüzumlu olduğu anlaşılmıştır. (17). Bu zaruretin en şümüllü ifâdesi ise istikbalde pek çok yeni bürokrasilere ihtiyaç duyulacağı hususudur.

2 — Siyasî partiler bürokrasisi

Devlet, endüstri, kilise, sendika, tazyik grupları, bürokrasi-lerine benzer bir siyasî partiler bürokrasisinin teşekkülü, - devlet hariç - diğer sahalarda olduğu gibi XIX. uncu yüzyılın getirmiş olduğu bir yeniliktir. Birleşik Amerika'da XIX. uncu yüzyılın birinci, Avrupa'da ise ikinci yarısında, ilk defa kurulmağa başlanan bu teşkilâta, başlangıçta "bürokrasi" adı verilmemişti. Bu

(15) Birleşik Amerika'da çalışan nüfusun dağılışı

Yıl	Nüfus	Zirai faaliyet	Zirai olmayan faaliyet
1820	6,5 Mil.	71,8 %	28,2 %
1900	58, Mil.	37,5	62,5 %
1950	112, Mil.	11,6	88,4 %

Statistical Abstract of the United States 1955, Bureau of the Census Sh. 185, J: FOURASTIÉ, op. cit. Sh. 133-136

(16) J. FOURASTIÉ, op. cit. Sh. 275-276

(17) J. FOURASTIÉ, op. cit. Sh. 277

tarihlerde daha çok “parti mekanizması, parti teşkilâtı” veya İngilizce’de “Caucus” dan bahsediliyordu.

Bununla beraber bu gelişim, sosyolojik bakımdan siyasî partilerinde bürokrasileşme yolunda bulunduklarına bir işarettir. Zira eskiden siyasî partiler, fahrî hizmetler gerektiren bir şeref payeleri sistemine dayanıyordu. Bu yüzden Almanca’da “Honorationenpartien” tâbiri yerleşmişti. Bu sisteme göre çevrelerinde itibar kazanmış, vakti hali yerinde olan vatandaşlar siyasî partilerin taşra teşkilâtında lüzumlu faaliyetleri ifâ ediyorlardı. (18)

Siyasî haklara kavuşmuş kalabalık kütlelerin âmmeye hayatına katılmaları ile çok geçmeden bu sistemin kifayetsizliği meydana çıkmıştır. Siyasî alanda¹şuur kazanan kütlelere hitab edebilmek için büyük seçmen gruplarını kucaklayabilecek kudrette bir parti teşkilâtının kurulması gerekiyordu. Böylece siyasî parti bürokrasisinin kurulmasına başlıca âmil olmuştur. Kütle ile siyasî liderler arasındaki teması sağlamak için, kütlelerin teşkilâtlandırılması ile işe girilmiştir. Eskiden kalma parti “organizma” ları, yeni devrin icaplarına uygun teşkilâtlar haline inkılâb ettirilmiştir. Bu değişim, pek tabii siyasî partilerin hüviyetine tesir etmekten geri kalmamıştır. Parti mekanizması bu yüzden daha az hareketli ve otomatik işleyen, âdeta kalıplaşmış bir hale gelmiştir. (19) Teknik zaruretlerle uygulanan teşkilâtlanma prensipleri pek tabii olarak siyasî partiler bünyesine de sosyal ve siyasî geleneklere göre değişen ölçüde bir hiyerarşik düzen getirmiştir.

Siyasî partiler modern teşkilâtlanma prensiplerine intibak ettikleri nisbette, partide vazife alanlar işlerini müstakil bir meslek duygusu ile benimsemektedirler.

Siyasî partilerin bürokratik bünyesinde gelişen oligarşik temayülleri incelemiş olan İsviçre’li sosyolog R. MİCHELS bu konuda bilhassa bu probleme temas etmektedir: Siyasî partilerde görevli bulunmaların vazifelerini objektif bir görüşle devamlı bir şekilde ifâ etmeleri zarureti ve teşkilâta demokratik ruhun muhafazası gayesi, maaş karşılığında meslekî faaliyet esasının benimsenmesine müncer olmaktadır. Oysaki partinin mâlî kud-

(18) SULTAN + W. ABENDROTH, *Bürokratischer Verwaltungsstaat und soziale Demokratie*, Norddeutsche Verlagsanstalt O. Goedel, Hannover + Frankfurt, 1955, Sh. 52-33

(19) H. SULTAN, *op. cit.*, Sh. 34

reti büyüdüğü nisbette parti bürokrasisinde ileri gelenlerin oligarşik temayülleri de artmaktadır. (20).

Siyasî partilerde liderlerin otoritesi de, teşkilâtın genişlemesi ile orantılı olarak çoğalmaktadır. Siyasî parti teşkilâtı dalanıp budaklandığı, üyelerinin sayısı kabardığı nisbetle, idarecilerin vazifesi çoğalmakta, dolayısıyla çeşitli komisyonların yetkileri de genişlemektedir. Siyasî partilerin üyeleri gittikçe mudil ve anlaşılması güç bir mahiyet alan iç meseleleri kontrol etmekten vazgeçip, bu vazifeyi maaş alan ajanlara terk etme zoruunda kalmaktadırlar. Böylece siyasî partiler sınırları belirmiş, sıkı bir bürokratik teşkilâtı haline inkilâb etmektedirler. (21). Görüldüğü üzere bu gelişimde büyüklük faktörü başta gelen rolü oynamaktadır.

Bu münasebetle Birleşik Amerika'daki siyasî partilere hâkim olan bürokrasilerin özelliklerine kısaca temas edelim. Birleşik Amerika'da politikacılar, âdeta ayrı bir sınıf sayılırlar. (22) XIX. uncu yüzyıl boyunca daha çok fahrî hizmetler nevinden bir şeref payeleri sistemine dayanan siyasî faaliyetler, oy hakkının genişlemesi ile birlikte çok geçmeden tam mânası ile bürokratik bir mekanizmaya inkilâb etmiştir. Bu arada asıl dikkate değer nokta, birçok eyaletlerde Amerikan siyasî partilerine halkın iradesini gerçekleştiren hukukî bir organ gözü ile bakılmasıdır. Nitekim bir çok eyaletlerde kanun vazıı,

a. Siyasî bir teşkilâtın hangi şartlar altında bir "parti" sayılabileceğini tasrih ettiği gibi,

b. Üyeliğe intisabın şeklini tesbit, hattâ bu maksat için resmî formüllerlerin kullanılmasını talep etmektedir,

c. Nihayet birçok eyaletlerde kanun vazıı, aday yoklamasının şekil ve metodlarının tesbitine de girişmektedir. Hattâ bazı hallerde aday yoklaması sırasında resmî oy pusulaları kullanılmaktadır. (23).

(20) R. MICHELS, *Zur Soziologie des Parteienwesens in der modernen Demokratie*, Leipzig 1911 Verl. Klinkhardt, Sh. 123

(21) R. MICHELS, *op. cit.* Sh. 33-34

(22) James BRYCE, *The American Commonwealth*, New York 1918, MacMillan Co., u., u

(23) Charlotte LÜTKENS, *Über Bureaukratie und Parteimaschine in den USA*. Archiv für Sozialwissenschaft U. Sozialpolitik, Tübingen 1928, Sh. 297

Gerçekten Amerika'da siyasî partilerin rolü, anayasada zikredilmediği halde, faaliyetleri hukuk dışı sayılmamaktadır. New York eyaleti anayasasında 1938 de yapılan bir tâdil şu hükmü ihtiva etmektedir: "Herhangi bir siyasî parti komisyonu kaide-ten her iki cinsin eşit temsilini sağlamalıdır. Parti kurultaylarında aday tesbit etmek üzere kurulacak olan özel komisyonlarda bu eşit temsil kaidesine riayet etmelidirler." (24). Birleşik Amerika'nın bir çok eyaletleri "primary" denen ve aday yoklaması gayesi ile yapılan "ön seçimin" masraflarını, tıpkı genel seçimde olduğu gibi resmî ödeneklerden karşılamaktadırlar. (25). Bir çok hallerde "bağımsız" larla küçük partilerin adaylarını, hangi şartlar altında listeye alınabilecekleri, kanun yolu ile tesbit edilmiştir. Bu arada meselâ federal mahkemeler sâdece beyazlara mahsus aday yoklamaları yapılmasının anayasaya aykırı olduğunu belirten kararlar vermişlerdir. (26).

Bütün bu tedbirlerle kanun vazı siyasî partileri hususî hukuka tâbi bir menfaat birliği halinden çıkarıp, iktidarın şekillenmesinde lüzumlu bir organ rolü oynayan esas faktör haline getirmiştir. Başka bir deyimle, siyasî partilerin bürokrasileşmiş bünyeleri, bir nevi ilâve hükümet görevini ifâ etmektedir.

Bu vesile ile siyasî partilerin başka menfaat birliklerine bağlı olarak faaliyette bulunabilmeleri hususuna da işaret etmek gerekir. Nitekim İngiltere'deki işçi veya Almanya'daki Alman sosyalist partisinin, sendikalar'la yaptıkları iş birliği, parti bürokrasisinin iç işleyişine ve bilhassa lider seçimine geniş ölçüde tesir etmektedir.

Bilindiği üzere İngiltere'de sendikaya para ödeyen herhangi bir üyenin sükûtu halinde ödediği aidattan muayyen bir kısmının "siyasî aidat" sayılarak, işçi partisine intikali usuldendir. Böylece sâdece susma yolu ile İngiliz işçi partisine üye olan işçilerin sayısı 4,5 ilâ 5 milyon arasında değişmektedir. (27). Bu derece kalabalık bir üye topluluğu lider seçimine ara kademeler vasıtası ile iştirâk etmektedir. Bunun neticesinde parti bürokrasisinin alt kademelerinden yükselmeden ve teşkilâtın çeşitli şah-

(24) Hugh A. BONE, *American Politics and the Party System*, New York 1949, McGraw-Hill, Sh. 355

(25) C. LÜTKENS, *op. cit.* Sh. 277

(26) H. A. BONE, *op. cit.* Sh: 355

(27) Mümtaz SOYSAL, İngiliz İşçi Partisi, *Siyasal Bilgiler Fakültesi Der-gisi*. Cilt: XII, Sayı: 1 Sh. 90

siyetleri ile tanışmayan kimselerin, parti başkanlığına geçmesi pek zor olmaktadır.

Hülâsa modern plüralist toplumlarda karşımıza çıkan, taz-yık grupları, sendikalar, partiler, dinî cemaatler, meslekî birlik-ler vesaire gibi büyük çaptaki teşkilâtlar bünye ve mahiyet iti-bariyle bürokrasi tipolojisinin başında gelen devletle çok yakın benzerlikler taşımaktadır. Esasen bu durum, endüstriye en geniş inkişaf imkânlarını sağlayan Birleşik Amerika hükümetini, özel teşebbüsün rasyonel iş görme ve teşkilâtlanma metotlarını be-nimsemeye sevk etmiştir. Batı Almanya'da partilerin bürokratik hüviyeti anayasa ile tesbit ve teyit edilmiş bulunmaktadır. Nite-kim 23 Mayıs 1949 tarihli Bonn anayasasının 21 inci maddesi partileri, halkın siyasi iradesinin teşekkülünde müessir resmî bir organ olarak tanımakta, bunların kuruluş, faaliyet ve fesihle-rine ait prensipleri vazetmektedir.

BÜROKRASİNİN GENİŞLEMESİNE MÜESSİR İÇ VE DIŞ FAKTÖRLER

Modern bürokrasilerin meydana gelişinde, teknik ilerleme, kütle haberleşme vasıtaları, ekonomik bünye, toplumun yükselen hayat standardı, vesaire gibi umumî âmillerin büyük rol oynadıkları belirtilmiştir. Bu arada her bürokrasinin doğuş, gelişim ve devamına tesir eden belli iç ve dış faktörlere de işaret etmek zarureti vardır.

a — İç faktörler

Herhangi bir bürokratik yapıyı yakından müşahade ettiğimiz zaman, bürokrasilerde faaliyet gösteren beşerî elemanların ferdî menfaatlerini de gözeterek şekilde büroların nüfuz ve otoritesinin artışı ile yakından ilgilendikleri göze çarpmaktadır. Başka bir deyimle herhangi bir müessesenin büyütülmesi gayretleri arkasında teşhis edilebilecek psikolojik unsurlar mevcuttur. (1)

Herhangi bir teşkilâtta vazifeli bulunan kimseler, müessese faaliyet sahasını genişlettiği nisbette, kendilerini daha çok emniyetde duyarlar. Herhangi bir dış sebepten ötürü yayılan emniyetsizlik duygusu, nüfuz alanının genişletilmesi ile giderilmeğe çalışılmaktadır. Buna göre bir müessesenin görevlerini, faaliyetini veya alanını genişletmeğe çalışan idarecilerin durumu, mülk veya otorite sahibi bir kimsenin normal davranışı ile kıyaslanabilir. Genişletilen görevlerin alanı, kesin bir şekilde belirtilmişse, âdeta bir nevi tabii hudut yardımıyla çevrelenmişse, daha ileri bir yayılma hamlesine girişme teşebbüsü ihtimali zayıftır. Buna karşılık, komşu veya benzer hizmette bulunan müesseselerle olan münasebet kesin şekilde belirtilmemişse, ihtilâflı genişleme teşebbüslerine girişme ihtimali fazlası ile artar.

Bürokrasilerin daha heybetli bir büyüklüğe kavuşmaları, fertlerin prestij düşkünlüğü duyguları ile de izah olunabilir. Fert-

(1) Marshall E. DIMOCK + Gladys O. DIMOCK, Public Administration Rinehart and Co. New York 1953, Sh. 265

ler içinde yaşamakta oldukları toplumun takdir ve hayranlığını kazanmış olan bir âmme veya özel müesseselerde çalışmayı tercih ederler. Bunlar müessesenin sahip olduğu itibarı, bu müessese içinde mütevazı bir vazife de ifa etseler âdetâ kendilerine mal ederler. Prestij ve itibar ise umumiyetle mükemmel bir hizmet tarzı ile birlikte halk efkârının tebellüründe, büyüklükle yakından ilgilidir. (2).

Bürokrasilerin genişlemesini teşvik eden iç âmillerin başında, iktidar ve nüfuz kazanma gayreti gelmektedir. İktidar ve nüfuz, büyüklük problemi ile sıkı ıktıya bağılılığı bilinen bir gerçektir. Bu mücadele, çok defa âmme idaresi terminolojisinde «imparatorluk kurma» terimi ile ifade olunan olayların maresidir.

İmparatorluk kurmaktan kast, teşkilât birimlerinin hukukî yetki ve fiilî otoritelerini yükseltmek gayesi ile girişilen idarî gayretlerdir. Bir çok müesseseler, bu uğurda daha fazla ödenek veya üzerinde serbestçe tasarrufta bulunabilecekler elde etmeğe gayret ederler Ayrıca kendileri ile yakından uzaktan iş birliği halinde bulunan diğer idarî birimleri, murakabeleri altına geçirmeğe çalışırlar. (3). Bütün bu gayretlerin semeresi, girişilen mücadele müsbet netice verdiği takdirde cesameti artmış yeni bürokratik yapılardır!

Nihayet bürokrasilerin genişlemesini teşvik eden unsurlardan biri de, kendi müessesesi büyümediği takdirde başkalarının, «bâkir» bırakılmış olan sahayı işgal edecekleri korkusudur. Gerçekten de bürokrasilerin büyüme teşebbüslerinin arkasında her zaman bir «nefsi idame» refleksi saklıdır.

Bilhassa ekonomik buhranlar, idarî teşkilâtlanma reformu devresinde dış rekabetin uyandırmakta olduğu devamlı tahrik, bir nevi idarî emperyalizme müncer olmaktadır. (4). Her müesse-

-
- (2) Marshall E. DİMOCK + Gladys O. DİMOCK, op. cit. Sh. 265
- (3) Herbert A. SİMON + Donald W. SMİTHBURG + Victor A. THOMPSON, *Public Administration*, Alfred A. Knopf: New York 1950, Ch. 297
- (4) Bilhassa Fransız devlet bürokrasisi hakkında çeşitli edebî eserler kaleme almış olan büyük Fransız edibi Honoré de BALZAC, «Les employés - Memurlar» adlı romanında bu probleme geniş bir yer ayırmıştır. Ayrıca bakınız: V. CRABBE, BALZAC et L'Administration *Revue Internationale des Sciences Administratives* 1954, Sayı: 2, Sh. 287 - 359

ye hâkim olan psiko¹lojik davranışlar, mizahî mahiyetine rağmen âmme idaresi literatürüne geçmiş olan «Parkinson» kanunu ile de yakından ilgilidir. (5).

Yeni gelişmekte olan âmme idaresi bilgi dalı, herhangi bir müessesede iki çeşit teşkilâtlanmanın mevcut olduğunu göstermektedir. Herhangi bir müessesenin teşkilât şeması, *sevki idare* görüşünden hareketle teşkilât yapısı ile ilgili *şekli* münasebetleri ele alır. *Gayrî şekli* teşkilâtlanma ise muayyen münasebetlere giren şahısların görüşünü esas almak üzere herhangi bir teşkilâtta birlikte çalışan kimseler arasında mevcut *reel* münasebetleri tetkik eder. Çünkü bir müessesede çalışan kimseler arasındaki münasebetler, ancak kısmen resmî yetkilerle üst kademeler tarafından tevkil edilen belli vazifelere bağlıdır.

Bu münasebetle daha geniş ölçüde aşağıdaki âmillere bağlı olarak gelişirler

a — Devamlı bir işin gerçekleştirilmesi sırasında birlikte çalışan insanların bir grup olarak edindikleri ihtiyatlar;

b — Teknik veya meslekî maharetler, şahsiyet, tecrübe ve üstün zekâ sebebi ile liderlik vasıflarını haiz fertlerin tesiri, (6)

(5) İngiliz haftalık, dergilerinden «The Economist» de, memur teşkilâtında yapılacak islahat için kurulmuş olan Kraliyet komisyonunun raporu münasebeti ile bir yazı çıkmıştır. Bu yazı memurların çoğalışının sür'at ve verimlilikle hiçbir ilgisi olmadığını belirten alaylı bir maledir. Buna göre memurların artışı iki basit psikolojik vakiadan ileri gelmektedir: a — Her âmir emrindeki memur sayısının artmasını ister ve kendisine rakip kimselerin çoğalmasından hoşlanmaz, b — Bütün memurlar birbirleri için hiç yoktan iş yaratırlar. Makalenin yazarı olan PARKINSON, iddialarını doğrulamak için bazı istatistikler de zikretmektedir. İngiliz amirallik dairesinin en faal olduğu devrelerden biri 1914 tür. Bu dairenin gemi mevcudu 1928 de, 1914 e nazaran % 67 nisbetinde azalmıştır. Buna rağmen bu dairenin memur sayısı 1914 e nazaran % 78 artmıştır. Mümtaz SOYSAL, Memurların Çoğalışı, Forum dergisi, Sayı 65, 1. Aralık, 1956, Sh. 9-10 Bu makalenin müellifi yukarıda bahsi geçen makale ile birlikte aynı konuda kaleme almış olduğu diğer yazılarını bir kitap haline getirmiştir. NORTHCOTE PARKINSON, Parkinson's Law Or The Pursuit of Progress, London. John Murray 1958. Ayrıca bak, KİTAP TAHLİLİ, op. cit. hakkında, Yazan, Dr. Mümtaz SOYSAL, Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, Cilt XIII, Eylül 1958, No. 3, S. 297-299

(6) Norman C. ANGUS, Âmme idaresinin unsurları, Türkiye ve Ortadoğu Âmme İdaresi Enstitüsü, Bahis: VIII Sh. 4

İşte bu gayri resmî teşkilâtlanma, birlikte çalışan kimseler arasında müşterek bir kader duygusu yaratmaktadır. Bu durum «esprit de corps» terimi ile ifade olunan *meslekî dayanışma duygularını* büsbütün perçinlemektedir. Bu yöndeki gelişim, grubun bütününe bir tecavüz vuku bulduğu takdirde, gayri resmî teşkilâtın içinde kuvvetli bir mukavemet ruhu yaratmaktadır. Bu çeşit bir karşı koyma, yalnız menfaat saikleri ile değil, mesleğin gerektirdiği maharetten dolayı duyulan gururla yakından ilgilidir. Nitekim başlangıçta teknik sebepler dolayısıyla uygulanan bazı bürokratik normlar, - DÜRCKHEİM'in tâbiri ile - görünüşte lâik bir hüviyet taşımalarına rağmen sonraları âdeta kutsallaştırılmaktadır. Buna misâl olarak bazı evrakın çeşitli kademeler tarafından paraf edilmesi mecburiyeti zikrolunabilir. (7).

Unutulmaması gereken bir nokta, her bürokrasinin, «ikinci - secondaire» gruplara mahsus bir mekanizma taşımasıdır. Başka bir deyimle, bürokrasilerin vücut bulmasına sebep, yerine getirilmesi gereken hizmet için «ilksel» gruplara has kıstasların yer olmamalarıdır. (8) Bu durum ise irrasyonel hissi sebeplerle hareket etmek isteyen kimselere devamlı surete katî, mantikî normlara uyma külfetini yükseltmektedir. Başka bir deyimle, grup üyeleri gayrî şahsîlik esasına dayanan bu normlara uyma zorunda olduklarına göre, sözü geçen kaidelere riayetsizlik, bu normların meşruluğunu müdafaa edenler tarafından çok menfi karşılanmaktadır. Bu sebeple gayri şahsî muamele yerine bürokratik bünyenin içinde şahsî münasebetlerini yürütmek isteyenler, bütün grup üyelerinin nefreti ile karşılanacak ve durum iltimas, kayırma vesaire terimleri ile vasıflandırılacaktır. Bürokratik bünyenin özel karakteri, bu nevi «otomatik tasvipsizliği» fazlası ile desteklenmektedir. (9).

Bu arada bürokrasilerde görevli bulunanların, meslekî alâkası ile teşkilâta karşı duydukları bağlılık konusuna da temas etmek faydalı olur. Amerikalı sosyologlardan R. K. MERTON, P. F. LAZARSFELD, vesairenin yapmış oldukları çeşitli araştırmalar, ferdin meslekî ilgileri ne kadar derinleşirse, mensup ol-

(7) Robert K. MERTON, *Bureaucratic Structure and Personality*, in *Reader in Bureaucracy*, ed. by R. K. MERTON, A. P. GRAY, Z. HOCKEY, H.C. SELVIN, The Free Press, Glencoe, 11.952, Sh. 368

(8) Parris ELLSWORTH, *The Nature of Human Nature* New York 1937, McGraw-Hill, Sh. 41

(9) Robert K. MERTON, *op. cit.* Sh. 370

duğu teşkilâtın gütmüş olduğu genel siyasete karşı durum ve bağılılığı o derece zayıflatmakta olduğunu meydana koymuştur. Dış kaynaklardan bilgi alarak, benzer olayların cereyanını ilmi yoldan kıyaslayan kimsenin, teşkilâta karşı izhar ettiği içten sadakat daha az köklüdür. (10). Bu araştırmalardan çıkan önemli netice şudur: Bürokratik teşkilâtın kudretli vasıtaları tarafından mass edilip, müessesenin asıl gaye ve maksadını gözden kaybeden kimse, meslekî ilgisi zayıf, orta ve alt kademe idareci tipleridir. (11).

Bu müşahede, bizi bürokratik yapı içinde serbest meslek sahibi aydınların rolüne doğru götürmektedir. Hastalık sigortası sisteminin yayılması, doktorları; avukatlık şirketleri, hukukçuları; kütle haberleşme vasıtaları ellerinde bulunduran radyo, film, televizyon şirketleri ise yazar, bestekâr, vesaire nevinden entellektüelleri, gün geçtikçe bürokratik müesseseleri normatif çalışma kalıpları arasına sıkıştırmaktadır. (12)

Bu çeşit bürokrasilerde görevli bulunan aydınlar ise, başlıca iki sebepten ötürü intibaksızlıktan muzdarip durmaktadırlar. Bunlardan birincisi aydınlarla, güdülen siyaseti tâyin eden idarecilerin benimsedikleri farklı kıymet hükümlerinden ileri gelmektedir. İkincisi ise, doğrudan doğruya teşkilâtın bürokratik bünyesini bir neticesi saymak gerekir. (13)

Herhangi bir bürokraside vazifeli bulunan aydınlarla teknisyenler arasında, daimî bir gerginlik mevcuttur. Sorumlu icraatçı nihaî kararını vermezden önce, aydın kendisine bütün objektif bilgilerini sunmağa çalışır. Eksper ise, icraat yapan idarecinin formüle etmiş olduğu umumî idarî politikaya göre hareketle yetinir. Teşkilâtlarda görevli bulunan aydınların sayısı, daha mahdud olduğundan, stratejik değerde kararlar veren icraatçı liderlerin görüşü, çok defa aydınları teknisyenlerle birlikte aynı düşünceleri savunmağa sevk etmektedir.

(10) Alvin W. GOLDNER + Esther R. NEWCOMB, Eine Untersuchung Über administrative Rollen, *Kölner Zeitschrift für Soziologie*, 8. Jhrg, 1956, Sayı 1 Sh. 117

(11) Alvin W. GOULDNER + Esther R. NEWCOMB, op. cit. Sh. 122

(12) C. Mills *White collars*, Almanca Tercümesi Sh. 165-175

(13) Robert K. MERTON, The Intellectual in Public Bureaucracies, in *Social Theory and Social Structure*, Sh. 177-178

Bürokrasilerin sadece bencil menfaatlerini koruması, müessesenin bizzatîhî bir gaye halinde mütalea edilmesi veya meslekî dayanışma şuurunun zafere ulaştırılması gibi sebeplerle vücut bulduklarını sanmak, tek taraflı bir düşünce olur. Gerçek halde bürokrasilerin gittikçe yayılıp nüfuz kazanması, bürokratik bün-yelere has iç âmillere olduğu kadar dış âmillere de bağlı bir olaydır.

Modern cemiyetlerin karakteristik özellikleri çok sayıda, mudil teşkilâtlar barındırmalarıdır. 14) Modern toplumun ferdi, bu çeşit «ikinci» sistemlerin ortasında, emniyet bulabileceğini sandığı her yere dayanmaktadır. Teşkilât ise, böyle bir güvenlik müessesesidir. Teşkilât modern endüstri toplumunun ortasında anonimlikten bunalan ferdin hareket tarzını önceden tâyin etmekte, kendisine beşerî davranış yollarını göstermektedir. Modern insan, kendini ancak kudretli organizasyonların kucağında, endişeden uzak ve korunmuş duymaktadır. (15). Endüstrileşmiş kütle cemiyetlerinde büyük bir çarkın bir parçası sayılan fertler kadar geleneksel, pederşahî aile sisteminden çözülmüş ve yeni endüstrileşmeğe doğru giden memleketlerin vatandaşları, aradıkları sığınağı özel sektörde veya âmme sektörlerinde yer alan herhangi kudretli bir teşkilâtın himâyesinde bulmaktadır.

Modern kütle çağının diğer bir özelliği de, kütlelerin taleplerini eşitlik esasına dayatmalarıdır. Fert, kendini daima eşit durumda bulunan hemcinsleri ile kıyaslamaktadır. Bu bakımdan başkasının sahip olduğu şeye, kendisi de sahip olmak ister. Başkasının başardığı işi, kendisi de başarmak arzusundadır. Kütle cemiyeti ferdi, şahsiyetinden tecrit edip üniform bir hale getirmektedir. Bütün bu oluş vetirelerini gerçekleştiren vasıta ise, özel veya âmme sahasında kurulan büyük çaptaki teşkilâtlardır. (16).

Bu münasebetle modern, endüstrileşmiş ve bürokratik bir bünyeye sahip olan toplumlara has özelliğe dikkati çekmekte fayda vardır.

(14) Paul H. APPLEBY, Policy and Administration, University of Alabama Press 1949, S. 68

(15) Ernst RASCH, op. cit. Sh. 177-178

(16) K. JASPERS, Die geistige Situation der Zeit - Berlin 1932, Sh. 25

1 — Modern cemiyetlerin artan sosyal vicdanlılık duygusu, - mülteciler meselesi, gece kondular dâvası, tabii âfetlerin yarattığı felâketler gibi büyük ölçüdeki zaruret durumlarını halk efkârına da mal edebilecek şekilde giderilmesini talep etmektedir. Bu nevi talepler ise, gerek fahri hizmet esasına dayanan hayır kurumlarına, gerekse doğrudan doğruya resmî idare cihazına yeni vazife ve külfetler yüklemektedir.

2 — Bu tip toplumlar, eşitlik esasına dayanarak, devletin son derece sıkışık ferdî durumlara son vermesini istemektedirler. Bu çeşit talepler, bütün vatandaşları kucaklayan refah devleti tipine ve tam teşkilâtli bir sosyal güvenlik sistemine doğru götürmektedir. Bu gelişim ise, yüksek bir verimlilik kabiliyetine sahip âmme bürokrasilerinin varlığını şart koşmaktadır. Nitekim bu nevi talepleri, idare ancak bir tek şekilde cevaplandırabilir: Meselâ emeklilik, dul ve öksüzler, işçiler gibi yeni hak sahibi kategorileri yaratmak sureti ile! (17)

Buraya kadar bürokrasilerin genişlemesine tesir eden belli başlı umumî fikrî ve sosyolojik değişimlere kısaca işaret ettik. Bu arada bürokrasilerin faaliyet sahalarını gittikçe genişletmeleri lüzumunu ileri süren çeşitli organ ve hükmî şahsiyetler de vardır. Bunların başında a Parlamento, b - Tazyik grupları, c - Siyasî partiler, d Basın; e Teşkilâtsiz müstehlikler grubu ve saire zikrolunabilir.

İlk önce yasama organını ele alalım. Âmme sektöründe azamî bir randımanla çalışma hedefini güden parlamento, bir yandan bu hususa lüzumundan fazla kadronun tahsis edilmemesine gayret ederken, öte yandan her memleketin hususî şartlarına göre, bâkir kalmış olan sahaların açılması konusunda ön ayak olmaktadır. Böylece meselâ Birleşik Amerika'da su ve enerji kaynaklarından daha fazla faydalanılması için, bir kaç eyaleti birden içine alan muazzam bir Tennessee Vâdisi idaresi vücade getirilmiştir. Bunun gibi, gelişen şartlara uygun olarak, yeni ihdas edilen Çalışma Bakanlıkları, İş ve İşçi Bulmak Kurumları, çeşitli sosyal sigorta müesseseleri ve meselâ Türkiye'de Kara Yolları teşkilâtı, hep aynı düşüncelerden hareketler mevcutlara yeni bürokratik yapılar eklemektedirler.

(17) Anold GEHLEN, Bürokratisierung und Daseins, Versicherung Universitas, Jhrg. 1956, Sh. 44; Ernst FORSTHOFF, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, S. H. Beck Verlag 1951, 5 ci tabı Sh. 278

Bürokrasilerin genişlemesi konusunda ileri sürülen talepler çok defalar zıt bir durum yaratmaktadırlar. Meselâ devlet bürokrasisinin artışına prensip itibariyle aleyhtar olan çiftçiler, bir yandan her vergi zammına karşı şiddetle cephe alırken, öte yandan ziraî mahsullerin teminat altına alınmasını, kendilerine prim ödenmesini isterler. Dolayısıyla meselâ Türkiye’de olduğu gibi Toprak Mahsulleri Ofisi nevinden koskocaman bir bürokratik müessesenin gelişip, faaliyette bulunmalarını âdeta şart koşarlar.

Bilindiği üzere, resmî bürokrasilerle menfaat ve tazyik grupları arasında her zaman şekli veya gayri şekli münasebetler bulunmaktadır. (18). Bu gruplar bilhassa muayyen bir vatandaş kategorisinin istifadesine açık tutulan müesseselerin kuruluşunda son derece kesif bir faaliyet gösterirler. Hattâ bazan bunlar, sözü geçen teşkilâtın iş hacmini tâyin edecek kadar ileri gitmektedirler. Eski muhariplere sağlanan hizmet ve malî yardımlar, eşit işe, eşit ücret formülünü istisnasız bir şekilde gerçekleştirmeğe çalışan kadınlar bürosu, Birleşik Amerika’da kızıl derililere mahsus bir azınlık teşkilâtı buna örnek gösterilebilir.

Menfaatlerin temsilini demokratik idare faaliyetlerin aslî bir unsuru sayan Birleşik Amerika’da, tazyik gruplarının bu nevi teşebbüslerine ait ek çok örnek verilebilir. (19)

(18) Avery LEISERSON, Interest Groups in Administration, in Elements of Public Administration Ed. by Fritz Morstein MARX, New York 1946, Sh. 317

(19) Birleşik Amerika federal devlet teşkilâtını modern âmmî idaresi prensiplerinin ışığı altında tahlil etmekle görevlendirilen HOOVER Komisyonunun bir tali kolu, su ve enerji kaynakları ile ilgili çeşitli teşkilâtların faaliyetini gözden geçirmekle vazifelendirilmişti. Bu kontrol sırasında aslında orduya tâbi mühendisler birliğinin çeşitli sivil işler yaptıkları ve bu arada sulama işleri ile de meşgul oldukları anlaşılmıştır. HOOVER Komisyonu, askeri bir teşkilâtın esasında sivil bir faaliyet sayılan bayındırlık işleri ile meşgul olmaması gerektiği neticesine vardığından, nihai raporunda bu mühendisler grubunun sellerin kontrolü ile ilgili bulunan sivil teşkilâtının lağv edilmesini teklif etmişti. Fakat Amerikan Temsilciler meclisi ve iş muhitlerinde geniş bir taraftarlar kütlesi kazanmış bulunan askeri mühendisler, kendilerini destekleyen tazyik grupları yardımı ile idari islâhat projesini baltalamağa ve mevcut bürokratik teşkilâtı muhafaza etmeğe, hattâ genişletmeğe muvaffak olmuşlardır. John, M. PFIFFNER, and R. Vance PRESTHUS, Public Administration, The Ronald Press Co. New York 1953. Sh. 99-100

Siyasî partilere gelince, bunlar arasında sosyalist temayül-lü olanların çoğu, ana endüstrilerin millileştirilmesi, şümüllü bir sosyal politikanın güdülmesi gibi ana gayelerin gerçekleştirilmesini, programlarının baş tarafına geçirmişlerdir. Plânlı ekonomi parolası ile ifâde olunan bu politika ise herşeyden önce mevcut bürokratik mekanizmaların muhafazası ve âmme sektöründe yenilerinin eklenmesi manâsına gelmektedir. Sosyalizmi, geleceğin tek siyasî hal çaresi olarak mütalea eden SCHUMPETER, modern endüstri toplumlarında demokratik hükümetin başlıca şartını, iyi yetiştirilmiş, yüksek seviyeli ve geleneğe sahip vazifeshinas bir bürokrasinin varlığında görmektedir. (20). Komünist rejimlerin, halkın umumî ve hususî hayatına taallûk eden bütün ihtiyaçları münhasıran bürokrasiler yardımı ile başarmak kararında olmaları, otoriter bir sınıfın bütün cemiyeti kendi arzularına uygun bir şekilde çalıştırmalarının tek çıkar yol olduğu kanaatinden kaynak almaktadır.

Bürokrasilerin gelişmesine tesir eden dış faktörler arasında, basına da yer ayırmak gerekir, gerçi basın bu konudaki dileklerini aktif bir şekilde ileri sürmemektedir. Ancak basının devamlı uyarma tenkitleri, neticede vasıtalı olarak yeni kontrol mercilerinin kurulmasını icabettirmektedir.

Varlıkları her zaman duyulan teşkilâtlanmamış müstehlikler grubu ise, bilhassa mal darlığı ve ekonomik buhran devirlerinde seslerini kuvvetle duyururlar. En lüzumlu ihtiyaç maddelerinin eksilmesi veya bulunmaması karşısında, ilk akla gelen tedbir, mevcut malı adalet dairesinde ve idarî bir makam yardımı ile dağıtmaktır. İşte böylece müstehlikler grubunun, çok defa kesin bir ifadeye bürünmemekle beraber, ağır bir baskı icra eden talepleri, Türkiye'de olduğu gibi millî murakabe teşkilâtının genişletilmesine, idare âmirlerine yeni yetki ve teşkilâtların verilmesine, GİMA, MİGROS nevinden teşebbüslerin işletilmesine, meselâ odunun, kumaşın ordino veya nüfus cüzdanı karşılığında satılması gibi tedbirlere müncer olmaktadır.

Bu tedbirlerin hepsi, mevcut özel veya âmme bürokrasilerine, daha şümüllü bir çalışma programı, daha kabarık bir personel kadrosu ve daha çeşitli faaliyetler manzumesi yüklemektedir.

(20) Joseph A. SCHUMPETER, *Kapitalismus Sozialismus und Demokratie*, A. Francke Verlag, Bern 1946, Sh. 465

BAHİS VI

B Ü R O K R A T İ Z M

Bürokrasi teriminin etimolojik tahlili sırasında, bu tâbirin halkın dilinde daha çok kırtasiyecilik, şekilperestlik, lüzumsuz muameleler, sorumluluktan kaçınma, hayat gerçekleri karşısında anlayışsızlık, elâstikiyetsizlik ilgili makamların her zaman haklı çıkmaları, yapılan işlemlerin bir sır perdesi arkasına gizlenmesi vesaire anlamlarına geldiğini belirtmiştik.

Menfi bir kıymet hükmü ifâde eden bu anlamların objektif bir ilmi terminolojide yer alamıyacakları aşikârdır. Gerçi halk dilinde Fransızlar bu durumu ifâde etmek üzere “*paperasserie-aşırı kâğıt yazışmaları*”, İngiliz ve Amerikalılar ise “*red tape-kırmızı kurdela*” tâbirlerini kullanmaktadırlar (1). Bununla beraber siyasî ilim mensupları bugün bürokrasinin bu türlü patolojik tezahürlerini, “*bürokratizm*” terimi ile ifâde etmektedirler. (2). Biz de tezimizde bu terimi aynı mânada kullanmaktayız.

WEBER, bürokrasi hakkındaki teorisinde, bürokratizmin hangi hallerde daha çok baş gösterdiğini belirtmiş ve bu konuyu *az gelişmiş* ve *fazla gelişmiş* bürokrasiler başlıkları altında işlemiştir.

a — Az gelişmiş bürokrasiler

WEBER'in teorisine göre, az gelişmiş bürokrasi tipine daha çok küçük teşkilâtlarda rastlanılmaktadır. Bunlar, umumiyetle gayri şekli bir teşkilât yapısı ve idare tarzına sahiptirler. Yetki sahibi olan herkes, bu türlü teşkilâtta çalışan diğer kimseleri

- (1) Nasılki “*sosyologizm*” toplumsal mahiyette olan herşeyi sosyolojinin konusu haline getirmeğe çalışan bir düşünce tarzını ifâde ediyorsa, “*Bürokratizm*” terimi de her meseleyi tek taraflı bir şekilde sırf bürokratik usullere tâbi olarak ele alma mânasına gelmektedir. Ernst RASCH, *op. cit.* Sh. 377
- (2) «*Red tape*» tâbiri vaktiyle İngiliz resmî dairelerine intikal eden evrakın kırmızı kurdela ile bağlanmış dosyalar içine konulmasından mülahem olarak “*resmî evrak*” mânasına kullanılmaya başlanmış ve bu şekilde kökleşmiştir.

tanımaktadır. Temas doğrudan doğruya ve yüzyüzedir. Şekli kaide ve yazılı talimat, henüz çok mahdut ölçüde uygulanmaktadır. Fakat iş görenlerin sayısı artmağa başlayınca, teşkilâtın bütününü garip sayılacak bir gelişim safhasından geçmeğe başlar.

Bu safhada teşkilât, henüz değişmez ve şekli bir bünye benimsenmeğe yeter derecede genişlememiştir. Bununla beraber müessesenin devamlı surette büyümesi, yüzyüze temas ve sözlü talimatla yetinilmesine imkân bırakmamaktadır. Bu sebeple sorumlu idareciler, muayyen bir ölçüde gayri şahsî kaideler ve kontrol yolları ihdas etmek zorunda kalmaktadırlar.

Bu nevi az gelişmiş bir bürokraside, umumiyetle aşağıdaki zaafılara rastlanabilir:

1 — *Teşkilâtın yapısı*, iyi plânlaştırılmamıştır; koordinasyon aksamakta ve teşkilâtın içinde âdeta “su geçirmez” neviden bölme-ler meydana gelmektedir. Faaliyetlerde kesişmeler ve yetki ile görev dağıtımında tekrarlamalar müşahade edilmektedir.

2 — Teşkilâta dahilî entrikalar çevirmek, klikler kurmak, dedikodu yolu ile otoriteyi zedelemek temayülleri hâkimdir. Bu yüzden idareciler sorumluluk yüklenmekten kaçınırlar.

3 — Masraflar kifayetsiz şekilde kontrol edilmektedir.

b — Fazla gelişmiş bürokrasiler

Bir müessese belli bir cesameti aştığı takdirde, bünyevî kanunilik sebebiyle artan ölçüde WEBER'in tarifine uygun *tam gelişmiş* bürokrasilerin “*standart*” şekil ve özelliklerini uyma zorundadır. Böyle bir durum karşısında açık kavranılabilen bir bünye yapısı meydana getirilmezse, yazılı kaide ve tüzükler hazırlanmazsa, müessesenin içinde birçok ciddî problemler ortaya çıkmaktadır. Bunların başında şu hususlar zikre değer:

1 — Bir müessese gayri şahsî bir hüviyete büründüğü nisbette, hizmet etmekle mükellef olduğu vatandaşlar grubunun ihtiyaç ve problemlerini görmez olur. Böyle bir müessesede lüzumundan çok alışılmış işlem yürütülmekte, aşırı bir kırtasiyeciliğe yer verilmektedir. Neticede teşkilâta vazifeli kılınan memurlar, müessesenin sosyal gayesini hatırlayamaz hale gelirler.

2 — Fazla gelişmiş bir bürokraside idareciler, şekli kaidele-ri özel bir duruma tatbik etmekte güçlük çekerler. Halbuki böyle bir müessesede sosyal yardım işlerinin gittikçe artması, MANN-

HEİM'in pek isabetle belirttiği gibi resmî bürokrasinin ilksel grupların hamiyet duyguları ile bağdaştırılmasını gerektirmektedir. (3) Bundan başka memurlar takdir yetkilerini kullanacakları yerde "benzer duruma" lüzumundan fazla önem verirler. (4). Muhteva, yerini şekle riayet düşüncesine terk etmektedir.

3 — Fazla gelişmiş bürokrasilerde aşırı bir formalite düşkünlüğü göze çarpmaktadır. Bu hal yersiz gecikmelere sebep olmaktadır.

4 — Bu çeşit bir teşkilâtta umumiyetle yeniliğe karşı menfi bir davranış hâkimdir. (5).

5 — Aşırı derece gelişmiş bir bürokrasi çok defa yapılan işler hakkında sıkı bir ketumiyete bürünmektedir. Bu neviden bir sır perdesi, mevsuk haber alan uyanık bir halk efkârı delâleti ile siyasî organların müessir bir şekilde kontrolü imkânlarına engel olduğu cihetle, halkın ilgili müesseseye karşı beslemekte olduğu güveni zayıflatır.

6 — Bu türlü müesseselerde liyakat sisteminden çok kıdem sistemi uygulanmaktadır. (6).

c — Bürokratizmin özellikleri

WEBER'in az veya fazla gelişmiş bürokrasiler kategorisi altında, ayrı ayrı sıralamış olduğu bu zaafları, toplu bir şekilde mütalea etmek gerekirse, bürokratizmi belirten özellikleri şu şekilde toplayabiliriz:

1 — Meseleleri sadece şekli bir tarzda bir neticeye bağlama temayülü. Bunun neticesi olarak işleri belli ve belirsiz bir tarihe kadar bekleme, müddete tâbi tutma, soruşturmalara girişme, rapor isteme, etraflı kayıt işlerine önem verme vesaire bu temayülün ifâdesini teşkil ederler. (7).

2 — İdari organların bağımsızlıklarını unutup, üst makamlardan gelen emirlere kayıtsız şartsız uymaları.

(3) Karl MANNHEİM, *Man and Society in an Age of Reconstruction* New York: Harcourt, Brace and Co. 1949 Sh. 322 — 324

(4) Robert CATHERINE, *Fonction Publique SEGEF*, Paris 1952, Sh. 17

(5) Karl MANNHEİM, *op. cit.* Sh. 325

(6) Norman C. Angus, *op. cit.* Bahis VIII, Sh. 4 ve sonrası

(7) Ludwig Von MİSES, *Bureaucracy*, New Haven 1946, Sh. 56 Türkçe tercümesi: Bürokrasi, Çeviren: Feridun Ergin, İstanbul 1947, Cumhuriyet B. 104 S. Türk Ekonomi Kurumu yayınları

3 — “Eşyanın tabiatı” na nüfuz etmekten kaçınmaları.

4 — Yanlışığını kontrol etmeksizin alışılmış örnek ve usullerin aralıksız şekilde tatbiki. Mutad muamele mânasına gelen “routine” tâbiri, esasında uzun meslekî tecrübeler neticesinde elde edilen bir mümarededir. Bu mümareseye tanınan aşırı önem, çok geçmeden meselenin özünün ihmaline sebep olmaktadır. (8)

5 — Kâğıt, dosya, memorandum vesaire gibi maddî vasıtalarla “kâğıt harbi” ni devam ettirme eğilimi. Bu yoldan vücut bulan bir nevi dosya «*existentialisme*» i, tekniğin gelişmesi nisbetinde kuvvetlenmektedir.

6 — Lüzumsuz karşılıklı kontrol yollarının ihdası.

7 — Resmî daire kıyafeti ve memur davranışına göre takınılan tavırların yayılıp, kök salması ve memurların kendilerini iş sahibinden apayrı bir sınıf mensupları saymaları.

8 — Merhamet, iyi kalplilik, şakaya tahammül gibi şahsî duyguların silinip, kaybolması; herkesin büyük bir şarkın cüz-zü haline gelmesi.

9 — Aşırı bir rasyonelleşme hevesinin yerleşmesi, bütün temasların “*per acta*”, yazılı olarak cereyan etmesi. Sevki idare ile icraat makamları arasındaki irtibatın kaybolması, çalışma hevesini azaltmaktadır. Bu KAFKA’nın «Şato» adlı romanında tasvir ettiği ruh haletini canlandırmaktadır.

10 — Değişiklikler karşısında pasif kalma. Bu davranış neticesinde bürokratik cihazı ele geçiren kimse her zaman galip sayılır.

11 — Fransızların “*Excés de pouvoir*” tâbiri ile vasıflandırdıkları “yetki tecavüzü” nün kökleşmesi.

12 — İdarî cihazın, bencil bir mükemmelleştirme hevesine kapılması. (9)

Bürokratizmi belirten emareleri umumî bir şekilde böylece sıraladıktan sonra, onu yaratan vetireyi şu şekilde özetleyebiliriz :

(8) Joseph OLSCEWSKI, *op. cit.* Sh. 92; John A. VIEG, *op. cit.* Sh. 51-55

(9) EMGE, *Bürokratie, Wörterbuch der Soziologie*, Hrgb. W. Bernsdorf; Ferdinand Erke Verlag, Stuttgart 1955, Sh. 72-73

“*Bürokratism*: Herşeyden önce müesseselerle usullerini, hiyerarşik makamlarla işlemleri birer vasıta olma durumundan çıkarıp, bunları bizzatihî bir gaye haline getirme temayülüdür. Bu olay, beraberinde keyfî kararlar alma alışkanlığını getirdiği gibi sorumluluğu yükleme şevkini de kırmaktadır. Böylece ferdî muamele ve özel ihtiyaçlara göre verilecek kararlar yerine, donmuş bir “şema”nın emrettiği “*emsal*”e uygun genel bir hal çaresi tatbik edilmektedir. (10).

Yine bu umumî mânada, *bürokratism* zihniyetine intibak ederek çalışan “*bürokrat*”ın özelliklerini de şöyle tarif edebiliriz. “*Bürokrat*” sosyal gerçekleri hesaba katmadan, dosyalarda elde ettiği bilgilere ve şema “X”e uygun olarak masa başında karar veren kimsedir. (11).

Prusya’nın aşırı devlet bürokrasisine karşı bütün ömrü boyunca var kuvvetiyle savaşmış olan Alman devlet adamlarından Freiherr, vom STEIN 24 Ağustos, 1821 de arkadaşı von GAGERN’e yazmış olduğu bir mektupta, bürokratlardan acı acı şikâyet ettikten sonra, onları şu şekilde tasvir etmektedir:

“Biz mülkiyet sahibi olmayan, maaşlı, bütün bilgileri yalnız kitaplardan gelen bilgisiz bir bürokratlar ordusu tarafından idare ediliyoruz... Onlar maaşlarını alıp, kapıları sıkı sıkıya kapalı bürolarda sessiz, farkına varılmadan ve şöhrete erişmeden yazıyorlar, çiziyorlar ve çocuklarını keza birer yazı makinası haline gelmek üzere yetiştiriyorlar!” (12).

Aslında sadece devlet personelinin kastederek söylenmiş olan bu sözlerin, ister özel ister âmm sektöründe bulunan ve *bürokratism* ârazı gösteren herhangi bir büyük müessesede çalışan memur ve müstahdemin mübalâğalı bir tasviri sayılabilir.

Gerçek halde bürokrasi devamlı surette tenkit edilmektedir. Fakat modern çağın kitleleri, bu tip büyük teşkilâtların aralıksız şekilde işlemesine öylesine alıştırlarlarki, bunun soysuzlaşp, *bürokratism* haline gelmesine de kaçınılmaz bir sonuç, katlanılması gereken bir illet gözü ile bakmaktadırlar. (13).

(10) Leopold von WIESE, op. cit. Sh. 322

(11) Theodor ESCHENBURG, op. cit. Sh. 716-717

(12) Freiherr vom STEIN, *Ausgewählte Politische Briefe*, Kohlhammer verlag 1955, Sh. 398-399

(13) Ortega Y. GASSET, *The Revolt of the Masses*, Mentor Book, M. 49, Sh. 60

Bu yanlış bir görüştür. Zira *bürokratizm*. her yerde ve her zaman verimliliği köstekleyen, önlenilmesi gereken mahzurlu bir durumdur. Buna karşılık *bürokrasi*, her kütle cemiyetinin görevsel işleyişi ve varlığının idamesi bakımından elzem bir gelişim merhalesidir. (14).

Esasen WEBER'in belirttiği gibi, tam gelişmiş ve normal işleyen bir bürokrasi, tahrip edilmesi en güç olan sosyal yapıardan biridir. İdarî cihaz bürokrasileşme vetiresine tâbi olduktan sonra, yıkılması hemen hemen imkânsız bir otorite münasebeti kurulmuş demektir. Âmme sektöründe faaliyet gösteren bürokrasilerin bu sarsılmaz mevkileri, herşeyden önce şu sebepten ileri gelmektedir: İdare edilenler mevcut bürokratik mekanizmanın yerine yenisini koyamadıkları gibi, ondan mahrum olarak da yaşayamazlar. Çünkü bu cihaz, meslekî bir öğretim, ihtisas bilgilerine göre yapılmış bir iş bölümü ve münferit görevlerin ahenkli şekilde işleyen sentezine dayanmaktadır.

Bürokratik cihaz durakladığı takdirde, netice bir kaostur. Aynı durum özel sektör için de doğrudur. Kütlelerin gün geçtikçe bürokrasileşen kapitalist işletmelere karşı maddî bakımdan âdeta bir kader bağıllığı beslemeleri, durmadan kuvvetlenen bir temayüldür. Bunların saf dışı çıkarılmaları düşüncesi, bu gün sadece ütöpik bir değer taşır. (15). Halkın su, havagazı, yakıt, elektrik, yol, trafik, haberleşme vesaire gibi hayatî unsurlara karşı duyduğu ihtiyaçların hepsi, ancak büyük çapta teşkilâtla başarılabilmektedir. Nüfus kesafeti çoğaldıkça, teknik ilerleme arttıkça, hayat standardı yükseldikçe, bürokrasilerin tesir alanı genişlemektedir. (16).

Tanınmış Amerikalı âmme idarecilerinden Paul H. APPLEBY'nin dediği gibi, âmmeye karşı hesap verme mükellefiyeti bir yana bırakılırsa, bürokratik teşkilât ve idareler, özel sektörde âmme sektöründen farksız durumdadırlar. (17). Bunları birleştiren belli başlı özellikler şunlardır:

1 — *Verimlilik* bakımından özel ve âmme sektöründe bulunan teşkilâtla benzer idarî görüş ve ölçülere göre iş görmektedirler. İş hayatında başarının ölçüsü en düşük ekonomik masraf karşılığında müteahhit veya müteşebbise en yüksek ekono-

(14) H. SULTAN, *op. cit.* Sh. 39-40

(15) Max WEBER, *op. cit.* Sh. 577-578

(16) T. ESCHENDURG, *op. cit.* Sh. 716-717

mik kazancı sağlamaktır. Bunun gibi devlet hayatında başarının ölçüsü, en düşük sosyal ve ekonomik masraf karşılığında halka en yüksek kazancı temin etmektir.

2 — Özel ve âmme sektörünün her ikisine münhasır ikinci bir benzerlik de, *yapılacak işi önceden hesap ve tahmin* edebilme isteğidir. İdaresi, azamî istihsâli temin ve iç huzura kavuşma gayesi ile sorumlu bulunduğu fabrika veya dairenin hangi masraf karşılığında ne kadar zamanda belli bir miktar mal veya hizmet sağlayabileceğini bilmek ister. (18).

Kısaca özetlediğimiz bu benzerlikler, her iki sektörde bürokrasinin soysuzlaşmış şekli olan *bürokratizmin* de aynı şekilde karşımıza çıkabileceğini teyit etmektedir. Şu halde *bürokratizmi* tesirli bir şekilde yenebilmek için, herşeyden önce bu hastalığın mahiyet ve sebeplerine nüfuz ve ilgili olduğu münasebetlere dair kesin bilgiler elde etme zarureti vardır.

d — Bürokratizmi yenme tedbirleri

Bürokrasinin bu patolojik tezahürlerine karşı *objektif* ve *sübjektif* olmak üzere bir seri tedbir uygulama mümkündür. (19).

A — Sübjektif tedbirler

1 — Mesuliyetin başkasına devredilmesi

Halk, bir memurdan diğerine havale edilerek “*öbür arkadaşlarımı görünüz*” neviden tavsiyelere, muhatap olmaktan hoşlanmaz. Daha ziyade mesuliyeti başkası üzerine atmayan, yetki sahibi memurlarla iş görme arzusundadır.

2 — Sivil kıyafet ve görünüşe önem verilmesi

Ayrıcalıklara sahip bir topluluğun dış alâmeti sayılan üniform en zarurî hallere münhasır olmalı ve asgarî bir hadde indirilmelidir.

3 — Çok taraflı bir eğitimin sağlanması

Bürokratizmi teşvik eden hâdiselerden biri, aşırı derecede gelişmiş bir ihtisaslaşma ve işbölümüdür.

(17) Paul H. APPLEBY, *Big Democracy*, Alfred A. Knopf. New York 1945, Sh. 61

(18) John A. VİEG, *op. cit.* Sh. 56-57

(19) EMGE, *op. cit.* Sh. 75

4 — Halkla münasebetlerin ahenkli bir şekilde geliştirilmesi

İnsanlar, umumiyetle kendilerine nezaketle hitap edilmekten hoşlanırlar. Bu yüzden memurların kendilerine karşı sempatik davranıp, meseleleri ile alâkalanmalarından zevk duyarlar. Neticede memurların vurdum duymaz bir haletle alâkasız veya nezaketsiz davrandıkları hallerde, halk acı acı bürokratik usullerden şikâyet etmektedir.

