

1930'lu Yıllarda Kamu Yönetimindeki Rasyonelleştirme Çalışmalarının Memur ve Memur Örgütleri Üzerine Etkileri¹

Selime Yıldırım, Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi

ORCID: 0000-0003-0584-0618

E-Posta: selimeyildirim@kmu.edu.tr

Öz

Bu makale, 1930'lu yıllardaki gelişmeler çerçevesinde kamu yönetimindeki rasyonelleştirme çalışmalarının memurlar ve memur örgütleri üzerindeki belirleyici etkisini ortaya koymayı hedeflemektedir. Söz konusu rasyonelleştirme çalışmaları, Osmanlı Devleti'nden Türkiye Cumhuriyeti'ne uzanan bir süreci anlatmaktadır. Memur örgütlenmelerinden kasıt, sandık, sendika, kooperatif benzeri örgütlerdir. Memur ise devletten maaş alan ve kamu hizmetini süreklilik içinde sunan kişileri anlatmaktadır.

Bu çalışmada, 1930'lu yıllara odaklanılmasının nedenleri bulunmaktadır. 1930'lu yıllar, söz konusu uygulamaların dünyanın pek çok yerinde görünür örneklerinin yer aldığı bir dönemdir. 1929 Krizi'nin getirdiği ekonomik koşullar rasyonalizmin benimsenmesine yol açmıştır. Planlama ve benzeri araçlarla da bu politikalar sağlamalaştırılmaya çalışılmıştır. Dönemin kamu yönetimi örgütlenmesi, bu gelişimin önemli bir parçasıdır. Bu çalışma kapsamında söz konusu iddia, ikincil kaynaklar yanında Cumhurbaşkanlığı Devlet Arşivleri'nden elde edilen birincil kaynaklarla da desteklenmiştir.

Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşunda da rasyonelleştirme çalışmaları önemli bir yer tutmaktadır. Genç Cumhuriyet sadece yönetsel süreçlerde değil, yaşamın her alanında rasyonalizme bağlıdır. 1800'li yılların sonu 1900'lü yılların başı itibarıyla bilimsel yönetim düşüncesi ise bu eğilimi güçlendirmiştir. 1920'li yıllarda, bu düşüncenin fikri temeli oluşturulmuştur. Memurlar açısından ise 1926 yılında yayımlanan 788 sayılı Memurlar Kanunu, bu politikaların göstergesidir. Bu dönemde hem kamu personel sistemi örgütlenmekte hem de rasyonelleştirme çalışmaları devam etmektedir.

Memurlar, kamu yönetimindeki dönüşümden en fazla etkilenen grup olmuştur. Tanzimat Dönemi'nden itibaren dönüşen memur ve memurluk mesleği kendi çıkarlarını savunma ve geleceğini güvence altına almaya dönük arayışlar içindedir. Bu yönüyle, memurların sadece uzun vadeli değil; aynı zamanda, gündelik sorunlar nedeniyle de bir araya geldikleri görülmektedir. Rasyonelleştirme çalışmaları ise 1930'lu yıllarla son bulmamış; 1940'lı ve 1950'li yıllarda daha da kuvvetlenmiştir.

Bu çalışma kapsamında, 1930'lu yılların özgün koşulları nedeniyle bu zaman dilimi ele alınmıştır. Bu koşullar, yeni inşa edilmeye çalışılan bir ülke ve hemen sonrasında neredeyse bir ideolojiye dönüşen devletçiliktir.

Türkiye'deki literatür, memurların 1960'lı yıllar öncesinde örgütlenmesi konusuna mesafeli kalmıştır. 1930'lu yıllarda sandık, kooperatif ve dernek gibi araçlarla faaliyetler yürütülmüş, bu örgütler korporatizm fikrinin bir parçası olmuştur. Dönemin kamu yönetimi örgütlenmesi de bu gelişimin önemli bir parçasıdır. Çalışma, kamu yönetimi disiplini içinde ve araçlarından yararlanarak ele alındığından mevzuat ve arşiv belgeleri temel rehber olmuştur.

Anahtar Kelimeler: Rasyonalizasyon, Kamu Yönetimi, Memur, 1930'lu Yıllar, Memur Örgütleri.

The Impact of Rationalization Efforts in Public Administration During the 1930s on Civil Servants and Civil Servant Organizations

Abstract

This article aims to reveal the decisive impact of rationalization policies in public administration on civil servants and their organizations in the 1930s. These policies are part of a broader process that extends from the late the Ottoman Empire to the early Republic of Turkey. Civil servants are defined as salaried providers of continuous public services, while civil servant organizations include associations such as funds, unions, and cooperatives.

The focus on the 1930s is deliberate. This period not only witnessed global examples of rationalization in the aftermath of the 1929 Crisis, but also saw the consolidation of such policies in Turkey through instruments like planning. The organization of public administration in this era was a key element of these transformations. The argument is supported by primary sources from the Presidential State Archives alongside secondary literature.

Rationalization was also significant in the founding years of the Republic. The young Republic adhered to rationalist principles not only in administrative processes but also in broader aspects of social and economic life.