5 — Bürokratik cihazın yükünün hafifletilmesi

Emeklilik usulleri sebebiyle bir çok değerli meslek sahipleri, olgun bir çağda işlerinden ayrılmaktadırlar. Bunlara “şeref unvanı” karşılığında verilecek bir kısım işler, bazen çok yüklü bulunan idarî mekanizmayı hafifletebilir.

6 — Bürokratik idareyi halkın kontrol etmesi

Memur ve müstahdemlerin “aşağıdan yukarı” ya doğru kontrol edilmesi bürokratizmin giderilmesinde önemli bir rol oynamaktadır. (20)

B — Objektif tedbirler

1 — Kanun vazı veya sorumlu heyetlere düşen vazifeler.

Özel veya âmme sektörlerinde bulunan bürokrasilerin tâbi oldukları kanun, nizamname, talimatname, teşkilât şemaları ve saireyi vücuda getiren *kanun vazı* veya diğer *sorumlu heyetler* aşağıdaki hususlara önemle dikkat etmelidirler:

a — En kestirme yoldan resmî münasebetler kurma gayesiyle *yetki ve sorumlulukların* açık bir şekilde *dağıtılması*

b — Kuru kanun maddelerine veya yazılı kaidelere bağlılık yerine, *takdir hakkının* makul bir ölçüde genişletilmesi.

c — Teknik terimlerle haberleşme alışkanlığı yerine, herkesin *kolaylıkla* kavrayabileceği bir *dilin* kullanılması.

d — Memur ve halkın karşılıklı olarak birbirleriyle daha iyi anlaşabilmeleri için gerekli *psikolojik* şartların araştırılması.

2 — İdarî ıslâhat.

Bürokratik cihaz, ekonomik prensiplere uygun olarak fuzulî makamlardan tecrit edilmeli; tasarruf ise işin teksifi yolundan elde edilmeğe çalışılmalıdır.

3 — Yazışmaların sadeleştirilmesi.

Bir yandan en modern büro makinaları ve fiş sistemlerine baş vurulmalı, öte yandan “tabii” haberleşme kanallarının gelişmesine ön ayak olmalıdır.

4 — Mekân problemlerine önceliğin tanınması

Kışlaya benzer bir işletme tarzı hiçbir zaman idarî bir zurett sayılamaz. *Bürokratizmin* mekân bakımından teşvik eden hususlardan biri, içinden çıkılmaz labirentlerdir. Bunların yerine ikame edilecek derli toplu başka küçük üniteler, bilhassa yer bakımından baş vurulabilecek tedbirlerdir. (21).

Görülüyorki islâh edilmiş bir bürokrasi, doğrudan doğruya teşkilâtlanma problemlerini de içine alan yeni bir bilim dalı olarak âmmeye idaresi ile en yakından ilgilidir. Karl MANNHEİM’in işaret ettiği gibi, eğer *bürokrasi* ve onun soysuzlaşmış şekli olan *bürokratizm*, doğru bir şekilde ele alınırsa, sadece verimliliğin arttırılması gibi gayri şahsî teşkilâtlanma problemleri ile değil, ekip halinde çalışma, gayri şekli otorite meseleleri, soğuk müessese atmosferinin giderilmesi neviden meselelerle de meşgul olmamız gerekmektedir. (22).

(21) EMGE, op. cit. Sh. 74-75; Marshall E. DIMOCK, Âmmeye idaresinin Prensipleri, Siyasal Bilgiler Fakültesi yayımları, 40/22, Çev. Nermiz Abadan, Sh. 137-138

(22) Karl MANNHEİM, op. cit. Sh. 320-321

N E T İ C E

Bürokrasi probleminin en geniş ölçüde âmme idaresinin başlıca konularını ilgilendiren bir teşkilâtlanma ve idare meselesi olduğu artık iyice anlaşılmıştır.

İdarenin bir sanat olduğu ve tabiatın bazı fertlere esrarlı bir şekilde idarecilik kabiliyetini bahşettiği esastan hareket eden eski zihniyet yerini çoktan daha rasyonel fikirlere terk etmiş bulunmaktadır. Bu yeni fikirlere göre, idare kabiliyetini geliştiren esaslar, keşfi mümkün olan prensiplerdir. Bu prensipler, halen milletler, müesseseler, fertler, hattâ milletlerarası topluluklar tarafından kullanılmaktadır. (23)

Modern çağımızın kaçınılmaz tezahürleri arasında yer alan özel ve âmme bürokrasilerinin işleyiş tarzı ile zaafalarını daha iyi anlamağa yardım etmiş olan belli başlı âmme idaresi fikir cereyanlarından biri, ilmî idarecilik (Scientific Management), diğeri *beşerî münasebetler* görüşleri olmuştur. Federich W. TAYLOR, Henri FAYOL ve Harlow S. PERSON tarafından geliştirilen ilmî idarecilik herşeyden önce rasyonel bir verimin elde edilmesi için girişilecek tekni ameliyeleri tesbit etmiştir. (24). Bu düşüncé tarzı *sevki idare* makamında bulunanların gözü ile, teşkilât yapısını ve şekli münasebetleri ele alan *şekli teşkilâtlanma* teorilerine yol açmıştır. Bu teoriler, herhangi bir teşkilâtın içinde vazife alacak olan kimselerin şahsiyetini hesaba katmadan önce, gayri şahsî esasların plânlaştırılması ile meşgul olmaktadırlar.

Rasyonalizasyon esaslarına uygun olarak, askerî teşkilât tipinin özellikleri sayılan komuta birliği, kontrol çevresi, koordinasyon, hiyerarşik silsileye riayet, ihtisasa dayanan iş bölümü vesaireye fazla önem vermiş olan URWICK, GULICK, GAUS, MOONEY gibi âmme idarecileri, bu düşünceleri ile modern bürokratik cihazların rasyonel hüviyetini fazlası ile geliştirmişlerdir.

(23) M. E. DİMOCK, *op. cit.* önsöz

(24) J. A. PFİFFNER, *op. cit.* Sh. 148

Ancak bütün bu teoriler, herhangi bir müessesenin sadece hiyerarşik bir silsile dahilinde dağıtılmış bulunan “*makam*”lardan ibaret olmadığı noktası üzerinde yeter derecede durmamışlardır. İlmî idareciliğin bir diğer adı, mühendislik görüşüdür. Bu görüşün en büyük eksikliği, idarî cihazda yer alan erkek ve kadınları tecrit etmeksizin, bu mekanizmaya tekâsûf, merkeziyetçilik, verim vesaire gibi terimleri uygulamaya kalkışması ve insanın ekonomik varlığını sırf ilmî esaslara mal etmeğe çalışmasıdır. (25)

Nitekim “*beşerî teknoloji*”ye önem veren ALEXANDER LEIGHTON, Mary Parker FOLLET Ordway TEAD ve Elton MAYO gibi düşünürler, bu görüşün eksikliğini “*beşerî münasebetler*” (Human relations) cereyanı ile gidermeğe çalışmışlardır. Onlar, herhangi bir müessesede vazifeli bulunan kimsenin, bir makina gibi hareket etmediğini, aksine ihtiras, ümit, korku nevinden duygularla mücehhez birer beşerî yaratık olduğunu ileri sürmüşlerdir. Böylece teşkilâtın içindeki resmî otorite ile tamamlanmağa çalışılmış ve ekip halinde çalışma sistemi, durumun bünyevî kanuniliğine uygun kollektif karar alma usullerine yol açmıştır.

Kısacası ilk önceleri teşkilâtı sırf mihanikî bir gbzle mütalea eden ve “insanların idaresini, eşyanın idaresi” haline inkilâb ettirmeğe çalışan mühendisler görüşü (Taylorizm), insanların çalışma tarzını psikolojik saiklerle sevkendirmeğe çalışan psikolog ve sosyologların görüşü ile mesut bir seneteze kavuşturulmuştur.

Georges LANGROD haklı olarak belirttiği gibi, âmmeye idaresinin problemleri bugün sadece hukuka üstünlük tanıyan bir görüşle hal edilemez. Fakat idareyi yalnız müsbet ilimler metodları ile islâh etmeğe kalkışmak da, beklenen neticeyi sağlayamaz. İdarî problemlerin en başarılı çözüş yolu, ancak bütün sosyal ilimlerin yardımı ile gerçekleşebilir. Bu konuda ise beşerî cepheye önceliği tanımak zorundayız. (26)

Sadece ana hatları ile hülâsaten tasvire çalıştığımız bu gelişim. *âmmeye idaresinin*, teşkilâtlanma problemleri ile bunların tümünü teşkil eden *bürokrasi* meselelerini aydınlatma bakımından ne kadar önemli bir rol oynadığını göstermektedir.

(25) Dwight WALDO, *The Administrative State*, The Ronald Press Co. New York 1948, Sh. 47-38

(26) Georges LANGROD, *Gouvernement des Hommes ou Administration des Choses*, *La Revue Administrative*, No: 1953

KISIM II
DEVLET BÜROKRASİSİ

DEVLET BÜROKRASİSİNİN ÖZELLİKLERİ

Buraya kadar başta devlet olmak üzere büyük işletme, sendika, siyasî parti, kilise ve menfaat birliklerini sosyolojik bir vakıa olarak ele almış ve bunların hepsinde beliren bürokratik yapının genel mahiyeti ve problemlerini tahlil etmiş bulunuyoruz.

Gerçi özel ve âmme sektörlerinde yer alan müesseselerin hepsi cesamet, yaş, ihtisaslaşma, görevlerin çoğalışı gibi faktörlerin tesiri ile bürokratik bir hüviyete bürünüyorsa da, sırf devlet bürokrasilerine has problemler ve özellikler de mevcuttur. (1). Artık sıra bu özelliklerin incelenmesine gelmiş bulunuyor.

a — Devlet bürokrasilerini diğer bürokrasilerden ayıran unsurlar

Herşeyden önce devlet bürokrasilerini kuruluşu itibariyle diğer bürokrasilerden farklı kılan hususiyetleri belirtelim.

Devlet bürokrasisinin diğer bürokratik müesseselerden ayıran hususlar:

1 — Devlet faaliyetinin şümül, tesir ve gayeleri;

2 — Âmmeye karşı hesap verme mükellefiyeti;

3 — Siyasî karakteri, yani devlet otoritesini temsil etmesi ve kararlaştırılan programları devlet otoritesi yardımı ile gerçekleştirilmesidir. (2).

1 — Devlet faaliyetinin şümül, tesir ve gayeleri

XIX. uncu yüzyılda devletin faaliyetleri esas itibariyle adalet, zabıta, millî savunma görevlerinin ifası ve dış işlerin düzenlemesinden ibaretti. Buna karşılık modern devlet tipinden beklenen faaliyetlerin ölçüsü, eskisine nazaran çok farklıdır. Dev-

(1) Roger GRÉGOIRE ve emsâli müellifler bürokrasi terimini muğlak ve vuzuhsuz buldukları için devlet bürokrasi yerine «Fonction publique âmme personelini sinesinde toplayan teşkilât ve içindeki iş görenler anlamında «devlet bürokrasisi» terimini kullanmakta devam edeceğiz.

(2) Paul APPLEBY, Big Democracy, Alfred A. Knopf 1945, Sh. 6

lete bugün normal faaliyetlerinin dışında kitle halinde işsizliği önlemesi, mültecileri yerleştirmesi, endüstri alanında ahenkli münasebetler idame ettirmesi, harp zararlarını bertaraf etmesi, yüksek dereceli bir sosyal düzenlik sağlaması, sermaye yatırımlarını kontrol etmesi, halk kütlelerine gittikçe yükselen bir hayat standardı sağlaması, vergileme yolu ile servetleri yeniden tevzi etmesi, ilmi ve kültürel araştırmaları desteklemesi gibi çok taraflı ve değişik vazifeler düşmektedir.

Devletten beklenen bu çeşitli yeni hizmetlerin sayısı, az gelişmiş memleketlerde bütübütün kabarmakta; dolayısıyla ekonomik bakımdan henüz kalkınmamış ülkelerde devlet bürokrasisinin sırtına ağır yükler çökmektedir. (3).

Devlet bürokrasisine düşen bu kabarık vazifelerin *şumulü* aynı zamanda tesir derecesini de arttırmaktadır. Büyük kitlelerin toplanmış olduğu sık iskân bölgelerinde ferdin su, ışık ve ısıtma gibi en iptidaî ihtiyaçları dahi karmaşık kollu budaklı cihazlarla sağlanmaktadır. Modern cemiyetlerde olanca çıplaklığı ile karşımıza çıkan bu *asgarî yaşayışı* temin etme külfeti, bürokrasiye sonsuz bir sorumluluk yüklemektedir. (4). Zira ekonomik zaruret ve buhran devirlerinde her ferdin varlığı büyük ölçüde çalışma, ekonomi ve iskân işleri ile meşgul olan resmî makamların lâıkiyle işlemesine, tâbidir. (5)

2 — Devlet bürokrasisinin âmmeye karşı hesap verme mükellefiyeti

Devlet bürokrasisini hiç değilse demokratik ölçülere uygun olarak - farklı kılan diğer bir özellik, âmmeye karşı her zaman *hesap verme* mükellefiyetidir. Bu mecburiyet sadece girişilen faaliyetlerin nihaî semeresi bakımından değil, idarî cihazın almış olduğu her münferit karar için aynı derecede doğrudur. Bu itibarla devlet personeli görevlerini ifâ ederken, tasarruflarını her zaman haklı ve en titiz tenkitlere karşı koyabilecek mahiyette olmasına itina etmelidir. Bu mükellefiyetin tesiri altın-

(3) William ROBSON, Ed. *The Civil Service in Britain and France*, The Hofarth Press London 1956, Sh. 49

(4) Ernst FORSTHOFF, *Allmacht der Verwaltung*, *Wirtschaftszeitung*, 31 Ağustos 1949

(5) Yapılan bir araştırmaya göre, Batı Almanya'da 100 bin nüfuslu Darmstadt şehri sâkinleri günde 8.000, ayda 200.000 çalışma saatini idarî makamlar nezdinde çeşitli talep, şikâyet ve formalite için harcamaktadırlar. Bu hesaba göre bir büyük şehrin her sakini, küçük bir kasaba sakinine nazaran, devlete üç dört defa daha pahalıya mal olmaktadır.

da memurların çoğu, bir işi mükemmelleştirmek gayesiyle icasında bir riziko yüklenmektense, bildikleri yoldan ayrılmamağa tercih ederler. (8).

Böylece şahsî teşebbüse dayanma ve âcil zaruretler karşısında mesuliyeti şahsen yüklenme duygusu zayıflamaktadır. Sorumlu ve demokratik zihniyetli bir bürokrasinin başlıca şartı, her zaman yoklanabilmesidir. Bu itibarla hesap verme mükellefiyeti sebebiyle azalan teşebbüs kudretini, yetki ve sorumlulukları geniş ölçüde devretme, âmme ajanlarını tedricen yeni işlere alıştırmaya neviden âmme idaresi prensipleri ile giderme zarureti baş göstermektedir.

3 — Devlet bürokrasisinin siyasî karakteri

Devlet bürokrasisinin üçüncü özelliği *siyasî* karakteridir. Bu bizi bürokrasi ile devlet otoritesi münasebetlerini, dolayısıyla hâkimiyet tiplerini araştırmağa sevk etmektedir.

Devlet otoritesini sırf sosyolojik bir gerçek olarak inceleyen Max WEBER, bilindiği üzere devlet kudretinin, yani hâkimiyetin geleneksel, karizmatik ve meşru olmak üzere üç ana şeklini tesbit etmiştir. Bunlardan sonuncu izah şekli, modern şartların mahsulü olup bürokratik bir menşeden kaynak almaktadır. Bu hâkimiyet tipinin esası muayyen şekli kaidelere dayanmasından ve hâkimiyeti icra edenleri de bağlamasından ibarettir. Hâkimiyeti ellerinde bulunduranlar muayyen, sınırlı yetkiler dahilinde hükmetmektedirler. Bundan başka itaat kendi şahıslarına karşı değil, hâkimiyeti elinde bulunduran kimselerin temsil etmekte oldukları kanun veya kaidelere karşıdır. (9).

Bununla beraber devlet bürokrasisinin hareketlerine gereken nüfuzu kazandıran siyasî kudret, bürokratik bünyenin başlıca özelliği olan rasyonellik sebebiyle tedricen teknik bir kudret haline inkılâb etmektedir. Modern toplumların teknik gelişim vetiresi, bunların birbirine bağlı olmak (*interdépendence*), ihtisaslaşma ve seyyaliyet şeklindeki temayüllerinin gittikçe arttığını

(8) John A. VİEG, op. cit. Sh. 57

(9) Max WEBER op. cit. Sh. 158, 559; Gaetano MOSCA "Hâkim sınıf" adlı eserinde feodal ve bürokratik karakteri haiz devlet tiplerini tahlil etmektedir. Ona göre bürokratik devlet tipi âmme hizmetlerinin ihtisaslaşması ile devlet kudretini temsilen hareket eden, maaşlı bir personel camiasına dayanmaktadır. C. MOSCA *Die Herrschende Klasse*, Bern 1950, Sh. 76,389

göstermektedir. Bu durum karşısında çeşitli sosyal gruplardan müteşekkil plüralist bir toplumda, devlete düşen vazife, bir yandan daha güç, öte yandan daha mahduttur.

Grup teşkilâtlarının çeşitliği, aralarındaki gerginlik, anlaşmazlık ve rekabeti arttırmaktadır. Devlet ise bunların ortasında siyasî otoritesine dayanarak ancak tâvizli hal çarelerine baş vurabilir. (10) Buna karşılık bu çeşitli grupların taleplerini yerine getirebilmek için, âdeta mihanikî şekilde işleyen bir idarî cihaz lâzımdır. (11).

İşte bu sebeptendir ki bürokratik tekniğin vasıtaları bugün gittikçe daha fazla önem kazanmaktadırlar. O kadar ki Georges BURDEAU'nun isabetle işaret ettiği gibi, bugün devletin kullanmakta olduğu teknik ve usuller, birer vasıta olmaktan çıkıp doğrudan doğruya verilecek karara müessir olmaya başlamışlardır. (12).

Bu problem ekonomik bakımdan az gelişmiş olan memleketlerde büsbütün önem kazanmaktadır. Zira uzun vâdeli ve çok şümüllü plânların hazırlandığı ve devlet eliyle pek çok yeni teşebbüslere girişilen bir ülkede, bütün idarî problemlerin mihrak noktası bazı hallerde aşırı derecede kullanılan siyasî otorite üzerinde değil bu meseleleri müsbet bir sonuca uaştırmağa muktedir, teknik bilgilerle mücehhez âmme personelinin varlığında toplamaktadır.

Öyle olmakla beraber esas mesele siyasî kudretin büsbütün silinmesi değil, devletin idari cihazına nüfuz eden bürokratik usul ve tekniklerin, bu siyasî otorite ile bağdaşma tarzıdır. (13).

• b — Devlet bürokrasileri karşısında hürriyet ve eşitlik hakları

İdare alanında uygulanan yeni teknik ile usullerin en büyük hususiyeti sonsuz bir dinamizm taşımalarıdır. Bunlar kolaylıkla birer vasıta olmaktan çıkıp, bizzatihî bir gaye haline gelebilirler. Bu gelişim karşısında vatandaşın en kutsal varlığı olan *âmme hürriyetleri*, değişik bir mâna kazanmaktadırlar.

(10) R.M. MCİVER, *op. cit.* Sh. 278-282

(11) Alfred von MARTİN, *Gesellschaft und Staat in Handbuch für Sozialkunde*, Hrgb. A. Wittman, Duncker und Humbolde, A. III, Sh. 8

(12) Georges BURDEAU, *Traité de Science Politique*, Cilt VIII Paris 1957, Sh. 448

(13) G. BURDEAU, *op. cit.* Sh. 449

İmtiyazlar devri çoktan mazinin malı olmuştur, onun yerini eşit fırsatlar devri almaktadır. Düne kadar hukuk devleti ananevi âmme hürriyetleri telâkkisi ile yetiniyordu. Vatandaşlara tanınan âmme hürriyetleri, mahiyet itibariyle menfi olup icra kuvvetinin istibdadından ve keyfî tevkif ve hapis cezası ile temsilsiz vergilemeden âzadelik mânasına geliyordu. Oysaki bugün devletin âmme hizmetleri kanalı ile müsbet hürriyetler elde etmek dâvasındayız. Bu müsbet hürriyetlerin başında her erkek ve kadına kabiliyetlerini azamî ölçüde geliştirme fırsatının tanınması, medeniyetimizin kültür mirasından eşit ölçüde faydalanmak imkânının hazırlanması, doğuş veya servet durumu gözetilmeksizin sosyal kademelerde yükselebilmek imkânı ve asgarî bir hayat standardı gelmektedir.

Arzulanan bu müsbet âmme hürriyetlerinin gerçekleştirilmesi, sadece belli bir devlet programının ithaline bağlı değildir. Ferdin hürriyetleri umumiyetle biri dış, diğeri iç olmak üzere iki ağır tehdid altında bulunmaktadır.

Son üç yüzyılda milletlerarası alanda cereyan eden harpler birbirini kovalamıştır. Bunlardan bir kısmı savunma harpleri olmuştur, diğeri bir kısmı ise siyasî iktidar hırsını tatmin sadedinde girişilen fetih hareketleri veya hasmın ekonomik zararından faydalanma gayesiyle girişilen ticaret savaşları olmuştur. (14). Bunun neticesinde bugünkü dünyamız biri Atlantik Camiası, diğeri Avrupa ve Asya kıtalarını içine alan bir karalar sistemi halinde ikiye bölünmüş bulunmaktadır.

Öte yandan devletin artan vazifeleri devamlı surette yeni sahalar yayılmakta ve devlet böylece ferdin mülkü, malı, hattâ şahsı üzerinde gittikçe artan bir nüfuz tesis etmektedir.

Normal şartlar hüküm sürdükçe, ferdî hürriyetinin kanunî tahditleri sınırlı ve önceden tahmin edilebilecek mahiyettedir. Yukarıda belirtilen dışarıdan ve içeriden gelen tehditler ise Olağanüstü şartlar yaratmışlardır. Bu şartlar sbebiyle tahditler sonsuza kadar çıkarılmıştır. (15).

Bu durum karşısında âmme hizmetlerinin anayasa tarafından sağlanması, yeter bir teminat teşkil etmemektedir. Zira as-

(14) Serge MAIWALD, Freiheit und Gleichheit in der modernen Industrie Gesellschaft, Archiv für Rechts und Sozialphilophie, 1954-55 Sh. 184-184

(15) Serge MAIWALD, op. cit. Sh. 186-187

garî yaşayış şartlarının temini için kullanılan vasıtalar, - âmme hürriyetlerine dokunmamakla beraber ferdi, bürokrasiye mutlak surette tâbi kılmaktadır. Şu halde modern toplumda âmme hürriyetlerinin gerçek muteberliği her şeyden önce devlet bürokrasisinin iç tutumunu tâyin eden siyasî geleneklerle hâkim olan atmosfere bağlıdır.

Bürokrasi ve âmme hürriyetleri münasebeti, bitmez tükenmez bir polemğin konusu olmakta devam etmektedir. Bütün tartışmalar hürriyetlerin sonsuz methiyesi, bürokrasinin ithamı ve devlet faaliyetinin azalması neticesinde hürriyetlerin genişlemesi mihrakında toplanmaktadır. Gerçek halde devlet bürokrasisinden beklenenler şunlardır:

1 — Kanuna uygun idare prensibine riayet etmesi;

2 — Hukuk devleti esasları ile kabili telif bir âmme hizmetleri zihniyetinin kökleşmesi;

3 — Âmme hürriyetlerini müdafaa etmesi. (16).

Görülüyorki devleti bürokrasisinin ideale yakın şekilde işlemesi, herşeyden önce hürriyet fikirlerinin bürokratik âlemde derin kökler salmış olmasına bağlıdır. Bir bakıma ferdî hürriyetler, devlet bürokrasisinin yarattığı örneklerle şekillenmektedir.

Modern anayasa devletinde bürokrasi sadece âmme düzeni fikrine değil, müsbet bir kıymet hükmü olan hürriyetler düşüncesine de aynı ölçüde tâbidir. Zayıf bir devlet bürokrasisi, şahsî menfaatlerin sakıncasız takibine ve halkın başsız bir kütleye inkilâbına müncer olmaktadır. Bu itibarla devlet bürokrasisi ve hürriyetler münasebeti, demokratik esaslara göre düzenlenmiş bir devletde bürokrasi'nin mâkul ve frenlenmiş kudretine göre şekil almaktadır.

Anayasanın ikinci temel prensibi sayılan *eşitlik* de buna benzer bir tahavvül geçirmiştir. Modern endüstri toplumunda her yaşayan insan sırf varlığı ile mevcut ihtiyaçları karşılama alanında bir görev ifa etmektedir. Bu bakımdan bütün insanlar görevsel eşit bir değer taşırlar. Beşerî varlığın idamesi ise ancak mevcut kolektif vetirelerin birine görevsel şekilde iştirâk

(16) Fritz Morstein MARX, Freiheit und Bürokratie Archiv für Rechts und Sozialphilosophie 1956 Sayı 351

suretiyle mümkündür. Bu yeni durum liberal devrin anayasa sistemine göre fertlerin kanun önündeki eşitlik durumunda derin bir değişiklik yaratmıştır. Halen önemli olan mesele fertlerin, başarmakla mükellef oldukları görev bakımından eşit kılmasıdır. (17) Böylece eskiden bütün fertleri kanun huzurunda eşit olarak ilân eden hukukî statünün yerine, özel görevlerin farklılığı ve çeşitliliğine rağmen bunların herkese açık olması prensibi almıştır.

Bu köklü değişimler devlet bürokrasisinin bünyesi üzerinde çok derin izler bırakmışlardır. Tedricî bir gelişim vetiresinin hürriyet ve eşitlik mefhumlarında yaratmış olduğu bu derin mânâ değişiklikleri, modern devlet tipinde gün geçtikçe önemi artan yeni idarî teknik ve usullerle birlikte, idareciler sınıfına, yani devlet bürokrasisi temsilcilerine daha fazla nüfuz kazandırmıştır. Hele bölge veya millet çapındaki planlama hareketlerini, determinist bir tavihî materyalizme dayatan siyasî kanaat veya sadece sosyal zaruretler sebebiyle benimseyen memleketler, Demir perde gerisindeki ülkeler veya Hindistan gibi BURNHAM'ın iddiasına uygun olarak, idarî bir teknokrasisinin siyasî otoriteyi ele geçirip geçirmediği meselesi ile yakından ilgilenme zorundadırlar. Bununla beraber devlet bürokrasisinin gün geçtikçe ağır basan rolü, kendini halen aynı ölçüde demokratik memleketlerde de hissettirmektedir.

Modern devlet bürokrasisinin iki önemli hususiyeti vardır:

1 — Modern devlet bürokrasisini temayüz ettiren husus, teknik maharetler sebebiyle idarî cihaza tanınan muhtariyettir. Bu maharetler yüksek kademeli idarecileri bir bakıma elzem bir hale getirdiklerinden, modern devlet bürokrasisinin idarî maharetler alanında bir tekele sahip olduğu söylenebilir.

2 — Modern devlet bürokrasisine mukavemet etmek, teknik bakımdan hemen hemen imkânsız bir hale gelmiştir. Bu itibarla modern devlet bürokrasisi aynı zamanda bir kudret tekeline de sahiptir. (18).

(17) Serge MAIWALD, *op. cit.* Sh. 192-193

(18) Reinhard BENDIX, *Bureaucracy and the Problem of Power*, In *Reader in Bureaucracy*, Ed. By R. K. MERTON, A. P. GRAY, B. HOCKEY. H. C. SELVIN. The Free Press, Glencoe, 1952, Sh. 118

Devlet bürokrasisinin erişmiş olduğu bu eşsiz mevkii, iki ciddi tehlikeye yol açmaktadır. Bunlardan birincisi, devlet bürokrasisi namına hareket edenlerin, kendilerine emanet edilen yetkileri kötüye kullanıp, şahsî maksatlarının gerçekleştirilmesine tahsis etmeleridir. İkincisi ekonomik menfaat birlikleri, siyasî partiler ve tazyik gruplarının devlet bürokrasisi üzerinde aşırı bir nüfuz tesis edip, bunları kendi menfaatleri uğruna çalıştırmalarıdır. Bu durum bilhassa kuvvetli siyasî partilerin iktidarı ele almaları halinde müşahade edilmektedir. Böylece devlet bürokrasisini tehdit eden tehlike, kısmen bizatihi bürokrasinin içinden, kısmen de devlet bürokrasisinin dışında bulunan teşkilâtlı gruplardan gelmektedir.

BAHİS : II

DEVLET BÜROKRASİSİ VE YASAMA ORGANI

Kara Avrupa'sı ve Anglosakson idare hukukçuları ile siyasî bilimciler yirminci yüzyılın başlangıcına kadar bir yandan yasama, yürütme ve yargı yetkileri olmak üzere siyasî kuvvetler tefrikine, öte yandan siyaset ile devlet idaresi alanları arasında daimî bir ikiliğin hüküm sürdüğü tezine sıkı sıkıya sadık kalmışlardır. Onlara göre yasama organı tarafından geçirilen kanunlar yürütme ve yargı organlarını âmme işlerini düzenlemek üzere yetkili kılmakta, idarî cihaz başka bir deyimle devlet bürokrasisi ise sadece verilen emirleri yerine getirmekle mükellef tutulmaktadır. Ancak amprik araştırma metotları sosyal ilimler alanında nüfuz kazandıkça, rasyonel köklerden mülhem olan bu mantık şemasının siyasî ekonomik ve sosyal gerçeklere uymadığı çok geçmeden anlaşılmıştır. İdare pek alâ siyasî kararlar alır, mevzuatın hazırlanıp geçirilmesine ön ayak olur, tazyik grupları ile iş birliği eder, hattâ bazen bizzat bir tazyik grubu gibi hareket eder. Gerçekten modern hükûmet sistemlerinde idarî teşekküller yasama vetiresine faal olarak katılmaktadırlar. İdarî teşekküller bu müşterek faaliyetleri sırasında yeni kanunlar hazırlamakta, eskilerini tâdil etmektedirler.

Bu gelişimin ışığı altında idareye bağımsız bir kuvvet gözü ile bakmakta daha büyük bir isabet vardır. Devlet mekanizmasına dışardan tesir eden *hukuk dışı*, dördüncü kuvvet sayılan *basının* yanı başında, modern plüralist toplumlarda bağımsız bir *iç kuvvet* olarak *devlet bürokrasisi* de yer almaktadır.

Devlet faaliyetleri sahasında meydana gelen bu kuvvet kaymasını yaratan başlıca sebepler:

1 — Hukuk tekniğinde cereyan eden devrim

2 — Yasama faaliyetini tesir eden âmiller: *Devlet bürokrasisi*, *teşrii komisyonlar* ve *tazyik gruplarıdır*.

1 — Hukuk tekniği alanındaki devrimi hazırlayan fkrî cereyan

XIX. cu yüzyılda hukuk ilmi sahasında en derin iz bırakan fikir cereyanı «*hukukî pozitivizm*» olmuştur. Hukukî pozitivizm bu devirde hukukçuları faraziyelerden koparıp, realiteye yaklaştıran büyük bir ilerleme olarak kutlanmıştır.

1948 de H. von KIRCHMANN «*Hukuk ilminin değersizliği*» başlıklı bir yazısında kanun koyucunun üç düzeltici kelimesi ile koskoca kütüphanelerin bir kâğıt yığını haline gelmekte olduğunu kaydetmişti. (1)

Bununla beraber geçen yüzyılda kanun hazırlama metod ve temposu hukuk ilmi ile hemanhenk gidiyordu. Alman Medenî Kanun (BGB) ile İsviçre Medenî Kanununun hazırlanış tarzları bunun en açık örnekleridir.

Ancak parlamenter rejimin yayılması ile kanunları hazırlama alanında dikkate değer bir değişim olmuştur. Gayri şahsî, objektif ve mücerret şekilde ifade edilebilen kanun, çeşitli siyasî partilerin çekişmeleri sebebiyle her türlü tecanüsten uzak iç politika alanında tek makûl tâvizli hal çaresi olarak belirtmişti. Carl SCHMİTT'in ifadesi ile, siyasî partilerin tenakuzlarından temizlenmiş «*norm*», siyasî birliğin objektif aklı haline gelmiştir. (2). Bunun neticesinde şöyle bir tenakuz ortaya çıkmıştır: Kanun, kanun koyuculardan daha basiretlidir Norm ile bu normu hazırlayanlar arasında daima mevcut olan ayrılık geniş ölçüde yorumlara yol açmakta, hattâ tâdilleri teşvik etmektedir. Böylece kanun koyucunun hukuk ilmi müntesipleri ile olan işbirliği yerine, muhtelif siyasî partileri anlaşmaları durumu geçmektedir.

Yirminci yüzyılda kanun hazırlama faaliyetinde ikinci bir safhanın başlamakta olduğu görülmektedir. Harp ve harp sonrası, seferberlik ve terhis, ihtilâl ve diktatörlük, enflasyon ve deflasyon gibi arka arkaya zuhur eden siyasî ekonomik ve sosyal durumlar kanun hazırlama usullerinin süratini artırdıkları gibi, yasama vetiresinin kısılmasına ve hukuk ilminin iştirâk payının küçülmesine sebep oldular. Bunun neticesinde nizamnameler, kanunların yerine geçmeğe başlamışlardır.

(1) Herman von KIRCHMANN, *İlim olmak bakımından hukukun değersizliği*, Çev: Coşkun ÜÇÜK. Ankara Hukuk Fakültesi Dergisi Cilt: VI, Sayı: 1 Sh. 181, 213

(23) Carl SCHMİTT, *Die Lage der europäischen Rechtswissenschaft*, Tübingen 1949, Intern. Üniv. Verlag, Sh. 14-17

Bu temayülü teşvik eden âmillerin başında:

1 — Hemen her memlekette yasama organına düşen iş yükü, bunları başarmak için gerekli olan zamanda çok fazladır. Çaresiz bir eleme yapmak zarureti belirlemektedir. Eğer bir yasama organı her teşrii tasarrufu en ince teferruatına kadar işlemeğe kalkışsa, her gün 24 saat oturum yapması dahi bu iş için kâfi gemezdi. (3).

2 — Harp ve ekonomik buhranlar da icra kuvvetinin tanzim yetkilerini arttırmaktadır. İztirar halleri, ağır işleyen bir parlamentonun başaramıyacağı süratli bir icraat tarzını gerektirmektedir. (4).

3 — Modern mudil hayat geniş ölçüde teknik ihtisas bilgilerine dayanan karmaşık kaidelere ihtiyaç göstermektedir. Bu ihtisas bilgilerine hâkimiyet umumiyetle her milletvekilinden beklenemez. Bu yüzden yasama organları ekseri halde bir çerçeve kanunu çıkarmakla yetinip, teferruatlı muhtevanın tamamlanmasını devlet bürokrasisine terk etmektedirler. (5).

4 — Yeni durumların süratle meydana gelişi, meselâ dış memleketlere karşı âniden uygulanması gereken bir ekonomik tedbir, muayyen ölçüde idareye esneklik verilmesini, daha doğrusu idarî takdir hakkının genişletilmesini gerektirmektedir.

5 — Nihayet yasama organları umumiyetle kanun hazırlama işi ile uzun boylu meşgul olacakları yerde, büyük siyasî meseleleri ele almayı tercih etmektedirler. Böylece kuvvetler ayrılığı prensibi yerine, tatbikatda fiilen bürokrasinin sinesinde bir kuvvetler teksifi vuku bulmaktadır.

Bu çeşitli âmillerin tesiri ile hukuk tekniği alanında meydana gelen bu devrim son derece önemli birkaç hukukî gelişme yol açmaktadır.

Kanunun bünyesinde vücuda gelen bu değişikliğin önemini kavrayan Alman hukukçularından BİNDİNG, kanunun en büyük rakibi olan nizamname (decret) ile mücadele etmek gerektiğini ilk defa olarak ileri sürmüştü.

(3) Herman FİNER, *Theory and Practice of Modern Government*, Henry Holt and Co. New York 1949 Sh. 523

(4) Georg JELLİNEK, *Gesetz und Verordnung*, Tübingen 1919, Sh. 333, 379, 382

(5) Ludwig von MİSES, *op. cit.* Sh. 7

H. von KIRCHMANN'ın hemen hemen yüz yıl önce söylemiş olduğu bu yoldaki kehaneti her türlü tasavvurun üstünde gerçekleşti. Kanun koymak mekanizması temposunu olağanüstü bir şekilde hızlandırdı, dolayısıyla hukuk ilmi pozitif kanuna aslâ yetişemez oldu. Başka bir deyimle hukukçu profesörler tarafından kaleme alınan ilmi ve sistematik şerhlerin yerini, bakanlıklarda tabiat sırasında tecrübe sahibi olan bürokratların pratik kanun rehberleri aldı.

Nizamnamenin «*motorize kanun*» olduğu söylenmişti. Gerçek halde nizamname usulü ile basitleştirme ve hızlandırma gayretlerinin zirvesine ulaşılmadı. Devletin geniş ölçüde millî piyasa hareketlerini düzenlemeğe kalkışması ve ekonomi alanında devletçilik prensibini uygulaması, yeni hukukî teşebbüslere yol açtı. Böylece «*nizamname*» nin hâkimiyetinden sonra *kararname* mefhumu belirdi. Kararname kanun koyma faaliyetinin en elâstikî şeklidir ve hazırlanışındaki süratle, ilân tarzındaki sadelik bakımından nizamnameyi de fersah fersah geçmektedir.

Eğer nizamnameyi «*motorize kanun*» olarak vasıflandırırıyorsak, kararnameye «*motorize nizamname*» adını vermek gerekir. Böylece kanun bir plânlama vasıtası, idarî tasarruf ise bir sevki idare tasarrufu haline gelmektedir. (6).

a — Tevkil edilen yasama faaliyeti (delegated legislation)

Yasama organının kanun hazırlama işinin bir kısmını icra kuvvetine, dolayısıyla idarî teşkilâta devretmesi, devlet bürokrasisine, bilhassa bakanlıklar çapındaki bürokrasiye bir bir arkasına yeni kilit mevkiiler elde etmeğe yardım etmiştir. (7). Gerçekten idarenin merkez teşkilâtının üst kademelerinde yer alan bu tabaka, el altında bulundurduğu dosyalar, istatistikler ve yardımcı malzeme sebebiyle belli ihtisas konularına taallûk eden kanun tasarılarını en ehliyetle hazırlamak imkânına sahiptirler. Ancak bakanlıklar bürokrasisinde hâkim olan hukukî zihniyet tesiri ile ilgili kanun tasarılarında geleneksel temayül ağır basmaktadır. (8).

(6) Carl SCHMITT, op cit. Sh. 20-21

(7) Fr. DESSAUER, Recht, Richertum und Ministerial - Bürokratie, Mannheim 1928, Sh. 92

(8) Arnold GEHLEN, Bürokratisierung, Kölner Zeitschrift für Soziologie, 3. Jhrg. 1950-1951 Sh. 202

Esasen bakanlıklar bürokrasisi asıl demokrasi problemleri ile ilgileneceği yerde her zaman siyasî dâvaları idarî meseleler haline irca etmeği ve kanunları bir nevi «*hukukî logaritma cetveller*» haline getirmeği tercih etmektedir. Yasama organından zaruretler veya baskı yolu ile koparılan bu yetkiler, böylece kolaylıkla sadece teknik randımanı yüksek, hiyerarşik bir otoriter devlet tipinin gelişmesine yol açmaktadır. (9). Esasen Max WEBER'in belirttiği üzere, bütün bürokrasiler imkân nisbetinde bilgi ve faaliyetlerini âleniyete vurmaktan çekinirler. (10).

Bu problem bilhassa devlet bürokrasisi alanında hayatî bir önem kazanmaktadır. Zira bir bakıma parlâmentonun «*hikmeti vücudu*» âmme siyasetini gerçekleştiren organ olarak bürokrasinin murakabesidir. Modern temsili sistemde parlâmento, devlet otoritesini fiilen kullanan bürokrasinin en kudretli hasmıdır. Parlâmento bu alandaki nüfuzunu en açık bir şekilde bütçe konuşmalarında göstermektedir. (11) Bu itibarla yasama organı, yetkilerinin bir kısmını devrederken, nihaî murakabe hakkını elden bırakmamalıdır. Nitekim demokratik parlamanter rejimin başlıca örneği sayılan İngiltere'de Avam Kamarası bu hakkını titizlikle korumaktadır.

Bürokratik idare devleti tipine doğru giden bu gelişim aynı zamanda anayasalarda yapılan değişikliklerle de teşvik edilmiştir. (12). Eskiden «*ebedî ve değişmez anayasa*» lara inanılıyordu. Oysaki yirminci yüzyılın başında âmme hayatının «*dinamizm*» i anayasalara da sirayet etmiş ve onları sosyal hayatın değişen şartlarına intibak ettirmeğe başlamıştır. Bunun neticesinde anayasaları tâdil teorileri ortaya çıkmaya başlamıştır. (13).

Bu teoriler hukukun dinamik hüviyetinden hareketle normları zamanın şartlarına intibak ettirmeğe yaramışlardır. Bu görüş kısmen devlet organlarının hukuka bağılılıklarını gevşetme gayesini güttüğü cihetle devlet bürokrasisine daha geniş bir ha-

(9) Karl Dietrich BRACHER, *Die Auflösung der Weimarer Republik*, Institut für Politische Wissenschaft â. V. Berlin, Verlag Franz Vahlen, Sh. 185

(10) Max WEBER, *op. cit.* Sh. 580

(11) H. SULTAN, *op. cit.* Sh. 31

(12) W. KAGİ, *Die Verfassung als rechtliche Grundordnung des Staates*, Zürich, Sh. 1, 70

(13) Gerhar LEİBHOLZ, *Die Verfassungsdurchbrechung Archiv für Öffentliches Recht*, N. F. Ed. 22, Sh. 1; Carl SCHMITT, *Verfassungslehre*, München 1928, Sh. 99

reket serbestisi sağlamış oldu. Âmme hürriyetleri telâkkisinin sağlam temellere dayandığı Anglosakson memleketlerinde, bu temayül devlet bürokrasisini kuvvetlendirmekle beraber, muayyen bir ölçüyü aşmamıştır. Buna karşılık Nazi Almanya'sında bu gelişim, hiçbir hukukî mükellefiyet tanımayan ve çıplak kuvvete istinad eden totaliter devlet tipini ortaya çıkarmıştır.

Bu inkişafı besleyen diğer bir teori de âmme sahasındaki «*iztirar hukuku*» olmuştur. Buna göre devlet bürokrasisi, «olağanüstü yetki»lerin taşıyıcısı haline gelmektedir. (14). Esasen devlet bürokrasisi oldum olası «*zaruret hali*» mehfumunu genişletmeğe ve olağanüstü şartların vukuu halinde kendisine tanıyan yetkileri şümullendirmeye taraftar olmuştur. Zira bürokrasi yasama organından talimat alacağı yerde, hareket tarzına rehberlik edecek olan normları bizzat tâyin etmeği tercih etmektedir.

Nihayet «*âmmenin güvenliği ve düzenini*» korumak gayesiyle genişletilen idarî takdir hakkı kezalik devlet bürokrasisinin nüfuzunu arttıran bir kaynak olmuştur. Devlet bürokrasisi bu sayede belli ve önceden tesbit edilmiş hukukî kaidelere riayet etme mükellefiyeti yerine serbest bir hareket sahası kazanmaktadır. (15).

Bütün bu olaylar âmme hürriyetleri üzerinde yeter ölçüde titizlikle durulmadığı takdirde totaliter diktatörlüğe yol açan belli başlı hukuk teknikleridir. Gerçekten bomboş, meşru bir teknisizm tehlikesi hiçbir zaman motorize edilmiş nizamname ve kararname devrinde olduğu kadar büyük olmamıştır.

b — İcranın tanzim yetkisinin muhtelif memleketlerdeki tâtbiyatı

İNGİLTERE Yasama ve yürütme organlarının en sıkı şekilde işbirliği yaptıkları İngiltere'de XIX. cu yüzyılın sonuna doğru devlet kudretinin mihrak noktası gittikçe icra kuvveti, yani devlet bürokrasisine kaymış bulunmaktadır. İngiltere'de icra kuvveti tarafından hazırlanan kanun tasarıları (Government's Bill), son zamanlarda % 90 nisbetini bulmuştur. Esasen 1939 Eylül tarihinden 1948 Ekim ayına kadar parlâmentonun kanun teklif hakkı Büyük Britanya'da ilga edilmişti.

(14) W. KÂĞI, op. cit. Sh. 16, 99

(15) F. A. HAYEK, Der Weg zur Knechtschaft, Zürich Erlenbach, Rentsch Verlag 1945, Sh. 108

Türkçe tercümesi: Esaret Yolu, Çev. Turhan Feyzioğlu, Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi 1947, No. 3-4 1948, No. 1-2, 3-4

Tevkil edilen yasama faaliyeti Büyük Britanya'da kralî, dolayısıyla kabineyi harp için lüzumlu tedbirleri almağa mezun kılan kanun ile başlamaktadır. (Defence of the Realm Act, 818/1914) Bunu 1920 de icra kuvvetini iztirar haline dayanarak yiyecek maddeleri, su, yakıt, enerji ve umumî taşıt vasıtalarını âmmenin menfaati namına dağıtmağa veya düzenlemeğe mezun kılan kralî emir takip etmiştir. (Proclamation of Emergency) 1929 da başbakan BALDWIN, Avam Kamarasında 1925-28 yılları arasında senede ortalama 50-60 kanunun geçirilmiş, buna karşılık 1400 - 1600 nizamname ve kararnamenin ihdas edilmiş olduğunu beyan etmişti. (16)

Mevcut statüye göre icra kuvveti tarafından hazırlanan nizamname ve kararnamelerin bir kısmı tasdik sadedinde parlâmentoya sunulmalıdır. Diğer bir kısmı kırk gün zarfında ilgili nizamname veya kararnameyi iptal eden bir itiraza konu olabilirler. Üçüncü bir kısım parlâmentoya bilgi edinilmek üzere sunulur; nihayet tâli önemde olanlar parlâmentoya gönderilmeden yürürlüğe girerler. (17).

Parlâmentonun bu açık murakabe hakkı İngiltere'yi kesin bir şekilde Birleşik Amerika, Fransa ve Weimar Almanya'sından ayırmaktadır. (18).

Böyle olmakla beraber idarenin gittikçe genişleyen yetkileri birçok hukukçu ve müşahidi doğrudan doğruya bir *kuvvet kayması* ile karşı karşıya bulundukları iddiasına doğru götürmüştü. (19). Yasama faaliyetlerinin bir kısmının tâli durumda bulunan idarî kademelere devri halk efkârında şiddetli bir mukavemete yol açmıştır. Bazı tenkitçilere göre millî hâkimiyet, idare organlarına ve bilhassa meslekten yetişme bürokratlara geçmiştir. Bu görüş, devletin genişleyen görevleri serbest ekono-

(15) André BERTRAND, *Les Techniques du Travail Gouvernemental dans L'État Moderne* Bruxelles I. I. S. A. 1954, Sh. 56-57

(16) H. TRIPEL, *Delegation und Mandat im Öffentlichen Recht* Stuttgart 1942, Sh. 119; ZÖLLNER, *Aufstieg der Englischen Exekutive*, Berlin 1936, Sh. 33

(17) London TIMES, 16 Mayıs 1944; 1890 yılında 168 nizamname ve kararname kabul edilmişti. Bu sayı 1913 de 444 e; 1937 de 1500 e, 1945 de 1706 ve 1952 de 1189 a baliğ olmuştur. H. FİNER, *op. cit.* Sh. 523

(18) H. FİNER, *op. cit.* Sh. 524

(19) Bu konuda bilhassa Lord HEWARD'ın «The New Despotism» London 1929 adlı eseri zikre değer.

miye haksız bir müdahale teşkil ediyor kanaatinde bulunanlar tarafından kuvvetle paylaşıyordu. (20).

Bu konuda Lord HEWARD'ın malûm eserinin telkini neticesinde geniş halk kütlelerinin bu alandaki endişelerini gidermek gayesiyle, 1932 yılında DONOUGHMORE komisyonu kurulmuştu. Bunun 1944 de ikinci dünya harbi sırasında icra kuvvetine tanınan yeni yetkileri incelemekle mükellef olan 11 kişilik özel bir komisyon daha takip etti. (Select Committee on Statutory Rules and Orders).

Sonuncu komisyon, a — Âmmе gelirlerine yeni külfetler yükleyen, b — Herhangi bir bakanlık veya mahallî idareden hizmet veya tediye talep eden c — Mahkemeye başvurma hakkını kapatan, d — Haksız bir gecikme sebebiyle ilân edilmemiş idarî tedbirler üzerine Avam Kamarasının dikkatini çekmekle mükelleftir. (21).

İngiltere halkı, komisyonun parlâmentoya gelen iş hacminin büyüklüğü sebebiyle ancak mahdut ölçüde bir kontrol yapabileceğini kabul etmektedir. İcra kuvvetinin aşırı derece mura-kabe edilmesi, zayıflamasını intaç edebileceği için, bütün gayretler devlet bürokrasisinin büsbütün başboş bırakılmamasıdır.

FRANSA. Birinci Dünya harbi sırasında icra kuvvetine daha geniş ölçüde tanınan tanzim yetkisi, başlangıçta İngiltere ve Birleşik Amerika'ya nisbetle daha mahdut bir alana münhasır kalmıştı. Fakat harp sonrası devrinin siyasî ve ekonomik buhranları bu sahayı süratle genişletmişlerdir. 1935 yılında LAVAL 584 kararname (décret-loi) isdar etmişti. Bunlardan 357 si kararname çıkarma yetkisinin verildiği gün yürürlüğe girmişti. (22) Mareşal PETAIN'ın icraati ise hemen hemen münhasıran kararnamelere dayanıyordu.

(20) Reinhold ARİS, Das Problem der Delegierten Gesetzgebung im modernen Englischen Verfassungsrecht, **Deutsches Verwaltungsbaltt** 1954, Sh. 757

(21) John A. VİEG, *op. cit.* Sh. 69.

Bu komisyon kuruluş tarihinden 1953 yılına kadar idarenin çıkartmış olduğu 7.000 ek kanunu gözden geçirmiş ve 93 halde Avam Kamarasına bir rapor sunmağı lüzumlu görmüştür;

R. ARİS, *op. cit.* Sh. 762-763

(22) H. REİCHE, **Autoritäre Staatsgestaltung in der französischen Demokratie.** S. 52 - 58

1946 Fransız anayasasının 13 cü maddesi hukukçulardan bir kısmı tarafında kararname çıkartmağı yasak eden bir hüküm olarak yorumlanmış, diğer bir kısmı ise aksi fikri savunmuşlardır. (23) Fransız Devlet Şûrasının bu konuda vermiş olduğu mütalea gayet ihtiyatlıdır. Bu mütaleaya göre 1946 Fransız anayasası hiç şüphesiz üçüncü cumhuriyetde yapıldığı gibi kanun meşamesinde kararname çıkartmağı yasak etmektedir. Bununla beraber Şûra, parlâmentonun «yasama organının bazı yetkilerini tanzim edici organın yetkilerine» katabileceği kanaatindedir. Buna göre yürürlükte olan kanunlar, kararnameler yolu ile kısaltılıp değiştirilebilir. Kısacası kararname ile kanunî tasarruflarda bulunma fikrî mahkûm edilmekte, fakat tanzim yolu ile yasama faaliyetine girişme yetkisi muhafaza edilmektedir. (24)

De GAULLE Fransa'sının yeni anayasasının 38 ci maddesine göre icra organı programının yürütülmesi için mahdud müddetle normal olarak kanuna konu teşkil eden tedbirlerin hükûmet kararnameleri ile yapılması müşadesini parlâmentodan isteyebilir. Beşinci cumhuriyetin 37 ci maddesi ise teşrii tevkil taşıyan tanzimî tasarruflar üzerinde anayasa konseyinin murakabe yetkisinin sınırlarını tesbit etmektedir. (25)

Doktrin sahasında yasama faaliyetinin tevkili klâsik Fransız anayasa anlayışına tamamen aykırı düşmektedir. Bununla beraber DUGUIT ve ROLLAND. icranın tanzim yetkisini hangi saha ve konularda kullanılacağını tasrih şartı ile anayasaya uygun olacağını eskiden beri savunmuşlardır. Bu anlayışa uygun olarak kararnamelere aşağı yukarı bir kanun mahiyeti atfeden René CAPITANT. «Hükmetmek, teşrii tasarrufta bulunmaktadır» formülünü ortaya atmıştır.

(23) 1946 Fransız anayasasının 13 cü maddesini bir yasak anlamında yorumlayan müellifler için bakınız: J. LAFERRIERE, *Manuel de Droit Constitutionnel*, 2. ed. Editions Domat Montchrestien, Paris 1947. S. 1000; G. VEDEL, *op. cit.* S. 500, WALINE, *Traité de Droit Administratif*, Paris 1957, Editions Sirey, S. 35. Bu maddeyi aksine yorumlayanlar arasında da LABAUDERE, *Des pleins pouvoirs aux décrets lois*, S. 35; J. SOUBEYROL, *Les décrets sous la quatrième république*. Thèse Bordeaux 1955, bulunmaktadır.

(24) Yeni Fransız anayasası, Çev. Mr. Bülent DAVER. Türkiye ve Orta-doğu Âmine İdare Enstitüsü yayını No. A/25-T. Ankara 1959, S. 18-19

(25) G. BURDEAU, *op. cit.* S. 426. Ayrıca bakınız Avis du Conseil d'Etat. 6/2/1953 *Revue du Droit Public*. S. 170

Bu konudaki tartışmalar bugün de olanca canlılığı ile devam etmektedir. BURDEAU gibi siyasî bilimciler, yasama faaliyeti ile icranın tevkilini sadece parlâmentonun ağır işleyişi dolayısıyla değil, ayrıca *düzenleyici demokrasinin (démocratie gouvernante)* icabı sebebiyle de zaruri görmektedirler. Zira liberal demokrasinin aksine olarak, düzenleyici demokrasi. sosyal sınıflar arasındaki ahengi gerçekleştirmek ve bu uğurda çeşitli tedbirler alma zorundadır. (26).

Kuvvetler ayrılığı ve kuvvetler birliği esasları etrafından yapılan ilmi tartışmalar daha uzun müddet devam edecektir. Fakat muhakkak olan şudur ki, parlâmentarizmin zaaflarını fazlası ile taşıyan Fransa'da siyasî istikrarsızlığa mukabil devletin istikrarını sağlayan tek unsur, gittikçe genişleyen yetkilerle teçhiz edilen bakanlıklar bürokrasisidir.

ALMANYA. XIX. cu yüzyıl Almanya'sı kuvvetler ayrılığı esasını benimsediği cihetle, yasama faaliyetinin devrini anayasaya aykırı telâkki etmiştir. Fakat BİSMARCK devrinde hâkim olan doktrin, kanun koyucunun yetkilerinin sınırlanamıyacağını savunuyordu. LABANT'a göre «yasama kuvveti sınır tanımaz ve hukukî normların ihdası için pek alâ talimat verebilir». (27).

Birinci dünya harbinin âcil zaruretleri bu görüşü destekledi. 4 Ağustos 1914 tarihli kanun federal konseye, hangi hususlara taallük edeceğini bildirmeksizin, iktisadî tedbirler uygulama müsaadesini vermişti.