Scientific management ideas circulating since the late 19th and early 20th centuries reinforced this orientation, while Law No. 788 on Civil Servants (1926) signaled its concrete application in the civil service. During this time, both the public personnel system was being structured and rationalization efforts continued.

Civil servants, as the group most directly affected by these reforms, sought to defend their interests and secure their future. From the Tanzimat era onward, their profession had already been in transformation, and in the 1930s they came together not only for long-term collective aims but also to address immediate, everyday concerns. Their organizations—funds, cooperatives, and associations—became embedded within a corporatist framework. Rationalization did not end with the 1930s but intensified in the 1940s and 1950s. Within the discipline of public administration, this study draws on legislation and archival documents as its primary sources.

Keywords: Rationalization, Civil Servant Organizations, 1930s, Civil Servant, Public Administration.

Giriş

19. yüzyıl, kapitalizmin gerçek anlamıyla görünürlük kazandığı dönem olarak değerlendirilmektedir. Bu bağlamda, yeni arayışlar ve kapitalist sistemin devamını getirecek düzenlemeler ortaya çıkmıştır. Refah devletlerine giden sürece ilişkin ilk düzenleme ve gelişmeler bu dönemde doğmuştur (Esping-Andersen, 1996: 92). Bu dönemin yeniliklerinden birisi de modern bürokrasidir. Modern bürokrasi, yeni birikim rejiminin isteklerini karşılayacak özellikleri barındırmaktadır. M. Weber'in bürokrasisi de rasyonalizme sıkı sıkıya bağlıdır. M. Weber dışında F. Taylor, W. Wilson'un da farklı inceleme nesnelere üzerinden benzer düşüncelere sahip oldukları görülmektedir. Geleneksel ilişkilere dayalı bir yönetim örgütlenmesinden modern bürokrasiye geçişle, memurların düzeni bir hayli değişmiştir.

Memurların, geleneksel ilişkilerden sıyrılarak modern bürokrasinin bir parçası olmaları zaman almıştır. Bu noktada, yaşanan gerilimler ve değişimler toplumsal dinamiklerden bağımsız değildir. Dünyanın geri kalanında olduğu gibi, Osmanlı Devleti'nin de doğuşu itibarıyla rasyonel bir bürokrasi sistemine sahip olduğunu söylemek güçtür.

Bürokratik sistemin doğuşuna ilişkin adımlar, Tanzimat ve sonrasında atılmıştır. Bu dönemi özel kılan birtakım nedenler olmakla birlikte, dünyanın ve Osmanlı Devleti'nin özgün koşulları bu durumu desteklemiştir. Osmanlı Devleti gibi kendi dinamikleri ve güçlü gelenekleri olan bir İmparatorluğun söz konusu geleneklerden sıyrılması kolay olmamıştır. Osmanlı Devleti'nde, çağdaş bürokrasinin doğması zaman almıştır. Bu doğuş ise çatışmalı bir sürecin sonunda gerçekleşmiştir.

Yeni bürokrasinin memuru da bu gelişmelere uymalıdır. Bürokrasinin etkisi ise sosyolojik bir fenomene dönüşmüştür bile. Bürokrasi, sadece çalışma

ilişkilerini değil; bütün olarak toplumu etkilemektedir. Rasyonaliteye dayalı memur kimliğini kurmak kadar, bu alanda memurları etkileyen koşullara dönük düzenlemeler yapılması da önemlidir. Maaş, emeklilik ve diğer sosyal güvenlik faaliyetleri bu kapsamdadır.

Osmanlı Devleti'nden Cumhuriyet'e giden dönemde, modern bürokrasiyi ortaya çıkaran koşullar doğmuştur. Özellikle memurların maaşa bağlanması ve Tanzimat Dönemi ile birlikte gündeme gelen modernleşme süreci, bu koşulların doğmasını kolaylaştırmış; bürokrasinin modern biçimini almasına neden olacak olay ve mekânlar da ortaya çıkmıştır. 1800'lü yılların sonu itibarıyla dünyada görülen rasyonellik akımı, Osmanlı Devleti ve sonrasında Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşunda da etkili olmuştur. Bu etkiler, giderek her alanı kapsar hale gelmiştir.

Bu dönemde, kamu yönetiminin bütünlüklü olarak rasyonalizmi aradığını söylemek mümkündür. Rasyonalizme ilişkin arayışlar, Türkiye için Cumhuriyet'in kuruluşuyla başlatılabilir de 1930'lu yıllarla daha da gelişmiştir. 1930'lu yıllarda, sosyo-ekonomik koşulların etkisi ile devletin önemli bir aktör olduğu gözlemlenmektedir.

Bu makale, memurlar ve memur örgütlenmeleri üzerinden kamu yönetimindeki rasyonelleştirme çalışmalarının 1930'lu yıllardaki belirleyici etkisini ortaya koymayı hedeflemektedir. Memur örgütlenmelerinden kasıt, sandık, sendika, kooperatif vb. örgütlerdir. Söz konusu örgütlenmeler, memurların ortak çıkarını ele alan yapılardır. Memur ise devletten maaş alan ve kamu hizmetini süreklilik içinde sunan kişilerdir. Dönemin koşulları henüz sendikacılık faaliyetlerinin memurlar için mümkün olmadığını göstermektedir.