WEİMAR rejiminde Versailles anlaşmasının tatbiki, ordunun terhisi, tamirat, enflasyon ve deflasyon gibi durumlar iktidarda bulunan kabineleri kararnamelere baş vurmağa zorlamıştı. Bu inkişaf bakanlıklar bürokrasisini kadirî kül bir duruma yükselttiği cihetle, haklı itirazlara hedef olmuştu. 1921 yılında TRIEPEL, Alman hukukçularının 23. cü kongreleri münasebetiyle «ancak belli gaye ve durumlar karşısında teşrii bir tevki lin» yapılabileceğini ileri sürmüş ve bu münasebetle kanun ve

(26) «Gouverner, c'est légiférer». R. CAPİTANT' *La réforme du parlementarisme*. Paris 1934; BURDEAU, *op. cit* Sh. 415

(27) LABANT, *Staatsrecht des Deutschen Reiches* 5 ci baskı, Cilt II, Sh: 96, 107

kararnamelerin anayasaya uygunluğunun kazaî murakabeye tâbi olmasını ısrarla talep etmişti. (28)

TRIEPELin bu görüşü 1922-33 yılları arasındaki hükümet icraatına geniş ölçüde tesir etmiştir. Ancak kararnamelere baş vurmağı gerektiren olağanüstü ve âcil durumlar eksilmeyince, hukukî bir kaçamak yolu aranmıştır. Böylece iztirar hali için **WEIMAR** anayasasının 48. ci maddesi ile cumhurbaşkanına kendi takdirine muallâk olarak olağanüstü durumlarda nizamnamelerle, olağanüstü tedbirler alma yetkisinin tatbikatı daha geniş ölçüde devam etti. Burada bilhassa dikkate çeken nokta, Alman hukuk ve devlet nazariyeleri literatüründe cumhurbaşkanının diktatörlük yetkisi diye vasıflandırılan bu selâhiyetin, diktatörlük müessesesinin menşe geleneğine uygun olarak tamamen geçici ve istisnâî haller için düşünülmüş olduğu, dolayısıyla siyasî rejim bakımından liberal sosyal düşüncelerin sentezi olan bir anayasanın önceden derpiş edemeyeceği aksaklık ve dertleri tedavi gayesini gitmesidir. Buna rağmen müessese sosyal ve siyasî şartlar sebebiyle soysuzlaştı.

Birinci dünya harbinin sonunda Alman devletinin karşısında bulunduğu iztirar hali dış politika ile ilgili mütareke hükümlerinin tatbiki idi. 6 Mart 1919 da cumhurbaşkanı **EBERT**, 48. ci maddeye dayanan yetkisini ilk defa bu alanda kullandı. (29). Bu yetkinin, ilk uygulama yıllarında ekonomik zaruret ve sıkıntılar mevzuunda tatbik edilip edilemeyeceği ilim adamları ile istişare neticesinde müsbet bir hal şekline ulaşınca, 1919 - 1925 arasında 48. ci maddeye göre çoğu iktisadî meselelere taallûk etmek üzere 136 nizamname ısdar olundu. Bu inkişaf 1930 dan itibaren âdeta normal kanun vazını gölgede bırakacak bir ge nişleme temayülû gösterdi. 1930 da bu nizamnamelerin sayısı 5. 1931 de 44 ve 1932 de 60 ı bulmuştur. (30).

Böylece anayasanın esas maksadı hilâfına parlâmenter me suliyet sistemi yerine icranın bürokrasiye dayanan fiilî hâkimi yeti kaim olmuştu. Bürokrasi bu yoldan devamlı surette kudret ve nüfuzunu genişletmiştir.

(28) **SCHMITT**, Carl L'évolution récente du problème des délégation législative dans *Recueil d'Etudes en l'honneur d'Eduard LAMBERT* Paris, Sh. 207 - 208

(29) **RGEI**. Sh. 286 6 Mart 1919;

(30) Fritz **STRATENWERTH**. *Verordnung u. Verordnungsrecht im deutschen Recht* Berlin 1936, Sh. 119

Totaliter Nazi devletinin hezimetinden sonra, yeni Bonn anayasasının 80. ci maddesine göre federal hükümet, federal bakan veya eyaletler hükümeti özel bir kanun marifetiyle hukukî nizamnameler (Rechtsverordnungen) çıkarmak üzere yetkili kılınabilirler. Bu tatbikat kanunu, icra kuvvetine tanınacak olan tanzim yetkisinin muhteva, gaye ve şümulünü tâyin etme zorundadır.

BİRLEŞİK AMERİKA. Birleşik Amerika'da carî olan başkanlık sistemi, Amerikan idare teşkilâtını prensip itibariyle iirra kuvvetine tâbi kılmaktadır. Fakat Birleşik Devletlerin idare teşkilâtına kara Avrupa'dan tamamen farklı, orijinal bir özellik kazandıran esas müessese, çeşitli komisyonların varlığıdır. (31) Bunlar sadece istişarî mahiyette olmayıp, kendi alanlarında âdeta bağımsız bir yasama organı gibi hareket etmektedirler. Bu komisyonlar «*Offices, Boards, Commissions, Bureaux, Agencies*» gibi değişik isimler taşımaktadırlar.

Bu komisyonları genel olarak üçe ayırabiliriz:

a — Bir kısım sadece normal âmme hizmetleri ifa etmek üzere kongre tarafından hükmî şahıs olarak kurulmuş idarî müesseselerdir. Bunların muhtariyeti ile güdülen hedef, idarî mekanizmaya daha geniş bir elâstikiyet kazandırmaktır.

b — İkinci bir kısım komisyonlar geçici bir müddetle, olağanüstü durumları karşılamak üzere kurulmuşlardır. Bunların tanzim yetkileri çok geniş olmakla beraber, tam mânası ile müesseseleşmiş sayılmazlar.

c — Nihayet tam bir muhtariyete ve geniş tanzim yetkilerine sahip *bağımsız komisyonlar* vardır. (Independent Regulatory Commissions (32).

M. E. DİMOCK'un haklı o'arak belirttiği üzere, bu bağımsız üniteler âdeta devlet yapısında dördüncü bir kuvvet teşkil ediyorlar. Üstelik eyalet veya belediye kademesinde idarî bir vasıf taşıyan, bazan da sadece tanzim edici bir göreve sahip bulunan bu komisyonların başında, bir kişi yerine birkaç şahıs bulunmaktadır. Bu durum, idarî sorumluluğun muhatabını tâyin

(31) BURDEAU, op. cit. Sh. 437-439;

(32) CUSHMAN The Independent; Regulatory Commissions, London, Oxford University Press 1941; James W. FESLER, Independent Regulatory Establishment in F. Morstein MARX, op. cit. Sh. 207-235

etmeği büsbütün güçleştirmektedir. Ayrıca bunların üyeleri cumhurbaşkanı tarafından tâyin edildiği halde, devlet başkanı murakabesine tâbi değillerdir. (33).

Federal tanzim faaliyetine şiddetle muarız olan tazyik gruplarının tesiri altında kalarak, bir çok eyalet çapındaki teşrii meclisler, bu türlü tanzim edici komisyonları daima icra kuvvetinin müdahalesine karşı korumuşlardır. Federal devlet idare teşkilâtını gözden geçirmek üzere 1937 de kurulan BROWNLOW komisyonu ile on sene sonra meydana getirilen HOOVER komisyonu, bu bağımsız komisyonlara karşı cephe almışlardır. Fakat bu tanzim edici bağımsız komisyonlar, gerek federal, gerek eyalet kanun koyucuları bir kişi yerine birkaç kişinin bağımsızlığına itimat gösterdikleri ve imtiyazlı âmme işletmeleri, işçi münasebetleri vesaire gibi sahaları düzenleme konusunda başka bir hal şekli belirtmediği müddetçe Amerikan hükümet sisteminin karakteristik bir teşkilât örneği olarak kalacaklardır. (34).

1949 da federal hükûmete bağılı bulunan dokuz komisyonda çalışan memurların sayısı 12.000 e yükselmişti ve bunlar yılda 57.1 milyon dolar sarfediyorlardı.

Bu komisyon üyeleri hiçbir surette azledilemezler, hiçbir bakanlık teşkilâtına bağılı olmadıkları gibi devlet başkanından da emir almazlar. Ayrıca yasama, yürütme ve yargı alanlarının hepsinde yetkileri vardır. Diledikleri takdirde hukukî kaideleri vaz edebiliyorlar, bunların tatbikatı da gene kendilerine aittir. Anlaşmazlıklar vukuunda da ihtilâfları kendilerine has bir usule hükme bağlamak yetkileri cümlesindendir.

Bağımsız tanzim edici komisyonların maruz kaldıkları çeşitli tenkitleri önlemek üzere Amerikan kongresi 1946 da bu komisyonlar dâhil, bütün idarî organlara şamil bir «*idarî usul kanunu*» (Administrative Procedure Act) kabul etmiştir. Bu kanuna göre tanzim ve hukukî norm koyma yetkisine dayanarak alınan bütün kararlar, resmî zabıt olan «*Federal Regisler*» de yayınlanmalıdır. Bundan başka gerek devletin idare teşkilâtı,

(33) M. E. DİMOCK + G. O. DİMOCK, Âmme İdaresi, Ankara 1954, Sh. 101-1 Birleşik Amerika'da Federal kademedede halen on bağımsız komisyon vardır: Eyaletler arası Ticaret Komisyonu, Federal Enerji komisyonu, Federal Ticaret komisyonu, Birleşik Amerika Denizcilik komisyonu, Eşham ve Nafia komisyonu, Federal Haberleşme komisyonu, Sivil Havacılık kurumu, Federal İş münasebetleri kurumu.

(34) M. E. DİMOCK + G. O. DİMOCK, op. cit. Sh. 103

gerekse bağımsız komisyonlar, ferdin hürriyetini veya mülkünü tahdit eden bir karar veremezler. (35)

TÜRKİYE. Türk anayasası, kuvvetler birliği prensibini benimsemektedir. Altıncı madde «meclisin teşrii selâhiyetini bizzat istimal edeceğini» tasrih etmekte, yedinci madde ise «meclisin icra selâhiyetini kendi âzası arasından seçeceği İcra vekilleri heyeti marifetiyle» kullanacağını belirtmektedir. Buna göre icra selâhiyetinin hükûmet tarafından meclise vekâleten kullanılmasını emreden bizzat anayasadır. Şu halde hükûmet bu vekâleti meclisten almıyor.

Bununla beraber yasama organının tevkili meselesi, Türk doktrininde halâ kesif bir tartışma konusudur. Nitekim Prof. Sıddık Sami ONAR tanzim selâhiyetini vekâlet nazariyesi ile izah ediyor, Prof. Tahir TANER bunu bir (délégation) esasına istinat ettiriyor. Prof. Ali Fuat BAŞGİL ve Ragıp SARICA bunun vekâlet esasına dayanmadığı bu yetkinin icra kuvvetinin mahiyetinde mündemiç bulunduğu tezini ileri sürüyorlar (36).

Burada problemin bütün şümülü ile hukukî tahlil ve münakaşası, konumuzun çerçevesi dışında kalmaktadır. Bu sebeple ancak Türkiye’de icra kuvvetine çok geniş tanzim yetkileri bahşeden önemli bir iki kararnameye temasla yetineceğiz.

Bunların başında 1567 sayılı kanuna dayanarak Türk Parasını Koruma Kararnamesiyle Millî Koruma kanununa istinaden çıkarılan kararnameler gelmektedir. (37)

Gerçekten 1567 sayılı kanuna dayanarak İcra Vekilleri Heyeti, «kambyo, nukut, esham ve tahvilât alım satımının ve memlekettten ihracının tanzim ve tahdidi ve Türk parası kıy-

(35) B. SCHWARZ, Administrative Procedure, and the Administrative Procedure Act New York 1949 Univ. Law Rev., Sh. 514 ve sonrası

(36) Sıddık Sami ONAR, Nizamname ve Talimatnameler. İzmir Barosu Dergisi 1 Ekim 1937. Sayı 3-7, S. 267-68; Tahir TANER, Ceza Hukuku ve Türk Ceza Kanunu Şerhi. I. Cilt, 2 ci bası. İstanbul 1947, Bozkurt Basımevi. Ali Fuat BAŞGİL, Türkiye Teşkilât Hukukunda Nizamnamelerin mahiyeti ve tâbi olduğu hukukî rejim, Cemil Bilsel’e Armağan, İstanbul Hukuk Fakültesi, İstanbul 1939, S. 83-85, Ragıp SARICA, Türkiye’nin icra uzvunun tanzim selâhiyeti, Türk Hukuk Kurumu serisi No. 14, İstanbul 1943, S. 191. Sonuncu eserde bu problem gerek Türk gerekse yabancı mevzuat ve doktrin bakımından etraflı bir şekilde ele alınmış bulunmaktadır.

(37) İlk defa 1930 tarihinde neşrolunan 1567 sayılı kanunun meriyet müddeti müteaddit kereler uzatılmıştır.

metnin korunması zmnında kararlar ittihazına selâhiyettar» kılınmıştır. (Mad. 1). Burada görüldüğü üzere, İcra Vekilleri Heyeti sanki kanun koyucu imiş gibi, bu meseleleri tanzime yetkilidir. BAŞGİL bu olağanüstü yetkileri *İktisadî ve malî bir sıkı yönetime* benzemiştir. (38).

İkinci dünya harbinin başlangıcından beri bugünedek yürürlükte kalmış olan 3780 sayılı Millî Korunma kanunu Türkiye'de icra kuvvetine, dolayısıyla bakanlıklar çapındaki bürokrasi ile mülkî teşkilâtın üst kademelerinde bulunan idarecilere, son derece geniş tanzim yetkileri bahşetmişti. Sözü geçen kanuna göre hükûmet yeni kadrolar, teşkilât, müesseseler yani bürokratik yapılar kurmağa yetkilidir. Ayrıca vatandaşlara iş mükellefiyetleri tahmil etmeğe, muayyen madde ve malzemeye el koymağa bunları beyannameye tâbi tutturmağa, ithalât ve istihlâki düzenlemeğe, stok teşkili hususunda vatandaşlara bir takım vecibeler yüklemeye, fiyat, kira ve satışları tesbit etmeğe, hülâsa bütün piyasayı tanzim etmeğe selâhiyetlidir. (39).

Olağanüstü durumların yarattığı şartları karşılayabilmek için çıkarılan bu kanun, arada geçen on yedi yıla rağmen halâ yürürlüktedir. Bunun belli başlı sebebi baş döndürücü bir süratle ilerleyen teknoloji ve onunla paralel giden siyasî ve ekonomik gelişmelere ayak uydurabilmek için idarî mekanizmanın gün geçtikçe daha fazla hareket serbestisine ihtiyaç duymasıdır.

Neticede görüldüyorki değişik anayasa sistemleri ve farklı idare hukuku anlayışlarına rağmen, bütün memleketlerde hâkim olan temayül, önemi gün geçtikçe artan devlet bürokrasisine daha şümüllü yetkiler kazandırmaktır. Bu temayülü kuvvetlendiren başlıca âmillerden biri, yasama organını daima değişen sosyal şartlara göre iktisadî hayatın tanzimi gayesiyle bürokratik idare cihazına geniş takdir imkânına dayanan selâhiyetler tanınmasıdır. Buna ilâveten bizzat devlet bürokrasisi de gerek ihtisasına güvendiği gerek nüfuz ve kudretini devamlı surette arttırma gayesini güttüğü cihetle, bu yetkilerin daha çok genişleyip kökleşmesine bizzat müessir olmaktadır.

Anayasaların teşkilât prensibi olarak kuvvetler birliği esasını benimsemeleri halinde, bu temayül tabii bir şekilde dev-

(38) Ali Fuat BAŞGİL, *op. cit.* S. 79-80

(39) Ragıp SARICA, *op. cit.* Sh. 301

let faaliyetlerinin mihrak kuvvetini teşkil etmektedir. Buna karşılık kuvvetler ayrılığına dayanan rejimlerde yukarda işaret ettiğimiz hukuk tekniğindeki devrim, yani yasama faaliyetinin tevkili müessesesinin gittikçe genişlemesi, her üç kuvvetin kendi yetkilerini kullanma fiction'unu tatbikatta kaldırarak, içinde devlet bürokrasisinin büyük rol oynadığı yepyeni ve değişik bir siyasî kuvvetler manzumesi yaratmaktadır.

2 — Yasama faaliyetine tesir eden âmiller: Devlet bürokrasisi, teşrii komisyonlar, tazyik grupları

İngiliz düşünürlerinden John MORLEY siyasî müesseseleri inceleyenlerin en büyük hatası bu müesseselerin içinde bulundukları devlet şekline fazla önem vermeleri olduğunu söylemektedir. MORLEY'e göre asıl gaye bu müesseselerin anatomik yapısını tahlil ve işleyişlerinin sırrını keşfetmek olmalıdır.

Bu düşünce tarzını benimsemiş ve siyasî ilimler alanında yeni bir çığır açmış olan eski Amerikan cumhurbaşkanlarından Woodrow WILSON, bundan yetmiş küsur yıl önce Birleşik Devletlerin siyasî mekanizmasını işte bu görüş açısından tahlil etmişti. Nitekim bu incelemelerinin sonuncunda 1884 de yayınlamış olduğu eserinde yasama faaliyeti hakkında şunları söylemektedir: «Kanun koyma işi önceden kestirilecek bir faaliyet değildir.... Basit bir meşgale değil, aksine son derece karmaşık bir iştir. Kanunun tertibine kaç kişinin kanaat ve nüfuzunun tesir edeceğini önceden söylemek imkânsızdır!» (40). WILSON bu eserinde cumhurbaşkanlarının şahsiyetinin silik bulunduğu ve sulh ve sükûnet içinde geçen devirlerde, yaşama kuvvetinin daima üstünlüğü ele geçirmiş olduğunu söylemektedir. (41). Böyle zamanlarda icra kuvvetini temsil eden devlet başkanları, kongrenin elinde pasif bir âlet haline gelmişlerdir. WILSON buna «congressional system» adını vermektedir.

Fakat Birleşik Devletler'deki «présidentiel başkanlık» sisteminin kuvvetler ayrılığı prensibinden inhiraf etmesi, daima yasama organının lehine işlememiştir. Yirminci yüzyılda ilerleyen

(40) Woodrow WILSON, *Congressional Government*, Meridian Books, M 27, 1956, S. 195

(41) Kongre durmadan kendi faaliyet sahasını genişletmiştir, her şeyi tahkik ve idare etmek alışkanlığını benimsemişti, böylece icra kuvveti prestijden kaybettükçe, kongre önem kazanıyordu. Woodrow WILSON, *op. cit.* Sh. 05

teknoloji, genişleyen ekonomik buhranlar ve sosyal dâvalar mesele Franklin ROOSVELT devrinde aynı tenkitlerin bu sefer yürütme kuvvetinin üstünlüğüne yöneltilmesine sebep olmuşlardır. Buna benzer şekilde parlamanter sistemin yürürlükte olduğu memleketlerde de iki veya çok partili bir rejimin varlığı, tek veya çift meclis esası, menfaat birlikleri, sendikalar, tazyik grupları nevinden ikinci sistemlerin fazla gelişmiş olup olmaması gibi âmiller, yasama, yürütme veya yargı organının üstünlüğünü tâyin etmektedirler. Hiç şüphesiz yukarda sıralamış olduğumuz âmillere bağlı olarak teşşüs eden kuvvetler dengesi her defasında devlet bürokrasisi ile yasama organı arasındaki münasebetlere değişik bir veçhe kazandırmaktadır. Bununla beraber totaliter devlet telâkkisi hariç, demokrasi umdelerini benimseyen devlet şekillerinden hepsinde, yasama faaliyetine asıl tesir eden unsurların başında devlet bürokrasisi, teşrii komisyonlar ve tazyik grupları yer almaktadır.

Bu problemi âmme idaresi yönünden ele alan DİMOCK, her idarecinin neden bir siyasî duyguya sahip olması icap ettiğini şu gerekçeye dayatmaktadır: «Birçok kanunlar tazyik gruplarının yasama kudreti üzerinde baskı yapmaları suretiyle vücade gelmektedir. Fakat son zamanlarda bir çok kanunların icra organı tarafından hazırlandığını, hattâ bu maksatla bakanlıkların resmî birer mekanizma kurduklarına şahit olmaktayız: (42). Bunun neticesi olarak tazyik grupları dikkatlerini idareciler üzerine daha çok teksif etmiş bulunuyorlar. Birleşik Devletlerde kongre huzuruna getirilen kanun tasarılarından % 50 i bizzat devlet bürokrasisi tarafından kaleme alınmaktadır, geri kalanların büyük bir kısmı ise menfaat gruplarının eseridir (43). Bu yüzden bazan tazyik grupları tesirlerine maruz bulunan ilgili idarî teşekkülleri dışardan gelen hücumlara karşı korurlar. Bu idarî teşekküller tazyik gruplarının telkin ettiği menfaatleri benimsedikten sonra, bizatihi bir tazyik grubu haline gelmektedir.» (44).

(42) M. E. DİMOCK + G. O. DİMOCK, *op. cit.* Sh. 40; Birleşik Devletlerde 1944 yılında yalnız âyan meclislerinde 25 resmî devlet müessesesine mensup yüzden fazla federal devlet memuru, yasama faaliyetine yardımcı olarak iştirâk etmiştir. Stephen Kemp BAILEY, *Congress makes a law*, Columbia University Press, New York 1950, Sh. 63

(43) J. M. PEFİFFNER + R. V. PRESTHUS, *op. cit.* Sh. 546

(44) M. E. DİMOCK + G. DİMOCK, *op. cit.* Sh. 41

Stephen K. BAİLEY «Kongre bir kanun hazırlıyor» adlı eserinde 1946 yılında Birleşik Devletlerde çıkarılan İş verme kanununun yasama organından nasıl geçirildiğini nakletmektedir. Bu kanunun geçirilmesine icra kuvveti kadar hükûmetin dışında kalan tazyik grupları müessir olmuşlardır.

BAİLEY'in verdiği neticeye göre bir kanunun meydana yelmesinde idarecilerin, yani devlet bürokrasisi mensuplarının payı sanıldığından çok fazladır. Bununla beraber BAİLEY, nihai sonucu tek bir faktöre irca etmenin imkânsız olduğunu da belirtmektedir. (45).

Kanun hazırlama faaliyeti bakımından yasama ve yürütme organları arasındaki münasebetleri siyasî ilimler metodolojisine uygun olarak incelemiş olan J. L. FREEMAN, âmmе siyasetinin tekevvününde bir üçgene benzettiği tâli bir sistemin rol oynadığını ileri sürmektedir. Buna göre üçgenin bir köşesini Birleşik Devletlerde kongre, başka yerlerde parlâmento, ikinci köşesini idare yani devlet bürokrasisi ve üçüncü köşesini tazyik grupları teşkil etmektedir. Siyasî vetirede bu üçgenin içinde yer alan organların ikinci plânda gelen elemanları daha fazla rol oynadıkları cihetle, FREEMAN buna «subsystem = tâli sistem» adını vermektedir. (46).

Bu kuvvet dengesi bilhassa doğrudan doğruya millî dâvaların mevzuu bahis olmadığı, teknik ve ihtisas bilgilerine taallûk eden meselelerde göze çarpmaktadır. Bu gibi hallerde bakanlıklar çapındaki bürokrasi, çalıştırdıkları geniş sayıda eksper, ihtisas şubeleri ve kendi kendilerini idame sevki dolayısıyla önemli bir rol oynamaktadır.

İdarî teşekküllerin kanun hazırlama faaliyetine iştirâk etmeleri ve kendi görüşleri ile menfaatlerini yasama organı nezdinde temsil ettirmeleri bugün Amerikan hükûmet sisteminin gelecekları arasında köklü bir şekilde yerleşmiş bulunmaktadır.

Temsilciler meclisinin kanun simsarlığı faaliyetini tahkik etmek üzere kurmuş olduğu komisyonun başkanı Frank BUC-HANAN, 1950 tarihli raporunda devlet bürokrasisinin kanun simsarlığını meşrulaştırmak için elinden gelen gayreti sarf et-

(45) Stephen K. BAİLEY, op. cit. Sh. 235 - 240

(46) J. L. Liper FREEMAN, The political process Executive bureau - legislative committee relations Doubleday Short Studies, 1955, Sh. 5

miştir. BUCHANAN'a göre «icra kuvvetine mensup teşekküller görüşlerini Temsilciler Meclisi huzurunda ifade etmek, tavsiyelerde bulunmak, lüzumlu kanunların yapılmasını talep etmek, kanun tasarıları veya kanun tādilleri hazırlamak hususunda mutlâk bir ihtiyaç içinde bulunuyorlar». Başka bir deyimle icra teşekkülleri vazih, yerinde ve çok defa gayet tesirli bir şekilde kanunları «teşvik etme, destekleme veya «geciktirme» hususunda mesuliyet sahibidirler. (47)

Öte yandan yasama organı da bu gibi meseleleri genel oturma- rumlarda değil, komisyon çalışmaları sırasında karara bağlamak- tadır. Woodrow WILSON bundan yetmiş küsur yıl önce kong- rede asıl kararların daimî komisyonlarda verildiğini belirtmiş- ti. (48). Yirmi yıl sonra kaleme aldığı bir eserinde, her komis- yonun «minyatür bir parlâmento» olduğunu kaydetmişti. (49). WILSON'un müşahadeleri geniş ölçüde bugün de doğrudur. Ko- laylıkla demagoji yapmağa müsait olmayan konularda bütün tartışmalar ilgili komisyonda nüfuz sahibi bulunan birkaç mü- tehassis milletvekili arasında cereyan etmektedir.

Nihayet siyasî partiler de umumiyetle belli bir konuda gö- rüşlerini menfaat gruplarına kabul ettiremezler, geniş ölçüde teşkilâtlanmış, plüralist toplumlarda bu menfaat grupları kendi gayelerini gerçekleştirmek üzere tazyik grupları kurarlar. Bu teşkilâtlanma sayesinde, bunların halk efkârı üzerindeki tesir- leri yasama organı ve devlet bürokrasisi ile denk âyardadır. Esa- sen tazyik grupları güdülen siyasetin tayininde söz sahibi olan idarî cihazın bütününe hâkimiyetleri altına alacakları yerde, daha ziyade kendi özel menfaatleri ile ilgili kanun tasarılarına karşı çok uyanık bir ilgi gösterirler. (50).

Buna göre yasama faaliyetinde nâzım rol oynayan tâli sis- temin asıl liderleri, genel müdür veya şube müdürleri, komis- yon başkanları ve menfaat grup liderleridir.

İdarî hiyerarşinin üst kademelerinde yer alanlar normal siyasî şartlar altında kabine üyesi olan bakanlara nazaran daha müstakar bir tesir icra ederler ve bu yüzden devlet bürok-

(47) 20 Ekim 1950 tarihli rapor hakkında bakınız: **Public Administration Review**, XI (Winter 1951), Sh. 67-68

(48) Woodrow WILSON, *op. cit.* Sh. 56

(49) Woodrow WILSON, *Constitutional government*, Sh. 92

(50) J. L. FREEMAN, *op. cit.* Sh. 12-13

rasısının en muktedir ve tecrübeli elemanları sayılırlar. Bu itibarla üst kademe devlet idarecileri partizan bir görüş temsil eden siyasi teşkilâtla, âmiri bulundukları teşkilâtın sahip olduğu ihtisas bilgi, alâka ve idarî maharetler arasında bir mu-tavassıt vazifesini görmektedirler. Bunlar bir yandan devlet me-murlarının, öte yandan başında bulunduğu teşkilâttan faydala-nanların sözcüsü sayılırlar. (51).

Buna benzer şekilde komisyon başkanları da küçük çapta bir teşrii bürokrasinin lideri sayılırlar. Çok defa birkaç partiye mensup komisyon üyeleri arasında, meydana gelen grup tesa-nüd bağları dolayısıyla çoğunluk partisine mensup yeni gelenler âdeta yerlerini yadırgarlar.

Menfaat veya tazyik grubunun liderleri de belli bir kanunu çıkarmak, ilgili idarî teşekküle tahsis edilecek ödeneği kopar-mak vesaire gibi çeşitli faaliyetlerde bulunmaktadırlar. (52).

Birleşik Devletlerde hiç değilse zahirde sadık kalınan kuv-vetler ayrılığı esası ve başkanlık sistemi, bilhassa menfaat grup-larının faaliyetlerine son derece elverişli bir zemin teşkil etmek-tedir. Parlamenter rejimlerde meselâ İngiltere'de Avam Kama-rası yerine icra organı yani kabine, menfaat gruplarının açık veya kapalı telkinlerine hedef olmaktadır. Buna karşılık parlâ-menter rejimlerde devlet bürokrasisi icra kuvvetinin meclise kanun tasarıları sevk etme yetkisi sebebiyle hayli önemli bir rol oynamaktadır.

-
- (51) Nitekim son zamanlarda Federal Almanya'nın bazı eyaletlerinde me-selâ Baden Württemberg işleri bakanlığı, üst kademe memurları tarafından hazırlanmış olup henüz bakan veya kabinenin tasvibini kazanmamış kanun tasarılarını ilgili teşkilâta veya basına vermek-te ve bu yoldan onların tepkisini öğrenmeğe çalışmaktadır; Theo-dor ESCHENBURG, *Bemerkungen zur deutschen Bürokratie*, Mann-heim 1955, Sh. 8
- (52) BAILEY, «Kongre bir kanun hazırlıyor» adlı eserinde İş verme ka-nununu destekleyen Demokratik Hareket Birliği adlı tazyik grubu-nun faaliyet programını şu şekilde nakletmektedir. Buna göre bir tazyik grubu lideri bilhassa şu noktalar üzerinde durmalıdır: 1 — Âyan ve Temsilciler Meclisi üyelerine ilgili kanun hakkında mektup yazmak; 2 — Basında, grup toplantılarında, hülâsa halk efkârına hitab eden her organda kanundan bahsettirmek; 3 — Gazetecilere bu konuda okuyucular mektupları yollamak; 4 — Kanun meclise sevk-edildikten sonra, komisyon başkan ve üyelerden desteklerini rica etmek. ves. *Union for Democratic Action Kit on Full Employment*, Section 4, Washington, D. C. 1945, Sh. 31-32

Bu izahat gösteriyorki, yasama vetiresini tâyin eden husus hükûmet şeklindeki değişiklikler veya anayasaların dayandıkları hukukî prensiplerden ziyade, onun yapılış ve gelişimine müessir olan fiilî kudretlerdir. Bu bakımdan E. E. SCHATTSCHEIDER'in «yasama faaliyetinin yapıldığı tarz hesaba katılmaksızın, anlaşılamıyacağı» hakkındaki hükmünde büyük bir isabet payı mevcuttur. (53).

(53) E. E. SCHATTSCHEIDER, Politics, Pressures and the Tariff, Prentice Hall, Inc, 1935, Sh. 13

DEVLET BÜROKRASİSİ VE PERSONEL MESELESİ

Alexander POPE 1733 yılında «Birakın akılsızlar devlet şekli konusunda tartışa dursunlar, devleti en iyi yönetecek unsur en mükemmel bir idarî teşkilâttır;» demiştir. Bu sözü mutlâka anayasa ve kanunların önemi ikinci plândadır mânasına yorumlamak doğru olmaz. Müellifin maksadı bilhassa bütün müesseseler gibi devletin de neticede insanlar tarafından harekete geçirilip işletildiğini ifade etmektedir. Aynı mütaleanın normativist bir anayasa nazariyecisi olan Gerhard ANSCHÜTZ tarafından da şu hükümlerle teyit edildiğini tesbit ediyoruz: «Millet ve devlet hayatı için esas ve ölçü anayasalar değil, siyasî tecrübelerdir. Devlete kaideler değil, *insanlar* şekil verir» (1). Bu müşahade devlet hayatında personele düşen rolün önemini de belirtmektedir.

Nitekim XIX. ci yüzyılda başlayan endüstrileşme hareketi ile birlikte bütün batı memleketlerinde devlet personelinin sayıca devamlı ve süratli artışı karşısında bu problemin önemi kendiliğinden ortaya çıkmış bulunmaktadır. Bugün Birleşik Devletlerde kazanç sağlayan her *on* emek sahibinden biri, Büyük Britanya, Fransa ve Almanya'da ise her *beş* iş görenden bir kişi devlet hizmetinde bulunmaktadır. (2).

Muhtelif memleketlerde devlet personelinin artış nisbetlerine
ait cetvel (3)

<i>Yıl</i>	<i>Büyük Britanya</i>	<i>Fransa</i>	<i>Almanya</i>	<i>B.A.D.</i>
1841	17.000	90.000	—	23.000
1901	153.000	451.000	907.000	256.000
1921	958.000	1.212.000	1.753.000	597.000
1946	2.336.000	1.429.000	—	2.128.000

(1) Gerhard ANSCHUTZ, *Drei Leitgedanken der Weimarer Verfassung*, Tübingen 1923,

(2) 1950 de Birleşik Amerika devletinin, bütün kademelerindeki idareler tarafından 6 milyondan fazla kimse çalıştırılıyor ve bunlara 1.5 milyar dolar maaş ödeniyordu. M.E. DIMOCK + G. O. DIMOCK, *op. cit.* Sh. 113

(3) H. FİNER, *op. cit.* Sh. 710

**Türkiye Cumhuriyetinde fiili kadrolar delâletiyle
Personel artışı gösteren cetvel (4)**

	1928	1939	1949	1955
Kadro	40.201	42.092	79.018	129.608
Artış	—	+ 1.891	+ 36.926	+ 50.590

1 — Meslek memurluğu

Ömür boyunca devlete hizmeti vazife edinen meslek memurluğunu meydana getiren başlıca âmiller, bütün resmî işlerin yazılı olarak cereyan etmesi ve bunların başarılması için özel eğitim görmüş, ücretli bir zümreye ihtiyaç görülmesidir. Bu gelişim -tarihçe kısmında belirttiğimiz veçhile- ilk önceleri ülke esasına dayanan millî mutlakîyetçilik sisteminin kuvvetlenmesini ve hükümdarların otoritesinin artmasını dâvet etmişti. Gerçi Prusya'da olduğu gibi hükümdarlar en yüksek âmir sıfatıyla tâ XVIII inci yüzyıla kadar bu memurlara şahsî hizmetlerinde bulunan görevliler gözü ile bakmışlardı. Fakat bürokrasileşme ve tiresinde mündemiç objektif ölçüler, zamanla devlet hizmetinde bulunan memurlar arasında meslekî dayanışma duygularına istinat eden bir *birlik ruhunun* (esprit de corps) doğmasına, dolayısıyla kendilerine has bir meslek ahlâk ve şerefine ortaya çıkmasına müessir olmuşlardır. Böylece devlet memuru zamanla âmme menfaati namına hareket etmeği şahsî bir mükellefiyet olarak duymağa başlamış ve bu sıfatla ara sıra kendisine iş veren devletlûsuna karşı cephe almağa cüret etmiştir. (5)

Çok geçmeden memurun hükümdarın şahsî ve keyfî iradesine karşı olan mutlak tebaayeti çözülmüştür. Bu hususta atılan ilk adım devlet memuruna tanınan "hareket serbestisi" olmuştur. Başlangıçta becerikli bir memur mutlak âmiri olan hü-

(4) Devlet bütçesine dahil dairelerin maaşlı fiili kadrolarına Milli Müdafaa Vekâleti ve Jandarma Umum Kumandanlığı askeri memur kadroları dahil edilmemiştir. İstatistik Umum Müdürlüğünden henüz yayınlanmadan önce tedarik etmiş olduğumuz tablolara göre en fazla maaş kadroları artan bakanlıklar sıra ile şunlardır: Maarif Vekâleti, Sıhhat ve İçtimai Muavenet Vekâleti, Adliye Vekâleti ve Ziraat Vekâleti. Katma bütçeli Umum Müdürlükler arasında en süratli artışı gösteren daireler şunlardır: İstatistik Umum Müdürlüğü, Basın Yayın ve Turizm Umum Müdürlüğü, Tapu ve Kadastro Umum Müdürlüğü, Emniyet Umum Müdürlüğü

(5) Alexander RÜSTOW, Ortsbestimmung unserer Zeit, E. Reutsch Verlag, Zürid 1950, Sh. 242

kümdarla çatıştığı takdirde, kara Avrupa'yı kaplayan çeşitli küçük devletler nezdinde yeni bir iş bulabiliyordu. Bu hal keyfi cezalar veya azillere karşı müessesevî teminatın gelişmesine yol açmıştı. Memurluğa tanınan bu kanunî teminatın meslekî memurluğun haysiyet ve dayanışma duygularını arttırdığı bedihîdir.

Daha kesin ve hukukî terimlerle denilebilir ki, modern meslek memurluğunun asıl gelişimi polis devleti mefhumu yerine hukuk devleti mefhumunun ikamesi ile başlamaktadır. Zira hukuk devleti anlayışının kökleşip serpilmesi beraberinde yasama faaliyetinin idare sektörüne yayılmasını getirmiştir. Bu gelişim kısaca "idarenin kanuna bağlılığı" formülü ile ifade olunmuştur. (6).

Bununla liberal hukuk devletinde idarenin faaliyetinin kanun, nizamname gibi umumî normlara bağlı olması, vatandaşın hususî hayatına her türlü müdahalenin kanunla sınırlandırılması ve takdir hakkı dahil idarenin tasarruflarının kazaî murakabeye tâbi tutulması kast olunmaktadır. Bu gelişimin mantikî izahı herhangi bir siyasî iktidarın itina ile yetiştirilmiş, rüşvet almayan, ahlâkî selâbeti yüksek, meslekî bir memurlar kütlesi olmaksızın, pratik günlük işlerini yürütememesidir. Bu düşüncenin en veciz şekilde bir tahliline daha geçen yüzyılda İngiltere'de devlet personel sistemini gözden geçirmekle görevlendirilen hazine müsteşarı Sir Charles TREVELYAN'ın raporunda tesadüf etmekteyiz. 1853 yılında kaleme alınan bu raporda şöyle denilmektedir: "Gün geçtikçe ağırlaşan siyasî vazifelerin yükü ancak daimî ve ehliyetli bir memurlar camiası sayesinde taşınabilmektedir. Bu memurlar, bakana nazaran madun bir mevki işgal etmekle beraber âmirlerine tavsiyede bulunmak, yardım etmek imkânına sahiptirler. Hattâ bir dereceye kadar âmirlerine tesir etme kudretine haiz bağımsız, karakter. değer ve tecrübe sahibi kimselerdir." (7).

Şu halde denilebilir ki bugünkü modern personel sistemlerinde devlet memurluğunun tarafsızlığını, ehliyetli hizmetini ve verimliliğini muhafaza etmek üzere müesseseleştirilmiş bulunan teminatların hepsi, âmme işlerini aralıksız bir şekilde yürütme endişe ve zaruretiden mülhemdir.

(6) E. A. KERN, Beamte — Handwörterbuch der Sozialwissenschaften Sh. 698

(7) Roger GRÉGOIRE, op. cit. den naklen, Sh. 29

Şu kadar ki fazla korunan ve imtiyazlara gark edilen bir grupta, zümre ruhunun galip gelmesi de olağan hallerdendir. Umumiyetle denilebilir ki bürokrasi, bekçiliğini ettiği müessese kalıbına mübalağalı bir değer verir, bürokrasinin üyesi olan fert ise onun içinde kendi görevini büyültür ve öbür memurların iş sahalarını genişletmelerine karşı kıskanç davranır. Bu şartlar altında zümre mensupları daha çok kendi içlerine dönerler, halkla iyi münasebetlerin lüzumluğunu takdir etmezler, kendi zümre amaçları ile uyuşmayan geniş sosyal gayelere karşı koyarlar ve icra mevkiinde bulunanların önderliğini şüpheli bir hale getirirler. (8).

Bu temayülün eskiliğini teyit eden müşahadelerden birini Alexandre de TOCQUEVILLE'in Fransız ihtilâlinde önceki rejim hakkındaki eserinde buluyoruz: "Hemen hepsi burjuvaziye mensup olan devlet memurları, ayrı bir zihniyet, gelenek, fazilet, şeref ve gurura sahip bir sınıf teşkil ederler. Bunlar yeni aristokrasinin canlı temsilcileridir.

Fransada idarî teşkilâtı temayüz ettiren husus, kendilerinden gayrı âmme işleri ile istigal etmek isteyen asil veya burjuvalara karşı besledikleri sonsuz nefrettir. Bu çerçeve dışında meydana gelen her bağımsız idarî teşekkül, devlet bürokrasisi mensuplarını korku içinde bırakmaktadır..... Bu memurlar idarî rekabetin çeşitli ihtimalleri yerine kısırlığı tercih etmektedirler." (9).

Gerçekten devlet memurları tam teşkilâtlı bir hale geldikten sonra her yerde son derece önemli bir rol oynamaktadırlar. Meselâ Fransa'da idare cihazı, ihtilâlden önce ve sonra olduğu kadar NAPOLYON devrinde de en müstakar unsur olmuştur. Devlet bürokrasisi -BALZAC'ın renkli ifâdesi ile- cüceler tarafından ortaya çıkarılan ve Fransa'yı Paristeki idare merkezine zincirleyen muazzam bir kudret haline gelmişti. (10)

Bu itibarla mesele devlet memurunu keyfi surette işten el çekirme veya azilden korumakla bitmiyor. Memurun ciddi ve

(8) M. E. DIMOCK + G. O. DIMOCK, op. cit, Sh. 124-125

(9) Alexandre de TOCQUEVILLE, L'ancien régime et la révolution Paris 1877, Sh. 91

(10) Honoré de BALZAC, Les employés, Paris 1832

(11) ALEXANDER RÜSTOW, op. cit. Sh. 244

objektif ihmalleri karşısında disiplin cezasına çarptırılması, icâ-bında işinden uzaklaştırılması gerekmektedir. Aksi takdirde meslek memurluğundaki dayanışma, “Karga, karganın gözünü oymaz” düsturuna uygun şekilde gelişir. (11). Bu sebeple sosyal bir görev ifâ etmekle övünen devlet personelinin hak ve mükellefiyetlerinin, partiler üstü tarafsızlığının ve devlete karşı sadakatının, anayasa ve kanunlarca sınırlandırılıp teminata bağlanması en emin yoldur.

En eski ve gelişmiş şekline Almanya’da kavuşan meslek memurluğu (Berufsbeamtentum) mefhumu, kısaca kendilerine önceden terfi imkânı hazırlanmış olan devlet personelinin bütünü ile bunların kesin hatlarla belirtilmiş statüsü mânasına gelmektedir. Prusya kanunlarında 1794 yılından itibaren memurlara tahsis edilmiş bir kısım yer almağa başlamıştır. Württemberg’de kapalı bir korporasyon şeklinde mütalea edilen devlet memurluğuna intisap şekilleri 1817 de tanzim edilmiştir. 31 Mart 1883 tarihli Alman Memurin kanunu o devir için bir örnek sayılabilir. Bu kanunda devlet personeli muayyen kategorilere ayrılmakta, bunların istihdam usulleri kesin olarak belirtilmekte, terfi usulleri gösterilmekte ve disiplin usulleri sıralanmaktadır. (12). Alman imparatorluğuna hâkim otoriter atmosfere rağmen, devlet memurlarını gerek istihdam gerekse disiplin konularında keyfi hareketlere karşı koruyan bu kanun, devlet personelinin siyasi tarafsızlığını kusur sayan rasyonal sosyalistler tarafından kaldırılmış ve yerine faşist İtalyan kanunundan mülhem 26 Ocak 1937 tarihli kanun konmuştur. (13)

Harpten sonra kurulan Federal Almanya Cumhuriyetinin ilk yıllarında devlet hizmetine sadece meslekten yetişmiş memurların alınması fikrine ancak anayasadaki ihtirazî kayıtlar dahilinde tereddütle uyulmuştur. Fakat 1949 yılından bu yana meslekten yetişmiş devlet memurları prensibi tekrar kuvvetlenmiş ve yeni yetişenler üzerinde hayli cezbedici bir tesir yaratmıştır. Âmmenin refahına en iyi hizmet eden elemanların, meslekî bakımdan yetştirilmiş ve itina ile seçilmiş memurlar olduğu bir kere daha anlaşılmıştır. Bu şekilde seçilen memurlar ağır maddî

(12) GAUDEMET, Étude sur le régime de la Fonction publique endroit Allemand, Thèse, Paris 1945; R. GREGOIRE, op. cit. Sh. 37

(13) Der Nationalsozialismus eine Gefahr für das Berufsbeamtentum Allgemeiner Deutscher Beamtentbund, Berlin 1932

sıkıntılarla dolu devirlerde dahi rüşvet yoluna sapmamışlar ve vazifelerini azim ve şevkle başarmışlardır. (14).

Bu gelişimin anayasa düzeni üzerine de hayli önemli tesiri olmuştur. Meslekten yetişmiş devlet memurları topluluğu, devlet nizamının mihrak noktasını teşkil etmektedir. Zira her hukuk devleti için elzem sayılan ve Bonn anayasasına da girmiş bulunan kuvvetler ayrılığı prensibinin tatbiki, siyasi partilerden müteşekkil parlamento, yani vazı kanuna karşı müstakil bir icra kuvvetinin mevcudiyetine bağlıdır. Bu hâdise ancak icra kuvvetinin mütesanit bir memurlar camiasına istinat etmesi ile mümkündür.

1949 da kabul olunan Bonn anayasası kaza organlarına üstün bir mevkii sağlamakla, icra kuvvetinin tesir alanını daraltmıştır. Bu itibarla Alman devlet personeline hiçbir hükmi şahsiyet tanınmış değildir. Buna karşılık Alman memurlar camiası, sosyolojik bakımdan bugün de ayrı bir zümre teşkil etmektedir. Aynı mesleğe mensubiyetleri, meslek ahlâkı ve haysiyeti anlayışı, devlet fikri ile olan metafizik bağlılıkları, bu zümrenin bariz özellikleri sayılmaktadır. (15).

Bütün dünyada örnek olarak gösterilen İngiliz memurlar camiasına (Civil Service) meslekî bir şuur ve sosyal bir ayrıcalık kazandıran hamle, hukukî müesseseler yolu ile değil, bir seri idarî reform sayesinde mümkün olmuştur. Tarihçi MACAULAY'ın başkanlığında Avam Kamarasının, Hindistan şirketinin personel istihdamı konusunda giriştiği bir araştırmadan mülhem olan 1853 tarihli NORTHCOTE-TREVELYAN raporu tesiri ile ilk büyük reform yapılmıştır. Bu idarî reform sebebiyle memur seçimi konusunda liyakat esasına dayanan, açık bir müsabaka ve imtihan sistemi kabul edilmişti. Yine bu reform tesiriyle 1855 yılında bu imtihan sisteminin yürütecek olan tamamen bağımsız bir merkezî personel dairesi kurulmuştu. Çeşitli fasılalarla sürekli

(14) Hans SCHNEIDER, Alman idare cihazının kalkandırılması, Çev Nermin Abadan Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi Cilt: 9 1954, Sayı 3 Sh. 23-31

(15) Carl HEYLAND, Das Berufsbeamtentum im neuen demokratischen deutschen Staat, Berlin 1949, Sh. 35-36; Werner WEBER, Spannungen und Kräfte im westdeutschen Verfassungssystem, Stuttgart 1951, Sh. 30,42

bir hal alan üçüncü reform neticesinde devlet personeli her çeşit politik kuvvetlerin tesiri alanından tecrit edilmiştir. (16).

Bu tedricî gelişim neticesinde İngiltere'nin idarî mekanizmasına dörtlü bir tasnif hâkim olmuştur. Asıl devlet bürokrasisinde liderlik görevini ifâ eden idarî sınıfa (Administrative Class), yani üst kadrolara, ihtisas yapmış oldukları konular hesaba katılmaksızın, üniversitelerden en parlak şekilde mezun olanlar celb edilmiştir. Bu gelenek zamanla bir nevi idarî oligarşinin türemesine ve İngiliz memurlar camiasına âdetâ kapalı bir sınıf şurunun hâkimiyetine ön ayak olmuştur. (17). Bununla beraber Civil Service'in her zaman titizlikle koruduğu tarafsızlığı ve devlete karşı olan sadakatı onu Avam Kamarası ve kabineden sonra eşit ağırlıkta bir ikinci kuvvet haline getirmiştir. (18).

Devlet memurlarını imtiyazlı bir zümre halinde teşkilâtlandırıp, bu yoldan devlet hizmetine daha fazla bağlama fikri. Fransa'nın birçok ünlü devlet adamlarının zihnini meşgul etmiştir. MİRABEAU daha 1789 da "bütün âmme görevlerini ilgi çekici, şerefli ve haysiyetli bir hale getirmek için" bazı özel tedbirlerden bahsetmişti.

On bir yıl sonra TALLEYRAND aynı fikri şu gerekçe ile tekrar etmiştir: "İdarî teşkilâtta bir meslek ahlâkı, bir meslekî zihniyet uyandırabilmek için teşkilâtta vazife görenleri hizmetlerine bağlamak lâzımdır. Bu ise ancak düzenlenmiş bir terfi sistemi sayesinde mümkün olabilir." (19).

NAPOLYON da imtiyazlı ve ne bakanlara ne de imparatora fazla tâbi olmayan idarî bir teşkilâtın lüzumunu ısrarla savunmuştur. (20). Böylece Fransa da çok geçmeden idarî cihazın asıl bel kemiğini teşkil eden ve bütün üst kademeli icraatçılardan müteşekkil bir seçkin idareciler zümresi ile karşılaşmaktayız.

(16) William ROBSON, Ed. *The Civil Service in Britain and France*, London 1953, The Hofarth Press Sh. 58

(17) E.N. GLADEN, *Civil Service or Bureaucracy*, Staples Press Limited, London 1956, Sh. 162

(18) Donald J. KINGSLEY, *Representative Bureaucracy: An Interpretation of the British Civil Service*, Yellow Springs, Ohio: Antioch Press, 1944, S. 5; W.J. JENNINGS, *Cabinet Government*, Cambridge 1936

(19) Roger GREGOIRE, *op. cit.* S: 39

(20) PELET, *Opinions de Napoléon*, Paris 1833, S. 162

Bunlar kısmen daire müdürleri gibi idarî uzmanlar, kısmen danıştay, sayıştay üyeleri, maliye müfettişleri gibi “Grands Corps” mensuplarından tereküp ediyorlardı.

10 Ekim 1945 tarihinde idarî alanda yapılan reform hareketi, dördüncü cumhuriyetde Fransa’nın bu yukarı idareciler zümresini demokratlaştırmıştır. İlgili reform hareketi sıkı sıkıya bu maksat için kurulmuş bulunan “Ecole d’Administration Nationale” ile ilgilidir. O vakte kadar kendilerine has bir memur seçim ve müsabaka usulüne sahip olan çeşitli bakanlıklar, bu imtiyazlarını sözü geçen yüksek idarî okula terk etme zorunda kalmışlardır. E.N.A. (Millî İdarecilik okulu) böylece bakanlıklardaki yüksek kadrolara, idarî mahkeme üyeliklerine veya mülkî teşkilât vazifelerine girmek isteyen adaylar için müşterek bir eyleyici görevini ifâ etmekte ve dayanışma zihniyetini bütün sosyal sınıf mensupları arasında yayılmasına ön ayak olmaktadır. (21).

Bundan başka Fransa 1946 yılından itibaren ilk defa vahdetli bir memurlar kanununa kavuşmuştur. Böylece memurların eşit haklarına istinaden terfileri bu vakte kadar olduğu gibi idarî kaza yolundan gelen içtihatlarla değil, kesin surette tarif edilen kanunî maddelerle tanzim edilmiş bulunmaktadır. Bu kanun aynı zamanda İngiltere’nin aksine olarak meslekî memurluğu benimsemiş olanlara siyasî hayata iştirâki men etmemektedir. Bu bakımdan Fransızların demokratik esaslara dayanan bir meslek memurluğu (Berufsbeamtentum) anlayışını benimsemiş oldukları söylenebilir.

Türkiye’de memur statüsü ilk defa cumhuriyet devrinde 788 sayılı Memurin kanunu ile düzenlenmiş bulunmaktadır. Bu kanun müsbet ve menfi olmak üzere bazı mükellefiyetler yüklemektedir. Türkiye’de memurların müsbet borçları: Hizmetin şahsen ve aralıksız görülmesi, hiyerarşi üstlerine bağlılık ve itaat gösterilmesi, vazife ve memuriyet sırlarının saklanması, hizmetin feragat ve fedakârlıkla ifasıdır. Buna karşılık menfi borçları başka bir vazife olmamak, bir sanat ve ticaretiyle meşgul olmamak, siyasî faaliyetlerde bulunmamak, grev yapmamak ve grevi teşvik etmemek, siyasî partilere girmemek vesairenden ibarettir.

Bundan başka Türkiye’de memurlar medenî hak ve ehliyet bakımından da bazı kayıtlara tâbi bulunmaktadırlar. 788 sayılı

(21) Turhan FEYZİOĞLU, The Reforms of the French Higher Civil Service in **Public Administration**, (London) XXXIII (1955), S. 181-188

kanun memurların yabancılarla evlenmesini yasak etmektedir. Dış işleri memurları ise evlenmeden önce bakanlığın muvafakatini almak zorundadırlar.

Memurin kanununa ek olarak çıkarılmış bulunan 1610 sayılı kanun ise memurların bir senelik maaşın yarısından fazla borç almalarını yasak etmektedir. Memur statüsünden çıkan bu borçların müeyyideleri yine kanun yolu ile malî, ihtiyatî ve zecrî olmak üzere tesbit edilmiş bulunmaktadır. (22)

Buna karşılık memurlara bazı meslekî menfaatler tanınmıştır. Bunlar hizmet kadrosu içinde terfi etmek, yükselmek, statü haklarına hâlel gelmemek üzere mezuniyet ve devlet müesseselerinden temin edilen çeşitli sosyal yardımlar şeklinde özetlenebilir. Ayrıca Türkiye idarî rejimi kabul ettiği cihetle, memur statüsü hükümlerinin ihlâline karşı memurlar için idarî ve kazai olmak üzere iki müracaat yolu vardır. Ancak 6435 sayılı kanunla yapılan değişiklikler neticesinde memurun vekâlet emrine alınması halinde kazai müracaat yolu kapanmış bulunmak-

Görülüyorki Türkiye'de âmme hizmeti, memura tanınan teminat, karşılaşılan değişik disiplin cezaları gibi özellikler sebebiyle prensip itibariyle meslek memurluğu esasını benimsemiş ve bunun hukukî bir müessese kalıbına sokmuştur. Ancak Memurin kanununun kifayetsizliği ve darlığı, öte yandan öğretim üyeleri, Dış İşleri Bakanlığı memurları, askerî memurlar (subay, jandarma), üniversite mensupları gibi özel görevler ifâ eden meslek gruplarının gerektirdiği hususî hükümler sebebiyle çıkarılan çeşitli ek kanunları, Büyük Millet Meclisi yorumları ve Devlet Şûrası kararları Türkiye'de Memurin statüsünün vazıh bir şekilde tesbitini hayli güçleştirmiş bulunmaktadır.

Bundan başka 3956 sayılı Barem Kanununun değişen ekonomik şartlar karşısında memurun verimliliğini âdil bir şekilde takdir ve teşvik etmekten uzak oluşu, seyyal olmayışı, terfide sadece kıdem esasını benimsemesi, hizmet tasnifini ihtiva etmemesi gibi mülâhazalar sebebiyle Türkiye'de meslek memurluğunu takviye edecek ve modern personel idaresi esaslarına uygun olarak hazırlanan yeni bir personel kanununa şiddetle ihtiyaç vardır. (23).

(22) Sıddık Sami ONAR, op. cit. Sh. 817-851;

(23) Cemal MIHÇIOĞLU, Amerika Birleşik Devletlerinde kadroların sınıflandırılması, S.B.F. Yayınları 82-64, 1958, Sh: 149-156

Devlet bürokrasisinin beşerî temel unsuru olan meslek memurluğunun demokratik idare ile olan münasebeti üzerinde biraz durmağı lüzumlu görmekteyiz.