Makalede, kamu yönetimi başta olmak üzere toplumsal tüm alanlardaki rasyonellik arayışının memurlar ve memurların sosyo-ekonomik koşullarını da etkileyerek memur kimliğinin oluşmasında belirleyici olduğu iddia edilmektedir. 1930'lu yıllara odaklanılmasının ise bazı nedenleri bulunmaktadır. Birinci olarak 1930'lu yıllar, söz konusu uygulamaların dünyanın pek çok yerinde görünür örneklerinin bulunduğu bir süreçtir. İkinci olarak da 1929 Krizi'nin getirdiği ekonomik koşullar bu ilkelerin benimsenmesine yol açmıştır. Planlama ve benzeri araçlarla da bu politikalar sağlanmaya çalışılmıştır.

Kamu yönetimindeki rasyonelleştirme çalışmaları, dönem itibarıyla Cumhuriyet'in temel değerlerini de temsil etmektedir. Bu nedenle,

uygulanan her politikanın bir amacı bulunmaktadır. Söz konusu politikalardan memurları etkilenmemesi mümkün değildir.

Türkiye'deki literatür, memurların 1960'lı yıllar öncesinde örgütlenmesi konusuna mesafeli kalmıştır. 1930'lu yıllarda sandık, kooperatif ve dernek gibi araçlarla faaliyetler yürütülmüş, bu örgütler korporatizm fikrinin bir parçası olmuştur. Arşiv belgeleri ve raporlarda, memurların çalışma yöntemlerine dair düzenlemelere sıkça rastlanmaktadır. Dönemin kamu yönetimi örgütlenmesi de bu gelişimin önemli bir parçasıdır. Çalışma, kamu yönetimi disiplini içinde ve disiplinin araçlarından yararlanarak ele alındığından mevzuat ve arşiv belgeleri temel rehber olacaktır.

Rasyonelleşme ve Kamu Yönetimi İlişkisi: "Daima İleri"

Rasyonalizm, Akıl Çağı'nın en önemli çıktılarında olmuştur. Rasyonalizmin fikrî düzeyden çıkarak pratik uygulamaların bir aracı olması ise ilerleyen yıllarda gerçekleşecektir. Bu durumu güdüleyen en büyük koşul ise sermaye birikim rejimindeki dönüşümdür.

Aydınlanma'nın doğuşu ile birlikte insan aklına olan güven, aşkinci ve zaman içinde insanla insan aklını birbirine yabancılaştıracak bir durumu ortaya çıkarmıştır. Öncelikle doğa bilimlerinde başlayan bu arayış, toplumsal ilişkilere de yansımıştır. Bununla birlikte, insan ilişkileri doğrusal bir biçimde ilerlememektedir; bunun görünüşlerinden biri de örgüt ve örgütlerin gelişimidir (Gaulejac, 2013: 12).

Rasyonalizasyon, "ratio" diğer deyişle "akıl" kavramından türemiştir (Adorno ve Horkheimer, 2014: 61). Aydınlanma Çağı ile birlikte bu kavrayış esas alınacaktır. Bu dönemde, akıl bir tahakküm aracı haline gelmiş; zaman içinde gerçekten araçsallaşmadan söz etmek mümkün olmuştur:

Toplumsal örgütlenme ve merkezileşmeyi, akıldışı bir çağdaki akıl öğeleri olarak kabul ediyor ve savunuyorlardı. Ama sanayi toplumunun günümüzde aldığı biçim rasyonelliğin öbür yüzünü açığa çıkarmış, rasyonelleşmenin kendi kendini yok ettiğini göstermiştir. Rasyonelleşme, eleştirel düşünceye, bireysel öznenin kendiliğindenliğine, hazır davranış kalıplarına karşı çıkma eğilimine toplumsal hayatın biçimlendirilmesinde hiçbir rol tanımamaktadır. (Horkheimer, 1998: 158)

Akla dayalı bir anlayış, bilimsel düşünüşün ön plana çıkmasını kolaylaştırmış, feodal sistemin aşılmasına dönük bir yükseliş gerçekleştirmiştir. Bu yükseliş, kapitalizmin doğmasına neden olmuştur. Kapitalist sistemin ortaya çıkışında,

sermaye birikimi gibi ekonomik nedenler ön plana çıksa da akıl ve bilimsel bilgi önemli bir yerde durmaktadır:

Uzmanlaşmış bilgiden elde edilen meşruiyet olmasaydı, profesyonel, her mesleğin bazen belirtilmese bile nihai hedefleri olan sosyal statüyü, özerkliği ve mesleğin uygulanması üzerindeki kontrolü kazanamazdı. Teknik rasyonelliğin gelişimi, profesyonellik ve bilime ve verimliliğe yapılan vurgu yakından incelenmektedir. (Adams, 1992: 365)

Daha öncesinde, feodal sistem tarıma dayalıdır ve geniş bir alanı yönetmek ideali içindedir. Feodal sistemin belli bir aşamasında büyük ölçekli kurumlar -ki bunun içinde devlet de vardır- tekrar gündeme gelmiştir (Bloch, 1983: 523). Büyük örgütlerin yönetilmesi ise günümüz anlamıyla yönetim kavramının doğmasına neden olmuştur. Diğer yandan ise modern devletin ortaya çıkışının, Orta Çağ'ın son dönemleri ile ilişkilendirilebileceği kabul görmektedir (Kaygusuz, 2018: 28; Giddens, 1994: 153).

Tarihin her aşaması bir diğerinden beslenerek ilerlemektedir. Bu durum, kapitalizmin tekelci ve merkeziyetçi yapısını da anlatmaktadır. Büyük kurumların "*disipline*" edilmesi, modern devletin oluşumunda önemli bir yerde bulunmaktadır (Foucault, 2000: 284). Modernleşme ile kapitalist ekonomik sistem arasında birbirinden ayrılmaz bir ilişki vardır. 17. yüzyılla belirginleşen sermaye birikim rejimindeki dönüşüm, dünya sisteminde büyük kırılmaları beraberinde getirmiştir. Söz konusu dönüşümler, toplumsal hayatı da etkilemiştir.

Bu kırılmalardan en önemlisi, 1789 yılında gerçekleşen Fransız Devrimi'dir. Fransız Devrimi, yenilik tohumlarının filizlenip her yana yayıldığı bir dönem olmuştur. Her ne kadar hem Devrim'in ortaya çıkışı hem de değerleri, burjuva sınıfına hizmet ediyor olsa da ilerici yönü ve dünya tarihine büyük katkıları yadsınamamaktadır. Modernitenin derin şekilde etkilendiği özgürlük, eşitlik ve kardeşlik ilkeleri Fransız Devrimi ile ortaya çıkmıştır (Dikmen, 2015: 57). Laik düşünce ve seküler yaşam tarzı, dünyada etkili hale gelmiştir. Fransız Devrimi ile birlikte iktidarın yeryüzüne indirilmesi, yurttaş kavramının benimsenmesi ve insan haklarının gelişmesi önemli adımlardır (Dikmen, 2015: 57). Aydınlanma Çağı'nın en büyük kazanımlarından olan insan aklına inanç, onun başka otoritelerin etkisinden sıyrılmasına neden olmuştur (Adorno ve Horkheimer, 2014: 19).

Modern iktidar ve yönetim kavramı, bu dönemden yakın şekilde etkilenmiştir. Modern yönetim, verimlilik ve standartlaşmaya dayalıdır.

Bunun nedeni, kapitalist ekonomik sisteme uyum çabasıdır. İstikrarsız ve keyfi yönetim biçimleri, sistemin istikrarını ve sermaye birikimini etkilemiştir. Verimlilik esasına dayanan yönetim fikri hem özel örgütleri hem de devleti biçimlendirmeye başlamıştır.

Modern yönetimin doğuşu, iş bölümü, hiyerarşi ve otorite kavramlarının kurumsallaşmasına dayanmaktadır (Fişek, 2011: 85). Devlet yönetimi ve devleti yönetme teknolojisinden (Small, 2001: 19-20) zaman içinde iş yerlerine ve bürolara uzanan bir yönetim fikri ortaya çıkmıştır. Modern yönetimi geleneksel yönetimden ayıran en önemli özellik, yönetimin salt teknik biçimde ele alınmaması ve çevresiyle bir bütün olarak kabul etmesidir. Bu çalışma, “modern yönetim”, “modern fabrika” ve “modern bürokrasi”yi önemli parçaları olarak kabul etmektedir (Dikmen, 2015: 33). Zira, rasyonelleşmenin etkileri teoriden pratiğe bu şekilde aktarılmaktadır.

Makinelî üretime geçiş ve fabrikanın bir üretim alanı olarak benimsenmesiyle önemli bir yol katedilmiştir. Bu dönemden sonra, disipline edilmiş bir üretim örgütlenmesi hedeflenmiş ve bunun için tüm araçlar ortaya konmuştur. Bu araçlardan biri de bürokrasi olmuştur.

Ekonomik sistemdeki bu köklü dönüşümün etkilerinin toplumsal alana yansımaları kaçınılmazdır. “Bürokrasi”nin bir örgütlenme biçimi olarak kabul edilmesi, bu gelişmeler ile ilişkilidir. Bürokrasinin kapitalizm sistemiyle içkin ilişkisi bu koşulları sunmuştur: “*On dokuzuncu yüzyılın rasyonel toplum kavramında, bireyin karşı karşıya olduğu yok oluş tehlikesine değil, planlama, örgütlenme ve mekanizmalarına ağırlık tanınmıştır*” (Horkheimer, 1998: 158). Sonraki yıllarda bu yapılar belirleyici olmuştur.