Demokrasi idaresi taraftarlarından bazılarına göre icra kuvvetini temsil eden bir makamı uzun yıllar boyunca işgal etmiş olan meslek memuru, önünde sonunda âmme hürriyetleri bakımından tehlikeli bir unsur haline gelmektedir. İdeal ölçülere göre seçil alan demokratik devlette meslek memurlarının yerine bir grup "halkın güvenini kazanmış şahıs"lar geçmelidir. Bunlar halkın meydana getirdiği en yüksek devlet organı ile her, zaman en yakın alâkayı muhafaza edeceklerdir. (24).

Sosyal ve siyasî gerçeklerden hayli uzak olarak formüle edilen bu demokratik postüla, modern ve büyük demokratik devletlerin hemen hiç birinde gerçekleşme imkânı bulunmamıştır. Meslek memurluğu, hemen her modern ve büyük devlette beliren mudil, hukukî ekonomik ve sosyal şartlar sebebiyle mübrem ve zarurî bir müessese olarak karşımıza çıkmaktadır.

Kapalı bir kast sistemine benzer bir idarî zümrenin teşekkülüne siyasî veya tarihî sebepler yüzünden muhalefet eden memleketlerde, devlet memurları sadece belirli müddetle istihdam edilmektedirler. Nitekim İsviçre'de devlet memurları üç yıllık bir idarî müddetle tâyin edilmekte ve bu hizmet münasebeti her defasında müddetin sona ermesi ile tazelenmektedir.

Birleşik Amerika da devlet memurlarına gördükleri âmme hizmetleri dolayısıyla bir teminat tanımağa taraftar değildir. Nitekim Almanya'da "memur" ile "müstahdem" arasında yapılan ayırma Amerikalılarca o derecede antidemokratik telâkki edilmiştir. ki, bir ara Amerikan işgali altında bulunan eyaletler bu ayırmadan vazgeçme zorunda kalmışlardır. (25).

Bununla beraber XIX uncu yüzyılın başında Birleşik Devletlerde benimsenen ganîmet sisteminin yaratmış olduğu menfî tatbikat, 1883 de PENDLETON kanununun kabulüne yol açmıştır. Bu kanun idarî makamların sırf siyasî alandan gelen tavsiyelilerle doldurulmasını önlemek gayesiyle liyakat sisteminin

(24) Hans Kelsen, *Vom Wert der Demokratie* 1920, Sh. 23

(25) Roger Grégoire, *op. cit.* Sh. 75

kabulünü ve bu esasa dayanarak memur adaylarını yoklayacak bir merkezî personel dairesini kurulmasını âmirirdi. PENDLETON kanunu başlangıçta sadece mahdud ölçüde federal memuru *liyakat* (merit) sistemine tâbi kılmıştı. Bununla beraber hizmetlerin tasnifi ilerledikçe, bu listeye eklenen memuriyetlerin sayısı devamlı surette artmıştır. (26)

Şurasını hemen ilâve edelim ki Amerika'da liyakat sistemi hiçbir zaman devlet personelinin siyasî kuvvetlere karşı mutlak bağımsızlığını sağlama gayesini gütmemiştir. Bu kanunu hazırlayanların asıl gayesi, tamamen ehliyetsiz elemanların devlet hizmetine intisabını önlemek ve seçim ahlâkını düzeltmekti. Gerçekten 1883 de cumhurbaşkanı tarafından kurulan, biri tarafsız, ikisi partili kimseden müteşekkil merkezî personel dairesinin asıl gayesi, devlet memurları camiasını iktidar partisi tarafından alınacak kararlara karşı masun kılmaktan çok, siyaset adamlarını fazla iştahlı partizanlardan korumak olmuştur. Bununla beraber Amerikan idarî mekanizması son zamanlarda -hiç değilse muayyen bazı grupları himâye gayesiyle- daha fazla garantiler sağlamaya doğru kaymış bulunmaktadır.

Amerikan devlet hizmetine alınan memurlar kaideten gayri muayyen bir müddetle tâyin edilmektedirler. Fakat bunların işine -herhangi bir meslekî kusur olmaksızın- kadronun lağvı veya rasyonelleştirme gibi sebeplerle her zaman son verilebilir. Halen bu yetkinin tatbiki ilgili idarî müessesenin âmirinin takdirine aittir. Ancak eski muharipler böyle bir azil karşısında merkezî personel dairesine itiraz hakkı tanınmıştır. (27)

Amerikan halk efkârı devlet personelinin bağımsızlığına fazla önem atfetmediği gibi hukukî bir istikrarın yaratılmasını da talep etmemektedir. Bunun belli başlı sebebi Amerikalının umumiyetle yaptığı iş ve çalıştığı muhit arasında fazla sıkı bir münasebet kurmamasıdır. Avrupalılarda, bilhassa Almanlarla Fransızlarda hâkim olan, memurun muayyen bir yerde kökleşip terfi ettiği fikri, Amerikalının zihninde hiçbir zaman yerleşmemiştir. Amerika'da bugün devlete hizmet eden bir fert yarın ih-

(26) 1930 yılında federal hükümet hizmetinde bulunan 609.000 memurdan 462.000 i merkezî personel dairesinin tertiplemiş olduğu müsabaka imtihanlarına tâbi tutulmuştu. Geri kalan 140.000 memurun büyük çoğunluğu PTT. memurları, kalifiye olmayan işçi ve geçici memurlar teşkil etmektedirler. H. FİNER, *op. cit.* Sh. 836

(27) John M. PRİFFNER, V. PRESTHUS, *op. cit.* Sh. 240

tisas bilgisini tereddütsüz daha fazla gelir sağlayan hususî sektörde kullanır. Başka bir deyimle Amerikalı kendisine cazip mad-dî şartlar sağlayan bir “iş=Job” ile tatmin edildiği halde, pek çok Avrupalı aynı alanda ömür boyunca istikrar ve terfî imkân-ları hazırlaayan meslekî bir yükselişi “*carrière*” i tercih etmek-tedirler. (28)

Birleşik Devletlerde bu konuda yapılan bir halk efkârı anketi, bu davranışı daha kesin ölçülerle tesbit etmiş bulunmakta-dır. Buna göre Yeni Dünya'ya ancak bir nesildir⁴ gelenlerle on-ların çocukları, eskiden beri yerleşmiş olan Amerikalılara naza-ran devlet hizmetinin prestijine çok daha fazla önem vermiş bu-lunuyorlar.

Meslek memurlarının meydana getirmiş oldukları dış reali-telere karşı yabancı, kemikleşmiş bir bürokrasi, sık sık fahrî me-murlar sistemi ile elastikleştirilmek istenmiştir. Fakat fahrî me-murların kullanılış yerleri mahduttur. Resmî makamların çoğun-luğu ehliyetli eller tarafından tedvir edilmek durumundadır. Resmî bir sıfat taşımaksızın, asıl meslekten gayri ikinci bir meş-gale olarak deruhte edilen fahrî memurluk, son yıllarda bütün teşkilâtlarda -sadece sosyal yardım alanında değil- mahallî ida-reler çevresinde de bariz bir şekilde azalmıştır.

Bu azalmanın belli başlı iki sebebi vardır. Birincisi sadece İngiltere, Birleşik Amerika, İsveç, İsviçre gibi nisbeten zengin memleketler fahrî memurluk yapmak üzere kâfi derecede zaman ve paraya sahip erkek ve kadın vatandaşlar⁴ barındırmaktadır. Buna ilâveten mahallî idare ve belediyelerin gittikçe artan vaz-i-feleri daha geniş ölçüde uzmanlara ihtiyaç göstermektedir. (29). Millî gelirleri daha mütevazî olan diğer memleketlerde ise, ser-best vakitlerini kâr getirmeyen işlere hasredebilen fahrî ajan-lar daha çok menfaat birliklerinden gelmektedir. Bunların ise görecekları işlerde âmme menfaati yerine temsil ettikleri eko-nomik grubun menfaatlerini koruma tehlikesi daima mevcuttur.

Modern toplumların mudil problemleri geniş ölçüde fahrî ajanlar tarafından başarılamıyacağı gibi bütün işleri sadece eksperlere bırakmak da o nisbette zararlıdır. Eksperin en önemli görevi, yerinde yapacağı tavsiyeler ve devamlı istişareleri yardı-mı ile işlerin genel sevk ve idaresinden sorumlu icraatçıya değer-

(28) Roger GRÉGOIRE, *op. cit.* Sh. 43

(9) Sıddık Sami ONAR, *op. cit.* Sh. 793-796; APELT, *Die Mittelstufe der Verwaltung*, Frankfurt 1950, Sh. 78; Carl HEYLAND, *op. cit.* Sh. 38

li bir destek olmaktır. Amerikalı bir âmmeye idarecisinin özlü ifadesi ile, uzman en üst kademede değil, aksine her zaman el altında bulunmalıdır. (30). Gerçekten teknolojik gelişim, aşırı bir iş bölümü gerektirdiği gibi ihtisas bilgisine dayanan çalışmaları da genel neticeden ayırt etme temayülündedir. (31). Bu itibarla münhasıran uzmanlar tarafından yürütülen bir teşkilât, günlük ihtiyaçları kavrayıp karşılamaktan âciz bir duruma düşebilir. (32).

Ayrıca birçok uzmanların hayat gerçeklerine yabancılıkları, kendi ihtisaslarının karanlık ve haksız maksatlara kullanılması tehlikesini de taşımaktadır. (33). Fakat şurası da muhakkaktır ki, “teknokrasinin diktatörlük” temayülü çok defa uzmanların kararsızlık ve iktidarsızlığından ileri gelmektedir. (34).

Neticede görülüyor ki soysuzlaşmış bir meslekî memurluk, demokratik sorumluluk anlayışı yerine mutlakiyetçi bir hâkimiyet iddiasına düşebildiği gibi, sağlam bir devlet bürokrasisi demokratik devlet düzeninin en güvenilir ve mübrem bir unsuru vazifesini görebilir. (35).

Hülâsa hukuk devleti anlayışına dayanan bir demokrasi, vicdan ve adalet fikrine bağlı, bağımsız, ehliyetli ve yüksek ahlâkî duygulara sahip bir meslek memurluğu camiası olmaksızın yaratılıp gerçekleştirilemez.

3 — Hukukçular tekeli

Tarihçe kısmında da belirttiğimiz üzere, mutlakiyetçi monarşinin başlıca desteklerinden biri sayılan özel eğitim görmüş bir memurlar camiası, bilhassa Prusya ve Avusturya’da başlangıçta kameralistlerin geniş düşünce sistemine göre yetiştirilmişti. Fakat XVIII inci yüzyılda artan ölçüde iş yükü benimseyen mutlakiyetçi hükûmetler malî meselelere olağanüstü önem atfeden kameralist tedrisatı lüzumundan fazla tek taraflı ve kifayetsiz bulmuşlardı. Buna karşılık hukuk tahsili daha şekli ve umumî bir bilgi sağladığı gibi usul problemlerini de ele alıyordu.

(30) “Expert should be on the Tap, not on the Top” G. W. RUSSELL

(31) Arnold GEHLEN, *Sozialpsychologische Probleme der industriellen Gesellschaft* Tübingen 1949, Sh. 8

(32) Karl MANNHEIM, *op. cit.* Sh. 47

(33) Fr. MEÏNECKE, *Deutsche Katastrophe*, Wiesbaden 1946 Sh. 59

(34) G. BURDEAU, *op. cit.*, Sh. 461

(35) E.A. KERN, *op. cit.* Sh. 699

Öte yandan hususî ve âmme hukukuna ait tedvinlerin 1794 yılından itibaren artmağa başlaması ve STEIN ile HARDENBERG gibi ileri görüşlü Prusyalı devlet adamlarının giriştikleri reformlar sebebiyle anayasa ve idare hukuku artan ölçüde hükümdarlar memurların takdir hakkını sınırlandırma yolunu tutmuştur. Bütün bu gelişmeler neticesinde idarî meselelerin yürütülmesi sadece memurlara verilen gizli birer talimatla ifâ edilir olmaksızın çıkmış, hukukî bilgi ve anlayışa ihtiyaç arz eder bir mahiyet almıştır. Nihayet 1808 tarihinden sonra idarî kaza sınırlarını genişletmekle Prusya'da hukuk tahsilinin önemi büsbütün artmıştır.

Buna benzer bir gelişim Avusturya imparatorluğunda da müşahade olunabilir. Prusya kralı Büyük FREDERİK 1742 tarihinde âmme hizmetini ifâ için hukuk tahsili ile giriş imtihanlarının başarılmasını şart koştuğundan kırk yıl sonra, Avusturya sarayı da devlet memurlarından aynı hususları talep etmeğe başlamıştı.

Böylece denilebilir ki devlet memurluğunun bir vasfı olarak "hukuk tahsili", kara Avrupa'sında XVII ve XVIII inci yüzyılda meydana gelmiş merkezîyetçi bir mutlakîyetçiliğin mahsulüdür. (36).

Fransa'da bu yoldaki teşebbüsler Fransız ihtilâli ve NAPOLYON vâsıtasıyla Prusya ve Avusturya'dan tam iki yüz yıl sonra gerçekleşme imkânı bulmuşlardır. Hukukçuların XIX uncu yüzyıldan itibaren kuvvetlenen prestiji Fransa'nın ikinci dünya harbinden sonra girişmiş olduğu etraflı idarî reformlar sebebiyle zayıflamamıştır. Aksine idarî cihaza hâkim olan atmosfer bugün de hukukçular tarafından tâyin edilmektedir. Devlet idaresinin bütün faaliyetlerinin anayasa gereğince belli kanunlara tâbi olması, Almanya'da olduğu gibi Fransa'da da bu alanın hukukçulara has sayılması yolundaki geleneği hazırlamıştır. Bu sebeple Fransız idaresi halen de *sevki idare* (management) görüşünden değil, *hukukî mesuliyet* ve bağlılık esasından hareket etmektedir. Fransız Devlet Şurasının emsalsiz nüfuzu, bu örneği benimsemiş olan Türkiye, Belçika, Yunanistan, Mısır gibi memleketlere kıyasla çok kuvvetlidir. Bir bakıma Fransız idare hukuku, kanunlardan çok, Devlet Şurasının içtihatlarından vücut bulmaktadır.

(36) C.J. FRIEDRICH, The Continental Tradition of Training Administrators in law and jurisprudence, *Journal of Modern History*, Vol. XI, 2, 1939, Sh. 139

Bu itibarla Fransanın idarî rejimi kanun koyucudan fazla, muhtevasını tâyin eden idarî hâkiminin yaratığıdır. Bu hal ise idarî alanda girilen bütün yeniliklere rağmen hukukçuların üstün mevkilerini muhafaza etmeğe sebep olmaktadır. (37).

Avrupa'nın diğer memleketlerin hepsi, -bu arada Tanzimat hareketinden sonra Fransa'nın kuvvetli tesiri altında kalan Osmanlı imparatorluğu da- bu geleneğe değişik tarihlerde uymuşlardır, öyleki XIX uncu yüzyılın sonunda, Avrupa'da devlet memurlarının yetiştirilme konusunda oldukça müttehit bir görüşle karşılaşmaktayız. Bu sistem Türkiye Cumhuriyetinde kısmen devam ettirilen gelenek, kısmen de [mülkî hizmetlerde, banka müfettişliklerinde, ıktisadî devlet teşekküllerinde aranılan hukuk tahsili şartı sebebiyle esaslı bir şekilde yerleşmiş bulunmaktadır.

Buna karşılık Anglosakson memleketleri apayrı bir yol takip etmişlerdir. İngiltere devletinin kuruluşundan bu güne kadar âmme hayatına hâkim olan geleneksel, amprık, liberal ve pragmatik görüş, idare mekanizmasına da olanca kuvvetle nüfuz etmişti. XIX uncu yüzyılın ikinci ortasına kadar yarı feodal bir sistemle idare edilen Büyük Britanya, NORTHCOTE-TREVELYAN raporundan sonra girilen idarî reformların neticesinde Oxford ve Cambridge gibi eski üniversitelerden, ihtisas yapmış oldukları konular hesaba katılmaksızın, en parlak mezunları celtirmekle yetindi. İngilizler böylece devlet personeli alanında ihtisas bilgisi sahibi bir topluluktan çok, üstünlüğünü müdrık bir seçkinler (élite) zümresine idarî vazifeler emanet etmediği tercih etmişlerdir.

Birleşik Amerika ise farklı bir tarihî gelişim tesiri ile değişik ve yepyeni bir istikamette yürümüştü. Woodrow WILSON'un tâ 1887 de savunduğu bazı önemli fikirlere göre insanlar fitraten iyi birer idareci olarak yaratılmamaktadır, bu itibarla idare sanatı ve ilmi ancak öğrenme yolu ile kazanılır. (38). Bu düşünceye ilâveten bir taraftan Amerika'nın basit bir ziraî ekonomiden karmaşık bir endüstri topluluğu haline geçmesi, öte taraf-

(37) Georges LANGROD, Einige Hauptprobleme der französischen Verwaltung der Gegenwart *Verwaltungsarchiv*, 48 Bd. Heft 3, 1957. Sh. 210

(38) Woodrow WILSON, The Study of Administration, *Political Science Quarterly*, Vol. 2 (1887), Sh. 197-222

tan pragmatizme bağılı fikrî cereyanlar âmmeye idaresinin süratle gelişimine sebep olmuşlardır. Bugün âmmeye idaresinin muhtevası halâ hararetli bir tartışma konusu teşkil etmekle beraber, siyâsî ilimler arasında önemli bir mevki işgal etmektedir. John M. GAUS'un dediğı gibi, "zamanımızda âmmeye idaresi teorisi aynı zamanda bir siyâsî ilimler teorisi mânasına gelmektedir." (39)

Bu farklı görüş ve Birleşik Devletlerin vahdetli bir âmmeye hukuku sisteminden uzak, federal karakteri, Amerikan idarî mekanizmasında kuvvetli bir hukukçular aleyhtarlığı cereyanının türemesine sebep olmuştur. Bu konuda yürütölen fikirler şöyle özetlenebilir: Hukukçular sadece muayyen hukukî şıkları arasında bir tercih yapmağı sağlayacak bir eğitim görürler, idareciler ise kusurlarla başarıları uzlaştıracak terkibî bir faaliyet yapma ehliyetini kazanırlar. Başka bir deyimle hukukçu daima *haklı* ile *haksız*, idareci ise *faydalı* ile *faydasız* arasında bir tercih yapma temayülündedir.

Hukukçular aşırı derece mantikî olmağı ve teşkilât geliştirmeğı taraftardır. Bunun aksine olarak idareciler insanların problemleri ile meşgul olmağı ve en pratik, kestirme hal çaresini bulmağı çalışırlar. Hülâsa Amerikalı âmmeye idarecilerine göre hukukçu kendini idarî bir mevkiin başında bulduğı zaman, herşeyden evvel "kanun bu hususta ne diyor?" tarzında bir sual sormaktadır. Buna karşı idarî zihniyet taşıyan bir kimse, "ne yapmamız gerekiyor?" demektedir. Biri *salâhiyete*, diğeri *başarılan* işe önem vermektedir. (40).

İşte bu mülâhazaların tesiri ile Birleşik Amerika, devlet bürokrasisine intisap edecek adayların hepsinde şekli bir hukuk tahsili arayacağı yerde başta âmmeye idaresi olmak üzere belli ihtisas bilgilerine vukuf derecesini araştırmaktadır.

Aynı problemi kara Avrupa görüşünde ele alan Alman idare hukukçusu E. FORSTHOFF meseleyi başka bir yönden tahlil etmektedir. Ona göre hukukçu, mesleğı ile birlikte tarafsızlığı getirmektedir. Hayat şartlarını sosyal mânaya göre düzenlemekle görevli olan hukukçu, şahsî kanaatini objektif ölçülere feda etme zorundadır.

(39) John M. GAUS, Trends in the theory of Public Administration, Public Administration Review, 1950, Sh. 161-168

(40) M. E. DİMOCK, Âmmeye İdarecisinin Prensipleri Çev. Nermin ABADAN Siyasaî Bilgiler Faköltesi yayını, 1954 Sh. 25

Bilhassa belli teknik konularda ihtisas bilgilerine sahip olmamak, -FORSTHOFF'a göre- hukukçuya peşin hükümlere bağlanmaksızın geniş bir hareket serbestisi sağlamaktadır.

FORSTHOFF ayrıca hukukçunun sadece lüzumsuz değil, aynı zamanda rahatsız edici bir unsur sayılmasını, modern devletin bariz bir özelliği olarak karşılamaktadır. (41). Modern devletin en karakteristik temayülü hukukî elemanların fiilî idare alanından uzaklaştırılması ve bunların kazaî murakabe alanına doğru sevk edilmeleridir. İşte bu sebeptir ki modern devlette bu temayülü önlemek üzere hukuk devletinin tekemmülü için devlet bürokrasisi faaliyetlerinde hukukçuların nâzım bir rol oynamaları zaruridir.

Bu münasebetle idare hukuku ile âmme idaresinin karşılıklı münasebetlerine de işaret etmek yerinde olur. Bugünkü hukuk devleti bir yandan fertlerin haklarını teminata kavuşturmak gayesiyle idare hukukunun normatif kaidelerine bağlılık hususunda büyük bir titizlik ve hassasiyet izhar ederken, öte yandan girift ve muğlak bir münasebetler ağına bürünmüş olan ekonomik ve sosyal realitelerin yaratmakta oldukları ihtiyaçları lâıykı ile karşılayabilmek için idare hukuk dışı cephesiyle de ele almak lüzumunu duymaktadır.

4 — Âmme idaresinin gelişimi

İdare hukukuna ait normlarla idarî faaliyetler arasında devamlı bir rabita tesisi ve sentez zarureti, modern âmme idaresinin gelişim vetiresini tâyin etmektedir. Böylece idare hukukunun temel prensiplerinden sonra 1920 lerde ortaya çıkan *ilmî idarecilik* (scientific management), başka bir deyimle *rasyonalizasyon* hareketi, âmme idaresi adı ile anılmağa başlayan halitanın gelişmesine geniş ölçüde hizmet etmiştir. Rasyonalizasyon hareketi veya Taylorizm, sınaî istihsâl vetirelerini vücuda getiren kademelerin yek diğerinden ayırt edilip bunların umumî verimliliği azamî hadde yükseltecek şekilde nasıl bir araya getirilebileceğini, araştırma ve tahlil yolu ile bulmağa matuf bir teşebbüs olarak ilkin mühendislik sahasında kendini göstermiştir. Fakat bu sistem çok geçmeden idarî alanda da uygulanmıştır. Taylorun getirdiği kavramlar herşeyden önce bütün bir fabrika teşkilâtından basit büro usullerine kadar varan “zaman ve

(41) Ernst FORSTHOFF, Der lästige Jurist, in: Ruberto — Carola, 7. Jhrg. Heft 17-Haziran 1955

hareket incelemeleri" ne yol açmıştır. Birleşik Devletlerde harp ve olağanüstü ihtiyaçlar yüzünden devlet masraflarının artması ve bu yüzden vergi hadlerinin yükseltilmesine ihtiyaç görülmesi, devleti gitgide ilmi idarecilik usullerinden daha fazla faydalanmağa zorlamıştır.

Âmme idaresini geliştiren diğer bir cereyan, siyaset ilminin tatbikî politika ve idare sahasına yaptığı hizmete ait araştırmalardır. Başlangıç mahiyetinde sayılan bu araştırmalardan sonra âmme idaresi bazı komşu disiplinlerden de istifade cihetine gitmiştir.

Sosyoloji ilmi, ilksel ve ikinci derece gruplar, teşkilâtın resmî ve gayri resmî veçheleri hakkında bilgi sağlamıştır. Ekonomi ilminden malî meseleler, iş veren ve işçi münasebetleri, inhisar ve inhisarcı rekabet hallerinde bürokratik karar verme tarzı hakkında aydınlatıcı bilgiler elde edilmiştir. Psikoloji ve bilhassa sosyal psikoloji, ruhi saikler ve teşvik vasıtaları, moral, iş birliği ve birlikte çalışma zihniyetini doğuran faktörler gibi konuları tenvir etmiştir. Nihayet antropoloji sahasındaki araştırmalardan bir kısmı iptidai, bir kısmı modern çeşitli sosyal organizasyonların âdet ve değerleri üzerinde önemli buluşlar temin etmiştir.

Böylece âmme idaresi adını verdiğimiz yeni bilgi dalı, başlıca şu yedi kaynaktan gelen malzeme ile kurulmuştur: İdare hukuku, rasyonalizasyon hareketi, tatbikî politika, sosyoloji, müesseseci ekonomi, sosyal psikoloji ve sosyal antropoloji. (42).

Âmme idaresinin diğer bir meşhur nazariyecisi olan D. W. WALDO bu bilgi şubesini vücade getiren disiplinleri şu şekilde sıralamaktadır: Siyasî ilimler, tarih, antropoloji, sosyoloji, sosyal psikoloji, ekonomi ve işletmecilik (43),

Bu kısa tahlilden anlaşılacağı üzere âmme idaresi, -ağırlık merkezi yine âmme hukuku olmakla beraber-, normatif düşünce sistemi ile araştırılması mümkün olmayan diğer komşu problemleri ilmi metotla aydınlatmağa çalışmaktadır. Âmme idaresi iktidar, güdülen siyaset ve nüfuzun, grup ve millî çaptaki emelleri gerçekleştirmek için nasıl teşkilâtlandığını inceleyen siyasî faaliyetlere ve bu arada siyaset ilmine büyük önem vermekle,

(42) M. E. DİMOCK, Âmme idaresinde yeni gelişmeler Çev. C. Mıhçıoğlu, Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, Cilt: 9, Mart 1954, Sayı: 1 Sh. 64

(43) Dwight WALDO, The Study of Public Administration, Doubleday short studies, New York 1955, Sh. 49-57

hukukî faaliyetlerin de içinde yer almakta oldukları sosyal alanda çarpışan çeşitli kuvvetlerin rasyonel bir sentezini meydana getirmeğe çalışmaktadır.

Bu düşünceler saikiyle âmme idaresi unsurları biri *statik*, diğeri *dinamik* olmak üzere iki belli başlı grup halinde mütalea olunabilir. Bunlardan *idarenin mekaniği* diyebileceğimiz birinci, yani *statik* kısma gayelerin tâyini, idarecinin güdeceği siyaset ve plânlaştırma, devlet işinin teşkilâtlandırılma tarzları, personelin temini, devlet işinin finansmanı ve idarenin şekli yapısı girmektedir.

Dinamik kısımda ise liderlik, idarecilik, koordinasyon, yetkilerin devri, merkez ile taşra teşkilâtında çalışan personel arasındaki münasebetler, murakabe, teftiş ve buna benzer noktalar üzerinde durulmak suretiyle idarî vetirenin akış ve işleyiş tarzına temas edilmektedir.

Neticede görülüyor ki idarî vetire bir bütün olarak göz önünde bulundurulamazsa, âmme idaresi alanında yer alan problemler çözülemez. Meselâ millî ekonominin gelişimi için verimliliğin (productivité) arttırılması, dolayısıyla ilmi idarecilik prensiplerine uygun rasyonel çalışma usulleri tatbik edilmesi şarttır. Fakat beşerî münasebetlere gereken önem verilmedikçe, umumî verimin yükseltilmesi sunî bir gayretten ileri geçmez.

Yapılan ilmi araştırmalar, idarenin sırf istihsâl üzerinde durmayıp dikkatini iş gören üzerinde teksif ettiği zaman, umumî verimin yükseldiğini göstermiştir. (44). Bu yüzden personel idaresine, ücretlere ve teşvik vasıtalarına, çalışma şartlarına ve terfilere, sadece teşkilâtın en üst kademesinde değil, orta ve alt kademelerde de liderlik vasıflarının geliştirilmesine daha fazla önem vermek gerekmektedir. Bunun gibi teşkilât içinde yetki ve sorumlulukların devri ile ona tekabül eden koordinasyon üzerinde de durulmağa değer. Zira teşkilât kâğıt üzerindeki şekli şemadan ziyade, şahıslar arasındaki hususî münasebet ve rabitalara göre işlemektedir. Bu itibarla çalışma muhitinin gayri

(44) 1933 yılında Harvard Üniversitesi mensuplarından Elton MAYO ve F.J. ROETHLISBERGER, Western Electric müessesesinde yaptıkları tetkikler esnasında iş mevzuunda işçilerin arzu ettikleri başlıca hususların Dikkat, ihtimam ve hakkı ile takdir edilmek olduğunu meydana çıkarmışlardır.

resmî, hususî durumundan çıkan sosyal kaideler, verim ve moralin yüksek olmasında başlıca âmil olmaktadırlar. (45).

Âmme idaresinin büyük bir süratle yayılan endüstrileşme hareketi ile birlikte bütün kıtalarda gelişmesi, bizi değişik şartlara intibak etmeğe zorlamaktadır. DİMOCK'un ileri sürdüğü gibi umumî bir idare teorisi yanında siyasî hayat vetiresinin de anlaşılması, hukukun, idarenin bürokrasileşme gibi bünyevî temâyüllerin, beşerî münasebetlerin ve psikolojik saiklerin realist ve şümüllü bir sentez içinde birbirleri ile kaynaşmalarını sağlar. (46).

Görülüyor ki islâh edilmiş bir bürokrasi meselesi geniş ölçüde teşkilâtlanma, plânlama vesaire problemlere yer veren âmme idaresi ile en yakından ilgilidir.

Bu izahatın belirttiği gibi devlet bürokrasisinin beşerî unsurunda, yani devlet personeline münhasıran hukukî bilgiler aramak, dolayısıyla fiilî bir *hukukçular tekele* (Juristenmonopol) kurmak, devlet idaresini sırf "olması lâzım gelen" kaidelere göre yöneltmek ve "olan" ın tahlilini ihmal etmek neticesini doğurur. Oysaki modern iktisadî ve sosyal refah devleti, tipi, sevki idarenin nâzım rolünü bütün münasebetleri bir kuş bakışı ile kavrayabilen hukukçudan gayri, idarenin sanat ve bilgisine âşina bir idareciler ekibine de ihtiyaç göstermektedir.

5 — Devlet personeli hakkında amprik araştırmalar

Devlet personelinin âmme hizmetine karşı beslediği tavır, attettiği önem ve gösterdiği ilgi ile çeşitli halk efkârı gruplarının devlet bürokrasisinin işleyişi ve zihniyetine karşı takındıkları tepkilerin hakkında son zamanlarda pek çok amprik araştırmalar yapılmıştır. Biz burada ancak mahdut birkaç araştırma neticesine temas edebileceğiz.

Modern toplum fertleri bütün ihtiyaçlarını karşılamasını devletden, yani idarî cihazdan bekledikleri halde, umumiyetle her yerde işlerin ağır, aksak yürüdüğünden şikâyet etmektedirler. Bu problemi Batı Almanya ölçüsünde incelemiş bulunan Allens-

(45) M.E DİMOCK + G. O. DİMOCK, *Âmme idaresi*, Sh. 299; Cemal MİHÇIOĞLU, *Personel idaresinde beşerî münasebetler*, S.B.F. Yayınları, 47-29 Ankara 1955, Sh. 210

(46) M. E. DİMOCK, *Âmme idaresinde yeni gelişmeler* Çev. C. Mihçioğlu, *Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, Cilt. 9, Mart 1954, Sayı 1, Sh. 71

bach'taki DEMOSKOPIE enstitüsü aşağıdaki dikkate değer neticeler elde etmiştir.

Soru: Memurlar Almanya'da ömür boyunca işe alınınsınlar mı?

	<i>Toplam</i>	<i>Erkek</i>	<i>Mart 1949</i> <i>Kadın</i>
Evet	% 43	% 40	% 45
Evet, Fakat bazı şartlarla	% 11	% 12	% 10
Hayır	% 33	% 39	% 28
Kararsız	% 12	% 9	% 16
Lâkayıt	% 1	—	% 1

Soru: Birçok kimselere göre Almanya'da bürokrasi ifrata kaçmıştır. Bürokrasi yüzünden bu vakte kadar hiç sinirlendiniz mi?

	<i>Toplam</i>	<i>Erkek</i>	<i>Ocak 1950</i> <i>Kadın</i>
Evet	% 78	% 83	% 73
Hayır	% 22	% 17	% 27

Soru: Bir resmî makam sizi şahsen ilgilendiren bir meselede haksız veya kaba hareket ederse, ne yapardınız? Kanaatinizce böyle bir muamele karşısında hakkınızı müdafaa etmenin mânâsı varmıdır?

	<i>Toplam</i>	<i>Erkek</i>	<i>Kadın</i>
Kendimi müdafa ederdim	% 52	% 60	% 47
Faydası yoktur	% 37	% 33	% 39
Kararsız	% 11	% 7	% 14

Soru: Almanya'daki devlet kadro ve makamların sayısını kâfi mi yoksa lüzumundan fazla mı bulursunuz?

	<i>Toplam</i>	<i>Erkek</i>	<i>Kadın</i>
Lüzumundan fazla	% 79	% 85	% 73
Yeter	% 5	% 5	% 6
Kararsız	% 16	% 10	% 21

Soru: (Bu sual sadece Almanya'da lüzumundan fazla devlet kadro ve makam olduğu kanaatinde olanlara tevcih edilmiştir = % 79) Bunun sebebi sizce nedir?

Memurlar mevkilerini muhafaza etmek istiyorlar, kendilerini vazgeçilmez bir hale getirirler, işsiz kalmak istemezler, memurlar tembeldir, ehliyetsizdir;	% 28
İdarî mekanizma fazla şişirilmiştir, herşey daha basitleştirilebilir;	% 24
Gıda maddeleri dağıtım daireleri bugün lüzumsuz hale gelmiştir;	% 12
Kabahat devlet şeklinde, hükûmetde, eksik teşkilâtlanmadadır, siyasî partiler adamlarını kayırıyorlar;	% 9
Ademî merkeziyetçilik;	% 3
Almanlar fazla şekilperesttir;	% 3
Plânlı ekonomi	% 2
Konu ile ilgisiz cevaplar	% 1
Kararsız	% 18

Soru: (Sadece memur olmayanlara sorulmuştur) Siz veya eşiniz isteyerek devlet memuru olmak arzusunda mısınız?

Hayır	% 54
Evet	% 30
Kararsız	% 16

Soru: (Bu sual sadece memur olmayanlara sorulmuştur)

Almanyadaki devlet memurlarının tesir altında kalmadıkları ve rüşvet kabul etmedikleri kanaatinde misiniz?

Hayır	55 %
Evet	20 %
Kararsız	25 % (47).

Sıraladığımız bu tablolardan görülüyor ki, Batı Almanya nüfusu umumiyetle amme alanındaki bürokratinin tipik teza-

(47) Elizabeth NOELLE, H. E. P. NEUMANN, *Jahrbuch der öffentlichen Meinung*, 1947—1955, Verlag für Demoskopie, Allensbach am Bodensee, 1956, Sh. 211-212

hürlerinden şikâyetçidir, kadro sayısını aşırı derece yüksek bulmakta ve buna başlıca sebep olarak memur zihniyetini görmektir. Bundan başka devlet memurluğunun prestijinin de hayli düşük olduğu göze çarpmaktadır. Resmî dairelerle günlük temaslarının azlığı sebebiyle kadınların, erkeklere nisbetle bürokrasiden daha az şikâyetçi oldukları da anlaşılmaktadır. Aynı sualler değişik memleketlerde sorulmuş olsaydı, kıyas yolu ile önemli neticelere varmak imkânı hasıl olurdu.

Devlet bürokrasisi ve bilhassa meslek memurluğunun halk efkârının aynasında uyandırmış olduğu tepkilere ait bu anketten sonra, devlet memurluğuna hazırlanan veya halen devlet hizmetinde bulunan bazı gruplar üzerinde yapılmış olan diğer birkaç ampirik araştırmaları daha gözden geçirmek istiyoruz.

1954 yılında Ankara Siyasal Bilgiler ve Hukuk Fakültelelerinde devlet hizmetine intisap etmeğe hazırlanan bir grup “Yetişen idareci”, yani üniversite öğrencileri ile Türkiye ve Ortadoğu Âmme İdaresi enstitüsüne devam eden bir grup memuru arasında Amerikalı sosyoloğlardan A.J.T. MATTHEWS tarafından hayli geniş bir anket yapılmıştır. Bu anketin bazı neticeleri yetismekte olan genç Türk idarecilerle halen âmme hizmetinde bulunan ve üniversiteli öğrencilere nisbetle ortalama 12 sene daha yaşlı olan devlet memurları arasındaki görüş farkını aydınlatmıştır.

Ankette “Aşağıda zikrolunan meslek nevilerinden beşini Türkiye’de halk nazarında sahip oldukları itibar derecesine göre sıralayınız” sorusuna şu cevaplar alınmıştır:

Seçkin meslek gruplarının prestij derecesi

<u>Derece sırası</u>	<u>Meslek grupları</u>
1	Vali
2	Milletvekili
3	Mühendis
4	General
5	Doktor
6	Hâkim
7	Diplomat
8	Profesör
9	Büyük iş adamı
10	Umum Müdür
11	Hukukçu

Not: Gazetecilerle sanatkarların mevkii bu tabloya dahil edilmemiştir, çünkü kendilerine verilen önem diğerlerine nisbetle çok daha düşüktür.

Müellife göre bu tablo devlet memurunun Türk toplum hayatında haiz olduğu önemi tebarüz ettirmektedir. Gerçekten de sıralanan meslek rievilerinden beş tanesini yani vali, general, hâkim, diplomat, umum müdürü iradî olarak tavsif etmek mümkündür. Bu itibarla MATTHEWS Türk cemiyetinde devlete karşı hizmet ve sadakate atfedilen önemi dünyanın pek az memleketinde eşine rastlanacak derecede üstün sosyal bir değer olarak karşılamaktadır. (48).

Müellifin kanaatine göre Türk devletinin tarihî tecrübeleri, bilhassa askerî ve hükmeden kudret olarak oynamış olduğu uzun vâdeli rolü gözönünde bulundurulunca, devlete karşı sadakat ve devlet hizmetindeki istikrara karşı bir tercih gelişmiş olduğu neticesine ulaşılabilir. Bu tercih sebeplerinin cemiyet teşkilâtında cezrî bir değişiklik olmadığı müddetçe, nesilden nesile intikal etmesi tabiidir. Üstelik muayyen bir derecede spekülasyon gerektiren malî ve ticarî mesleklerin haiz oldukları düşük prestij sebebiyle, sabit bir gelir teşkil eden maaşın yarattığı emniyet duygusunun yüksek değerde bir cazibe kuvveti olması hiç te hayret uyandırmamalıdır.

Nitekim “Aşağıdaki işlerden hangisini tercih ederseniz?” sorusuna bu istikameti teyit eden cevaplar alınmıştır.

Tercih edilen iş nevi -emniyet- maaş

<i>Tercih</i>	<i>Yetişen idareciler</i>
Azamî emniyet, düşük maaş	76 %
Mutedil emniyet, Mutedil maaş	14 %
Az emniyet, yüksek maaş	7 %
Kararsız	3 %

Görülüyor ki hayat boyunca kendilerine münasip bir mevkî sağladığı takdirde, dört misli yetişen Türk idarecisi diğer bütün ihtimallere rağmen, düşük bir maaşı tercih etmektedir. Bu-

(48) A.T.J. MATTHEWS, *Yetişen Türk idarecileri*, Çev. Nermin Abadan, S.B.F, Ankara 1955, Sh. 21-22

nu Türk cemiyetine has müstakâr bir değer hükmü olarak kar-
şılama lâzımdır. (49).

Ankette çıkan önemli bir sonuç Türk idarecileri, hattâ gö-
rünüşe bakılırsa, bütün Türk halkının devlete, şahıslardan çok
itimât edebilen bir lider gözü ile bakmasıdır. Devletin, bazı
memleketlerde olduğu gibi birkaç nüfuzlu şahsın menfaati uğ-
runa istismar edici bir âlet olmayıp, bütün milletin refahı ile
ilgili olduğu hakkındaki kanaat müsbettir.

Bundan başka yetişen idareciler meslek olarak devlet hiz-
meti hakkında yaşlı gruba nisbetle daha fazla bağlılık göster-
mişlerdir. Ancak yetişen idareciler sosyal muhitlerini daha ke-
sin bir tenkide tâbi tutmuşlardır. Halen devlet hizmetinde bu-
lunanlar ise aksine olarak meslek hayatlarına karşı daha fazla
tenkide giriştikleri halde, sosyal muhitlerinden daha memnun
görülmektedir. (50).

Türkiye ve Ortadoğu Âmme İdaresi enstitüsü tarafından
Siyasal Bilgiler Fakültesi 1946—1955 mezunları hakkında yap-
tığı bir diğer araştırma da mesleklerin prestij derecesi hakkında
buna benzer aydınlatıcı bilgiler vermektedir.

Mesleklerinden memnun olup olmadıkları sorusuna Siyasî
şube mezunları % 74.16, Malî şube mezunları % 61.53, ve İdarî
şube mezunları % 50 nisbetinde müsbet cevap vermişlerdir. Bu
arada memnuniyet sebepleri arasında her üç şubenin meslekle-
rinin prestijini ön plânda bulundurmaları mânidardır. (51)

Metodik bakımdan değişik bir şekil arz etmekle beraber alt
kademeli devlet memurlarının işe karşı olan davranış ve kana-
atlerini ele alan bir Fransız anketinden daha bahsetmek ye-
rinde olur. Fransız P T T servislerinde Michel CROZIER tara-
fından yapılan bu anket örneğini 3.500 kadın memuru teşkil
etmiştir. Bu memurlar posta servisinde hazırlama, sevkiyat ve
saire işler görüyorlardı. Bu iş nevi özel teşebbüs alanında bulu-

(49) A.T.J. MATTHEWS, *op. cit.* Sh, 23-24

(50) A.T.J. MATTHEWS, *op. cit.* Sh, 70; Bu temayül ileride temas ede-
ceğimiz ve Fransa'da yapılmış olan CROZIER etüdünde de aynen
tesbit edilmiştir.

(51) Fahir ARMAOĞLU + Guthrie, BİRKHEAD, S.B.F. 1946-55, *Mezun-
ları hakkında bir araştırma*, Türkiye ve Ortadoğu Âmme idaresi ens-
titüsü. Ankara 1956, teksir, Sh. 18-27

nan müesseselerin görmekte oldukları çalışma tarzı ile büyük bir benzerlik arzetmektedir. Şu kadar ki bu müessesede iş görenlere devlet memurları statüsü tanınmıştır,

Günlük işin yeknesaklığına rağmen anket soruları hayli ilgi değer neticeler ortaya çıkartmıştır. “Servisinizin işleyişinde hangisi daha önemlidir: Meslek şuuru mu yoksa şeflerin nezareti mi?” sorusunda şu neticeler elde edilmiştir:

Münhasıran meslek şuuru	18 %
Bilhassa meslek şuuru	33 %
Alışkanlık	16 %
Nezaret	4 %

Görülüyor ki meslek şuuru, -nisbî bir bağımsızlığı da ihtiva ettiği cihetle- hayli ağır basmaktadır. Ankete verilen cevapların tahlili, nezaretçilerin rolünü azaltan faktörün eski, kıdemli ve kontrol görevinden sorumlu olan memurlar olduğunu göstermiştir. (52)

Anketin ortaya koyduğu diğer bir önemli nokta, memurların % 44 ünün büyük âmirleri ile en ufak bir temasları olmadığı hususudur. Hattâ bunların büyük âmirleri huzuruna çıkmış bir iş arkadaşları olmadığı da anlaşılmıştır. (53).

İşgörenlerin yarısından fazlası müessesenin içindeki haberleşmenin aksaklığından şikâyetçi idi. Zira haberleşme sadece yazılı olarak, ilgi çekici olmaktan uzak, upuzun sirkülerler yolu ile yapılıyordu.

Memur zihniyetine karşı izhar edilen tepki şu dağılışı göstermektedir:

Memur zihniyetini tenkit edenler	48 %
Memur zihniyetini benimsemeyenler	
Mütereddit olanlar	33 %
Memur zihniyetini tamamn kabul edenler	19 %
Memur zihniyetini kısmen kabul edenler	

Memur zihniyeti ile disipline karşı olan davranış arasında sarîh bir münasebet olduğu görülmüştür. Memur zihniyetini be-

(52) Michel CROZIER, *Petits fonctionnaires au Travail*, Centre National de la recherche scientifique, Paris 1955, Sh. 39-41

(53) Michel CROZIER, *op. cit* Sh. 43

nimseyenler, müessese disiplinine itirazsızca uydukları gibi âmirlerini tenkit etmemektedirler. Bu grupta olanlar müessese hakkında müsbet bir kanaat izhar etme temayülünü taşırlar.

Buna karşılık memur zihniyeti ile arkadaşlık, siyasî alâka, sendika zihniyeti, boş zamanında girışilen faaliyetler, kültür seviyesi, şıklık ve greve iştirâk keyfiyeti meseleleri arasında bir rabita olmadığı müşahade olunmuştur. (54)

CROZIER anketin nihaî değerlendirilmesinde küçük memurlar âleminde sosyal statü ve prestijin en büyük rolü oynadığını belirtmektedir. Küçük memur bazen işçiden daha düşük bir hayat standardına sahip olmakla beraber, idarî hiyerarşinin en alt kademesinde bir yer işgal etmektedir. Bu sebeple kendisi için en önemli unsur, farklı bir sosyal kategoriye mensup olduğunu belirten statü veya prestij âlametidir.

Amerikan ilim çevreleri son yıllarda endüstri, siyaset ve askerlik alanındaki bürokrasiler üzerinde çeşitli amprik araştırmalara girişmişler ve bu arada küçük gruplarla, şahıslar arası münasebetlerin ve prestij meselelerinin büyük önemini bir kere daha tesbit etmişlerdir. F.J. ROETHLİSBERGER ve William J. DICKSON şekli ve gayri şekli teşkilâtlanmanın farklarını, bunların karşılıklı etkilerini ve açık sosyal görevlerini belirtmişlerdir. (55). Carl DREYFUSS prestije atfedilen büyük önem sebebiyle iş verenlerin sembolik yollarla bir mükâfat sisteminin ihdası imkânlarını araştırmıştır. (56). STOUFFER ve arkadaşlarının Amerikan ordusunda giriştikleri büyük çaptaki araştırmalar statü farklarının haberleşmeyi nasıl engellediklerini göstermiştir. (57). Chester I. BARNARD ise genel olarak bürokratik müessese-lerde statü sistemlerinin kaynaklarını araştırmış, ayrıca memurun şahsî değerleri ile teşkilât değerleri arasında bir ahenk sağlamağa yarayan teşvik vasıtaları listesini tesbit etmiştir. Bu teşvik vasıtaları şunlardır

1 — Maddî teşvik (nakdî veya aynî olmak üzere),

2 — Temayüz, itibar ve şahsî nüfuz kazanma imkânları,

(54) Michel CROZIER, op. cit. Sh. 76-80

(55) F.J. ROETHLİSBERGER + William J. DICKSON, **Management + the Worker**. Harvard university Press, 1939

(56) Carl DREYFUSS, **Occupation + Ideology of the Salaried Employee**, New York 1938

(57) Samuel A. STOUFFER, **The American Soldier**, Princeton 1949

3 — İyi çalışma şartları,

4 — Meslek gururu, vatana hizmet duygusu,

5 — Teşkilât içindeki sosyal münasebetlerde şahsî rahatlık ve tatmin,

6— Önemli ve büyük şeylere iştirâk hissi. (58)

Sırf birkaç örnek vermek gayesiyle naklettiğimiz bu ampirik araştırmalar meslek memurluğu ile ilgili problemleri sadece kanunî hükümlerle düzenlenemeyeceğini açıkca tesbit etmektedir. İş görenler, teşkilâtın elinde her şekle sokulabilecek bir bal mumu durumunda olmaktan da çok uzaktırlar. Teşkilâtın resmî plânları dışında kalan tesirler de dahil olmak üzere çeşitli âmil-ler ferdi fiilî davranışları üzerinde değişik derecelerde müessir olurlar. (59).

Görülüyor ki devlet bürokrasisinde personel meselesi birbirinden farklı kurallara sahip görünen iki bilgi sahasına göre âyarlanmak gerekmektedir. Bu konuda esas mesele hukuk devleti idealine uygun bir hukuk nizamının gerçekleşmesi olduğuna göre idarî faaliyetlerin normatif esaslara uygun cereyan etmesi lüzumu âşikârdır. Bu prensip çerçevesinde bürokratik gelişim vetiresinde müessir olan sosyal, siyasî, iktisadî ve psikolojik şartların da bu vakıalara has kanunlar içerisinde mütalea ve tetkik edilmesi zarureti, âmme idaresi ilminin devlet bürokrasisindeki ihmali imkânsız rolünü belirtmektedir.

(58) Chester I. EARNARD, *The Functions of the Executive*, Harvard 1938-Sh. 142-148

(59) H. A. SİMON + D. W. SMİTHBURG + V.A. THOMPSON, *İnsan davranışı ve teşkilât*, Çev. Cemal MİHÇİOĞLU, Sh. 53

BAHİS IV

DEVLET BÜROKRASİSİNİN KONTROLÜ

Modern anlamda hiçbir hükûmet, idarî teşkilâta sahip olmaksızın halkın kendisinden beklediği hizmetleri gerçekleştiremez. Millî savunma, dahilî emniyet, sosyal refah, ekonomik kalkınmaya ait en ince plân ve projeler, onları kuvveden fiile çıkaracak bilgili bir bürokrasi olmaksızın, bu plânları tasarlayanların çekmecesinde beklemeğe mahkûmdur.

Böyle olduğu halde bürokrasi ile demokrasinin bağdaşamayacağına dair bir takım peşin hükümler mevcuttur. Nitekim H. J. LASKİ bürokrasiyi, “memurların mutlak kontrol yetkisi sebebiyle vatandaşların hürriyetini felce uğratan bir devlet sistemi” olarak tarif etmektedir. (1). Bürokrasi ile demokrasi arasında yaratılmak istenen bu antitez, C. J. FRIEDRICH’e göre demokrasinin geleceğini tehdit eden bir tehlikedir. Zira müessir bir işleyiş ve kudretli bir teşkilâta sahip olmayan bir anayasa sistemi, yaşama kudretinden mahrum demektir. (2). Asıl mesele demokrasi ile bürokrasi, anayasacılık veya tesirli bir idare arasında bir tercih yapmak değil, her ikisinin telifini sağlamak, daha doğrusu bunları mesul bir bürokrasi haline inkişâf ettirmektir. (3).

Bununla beraber hükûmet sisteminin hem tesirli hem de demokratik umdelere uygun bir şekilde işlemesini isteyenler, karışımıza bürokrasinin sorumluluğu problemini çıkartmaktadırlar. Zira demokratik teorinin değişmez prensiplerinden biri, yetki ve sorumluluğun el ele yürümesidir. Sorumsuz yetki istibdadın tâ kendisi olduğuna göre, sorumlu bir devlet bürokrasisi çeşitli ka-

-
- (1) H. J. LASKİ, *Bureaucracy, Encyclopedia of the Social Sciences*, Vol. 3, Sh. 70-73
 - (2) C. J. FRIEDRICH, *Constitutional Government and Democracy*, Almanca tercümesi, *Der Verfassungstaat der Neuzeit*, Springer Verlag, Berlin 1953. Sh. 64
 - (3) A. A. MAASS + L. I. RADWAY, *Gauging Administrative Responsibility*, *Public Administration Review*, Vol. 9, 1949, Sh. 182-192

nallardan gelen kontrol yolları ile devamlı surette yoklanmadır.

Devlet bürokrasisi mensuplarının sorumluluğu tarihte belli başlı üç safha geçirmiştir. Bu sorumluluk ilk önce dinî müeyyidelerle, daha sonraları hikmeti hükûmet mülâhazaları ile sınırlandırılmıştı. Modern anlamdaki anayasacılığa dayanan demokrasilerde ise bürokrasinin sorumluluğu idarî vasıtalar yardımı ile gerçekleştirilmektedir. Böyle bir sistemde idarî mesuliyet bir memurun resmî faaliyet ve tasarruflarını sınırlandırıp kontrol eden *teşriî, idarî, kazaî ve meslekî* tatbikatın bütünü mânasına gelmektedir.

Gerçek anlamda sorumlu olan bir bürokrasi sadece bir bakımdan değil, birçok bakımlardan sorumluluk taşıyan bir kimседir. Devlet bürokrasisi mensupları herşeyden önce halk namına güdülecek siyasetin nihaî şeklini kararlaştıran yasama organına karşı *siyasî* bir mesuliyet taşırlar. Yine devlet memurları hiyerarşik yapıda üstün bir mevki işgal eden âmirlerine karşı *idarî* bir mesuliyet altındadırlar. Bundan başka yetkisini kötüye kullanan veya vatandaşın haklarını ihlâl eden devlet memuru adlî veya idarî rejime göre mahiyetleri değişen mahkemelere karşı *hukukî* bir sorumluluğa maruzdur. Nihayet devlet memuru mensup bulunduğu meslek memurluğunun dayanışma ve haysiyet anlayışına aykırı hareket etmemek bakımından *meslekî ve* içinde yaşadığı toplumun ahlâkî kaidelerine riayet borcu dolayısıyla *ahlâkî* bir sorumluluk taşımaktadır. (4).

İktisadî faaliyetlerin başlıca kesimlerinde özel teşebbüsün hâkim olduğu ve fiyatların serbest piyasada teşekkül edip sadece hükûmet tarafından tanzim edildiği memleketlerde bile bu mesuliyetleri sınırlandırma meselesi kolay olmaktan bir hayli uzaktır. Hele Türkiye gibi ekonomik faaliyetlerin bir çoğunun devlet tarafından yürütüldüğü yerlerde, sorumluluk dâvası daha da önem kazanmaktadır. Zira devlet memurları tekel maddelerinden gayri yumurta, peynir, vesaire gibi günlük ihtiyaç maddelerinin fiyatlarını da tesbit yolundan fert hayatının her vechesiyle ilgilenmektedirler. Bu gibi memleketlerde idaredeki sorumluluk duygusunu idame ettirmek olağanüstü bir önem taşımaktadır.

(4) Peter H. ODECARD, Toward a responsible bureaucracy, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, March 1954, Vol. 292, Sh. 19

Bu bakımdan demokratik zihniyetli bir devlet bürokrasisini totaliter devlet şekillerindeki benzerlerinden ayıran belli başlı kıstas işte bu sorumluluk anlayışıdır. Bu sebeple denilebilirki dinamik, halka her zaman hesap vermeğe âmade bir devlet bürokrasisi:

- a — İç kontrol,
- b — Yasama organının kontrolü,
- c — Kazaî murakabe ve
- d — Halk efkârının kontrolüne eşit ölçüde değer vermektedir.

Murakabe teknikleri arasındaki başlıca fark *iç kontrolün* âmirler tarafından ifasına ve bilhassa idarededeki verimliliğe matuf bulunmasına karşılık, *dış kontrolü* doğrudan doğruya yasama organları, mahkemeler ve halk tarafından yapılmasında ve esas itibariyle resmî faaliyetlerin kanuniliği ile devlet memurlarının demokratik usullere uyup uymadıklarının araştırılmasına dayanmasıdır.

Bu kontrol yollarına âmme hizmetlerinin verimini yükseltmeği, dolayısıyla idarî randımanı ölçmeği kolaylaştıran bir hukuk tekniği daha eklenebilir. Bu hukuk tekniği idarî kanun, nizamname ve tamimlerin devamlı “*codification*”u, yani tedvin teşebbüsü şeklinde tarif edilebilir.

A — İç kontrol

Devlet bürokrasisinin iç yapısında kendi mensupları tarafından yürütülen iç kontrolün biri *hukukî*, diğeri *idarî* olmak üzere iki önemli veçhesi vardır.

1 — Hiyerarşik kontrol

Devlet bürokrasisinde uygulanan *Hukukî kontrol*, kaynağını hiyerarşik kudretten alır. Bilindiği üzere geniş mânada hiyerarşi, bir teşkilât içinde çalışan şahıslar arasında mevcut ve altı üste bağlamak suretiyle bunları bir tek âmire tâbi kılan rabı-tadır.