Bu çalışma kapsamında, rasyonelleşme fikrinin felsefesi tartışılmayacaktır. Aydınlanma Çağı’nın ürünü olan ve insan aklını yüce bir yere koyan bu yaklaşım, tüm toplumsal gelişmeyi de etkilemiştir. Rasyonalizmi aklın araçsallaştırılması olarak gören ve eleştiren yaklaşımlar bulunmaktadır. Bu çalışma kapsamında, rasyonalizmin pragmatik yönü esas alınacaktır. Zira, rasyonelleşmenin tek tipleştirme yanı vardır. Aklın üstünlüğünü kabul ederek toplumsal ilişkileri, doğa ve bireyi bir kalıba sokma çabasıdır:

Rasyonelleştirme, çıkış noktası ortak bir dil arayışı olan bir değiştirme mekanizmasıdır. Fakat aynı zamanda mantıksal bir akıl yürütme görünümü altında rahatsız edici olanı, düzeni bozanı, “kendi” mantığına girmeyeni etkisiz hale getirmeye çalışan bir savunma mekanizmasıdır. (Gaulejac, 2013: 59)

Bu bağlamda ise rasyonelleşmenin, modern kamu yönetiminin doğuşundaki doğrudan ve dolaylı etkileri tartışılmalıdır. Modern bürokrasi ve kamu yönetimi tam da bu arayışa hizmet etmektedir. “*Kapitalist sistemin burjuva çağına ait olan bürokrasi*” (Ayman Güler, 2013: 80), rasyonelleşme arayışının bir parçasıdır.

Genel kabul gören yaklaşıma göre, büyük ölçekli örgütlerin kurulması, para ekonomilerinin doğuşu ve küçük mülkiyet kavramının ortaya çıkışı bürokrasinin doğuşuna zemin hazırlamıştır (Fişek, 2011: 118). Modern ulus devletlerin doğması, bu koşulları kolaylaştırmıştır. Yönetim ise evrensel bağlamda ele alındığından, bürokrasi benzeri uygun araçların geliştirilmesi gerekmektedir (Fişek, 2011: 31).

Rasyonel ilkelere dayalı bir yapı, sistemin varlık ve sürdürülebilirliği açısından vazgeçilmez olmuştur. Teknik ve pratik bilginin üretilmesine katkıda bulunmuştur. Modern yönetim bilgisinin doğuşunda, kameralistlerden örgüt bilimine geniş bir yol kat edilmiştir. Diğer deyişle, “*verimli*” yönetim arayışı yıllar boyunca devam etmiştir.

Bürokratik cihaz rasyonelleştirilirken, birtakım kurallar bütününden yararlanılmıştır. Kamu yönetiminin doğuş fikrini de kapsayan bu süreçte, rasyonalizasyon bireyi ve toplumu etkilemiştir. Bürokrasinin zaman zaman iç içe geçerek gerçekleştirdiği bu yayılım, kamu hizmeti yürüten grubu etkilemiştir. Yürüttükleri hizmetlerin yanında, çalışma ilişkilerinde de bunu yakından hissetmişler ve uygulanan politikalarla “*hem etkileyeni hem de etkileneni*” (Yıldırım, 2023: 16) olmuşlardır. Çalışanların bir “*makinenin dişlisi*” olma durumu geniş şekilde kabul edilmektedir (Gaulejac, 2013: 61):

Bürokrasi, ussallaşma sonucu belirlediğine ve “ussallık” da kişisel atılım gücü ve yaratıcılığı (ya da bireysel davranışları) en azda tutan katı düzenleyici kuralların varlığını gerektirdiğine olanla olması gerekenin karşılaştırılabilmelerini sağlayan Weberci ideal bürokrasi modeli, bireyi, son tahlilde, dev bir makinenin yeri yolu belli küçük bir parçası durumuna indirgemektedir. (Fişek, 2011: 110)

Makinenin dışı olan bireyden topluma, giderek artan rasyonellik arayışının görüldüğü temel alanlardan biri de kamu yönetimi olmuştur. Kamu yönetimi ile rasyonellik fikrinin yakından ilişkili olduğu literatürde de görülmektedir. Weber, Taylor ve Fayol'un teorileri, modern kamu yönetimi fikrinin öncüsü olarak ele alınmaktadır. Bu yazarların, gördükleri ortak ancak baktıkları yerler farklıdır. Bu nedenle, rasyonel "örgüt" konusunda ortaklaştıkları söylenebilir (Schreurs, 2000: 733).

Yönetimin teknik bilgisini ortaya çıkaran bu dönem sonrasındaki gelişmeler ve etkiler de rasyonelleştirmeye dönük olmakla birlikte, en gelişkin dönemi bahsedilen kişiler ve teorileri ile gerçekleşmiştir. İş bölümü, hiyerarşi ve otoritenin geniş şekilde etkisinin yanında, uzmanlaşma, gayrişahsilik gibi unsurlar da bu ilkeler arasında yer almıştır. Son tahlilde devlet, bu çarkın en önemli parçası ve işveren olarak "*ideal bir kapitalisttir*" (Aslan, 2019: 37).