Hiyerarşik kudret şu unsurları ihtiva etmektedir:

- a — Üstün alta emir ve talimat vermek kudreti,
- b — Üstün alt tarafından yapılan muameleleri kontrol etme yetkisi,

c — Üstün disiplin kudreti,

d — Alta hizmet kadrosu içinde tanınan terfi imkânı. (5).

Hiyerarşik kontrol yetkisi idarî tasarruf ve kararlar üzerinde olabileceği gibi idarî fiil ve ameliyeler, hattâ âmirin memur statüsünü alâkalandıran fiil ve hareketleri üzerinde de cereyan edebilir. Bundan başka idarenin takdir sahasına bırakılan ve takdir kudretine taallûk eden hususlar da hiyerarşik muhakabeye tâbidir. Bu kontrolün neticesi, hukuk kaidelerine ve bunların uygulanışına aykırı düşen tasarrufların değiştirilmesi, kaldırılması veya durdurulmasından ibarettir. (6).

Saf bir hukukî mahiyet taşıyan hiyerarşik kontrol âmme zihniyetinin gelişmesi nisbetinde daha çok idarî verimliliğe yönelen idarî kontrol vasıtaları ile tamamlanmaktadır.

2 — İdarî kontrol

İdarî kontrolün en önemli rolü idareciye bir programın ifasının muayyen bir zamanda hangi noktaya varmış bulunduğu bildirmesidir. İdarî kontrol özel teşebbüste muayyen işlerin belli birer şubeye verilmesi suretiyle günlük çalışmaların ne gibi bir durumda olduğunun kolaylıkla anlaşılmasını mümkün kılan merkezi mahiyette bir usuldür. Ne çareki bu konu âmme idaresinde son zamanlara kadar hayli ihmal edilmiştir.

Devlet bürokrasisi dış ihtiyaçları hesaba katmaksızın kendi teşkilâtını idame ettirmek için gayret sarfetmekte olduğuna dair ileri sürülen ithamlardan kurtulmak için herşeyden önce idarî kontrol vasıtalarına büyük önem vermek zorundadır. Zira idarî kontrol, bir faaliyet programını ölçülebilir birimlere ayırır ve teşkilâtta herkesin muayyen bir tarihe göre tasarlanmış bulunan gayelere nisbetle işinin ne vaziyette olduğunu açıklar.

İdarî kontrol plânlama gibi teşkilâtta bulunan herkesin iştirâkini gerektiren bir iştir. İdarî kontrolün vasıtaları: *Rapor, şema, bütçe ve tahminler, standartlar*; bu kontrolü yürüten teşekküller ise; *teşkilât, plânlaması, idarî mühendislik, araştırma, iş plânlaması, bütçe kontrolü ve maliyet tahlili* ile personeldir. (7).

(5) Sıddık Sami ONAR, *İdare hukukunun umumî esasları*, İstanbul, 1952, Marifet Basımevi, Sh. 453

(6) Sıddık Sami ONAR, *op. cit.* Sh. 455-456

(7) M. E. ДІМЦК + G. O. ДІМЦК, *Âmme idaresi, Türkiye ve Ortadoğu Âmme İdaresi Enstitüsü*, Ankara 1954, Sh. 312-319

İç kontrol sisteminin mekanizması yukarıda aşağıya ve aşağıdan yukarıya doğru engelsiz işleyen bir haberleşme sistemine dayanacağına göre, günlük işler hakkındaki özel bilgiler, bu işleri bizzat görenler tarafından gene günlük bir şekilde toplanıp üst makamlara bildirilmelidir. İyi bir kontrol sisteminin verimlilik derecesinin ölçüsünü, elde edilen bilgilerin yeter şekilde açık ve tafsillatlı olup olmadığı tâyin eder.

, Görülüyor ki hukukî ve malî mevzuata riayeti yoklayan hiyerarşik murakabe, çok daha geniş bir teşir alanına sahip olan idarî kontrol sistemi ile tamamlanmak zorundadır. Müessir bir kontrol ise müessese içinde faal bir iş birliği, sağlam bir teşkilatlanma, ileri görüşlü bir plânlama, iki yönde engelsiz işleyen bir haberleşme sistemi, ahenkli bir koordinasyon vesaire isteyen şümüllü bir faaliyetler ve âmme idaresinin belli başlı unsurlarının hepsini kucaklamaktadır.

Birleşik Devletlerin idarî cihazını tahlil etmiş olan HOOVER komisyonu idarî sorumluluk konusunda şu mütaleayı yürütmüştür, "Sorumluluk ve hesap verme, emir verme yetkisi olmaksızın tasavvur edilemez. Yetkinin kullanılması ise en alt kademeden en üst kademeye kadar uzanan bir komuta hattına sıkı sıkıya bağlıdır." (8). Bu vesile ile komuta hattı ile iç kontrol arasındaki önemli münasebete ait bir misâl vermek istiyoruz.

Türkiye'de iktisadî devlet teşekküllerinin murakabesinin karışıklığı, herşeyden önce açık bir *komuta hattının yokluğundan* ileri gelmektedir. Gerçi nazari olarak iktisadî devlet teşekkülleri 3460 sayılı kanuna tâbi olarak geniş bir muhtariyetten faydalanmaktadırlar. Bakanların kontrol yetkisi tahdit edilmiştir ve güdülen siyasetin tâyin yılda bir defa toplanan genel kurula karşı sorumlu bulunan yönetim kuruluna aittir. Fakat realitede durum tamamen farklıdır.

İlgili bakanlar iktisadî devlet teşekküllerinin işlerine devamlı surette müdahale etmektedirler. Bundan başka sırf istişare ve tahkik gayesi ile kurulmuş bulunan Yüksek Murakabe Heyeti, iktisadî devlet teşekküllerinin sevki idaresi ile vazifeli bulunanlara devamlı tavsiyelerde bulunmaktadır. Nihayet iktisadî devlet teşekkülleri, lüzumu halinde hem Maliye Vekâleti hem de genel kurulun teftiş maksadiyle taşraya göndermekte oldukları

(8) Peter H. ODEGARD, op. cit. Sh. 18

özel müfettişler tarafından da teftiş edilmektedirler. (9). Bu durum karşısında Türkiye'deki iktisadî devlet teşekküllerini incelemiş bulunan H. HANSON, bu alandaki kontrol sisteminin reformunu şu şartlara bağlamaktadır:

- 1 — İktisadî devlet teşekküllerinin komuta hattı açıkca belirtilmelidir.
- 2 — Güdülen siyasetin tâyini ile işletmecilik konuları arasında daha sarîh bir tefrik yapılmalıdır.
- 3 — İnhisarçı imtiyazlardan faydalanan iktisadî devlet teşekküllerinin işlerini âzamî bir verimlilik ve tasarruf içinde yürütölmeleri için 3460 sayılı kanuna tâbî olan bütün müesseselere mahsus bir "ölçme ve tanıtmâ" organına ihtiyâç vardır. Yüksek Murakabe Heyetinin bu görevi lâîyıkî ile ifa ettiğı iddia edilemez. (10)

Devlet bürokrasisinin iç kontrolü aynı zamanda âmme hizmetlerinin daha rasyonel esaslara uygun cereyanı ile de ilgilidir. Tatbikatta bu meseleler, bir yandan Maliye Vekâleti, Hazine, icra başkanına bağılı Bütçe bürosu gibi bakanlıklar çapındaki idarî kademeler veya bu maksat için kurulmuş özel komisyonlar tarafından ele alınmakta, öte yandan Sayıştay gibi bağımsız mali murakabe organları da bu konu ile ilgilenmektedirler. (11).

Bu arada âmme hizmetlerinin maliyeti hesaplandığı gibi faydaları da ölçölmektedir. Bazı hallerde meselâ maliye teşkilâtında bu faydanın tesbiti kolaydır. Fayda, verginin tahsilidir. Randımanı hesaplamak için yapılacak iş, tahsil edilen vergiyi bu iş için sarfedilen masraftan tarh etmekten ibarettir.

Bu sahada daha ileri giderek, âmme hizmetinin kalitesi de ölçölebilir. Meselâ kazaların sayısı trafik teşkilâtının müessirliğini ortaya koyduğı gibi yazma okuma bilmeyenlerin nisbeti ile imtihanlarda sağılanan başarı da öğretim sisteminin kalitesini açığa vurmaktadır. (12).

(9) A. H. HANSON, ve Mümtaz SOYSAL Türkiye'deki iktisadî devlet teşekküllerinin bünyesi ve murakabesi, Türkiye ve Ortadoğı Âmme İdaresi, Ankara 1954, Sh. 61

(10) A.H. HANSON ve Mümtaz SOYSAL, op. cit. Sh. 69-70

(11) Fritz MARKULL, Rationalisierung der öffentlichen Verwaltung Verwaltungsarchiv, Bd. 48, 1-1-1957

(12) Gabriel ARDANT, Technique de l'Etat, Presses universitaires, Paris 1953, Sh. 79-90

Âmme hizmeti randımanının ölçülmesi, en faydalı giderlerin seçimi ve gerçek bir idarî reformun yürütülmesi bakımından zarurîdir. Âmme idaresinin karakteri son yıllarda hayli değişmiştir. Eskiden hâkimiyet ve devlet otoritesini belirten unsur ön plânda bulunduğu halde, son yıllarda FORSTHOFF'un isabetle işaret ettiği üzere, idarî vetirenin "iş karakteri" onun yerini almıştır. Bu sebeple iç kontrolün genişleyen alanı ile birlikte hükûmet icraatını ve yasama organını kararlarının aydınlanması için diğer tedbirler meyanında, bütçede çeşitli âmme hizmetlerinin maliyet fiyatlarının mukayeseli tablolarına da yer verilmelidir. (13).

Bu yöndeki araştırmalar ise devlet bürokrasisinin normal iş kontrol organları tarafından görülemeyeceği cihetle, birçok batı memleketleri bu maksat için özel bir takım müesseseler ihdas etmişlerdir veya Batı Almanya'da olduğu gibi Sayıştayın faaliyetlerini bu istikamete yönelmişlerdir. Fransa'da 1946 da âmme hizmetlerinin randıman ve masrafını tahkik gayesi ile kurulan merkezî komite (Comité central d'Enquête sur le coût et le rendement des Services publiques), İngiltere'de hazineye bağlı merkezî O+M dairesi (Teşkilâtlanma ve metot), Birleşik Devletlerde icra başkanına bağlı bütçe bürosunun bir şubesi âmme hizmetlerinin randıman ve tesirliliğini çeşitli usullerle araştırmaktadırlar. (14).

Devlet bürokrasisinin verimliliği iktisadî bir gelişme programı uygulayan memleketler için olağanüstü bir önem arz etmektedir. Zamanımızda devletlerin çoğu ekonomik faaliyetleri teşvik etmek ve korumak gibi yeni bir yol yüklenmişler, fakat bunlardan büyük bir kısmı böyle bir görev için pek az hazırlıklı durumundadır.

Aksine ekonomik ve sosyal programların muhtevasına karşı çok fazla ilgi gösterilen yerlerde programları müessir plânlayıp yürütecek ve kontrol edecek iyi teşkilâtlanmış ve iyi idare edilen bir hükûmet mekanizmasına lüzum olduğu çoğu defa düşünülmemektedir. (15). Oysaki son yılların tecrübeleri bir iktisadî ge-

(13) Gabriel ARDANT, op. cit. Sh. 86

(14) Gabriel ARDANT, op. cit; J. R. SİMPSON, O + M in British Government departments, London 1951

(15) Donald C. STONE, İktisadî gelişme programlarının yürütülmesi için millî teşkilâtlanma, Çev. Mümtaz SOYSAL, S.B.F: Yayını, Ankara 1957, Sh: 12.

işme programına girişen her hükûmetin, bir yandan iç kontrolün sınırlarının genişletilmesi, öte yandan merkezî bir "teşkilât ve metot" (O+M) kurulunun tahlil ve tavsiyelerinden faydalanması gerektiğini göstermiştir.

B — Yasama organının kontrolü

Prensip itibarıyla yasama organı, devlet bürokrasisinin ana gayelerini tayin etmektedir. Gerçi icra kuvveti ve onun başlıca iş görme vasıtası olan bürokrasi, yasama organının direktiflerine asıl mânasını kazandırmaktadır. Öyle olmakla beraber idarî teşkilâta hareket serbestisini veren yine yasama organının verdiği ödeneklerle kanunî yetkililerdir. Bunun dışında çeşitli âmme hizmetleri ifa eden müesseselerin teşkilât kanunları da parlamento tarafından karara bağlanmaktadır. Nihayet idarenin takdir hakkı veya iktisadî devlet teşekkülleri de olduğu gibi malî muhtariyetlerinin sınırları da yine yasama organınca tesbit edilmektedir. Hülâsa parlamentolar, *ödenek tahsisi* ve *kanun yapma* yetkileri sayesinde, idarî teşkilât, başka bir deyimle devlet bürokrasisi üzerinde *nihai bir kontrol* hakkına sahiptirler. (16).

Kuvvetler ayrılığı olduğu kadar kuvvetler birliği esasına göre işleyen her demokrasinin benimsemiş olduğu bu prensip, gerçi bazı itirazlara hedef olmuştur. Bu arada yasama organının geniş ölçüde teknik bir mahiyet arzeden problemlerle lâıyıkı ile başa çıkamadığı, kontrol görevini tesirli bir şekilde yürütmesi için yeter derecede teşkilâatlanmadığı ileri sürüldüğü gibi tayinle iş başına getirilen bürokrasi mensuplarının âmme menfaati kavramına her devre sonunda yeniden seçim mücadelesine atılma zorunda bulunan politikacılardan daha fazla itina ettikleri söylenmektedir. (17).

Bu tenkitler halen siyasi müesseseler üzerinde gittikçe kuvvetlenen bir baskı icra eden değişik sosyal ve ekonomik şartlardan ileri gelmektedir: Devlet bürokrasisinin son derece karmaşık teknik meselelerle uğraşma zorunda oluşu, müstahsil grupların teşkilâtlı veya teşkilâtsiz tazyik grupları halinde nüfuz kazanmaları ve birçok mahallî meselelerin millî çapta bir dâva haline getirilmesi, millî menfaatler karşısında mahallî menfaatle-

(16) John A. PFIFFNER + V. R. PRESTHUS, op. cit. Sh. 534-535

(17) Charles E. GILBERT + Max M. KAMPELMAN, Legislative control of the Bureaucracy, the Annals of the American Academy of political and Social Science, Vol. 292, March 1954, Sh. 77

rin küçümsenmesi ve hükümet teşkilâtında teknik verimliliğin ön plâna alınması neticelerini doğurmuştur.

Fakat bütün bu gelişmelere rağmen, yasama organının kontrolü her demokratik rejimin ana unsuru kalmalıdır. Bunun sebebi herşeyden önce idarî teşkilâtın, açık bir siyasî karakter taşıyan bir müesseseye karşı sorumlu olma esasında toplanmaktadır. Başka bir deyimle idarî sorumluluk müesseseleşmekle daha teminatlı bir mahiyet kazanmaktadır. Müesseseleştirilen sorumluluk aynı zaman “şahsî” liderlik ve sevkî idarenin rolünü de normal ölçülere irca etmektedir. Bununla beraber unutulmaması gereken bir nokta da, “aşırı bir teknik kontrolün bazı şartlar altında devlet bürokrasisinin çalışma şevk ve morali üzerinde menfî tesirler icra” edebileceğidir. (18).

1 — Teşrî kontrolün çeşitleri

Yasama organı devlet bürokrasisi ile ilgili olarak iki önemli göreve sahiptir. Bunlardan biri “*sevki idare*”, diğeri “*kontrol*” dur. (19).Devlet bürokrasisinin gerçekleştireceği gayelerle, faaliyet alanının tesbiti sadedinde parlamento hiç değilse, ana hatları ile idareye düşen ödevleri tarif etmektedir, bu arada yeni kurulacak müesseselerin çapını, çalışma tarzlarını ve teşkilât kanunlarını da kararlaştırmaktadır. Yasama organının bu çeşitli faaliyetleri kısaca şöyle özetlenebilir:

1 — Yeni teşkilâtla, kadrolar ihdas etmek ve bunları belli aralıklarla gözden geçirmek;

2 — Normal ve olağanüstü malî ödenekler tahsis etmek;

3 — Müessese ve idarecilerin ihtiyacı nisbetinde takdir haklarını genişleten idarî ve hukukî yetkiler bähsetmek;

4 — Bazı idarî mevkilere yapılan tâyinlerin âyan meclisince tasdikini sağlamak. (Birleşik Devletlerde olduğu gibi);

5 — Soruşturma komisyonları marifetiyle devlet bürokrasisinin işleyişini gözden geçirmek. (Başkanlık sistemi buna çok elverişlidir, meselâ senatör Kefauver ve Mc Carthy'nin soruşturmaları gibi);

6 — Devlet bütçesini hazırlamak ve tasdik etmek.

(18) Kenneth C. DAVIS, *Administrative law*, St. Paul 1951, Sh. 56

(19) Charles C. HYNEMAN, *Bureaucracy in a democracy*, New York 1950
Bahis: I

Sonuncu şık, hiç şüphesiz yasama organının en tesirli kontrol imkânını belirtmektedir. Bu yüzden konuyu biraz etraflı mü-talea etmede fayda vardır.

2 — Bütçenin kontrolü

Esasen bütçenin ana fonksiyonlarından birisi, siyasî mahi-yette oluşudur. Nitekim demokratik memleketlerde bütçe, parla-mentoya hükümete yol göstermek, onu sevk ve idare etmek ve denetlemek imkânını verir. Yasama organının bu alandaki kont-rolü, bir taraftan parlamentonun hükümete gelirler, giderler ve hazine işlemleri hususunda verdiği müsaade ve izinlerin sorum-lu makamlar tarafından dürüstçe icra edilip edilmediğinin an-laşılmasına, öte taraftan müstakbel bütçeler için tahmin yapıl-masına imkân vermektedir. (20).

Bütçenin kontrolü, devlet memurlarının hususî menfaatleri bakımından da önemlidir. Zira bütçe kontrolü, memurların ödev-lerine sadakatine şahadet eder ve bu suretle onlara görevlerinin devamı sırasında muhtaç oldukları emniyeti bahşeder.

Nihayet bütçe, halk efkârı ve mükelleflerin tatmini bakımın-dan da çok önemlidir. Bütçenin alenîliği prensibi, bütçeye ait işlerin halk efkârı ve hiç değilse aydınlar tarafından takip edile-cek şekilde herkese açık olarak yürütülmesini gerektirir. Binae-naleyh bütçe projesinin olduğu kadar bütçenin icrasına ve bil-hassa kontrolüne müteallik vesikaların muntazam ve hakikî ma-lî vaziyet hakkında hüküm vermeğe uygun bir surette yayınlan-ması lâzımdır. Halk efkârı ve bu arada mükellefler, kendilerinin bizzat yapamadıkları bütçe kontrolünün kendi mümessilleri olan parlamento tarafından icra edildiğini görmek ve bunun neticesin-de yayınlanan raporları takip suretiyle tatmin olunmağa çalış-maktadırlar. (21).

Bütçede aynı zamanda devlet bürokrasisi cihazının verimli-liği de ölçülecekse, şu hususların be'irtilmesine çalışılmalıdır.

- Âmme hizmetlerinin toplu maliyet fiyatları;
- İfa edilen âmme hizmetlerinin faydası;

(20) Fadıl Hakkı SUR, Maliye dersleri, Cilt: II, S. B. F: Yayını, Ankara, 1946 Sh. 110

(21) Bedii Necmettin FEYZİOĞLU, Bütçenin kontrolü müessesesinin umu-mî ve nazari tahlili, Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, Ankara 1950, Sh. 24

— İfa edilen âmme hizmetleri arasında en az faydalı ve en masraflı birimlerin lüzumluluğu.

Devlet bürokrasisinin fuzulî yerde büyümesi ancak objektif ölçülere dayanarak önlenabilir. En az kullanılan deniz hatları, en az dâva gören mahkemeler, en düşük öğrenci sayısına sahip okullara ait tablolar, bu âmme hizmetlerinin lâğvını haklı gösterebilir. Maliyet fiyatına dayanan bir bütçe, böylece sadece *hükümet* ve *parlamentoya* değil, *halk efkârına* da idarî teşkilâtın verimi hakkında bir fikir verebilecek durumdadır. (22). Bu yön-deki çalışmalar henüz batı memleketlerinin hepsinde eşit ölçüde ele alınmamakla beraber, hayli gelişmiş bir durumdadır.

Ancak yasama organının bu çeşitli yollardan icra etmekte bulunduğu kontrolün devlet mekanizmasının bütününü düzenlemeğe kâfi olmadığı aşîkârdır. Çünkü hukukî kaynakları dışında idarî organların da kendi çaplarına göre bazı nüfuz potansiyelleri mevcuttur. Bunlar ilgili idarî müesseseden faydalanan müşteri grupları; meselâ işçiler, emekliler, vesaire veya ilgili menfaat grupları olduğu kadar idarî müessesenin başında bulunan icraatçılar da olabilir. (23). Nitekim her tuttuğunu koparmakla tanınmış parlamentoda kuvvetli dostluklara sahip nüfuzlu bir idareci, bütçe müzakereleri sırasında yapılan tenkitleri daha kolaylıkla cevaplandırabileceği gibi kendi müessesesi için ihtiyaç gördüğü ödenek fazlalığını daha süratle elde edebilecektir. Gerçi parlamanter rejimlerde bakan başında bulunduğu müessesenin bütün başarı ve eksiklerinden sorumlu olduğu cihetle, teşriî kontrolün başlıca hedefi sayılır. Fakat tatbikatta görüşülen meseleler teknik bir mahiyete bürününce, gereken izahatın üst kademeli eksper devlet memurları (müsteşar, genel müdür gibi) tarafından verildiği görülmektedir. Bu hal bir handan güdülen siyasetin istikrar ve devamını sağlamakla beraber, öte yandan teknik bilgi eksikliği sebebiyle parlamento kontrolünün tesir derecesini hafifletmektedir.

Neticede denilebilir ki, teşriî kontrolün gerçek hedefine ulaşabilmesi için idarî cihazın tam bir *koordinasyon* ve *bütünleme* (integration) havası içinde iş görmesi ve bütün faaliyetlerin toplu ve denk bir bütçe halinde toplanmış olması lâzımdır. Aksi tak-

(22) Gabriel ARDANT, *op. cit.* Sh. 85-86

(23) V. O. KEY, Legislative Control, in *Elements of Public Administration*, Ed. F. M. MARX, Sh. 346-347

dirde siyasî tartışma konusu haline gelen münferit meseleler, idarî vetirenin bütününe hâkim bozukluğu gidermeğe yaramaz.

C — Kazai murakabe

İdarenin şahsî tesir ve nüfuzlardan kurtulup bir fikre, âme hizmeti ve menfaati fikrine bağlanması, objektif bir usule tâbi olması son zamanlardaki hukukî ilerlemenin ve bunu doğuran büyük ihtilâl ve inkilâbların bir neticesidir. (24).

İdarenin hiyerarşik murakabesi ile siyasî yani teşriî murakabesi nisbeten daha kolay ve çabuk kurulduğu halde, *kazai murakabenin* ortaya çıkması kolay olmamıştır. Devlet bürokrasisinin gayri nizamî faaliyetlerinin ister adlî ister idarî mahkemeler önünde dâva konusu haline getirilmesi uyanık bir halk efkârının gösterdiği dinamik tepki ile birlikte idarenin mesuliyet mefhumunu tamamlayan halkaların sonuncusudur.

İdarî kazanın görevi, tesir alanı, hukukî müracaat yolları, vesaire ciltler dolusu eserlere konu teşkil ettiği cihetle, burada sadece modern toplumlarda devlet idaresine düşen olağanüstü geniş vazifeler karşısında idarenin denetlenmesi ile elde edilen neticeleri kısaca gözden geçirmekle yetineceğiz.

Birinci dünya harbine kadar belli başlı batı memleketlerinde hâkim olan burjuva devlet telâkkisine göre, kendi iç kuvvetleri ile hareket eden bağımsız cemiyetin meydana getirmiş olduğu sosyal düzen, hukukî düzen tarafından adalete uygun telâkki edilmiştir. Başka bir deyimle burjuva hukuk devletinin farik vasfı, hukukî düzenle sosyal düzen arasındaki nazari bir mutabakattan ibaretti.

Ancak ikinci dünya harbi, enflasyonlar, ekonomik buhranlar, süratle yayılan teknoloji, büyük çaptaki işsizlikler vesaire bu anlayışta cezri bir değişiklik yaratmıştır. Devlet sosyal düzenin koruyucusu yerine, bizzat sosyal düzenin yaratıcısı haline gelmiştir. (25). Bunun neticesinde *dağıtıcı* ve *denkleştirici adalet* (justitia distributiva + commutativa) prensibi, yepyeni bir mâna kazanmaktadır.

Vergi hadlerinin nisbeti, hangi şartlar altında bir mahallî idareye asgarî geçim imkânları sağlanacağı, bu gibi hallerde

(24) Sıddık Sami ONAR, Türkiye'de idarenin kazai murakabesi, *İstanbul Hukuk Fakültesi Mecmuası* 1935, Sayı: I, Sh. 21

(25) Ernst FORSTHOFF, *Lehrbuch des Verwaltungsrecht* Berlin 1955, 5. inçî baskı, Sh. 99

aile geliri, çocuk sayısı, şahsî meslekî ihtiyaçların ne gibi bir rol oynayacağı hususu, âdil bir düzen, dolayısıyla bir hukuk meselesidir. Bu meseleleri hukukî muhtevalarını gözetmeksizin, merî norma uydurmak caiz değildir. Bir kanun ancak konusunu tâyin ettikten ve şekillendikten sonra ona bağlı olan meselelere normatif bir karakter kazandırabilir. (26). Bu itibarla sosyal düzeni âyarlama dâvası ile karşımıza çıkan devlet tipi, “suum cuique tribuere” düsturuna göre *nesafet* ve *adalet*e dayanan bir takım umumî prensipleri göz önünde bulundurarak icraatını iki yoldan yürütmektedir. Buna göre sosyal düzenin yeniden şekillendirilmesi, bir yandan devlet otoritesine dayanan icraat, öte yandan devletin sosyal hayata faal surette iştirâkî yolu ile olmaktadır. Dolayısıyla devlet bizzat müstahsil, tüccar veya istihlâk maddelerinin dağıtıcısı haline gelmiştir. Üstelik devlet idaresi ekonomik hayatın hareketliliği karşısında fazla katı olduğu anlaşılan birçok usul ve kaidelerden vazgeçmiştir.

Bunun neticesinde yaratıcı devlet idaresi alanında bu vakte kadar alışıla gelen idare hukukunun metodik vasıtaları ile tam mânası ile kavranılmıyan yeni hukukî yapılar meydana gelmiştir.

Devlet idaresi mevcut olan sosyal düzene, birisine izin vermek veya onu bir faaliyetten men yahutta birisine bir külfet tahmil etmekle müdahale edince, ilgili şahısla idare arasında bir hukukî münasebet doğmaktadır. Halbuki devlet idaresi bir kartel anlaşmasını feshedince, bir firmaya dağıtmak üzere mal tahsis edince, vatandaşa karne verince, ilgili şahıs'a diğer hak sahipleri arasında bir hukukî münasebet teessüs etmektedir. Böylece nâzım devlet idaresi yavaşça hürriyetler teminatı ve kazaî mürakabeden muaf bir çalışma tekniğini benimsemektedir. Bu teknik eşasında ferdin varlığı muhtar ve idarenin karşısında bağımsız bir durum aldığı noktasından hareket ediyordu. Bu faraziye bugün ortadan kalkmıştır. Fert, günlük ihtiyaçları ve çalışma gücü bakımından daimî surette idareye tâbidir, ekonomi bakımından ise fert devletin yürüttüğü plânlama ve yönetim sisteminin süjesidir. (27). Bu cereyanı bir iki örnekle açıklayalım: Haksız yere tekaüt edilen bir devlet memuruna hukuk devletin de bütün kazaî müracaat yolları açıktır, buna karşılık milyonlar değerinde petrol, buğday veya yağ stoku yapan bir devlet maka-

(26) Ernst FORSTHOFF, op. cit. Sh. 61-62

(27) E. FORSTHOFF, op. cit. Sh. 65-66

minin tasarrufları yüz bin insanı ilgilendirdiği halde, kazaî bir murakabe konusu olmamaktadır.

Neticede modern devlet idaresi açıkça *düalist* bir karakter taşımaktadır. Bu ikili karakter bizi bugün idare hukuku doğmatığının ana mefhumlarını yeniden gözden geçirmeğe zorlamaktadır.

Gerçekten ana hatları ile çizmeğe çalıştığımız bu gelişim birçok müellifleri, bu arada Werner WEBER, Hans PETERS, Marx MORSTEİN'i aşağıdaki kanaate sevk etmiştir: *Hukuk devleti* yerine bir *idare devleti* tipi ile karşı karşıyayız. Bu devlet tipinde yasama faaliyeti filen yürütme kuvvetine kaymıştır. İdarî kazaya bağımsız yargı kuvvetinin bir tezahürü olarak değil, sadece idarenin kazaî görevi gözü ile bakılabilir. Bu görüşe tam mânası ile iştirâk etmek imkânı yoktur, zira devlet idaresini, artan vazifelerine rağmen totaliter hüviyetli benzerlerinden ayıran birinci kıstas, gerçek bir idarî kazadır. (28).

Devrimizin idarî kazasına hakikî mahiyetini kazandıran husus, onun kazaî görevi ifâ eden üçüncü kuvvetin bir kısmı olarak teşkilâtlandırılmasıdır. Ancak devlet idaresinin karşısında tam bir tarafsızlık ve bağımsızlık'a çıkabilen bir idarî kaza devlet idaresini, dolayısıyla bürokrasiyi müessir bir kontrole tâbi tutabilir. Hukukla bağlı olan devlet organları, hukuk ve kanunlara uygun tedbirler almakla mükellef olan devlet idaresi, ihtilâflı bir durumda bizzat taraf olamaz. Bu itibarla hukuk devleti yalnız idarenin bağımsız mahkemeler yardımı ile kazaî murakabesi sayesinde gerçekleştirilebilir.

Bu itibarla C. H. ULE'nin belirttiği üzere, *idare devleti* tipi ile *hukuk devleti* tipini aynı hedefe ayrı yollardan ilerleyen bir devlet şekli olarak saymağa imkân yoktur. Gerçi bütün modern toplumlara hâkim olan gelişmeler, ekonomik ve sosyal refah devletinin idarî faaliyetlerini arttırmaktadır. Fakat asıl *modern refah devleti*, ferdi sosyal güvenliğin bir objektif haline irca etmeyecekse, kuvvetli bir *frene* muhtaçtır. Şurası unutulmamalıdır ki, endüstri cemiyetinin özellikleri diktatörlük müessesesine olağanüstü elverişlidir. Ne bolşevizm, ne faşizm ne de nasyonal sosyalizm XIX. uncu yüzyılın sosyal bünyesi içinde

(28) C. H. ULE, Über das Verhältniss von Verwaltungsstaat und Rechtsstaat. In Staats und Verwaltungswissenschaftliche Beiträge Stuttgart, 1957, Kohlhammer Verlag, Sh. 164-165

vücut bulamazdı. Sosyal toplumda önemli bir rol oynayan “İkinci” (secondaire) sistemlerin gizledikleri vesayet ve tehdit imkânları yavaş yavaş malûmumuz olmaktadır. (29).

İşte bu sebeple ferdin şahsî hürriyeti ve sorumluluğu devlet tarafından saygı ile karşılanmalıdır. İnsan şahsiyetinin değer ve haysiyeti ise ancak en yüksek kıymet olarak zaruret veya faydaya değil, hukuku kabul eden bir devlet düzeninde ayakta durabilir. (30).

Hukuk devletinin temel unsurlarından biri *idarenin denetlemesi* olunca genel tatbikata kavuşan belli başlı iki sistemden hangisi bu gayeyi daha şümüllü bir şekilde gerçekleştirme imkânına sahiptir?

Bilindiği üzere idarenin kazaî denetlemesi belli başlı iki rejime göre cereyan etmektedir. Bunlardan *adli rejim* İngiltere, Birleşik Amerika’da olduğu gibi memurlarla vatandaşları genel kanunlara tâbi tutmakta ve kazaî sorumluluk hakkında idarî bir ayrıcalık kabul etmemektedir. Bununla beraber İngiltere’de son yıllarda sosyal yardım, sağlık, vesaire alanlarda çıkan ihtilâflar kazaî görevlerle teçhiz edilen heyetler vasıtası ile hal edilmektedir. ROBSON’un haklı olarak işaret ettiği üzere İngiliz idare hukuku tarihinin son elli yıllık kesiminin en dikkate değer gelişimi, artan ölçüde idarî organlara kazaî görevlerin devredilmesidir. Buna benzer bir gelişim Birleşik Amerika’da da takip olunabilir. Bu itibarla bu memleketlerin Sıddık Sami ONAR’ın tâbiri ile *nakıs bir idarî kaza* sistemi uyguladıkları ifade olunabilir. (31).

Buna karşılık başta Fransa olmak üzere Almanya, Belçika, İsviçre, Türkiye, Yunanistan, Mısır vesaire gibi memleketler *tam idarî rejimi* benimsemiş bulunuyorlar. Bu memleketlerde idarî kaza hususî bir bilgi ve ihtisas, tecrübe ve meleke sahibi hâkimler tarafından görülmektedir. İdare hâkimi umumî menfaatle hususî menfaatî telif ve âmme hizmetinin işlemlerini temin et-

(29) Ernst KERN, Zur heutigen Grundlagenproblematik des Verwaltungsrechts, Archiv für Rechts und Sozialphilosophie, 1957, XLIII/4, Sh. 517

(30) C. H. ULE, op. cit. Sh. 165

(31) Sıddık Sami ONAR, İdare hukukunun umumî esasları Marifet Basınevi, İstanbul 1952. Sh. 1274; ROBSON, Justice and Administrative law, London 1947.

mek gibi mükellefiyetler karşısında bulunduğu için idarî kaza teşkilâtı, adlî kaza teşkilâtından farklı bir yapıya sahiptir. (32).

Adlî sistemin en eski temsilcisi olan İngiltere ile idarî sistemin öncüsü sayılan Fransa'da icra kuvvetinin takdir yetkisi ile ilgili olarak kazaî murakabenin tatbikatını gözden geçiren Cambridge mukayeseli hukuk profesörü C. J. HAMSON şu neticeye ulaşmaktadır: Fransız Devlet Şûrası idareye düşman olmadığı gibi normal olarak onun kanuna uygun hareket ettiğine kanidir. Bununla beraber Devlet Şûrası herhangi bir itiraz karşısında idareciyi girişmiş olduğu tasarrufu haklı olduğunu isbata dâvet etmektedir. Bu isbatın kifayetsizliği halinde idarî tasarruf iptal edilmekte, dolayısıyla bütün neticeleri ile birlikte ortadan kalkmaktadır.

Böylece iptal dâvası ve tam kaza dâvaları her Fransız vatandaşına kendisine resmî makamlar tarafından yapılan bir haksızlık halinde şikâyetinin tarafsız bir heyetçe incelenmesi ve karara bağlanması hak ve imkânını sağlamaktadır. Bu bakımdan René CASSIN tarafından belirtildiği üzere Devlet Şûrasına sadece âmme işlerinin yolunda yürümesini sağlayan düzenleyici bir kuvvet gözü ile bakmamak gerekir. Zira bu organ aynı zamanda mevcudiyeti ile devlet idaresini devamlı bir kontrol altında bulundurmakta ve vatandaşlar arasında hukuk ve hürriyete karşı olan itimadı perçinlemektedir. (33).

Buna karşılık İngiltere'de herhangi bir idarî tasarrufun tarafsız bir devletçe tetkik ettirilmesine imkân yoktur. Bunun bilhassa yetkinin kötüye kullanılması halinde önemi aşîkârdır. İngiltere'de Avam Kamarasında verilen bir soru önergesi veya basında yapılan bir açıklama neticesinde, ilgili bakan bizzat hâkim sıfatı ile bir izahatta bulunur ve bu araştırmanın kendini tatmin ettiğini belirtir. Oysaki Fransız Devlet Şûrası idareyi sadece yazılı mevzuata değil, aynı zamanda yasama organı tarafından riyeti mecburî kılınmayan hûkukun genel prensiplerine de sadık kalmağa icbar etmektedir. Devlet Şûrası bu mecburiyeti idarî cihazın murakabesini ifâ eden kazaî organ ile talep etmektedir. (34).

(32) Sıddık Sami ONAR, *op. cit.*; Ragıp SARICA, *İdarî kaza*, cilt I İstanbul 1948, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları Kenan Basımevi, bu konuyu en etraflı bir şekilde ele almaktadırlar.

(33) C. J. HAMSON, *Executive discretion and judicial control*, Stevens Publ. London 1954, Sh. 18

(34) C. J. HAMSON, *op. cit.* Sh. 170

Nitekim Fransız Devlet bürokrasisinin yüksek kademeli idarecilerini yetiştiren “Ecole Nationale d'Administration” okulunun giriş imtihanına idarenin takdir hakkına binaen kabul edilmeyen beş adayın açtıkları dâva, Fransız Devlet Şûrası tarafından kabul edilerek, bunların itirazları “bütün Fransızlara her nevi âmme hizmetine intisabın eşitlik dairesinde açık olduğunu” tesbit eden Fransız Hukuku Beşer beyannamesi ile Fransız anayasasının ön sözüne (Préambule) dayanılarak haklı görülmüştü, dolayısıyla bunların imtihana girmeyecekleri hakkındaki başbakanlık müsteşarına atfen mektep idaresinin tebligatı toptan iptal edilmişti. (35).

Buna karşılık bundan birkaç yıl önce arazi kiralama veya istimlâk etmeği lüzum görmeden hususî bir şahsın toprağında örnek bir çiftlik kuran İngiltere Ziraat bakanlığının hareketi, “Critchell Down meselesi” adı altında gerçi bir parlamento araştırmasına konu olmuştur, fakat bakan raporun yayınlamasından sonra tahkikatın neticelerini benimsememekle beraber sadece mutazarrır şahsın araştırma için giriştiği masrafın bir kısmını ödemiştir.

Hülâsa idarî rejim ve onun müsavileştirdiği idarî kaza sistemi, hiç şüphesiz ki adlî rejime nisbetle vatandaşa çok geniş bir kazaî himaye sağlamaktadır. Bir idarenin keyfî hareket ve tedbirlere girişmesi halinde halk nazarında nüfuz ve itibarının zail olacağı bir bedahattır. Vatandaş kendisine anayasa vasıtasıyla verilmiş olan esas haklarını herkese ve her idarî makama karşı dermeyeran edebileceği şuuruna sahip olmalıdır. Bu husus bilhassa demokratik hayat görüşünün kısa bir geçmişi olan memleketler için hayatî bir zarurettir.

D — İdarede şekli tedvin (codification)

İdarede *şeklî tedvinden* kastettiğimiz mâna idarede kaidelelerin kanun vazı tarafından tedvin yolu ile muayyen esaslara bağlanmasıdır. İdarede usul kaidelerinin tedvini, bilhassa idare hukuku ve âmme idaresi bakımından hususî bir önem taşımaktadır. Bununla beraber biz etüdümüzde bu sınır problemine kısaca işaretle yetinme zorundayız.

(35) “L'affaire de l'Ecole d'Administration Nationale” tâbirile meşhur olan dâvanın tâsilâtı hakkında bak. *Revue de Droit Public*, 1954, Sh. 519

İdarî muamelelerin usule taallûk eden cephesi, bugüne kadar nisbeten en az işlenmiş ve tahlile tâbi tutulmuş olan konulardan birisidir. Bunun başlıca sebebini tarihî gelişimin seyrinde batı memleketlerinin çoğunda beliren “antibürokratik” temayüllerde aramalıdır. Umumiyetle normatif kaidelerle desteklenen bir şekilciliğin, “idarî bir mandarinler zümre” sini kuvvetlendireceği kanaati hâkimdir. Oysaki paradoksal bir mahiyet taşımasına rağmen normal çerçevede kalan bir şekilcilik, Gabriel ARDANT'ın ifade ettiği veçhile, idarî vetireyi basitleştirmeye yarayan yollardan biridir.

Herhangi bir müşahhas idarî mesele aşağıdaki iki görüş açısından mütalea olunabilir:

a — Önce müesses bir düzene göre işleyen hukukî usuller açısından. Bu takdirde tasarrufta bulunan idarî organlarla ilgili taraf veya taraflar arasındaki hukukî rabita tetkik konusu olmaktadır.

b — İkinci görüş açısı ise birbirini takip eden standartlaştırılmış, mutad işlemleri içine alan teknik muameleler üzerinde toplanır. Bu takdirde idarî mesele, uygulanan metot, kullanılan usuller ve insanlarla eşya arasındaki münasebetlerin tanziminde rol oynayan faktörler bakımından incelenmektedir. (36).

İdarî usullere ait herhangi bir tahlilin tam sayılması için bu iki cepheden her birine gereken önemin verilmesi lâzımdır. Realitede ise idarî usuller tamamen ihmal edilmekte, sadece “teknik” tarafı ele alınmaktadır.

Gerçek halde “hukukî usul” cephesi, idarî tasarrufun oluş vetiresinin temelidir. Hukukçular umumiyetle usule ait mefhum ve kıstasları sadece idarî kazaya mevzu olan dâvaların dar çerçevesi içine sığdırmaktadır. Dolayısıyla bu halde idarî tasarruf, ona takaddüm eden muameleleri hesaba katılmaksızın, olduğu gibi ele alınmaktadır. Oysaki bu mukaddem muameleler, Maurice HAURIOU'nun ifadesi ile, “idarî tasarrufun gölgesi gibi takip etmekle beraber hukukî tahlil yolu ile tefrik olunabilirler.” Buna rağmen hemen her yerde idarî tasarrufu hazırlamağa ve olgunlaştırmağa yarayan safhalar tarafların ihtiyarı veya mecburî olarak iştirâk ettikleri haller dahil- hukukî alanda ayrı bir

(36) Georges LANGROD, *Étude de L'Administration Publique*, Teksir edilmiş notlar halinde Sh. 90

mâna taşımayan teknik teferruat sayılmaktadır. Hukukî usul cephesi(Fransa ve onun izinde yürüyen bütün memleketlerde, idare hukukunun belli başlı sahası sayılan idarî kazaya münhasır tutulmaktadır. Şüphesiz hukukçular, idarî tasarrufun mutabakat şartlarını, icraî kararların şekli mahiyetini, doğrudan doğruya ve hiyerarşik müracaat yollarını vesaire gibi hususları inceledikçe, usul meseleleri ile meşgul olmaktadırlar. Fakat bu tahlillerin çoğu dağınık ve parça parça oldukları cihetle bir sistem mahiyetini taşımaktan uzaktırlar.

Halbuki nazari bakımdan hukukî vetire, nerede cereyan ederse etsin ve hangi hukuk sistemine tâbi olursa olsun, muhtelif hukuk sistemine tâbi olursa olsun, muhtelif hukuk dallarını özelliklerine rağmen belli ana prensiplerin vahdeti sebebiyle bir dayanışma manzarası arz etmektedir. İdarî tasarrufun “oluş” vetiresi, yani idarî kazaya dahil olmayan saf *idarî usuller* (procédure administrative), hiç şüphesiz gerek hukuk gerek ceza muhakemeleri usullerinin yanı başında yer alması gereken bir hukuk dalıdır. Bu itibarla idarî usulleri, sırf idarî tasarrufa ait teknik teferruat şekline irca etmek için ortada haklı bir sebep yoktur. Hukukçuların alâkalarının ancak idarî tasarrufun bütünü meydana geldikten sonra uyanması, hukukî zihniyetin geleneksel bir şekil değiştirmesi olarak vasıflandırmak mümkündür. (37).

Bu fikri davranış hukukçunun idarî mekanizmanın daha çok dış tarafının işleyişi ile meşgul olduğunu ve iç işleyişini hukukî tahlillerin dışında bıraktığı düşüncesi ile izah olunabilir. Oysaki eskiden beri imtiyazlı bir durumda bulunan idare karşısında ferdî hakların müdafaası, hukukçuları sadece idarî tasarrufun, doğmasından sonraki “ex post” kontrol faaliyetin katılmakla yetinmeyip, bizzat tasarrufun doğuş sırasında murakabe görevleri ifâya sevk etmek gerekirdi.

Batı dünyasındaki hukukî tekâmülün aydınlattığı üzere, kanun yapma faaliyeti ile adli usuller ilk tedvin hareketlerine mevzu oldukları halde idarî usullerin codification’u uzun zaman ihmal edilmiştir. Daha doğrusu idarî usullerin vahdetli bir esasa göre tedvin faaliyeti, bugün halâ batı memleketlerinin pek çoğunda gerçekleştirilmemiştir. Bunun başlıca sebebi bir yandan hukukî kontrolden muaf idare tasavvurunun elan tesirini kaybetmemiş bulunması, öte yandan ise idarenin hareket tarzını

(37) Georges LANGROD, op. cit Sh. 92

sadece muhtevaya göre değil, aynı zamanda girişeceği tasarrufun şekline göre de peşinen tâyin edilmesine karşı mukavemet.göstermesidir. Bundan başka idare cihazı böyle bir tedvin hareketi ile kendisi için lüzumlu saydığı hareket serbestisinden mahrum kalacağından da endişe etmektedir. (38).

Bütün bunlara rağmen idarî usullerin tedvin teşebbüsüne XIX. uncu yüzyıldan beri çeşitli memleket ve eyaletlerde rastlanmaktadır. 30/7/1883 tarihli Prusya'nın genel idare kanunu bu yolda atılan birinci adım sayılabilir. Fakat gerek Prusya'nın bu ilk denemesi, gerekse onu takiben Baden eyaleti tarafından çıkarılan 31/8/1884 tarihli idarî usuller kanununun çok geçmeden maksada elverişli olmadıkları anlaşılmıştır. (39).

Idarî usullerin tedvin alanında yeni bir çıkış açan devlet Avusturya olmuştur. 1925 de de giriştiği şümüllü idarî usul hukukuna ait tedvin hareketi ve o tarihten bu yana bu alanda elde edilen tecrübeler, bu gelişimin hukuk devlet yapısının tamamlayan son unsur olduğunu göstermiştir.

Avusturya'daki odification teşebbüsü hiç yoktan yaratılmamıştır. Muayyen idarî sahalara ait usul kaidelerinin varlığı ve 1873-1919 yılları sırasında Viyana'daki en yüksek idarî mahkemenin içtihatları, bu yeni yolun zeminini döşeyen başlıca temel taşları sayılabilirler. (40). Yetki alanı, ilgili ve menfaattar tarafları tâyin eden kıstaslar, dilekçe, mühlet, delil ibrazı, sözlü muhakeme, vergi ve masraflar vesaire gibi hususlara ait uygulanacak genel usullerin hepsini tesbit eden bu codification hareketi, böylece Ludwig GUMFLOWITZ'in henüz XX inci yüzyılın başında ütopya olarak telâkki ettiği bir hamleyi gerçekleştirmiştir. (41). Bu tedvin hareketi sayesinde Avusturya'da ilgili taraf ile idarî cihaz arasındaki münasebetler sözlü, doğrudan doğruya, alenî, daha doğrusu iki yüzyıldır uygulanan hukuk muhakemeleri usulüne benzer usullere göre cereyan etmektedir. Avusturya'nın en yüksek idarî mahkemeleri idarî kaza sisteminin gerçek müessirliğini kazandırmak için bu tedvin hareketinin lüzumluluğunu

(38) Walter ANTONIOLLI, Allgemeines Verwaltungsrecht Wien 1954, Verlag, Sh. 222

(39) Michael FELLNER, Zur Regelung des Verwaltungsverfahrens in den Ländern, Verwaltungs Archiv, 48 Bd., Meft 2, 1957, Sh. 95-96

(40) Walter ANTONIOLLI, op. cit. Sh. 222

(41) Ludwig GUMFLOWITZ, Das Österreichische Staatsrecht, Wien 1902, II. nci tab, Sh. 194

ısrarla belirtmişlerdir. Böylece idarî codification hareketine bir bakıma idarî rejimi perçinleyen bir unsur gözü ile bakmakta isabet vardır.

Avusturya'nın 1925 de kabul ettiği idarî usuller kanunları şunlardır: İdarî usuller kanunlarına giriş (ECVG) BG. Bl. 273/1925, Genel usuller kanunu (AVG) BG. Bl. 274/1925, İdarî ceza usulleri kanunu (VStC) BG. Bl. 275/1925 ve İdarî icra usulleri kanunu (VVG) BG. Bl. 276/1926.

Bu idarî usuller kanunlarına hâkim olan başlıca ana prensipleri aşağıda gösterilmiştir:

a — *Meşruiyet kaidesi.* İdarî bir ceza muamelesinin başlanğıç ve tatbiki, idarenin takdir hakkına bırakılmamıştır.

b — *Maddî gerçekler prensibi.* Herhangi bir meselenin gerçek mahiyeti idarî makamlar tarafından objektif bir şekilde araştırılmalıdır. Takdir yetkisine istinaden verilmiş olan kararlar da bu maddî gerçeklere dayanmalıdır.

c — *Delillerin serbestçe kabulü.* İdare kendisine serdedilen delillerin muteberliğini kabul edip etmemek hususunda serbesttir. Ancak bu hak idareye keyfî bir takdir hakkı tanımayıp, onu sadece bu delillerin kabulünden sabit kaidelerden muaf tutmaktadır. Bu arada bütün ispat vasıtalarının aynı değeri taşıdıkları prensibi de gözetilmektedir.

d — *Süratli karar verme esası.* İlgili makam en geç altı ay zarfında karar verme zorundadır. Gecikmeden mütevellit itirazlar için idarî kaza yolu açıktır.

e — *Tarafları dinleme kaidesi.* AVG. made 37 e göre taraflara hak ve menfaatlerini tercihan sözlü yoldan belirtme gayesi ile imkân tanınmalıdır. Bu kaidenin tek istisnası mevzuu bahis meselenin mahiyeti önceden bilindiği hale münhasırdır. (42).

Avusturya'da girişilen bu şümüllü tedvin teşbbüsünden bu yana, Alman birliğine mensup Tübingen eyaleti, 1926 yılında bir idarî usul kanunu çıkarmıştır. İkinci dünya harbinden sonra doğu bölgesinde kalan bu eyalet bahsi geçen kanunda bazı tadiller yaparak onu 26/11/1945 tarihinde yeniden yürürlüğe koymuştur. İdarî usul ve idarî mükellefiyetler hakkında Bremen serbest şehri tarafından 1934 de çıkarılan kanun da 1954 tari-

(42) Walter ANTONIOLLI, op. cit. Sh. 223-224

hinde kısmî bir tedvin şeklinde yeniden meriyete konulmuştur. Baden - Württemberg eyaleti de 7/11/1955 tarihinde buna benzer bir kanun isdar etmiştir. (43). Federal Almanya'da göze çarpan bu dağınık tedvin teşebbüslerinin birleştirilmesi ve bütün federeasyona şâmil bir idarî usuller kanununun hazırlanması, son yıllarda Alman idare ve âmme hukukçuları tarafından hararetle tartışılan bir konudur.

Böylece halen Avrupa'da Avusturya, Çekoslovakya, Polonya ve Yugoslavya olmak üzere dört memlekette idare usulleri şümullü ve kâmil birer codification'a kavuşmuş bulunmaktadır. Bu meyanda Birleşik Amerika'da 1946 yılında çıkarılan Federal İdarî Usuller Kanunu (Federal Administrative Procedure Act) ile federe devletlerin bir kısmında mevcut eyalet çapındaki benzerleri de zikre değer.

Codification hareketinin hukuk devleti yapısını tamamlayan önemli bir unsur olması, idarî usullerin tedvirinin sağladığı şu faydalardan da anlaşılmaktadır:

1. Devlet memurları ile kanun ve nizamnamelerden faydalanan zaman tasarrufu sağlamaktadır;
2. Mevzuata karşı umumî saygıyı takviye etmektedir.
3. Ferdi idareinn keyfî kararlarına karşı korumaktadır;
4. Tevsii mezuniyet prensibinin tatbiki ile birlikte idarî vahdeti temin etmektedir;
5. Nihayet idarî usullerin tedvini devlet bürokrasisinin murakabesini kolaylaştırmaktadır. (44).

Âmme hizmetlerinin verimini arttırma konusu umumiyetle daha geniş çalışma yerleri, daha modern büro makinaları gibi maddî imkânlarla bağlı sayılmaktadır. Oysaki idarede verimlilik daha ziyade çalışma zihniyeti ile metotlarının değiştirilmesi, yani fikri tekniğin yenilmesi ile ilgilidir. Bu arada âmme hizmetlerinin başarı derecesi ile randımanını yükselten ve kontrolünü kolaylaştıran âmmlerin başında, «idarî usullerin tedvini» önemli bir yer işgal etmektedir. Bu fikir Fransa'daki hararetle müdafie

(43) Michael FELLNER, op. cit. Sh. 96

(44) Gabriel ARDANT, op. cit. Sh. 91-104; Fransız âmme hizmetlerinin randıman ve maliyetini araştıran merkezi komite 1948 yılından beri tedvin konusu ile ilgili çalışmalarda bulunmaktadır.

lerinden Gabriel ARDANT'a göre bu alanda müsbet bir netice elde etmek için tedvinin devamlı ve bütün kanun ve nizamnamelere şâmil olması, resmî bir karakter taşıması şarttır.

Neticede görülüyor ki *codification* hareketi, gerek hukuk devleti yapısını tahkim etmek ve idarî kazayı tamamlamak üzere idare hukukçularını, gerekse daha yüksek bir verimlilik elde etmek ve devlet bürokrasisini daha açık kontrol yollarına tâbi tutmak gayesi ile âmme idarelerini meşgul eden çekici bir konudur.

E — Halk efkârının kontrolü

Demokrasinin yaşayan dinamik bir sosyal vetire toplumlarında halk efkârının önemli rollerinden biri, devlet ve hâkimiyetinin takyidine taallûk eder. Gerçi bütün demokratik idarelerin temeli kuvvetler ayrılığından mülhem olan anayasa mahkemesi, kaza kuvvetinin bağımsızlığı, idarenin hukuka bağlılığı, basın hürriyeti gibi ana prensiplere dayanmaktadır. Buna rağmen demokratik idarelerde bile en geniş hukukî ve müessevî teminat, zaman zaman ana hak ve hürriyetlerin korunmasına kâfi gelmemektedir. Organik ve dinamik *halk efkârının* en esaslı, tesiri, işte bu noktada kendini göstermektedir. Gerçekten uyanık ve aydın bir halk efkârı hukukî ve müessevî garantilerin kâfi gelmediği yer ve zamanda bu teminatı gerçekleştirip ayakta tutacak tek fiilî kudret ve garantidir. (45).

Weimar Almanya'sı devrinde koalisyon hükümetlere muayyen kontenjanlar dahilinde memurlukların dağıtılması ve bu temayülün adalet cihazına da sirayet etmesi, nazilerin propagandasına hayli yaramıştır. Fakat diktatörlüğü asıl kuvvetlendiren âmillerin başında, devlet bürokrasisine intisabın demokratik zihniyetin aksine olarak herkes açık olmaması ve bürokratik hâkimiyetin halk efkârının kontrolüne tâbi tutulmaması vakıalarını zikretmek lâzımdır. Böylece devlet memurları arasında siyasî olaylara karşı bir kaygısızlık uyanmış ve siyasî sorumluluk şuurunun yerini yerini bağısız bir eksperler ideolojisi almıştır. (46).