Rasyonalizm, ideal bir fikirden toplumsal yaşama kavuşturulurken insanlık tarihindeki gelişmelerle ilerlemiştir. Modern devletin doğuşuyla birlikte, söz konusu fikrin benimsenmesi aynı zamanda bir ihtiyaç olarak da görülmüştür. Bu ihtiyaç, zamanla ilerleme isteğini doğurmuştur. Kamu yönetimi ve bürokrasi, rasyonalizmin uygulanmasında uygun araçlar olmuşlardır. Osmanlı Devleti ve Türkiye'ye yansımaları ise dünyadaki gelişmelerden bağımsız değildir.

Osmanlı Devleti ve Türkiye'de Kamu Yönetiminde Rasyonalizasyon Arayışları: "Bir Adım İleri Bir Adım Geri"

Dünyada, rasyonalizm fikrinin doğuşu ve kamu yönetimi ilişkisi sıkı bağlarla sahiptir. Osmanlı Devleti'nde ise bu süreç Osmanlı Devleti'nin özgün koşulları nedeniyle daha farklı şekilde ilerlemiştir. Yine de III. Selim dönemi sonrasında, yenileşme hareketleriyle yönetimde rasyonelleştirmenin ilk adımlarının atıldığı görülmektedir. İlerleyen yıllarda, modernleşme ve yasalaşma eğilimleri rasyonelleştirmenin gerçek anlamıyla ortaya çıkmasını sağlamıştır (Yıldırım, 2023: 100, 128).

Weberyen bürokrasi, teorik olarak 20. yüzyılın ürünü olsa da M. Weber'in bu fikirleri tek başına icat etmediği de kabul edilmelidir. Weber, 19. yüzyılın toplum ve dünyasına bakarak bu teoriyi ortaya koymuştur. Weberyen bürokrasinin adının konuluşu, daha sonraki dönemlerde gerçekleşse de unsurları 19. yüzyıl süresince varlığını göstermiştir.

Bu arayışlar hem Osmanlı Devleti hem de Türkiye Cumhuriyeti açısından her zaman doğrusal şekilde ilerlememiştir. Rasyonelleşme aranırken zaman zaman sapmalar da gerçekleşmiştir. Yürütülen politikalar, çeşitli nedenlerle aksamalara uğramıştır. Tüm bunlara rağmen, ilerleme kaydedilmiştir.

Osmanlı Devleti'nde ise makineli üretim ve fabrika sisteminin sınırlı olmasına rağmen, rasyonelleşmenin etkilerinin görüldüğü söylenebilir. Bununla birlikte, bu fikrin etkileri hissedilmektedir. 1838 yılında imzalanan Baltalimanı Ticaret Antlaşması ile bu alanda ilk aşama katedilmiştir (Ahmad, 1995: 43). Baltalimanı Ticaret Anlaşması'nın önemli özelliklerinden biri de kapitalist ekonominin kuruluşu ile dönemin ilkel düzeyde olan piyasasını dışa açık hale getirmesidir: “(...) bu antlaşmanın Osmanlı hükümetlerinin bağımsız dış ticaret politikası izleyebilme seçeneğini ortadan kaldırdığını da görüyoruz” (Pamuk, 2014: 101).

Gerçekleşen bu gelişmeler sonrasında, Osmanlı Devleti rasyonelleştirmeye dönük kayda değer adımlar atmıştır. II. Mahmut döneminde, nezaretlerin (bakanlıkların) kuruluşu bu arayışın bir göstergesidir: “Söz konusu padişah (ılımlı) aşkın devleti kendisinde yapılandırmaya çalışıyor, devlet hayatını herkesin harfiyen uyması gerekli kurullarla donatarak bürokrasiyi bir ‘makinaya’ dönüştürmeye çalışıyordu” (Heper, 2012: 84). “Nezaret”lerin varlığı, Tanzimat sonrası bürokrasinin izlerini göstermektedir. Uzmanlaşma fikri giderek gelişmektedir.

Memurların maaşa bağlanması ise bu fikri desteklemektedir. Belirsiz ve keyfi bir sistemden kurallara dayalı bir sisteme bağlanan memurların, hizmet sunum yöntemleri bu duruma göre şekillenecektir. Modern memurun doğuşunun ilk adımı atılmıştır. Osmanlı Devleti'nde, geleneksel yönetim modern yönetime doğru evrilmektedir. Findley'in de belirttiği gibi (1996: 8; 2019: 49), Osmanlı Devleti'nde gerçekten rasyonel bir yönetim olduğunu söylemek güçtür ancak devletin yüzünü buraya çevirdiğini söylemek mümkündür. Yapılan reformların genel amacı, modern bir yönetim örgütlenmesi gerçekleştirmektir. Bu durumu güdüleyen pek çok farklı sebep de bulunmaktadır. İç ve dış dinamikler, reformu bir politika haline getirmiştir.