(45) Nermin ABADAN, *Halk efkârı mefhumu ve tesir sahaları*, Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınlarından 50-32, Ankara 1956, Sh. 162

(46) K. D. BRACHER, *Die Auflösung der Weimarer Republik*, institut für Politische Wissenschaften, Verlag Franz Vahlen, Sh. 187-188

Ancak halk efkârının âdeta semada dolaşan, görünmez, kadiri kül, meçhul realite ile ilgisi olmayan, metafizik bir kudret olarak tarif edildiği günler geçmiştir. Son otuz yıl içinde halk efkârı araştırma konusunda yapılan tahliller sabit ve tek bir halk efkârının olmadığını ortaya koymuştur. Realitede ancak aktüel konulara taallûk eden ve belli bir durum karşısında ilgili gruplara hâkim olan kanaatlerden bahsedilebilir. Halk efkârını incelerken, çeşitli grupların buna konu olması, yani bir çok «halk» larının bulunması tabidir. Bazı hallerde, bu müşterek menfaatleri ve hattâ bir teşkilât sahibi olan fertlerden mydana gelen bir grup olabilir.

Bir toplumdaki çeşitli «halk» ların sayısı, nazarî olarak, buradaki fertler arasındaki değişik kombinezonların sayısına eşittir. Bir devltn vatandaşları, siyasî partilerin üyeleri, sendikalar, menfaat birlikleri, kiliseler, siyasî ve meslekî dernekler gibi teşkilâtlı gruplar umumiyetle en önemli «halk» ları teşkil ederler. Devlet bürokrasisi gibi dallı budaklı muazzam bir teşkilâtın pek tabii çeşitli «halk» ları vardır. Bunların idarî tedbir, formaliteler, külfetler karşısındaki tepkileri hesaba katıldığı nisbette, vatandaşlarla devlet idaresi arasındaki iş birliği ahenge kavuşmaktadır.

Halk efkârına ideolojiler ve sınıf gibi fikir vasıtaları, içe kapanma temayülü, kadercilik, gelenekçilik gibi değer sistemleri tekniğinde özetlenebilen psikolojik âmiller olduğu kadar sosyal yapılar, haberleşme vasıtaları, menfaat ve baskı grupları, nüfuzlu şahıslar tesir etmektedir. (47). Bu arada bilhassa basının rolüne işaret etmek yerinde olur. Modern cemiyette basının iyi işlemesi, herşeyden önce bu cemiyetin sosyal teşkilâtlanma derecesine bağlıdır. Müesseselerin kalitesi yüksek olduğu, menfaatler dağıldığı ve uygulanan kıstasların objektifliği arttığı nisbette, haber ve davaların tarafsız bir şekilde takdimi kolaylaşmaktadır. (48) Hür ve tarafsız bir basın, halka hizmet etmeği şiar edinen bir devlet bürokrasisi için önemli bir yardımcı unsurdur. Zira tesirli bir halk hükûmetinin başarısı, herşeyden önce siyasî problemler hakkında yeter derecede aydınlatılmış ve hissî faktör-

(47) Herbert HYMAN, *Halk efkârı* (Seçme Yazılar), Çev: Necdet ERDER, S. B. F. Yayını, Ankara 1957, Giriş III.

(48) Nermîn ABADAN, *op. cit.* Sh. 43

lere aşırı derece kapılmaksızın siyasi meselelerde karar vermesini bilen bir vatandaşlar topluluğuna bağlıdır. (49).

Bugün ileri memleketlerin hepsi, bürokrasinin varlığı veya yokluğu şıkları arasında bir tercih yapmak durumunda değildirler. Mesele verimlilik ve tesirli bir çalışma sağlayan bu bürokrasi ile ehliyetsizliğe dayanan bir bürokrasi arasında isabetli tercihi yapmaktır. (50).

Refah veya idare devleti tipinin gittikçe yayıldığı ve âmme hizmetlerinin vatandaşın günlük hayatının en mahrem safhalarına kadar nüfuz ettiği bir sırada, bürokrasi ve halk kitlelerinin karşılıklı münasebetine üstün bir önem vermek gerekir. Bu inkişaf belli başlı garp memleketlerinde sosyal münasebetlerin tanzimini ve halk efkârı yoklanması suretiyle güdülen siyasetin âyarlanması derpiş eden yeni bir bilgi branşının teessüsüne sebep olmuştur. «*Halkla münasebet = Public Relations*» adını alan bu programlar, gerek özel sektörde gerekse devletin faaliyet alanında gittikçe önem kazanmaktadır. Halkla münasebet programları iki cepheye birden hizmet etmektedir. Halkla münasebet müşavirleri bir yandan halk efkârını reklâm, propaganda, eğitim gibi çeşitli yollardan aydınlatmağa, umumun dikkatini muayyen noktalara celbetmeğe, diğer yandan ise halk efkârının tepkilerini ölçmeğe ve bunu ilgili makamlara duyurmağa çalışmaktadırlar. Böylece bu teşkilât güdülen siyasetin icabında istikamet ideğiştirmesine müessir olmağa çalışmaktadırlar. (51). Esaslı bir tahlilin açıkca isbat edeceği gibi, hem müessese ömrünün idamesi için mücadele etmek zorundadır. Bu mücadelede en tesirli vasitalardan biri, yerinde ve isabetli bir halkla münasebet programıdır.

Hülâsa verimli bir halkla münasebet programı, ilgili müessese ile geniş halk zümreleri arasında bir köprü vazifesi görmektedir. Halkla münasebet uzmanı bir yandan çeşitli menfaat gruplarının dileklerini idareye aksettirecek, diğer yandan memurların moralini takviye etmek ve çeşitli istihbarat vasıtalarına baş vurmak suretiyle müessesenin sağlamakta olduğu hizmetleri halk efkârına aksettirecektir. (52).

(49) E. N. GLADDEN, *Civil Service or Bureaucracy*, Staples Press Limited, London 1956, S. 197-200

(50) E. N. GLADDEN, *op. cit.* Sh. 195

(51) Nermin ABADAN, *op. cit.* Sh. 58

(52) Nermin ABADAN, Âmme idaresi ve halkla münasebet mefhumu, *Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, Cilt: X, 1955, Sayı 2, Sh. 175

İdarî cihazın zaman zaman seçmenlerin kontrolünden geçmesi tabii sayılan demokratik memleketlerde bu keyfiyetin ahenkli bir iş birliği bakımından ne kadar önemli olduğu aşîkârdır.

Bürokrasi olmadıkça, yani müşterek hedefler erişmek için görevler ve fertler sistemli bir şekilde teşkilâtlandırılmadıkça, büyük çapta bir devlet idaresinin işlemesine imkân yoktur. Buna rağmen büyük bir bürokrasinin hükûmet işlerine getirdiği disiplin ve düzen, verimlilik ve durgunluk arasında bir tezat doğurmaktadır. Bürokraside karşılaşılan bu çıkmazdan kurtulmanın yolu, âmme hizmetleri ile ilgili halk efkârında devlet memurlarının ehliyet ve dürüstlüğüne karşı itimat ve hürmet uyandırmaktır. Bürokrasi bu itimat havasına dayanarak kendi mensuplarının seçiminde hassas davranacak ve hareketlerinde daha serbest olabilecektir. Yeni kabiliyetlerin ve usullerin bu şekilde teşvik edilmiş olması, bürokrasinin bünyesinde bulunan şekilcilik menfilik ve hukukî hükümlere körü körüne bağlılık vasıflarını ortadan kaldıracaktır.

Neticede görülüyor ki devlet bürokrasisinin, demokratik bir düzende idarî cihazın orta ve alt kademeleri ile temas ve irtibatını kaybedip, aşırı bir merkezîyetçiliğe saplanmaması için ve dış kontrolün müessir bir şekilde işlemesi lâzımdır. Buna göre geleneksel *iç kontrol* vasıtalarından müessese içi *hiyerarşik* kontrol, *yaşama* ve *yargı* organları tarafından yapılan murakabe ile el ele yürütülmelidir. Ayrıca *siyasî partiler*, siyasî olan ve olmayan *tazyik grupları* ile teşkilâtlı ve teşkilâtsiz *halk efkârı* aynı ölçüde *dıştan gelen kontrolü* tamamlamalıdır. (51)

(53) Johathan A. SLESINGER A model for the comparative Study of Public Bureaucracies Bureau of Government, Institute of Public Administration, University of Michigan, 1957, Sh. 14-15

BAHİS V

ANTİBÜROKRATİK SİYASİ SİSTEMLER

Muayyen gaye ve geleneklere sahip daimî bir devlet personel sisteminin nüfuz ve tesiri, bürokrasinin sosyal, ekonomik değer hükümleri iktidarda bulunan politikacıların göttükleri siyasetle çatışmadığı müddetçe ciddi bir siyasî gerginlik yaratmamaktadır. Fakat yeni bir siyasî cereyan iktidara gelirken önceki hükümetlerin geleneksel icraat çerçevesini aşan reformlar yapmağa veya o tarihe kadar bürokrasinin geliştirmiş olduğu âdet ve münasebetleri alt üst etmeğe teşebbüs edince, bu problem hayatî bir önem kazanmaktadır.

Bu durumdan doğan hal teşebbüsü ilk defa XIX. cu yüz yılda Avrupa ve Birleşik Amerika'da ciddi bir siyasî dava haline gelmiştir. Devletin artan kudret ve memurluğun hiyerarşik yetki yapmasına karşı cephe alan müfrit liberallerle marksistler, memurlara karşı besledikleri husumet esasında müşterek bir cephe tutmuşlardı. Gerek *liberalizm*, gerekse *marksizm* devlet personeli meselesini «secundo loco = ikinci derecede», yani tâlî bir mesele olarak halle çalışmışlardır. Gerçekten de devletin her türlü müdahalesine sed çekilen liberal cemiyette olduğu gibi bütün âmme ve hususî faaliyetlerin plânlaştırıldığı sosyalist bir düzende de meslek memurluğu bağımsız bir kudret faktörü olarak mütalea edilemez.

Kara Avrupa'sında mutlak liberal veya mutlak sosyalist prensiplere dayanan toplum düzeni ikinci dünya harbinin sonuna kadar tam mânasî ile gerçekleşmediği cihetle, bu nazari ve ideolojik fikir cereyanları başlangıçta meslek memurluğunun çalışma tarzı ile görevinin küçümsenmesi şeklinde yorumlanmıştı. Bu alanda harcanan demagoji ve propaganda, devlet bürokrasisinin rolünü tahfife yaramıştır. Nitekim Nazizm ideolojisi de liberallik efsanesin dayanarak devlet memurunun sadece ik-

tidar sahibinin emrinde mutî bir âlet olarak mütalea etmek istemiştir. (1).

Devlet personeli meselesi siyasi ve sosyolojik yönden bütün şümülû ile ele alınınca, buna memurluğu lâğvetme postülasını, başka bir deyimle memur devletini tasfiye şeklindeki ihtilâlcî parolayı da dahil etmek lâzımdır.

Sosyal toplumları memursuz idare etme teşebbüsüne son 150 yılda iki defa büyük birer siyasi tecrübe olarak rastlamaktayız. (2). 1820 de Birleşik Amerika Devletlerinin Başkanı Aaron BURR halk demokrasisine gerçek bir gelişim imkânı yaratmak gayesi ile «devlet makamlarının el değiştirilmesi» (Rotation in office) prensibinin kanunlaştırılması hususunda faal bir şekilde gayret sarf etmişti. Bunun neticesinde 15 Mayıs 1820 de «Dört yıllık memuriyet süresi kanunu» kabul edilmişti.

Memuriyet süresini dört yıl olarak tahdit eden bu kanun nazariyede, görevini tatminkâr şekilde ifa etmeyen memurların itibarları kırılmadan vazifeden ayrılmalarını temin edecek ve diğerleri yerlerine tekrar tayin edilebileceklerdi. Tatbikatta ise bu kanun devlet kadrolarını kazanan parti mensupları namına boşaltmağa yaramış, dolayısıyla, «Ganimet sistemi = spoil sistem» ini tesis etmiştir. (3).

Bambaşka bir ilham kaynağının tesiri ile ihtilâlcî Marksizm 1917 de Çarlık Rusya'sının istismar edici üst yapısını, yani «devlet» i yıkmak suretiyle proletern aslından olmayan idareciler, zümresini siyasi ve fizikî yoldan tasfiye etmeğe çalışmış ve böylece devlet teşkilâtından âzade, kendi kendini idare eden, sınıfsız bir cemiyeti gerçekleştirmek istemiştir.

Sözü geçen her iki teşebbüs, değişik süreler sonunda iflâs etmiş ve Birleşik Devletlerde devamlı surette islâh edilen, liyakat sistemine dayanan bir devlet bürokrasisine, Sovyet Rusya'da ise bütün âmme faaliyetlerinden gayri her ferdin hususî hayatının

(1) Nasyonal sosyalistler için devlet memuru, sivil kıyafette bir askerdir. (D. Müller, Beamtentum und Nat. Soz.)

Hitler 1930 da «Völkischer Beobachter» gazetesinde şöyle demektedir: «Devlet memurlarına düşen tek vazife, önderlere körü körüne itimat ve sadakat göstermektir!»

(2) Ernst KERN, Beamte, Handwörterbuch der Sozialwissenschaften Sh. 699

(3) Ernst KERN, op. cit. Sh. 700

en mahrem köşelerine kadar müdahalede bulunan bir «süper bürokrasi» ye yol açmıştır.

İster ziraî, ister sınaî bir bünyeye sahip olan herhangi bir sosyal toplumun neden müstakar bir devlet bürokrasisine sahip olmaksızın âmme görevlerini yerine getiremeyeceğini anlamak çin, sözü geçen teşebbüslerin seyrini biraz daha etraflı bir şekilde tahlil etmekte fayda vardır,

1 — Birleşik Amerika'da ganimet sisteminin doğusu ve batısı

Birleşik Amerika âmme idaresi tarihinin en fazla göze batan safhalarından biri, daimî bir devlet bürokrasisinin tasfiyesi gayesini güden ganimet sisteminin geliştirilmesi ve zamanla elde edilen kötü tatbikatı neticesinde yerini liyakat sistemine terk etmesidir.

Birleşik Devletlerin ilk kuruluşu sırasında siyasî partiler henüz millî çapta teşkilâtlanmamışlardı ve George WASHINGTON devlet personelini liyakat sistemi gibi sağlam bir temele oturtmak istiyordu. Fakat süratle değişen iki siyasî partinin mücadelesi, devlet personelinin siyasî kuvvetlerin nüfuz sahası dışında kalamıyacağını göstermişti.

Bu mesele ilk defa 1801 de JEFFERSON tarafından Federalistlerin yerine geçtikleri zaman alenîlik kazanmıştı. JEFFERSON bu tarihte «âdil iştirâk» doktrinini ortaya atmıştır. Buna göre her siyasî parti eşitlik dairesinde devlet personelinin tâyinine iştirâk edecekti, fakat çok geçmeden bu hak Federalistlere ancak elde ettikleri oylar nisbetinde tanındı. Bununla beraber 1801 den 1829 tarihine kadar Amerikan cumhurbaşkanlarının hep demokrat partiye mensup olmaları, buna karşılık Federalistlerin yavaşça siyaset sahnesinden çekilmeleri, bir nesil boyunca bu konuda bir muvazenenin muhafaza edilmesine yarardı. (4).

Ancak millî plânda teessüs eden bu anlayış havası, kızışan siyasî mücadeleler yüzünden eyaletlerde fırsatını bulamamıştır. Pemsylvania, New York, Massachusett gibi eyaletlerde memurluklara tayin yetkisi en kesin siyasî silâh haline gelmişti. Bu yüzden mahallî siyasî liderler JEFFERSON'un müsamahalı «âdil iştirâk» düsturunu red suretiyle yerine siyasî partinin mütlak tekeli doktrinini geliştirmişlerdi.

(4) Leonard D. WHITE, *Introduction to the Study of Public Administration* MacMillan Co. New York 1948, III. cü tab, Sh. 314-315

Devamlı ve istikrarlı bir devlet bürokrasisinin katii tasfiyesi gayesini güden bu doktrinin ilk neticesi 1820 de kabul edilen «Dört yıllık memuriyet süresi» kanunu (Four Year Tenure Act of 1820) olmuştur. Bununla beraber MONROE, J. O. ADAMS gibi cumhurbaşkanları bu kanunu sui istimal etmemişlerdi. John Quincy ADAMS (1825-1829) tarafgirliğe aleyhtardı ve siyasi mevkilerle idarî mevkiler tefrikini yapmadığı gibi bir çok yerlerde görüşlerine tamamen muhalif şahısları tâyin etmiştir. Bunların idareyi sabote etmeleri, ADAMS'ın ikinci devre seçilmelerini kaybetmesine sebep olmuştur. (5).

Ganimet sisteminin Birleşik Amerika'ya asıl yerleşmesine sebep olan millî çaptaki hâdise, 1829 seçiminde yeni oy hakkını kazanan az gelirli avam tabakasının desteği ile iktidara gelen Andrew JACKSON'un Beyaz Eve yerleşmesi olmuştur. O tarihe kadar siyasi sahnede rol oynamış olan Federalistlerin federe devletlere nisbetle federal devletin yetkilerini genişleterek oldukça merkezîyetçi ve güdümlü bir politika takip etmeleri ve gerek federalistlerin gerekse tatbikatta cumhuriyetçi demokratların ehil bir bürokrasiye taraftarlıkları, buna tamamen zıt görüşe sahip demokrat partinin iktidara gelişi ile büyük bir tezada sebebiyet vermişti. Bundan dolayı âmmе hizmetlerinin ifası için ihdas edilen resmî makamların seçim mücadelesinden muzaffer bir şekilde çıkmış siyasi partiye tevzi edilecek bir ganimet şeklinde terk edilmesinin saiki, demokratik düşünce sistemine uygun olarak halkın da icra kuvvetinden faydalanması esasında saklı bulunmaktadır. (6).

Nitekim A. JACKSON devlet bürokrasisini Amerikan demokrasisinin müsavi esasına büyük bir tehlike olarak görüp, Aralık 1829 tarihli ilk yıllık mesajında devlet makamlarının el değiştirmesi prensibini resmen bildirirken, halkın büyük bir kısmının fikrine tercüman oluyordu. (7).

Zira genç Amerikan cumhuriyetini fikrî alanda besleyen müsavatçı felsefeye göre her insan, fıtraten değilse bile, hiç ol-

(5) U. S. Civil Service Commission, **History of the Federal Civil Service, 1789 to the Present**, Washington D. C. 1941, Sh. 1045

(6) Arthur M. SCHLESINGER Jr. **The Age of Jackson**, Little Brown + Co. Boston 1953, S. 45-46

(7) Leonard D. WHITE, *op. cit.* Sh. 315; W. E. MOSHER J. D., **KINGSLEY + O. C. CTAHL, Public Personnel Administration**, New York 1950, Sh. 20

mazsa hukukî bakımdan hemcinsi kadar kabiliyetlidir. Bundan başka o devrin rasyonel düşünce sistemine göre âmme hizmeti her Amerikan vatandaşının başaracağı dercede basit bir iştir.

Buna binaen A. JACKSON tarihî mesajında, âmme hizmetlerinin normal zekâlı bir vatandaş tarafından kolaylıkla ifa edilebilecek kadar basit mahiyette görevler olduğu, dolayısıyla makamların muayyen müddetten fazla işgal etmenin halka faydadan ziyade zararı dokunacağı; memuriyetlerin bunları işgal edenler değil de, halka lâıyık ile hizmet edebilmek üzere kurulmuş bulunduğu ve bu hizmetler lehine yapılacak azıl ve tadillerin hiç bir mahzuru olamayacağı, aksine âmme menfaatinin herkes tarafından, gerek vatandaş gerekse devlet memuru olarak daha iyi takdirine yol açacağı hususlarını savunduğu halde, görüşleri ganimet sisteminin müdafaasına vesile teşkil etmiştir. Bu fikirler, C. R. FİSH'in belirttiği gibi, federal idareye «demokrasinin bir zaferi olarak sokulmasına rağmen, Amerikan parti sisteminin ayrılmaz bir parçası olmuştur.» (8)

Ganimet sisteminin devlet idaresi bakımından yarattığı neticeler, önceden tahmin edilebilecek mahiyette idi. Her iktidar değişikliğinde Washington şehri, mevki kapamak arzusunda olanlarla dolmağa başladığı gibi, bunların siyasî tazyikleri neticesinde, 1829 a kadar muhafaza edilmiş olan memuriyete giriş şartları ortadan kaldırılmış; memuriyetlerin alım satımı ve buna bağlı rüşvet ve sui istimaller alıp yürümü; devlet hizmetinde çalışanların morali bozulduğu gibi devlet mekanizmasının verimi de süratle azalmıştır. (9).

Demokrasi ilkelerinin gerçekleştirilmesi gayesi ile, eski devlet bürokrasisinin tasfiyesine ve yenisinin türemesine hizmet etmiştir. Bununla beraber, âmme hizmetlerinin zarurî neticelerinden olan teknik kabiliyet ve bilgiye duyulan ihtiyaç, daha 1851 de ilk reform hareketlerinin başlamasına âmil olmuştur. Amerikan kongresi 7 Mart 1851 de kabine üyelerinden «Muhالیf ba-

(8) Carl Russell FİSH, *Civil Service and the Patronage*, Cambridge 1920, Sh. 155

(9) Yeni bir memuriyet aramak üzere Washington şehrine gelen birisinin, «Rastladığım herkesin buraya gelişimin hakiki gayesini bildiğini hissederek kendimden utanıyorum» diye yazmasına karşılık aldığı «Kendi kendini üzme, zira orada her rastladığın insan aynı iş peşindedir» cevabı meşhurdur. C. R. FİSH, *op. cit.* Sh. 110

kanlıklardaki kâtipleri (10) tasnife tâbi tutarak, hizmetlerine göre maaşlarının tesbit edilmesini, aynı hizmet seviyesindeki her kâtibin aynı maaşı almasının teminini ve bunların kabiliyetlerini tesbit edebilecek iyi ve bitaraf bir imtihanı ile hizmet ve başarılarına göre terfi imkânlarını sağlayacak bir plânın hazırlanmasını talep eden bir karar kabul etmiştir. Bu karar ile ilk defa âyan meclisinde âmmeye idare alanında verimlilik meselesinin münakaşa edildiği görülmektedir. (11). Ne çareki sözû geçen Kanunun tatbikatı, devlet personel alanında parti heymonyasının feda edilmesine razı olmayan hırslı politikacılar yüzünden yapılamadı ve kanun neticede tamamen ihmale uğradı.

Devlet personelinin siyasî mülâhazalarından gayri şartlara dayanan bir seçim usulu lehindeki gayretler 1871 yılında yeniden canlandırıldı. Bu tarihte cumhurbaşkanı âmmeye hizmetlerinin tesirliğini arttırmak gayesi ile adayın yaş, sağlık durumu, karakter, bilgi ve kabiliyeti ile ilgili bir tüzüğün hazırlanması hususunda yetkili kılındı. Bu kararın neticesinde cumhurbaşkanı GRANT ilk merkezî personel dairesini kurmuştur, fakat bu dairenin çalışması kongrenin anlayışsızlığı ve ödenek tahsis etmek hususundaki isteksizliği yüzünden âkamete uğradı. (12).

Ganimet sisteminin ilgası için girişilen bu teşebbüslerin ilk başta akamete uğraması liyakat sistemi, dolayısıyla meslek memurluğuna taraftar olanların cesaretini kırmamıştır.

1879 yılında Federal personel sistemi için kurulan Reform Birliği, liyakat sisteminin kabulü ve Amerikan idarî cihazında korkunç sahneler açmış olan ganimet sisteminin tasfiye edilmesi için millî çapta büyük bir propaganda girişmişti. İleri görüşlü vatandaşlardan müteşekkil olan bu birliğin partiler üstü mücadelesi, liyakat sisteminin kabulü için uygun bir zemin hazırlamıştı.

Fakat ganimet sistemine asıl nihaî darbeyi indirmesine sebep olan hâdise, 1881 yılında seçilen cumhurbaşkanı J. A. GARFIELD'in yeni bir memurluk koparamadığından müteessir bulunan GUITEAN adında bir şahıs tarafından öldürülmesi olmuştur. Bu zorba hareketin halk arasında yarattığı galeyana, dola-

(10) «Kâtip tâbiri burada bakanlığın idare âmirleri dışındaki bütün memurları içine almaktadır.

(11) C. R. FISH, op. cit. Sh. 182

(12) L. D. WHITE, op. cit. Sh. 317

yısıyle Amerikan Birleşik Devletleri personel idaresinin tarihinde ganimet sisteminden liyakat sistemine geçiş noktasını teşkil etmiştir. (13).

Böylece JACKSON'un siyasî parti tekeli doktrini yerini devlet hizmetinin tarafsızlık doktrinine terk etmiş oldu. 1883 de George H. PENDLETON tarafından teklif edilen Âmme Hizmetleri kanunu önemsiz bir muhalefete rağmen kabul edilmişti. Buna göre, 1 — Yeni sistemin idaresi âyanın tensibi ile cumhurbaşkanı tarafından tâyin edilen üç kişiden müteşekkil muhtar ve tarafsız bir Merkezî Personel Komisyonuna tevdi edilmiştir; 2 — Komisyonun görevi kanunun hükümlerini yürütmekte başkana yardım etmektir; 3 — Memur seçimi, açık müsabaka imtihanları esasına göre yapılacaktır; 4 — Müsabaka imkânlarına imkân olmayan hallerde komisyon geçiş imtihanları (pass examinatoire) temin edecektir; 5 — Memurlar siyasî bağışlarda bulunmak mecburiyetinden tamamen varestede olup, âmirlerin bu hususta tazyikte bulunmaları ve yardım kabul etmeleri yasak edilmiştir. vesaire. (14).

Başlangıçta sadece 14.000 devlet memurluğunun liyakat esaslarına tâbi kılmağa muvaffak olan 1883 tarihli PENDLETON kanunu, arada geçen 75 yılda büyük mesafeler aşmış ve hemen hemen bütün federal devlet memurluklarının merkezî personel dairesinin yetki alanının içine almağa muvaffak olmuştur. Bu tedricî gelişim sırasında sadece Franklin ROSVELT idaresi zamanında ciddi bir geriye dönüş kaydolunmuştur, Demokrat partinin 1933 de iktidara geçmesi üzerine Amerikan kongresi, çoğu «New Deal »in inkılâpçı tatbikatı ile ilgili 200.000 resmî makamı merkezî personel dairesinin yetki alanından çıkartmıştı. Demokrat partinin merkezinde ise kabarık bir personel dairesi kurulmuştu. Sadece siyasî bir partinin gayri resmî organı olan bu komisyon, memur adaylarını imtihana tâbi tutacağı yerde sadece «tavsiye» etmekle yetiniyordu. (15)

Kanunî yoldan kurulmuş olan merkezî personel dairesi ile âdeta rekabet durumuna geçen sonuncu komisyon, halk efkârında son derecede menfî tepkiler uyandırmıştır. ROOSEVELT'in ikinci seçim dönemi olan 1936 da liyakat sistemi lehine girilen

(13) U. S. Civil Service Commission, op. cit. Sh, 48-49

C. R. FISH, op. cit. Sh. 218-221

F. A. OGG, + P. O. RAY, Introduction to American Government, New York 1951, .Sh. 449-450

teşebbüsler tekrar kuvvet kazanmışlardı. Bu alandaki dinmeyen mücadele 1940 en verimli sermayesini vermiştir. Bu tarihte kongreden geçirilen RAMSPECK kanunu, Tennessee Vadisi teşkilâtı hariç, cumhurbaşkanını bütün devlet personelinin liyakat sistemine tâbi tutmağa yetkili kılmıştır. ROOSEVELT bu yetkiden faydalanarak daimî devlet hizmetinde bulunan federal memur ve müstahdem kadrolarının 98 ini merkezî personel dairesine bağlamıştı. (16).

Federal alanda kaydedilen bu ilerlemelere karşı, mahallî idarelerde bu yöndeki gelişmeler çok daha yavaş olmuştur. Küçük muhitlerde siyasî ve sosyal alışkanlıklar daha müessir olduğundan, gelişmeler daha ârizalı olmuş ve şiddetli mukavemetle karşılaşmıştır:

Âmme hizmetlerinin reformunda en mühim rolü oynayan müessese, tarafsız bir şekilde kurularak muhtariyetleri sebebiyle müessir olabilen personel komisyonları olmuştur. (17) Kabul edilen âmme hizmetleri kaidelerinin tatbikini sağlayan ve kontrol eden bu komisyonlar, devlet bürokrasisinin lâıyık ile gelişmesi için azrurî olan bitaraf bir çalışma sahasını temin ettikleri gibi yıllık raporlarındaki tavsiyeleri ile de âmme idaresinin gelişmesinde mühim rol oynamaktadırlar.

Liyakat sisteminin daha geniş ölçüde yayılmasına hizmet eden bir diğer hâdise, 1940 da Sosyal Güvenlik kanununda yapılan değişiklik olmuştur. Buna göre federal devletten malî yardım görebilmek için federe devlet veya mahallî idarelerin liyakat sistemine tâbi olmaları şartı kabul edilmişti. L. MERRIAM'ın belirttiği gibi, federal tesirle federe devletlerde liyakat sisteminin yayılmasında en ziyade bu vasıtalı baskı tesirli olmuştur.

Neticede denilebilir ki yetmiş küsur yıldan beri durup dinlenmeden daha verimli, şevkle çalışan, ehliyetli bir devlet bürokrasisi uğruna Birleşik Amerika'da sürüp giden mücadele henüz bitmiş sayılamaz. Bununla beraber bu süre içinde liyakat sistemi devamlı olarak nüfuz ve tesir sahasını genişletmeğe muvaffak olmuştur. Buna en ziyade şu âmiller sebep olmuştur: Hükûmet

(16) L. D. WHITE, *op. cit.* Sh. 319; Ayrıca bak: L. D. WHITE «Franklin ROOSEVELT and the Public Service» *Public Personnel Review* 1945.

(17) 1947 yılında Birleşik Devletlerde federe, delege ve mahallî idareler seviyesinde 812 faal personel komisyonu bulunuyordu. L. D. WHITE, *op. cit.* Sh. 322

faaliyetlerinin artan ölçüde teknik bir mahiyete bürünmesi; devletin gittikçe tekâsüf eden sosyal sorumluluğu, dolayısıyla en ufak bir idarî ihmalin sosyal bir facia yaratması ihtimali; âme idaresi konusunda ağır basan meslekî görüş; kendi menfaatlerinin korunması için devlet memurları sendikalarının yayılması, vesaire.

Birleşik Amerika'nın uyanık bir halk efkârı ve dinamik seçimler muhafaza etmek gayesi ile hayatî bir unsur olarak saydığı siyasî partileri kuvvetlendirmek üzere giriştiği bu ilgi değer tarihi tecrübe gösteriyor ki, partizan bir idare demokratik ve tesirli bir idare şekli ile bağdaşmamaktadır. Tarafsız bir devlet bürokrasisi âme menfaatini gözetmek ve ~~umumu~~ ilgilendiren işleri en ehliyetli şekilde ifâ etmek hususunda ~~en~~ güvenilir teminatdır. Bu nevi bir hizmet tarzı sadece ~~partilerin~~ mevki değiştirmesine önem vermeden istihsal olunabilir. Belli bir süre için iktidarı elinde bulunduran bir siyasî ~~partinin~~ diktası altında bulunan bir devlet personel sistemi, ~~ister~~ istemez vatandaşların umumî menfaatini, imtiyazlı bir ~~zümre~~ uğruna feda etme zorundadır. Patronage" bürokrasisi ~~adı verilen siyasî himâye esasına~~ dayanan bürokratik sistem, ~~teknik~~ ehliyet ve disiplinden mahrumiyeti, gizliliği, maddî menfaatler ve nüfuz ticareti peşinde koşuşu sebebiyle er geç tasfiye edilmeğe mahkûmdur. (18).

Görülüyor ki meslek memurluğunu, başka bir deyimle müstakar ve daimî bir devlet bürokrasisini demokratik zihniyetle kabili telif görmeyen Amerikalı devlet adamları, ganimet sistemini yerleştirmekle asıl hizmet etmek istedikleri dâvaya hakikat halde ihanet etmiş oldular. Bu arada işlenen hataların düzeltilmesi ise uzun ve yorucu emeklere sebep olmuştur.

Demokratik bir nizam ortasında yer alan sağlam bir siyasî partiler sistemi "patronage" yolu ile bir desteğe muhtaç değildir. Charles E. MERIAM'ın ifadesi ile "Çok partili sistem ile partizan zihniyet birbirini bağdaşmamaktadır. Aksine, birinin kuvveti, diğerinin zaafına sebep olmaktadır." Bu bakımdan kudretli ve güvenilir bir devlet bürokrasisi aslâ antidemokratik bir unsur sayılamaz, bilâkis bir moral ve tesirli bir verimlilik içinde iş gören meslek memurluğu sıhhatli bir demokrasinin başta gelen zarurî dayanaklarından biridir.

(18) Fritz Morstein MARX, The Administrative State, The Chicago Library of Comparative Politics Chicago 1957, Sh. 69

1917 ihtilâlinde Çarlık Rusya devletini devirip, iktidarı ele geçiren Bolşevik partisi; rejimin ilk yıllarında Birleşik Amerika'dan tamamen farklı mülâhazalarla devlet bürokrasisini külliye lağvetme teşebbüsüne girişmişti. Bu tecrübenin saiklerini anlayabilmek için Marksizmin mahiyetine rücu etmek lâzımdır.

Bilindiği üzere Karl MARX tarihî materyalizm doktrinini geliştirirken, HEGEL'in ideal dialektiğinin düşünce kanunlarından geniş ölçüde mülhem kalmıştı. MARX, devleti en kudretli bir tazyik âleti olarak mütalea ediyordu. İddiasınca burjuvazinin bencil menfaatlerini korumak üzere proleter sınıfını istismar eden bu tazyik âleti, dialektik vetire gereğince, proletaryanın eline geçecektir. Bu mücadelenin neticesinde sınıfsız, kendi kendini idare eden bircemiyetortaya çıkacaktır. MARX burjuva sınıfının bütün kudret vasıtalarını sinesinde toplamış olan devlete karşı sonsuz bir husumet ilân ederken, esas itibariyle devlet bürokrasisini, daha doğrusu otoriter karakteri dolayısıyla şiddetle aleyhtarı olduğu Prusya bürokrasisini kastediyordu.

Bu husustaki düşüncelerine 1842-1844 yılları sırasında HEGEL'i tenkit etmek gayesi ile kaleme almış olduğu gençlik yazılarında rastlayabiliriz. MARX herşeyden önce HEGEL'in burjuva cemiyet ve devlet arasında gözetmiş olduğu tefrike karşı cephe almıştır. Bu tefrik kabul edildiği takdirde, devleti müşahhas olarak temsil eden bürokrasi, vatandaşın âmme hayatına katılması için çalışan bütün liberal gayretleri önleyecektir.

HEGEL'in imtihan yolu ile celbedilen devlet memurlarına izafe etmeğe çalıştığı tavassut edici rol de MARX'a göre tamamen hayalîdir. Bürokrasi âmme menfaatî yerine, sadece kendi menfaat ve imtiyazlarını savunma dâvasındadır. Böylece "devletin gayeleri, bürokrasinin gayeleri haline veya bürokrasinin gayeleri, devletin gayeleri haline inkilâb etmektedir." (19)

Bürokrasinin mantığı da nüfuzunun azalmasına sebep olmaktadır. Âmme menfaatini lâıyık ile koruyamıyan bu teşkilât, buna rağmen bütün kontrol yollarını elinde bulundurmağa gayret etmektedir. Böylece hareket tarzı gerçek bir âlemin dışında sadece şekli kalıplara uygun olarak cereyan etmektedir. Daha

(19) Karl MARX, Die Frühschriften, Hrgb. Siegfried Landhut, A. Kröner Verlag, Stuttgart 1953, Sh. 60 ve sonrası

doğrusu bürokrasi kendine, içinde dilediği şekilde hareket edebildiği sunî bir âlem yaratmaktadır. Bürokrasi “şekli” maksadını muhtevası haline getirdiği için her adım başında “gerçek” maksatlarla ihtilâf haline düşmektedir.

Bürokrasi, kimsenin içinden çıkamadığı bir fasit dairedir. Bürokraside hâkim olan hiyerarşi, aslında bir bilgi hiyerarşisidir. İdarî cihazın zirvesi daha aşağı kademelere bazı bilgi ve sırları emanet etmektedir, alt tabakalar ise üst tabakanın işlerin bütününe vakıf olduğunu sanmaktadırlar. Böylece iki taraf birbirini karşılıklı aldatmaktadır. Hiyerarşik düzen ise bu sırlar üzerine sıkı bir ketumiyet perdesi çekmektedir.

Bürokrasi dahilinde şarih bir maddecilik göze çarpmaktadır. Bu materyalizm pasif bir itaat, otorite inancı, şekli hareket tarzını düzenleyen mekanizma, sabit görüşler ve âdetler şeklinde tezahür etmektedir.

Münferit bürokratlara gelince, bunların başlıca gayesi daha yüksek bir makama geçmektedir. Bürokrat için hayatın mânası sadece bürolardaki faaliyettir. (20).

MARX bu gençlik yazıları ile esas itibariyle her türlü hürriyet anlayışına karşı sağır davranan ve imtiyazlarına kıskançlıkla bağlı kalan Prusya bürokrasisinin Ren bölgesinde nüfuz etmesine cephe almak istemiştir. Fakat MARX bu konuyu sadece sınırlı bir protesto şeklinde işlemekle kalmamıştır. 1852 tarihinde kaleme aldığı “L 18 burmaire de Lous Bonaparte” adlı eserinde bürokrasilerin sınıf mücadelesinde oynadığı önemli role etraflı bir şekilde işaret etmektedir. (21). MARX bu esere atfen Kugelmann adlı bir dostuna yazdığı mektupta şöyle demektedir. «Sözû geçen eserimin son bahsini gözden geçirerseniz, Fransız ihtilâlini tekrarlama teşebbüsüne girecek olan benzer bir ihtilâlcî hareketin, bürokratik mekanizmayı bir elden diğerine transfer etmekle yetinmeyip, onu tamamen imha etme zorunda kalacağını görürsünüz» (22)

Bu müşahadenin önemi, bilhassa MARX’ın “Devlet ergeç sönüp, ortadan kalkacak” tarzındaki kehaneti ile ilgili olarak

(20) Karl MARX, op. cit. 61-62

(21) Guy THUILLIER, *Marx et la bureaucratie*, La Revue Administrative Mayıs — Haziran 1956 Sh. 258-264

(22) Karl MARX + Friedrich ENGELS, *Correspondence 1846-1895*, New York 1936, International Publishers, Sh. 309

dikkate değer. Zira MARX devlet tâbirini sadece istismar ve baskı âleti makamında kullanmış ve devletin bütün görevlerini "idare = bürokrasi" terimi ile ifade etmiştir. (23).

Komünizmin felsefî çatısını hazırlamış olan MARX'ın fikirlerini az gelişmiş bir ziraî bünyeye sahip olan Rusya'ya uygulayan LENİN (1870 — '923), müstakbel sosyal düzenin plânlarını çizerken, komünist cemiyetin ikili safha teorisini ortaya atmıştır. Buna göre ilk safhada kapitalizm ortadan kaldırılmakla beraber, adalet ve eşitlik hedefleri gerçekleşmeyecektir. Bu sebeple istihsâl vasıtalarının sahibi olan devlet, istihlâk maddelerinin dağıtımı ve çalışma alanındaki eşitliğin korunması görevlerini yüklenme zorundadır.

Mutlak eşitlik ve hürriyet ise ancak komünist cemiyetin ikinci safhasında gerçekleşecektir. Bu ikinci safhada mahiyeti icabı bir baskı sistemi temsil eden devlet ortadan kalkacak ve "herkesin kabiliyeti ve ihtiyacına göre imkân sahibi olması" prensibi tahakkuk edecektir. (24).

Komünizm bu ikinci safhaya erişinceye kadar devlet çalışma ve istihlâk konusunda en sıkı bir kontrol icra etmeğe mezdur. Bu kontrol ise LENİN'e göre proleter zihniyetli yeni bir bürokrasiye tevdi edilmelidir. LENİN bu konudaki düşüncelerinden bir kısmını "ihtilâl ve devlet" adlı eserinde şöyle ifade etmektedir: "Her yerde formaliteleri tamamen ortadan kaldırmak sadece bir ütopyadır. Fakat eski bürokratik cihazı derhal yıkmak ve yerine değişik ve yepyenisi ikâme etmek bir ütopya değil, aksine ihtilâlcî proletaryaya düşen en vazgeçilmez bir vazifedir" (25).

Yine LENİN'e göre köhne devlet bürokrasisi cezrî bir şekilde imha edildikten ve bütün halk devlet idaresine faal bir şekilde iştirâk ettikten sonra, bürokratizm ortadan kalkacaktır. Kanaatine bütün vatandaşlar geçici olarak "bürokrat" haline geldikleri takdirde, bizzat devlet bürokratik bir hüviyete bürünmekten kurtulacaktır.

(23) H. JAEGER, Staatsallmacht und Bürokratismus in der Sovietunion, Montana Verlag 1952 Darmstadt, Sh. 9-11

(24) Hans MÜHLENFELD, Politik ohne Wunschbilder, München 1952, Verlag von Oldenbourg, Sh. 118

(25) V. I. LENİN, The State and Revolution, New York 1926 Vanguard Press, Sh. 155

LENİN bu tasavvurunun gerçekleşme imkânını şöyle izah etmektedir: “Devlet idaresinde uygulanan muhasebe ve murakabe usulleri, kapitalizm yardımı ile yazma okuma en basit hesap bilgisine vakıf bir kimse tarafından uygulanacak derecede basitleştirilmiş, dolayısıyla üniversal bir mahiyet kazanmışlardır. Sosyalist ihtilâlin gayesi, burjuvazi namına istismarda bulunan devlet yapısını yıkmak ve bütün yetkilerini proletaryaya tevdi etmektir. Bu itibarla eski devlet memurları ihtilâli takiben yirmi dört saat zarfında işlerinden uzaklaştırılmalı ve başarılabacak işler herhangi bir vatandaşa alelâde bir işçi yevmiyesi karşılığında ifâ ettirilmelidir... Modern devletin bürokratik cihazını silâhlı işçilerin çelik elleri ile paramparça ettiğimiz gün, yüksek ölçüde teknik bir mahiyet taşıyan bu mekanizma en zararlı parazitlerinden kurtulmuş olacaktır.” (26).

Böylece görülüyor ki komünist ideolojisinin ikinci kesimini ifâdeye kavuşturmuş olan **LENİN**, bütün modern kurtuluş doktrinlerinin iki unsurunu, yani “ratio = akıl” ile insiyaklara dayanan hamleyi ihtiva etmektedir. Baştan aşağı rasyonel esaslara göre teşkilâtlandırılmış olan ekonomik ve sosyal düzen, aynı zamanda her yerde hazır ve nazır bir terör sistemi haline gelmektedir.

Devlet bürokrasisininin lağvını komünist düzeninin ikinci safhasına tâlik eden Leninizm, yeni bürokrasinin “dejenere” olmasını önlemek gayesi ile özel bir organın kurulmasını zarurî görmüştür. Bu organ mensupları “halk namına kontrol” vazifesinde bulunup, henüz tamamen tasfiye edilmemiş olan eski bürokratların ve reaksiyoner hareket tarzlarını önleyeceklerdi. Proleter menşeli ve “ileri görüşlü” üyelerden müteşekkil ve “**RABKRİN**” adını taşıyan bu yeni organ çok geniş yetkilere sahipti. 1920 de ihdas edilen ve Ekim 1921 tarihli komünist parti genel kongresi tarafından tanzim edilen bu kontrol komisyonları, resmî arşivleri tetkik etmek, idarecileri iş başında teftiş etmek ve vatandaşlardan gelen şikâyetleri dinlemek üzere yetkili sayıldıkları gibi yeni iş metodları uygulama otoritesine de haizdirler. (27).

RABKRİN komisyonu ilk defa 1922 de **TROÇKİ**’nin şiddetli hücumlarına maruz kalmıştı. İddiasınca üyeleri başka vazife-

(26) V. I. **LENİN**, op. cit; H. **FİNER**’den naklen, **Government of greater European Powers** Sh. 759-760

(27) Hugh **SETON**, **WATSON**, **From LENİN ot MALENKOV**, Frederick A. Praeger, New York 1955, Sh. 83

lerde başarısızlığa uğramış kimselerdi; murakabe görevi taşıyan bu organ ise münhasıran bir entrika yatağı haline gelmişti. **TROÇKİ** partinin gittikçe artan ölçüde bürokratlaşmasında başlıca mesul olarak **RABKRİN** komisyonunun başkanı **STALİN**'i görüyordu. Ona göre **STALİN** herkesi, yorgun müfritleri, bürokratları, "Kulakları", tefessüh etmiş ihtilâlin bakiyesinde sürünen bütün solucanları etrafına toplamaşını bilmiştir. **TROÇKİ** devlet bürokrasisine karşı âmansız bir nefret beslediği cihetle, o tarihlerde hâla devlet hizmetinde bulunan eski çarlık memurlarının rolünü mübalâğalı bir şekilde tasvir etmişti. (28).

Esasen **LENİN** de **RABKRİN**'e karşı yöneltlen tenkitleri paylaşıyordu. Fakat **LENİN** bu komisyonu islâh etmek üzere kaleme aldığı raporu tamamladıktan az sonra öldü, **STALİN** ise komünist partisinin XII. nci kongresi sırasında **RABKRİN**'i yeniden teşkilâtlandırmak hususunda yapılan teklifleri benimseyerek komisyon ile parti teşkilâtı arasında daha sıkı bir iş birliği kurulmasına taraftar olmuştur.

Böylece **STALİN** bürokrasinin kötülükleri ile mücadele etmekle görevlendirilmiş, dolayısıyla kendisine son derece güvenilir bir makam sağlamağa ve devlet bürokrasisi ile parti bürokrasisinin murakabesini tek bir organının yetki alanı içine çekmeğe muvaffak olmuştu. (29).

LENİN devrinde komünistlerin başlıca hedefi iktidarı tam mânası ile ele geçirmek, **STALİN** devrinde ise nihaî gaye bu iktidarı Rusya dahilinde perçinlemektir. Bu devrede Rus devleti, komünizmin cihan çapındaki emellerinden kısmen vazgeçip, bu ideolojiyi ilk geliştiği memlekette kökleştirmeye çalışmıştır. Bu sebeple komünist hâkimiyeti peşin hükümlere dayanan, tenkit tanımayan bir dogmatizm ve doktriner zihniyeti benimsemiş, devlet bürokrasisi ise hudutsuz bir kuvvet temerküzü ile herşeyi içine alan kollektif bir ekonomik plânlamanın kölesi haline getirilmiştir. Üstelik bu bürokrasi artık proleter sınıfın hizmetinde olmayıp, aksine küçük bir parti klikinin diktatörlüğüne hizmet ediyordu. (30).

Umumiyetle ihtilâller, isabetli bir tarifile, kendi çocuklarını yerler. Komünist ihtilâli bunun başlıca istisnasını teşkil etmek-

(28) Hugh SETON WATSON, op. cit. Sh. 83-84

(29) Hugh SETON — WATSON, op. cit. Sh. 91

(30) Hans MÜHLENFELD, op. cit. Sh. 121-122

tedir. Bu ihtilâli çıkaran liderier, lağvetmeği vadettikleri bürok-rasi ile birlikte yeni iktidarın nüvesini kurmuşlardı. Milovan DJILAS'ın son derece işabetle belirttiği üzere, komünist ihtilâli, diğer ihtilâllerden farklı olarak bütün sınıfları ortadan kaldırmak vâdiyle tahrik edildiği halde, tek ve “yeni bir sınıf” ın mutlak hâkimiyeti ile sona ermiştir. (31).

Zira komünist ihtilâli bütün inkâr ve izahlarına rağmen bir devlet kapitalizmi sistemi yürütmektedir; bu sistemi işten memurlar ise gayri mesul bir devlet idaresinin unsurlarıdır. Şurası bilhassa belirtilmelidir ki, komünist rejimlerde devlet mekanizması sosyal ve mülkiyet münasebetlerini tâyin eden gerçek vasıta değildir. Aksine, bu rejimlerde devlet sadece bu münasebetleri himâye etmeğe yaramaktadır. Realitede komünist partisi ve onun yeni mahsulü olan “siyasî bürokrazi” bütün nizamların ve her bir âmme tasarrufunun arkasında yer almaktadır. (32)

Komünist rejimlerdeki bürokraziyi komünist olmayan memleketlerdeki benzerlerinden ayıran en önenli hususiyet, birincilerin *hesap verme* zorunda olmaları, sonuncuların ise *mutlak bir sorumsuzluk* havası içinde millileştirilen menkul ve gayri menkul mallar üzerinde sonsuz bir faydalanma, kullanma ve tasarruf hakkı kurmalarıdır. Başka bir deyimle “siyasî bürokrazi” olarak adlandırdığımız bu yeni sınıf, millî geliri dağıtmak, ücret ve maaşları tesbit etmek, iktisadî gelişimi plânlamak hususunda tek söz sahibidir. Dolayısıyla bu yeni sınıf nüfuzunu, imtiyazlarını, ideolojisini ve âdetlerini muayyen bir mülkiyet tarzından, yani millet ve toplum namına idare ve tevzi ettikleri kollektif mülkiyet sisteminden almaktadır. (33).

Yeni sınıfın, yani siyasî bürokrazinin gelişimi, endüstrileşme hareketi ile yakından ilgilidir. Nitekim 1927 de Sovyet Rusya komünist partisinin 887.233 üyesine karşı ilk beş yıllık plânın sonunda bu sayı 1.874.488 e çıkmıştır.

Yeni sınıfın faydalanmakta olduğu maddî imtiyazlar, üyelerin hiyerarşik düzendeki durumları nisbetinde psikolojileri ve hayat tarzları üzerinde de önemli değişiklikler yaratmıştır. En konforlu ve güzel sayfiye ve şehir evleri, mobilya ve nadide eşya-

(31) Milovan DJILAS, *The new class*, New York 1957, Frederick A. Praeger, Sh. 35

(32) Milovan DJILAS, *op. cit.* Sh. 35

(33) Milovan DJILAS, *op. cit.* Sh. 44-45

ları ile birlikte yeni sınıfın “seçkin” lerine tahsis edilmeğe başlanmıştır. Devlet bütçeleri, “hediye” ler ve millî ihtiyaçların gerektirmiş olduğu imar ve inşa hareketleri, siyasî ve bürokrasi temsilcileri için tükenmez bir menfaat kaynağı vazifesini görmüştür. (34).

Buhran zamanlarında komünistler tarafından ikide bir tazelenen “bürokratizm” derdine, her defasında geniş çapta bir ademî merkezîyetçilik ve liberasyon hareketi ile çare bulmak istenmektedir. Fakat bu teklifler mülkiyet ve kontrol sisteminde bir reform mânasına gelmeyip sadece devlet bürokrasisinin orta ve alt tabakalarına yeni oligarşiler kurma imkânlarını vermektedir. Zira idarî cihazın illetlerine karşı alınan tedbirleri gerçekleştirme inhisarı gene sadece komünist partisi üyelerine tanınmaktadır. (35).

Nitekim 1957 ilkbaharında had bir dereceye ulaşan ekonomik buhranı gidermek maksadı ile KRUÇEV’in ilân ettiği geniş çaptaki ademî merkezîyetçilik hareketi bu temayülü teyit etmektedir. KRUÇEV geçen yıl verdiği bir demeçte “ekonomik mahiyette kurulmuş olan bürokratik imparatorluk çözülecek, bu vakte kadar Moskovadan idare edilen 200.000 işletme ve 100.000 inşaat yerlerine yeni âmirler tâyin edilecektir” demişti.

KRUÇEV’e göre bundan sonra Sovyet Birliğinin, içinde dağılmış bulunan 25-30 ekonomik halk şuuruları iktisadî liderliği ele alacaklar ve Moskovadan dev ölçülerine varan bakanlıklardan tasfiye edilen bürokratlar adı geçen teşekküllerde vazife alacaklardır. Bu tedbirler bakanlıkların bağımsız hareketlerini önleyeceği gibi daha yüksek bir verim sağlayacaktır, ayrıca iktisadî işlerin sevk-i idaresini tek bir organda, komünist parti merkezine bağlı “plânlama” komisyonunda toplanmasına imkân verecektir. (36).

Gerçekten totaliter rejimlere has toplumsal teşkilâtlanma tarzı - Hanna ARENDH, in keskin tahlillerinin gösterdiği veçhile-iktidarı elinde bulunduran parti tarafından sıkı kontrole tâbi bir seri teşkilâttan ibarettir. Bunların vazifesi kütle ile münferit vatandaşları, devlet ve ekonomiyi, kültürel müesseselerle emniyet organlarını partiden gelen politik direktiflere göre yetiştir-

(34) Milovan DJILAS, op. cit. Sh. 57

(35) Milovan DJILAS, op. cit Sh. 63

(36) Der Spiegel dergisi, 15.4.1957, Sh. 34

mek, kontrol ve sevki idare etmektir. Bütün bu teşkilât yığınları ortasında yer alan totaliter parti içten ve dıştan kontrol edilmesi imkânsız bir hâkimiyet yapısı teşkil etmektedir.

Totaliter rejimlerde *devletle aynîyet* hali arzeden *siyasî parti* hiyerarşik bir bünye taşımaktadır. Parti liderleri, karizmatik bir önderlik şahsiyetine sahip oldukları iddiası ile otokratik bir hâkimiyet kurmakta ve kendilerini küçük bir seçkinler tabakası ile kuşatmaktadırlar. LENİN'in tâbiri ile bunlara tâbi karmaşık bir «havale kayışları», yani kütle teşkilâtları, sendikalar, gençlik, spor ve kadınlar teşekkülleri nazi rejiminde olduğu kadar komünist sisteminde de partinin siyasî iradesinin hukuk içi ve dışı alanlarda gerçekleşmesini sağlamaktadır. (37).

Bu kuruluş tarzı Sovyetler iBrliğinde olduğu kadar Demirperdenin gerisinde bulunan diğer bütün komünist memleketlerinde hafif farklarla eşine rastlanılabilen bürokrasi çeşitlerini izah etmektedir. Buralarda bütün sevki idare ve önderliği elinde bulunduran «siyasî bürokrasi»den gayri gayet geniş bir *iktisadî* ve *sinaî* bürokrasiye, bir plânlama ve kabarık bir *idare* bürokrasisine rastlamak mümkündür. Sovyet Rusya'da 1932 yılından beri uygulanan memleket içi pasaport taşıma mükellefiyeti, vatandaşın seyahat hürriyetini kısıtıldığı gibi sadece yer değiştirme konusunda tatbik edilen bürokratik tedbirleri aydınlatan en açık bir örnektir. (38).

Komünist veya diğer totaliter rejimlerin başlıca özelliği olan devlet = parti aynîyetini Doğu Almanya misali üzerinde etraflı bir şekilde incelemiş olan Berlin üniversitesi Siyasî İlimler enstitüsü mensuplarından Joachim SCHULTZ, «Tek parti sisteminde ajan» adlı eserinde bu dallı budaklı bürokrasileşme vetiresini en ince teferruatına kadar tasvir etmiş bulunmaktadır.

Bu aynîyet kendini herşeyden önce «*Paralel makamlar*» sisteminde göstermektedir. Doğu Almanya'daki SED (Alman Sosyalist Birlik) partisi, devletin idarî cihazı, ekonomik yapısı ve çeşitli kütle teşkilâtlarının hepsine teker teker tekabül eden birer parti organı kurmuş bulunmaktadır. Bu paralel sevki idare kendini bilhassa büyük âmmeye iktisadî teşekküllerinde göstermektedir. Bu müesseselerde çalışanlar talimatlarını sadece işlet-

(37) Otto STAMMER, Gesellschaft und Politik in Handbuch der Soziologie Sh. 583

(38) H. JAEGER, op. cit Sh. 67-69

me müdürlüğünden değil, aynı zamanda işletme içindeki parti kolu ve gençlik şubesinden de almaktadırlar. (30) Buna benzer bir durum idarî cihazda da müşahade olunabilir.

Başka bir deyimle her iki hiyerarşik düzenin zirveleri, yani tek parti ile devletin en üst idarî makamları aynıdır. Onlar, birbirinden tefrik edilemeyecek şekilde kaynaştırılmış bulunmaktadır. Bu sebeple aynı şahıslar bir taraftan başkan veya müsteşarlık vazifesini, diğer taraftan parti genel merkez üyeliği görevini ifa etmektedirler. M. SCELLE bu durumu «*görev bakımından çifte makamlar*» (dédoublement fonctionnel) tâbiri ile ifade etmektedir. (40).

Partinin direktif verme fiili daha plânlama safhasında başlamaktadır. Parti sekreterliği bütün parti ve devlet organlarıncaya alınacak tedbir, karar, kanun tasarısı ve talimatların uygun düşmesi gereken «parti politikasının ana hatlarını» peşinen tesbit etmektedir. Böylece genel sekreterlik, parti, hükûmet ve kütle teşkilâtlarının ahenkli koordinasyonunu sağlamaktadır. (41).

Bütün önemli siyasî ekonomik ve kültürel meselelerde SED genel sekreterliği, Doğu Almanya Politbürosu ile birlikte nihai karar mercii haline gelince, hükûmet tarafından hazırlanan kanun ve nizamnamelerle parti kararlarının neden eşit ağırlıkta bağlayıcı hükümlerin olduğu kolayca anlaşılmaktadır. Zira bu kararlar normatif bir değer taşıyıp taşımadıklarına göre değerlendirilmemektedir. Böylece meselâ parti tarafından tasvip edilen Beş Yıllık plânın senelik kesimi, devlet plânlama merkezi ve ilgili bakanlıkların işbirliği ile «kanun» adı altında yayınlamakta ve şümulleri içine giren bütün şahıs, işletme ve teşekküller için hukuken bağlayıcı bir karakter taşımaktadır. (42).

Tek partinin âmme hayatının her sahasında girişmekte olduğu dev ölçüsündeki müdahalesi, pek tabii, parti teşkilâtının görülmemiş ölçüde bürokrasileşmesini intaç etmektedir. Komünist idarecileri ise güttükleri ihtilâlcî politikanın dinamik hüviyetinin kaybolmaması için devamlı surette partinin günlük iş-

(39) Jocachim SCHULTZ, *Der Funktionär in der Einheitspartei*, Schriften des Instituts für Politische Wissenschaft, Bd. 8, Räng Verlag 1956, Sh. 156-157

(40) Georges LANGROD, *Le rôle du parti unique dans l'Etat Sovietique*, *Revue Politique et Parlementaire*, 1951 No. 607, Sh. 47

(41) Joachim SCHULTZ, *op. cit.* Sh. 179

(42) Joachim SCHULTZ, *op. cit.* Sh. 180-181

lerinin mihanikileşip, otomatlaşmaması için mücadele etmektedirler. Fakat başta aşırı bir merkezîyetçiliğin sebep olduğu bürokratizm illetleri, bütün tedbirlere rağmen giderilememekte ve zaman zaman komünist basınında dahi acı şikâyetler şeklinde ortaya çıkmaktadır. (43). Nitekim 1952 de Doğu Almanya'daki parti genel merkezi, devlet ajanlarını «sorumluluktan kaçınma, disiplin eksikliği parti politikasına karşı körlük, le itham etmişti.

Komünist personel politikası «meslek memurluk» prensibi ile «kıdem» esasına göre terfi esaslarını tanımamaktadır. Bu sistemde yapılan terfiler sadece «müstakbel kadroların gelişim tahmin» lerine göre yapılmaktadır. Bu tahminler ilerde halli gereken meselenin gerçekleştirilmesi için hangi kalite ve miktarda memura ihtiyaç görüldüğünü peşinen tesbit etmektedir. (44)

Bundan başka SED parti teşkilâtı daha 1947 yılından itibaren hususî bir personel dairesi kurmuştu. Bu dairenin vazifesi bütün idarî cihaz, mahallî idareler, ekonomi ve endüstride mevcut kadroların partinin tasvibini kazanmış kimselerle doldurmaktır. Partinin personel dairesi ayrıca bir istihbarat servisine de sahiptir. Bu servis «arama ve ihtar liste» lerine partiye bağlılıkları şüpheli olan şahısları geçirmekte ve bunların sür'atle tasfiyesine ön ayak olmaktadır. (45)

Komünist rejimde memur teminatı olmadığı gibi idarî tasarruflara karşı kazaî bir itiraz yolu veya yanlış bir kararın iptali de mevzuu bahis değildir. Esasen devlet hizmetinde bulunanlar tâyin edilmeyip, mukavele ile bağlanmaktadır. Bu sebeple bunlara «ajan» adını vermek daha doğru olur.

Bütün bu tedbirler komünist rejimlerde geniş ölçüde bir *memurluklar terakkümüne* (cumulation) yol açmaktadır. Bunun başlıca sebebi politik bakımdan güvenilir ajanların eksikliğidir. Böylece Doğu Almanya'da olduğu gibi diğer komünist memleketlerde bir oturmaandan diğerine koşturan, her işi ancak yarım yamalak başarabilen, işin yükü altında bulunan «mülti ajan» tipi ile karşılaşmaktayız. (46).

(43) Joachim SCHULTZ, op. cit. Sh. 203

(44) Joachim SCHULTZ, op. cit. Sh. 235-236

(45) Joachim SCHULTZ, op. cit. Sh. 220-221

(46) Joachim SCHULTZ, op. cit. Sh. 257

Tek parti sisteminde cereyan eden bu bürokrasileşme vetiresi böylece «emek sahibi halk» ve «işçi sınıfı» üzerinde bir otorite sağlayacağı yerde sadece devletle ayniyet hali arzeden parti teşkilâtının bürokratik mekanizması üzerinde bir tasarruf imkânı temin ve liderler tabakasını kütleden tecrit etmektedir. (47)

Bu gelişimin zarurî neticesi komünist önderlerin de gözünden kaçmadığı için «bürokratizm» e karşı devre devre açılan âmansız mücadele yavaşlamamaktadır. Onlar bu mücadeleyi başarılı bir şekilde sona erdirdikleri takdirde, tekrar kütlelerin güvenini kazanabileceklerini ummaktadırlar. STALİN daha 1927 yılında Sovyet ajanların yanlış hareket tarzlarını şu cümlelerle tasvir etmişti: «Ajanları önce bir pas tabakası kaplar, sonra tozdan boz rengine dönerler, daha sonra üstleri küf ile örtülür ve böylece hakkî tefessüh yolunu tutmuş bulunuyorlar. Bu teşhis aynı zamanda Sovyet İdarecilerinin «davaların dokuzunda onunun hal çaresini neden ajanların antibürokratik bir davranış tarzı ile yeni bir kadro politikasından beklediklerini» açıklamamaktadır. (48).

Fakat herhangi bir illetin giderilmesi, herşeyden önce doğru bir tedavi tarzına bağlıdır. Tek parti rejimini benimseyen sistemlerde sevki idare görevleri sorumlu organlar yerine parti sekreterliklerinde kaldıkça politik faaliyetlerin tesir olanı objektif ölçüleri aşp bütün hâkimiyet sistemine yayıldıkça ve meslekî ihtisas bilgilerinin tatbiki parti mekanizmasının kontrolüne tâbi tutuldukça bürokrasileşme vetiresinin durmadan gelişip uçsuz bucaksız bir bürokratizme müncer olması önlenilmez bir neticedir.

Totaliter hâkimiyet ve toplum plânlamanın başlıca gayesi, eski cemiyet düzeninin dağıtılması ve bütün serbest sosyal birlik ve derneklerin feshidir. Bunun yerine totaliter rejimlerle peykleri insanları mesken ve iş yerlerinde, spor ve serbest zamanlarında, «teşkilâtlanma» yolu ile devamlı bir sosyal baskıya tâbi tutmaktadır. İçtimâî hayatın en gizli köşesine kadar nüfuz eden bu bürokratik yapılar, tek partiye çifte vazifeler yüklemektedir: Bir yandan kütüklerin muhayyelesini sözü eçen çeşitli teşkilâtlara ait müstakbel plânlarla canlı tutmak, öte yan-

(47) Joachim SCHULTZ, op. cit. Sh. 276

(48) Joachim SCHULTZ, op. cit. Sh. 209

lan çeşitli bürokrasilerin hiyerarşik düzenini zengin buluşlarla dolu propagandalar yardımı ile devamlı bir tahrik ve mücazele havası içinde bulundurmaktadır. Bolşevik idare bu maksadın gerçekleşmesi için bilhassa «parti şerefi», «aktivist ahâk» nevinden rasyonel ve kollektivist mahiyette mefhumlardan faydalanmaktadır. (49).

Bütün totaliter sistemler gibi komünist rejimi de memurların *devlet* yerine iktidarda bulunan *hükûmete* hizmet etmelerini şart koşturmaktadır. Başka bir deyimle ajan tek partiye karşı ömür boyunca süren bir sadakat taahhüdüne girmiş durumdadır. Buna rağmen rejimin bu sadık hizmetkârları her an siyasi liderler tarafından kurban edilmek tehlikesine maruzdurlar. Dünyanın hiçbir yerinde âmmé ajanları Sovyetler Birliğinde olduğu kadar sık sık aptal ve beceriksiz, halka yabancı ithamlarına maruz bırakılmamaktadırlar. Yine dünyanın hiç bir yerinde âmmé ajanları Sovyetler Birliği ve peyk nemleketlerinde olduğu kadar sosyal ve hukukî statüler bakımından emniyetsiz bir durumda değildirler. (50).

Böylece görülüyor ki kırk yıllık Bolşevik Marksist tecrübe başlangıçtaki iddialarından külliye vazgeçip, bütün cemiyet hayatı üzerinde mutlakiyetçi bir hâkimiyet talebi icra eden bir ajanlar bürokrasisini müncer olmuştur. Başka bir deyimle devlet bürokrasisini *lâğvetme* kararı ile iş başına geçen Rus bolşevizmi, onu her türlü tasavvuru aşan şekilde taksif ederek *çoğaltmıştır*. Bu rejim bürokraside, nihai neticesi bürokratik sistemin lâğvı olan totaliter mahiyette siyasi bir programın gerçekleştirilmesi için faydalanmıştır. Bugüne kadar müşahade olunan tatbikat ise bütün sayretlerin sadece eşsiz bir «*süper bürokrasi*» nin kurulmasına yaradığını göstermektedir. (51)

Neticede denilebilir ki gerek demokratik idealleri daha süatli ve kısa vâdeli yollardan gerçekleştirmek amacı ile devlet bürokrasisine, dolayısıyla meslek memurluğuna karşı cephe alan Birleşik Amerika'nın XIX. cu yüzyıl politikacıları, gerekse devleti sadece istismar edici bir tazyik âlet olarak mütalea eden, dolayısıyla idarî cihazı harekete getiren devlet bürokrasisini lâğv

49) Otto STAMMER, op. cit. Sh. 581

50) Fritz Morstein MARX, op. cit. Sh. 163-165

51) E. KERN, op. cit. Sh. 700

etmek isteyen marksist bolşevikler, ayrı ayrı yollardan hareket etmekle beraber, idarî mekanizmanın işleyişini siyasî partilere tevdi temtedirler. Bu zarurî gelişim ise hukuk devletinin başlıca temellerdden sayılan vatandaşların kanun önündeki eşitlik esasını kökünden sarstığı cihetle, dejenere bir hüviyetle bürünme zorundadır.

Ayrı ayrı kıta ve siyasî rejimler çerçevesinde akamete uğramış olan bu teşebbüs, bir kere daha âmmeye hayatının aksaksız işleyişinde meslek memurluğunun müstesna mevki ve lüzumunu teyit etmektedir.

E K

MİLLETLERARASI BÜROKRASI

XIX. cu yüzyılın ikinci yarısından itibaren duyulmağa başlayan milletlerarası işbirliği arzusu, önceleri sınırları belli bazı konularda kurulan milletlerarası teşekküllerin faaliyet ile ortaya çıkmıştır. Bu teşekküller daha çok posta, demiryolları, dış ticaret, ölçü ve âyarlar, fikrî haklar, sağlık vesair konularda çeşitli teknik hizmetleri koordine etmek gayesi ile meydana getirilmişlerdi. Kütle haberleşme vasıtalarının gelişimi ile birlikte çeşitli alanlardaki millî birlik ve teşekküller dğer memleketlerdeki benzerleri ile temas kurmağa çalışmışlar, çoğu bu yolda millî hükûmetlerinin malî yardımından da faydalanmışlardır. En eski milletlerarası teşekküllere birkaç örnek olmak üzere şunları sıralayabiliriz:

<i>Ünvan</i>	<i>Kuruluş tarihi</i>
Milletlerarası Kızıl haç	1863
Mukayeseli Hukuk Cemiyeti	1869
Milletlerarası Posta Birliği	1874
Milletlerarası Ölçü ve Âyarlar Bürosu	1875
Milletlerarası Edebiyat ve Sanat Birliği	1878
Sınaî Mülkiyeti Koruma Birliği	1883
Edebî ve Sanat Eserlerini Koruma Birliği	1886

Bu teşekküllerin çoğu 1880 tarihinden itibaren muntazam fasıllarla kongreler tertiplemeğe, bazıları ise daimî bir büro teşkilâtı bulundurmağa başlamışlardır.

Ancak bu ilk teşebbüslere henüz milletlerarası bir bürokrasinin nüvesi gözü ile bakılamıyacağı aşîkârdır. Birinci dünya harbinin sona ermesi ile birlikte daha şümüllü ve kudretli bir

milletlerarası teşekküle karşı duyulan ihtiyaç, 1919 da geniş sayıda memleketleri içine alan «Milletler Cemiyet» nin kurulmasını dâvet etmiştir.

Bu teşekkülün antlaşmalar ve zecrî tedbirler yolu ile harbe son verme tarzındaki siyasî faaliyeti, bilindiği veçhile, mutlâk bir iflâsa sürkülenmişti. Buna karşılık ekonomik, sosyal ve sağlık sahasındaki yardımcı teşekküllerin başarıları daha mütevazî olmakla beraber, daha süratli olmuştur. Bunlardan billhassa 1919 da Cenevre'de kurulan (Milletlerarası Çalışma Teşkilâtı) bağımsız ve kudretli bir milletlerarası teşekkül haline inkılâp etmiştir.

İkinci dünya harbinin yarattığı sayısız yara ve problemlerin halli silâhlı çarpışmalar sona erer ermez yeniden takviye edilmiş bir milletlerarası teşekküle karşı duyulan arzuyu alevlendirmiştir. Milletler Cemiyetinin muvaffakiyetsizlikleri, Birleşik Amerika ile Sovyetler Birliği'nin bu teşkilâta karşı izhar ettikleri antipati, eski teşkilâtının lâğvı ve yepyeni bir milletlerarası teşekkülün meydana getirilmesine yol açmıştır.

Bu mülâhazalarla 1945 de San Fransisko'da kurulan ve genel merkezi New York'ta bulunan «Birleşmiş Milletler» teşkilâtı halen en geniş personel ve faaliyet sahasına sahip milletlerarası organdır. Milletler Cemiyetinin memurlarının sayısı 707 i aşmadığı halde, Birleşmiş Milletlerin idarî teşkilâtında 10.000 den fazla memur çalışmaktadır. Bunlardan 4.000 i doğrudan doğruya genel merkez karargâhında vazifeli bulunmaktadır. Milletler Cemiyetinin idarî bütçesi 1930-1935 devresinde yılda 4.000.000 doları geçmediği halde, Birleşmiş Milletler 1950 de 45.000.000 dolarlık bütçesinden 27.796.000 doları sadece idarî personeli için harcamıştır. (1).

Aynı tarihte Birleşmiş Milletlere bağlı olarak kurulan çeşitli milletlerarası ihtisas teşekkülleri, bugün eskisinden daha mütekâsif bir faaliyet göstermektedirler. Başlıcaları öğretim, ilim ve kültürel meselelerle iştigal eden UNESCO, gıda ve tarım konusunda çalışan FAO, çocuk sağlığı ile uğraşan UNICEF, az gelişmiş memleketlere teknik yardımda bulunan TAB, keza

(1) Georges LANGROD, Les problèmes fondamentaux de la fonction publique internationale *Revue Internationale des Sciences Administratives*, No. 1, 1953, ayrı bası, Sh. 15

az gelişmiş memleketlerin kalkınmaları için istikrazda bulunan Milletlerarası banka BİRO, mülteciler komiserliği OİR, vesaire-dir.

1955 yılında 92 milletlerarası resmî teşekkül faaliyet gösteriyordu, bunlardan 36 sı evrensel, geri kalan 56 sı bölge karakterini haizdi. Bunların arasında devletlerarası ihtilâfları halle yetkili La Haye Milletlerarası Adalet Divanı ağır basan organlar olduğu kadar ağaçları koruma birliği neviden sadece teknik kolunan «Avrupa Müşterek Pazarı» gibi «supra national» teşekkül-dan bir kısmı sadece kapitalist, diğerleri ise münhasıran komünist memleketlerde faaliyet göstermektedirler.

Bu listeye 1957 yılının başından itibaren Avrupa Çelik Kö-mür Birliğinin yerine daha geniş yetkilerle faaliyete geçmiş bu-lunan «Avrupa Müştere Pazarı» fibi «supra national» teşekkül-leri de eklemek gerekir.

Diğer taraftan 1955 yılında 252 gayri resmî milletlerarası te-şekkül, Birleşmiş Milletler ve ona bağlı ihtisas teşekkülleri ile iş birliği yapmışlardı. Ancak dünyada faaliyet gösteren milletler-arası teşekküllerin sayısı çok daha fazladır. 1955 de Birleşmiş Milletlerle doğrudan doğruya veya dolayısıyla işbirliği yapma-yan ve siyaset, din, sendikacılık, sanat, spor, ilim, teknik, sosyal yardım, vesaire alanlarda faaliyet gösteren teşekküllerin sayısı 1.700 ü aşmıştır. Bunlardan 40 ının 719.000.000 üyesi vardır. Teş-kilâttan teşkilâta göre değişen hayatiyet dereceleri, kendini umu-miyetle milletlerarası kongreler, aylık bültenler ve daimî bir sek-reterlik, yani bürokratik bir nüve yolu ile göstermektedir. (2).

Kuş bakışı ile çizdiğimiz bu tablodan anlaşıldığına göre me-safe bakımından yarım yüzyıldan beri gittikçe küçülen küremiz, beliren milletlerarası işbirliği lüzumunu, sayıları durmadan ka-baran bürokratik yapılar eklemek suretiyle gidermeğe çalışmak-tadır. Bu temayülü kuvvetlendiren diğer bir âmıl Asya ve Afri-ka'da yeni uyanmağa başlayan memleketlerin endüstrileşmesi, dolayısıyla milletlerarası alanda daha hızlı bir şekilde seslerini duyurmalarıdır. (3).

(2) Alfred SAUVY, op. cit. Sh. 100-101

(3) Ayrıca bakınız: Vakur VERSAN, Milletlerarası âmme hizmetleri fik-rinin doğuşu, İstanbul Hukuk Fakültesi mecmuası Cilt: XXII, Sayı: 1-4, 1957, Sh. 74-87

Sayıları devamlı surette artan milletlerarası teşekküller, önümüze başta personel olmak üzere bir seri henüz halledilmemiş önemli problemler sermektedirler. Bunların başında bir yandan *devletler hukuku* ve *milletlerarası münasebetler*, öte yandan *idarî ilimler* ve *idare hukuku* arasındaki bağ gelmektedir.

Milletlerarası personel meseleleri ancak sözü geçen bu iki disiplinin sıkı bir işbirliği sayesinde halledilebilir. Bu mesele bir kere daha komşu bilim dalları arasındaki bölmelerin fazla kapalı olmaması gerektiğini teyit etmektedir. Eskiden devletler hukukuna hâkim olan siyasî görüş, mahiyet itibariyle kuvvetli bir idarî, hattâ teknik karakter taşıyan problemi uzun boylu araştırmaya mani bir sebeptir. Diğer yandan milletlerarası personel meselesi sadece hukuk açısından incelenmez, çünkü bu problem psikolojik, sosyal, ahlâkî ve felsefî bir çok faktörlerle ilgilidir. Bu itibarla sözü geçen problemin iş bölüm esaslarına uygun şekilde tahlil suretiyle unsurlara ayrılması ve sosyal ilimlerin bütününe yardımı ile çözülmesi lâzımdır.

Milletlerarası teşekküller konusunda girilen incelemeler gözden geçirilince, milletlerarası personel probleminin merkezi bir yer işgal ettiği görülmektedir. Bu netice son derece tabiidir, çünkü hiçbir müessese beşerî unsur faktörünü mütalea etmesizin işletilemez; idare teknik, hiyerarşi, metot, vesaire ile ilgili problemler bütün önemlerine rağmen ikinci plânda kalmağa namzettirler. Fert aslâ teşkilâtın bir “âleti” derecesine indirilemez.

Bu düşünce tarzı sanıldığı kadar yeni değildir. Avusturyalı bilginlerden Lorenz Von STEIN henüz 1866 da bu gelişimi âdetâ bir kehanet şeklinde şöyle tasvir etmişti: “Devletler hukuku bir gün sadece devletlerin karşılıklı hukukî durumlarını tespitle yetinmeyip, müşterek bir milletlerarası hayatın hukukî şekillerini tesbite kalktığı, başka bir deyimle milletlerarası idare hukukuna doğru giden yolu bulduğu takdirde, âmme hukuku grubuna dahil disiplinlerin en yüksek zirvesine ulaşmış olacaktır.” (4). Görülüyor ki von STEIN hemen hemen bir yüzyıl önce milletlerarası plânda idarî teşekküllere has genel kaideler vazedebilmek için beşerî unsura büyük önem verilmesi gerektiğini idrâk etmiştir. Bu itibarla milletlerarası meseleleri Donald STONE'un

(4) Lorenz von STEIN, *Die Lehre von der inneren Verwaltungslehre*, II. cilt, Stuttgart 1866, Sh. 98

işaret ettiği veçhile, başta ilmî işbölümü prensipleri ile beşerî münasebetler görüşü olmak üzere çok taraflı bir ilmî süzgeçten geçirip ahenkli bir senteze kavuşturulmalıdır. (5).

Milleterarası anlaşmalar yolu ile tâyin edilen müşterek gayeleri gerçekleştirmek üzere bugün çeşitli alanlarda faaliyette bulunan milletlerarası bürokrasi mensupları, kendilerine has bir takım özellikler taşımaktadırlar. Bu esasları kısaca sıralamakta fayda vardır.

a — Münferit bir devlete hizmet etmeme esası

Milletlerarası bürokrasi mensupları, 1919 dan önceki devrin aksine olarak hiçbir suretle münferit bir devlete hizmet etmemek taahhüdünde bulunma zorundadırlar. Milletlerarası iş birliğinin evriminde kabul edilen önemli bir prensip, milletlerarası personelin mensup oldukları kendi devletleri dahil, ilgili teşekkülün üye devletlerine karşı mutlak bir bağımsızlık taşımalarıdır. Birleşmiş Milletler anayasasının yüzüncü maddesinde de ısrarla belirtilmiş olan bu esas, doktrinde ittifakla kabul edilmekle beraber, tatbikatta hayli güçlüklerle yol açmaktadır.

Bu güçlükler kendini bilhassa şu noktada göstermektedir: Millî bir idarecide aranılan vasıfların başında siyasî ve sosyal kanaatlerini hesaba katmaksızın düşünebilme ve hareket edebilme kabiliyeti gelmektedir. Milletlerarası bir idarecide ise aranılan şart daha ağırdır. Kendisi icabında millî menfaatlerle temayülleri hesaba katmaksızın hareket etme zorundadır. (6)

Bununla beraber bu prensibin kuvvetlendirilmesi, bilhassa istikbalde milletlerarası personelin statüsünü tâyinde ve milletlerarası “*karyer*” in perçinlenmesinde başta gelen bir rol oynayacaktır.

Milletlerarası teşekküllerde hiyerarşik âmire karşı gösterilecek hizmet sadakatı sadece millî menfaat ve temayüller alanında değil, ideolojik görüşler bakımından da alışılmamış ihtilâflı durumlar yaratmaktadır. Bu durumu aydınlatan en açık örnek olaylardan biri, son zamanlarda Birleşmiş Milletler teşkilâtında hayli gürültü uyandırmış olan BANG — JENSEN meselesidir.

(5) Donald C. STONE, «An application of scientific management principles to international administration American Political Science Review, 1948, Sh. 915-17

(6) Egon F. RANSHOFEN WERTHEIMER, The International Secretariat, Carnegie Endowment for International Peace, New York 1945, Sh. 7-10

b — Liyakat sisteminin aksaklıkları

En ehliyetli elemanları cezbetmek gayesini güden dinamik ve sağlam bir bürokrasi, prensip itibariyle liyakat sistemini tatbiki çalışır. Milletlerarası personel alanında bu sistemin aksamasını mucip olan bazı sebepler mevcuttur. Birleşmiş Milletler anayasasının 101 inci maddesi mümkün olduğu kadar muhtelif milletlerin mütenasip bir ölçüde temsilini sağlayacak geniş bir coğrafi temele dayanan bir personel istihdamı sisteminin uygulanmasına âmirdir. Coğrafi mülâhazalara dayanan bu kontenjan sistemi, sadece personelin istihdam şeklinde değil, aynı zamanda bütün meslekî gelişimi ve bilhassa terfî konularında önemli bir rol oynamaktadır.

Enternasyonal idare cihazında üye devletleri arasında makul bir muvazene kurmak emeliyle kabul edilmiş olan bu kaide, fiiliyatta son derece mahzurlu neticelere yol açmıştır. Kontenjan usulü idarî disiplini gevşettiği gibi teknik ve psikolojik huzursuzluklar doğurmuş, dolayısıyla siyasî nüfuzları ağır basan devletler lehine bir nevi “*ganimet sistemi*” yaratmıştır. (8).

Bundan başka milletlerarası teşekküllerde çalışacak memurlarda aranan vasıflar bakımından ihtisas bilgisi kadar dil bilgisi de önemli bir rol oynadığı cihetle, liyakat sisteminin tatbiki esaslı güçlüklerle karşılaşmaktadır.

c — “Karyer” mefhumu ve milletlerarası idarî kaza

Milletlerarası bürokrasi mensuplarını yakından ilgilendiren diğer bir mesele, bu alanda “*karyer*” mefhumunun ne dereceye kadar yerleşmiş, dolayısıyla meslekî emniyetin hangi ölçüde kökleşmiş olduğudur.

Avrupa Kömür Çelik Birliğinin idarî mahkemesi (CECA), memurluk mesleğinin kıstası olarak şu hususları tesbit etmiştir: “*Karyer*” in varlığı, 1 Bir kadronun lağvının memurun işten çıkarılmasını intaç etmemesini; 2 Memurun aynı derece ve kadro olmak şartı ile teşkilâtta boşalan diğer bir makama geçmesi hususunda kendisine mutlak bir öncelik sağlamasını gerekmektedir.” (9).

(7) Neue Züricher Zeitung, 17-1-1958; 25-1-1958

(8) H. WALTER, Obstacles to the establishment and maintenance of merit system of Public Personnel Administration, Un Seminar of Public Personnel Managament New York 1953

(9) Apport de l'arret KERGALL à la notion de carrière, CECA, Ficheir 26, Annales de la Faculté de Droit d'Istanbul, No. 7 1957

Buna göre meslek memurluğu müesses bir hiyerarşi düzeninde, daimî bir kadro işgal eden şahsa devamlı bir yükselme imkânı temin eden sistemdir. Böyle bir sistem millî bir camia çerçevesinde güvenilir bir memurlar topluluğu yarattığı halde, milletlerarası alanda farklı neticeler doğurmakta ve her zaman için gerçekleştirilme şansına malik bulunmamaktadır. Zira bilhassa üst kademeli memurların işgal ettikleri makamların devamlı olarak bir devlet temsilcisinin uhdesinde kalması, milletlerarası eşit temsil esasına aykırı düşeceğine göre, hizmet sürelerinin belli veya belirsiz bir müddetle takyit edilmesi bir zaruret haline gelmektedir. Bundan başka ihtisas sahalarında ilmî araştırmalar yapan bir çok milletlerarası teşekkül aradıkları yüksek vasıflı eksperleri, -mensup oldukları memleketlerde ifâ ettikleri önemli vazifeler sebebiyle- ancak mahdud bir müddetle istihdam edebilmektedirler.

Bununla beraber milletlerarası münasebetlerin bilhassa ekonomik, sosyal ve kültürel alanlarda gün geçtikçe daha sıkılaştıran bir ağ manzarası arz etmesi, milletlerarası bürokrasinin gelişim seyrini köklü bir meslekî anlayış fikrine doğru götürmektedir.

Nitekim Avrupa konseyinin personel meseleleri ile meşgul olan özel komisyonu, Avrupa camiasının âmmе hizmetlerini ifâ eden personele has bir statü tasarısı hazırlamıştır. Bu tasarıya göre Avrupa ölçüsündeki bürokrasi mensuplarına bir milletlerarası teşekkülünden diğerine geçme imkânları tanınacak ayrıca bu personel çeşitli sosyal sigortalar yolu ile korunacak ve öze! bir idarî kazadan faydalanacaktır. (10)

Fakat milletlerarası personele asıl meslek memurluğu teminatını kazandıran husus, halen ayrı ayrı sahalarda faaliyet gösteren üç milletlerarası idarî mahkemenin varlığıdır. Bunlar sıra ile Birleşmiş Milletlere (T.A.N.U), Avrupa Kömür Çelik birliğine (C.E.C.A.) ve Milletlerarası Çayşma teşkilâtına (T.A.O.İ.T.) bağlı bulunan münferit idarî mahkemelerdir. Son zikredilen idarî mahkemenin statüsünde 1946 yılında yapılan önemli değişiklikler ayrıca, milletlerarası bir temyiz merciinin ihdasını derpiş etmiştir.

(10) *Nouvelles du Conseil de l'Europe*, Recommendation 155, Şubat 1953, No. 2 Sh. 10-11

Bunun neticesinde Milletlerarası Çalışma teşkilâtına bağlı idarî mahkemenin bünyesi aşağıdaki üç önemli hususun ilâvesi ile yeni bir şekle sokulmuştur: a Mahkemenin yetki alanı sadece çalışma teşkilâtının memurlarına değil, aynı zamanda teşkilâtın mukavele ile bağlanmış olan âkit taraflara da teşmil edilmektedir.

b — Dâvacının para depozitosu yatırma şartı kalkmıştır.

b — Nihayet 12 nci maddede yapılan değişikliklerle La Haye Adalet Divanı temyiz mercii olarak kabul edilmiştir.

Çeşitli altı milletlerarası teşekkül hesabına çalışan bu idarî mahkeme böylece bir yandan kendisine bağlı personelin durumunu emniyete kavuştururken, öte yandan Birleşmiş Milletlerdeki benzer müessese ile birlikte dinamik bir şekilde milletlerarası bir idare hukukunun tekâmülüne hizmet etmektedir. (11).

2 — Milletlerarası teşekküllerin çalışma tekniği

Milletlerarası bürokrasinin çalışma tarzını ağırlaştıran sebeplerin başında bütün yazılı evrak ve sözlü tartışmaların kabul edilmiş olan resmî dillere tercüme zarureti gelmektedir. Birleşmiş Milletler genel sekreterliğinin 1949 tarihli yıllık raporunda yalnız Birleşmiş Milletler karagâhında on iki ay zarfında 180.000 sayfalık tercüme yapıldığı, ayrıca 520.000 cildî dolduran 260 milyon sayfanın basılmış olduğu bildirilmektedir. Bu çalışma tekniğinin güçlüğüne göz önüne getirmek için Birleşmiş Milletlerde söylenen en mütevazî ve önemsiz bir nutkun 127 teknisyen seferber ettiğini hatırlatmak kâfidir. (12).

İşte bu kısa izahat Birleşmiş Milletlerin neden muazzam bir kâğıt makinası manzarası arz ettiğini kısmen açıklamaktadır. Milletlerarası teşekküllerde kabul edilen resmî lisanların sayısı ve irticalî tercümelerin gerektirmiş olduğu yüksek vasıflı tercümanlara ihtiyaç, yazılı muhaberatın yanı başında çalışma tekniğini ağırlaştıran başlıca saiktir.

(11) Francis WOLF, Le tribunal administratif de l'organisation internationale du travail, *Revue générale de Droit Internationale Public* 1954, No. 1. Sh. 278 - 314

(12) Bunlardan 2 teknisyen söyleyiş ses şeridine almakta, 15 radyo eksper metni sesli olarak yayınlamakta, 45 kişi stenogram tutmakta, 13 kişi protokolu hazırlamak ve içlerinde bir Çinli kaligraf olmak üzere 47 kişi sözlerin nihai şeklini tanzim etmektedir. Georges LANG-ROD, op. cit. Sh. 17

Bundan başka muhtelif memleketlerin eşit temsil esasının ön plânda geldiği milletlerarası müesseselerde diğer bürokratik teşekküllere nisbetle komisyon çalışmalarına da daha fazla önem verilmektedir.

Bu komisyonlara hâkim olan atmosfer umumiyetle millî komisyonlardan biraz farklıdır. Bunun da sebeplerinin başında konuşmaların çeşitli dillerde yapılması gelmektedir. Bundan başka ikinci veya üçüncü bir şahsın yardımı ile tercüme edilen demeçler belagatlı, uzun cümlelere yer bıramamaktadır. Bu bakımdan milletlerarası küçük toplumlardaki konuşma sanatı kendine has özellikler taşımaktadır. Meseleler müşahhas gerçeklere dayanmak suretiyle özlü takdim edilmelidir. Şekil bakımından ise cümlelerin kolaylıkla tercüme edilebilecek kadar kısa ve kurulu olması şayanı tercihtir. (13).

Bu hususlara riayet esas itibariyle günlük hayatla direkt bir temasa sahip olmaksızın, tâbiri caizse buudu mücerretde çalışan her teşekkül için büsbütün önemlidir. Bu sebeptendir ki özel sektörde veya âmme sektöründe bulunan her bürokrasi gibi milletlerarası bürokrasi de azamî derecede bürokratizm illetine tutulmaktan kaçınmaktadır. Herhangi bir milletlerarası iş birliğinin başarısı herşeyden evvel sağlam bir bürokratik cihaza bağlı olduğu düşünülürse, bu şartın önemi büsbütün âşikâr bir hale gelmektedir. SHOTWELL'in tâbiri ile "Kullanılması güç ve her memleketten gelmiş makam avcıları ile dolu bir milletlerarası bürokrasiden âzamî derecede kaçınma mecburiyeti vardır... Herhangi bir teşebbüsün başarısı veya başarısızlığı, herşeyden önce başındaki idarecilerin ehliyet ve kabiliyetine bağlıdır. Bütün mesele sadece tartışmalar ve vesikalarla yetinmeyip, müsbet bir iş çıkartmaktır." (14).

3 — Milletlerarası bürokrasinin müstakbel gelişim temayülleri

Son otuz yıldan beri milletlerarası teşekküller alanında müşahade edilen işbirliği arzusu gittikçe çoğalmaktadır. Dünya harplerinin açtıkları yaraların tesirini gidermek için kurulan enternasyonal müesseseler vazifelerini ikmal ettikten sonra, faaliyetlerine son vermeyip gayretilerini başka yönlerle doğru çevirmişlerdi. Sömürgecilik devrinin tasfiyesi bir çok Asya memleketine ilk defa millî bağımsızlıklarını kazandırmıştır. Ancak

(13) Alfred SAUVY, op. cit. Sh. 103

(14) SHOTWELL, La, grande décision, Paris 1945, Sh. 288

bu siyasî bağımsızlıkların gerçek bir ekonomik ve sosyal mâna kazanabilmesi için bilgili bir teşkilâtlanma ve idareye ihtiyaç görülmektedir. Bu sebeptendir ki, bir yandan hür âlemin pişarı Birleşik Amerika, diğer yandan Sovyetler Birliği, dünyanın az gelişmiş memleketlerine teknik ve teşkilâtlanma alanında elde ettikleri tecrübeleri kazandırmak üzere âmansız bir rekabete girişmiş bulunuyorlar. Bu şartlar altında endüstri, teknik, tip, sağlık, sosyal yardım, ekonomi, ziraat vesaire konularda yapılmakta olan teknik yardımını kesilmeyip bundan sonra daha da artacağını kesin olarak tahmin edebiliriz. (15).

Zira medeniyetten faydalanma bugün yalnız seçkin bir zümreye münhasır bir imtiyaz olmaktan çıkmış, en kalabalık kütleleri ilgilendiren bir *teşkilâtlanma* ve *idare* problemi haline gelmiştir. (15). Yükselen bir medeniyet daha karmaşık bir iş bölümü, daha kesif ihtisas bilgileri mânasına gelmektedir. Başka bir deyimle modern medeniyetin yayılması ilgili şahıslar, coğrafi bölgeler, görevlerin çeşit ve sayıları, teknolojiler ve bürokratik yapılar çapında en geniş ölçüde bir *karşılıklı münasebetler* (*inter dépendence*) hali yaratmaktadır.

Buna göre endüstrileşmeye doğru giden bütün sosyal toplumların her sahasına yayılan millî bürokratik yapıların yanıbaşında, milletlerarası hüviyette benzerlerinin yer alacağı muhakkak sayılabilir. Bu müstakbel gelişim böylece özel sektörle âmme sektöründe faaliyet gösteren millî bürokrasilerden gayrı yaygın bir milletlerarası bürokrasinin kuvvetlenmesine yol açmaktadır.

(15) Bu konuda çok tafsillatlı yeni bir esere bakılabilir. Mohammed BEDJAOUI, *Fonction Publique Internationale et influences nationales*, London, Stevens and Sons, 1958

(16) Paul H. APPLEBY, *Bureaucracy and the Future*; *Academy of Political and Social Science*, Vol. 232 March 1954, Sh. 133

NETİCE

I — Etüdümüzün gerek *bürokrasinin* genel mefhumuna ait birinci kısmında, gerekse devlet bürokrasisinin özel problemlerine temas eden ikinci kısmında esas itibariyle bürokratik bir teşkilâtın *rasyonel usullere* göre düzenlenmiş, *şekli bir sosyal yapı* olduğunu belirtmiştik. Bu hüviyeti ile bürokratik teşkilât *özel sektörde* olduğu gibi *âmmе sektöründe* de *aynı* vasıflarla karşımıza çıkmaktadır. Dolayısıyla bir *teşkilâtlanma* ve *idare* şekli olarak *bürokrasi, üniversal* bir mahiyet taşımaktadır.

Bürokrasi bu anlamda *rasyonellik, sorumluluk, ehliyet* ve *istikrar* gibi objektif özellikleri ile temayüz etmektedir. *Rasyonellik* vasfı, bürokrasinin objektif ölçüler yardımı ile elde edilen bilgilerle mantık kaidelerinin kullanmasını icap ettirmektedir. *Kontrol* ve *sorumluluk*, bürokrasinin müessese, âmmе ve şahıs alanlarında şümulü bir mesuliyet duygusunun geliştirmektedir. *Ehliyet* ise bürokrasinin gerek umumî gerek ihtisas sahalarında ki bilgilere dayanan bir öğretim sistemi ile tecrübelerе değer verilmesini şart koşmaktadır. Nihayet *istikrar* vasfı, bürokrasinin iç statüye önem vermesini gerektirmektedir.

II — Bürokratik düzene yukarıda zikrettiğimiz vasıfları ile en ziyade *büyük cesametteki* müesseselerde rasulanılmaktadır. Belli bir büyüklüğü aşmış olan herhangi bir müessese, teşkilâtını kurup, işletmek ve kontrol edebilmek; yapılan muamelelerin tesirliliğini ve verimliliğini yüksek bir standartda bulundurmak için bürokratik disipline fazlası ile muhtaçtır.

Özel sektörde âmmе sektöründe kurulan çeşitli büyük cesametteki teşkilâtların sayısı bilhassa endüstrileşme vetiresi ile birlikte süratli bir şekilde artmaktadır. Başka bir deyimle *endüstrileşme* ve *bürokrasileşme* vetireleri *paralel* bir şekilde gelişmektedirler.

Teknoloji ile bürokratik yapılar arasındaki bu sıkı münasebet, acaba özel sektörde değişikliğe yol açmış mıdır? En büyük

ilerleme hiç şüphesiz idarî verimin *sûrat* ve *sıhhatinde* elde edilmiştir.

Bugünkü şartlar altında bütün endüstrileşmiş memleketlerin yöneldikleri “automation” esası, büyük bir ihtimalle istikbalde bütün büyük cesametteki teşkilâtlara daha kolaylıkla işleyen ve çok taraflı olan bir *idarî teknik* kazandıracaktır.

Automation devrinde herşeyden önce, a- Mutad idarî işlemlerde saklı olan *ilmî prensipler*, b Teknik vetirenin taşıdığı gayri şahsî *objektiflik* ölçüsü, c *İlmî* usullere dayanarak yapılan *tahminler* gibi faktörler, mutad idarî kontrolleri azaltacaktır. İç kontrollerin hafifletilmesi, böylece büyük çaptaki teşkilâtların bürokratik hantallığını kısmen giderecektir.

Öte yandan daha yüksek kaliteli ve yaygın *haberleşme* vasıtaları, bürokrasilerce *ademi merkeziyet* prensibinin daha geniş çapta uygulanmasını mümkün kılacaktı.

Fakat bütün bu teknolojik yenilikler, idarî usullerle teşkilatlanma alanındaki esas unsurları cezrî şekilde değiştiremeyecektir. Yapılan bütün ıslahat ve yenilikler, yeni yeni mütehasıslara karşı duyulan ihtiyacı dindiremeyecektir. Bu bakımdan âmme idaresi sahasında istikbalde de *plânlama*, *sevki idare* ve *koordinasyon* konularındaki iş hacmi devam edecektir. Başka deyimle *bürokratlar* değişik bir atmosfer içinde *bürokratlık* vasıflarını muhafaza edeceklerdir.

III — Yirminci yüzyılda endüstrileşme yoluna girmiş veya onun eşliğinde bulunan bütün memleketlerde devletin girişmiş olduğu faaliyetlerin çapı, eskisinden çok farklıdır. Bir çok müelliflerin polis devleti, hukuk devleti, refah devleti tiplerinden sonra şimdi de “*idare devleti*” tipi ile karşı karşıya bulunduğumuzu belirtmeleri, bu şümüllü ve yaygın âmme hizmetlerinden ileri gelmektedir.

Bu gelişimin ışığı altında bir yandan yasama, yürütme ve yargı yetkileri olmak üzere siyasî kuvvetler tefrikini, öte yandan siyaset ile devlet idaresi alanları arasında daimî bir ikiliğin hüküm sürdüğünü ileri süren klâsik tasnifleri yeniden gözden geçirmek zarureti hasıl olmaktadır. Siyasî, ekonomik ve sosyal gerçekler bu mantık şemasının realiteye uymadığını göstermektedirler.

. Devlet mekanizmasına dışarıdan tesir eden *hukuk dışı*, dördüncü kuvvet sayılan *basın* ve *halk efkârının* yanı başında, toplumlarda bağımsız bir *iç kuvvet* olarak *devlet bürokrasisi* de yer almaktadır.

Devlet faaliyetleri sahasında meydana gelen bu *kuvvet kaymasını* yaratan başlıca sebepler: a Hukuk tekniğinde cereyan eden devrim, b Yasama faaliyetine tesir eden âmillerden *devlet bürokrasisi*, *siyasî partiler* ve *tazyik guruplarıdır*.

Yasama organının tabii ve normal görevlerinin bir kısmının devlet bürokrasisine intikali, dolayısıyla yürütme organının aşırı ölçüde nüfuzlu ve kudretli bir hal gelmesini önlemek maksadıyla *idarî kaza* müessesesine büyük önem atfetmek lâzımdır.

IV — Herhangi bir toplumun devlet mekanizmasında *hukuk içi* ve *hukuk dışı* kuvvet kaymasını, dolayısıyla meydana gelmiş olan *kuvvet temerküzünün* derecesini anlayabilmemiz için, cemiyette nüfuz ve kontrol vasıtalarının dağıtım tarzını tahlil etmek lâzımdır. Bu vasıtaları siyasî, ekonomik ve sosyal kategoriler içinde mütalea edebiliriz.

Siyasî kategoride 1 Siyasî kudretin şekli kaynağı (demokrasi, oligarşi, totalitarizm, vesaire); 2 Seçim mekanizması; 3 - Devlet şekli (federasyon, konfederasyon, birlik); 4 - Kuvvetler ayrılığı veya birliği esasları mütalea olunmalıdır.

Ekonomik katagoride: 1 Özel ve âmme istihsâl vasıtalarının mülkiyeti ve murakabesi; 2 - Piyasadaki kontrol usulleri (monopol, poligopoli, vesaire); 3 Ekonominin ziraî mi yoksa sınaî bir karakter taşıdığı meseleleri incelenmelidir.

Nihayet *sosyal* kategoride: 1 - Statü sistemleri ile sosyal seyyaliyet derecesi; 2 Kütle haberleşme vasıtalarının tekâsüfû, yazma okuma seviyesi, halk efkârının rolü ve nüfuzu ele alınmalıdır.

Sıraladığımız bu faktörlerin tesir derecesi, umumî bir temayül olarak âmme faaliyetleri alanında müşahade ettiğimiz *kuvvet kaymasının* belli bir memlekette hangi ölçüde gerçekleştiğini daha kesin bir şekilde tesbit etmeğe yarayacaktır.

V — Devlet bürokrasisi gayelerine erişmek için icraatta bulunma zorundadır. Bu icraat herşeyden önce *karar verme* vetiresinin cereyan tarzına bağlıdır.

İdarî cihaz bu hususta iki şık arasında bir tercih yapma zorundadır: a - İdarî sistem teknik ehliyet ve üstünlüğüne güvenilecek re'sen hareket eder veya b - Dışarıdan gelen baskıların tesiri ile görevlerini ifâ eder.

Birinci şıkkı benimseyen bürokrasi, kendini âdeta *kasta* benzer bir müessesese, sosyal bünyeden *ayrı* bir varlık olarak telâkki etmektedir. Böyle bir zihniyeti benimseyen bürokraside, âmme ajanı şuurlu olarak kendini halktan tecrit etmekte, menfaatini bir azınlığın menfaati ile bir tutmakta ve çoğunluğun menfaatini ihmal etmektedir. Bu tutum aynı zamanda dar zihniyetli bir otoriterlik havasına ve boş bir şekilçiliğe yol açmaktadır.

İkinci şıkta ise devlet bürokrasisi kendini *halkla bir* tutmakta, başka bir deyimle bir bekçi rolünü yapmaktadır. Bu durumda seçmenin kanaati ağır basmakta ve devlet personeli ganimet sisteminin himâyesi altında partizan bir bürokrasiye inkilâb etmektedir.

Her iki şık aranan devlet bürokrasisi idealine uymamaktadır. Bu ideal ancak kendine has bir âmme hizmeti şuurluluğu geliştirmiş olan demokratik idarede saklıdır.

Düne kadar *karar vermek*, yetki sahibi şahsa düşen *münzevî* bir *vazife* sayılıyordu, Bugünkü âmme idaresi anlayışına göre ise karar vermek, usul ve mesuliyeti hesaba katmak şartı ile bir *grup vetiresidir*.

Gerçi bu grup vetiresine bir takım irrasyonel faktörler tesir etmektedir. Bunların başında yetki anlaşmazlıkları, ihtisaslaşmanın yarattığı müsamahasızlık, ilgili bakanlıklar ve siyasî partiler, menfaat grupları, genel ve hususî “halk” lar gibi değişik muhitler arasındaki münasebetler yer almaktadır. Bununla idarî sistem dahilinde cereyan eden karar verme vetiresi en şayanı kabul mahsulünü, *bürokrasi siyasî liderliğin mesul bir ortağı* olduğu takdirde vermektedir.

VI — Bürokrasi çok sayıda insanları kucaklayan grupların belli bir takım idarî görevlerini ifaya yarayan teknik cihazı, bunun teşkilâtlanması ile ilgili problemleri ve bu cihaza mensup olanların düşüncülerini aksettiren bir sosyal müessesese olarak bütün modern toplumlarda eşit tezahürlerle karşımıza çıkmaktadır.

Bu itibarla bir *teşkilâtlanma* ve *idare* şekli olarak *bürokrasi* -*ideoloji* ve *rejim* farklılığına bakmaksızın- her yerde *aynı* şartlar altında benzer bir gelişim vetiresi takip etmektedir. Nitekim gerek kapitalizm esasını benimsemiş olan *Birleşik Amerika*, gerekse komünizmin prensiplerini yaymağa çalışan *Sovyet Rusya* gibi endüstrileşme yoluna girmiş olan bütün modern toplumlar, benzer *büyüklik* ve *evsafa bürokratik yapılara* sahiptirler.

Bununla beraber dış görünüş itibariyle şaşılacak bir benzerlik arzeden bu bürokratik yapılar, *iç işleyişleri* bakımından birbirinden *tamamen farklı* bir mekanizmaya sahiptirler. Bu totaliter rejimlerin bürokrasilerini demokratik benzerlerinden ayıran başlıca husus, *kontrol* keyfiyetidir.

Totaliter rejimlere has toplumsal teşkilâtlanma tarzı, iktidarı elinde bulunduran parti tarafından sıkı kontrole tâbi bir seri teşkilâttan ibarettir. Bütün bu teşkilât yığınları ortasında yer alan totaliter parti ise içten ve dıştan kontrol edilmesi imkânsız bir hâkimiyet yapısı halini arzetmektedir.

Devletle ayniyet hali gösteren parti teşkilâtını bu *totaliter* ve içine nüfuz edilmez karakteri, sıhhatli herhangi bir bürokrasinin en elzem unsuru sayılan *kontrol* ve *murakabe* keyfiyetini her bakımdan önlemektedir. Dolayısıyla her alana yayılmış bulunan devlet bürokrasisi, iktidarı muhafaza etmekten başka bir gayesi olmayan totaliter partinin elinde kör bir âlet haline gelmektedir.

Buna karşılık *demokrasi* prensiplerini benimsemiş olan memleketlerde plüralist bir sosyal düzen göze çarpmaktadır. Bürokratik yapılar sadece âmm sektöründe devlet teşkilâtı, siyasî partiler, sendikalar, menfaat grupları, vesaire olarak değil, aynı zamanda özel sektörde karşımıza çıkan kudretli sınaî ve ticarî müesseseler şeklinde de belirtmektedir. Böyle bir düzen ortasında devlet bürokrasisinin bencil maksatlara hizmet eden, kendi içine kapanmış bir müessese haline gelmemesi için *iç* ve *dış* kontrol müessir bir şekilde işleyebilmektedir. Buna göre müessese içi *hiyerarşik* kontrol, *yasama* ve *yargı* organları tarafından yapılan murakabe ile el ele yürütülmektedir. Ayrıca *siyasî partiler*, siyasî olan ve olmayan *tazyik grupları* ile teşkilâtlı ve teşkilâtsiz *halk efkârı* aynı ölçüde *dıştan* gelen kontrolü tamamlamaktadırlar.

Bütün bu mülâhazalara binaen *karizmatik* bir *liderliği* benimsemiş olan bürokrasilerle, *rasyonel* esaslara uygun olarak işleyen *mesru* bürokrasiler arasında önemli bir tefrik yapılmalıdır. Birinci tip esas itibariyle totaliter bir yapıya sahiptir, eski Mısır, Sovyetler Birliği gibi-, bizatihî bir gaye haline gelmiştir ve dışardan gelen şiddetli bir tepki müstesna, kimseye karşı sorumluluk taşımamaktadır. Buna karşılık *rasyonel* ve *meşru* bir karakter taşıyan bürokrasiler, demokratik kontrol usulleri yardımı ile sorumlu bir bürokrasi tipi haline geldikleri cihetle, sadece idarî mekanizmanın en müessir teknik âleti hizmetini görmektedirler.

Başka bir deyimle *sorumlu* devlet bürokrasisi, *meşru hâkimiyet* görevinin ifasında temel unsurdur. Ancak bu şartın gerçekleşmesi için bürokrasinin *meşru* kılan *ruh* ve *zihniyetin* kaybolmaması gerektir. Zira meşrutiyet ruhunu kaybetmiş olan bürokrasiler, tâ ilk çağdan beri iktidar selâhiyetlerinin siyâsî ve keyfî temayüllerine uyarak boşta dönen birer çark haline gelmişlerdir.

VII — Âmme ve özel sektörlerdeki bürokrasilerin *tam gelişmiş* bir seviyeye erişip erişmedikleri meselesi *ekonomik* bakımdan da son derece büyük bir önem taşımaktadır. İkinci dünya harbinin sona ermesinden beri hüküm süren harb, son yıllarda gerek kapitalist cephelerin Asya ve Afrika'daki *geri kalmış* memleketleri kendi nüfuz sahalarına çekmek hususunda giriştikleri şiddetli bir *rekabete* inkilâb etmiştir. Bu mücadele sırasında kullanılan vasıtalar ile bilindiği üzere iktisadî kalkınma ve millî endüstrileşmeyi teşvik etmek üzere yapılan geniş ölçüde *malî ve teknik yardımdır*.

Ancak bütün bu gayretlerin *semere* verme *derecesi*, her şeyden önce yardım gören az gelişmiş memleketlerin *bürokrasileşme ölçüsüne* bağlıdır. Zira ekonomik kalkınmanın gerçekleşmesi başta uzun vâdeli bir *plânlama* olmak üzere *ekonomik* ve *idarî verimliliğin* yükseltilmesi, güvenilir istatistiklere dayanılarak *prodüktivitenin* arttırılması gibi yardımcı faktörlerle ilgilidir. Bu neticelerin istihşâlinde *müstakar* bir *devlet bürokrasisi* ve rasyonel usullere istinaden iş gören, gelişmiş bir *hususî teşebbüs* önemli rol oynar.

VIII — Son olarak bürokrasi problemi ile ilgili olduğu halde henüz yeter derecede *aydınlanmamış* bazı meselelere işaret etmek isteriz.

Üzerinde ısrarla durulması gereken meselelerin başında şu hususlar gelmektedir: Acaba *değişik* bürokratik *şekli çerçeveler* içinde bürokratik davranış hep *aynı tezahürler* mi arz etmekte dir yoksa *değişik* veçheler mi taşımaktadır? *İnkilâb* ve *ihtilâl* nevinden cezri sosyal değişiklikler bürokrasilerin karakterinde *köklü değişiklikler* yapmakta mıdır? Bu çeşit sosyal değişiklikler karşısında *teknisyenlerin* davranışları idarecilerden *farklı* bir mahiyet taşımakta mıdır? “*Automation*” un genişlemesi halinde de *teknokrasi* bürokrasiye *tâbi olma* durumunu muhafaza edecek midir?

Üst kademeli icraatçılarla orta ve alt kademeli idarecilerin elde ettikleri *görevsel* bilgiler birbirinden çok *farklı* mıdır? *Haberleşme* engelleri bu statü farkından mı yoksa objektif haberleşme engellerinden mi ileri gelmektedir?

Meslek memurları topluluğu hangi ölçüde diktatörlük müessesesini kökleştirmek hususunda devlet kudretini kötüye kullanan iktidar sahiplerine karşı *mukavemet* imkânına sahiptir?

İdarî vetire, bu vetireye katılan fert, ferdin içinde iş görmekte olduğu müessese ve sözü geçen müessese ile muhit arasındaki bağlantılarda rol oynayan değişkenlerin önem derecesi ve öncelik sırası nedir?