Osmanlı Devleti açısından düzenli maaş sistemine geçiş önemli bir eşiktir. Dönemin koşulları itibarıyla gerçekte ne denli maaş ödenebildiği bir tartışma konusudur ki bu konu her zaman bir sorun olmaya devam edecektir (Findley, 1996: 29). Kurallara dayalı ve akılcı bir sistemin kuruluşunda, ön adım olarak kabul edilmektedir.

Rasyonelleştirmenin temel koşullarından biri yazılı kurallardır. Bu koşulu sağlamak için Tanzimat Fermanı'nın ilanı ile gerekli adımlar atılmaya çalışılmıştır. Osmanlı Devleti'nin vatandaşlarıyla kurduğu ilişkinin niteliği de dönüşmektedir. Hem tek yanlı olsa da bir irade beyanı hem de özel mülkiyetin korunması gibi önemli düzenlemelerle modern bürokrasinin doğuşuna altyapı sağlanmıştır.

Osmanlı Devleti'nde modern anlamda bürokrasinin doğuşu, Tanzimat ve sonrası döneme denk düşmektedir. Bu oluşumun sağlanmasında, toplumsal gelişmelerin de etkisi olduğu düşünülmektedir. Yine bu dönemde, Islahat Fermanı'nın ilan edilerek eşitlik ilkesi üzerinden gayrimüslim vatandaşların memuriyet koşullarının oluşması, vatandaşlık ve kamu hizmeti ilişkisi açısından bir yenilik getirmiştir (Findley, 1996: 35).

Memuriyette eşit vatandaşlık şartının sağlanmasıyla birlikte, memurluk mesleğinin toplumsallaşması gündeme gelmiştir. Bu yaklaşım ise yeni sorunlar doğurmuştur çünkü bu görevleri üstlenecek nitelikli insan gücünün varlığı bir zorunluluktur (Ortaylı, 2012: 407). Eğitim de bu konuda önemli etkenlerden biri olmuştur.

1859 yılında Mekteb-i Mülkiye'nin kurulması, rasyonel bürokrasi konusunda önemli bir adımdır. Sadece Mekteb-i Mülkiye değil, pek çok okul bu açıdan ele alınabilir²:

19. yüzyılın bürokrasisi, niteliklerinin oluşması bakımından 18. yüzyılın bir ürünüdür. Modern bürokrasinin adını telafuz etmediği sınırlı batılılaşma, ön planda Batı dillerinin ve Batı'nın bu yolla idarî mevzuatının öğrenilmesi, devlet yönetimine ait pratik düsturların bilinmesi, yani batı kanun, nizamname ve idare el kitaplarının tercümesine dayanmaktadır. (Ortaylı, 2012: 471)

Bu süreçte, liyakata uygun şekilde yetişmiş bir bürokrasinin oluşmasına önem verilmişse de bu durumun toplumun tamamını etkilemediğini söylemek mümkündür. Eğitim ve sınav şartı, Osmanlı toplumunun geneline işletilirken bürokratik mekanizma içinde yer alan kişiler ve aileleri için geçerli değildir (Findley, 2019: 268). Mekteb-i Mülkiye'de öğrenci olmanın şartlarından biri de rüşdiye mezunu olmak ve giriş sınavında başarılı sayılmaktır (Somel, 2015: 77). Sınav sistemi de kariyer sisteminin oluşturulmasında önemli olmuştur:

Memurların işe girerken sınava tabi tutulması, kamu personel politikası oluşmasında memurların maaşa bağlanması kadar önemlidir. 1852 yılında Hariciye Nazırı'na hitaben yazılan fermanda, uygun şekilde göreve alınmayan memurların düzeni bozduğu belirtilmektedir. Darülmaarif, Mekatib-i Rüşdiyye ve Mekteb-i Maarif-i Adliye öğrencilerinin her yıl belli zamanlarda sınava girerek ve liyakate uygun olarak memurluğa kabul edildiği; bu zaman ve şartlar dışında kimsenin memuriyete alınmamasının gerekliliği vurgulanmıştır. (BOA, A. MKT. NZD./59-60 aktaran Yıldırım, 2023: 113-114)

1860'lı yıllara kadar maaş, okul ve kariyer sistemine ilişkin düzenlemeler yapılarak rasyonel bir memur sistemi örgütlemenin yolları oluşturulmuştur. Bu aşamadan sonra, memur maaş sisteminin düzenli hale gelmesi ile memurların geleceklerini garanti altına alma girişimleri ortaya çıkmıştır. 1866 yılında Askeri Tekaüd Sandığı'nın kurulması (Makal, 1997: 215) ile askerler arasında buna dönük bir girişim oluşturulmuş ve sonrasında tüm memurlara yayılacak şekilde pek çok sandığın örgütlendiği görülmüştür. En önemli örneklerden biri, askeri memurlar dışında kalan memurların sosyal güvenlik sistemini kapsayan Memurin-i Mülkiye Terakki ve Tekaüt Kararnamesi ile 1881 yılında kurulan Mülkiye Tekaüd Sandığı'dır (Kala, 2018: 33-34). Ek olarak modern bir memur sistem için sicil sistemi düzenlenmiştir (Ayman Güler, 2020: 251-253).