Tadadî olarak sıraladığımız bu problemler, *müstakbel araştırma* programlarının ancak mütevazî bir *kesimini* teşkil etmektedir. Meselelerin çeşitliliği ve çapraşıklığı bu konunun bir yandan *grup dinamiği*, *beşerî münasebetler*, *cybernetic* (robotlar bilgisi), *haberleşme* teorileri, *istatistikî* tahlil gibi yeni bilgi branşları, öte yandan *hukuk*, *matematik*, *mühendislik*, *antropoloji*, *sosyoloji*, *ekonomi* gibi yerleşmiş disiplinlerden elde edilecek bilgilerle aydınlatılmasına ihtiyaç göstermektedir.

Bu aydınlatmanın modern cemiyet hayatı için önemi aşîkârdır, zira *bürokratik* düzeni tâyin eden ve geliştiren *faktörler* sosyal, siyasî ve ekonomik hayatın gelişim istikametini belirten bir müşîre hizmetini görmektedir. Bürokratik nizam ne şekil arz ederse etsin, modern cemiyetin belkemiği hizmetini görmektedir. En kötü nizam, nizamsızlığa mürrecah olduğu gibi, en kötü bürokrasi de sosyal bünyenin varlığını ve devamını sağliyar temel şart ve unsurdur. Fakat insanlık için arzulanan iyi bir bürokratik nizam, vatandaşlar üzerinde tesirini en az his ettiği ren bir mekanizma olmak gerekir.

BİBLİYOGRAFYA

BİBLİYOGRAFYA

KİTAPLAR

- ABADAN Nermin, **Halk efkârı mefhumu ve tesir sahaları**, Siyasal Bilgiler Fakültesi yayını, No: 50 - 32, Ankara Yeni Matbaa 1956
- ALBİG William, **Public Opinion**, McGraw - Hill Co. NewYork 1956
- ANGUS Norman C., **Âmme İdaresinin unsurları**, Çv. Dr. Nermin Abadan Türkiye ve Ortadoğu Âmme İdaresi Enstitüsü, 1957, teksir edilmiş notlar
- ANSCHÜTZ Gerhard, **Drei Leitgedanken der Weimarer Verfassung**, Tübingen 1923
- ANTONİOLLİ Walter, **Allgemeines Verwaltungsrecht**, Wien 1954, Manzsche Verlag
- APELT, **Die Mittelstufe der Verwaltung** Frankfurt 1950
- APPLEBY Paul H., **Big Democracy**, Alfred A. Knopf, New York 1945
- APPLEBY Paul, H., **Policy and Administration**, University of Alabama Press 1949
- ARDANT Gabriel, **Technique de l'Etat**, Presses universitaires, Paris 1953.
- ARMAOĞLU Fahir + BİRKHEAD Guthrie, **Siyasal Bilgiler Fakültesi 1946 - 55 mezunları hakkında bir araştırma**, Türkiye ve Ortadoğu Âmme İdaresi Enstitüsü, Ankara 1956
- BAİLEY Stephen Kemp, **Congress makes a law**, Columbia University Press New York 1950
- BALZAC Honoré de, **Les employés**, Paris 1832
- BARKAN Ömer Lütî, **İktisat Tarihi**, İstanbul İktisat Fakültesi yayını İstanbul 1957, Kitap: II
- BARNARD Chester I., **The Functions of the Executive**, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1938

- BEARD Charles A., Public Policy and the General Welfare, Rinehart and Co. 1941**
- BEDİAOULİ, Mohammed : Fonction Publique Internationale et Influence Nationales Londres, Steveus and Sous 1958**
- BONE Hugh A., American Politics and the Party System, New York 1958 McCraw - Hill Co.**
- BORCH Herbert von, Obrigkeit und Widerstand J. C. M. Mohr, Tübingen 1954**
- BOULDING Kenneth E., The Organizational Revolution, Harper and Brot. 1953 New York**
- BRACHER Karl Dietrich, Die Auflösung der Weimarer Republik, Institut für Politische Wissenschaft E. V. Berlin, Verlag Franz Vahlen, 195**
- BRYCE James, The American Commonwealth, New York 1918, MacMillan Co.**
- BURDEAU Georges, Traité de Science Politique, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Tome VII. Paris 1957**
- CAPITANT R., La réforme du parlementarisme, 1934**
- CATHERINE Robert, Fonction Publique, SEGEF, Paris 1952**
- CUSHMAN, Robert E. The Independent Regulatory Commissions, London: Oxford University Press 1941**
- CROZIER Michel, Petits fonctionnaires au Travail, Centre National de la recherche scientifique, Paris 1955**
- DAVIS Kenneth C., Administrative law, St. Paul 1951**
- DESSAUER Fr., Recht, Richertum und Ministerial Bürokratie, Mannheim 1928**
- DİMOCK Marshall E. + DİMOCK Gladys O. Public Administration, Rinehart and Co. New York 1953**
- DİMOCK Marshall E. + DİMOCK Gladys O., Âmme İdaresi Türkiye ve Ortadoğu Âmme İdaresi Enstitüsü Ankara 1954**
- DİMOCK Marshall E., Âmme idaresinin prensipleri, Çeviren Nermin Abadan, Siyasal Bilgiler Fakültesi yayını, No: 40 - 22, Ankara 1954**
- DJILAS Milovan, The new class Federick A. Praeger, New York 1957**
- DREYFUS Carl, Occupation and Ideology of the Salaried Employee, New York 1938**

- ELSSWORTH Parris, **The Nature of Human Nature**, McGraw - Hill, New York 1937
- ERTAYLAN İsmail Hikmet, **Tevârih-i Âl-i Osman**, İstanbul 1946
- ESCHENBURG Theodor, **Staat und Gesellschaft in Deutschland** Curt E. Schwab, Stuttgart 1956
- ESCHENBURG Theodor, **Bemerkungen zur deutschen Bürokratie**, Institut zur Förderung öffentlicher Angelegenheiten E. V. Mannheim 1955
- FAYOL Henri, **General and Industrial Administration**, London, Sir Isaac Pitman and Sons, Ltd. 1957, 5 ed.
- FEYZİOĞLU Bedii Necmettin, **Bütçenin kontrolü müessesesinin umumi ve nazari tahlili**, Siyasal Bilgiler Fakültesi yayını, Ankara 1950
- FİCKEL G. **Der Staat bei BODIN**, Leipzig 1934
- FİNER Herman, **Governement of greater European Powers**, Henry Holt Co. New York 1949
- FİSCHER Burton R. **Big Business as the People sees it**, The Survey Research Center University of Michigan, 1951
- FİSH Carl Russell, **Civil Service and Patronage**, Cambridge 1950
- FORSTHOFF Ernst, **Lehrbueh des Verwaltungsrechts** C. H. Beck Verlag, München + Berlin 1955, 5. ci tabı
- FOURASTİÉ Jean, **Le Grand Espoir du XX. Siècle**, Presses universitaires de France, Paris 1952
- FREEMAN J. Leiper, **The political process, Executive bureau - legislative committee relations**, Doubleday Short Studies, New York 1955
- FREYER Hans, **Theorie des gegenwärtigen Zeitalters**, Deutsche Verlags - Anstalt, Stuttgart 1955
- FREYER Hans, **Sosyolojiye Giriş, Çeviren : Nermin Abadan**, Siyasal Bilgiler Fakültesi yayını, No: 71 - 53, Ankara 1957
- FRIED Ferdinand, **Der Umsturz der Gesellschaft**, Stuttgart 1950, Union Verlag

- FRIEDRICH** Carl J., + **COLE** Taylor, **Responsible bureaucracy**, A study of the Swiss Civil Service, Studies of Systematic Political Science, Harvard University, Press, Combridge 1932
- GASSET** Ortega Y., **The Revolt of the Masses**, Mentor Book, M 49
- GAUDEMET**, Étude sur le régime de la Fonction publique en droit Allemand, Thèse, Paris 1945
- GEHLEN** Arnold, **Sozialpsychologische Probleme in der industriellen Gesellschaft**, Tübingen 1949
- GLADDEN** E. N., **Civil Service or Bureaucracy**, Staples Press Limited, London 1956
- GODARD**, **Les intendants sous Louis XIV**, Paris 1901
- GREGOIRE** Roger, **La Fonction Publique**, Librairie Armand Colin, Paris 1954 Collection «Sciences Politiques»
- GUMPLOWITZ** Ludwig, **Das österreichische Staatsrecht**, Wien, 1902, II. ci tabı
- HAMSON** C. J., **Executive discretion and Judicial control**, Stevens Publication London 1954
- HANSON** A. H. + **SOYSAL** Mümtaz, **Türkiyedeki iktisadi devlet teşekküllerinin bünyesi ve murakabesi**, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü, Ankara 1954
- HAYEK** F. A., **Der Weg Zur Knechtschaft**, Zürich Erlenbach, Rentsch Verlag 1945 Türkçe tercümesi: **Esaret yolu**, Çev. Turhan Feyzioğlu, Siyasal Bilgiler Fakültesi dergisi 1947 II No. 3 - 4, 1948 III No. 1 - 2, 3 - 4
- HEYLAND** Carl, **Das Berufsbeamtentum im neuen demokratischen deutschen Staat**, Berlin, 1949
- HEINZEN** Karl, **Die Preussische Bureaukratie**, Verlag Leske, Darmstadt 1845
- HERRING** Pendleton, **Group Representation before Congress**, J. Hopkins Press, Baltimore 1929
- Lord HEWARD**, **The New Despotism**, London 1929
- HYMAN** Herbert, **Halk efkârı**, (Seçme yazılar), Çeviren: Necat Erder, Siyasal Bilgiler Fakültesi yayını, Ankara 1957
- HYNEMAN** Charles S. **Bureaucracy in democracy**, New York 1950

- İNALCIK Halil, + ANHEGGER Robert, **Kanunnname-i sultani ben muceb-i örf-i Osman-i**, Türk Tarih Kurumu yayınlarından XI. ci seri, No: 5, Ankara 1956
- JAEGER H. **Staatsallmacht und Bürokratismus in der Sovietunion**, Montana Verlag, Darmstadt 1952
- JASPERS Karl, **Die geistige Situation der Zeit**, Berlin 1932
- JELLİNEK George, **Gesetz und Verordnung**, Tübingen 1919
- JENNINGS W. J., **Cabinet government**, Cambridge 1939
- JÜNGER Fr. G. **Die Perfektion der Technik**, Frankfurt 1949
- KAGI W. **Die Verfassung als Rechtliche Grundordnung des Staates, Zürich**,
- KELSALL R. K., **Higher Civil Servants in Britain**, London, Routledge and Kegan Paul, 1955
- KELSEN Hans, **Vom Wesen und Wert der Demokratie**, Verlag von J. C. B. Mohr, Tübingen 1920
- KINGSLEY, Donald J., **An Interpretation of the British Civil Service** Antioch, Ohio, 1944
- LABANT, **Staatsrecht des deutschen Reiches**, 5. ci baskı, Cilt: II
- LAFERRIERE Julien, **Manuel de Droit Constitutionnel**, 2. ci baskı, Editions Domat Montchrestien, Paris 1947
- LABAUDERE de, **Des pleins pouvoirs aux decrets lois**,
- LANGROD Georges, **Étude de l'Administration Publique**, teksir edilmiş notlar
- LENİN V. I., **The State and Revolution**, Vanguard, New York 1926
- LENZ Friedrich, **Werden und Wesen der öffentlichen Meinung**, Pohl und Co. München 1956
- LEPAWSKY Albert, **Administration, The art and science of organization and management**, Alfred A. Knopf, New York 1952.
- LİNEBARGER Paul, **Government in Republican China**, McGraw - Hill, New York 1938
- LYBYER A. H., **The Government of the Ottoman Empire in the time of Suleiman the Magnificent**, Cambridge 1913

MACCHAVELLI Niccolo, Hükümdar, Çeviren : Yusuf Adil Egeli, Ankara 1955 Yıldız Matbaası

MACIVER R. M., Regierung im Kräftefeld der Gesellschaft, (İngilizce aslı «The Web of Government») 1947 Verlag der Frankfurter Hefte, Frankfurt

MACKENROTH Gerhard, Bevölkerungslehre, Theorie Soziologie und Statistik der Bevölkerung, Springer - Verlag, Berlin - Göttingen - Heidelberg 1953

MANNHEIM Karl, Man and Society in an age of Reconstruction, Harcourt Co. New York 1950

MARX Karl, Die Frühschriften, Hrgb. Siegfried Landshut, A. Kröner Verlag Stuttgart 1953

MARX Karl + ENGELS Friedrich, Correspondence 1846 - 1895, International Publishers, New York 1936

MATTHEWS A. T. J. Yetişen Türk İdarecileri, Genç ve müstakbel idarecilerin meslekî ve sosyal tavırları hakkında bir inceleme, Çeviren : Nermin Abadan, Siyasal Bilgiler Fakültesi İdarî İlimler Enstitüsü yayını, Ankara 1955

MEINECKE Fr., Deutsche Katastrophe, Wiesbaden 1946

MERTON Robert K. + GRAY A. P. + SELVIN H. C., Reader in bureaucracy, Columbia, University, The Free Press, Glencoe, Illinois, 1952

MIHÇIOĞLU Cemal, Personel idaresinde beşeri münasebetler, Siyasal Bilgiler Fakültesi yayını 47 - 29, Ankara 1955

MIHÇIOĞLU Cemal, Amerika Birleşik Devletlerinde Kadroların sınıflandırılması S. B. F. yayını 82 - 64, Ankara 1958

MICHELS Robert, Zur Soziologie des Parteienwesens in der modern Demokratie, Verlag Klinkhardt, Leipzig 1911

MILLS C. Wright, White collars, The American Middle Classes, Oxford University Press 1951, Almanca tercümesi Bund Verlag, Köln 1955

MIESES Ludwig von, Bureaucracy New Haven, Yale University Press 1946 Türkçe tercümesi, Bürokrasi, Çev. Feridun Ergin, İstanbul 1947, Cumhuriyet Basımevi, «Türk Ekonomi Kurumu yayınları»

MOHL Robert von, Politik, Laupp und Siebeck, Tübingen 1862

MORSTEIN MARX Fritz, Elements of Public Administration, Edited by Prentice Hall Inc. New York 1949, 4. cü baskı

- MORSTEIN MARX Fritz, **The Administrative State**, The Chicago Library of Comparative Politics, Chicago 1957
- MOSCA Gaetano, **Die herrschende Klasse**, Grundlagen der politischen Wissenschaft, A. Francke AC. Verlag, Bern 1950
- MOSHER W. E. + KINGSLEY J. D. + STAHL O. C., **Public Personnel Administration**, New York 1950
- MÜHLENFELD Hans, **Politik ohne Wunschbilder**, Verlag von R. Oldenburg, München 1952
- Der Nationalsozialismus eine Gefahr für das Berufsbeamtentum**, Allgemeiner Deutscher Beamtenbund, Berlin 1932
- NOELLE Elizabeth + NEUMANN E. P. N., **Jahrbuch der öffentlichen Meinung**, 1947 - 1955, Verlag für Demoskopie, Allensbach am Bodensee, 1956
- OGG F. A. + RAY P. O., **Introduction to American Government**, New York, 1951
- DLCZEWSKI Josef, **Bureaukratie**, A. Stubbers Verlag, 1904
- OKANDAN Recai, **Umumi Hukuk Tarihi**, İstanbul Hukuk Fakültesi yayını No. 104, İstanbul 1952
- ONAR Siddik Sami, **İdare Hukukunun umumi esasları**, İstanbul - Marifet Basımevi 1952
- OTTLILJENFELD Friedrich von. Gottl., **Vom Sinn der Rationalisierung**, Jena 1929
- PEEL R. V. + ROUCEK Joseph S., **Introduction to politics**, Thomas Y Crowell Co. New York 1946
- PELET, **Opinions de Napoléon**, Paris 1833
- PFIFFNER John M. + PRESTHUS R. Vance, **Public Administration**, The Ronald Press Co. New York 1953
- POLLOCK Fr., **Automation**, Frankfurt Beiträge zur Soziologie Bd. V. Frankfurt Main 1956
- RANSHOFEN - WERTHEIMER Egon F., **The International Secretariat**, Carnegie Endowment for International Peace, New York 1945
- REICHE H. U., **Autoritäre Staatsgestaltung in der französischen Demokratie**
- ROBSON William. Er **The Civil Service in Britain and France**, The Hofarth Press, London 1956

- ROBSON William, **Justice and Administrative law**, London 1947
- RÖPKE Wilhelm, **Die Gesellschaftskrisis der Gegenwart**, Eugen Rentsch Verlag, 4. cü baskı, Erlenbach - Zürich 1942
- RÜSTOW Alexander, **Ortsbestimmung der Gegenwart**, E. Rentsch Verlag, Erlenbach - Zürich 1950
- SARICA Ragıp, **Türkiyede icra uzvunun tanzim selâhıyeti**, Türk Hukuk Kurumu telif ve tercüme serisi, No.: 14, İstanbul 1943
- SAUVY Alfred, **La Bureaucratie**, Presses universitaires de France, Paris, 1956
- SCHATTSCHEIDER E. E., **Politics, Pressures and the Tariff**, Prentice Hall, New York 1935
- SCHLESINGER Jr. Arthur M., **The Age of Jackson**, Mentor Book M 38, II. ci tabı New York 1952
- SCHMİTT Carl, **Verfassungslehre**, Verlag von Duncker und Humblot, München und Leipzig 1928
- SCHMİTT Carl, **Die Lage der europäischen Rechtswissenschaft**, Intern. Univ. Verlag, Tübingen 1949
- SCHMOLLER G. **Das Merkantilssystem in seiner historischen Bedeutung**,
- SCHUMPETER Joseph A., **Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie**, A. Franck Verlag, Bern 1946
- SCHUYLER Wallace, **The great Leviathan and the Science of Administration**, Federal Departmentalization Columbia Univ. Press, New York 1941
- SETON - WATSON Hugh, **From LENİN to MALENKOV**, Frederick A. Praeger, New York 1955
- SHOTWELL, **La grande décision**, Paris 1945
- SİMON Herbert A. + SMİTHBURG Donald W. + THOMPSON Victor A. **Public Administration**, Alfred A. Knopf, New York 1950
- SİMON Herbert A. + SMİTHBURG Donald W. + THOMPSON Victor A., **İnsan davranışı ve teşkilât**, Çeviren : Cemal Mihçioğlu, Türkiye ve Ortadoğu Âmme İdaresi Enstitüsü, Ankara 1954
- SİMPSON J. R., **O + M in British Government departments**, London 1951
- SLESİNGER Jonathan A., **A model for the comparative Study of Public Bureaucracies**, Bureau of Government, İnstitute of Public Administration, University of Michigan, 1957

- SMITH E. + ZINCK, Dictionary of American Politics, Barnes and Noble, New York, 1944
- SOUBEYROL J., Les décrets sous la quatrième republique, Thèse Bordeaux, 1955
- STRATENWERTH Fritz, Verordnung und Verordnungsrecht im deutschen Recht, Berlin, 1936
- Statistical Abstract of the United States 1955, Bureau of the Census
- STEIN Freiherr vom, Ausgewählte Politische Briefe, Kohlhammer Verlag 1955
- STEIN Lorenz von, Die Lehre von der inneren Verwaltung, Verwaltungslehre II. cilt, Stuttgart 1866
- STENGEL Karl von, Die Organisation der preussischen Verwaltung, Leipzig 1884
- STONE Donald C., İktisadi gelişme programlarının yürütülmesi için milli teşkilatlanma, Çeviren: Mümtaz Soysal, Siyasal Bilgiler Fakültesi yayını, Ankara, 1957
- STOUFFER Samuel A., ve arkadaşları, The American Soldier Cilt, 1. Princeton University Press, 1949
- SULTAN Herbert + ABENDROTH W., Bürokratischer Verwaltungsstaat and soziale Demokratie, Norddeutsche Verlagsanstalt O. Goedel, Hanover Frankfurt, 1955
- SUR Fadıl Hakkı, Maliye Dersleri, Cilt: II, Siyasal Bilgiler Fakültesi yayını, Ankara 1946
- TANER Tahir, Ceza hukuku ve Türk Ceza Kanunu şerhi, Birinci cilt, 2. ci bası, İstanbul, 1947
- TOCQUEVILLE Alexandre de, L'ancien régime et la révolution, Paris 1877
- T OYNBEE Arnold J., Der Gang der Weltgeschichte, 2. ci baskı Verlag, Zürich/Wien, 1950
- TRIEPEL H., Delegation und Mandat im Öffentlichen Recht, Stuttgart 1942
- TRUHEL K., Sozialbeamte, Beitrag zur Sozialanalyse der Bürokratie, Benjamin Krause, Frankfurt, 1934

- TRUMAN David B., **The Governmental Process**, Alfred A. Knopf, New York 1955
- U. S. Civil Service Commission, **History of the Federal Civil Service, 1789 to the Present**, Washington D. C. 1941
- ÜLGENER Sabri F., **İktisadi inhitat tarîhimizin ahlâk ve zihniyet meseleleri**, İstanbul İktisat Fakültesi yayını No. 55, İstanbul 1951
- WALDO Dwight, **The Administrative State**, A Study of the Political Theory of American Public Administration, The Ronald Press Co., New York, 1948
- WALDO Dwight, **İdeas and Issues in Public Administration**, MacGraw-Hill Book Co. Inc., New York, 1953
- WALDO Dwight, **The Study of Public Administration**, Doubleday and Co. Inc., New York 1955
- WALİNE Marcel, **Traité de droit administration**, 7. ci basısı, Paris, 1957, Edition Sirey
- WALTER H., **Obstacles to the establishment and maintenance of merit system of Public Personnel Administration**, UN Seminar of Public Personnel Management, New York, 1950
- WEBER Alfred, **İdeen zur Staats und Kultursoziologie**, G. Braun Verlag, Karlsruhe, 1927
- WEBER Alfred, **Kulturgeschichte als Kultursoziologie**, Piper and Co. München 1950
- WEBER Max, **Wirtschaft und Gesellschaft**, 4. cü tabı, J. C. B. Mohr, Tübingen, 1951
- WEBER Werner, **Spannungen und Kräfte im westdeutschen Verfassungssystem**, Stuttgart, 1951
- WHITE Leonard D., **Introduction to the Study of Public Administration**, McMillan Co. New York, 1948, 3. cü tabı
- WIESE Leopold von, **System der allgemeinen Soziologie**, München 1933
- WILSON Woodrow, **Constitutional Government in the United States**,
- WILSON Woodrow, **Congressional Government** Meridian Books, M. 27, New York, 1956
- ZÖLNER, **Aufstieg der Englischen Exekutive**, Berlin, 1936

MAKALELER

- ABADAN Nermin, Âmme idaresi ve hakla münasebet mefhumu, *Siyasal Bilgiler Fakültesi dergisi*, Cilt: X, 1955, sayı: II
- ABADAN Nermin, Âmme idaresinde son gelişmeler, *Siyasal Bilgiler Fakültesi dergisi*, Cilt: XI, 1956, sayı: III, Zeki Mesut Alsan'a Armagan, Sh. 402 - 422
- APPLEBY Paul H., Bureaucracy and the future, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, March 1954, Volume 292, sh. 136 - 151
- ARİS Reinhold, Das Problem der Delegierten Gesetzgebung im modernen englischen Verfassungsrecht, *Deutsches Verwaltungsblatt* 1954, sh. 757
- BARKAN Ömer Lütfü, Osmanlı imparatorluğunda bir iskân ve kolonizasyon metodu olarak sürgünler, *İstanbul İktisat Fakültesi mecmuası*, cilt: 5, sayı: 1 - 4, sh. 209 - 236
- BARKAN Ömer Lütfü, Osmanlı imparatorluğu bütçelerine dair notlar, *İstanbul İktisat Fakültesi mecmuası*, cilt 15, sayı: 1 - 4, sh. 238 - 329
- BAŞGİL Ali Fuat, Türkiye Teşkilât hukukunda nizamname mefhumu ve nizamnamelerin mahiyeti ve tâbi olduğu hukukî rejim, Cemil Bilsel'e Armağan, *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi*, İstanbul 1939, s. 19 - 157
- BENDİX Reinhard, Bureaucracy and Problem of Power, *Public Administration Review*, Vol. V. 1945, sh. 194 - 209
- BRECHT Arnold, How Bureaucracies develop and function, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 292 March 1954, sh. 1 - 10
- Der Grosse BROCKHAUS, «Bürokratie,» 16. baskı, Wiesbaden 1953, sh. 476
- BURIN Frederic S., Bureaucracy and National Socialism: A Reconsideration of Weberian Theory, *Reader in Bureaucracy*, Edited by R. K. MERTON, A. P. GRAY, B. HOCKEY, H. C. SELVİN, Columbia University, The Free Press, Glencoe, Illinois 1952, sh. 33 - 47
- CRABBE V., Balzac et l'Administration, *Revue Internationale des Sciences Administratives* 1954, sayı. 2, sh. 287 - 359
- Communeauté Européenne Charbon Acier, Apport de l'arrêt KERGALL à la notion de carrière, Fichier 26, *Annales de la Faculté de Droit d'Istanbul*, Nq.: 7, 1957

DİMOCK Marshall E., Bureaucracy self - examined, Public Administration Review, 1944, Vol. 4

DİMOCK Marshall E., Amme idaresinde yeni gelişmeler, Çeviren: Cemal Mihçioğlu, Siyasal Bilgiler Fakültesi dergisi, Cilt: IX, 1954, sh. 59-71

EMGE C. A., Bürokratie, Wörterbuch der Soziologie, Hrgb. W. Bernsdorf, Ferdinand Enke Verlag, Stuttgart 1955

Encyclopedia Brittanica, Bureaucracy, sh: 399

FELLNER Michael, Zur Regelung des Verwaltungsverfahrens in den Ländern, Verwaltungsarchiv, 48. ci Ed., sayı 2, 1957, sh. 95 - 111

FESLER James W., Independent Regulatory Establishments, Elements of Public Administration, Edited by Fritz MORSTEIN MARX, Prentice-Hall - Inc. New York 1949, sh: 207 - 236

FEYZİOĞLU Turhan, The Reforms of the French Higher Civil Service, Public Administration, 1955, London, sh: 69 - 94; Aynı dergi 1955 ilk bahar sayısı, sh: 173 - 189

FORSTHOFF Ernst. Der lästige Jurist, Ruperto - Carola, 7, Jhrg., sayı: 17,

FORSTHOFF Ernst, Allmacht der Verwaltung, Wirtschaftszeitung, 13 Ağustos 1949

FREYER Hans, Endüstri cemiyetinin bünyesi, İstanbul İktisat Fakültesi mecmuası cilt: 16, sayı: 1 - 4,

FRIEDRICH Carl J., The continental tradition of training administrators in law and Jurisprudence, Modern History, Vol. XI, 1939, Sayı: 2

FRIEDRICH Carl J., Some Observations on WEBER's Analysis of Bureaucracy, Reader in Bureaucracy, Edited by R. K. MERTON, A. P. CRAY, B. HOCKEY, H. C. SELVIN, Columbia university, The Free Press, Glencoe, Illinois 1952

GABLENTZ O. H., Industrie Bureaukratie, SCHMOLLERS Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft im Deutschen Reiche. 50 Jhrg., Hrgb. A. Spiethoff 1926

GAUS John M., Trends in the Theory of Public Administration, Public Administration Review, 1950, Sh: 161 - 168

GEHLEN Arnold, Bürokratisierung, Wert und Wahrheit, Sayı: 81, 1951, Sh: 574

GEHLEN Arnold, Bürokratisierung und Daseinsversicherung, Universitas, 1956

GEHLEN Arnold, Bürokratisierung, **Kölner Zeitschrift für Soziologie**. 3, Jhrg. 1950 - 1951

GILBERT Charles E. + **KAMPELMAN** Max M., Legislative Control of the Bureaucracy, **The Annals, of the American Academy of Political Science**, Vol. 292, March 1954, Sh : 76 - 87

GOULDNER Alvin W., On **WEBER's** Analysis of Bureaucratic Rules, «Discussion of Industrial Sociology», **The American Sociological Review**, Vol. XIII, 1948, Sh: 396 - 400

GOULDNER Alvin W. + **NEWCOMB** Esther R., Eine Untersuchung über Administrative Rollen, **Kölner Zeitschrift für Soziologie**, 8 Jhrg., 1956, Sayı: 1

GURVITCH G., La Technocratie est - elle inevitable ? **Industrialisation et Technocratie**, Recueil G. **GURVITCH**, Paris 1949, A. Colin

HECKSCHER Eli, Mercantilism, **Encyclopedia of Social Sciences**, Sh: 333

HINTZE O., Der österreichische und der preussische Beamtenstaat im 17. + 18. Jh. **Historische Zeitschrift**, 1901

İNALCIK Halil, Ottoman Methods of Conquest, **Extrait de studia islamica**, 1954

İNALCIK Halil, XVI. cı asır Türkiye iktisadî ve içtimai tarihi kaynakları, **İstanbul İktisat Fakültesi mecmuası**, Cilt: XV, Sayı: 1 - 4, Sh: 51 - 75

KERN Ernst A., Beamte, **Handwörterbuch der Sozialwissenschaften**, J. C. B. Mohr, Tübingen 1956, Sh: 695

KERN Ernst A., Zur heutigen Grundlagenproblematik des Verwaltungsrechts, **Archiv für Rechts und Sozialphilosophie**, 1957, XBIII - 4, Sh: 505 - 518 (

KEY V. O. Legislative Control, **Elements of Public Administration**, Edited by Fritz **MORSTEIN MARX**, Prentice - Hall - Inc., New York 1949, Sh: 339 - 364

KIRCHMANN Herman von, İlim olmak bakımından hukukun değersizliği, Çeviren : Coşkun Üçok, **Ankara Hukuk Fakültesi dergisi**, Cilt: VI, Sayı: 1, 181 - 212

KÖPRÜLÜZADE Mehmet Fuat, Bizans müesseselerinin Osmanlı müesseselerine tesiri hakkında bazı mülâhazalar, **Türk Hukuk ve İktisat Tarihî mecmuası** Cilt: I, 1931, Sh: 165 - 313

LANGROD Georges, Gouvernement des Hommes ou Administration des Choses, **La Revue Administrative**, No. 36, 1953

- LANGROD Georges, Einige Hauptprobleme der französischen Verwaltung der Gegenwart, **Verwaltungsarchiv**, 48. Ed., Sayl: 3, 1957, Sh: 191 - 218
- LANGROD Georges, Le rôle du parti unique dans l'Etat Soviétique, **Revue Politique et Parlementaire**, 1951, No: 607
- LANGROD Georges, Les Problèmes fondamentaux de la fonction publique internationale, **Revue Internationale des Sciences Administratives**, No: 1, 1953
- LASKI Harold J., Bureaucracy, **Encyclopedia of Social Sciences**, Vol. III, Sh: 70 - 73
- LEIBHOLZ Gerhard, Die Verfassungsdurchbrechung, **Archiv für Öffentliches Recht**, N. F. Ed. 22
- LEISERSON Avery, Interest Groups in Administration, **Elements of Public Administration**, Edited by Fritz MORSTEIN MARX, Prentice - Hall - Inc. New York 1949, Sh: 314 - 338
- LEXIKON Fischer, Staat und Politik, Hrgb. E. FRAENKEL + K. D.BRACHER, 1957 Frankfurt «Bürokratie», Sh: 51 - 55
- LÜTKENS Charlotte, Über Bureaukratie und Parteimaschine in den USA., **Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik**, Tübingen 1928
- MAAS A. A. + RADWAY L. I., Gauging Administrative Responsibility, **Public Administration Review**, Vol. IX, 1949, Sh: 182 - 192
- MAIWALD Serge, Freiheit und Gleichheit in der modernen Industrie Gesellschaft, **Archiv für Rechts und Sozialphilosophie**, 1954 - 1955,
- MARKULL Fritz, Rationalisierung der öffentlichen Verwaltung, **Verwaltungsarchiv**, Bd. 48, 1957, Sayl: 1, Sh: 5 - 35
- MARTIN Alfred von, Gesellschaft und Staat, **Handbuch für Sozialkunde**, Hrgb. A. Wittman, Duncker und Humblot, Berlin - München, Sh: AIII/1 - 116
- MERTON Robert K., Bureaucratic Structure and Personality, **Social Forces**, Vol. XVII, 1940, Sh: 560 - 568
- MERTON Robert K., The intellectual in Public Bureaucracies, **Social Theory and Social Structure**, The Free Press, Glencoe, Illinois, 1949
- MORSTEIN MARX Fritz. Freiheit und Bürokratie, **Archiv für Rechts und Sozialphilosophie**, 1955, Sh: 359 - 62

- ODEGARD Peter H., Toward a responsible bureaucracy, **The Annals, of the American Academy of Political and Social Science** Vol. 292, Martı 1954, S. 18 - 29
- ONAR Sıddık Sami, İdare ilmi ve idare hukuku bakımından Türkiyenin idarî ve hukukî bünyesinin geçirdiği istihaleler ve bugünkü durum, **Tahir Taner'e Armağan**, İstanbul Hukuk Fakültesi, 1956, Sh: 270-283
- ONAR Sıddık Sami, Nizamname ve talimatnameler, **İzmir Barosu dergisi**, 1 Ekim 1937, Sayı: 3 - 7, Sh: 267
- ONAR Sıddık Sami, Türkiyede idarenin kazaî murakabesi, **İstanbul Hukuk Fakültesi mecmuası**, 1935, Sayı: 1, Sh: 21 - 40
- PARKER L. S. Public Administration and the study of Bureaucracy, **Public Administration Australian Regional Group**, Mart 1956, Cilt: X, Sayı: 1
- RASCH Ernst, Die staatliche Bürokratie im modernen gesellschaftlichen Leben, **Archiv des Öffentlichen Rechts**, 78 Bd.
- SCHMITT, Carl, L'évolution récente du problème des délégation législatives, **Recueil d'Études en l'honneur d'Eduard Lambert**, Paris 193
- SCHMOLLER, Gustav, Der deutsche Beamtenstaat vom 16. bis 18. Jahrhundert, **Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft**; Bd. XVIII (1894)
- SCHNEİDER, Hans, Alman idare cihazının kalkındırılması, Çeviren: Nermin Abadan, **Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt: IX, 1954, Sayı: 3
- SCHWARZ, B. Administrative Procedure and the Administrative Procedure Act, **New York, University Law Review**, 1949, Sh: 514 ve sonrası
- SELİGSON, Harry, Bureaucracy in Big Business, **Good Government**, Sept. Oct. 1957
- SİMON Herbert A., Staff and Management Control, **The Annals, of the American Academy of Political and Social Sciences**, Vol. 292, March 1954, S.: 95 - 103
- Handwörterbuch der Sozialwissenschaften**, J. C. B. Mohr, Tübingen 1956
- Wörterbuch der Soziologie**, Hrgb. Bernsdorf, Fr. Bülow, Ferdinand Enke Verlag, 1955
- SOYSAL, Mümtaz, İngiliz İşçi partisi, **Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt: XII, Sayı: 1
- SOYSAL Mümtaz, Memurların çoğalışı, **Forum Dergisi**, Sayı: 65, 1/12/1956, Sh: 9 - 1

- STAMMER Otto, Staat und Gesellschaft, **Handwörterbuch der Soziologie**, Sh: 602
- STONE Donald C., An application of scientific management principles to international administration, **American Political Science Review**, 1948
- THUILLIER Guy, Marx et la bureaucratie, **La Revue Administrative**, Mayıs - Haziran 1956, Sh: 258 - 264
- TOUT T. F., The emergence of a bureaucracy, **Reader in bureaucracy**, R. K. MERTON A. P. GRAY, B. HOCKEY, H. C. SELVIN, The Free Press, Glencoe, III. 1952 Sh: 68 - 78
- ULE Carl Hermann, Über das Verhältnis vom Verwaltungsstaat und Rechtsstaat, **Staats und Verwaltungswissenschaftliche Beiträge**, Stuttgart 1957, Kohlhammer Verlag, Sh: 164 ve sonrası
- VELİDİ Ahmet Zeki, Moğollar devrinde Anadolu'nun iktisadî vaziyeti, **Türk Hukuk ve İktisat Tarihi Mecmuası**, Cilt: I, 1931, Sh: 1 - 42
- VERSAN Vakur, Milletlerarası âmmî hizmetleri fikrinin doğuşu, **İstanbul Hukuk Fakültesi Mecmuası**, Cilt: XXII, Sayı: 1 - 4, Sh: 74 - 87
- VİEG John A., Bureaucracy Facts and Fiction, **Elements in Public Administration** Edited by Fritz MORSTEIN MARX, Prentice Hall Inc. New York 1949, Sh: 51 - 71
- WHITE L. D., Franklin Roosevelt and the Public Service, **Public Personnel Review**, 1945
- WILSON Woodrow, The Study of Administration, **Political Science Quarterly**, Vol. 2. (1887), Sh: 197 - 222

İSİM ENDEKSİ

- Adams, Quincy 187
 Anhegger, Robert 28
 Anschütz, Gerhard 130
 Ardant, Gabriel 175, 180
 Arendh, Hanna 199
 Aristo 21, 43
 Augustus 23
- Bailey, Stephen Kemp 125
 Baldwin 115
 Balzac, Honoré 133
 Bang - Jensen 210
 Barnard, Chester 156
 Başgil, Ali Fuat 122, 123
 Bayazıt II 28, 29
 Binding 111
 Bismarck 118
 Bodin, Jean 27, 33
 Brownlow 120
 Buchanan, Frank 126, 127
 Burnham, James 72, 73
 Burdeau, Georges 118
- Capitant, R. 117
 Cassin, René 173
 Clark, Colin 73
 Cromwell, Oliver 44
 Crozier, Michel 154, 156
- Dickson, William J. 156
 Diehl 27
 Dimock, Marshall E. 120, 125
 Diocletianus 23
 Djilas, Milovan 198
 Donoughmore 116
 Dreyfus, Carl 156
 Duguit, Léon 117
 Dürckheim, Emil 82
- Ebert 119
- Fayol, Henri 71, 97
 Fish, Carl Russell 188
 Follett, Mary Parker 98
 Fourastié, Jean 73, 74
 Forsthoff, Ernst 145, 146, 164
 Freeman, J. Leiper 126
 Friedrich, II 41, 42, 143
 Friedrich, C. J. 44, 63, 158
- von Gagern 92
 Garfield, J. A. 189
 de Gaulle, Charles 117
 Gaus 97
 Gehlen, Arnold 50
 Gouldner, Alwin 63
 de Gournay 7
 Grant 189
 Gulick 97
 Gumplovitz, Ludwig 177
- Hamson, C. J. 173
 Hanson, A. H. 163
 Hardenberg 143
 Hauriou, M. 175
 Hegel 193
 Henry II 44
 Heward 116
 Hoover, Edgar 121
 Hyneman, Charles S. 11
- İbni Haldun 33
 İnalçık, Halil 28
- Jackson, Andrew 187, 188, 190
 Jefferson, Thomas 186
 Joseph II 40
 von Justi 43
- Kafka, Franz 91
 Kannitz 40
 Konfuçiyus 18, 19, 20

- Köprülü, Fuat 27
 Kirchmann 110, 112
 Khruçef 198

 Labant 118
 Langrot, Georges 98
 Laski, Harold J. 12, 35, 158
 Laval, Pierre 116
 Leighton, A. 98
 Lenin 195, 196, 197, 200
 Louis XIII 37
 Louis XIV 37
 Lybyer, A. H. 33

 Macaulay 131
 Macchiavelli 27, 33
 Mackenroth, Gerhard 51
 Mannheim, Karl 96
 Marx, Karl 193, 194, 195
 Maria Theresa 39, 40
 Matthews, A. T. J. 152, 153
 Mayo, Elton 98
 Mazarin 37
 Mehmet II 28, 29
 Merriam 191, 192
 Michels, Robert 75
 Micius 19
 Mirabeau 41, 136
 Monroe 187
 Mooney 97
 Morley, John 124
 Morstein Marx, Fritz 171

 Napoleon, Bonapart 39, 63, 133, 136, 143
 Northcote 135, 144
 Onar, Süddik Sami 122, 172
 Oppenheimer 16
 Osman Gazi 28
 von Osse 43

 Pendleton 139, 140, 190
 Person, Harlow S. 97,
 Petain 116
 Peters, Hans 171
 Pollock, F. R. 53
 Pope, Alexander 130

 Rabkrin 196, 197
 Rambaud 27

 Ramses IV 16
 Ramspeck 191
 Richelieu 37
 Robson, William 172
 Roetlisberger, F. J. 156
 Rolland 117
 Roosevelt, Franklin 125, 190, 191
 Rüstow, Alexander 52

 Sarica, Ragıp 122
 Schatschneider, E. E. 129
 Scelle, M. 201
 Schmit, Carl 110
 Schumpeter, Joseph 47, 87
 Schultz, J. 200
 Shotwell 214
 Simon, Herbert A. 12
 Sorel, Georges 52
 Stalin 197, 203
 vom Stein 92, 209
 von Stein, Lorentz 143
 Stone, Donald C. 209
 Stouffer, Samuel A. 156

 Talleyrand 136
 Taner, Tahir 122
 Taylor, F. W. 97
 Tead, Ordway 98
 Tocqueville, A. de 38, 133
 Tout, T. F. 44
 Toynbee, Arnold J. 33
 Trevelyan 132, 135, 144
 Triepel, H. 118, 119
 Trotsky 196, 197

 Ule, C. H. 171.
 Urwick 97

 Ülgener, Sabri F. 34

 Veblen, Thorstein 72

 Waldo, Dwight 147
 Washington 186
 Weber, Max 11, 13, 17, 51, 53, 54, 55, 58, 60, 61, 62, 63, 64, 88, 89, 90, 93, 103, 113
 Weber, Werner 171
 Wilson, Woodrow 124, 127, 144

 Zincke 43

KAVRAM ENDEKSİ

- Adli Rejim 172, 173, 174
Ajan 204
Âmme Hizmeti 103, 106, 120, 217
Âmme İdaresi 66, 73, 97, 98, 125, 145, 146, 147, 149, 157, 162, 164, 186, 191
Anayasa 44, 105, 130, 134, 158
 Türk — 122
 Fransız — 117
 Weimar — 119
 Bonn — 120, 135
 Anayasacılık 44
 değişikliği 113
 mahkeme 180
 sistemleri 123
Anonimlik 66
Asgari Yaşayış standardı 102, 106
Automation 53, 217, 222
Aynî Ekonomi 16, 24, 34, 59
Azil 35, 132, 133
Bağımsızlık 66
Basın 85, 109, 181, 218
Beşerî Münasebetler 53, 97, 98, 148, 149, 210, 22
Büro 47
 hâkimiyeti 8
Bürokrasi 7, 12, 36, 44, 51, 52, 53, 62, 87, 93, 95, 97, 98, 150
 sözlük anlamında 8, 10
 devlet idaresi 9
 kırtasiyecilik 10
 idare ve teşkilâtlanma şekli 11
 Tarihî gelişim 15
 Modern — 15, 35, 46, 58, 59, 64, 65, 68, 79, 84
 Mısır — 17, 18, 59
 Çin — 18, 19, 20
 Roma — 22, 23, 24, 60
Osmanlı — 27, 28, 29, 32, 33
Bizans, — 27
Fransız — 37, 38
Alman — 38
Prusya — 41, 42, 193, 194
Avusturya — 40
İngiltere — 45
Patrimonial — 17, 46, 58
tam gelişmiş — 59, 61
fazla gelişmiş — 61, 62, 88, 89
az gelişmiş — 61, 62, 88
ekonomi — 69, 200
endüstri — 69, 200
siyasî — 198,
tekno — 73
super — 204
bakanlıklar — 112, 113, 118, 123, 126
milletlerarası — 206, 210, 213, 214
 tesir eden iç faktör — 79 - 83
 tesir eden dış faktör — 84 - 87
Bürokratik
 dil 65
 üslup 65
 usul 104
 teknik 104, 107
Bürokratizm 11, 88, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 195, 199, 203, 214
Bütçe 113
 kontrol 167
Cesamet 7, 12, 54, 61, 70, 71, 76, 79, 80, 101, 216, 220
Dakiklik 60, 63
Devamlılık 60, 63
Demokrasi 52, 106, 113, 139, 158, 180, 188, 218, 220
düzenleyici 118

Devlet

- artan ödevleri 105, 217
- hukuk — 43, 46, 52, 67, 105, 106, 132, 142, 146, 169, 170, 170, 171, 179
- idare — 113, 171, 182, 217
- modern — 34, 101, 107, 146, 171
- polis — 43, 132, 217
- refah — 85, 149, 171, 181, 205, 217
- totaliter — 114

- Devlet Bürokrasisi 69, 86, 101, 102, 103, 106-116, 119, 123-127, 133 - 136, 142, 145, 149, 152, 157, 161, 163 - 165, 168, 180, 183, 187, 191 - 199, 204, 216, 218 - 220.
- siyasî karakteri 103
- mürakabesi 113, 221

- Devlet Personeli 13, 102, 104, 130, 132, 149, 157
- Çin — 19
- Roma — 23
- Prusya — 41, 134, 142
- Almanya — 134, 139, 142
- İngiltere — 136, 144
- İsviçre — 139
- Birleşik Amerika 139, 140
- Türkiye — 137, 138

Devlet Şûrası

- Fransız — 63, 117, 143, 173, 174

- Disiplin 38, 60, 134, 138, 161, 211
- Dosya 56, 91, 121

- Eksper (uzman) 83, 126, 141, 142, 180

- Elâstikiyet 111, 120
- Emsale bağlılık 67, 91, 92
- Enderun 31
- Endüstri 13, 106, 215
- cemiyeti 171

- Endüstrileşme 49, 50, 84, 130, 149, 208, 215, 216
- Eşitlik 104 - 107, 195, 205

- Fahrî Hizmet 45, 76, 85, 141
- Feodalizm 34, 36, 46, 58
- derebeyi 35,
- hâkimiyet 25

- Ganimet Sistemi 139, 185-189, 190, 211

- Gayrî Şahsîlik 56, 65, 82
- Gelenek 57
- bürokratik 112

- Halk Efkârı 66, 80, 85, 80, 115, 127, 140, 149, 167 - 169, 180, 182, 183, 190, 192, 218, 220
- anketi 141, 150, 151

- Halkla Münasebet 95, 133, 188
- Hiyerarşi 56, 60, 97, 137, 194, 209, 212
- idarî 127, 156
- düzen 201, 204

Hukuk

- düalist 34
- iztirar 114, 115, 119
- pozitivizm 110
- Roma 34, 61
- teknik 109, 111, 114, 218

- Hukukçu 143, 145, 146
- tekeli 142, 149

- Hürriyet 104, 107, 195
- âmme 104, 106, 114, 139
- Basın 42
- söz 42

- İcra Kuvveti 112, 116, 122
- tanzim yetkisi 111, 114 - 117, 120
- İngiltere'de 114 - 116
- Fransa'da 116, 117
- Almanya'da 118, 119, 135
- Türkiye'de 122
- Türkiye'de 122

İdarî

- İslâhat 95, 135, 144, 164
- Kaza 143, 169, 171 - 176, 180, 218
- Maharet 107, 128
- Mahkeme 42,
- Milletlerarası 212, 213
- Oligarşi 136
- Rejim 138, 144, 172, 174
- Usul Kanunu 121, 176, 179

- İdeal Tip 54, 62, 64
- İdeoloji 69, 210, 219

İhtisaslaşma 12, 36, 70, 94, 97, 101,
103, 146
İhtisas bilgisi 111
İlkel toplum 15, 16, 68
İlksel Grup 82, 90, 147
İlmî İdarecilik
(Scientific Management) 97,
146 - 148, 210
İkinci Sistem 68, 84, 125, 172
İkinci Grup 82, 147
İktisadî Âmmeye Teşebbüsleri 13, 200
İktisadî Devlet Teşekkülleri 144,
162, 163
İmparatorluk Kurma 80
İşbölümü 12, 37, 50, 52, 70, 94, 97,
142
İşletme 55, 101, 163

Lâiklik 52
Liberalizm 43, 407, 118
Liyakat Sistemi 63, 90, 135, 140,
185, 186, 189, 190, 191, 211

Kameralizm 42, 43, 142
Kanun
bağlılık 132
çerçeve 111
hazırlama 111, 112, 125, 126
koyucu 95, 110, 135
teklif hakkı 114
Kapitalizm 46 - 48, 56, 195, 196
Kararname 112, 114, 115, 119
Fransa'da 116, 117
Türkiye'de 122, 123
Karyer 141, 210, 211
Kazaî Mürakabe 119, 132, 146, 160,
170
Kıdem Sistemi 90, 138, 201
Kırtasiyecilik 7, 10, 88, 89
Kilise 13, 61, 74, 101, 181
Katolik 25, 26
Köllegial (Toplu) Sistem 8, 9, 22,
39
Komuta Hattı 162, 163
Komisyon
Bağımsız 120 - 122
Milletlerarası 214
Teşriî 109, 124, 125, 127

Komünizm 87, 195, 197, 204
Komünist Partisi 196, 197, 198
Kontrol 38, 44, 60, 71, 95, 148, 158,
159, 163, 166, 193, 195, 200, 216,
218, 220
çevresi 97
dış 183, 218, 220
hiyerarşik 160, 161, 169, 183,
iç 160, 162, 163, 183, 217, 220
teşriî 42, 168, 169
Koordinasyon 44, 71, 89, 97, 148,
168, 201, 206, 217
Kuvvet
ayrılığı 109, 111, 118, 124, 128,
135, 165, 217, 218
birliği 118, 119, 123, 165, 218
teksifi 115, 218
Kütle
çağı 48, 84
cemiyeti 65
haberleşme vasıtaları 79, 206,
218

Maaş 17, 19, 59, 60, 75, 138, 189
aynî 17, 19
emekli 59
sistemi 64
Magistrat 36
Magna Charta 44
Mahallî İdareler 13, 45, 116, 141,
169, 191
Makam 56, 58, 60, 98, 150, 194
paralel 200
çifte 201
Mandarin 19, 175
Marksizim 185, 193
Materyalizm 194
Memur 58, 60, 103, 128, 131
alım - satımı 38, 188
dört yıllık memuriyet süresi ka-
nununu 185, 187
hâkimiyet 9
kanunu 137, 138
meslek — 10, 41, 57, 131 - 139,
141, 142, 152, 157, 184, 192, 201,
204, 205, 212, 222
teminat 38, 202
terakümü 202

Menfaat Birliği 41, 61, 76, 78, 101, 108, 125, 181
Menfaat Grubu 66, 86, 125, 127, 128, 168, 220
Merkantilizm 34, 37, 42, 43
Merkezî Personel Dairesi 135, 140, 189 - 191
Merkeziyetçilik 30, 35, 37 - 40, 45, 201, 217
Osmanlılarda 29, 32, 33
Meslekî Dayanışma 82, 84, 131 - 134, 136, 159
Milletlerarası Teşekküller 13, 206 - 209, 212 - 214
Birleşmiş Milletler 207, 208, 210, 210, 211, 213
Milletler Cemiyeti 207
Milletlerarası Personel 209 - 212
Missi Dominici 24, 25, 37
Monarşi
Mutlakiyetçi 35 - 44, 46, 131, 142, 149
Patrimonial 47

Nizamname 110 - 115, 119
hukukî 120

Ordu 56, 61
teşkilâtı 34, 40
Otorite 55, 62
geleneksel 55, 103
gayri şekli 96
karizmatik 55, 103, 221
meşru 95, 103, 221

Para Ekonomisi 34, 42, 54, 59
Parlâmento 44, 85, 111 - 116, 118, 126, 166 - 168
Parlâmanter Rejim 113, 118, 125, 128
Plânlama 51, 69, 71, 107, 112, 149, 199, 221
Pragmatizm 145
Prestij 79, 80, 141, 143, 152, 154

Rasyonalizm 43, 97
Rasyonellik 103

Rasyonelleşme 36, 52, 61, 70, 91, 146, 147, 216
Sayıştay 163, 164
Sektör
âmme 51 - 58, 67, 70, 71, 85 - 87, 93, 94, 101, 214 - 216
özel 51, 52, 56 - 58, 67, 70, 71, 87, 93, 94, 101, 161, 182, 214, 216, 220, 221
Sendika 13, 56, 57, 70, 74, 78, 101, 125, 181, 200, 220
Sevkü İdare 51, 81, 87, 143, 162, 166, 199, 200, 203
Sınıf 32, 103
Ruhban 25, 26
Yazıcı 17, 59
Mülkiye, İlmiye 31
Seyfiye, Kalemîye 32
Memur 36, 91, 133, 136
İdareciler 107
İşçi 203
Proleter 193, 197
Siyasî Nüfuz 45
Siyasî Partiler 13, 56, 57, 61, 85, 48, 110, 127, 151, 181, 183, 187, 190, 200, 201, 205, 218, 220
Birleşik Amerika'da 76, 77
Bürokrasisi 76, 77
Devletle ayniyeti 200, 220
Tek Parti 201, 203
Personel Dairesi 202
Sorumluluk 63, 103, 216, 221
devri 94, 103
Statü 156, 218

Şehirleşme 34, 54
Şeref-payeleri Sistemi 75

Takdir yetkisi 90, 91, 143
idarî 114, 123
Tarihî Materyalizm 107
Tayin 35, 38, 59
Taylor Sistemi 70, 98, 146
Tazyik Gurupları 74, 78, 85, 86, 108, 109, 120, 124 - 128, 165, 181, 183, 218, 220
ve idare 109, 125

Tedvin (codification) 160, 174,
176, 177 - 180
Teftiş 60, 148
Tek Amir Sistemi 8, 9
Teknik 215
 gelişim 103, 142
Teknisyen 83
Teknokrasi 72, 107, 142, 222
Teknoloji 68, 125, 215, 216
Terfi 38, 60, 34, 136 - 138, 211
Teşkilât ve Metod 165
Teşkilâtlanma 12, 36, 48, 49, 71,
149, 203, 215, 220
 şeklî 81, 97, 147, 156
 gayri şeklî 81, 82, 96, 147, 156
 yeniden 67
Tımar 29, 30

Verimlilik 85, 93, 95, 132, 138, 148,
160, 161, 164, 166, 179, 183, 216,
221

Yasama organı 109, 111, 114, 120,
123 - 127, 160, 164, 165, 167, 218
 tevkil edilen yasama 112, 115,
 117, 118, 124
Yazılı Muhabere 11, 57, 65, 131,
155, 213
Yazılı evrak 60, 64, 213
Yetki Devri 95, 103, 148
Yetki Tecavüzü 91, 108
Yüzyüze temas 11, 12, 57, 89

Zeamet 30, 32
Zümre
 aristokrat 35, 38
 düzen 39, 47
 İdarî 139, 219
 memur 136 - 137
 ruhu 133
 ücretli 131

YANLIŞ - DOĞRU CETVELİ

Sayfa	Satır	Y a n l ı ş	D o ğ r u
22	16	Pontirices	Pontifices
36 (Dipnot 75)	5	Priedrich	Friedrich
53 (Dipnot 26)	2	Orwenl	Orwell
57	4	Kalem işeri	Kalem İşleri
73	14	Nüfuz	Nüfus
83 (Dipnot 10)	1	Goldner	Gouldner
95	35	Hareketler	Hareketle
98	19	gbzle	gözle
101 (Dipnot 1) 2 nci satırdan sonra «terimini tercih etmektedirler. Fakat biz tezimizde»			
134	24	Rasyonal	Nasyonal
177	18	odification	Codification
188	15	araştırmalıdır	araştırılmalıdır
189	9	heyemonya	hegemonya
196 (Dipnot 27)	1	ot	to
199	23	şuurları	şuraları
203	19	açıklamamaktadır	açıklamaktadır
205	3	temtedirler	etmektedirler