Yazılığa olan yönelim, zaman içinde artarak devam etmiştir. 1876 Anayasası, nam-ı diğer Kanun-i Esasi önemli örneklerden biri olmuştur. 1876 Anayasası ile birlikte parçalı düzenlemeler bütüncül hale getirilmiştir. Bu dönemle birlikte, sicil sistemi ve kamu personel yönetiminin temelini oluşturan komisyonlar gündemdedir (Aslan, 2019: 284). 1876 Anayasası ve izleyen dönemde anayasa temelli düzenlemeler, bu fikrin oluşmasında etkilidir. Tanzimat sonrasında pek çok alanda gerçekleşen parçalı düzenlemeler ise 1876 sonrasında anayasa temelli hale gelmiştir (Yıldırım, 2023: 130). Bu durum da geleneksel kurallara bağlı bir hukuk anlayışından çağdaş hukuk anlayışına geçişi kolaylaştırmıştır.

Sadece devlet yönetiminde değil, üretim sisteminde de rasyonelleştirme adımları görülmektedir. Kapitalist üretim biçimi ise söz konusu rasyonelleştirme çalışmalarının en somut görünüşüdür. Osmanlı Devleti'nde, ticaret kapitalizminin hüküm sürdüğünü söylemek mümkündür. Fabrikalı sisteme geçmek zaman almış, zaten bu süreç devlet eliyle gerçekleşmiştir (Boratav, 1982: 23). Bu sistemin oluşturulmasındaki amaç bir üretim sisteminin örgütlenmesinden çok, özellikle Osmanlı Devleti'nin önemli

figürleri olan Padişah ve hanedan ile askeri alandaki ihtiyaçları karşılamaktır (Akkaya, 2002: 133). Fabrikalı sisteme geçiş, verimli üretim isteğini de beraberinde getirmiştir. Bu uygulamalar için yurtdışına işçiler yollanarak eğitilmeleri sağlanmıştır (Yıldırım, 2017: 30). İş gücünün kalifiye hale getirilmesi durumu ortaya çıkmıştır.

Osmanlı Devleti'nde, işçilerin yanında kapsamı genişlik ve zaman zaman belirsizlik gösteren “*memurin*” grubu bulunmaktadır. Esnaf, zanaatkâr vb. ile toplum içinde çeşitlilik gösteren bir çalışanlar kitlesi vardır. II. Meşrutiyet koşullarında sağlanan toplumsal özgürlük ortamı, kötü çalışma koşulları ve iyileştirilmeyen ücretlerle birleştiğinde bir kıvılcım ortaya çıkarmıştır. Bu geri dönüşümlü bir süreç olmuş ve sadece işçileri değil, memurlar başta olmak üzere tüm toplumsal grupları etkilemiştir. Memurların, gerçek anlamda bir meslek grubu olarak kendilerini var etmeleri bu ana denk düşmektedir. Yine de 1908 Grevleri'ni tetikleyen ana unsurun ücretler olduğu belirtilmelidir (Yıldırım, 2017: 266). Bu hareketliliğin ise bir anda doğduğunu söylemek güçtür: “*1908 Grev Dalgası, 1908 Devrimi'nin öncesinden beri varlığını sürdürmekte olan bir işçi hareketliliğinin sonucudur.*” (Karakışla, 1998: 189). Söz konusu grevler, bu sürecin bir çıktısı olarak alınmalıdır.

Toplumsal gelişmelerin, mevzuat açısından da yansımaları olacaktır. 1909 yılında yayımlanan Tatil-i Eşgal Kanunu, bu örneklerden biridir. Tatil-i Eşgal Kanunu ile kamu yararı için çalışan işletmelerde sendika yasağı getirilmiştir. Bu Kanun'un etkileri dalga dalga yayılmıştır. Grev gibi önemli araçlar da katı koşullara bağlanmıştır. Doğrudan memurları etkilememekle, genel örgütlülük koşullarına yansımaları geniş olmuştur. Eylemler, Osmanlı toplumunun genel özelliklerini de değiştirmektedir. Topyekûn değişime giden dönemin taşları, bu gelişmelerle döşenmiştir.

Bu konuda gerçekleşen bir diğer yasal düzenleme de 1909 Cemiyetler Kanunu'dur. Memurların dernek kurmasına dönük yeni bir düzenleme getirilmiştir. Bu dönemde kurulan örgütlerin bir kısmı, Türkiye Cumhuriyeti dönemine de aktarılacak ve özellikle sandıklar dışında yeni örgütlenmelerin yolu açılmış olacaktır. 1909 yılında yer alan bir diğer önemli düzenleme olan “Mülki memurların emekliliği hakkında çıkan kanun sureti” ise Osmanlı Devleti'nde pek çok örneği bulunan ve son süreçte artış gösteren sandıkları birleştirmiştir (Koç, 1996a: 165). Bu düzenlemeler, sandıkların yönetilebilirliği açısından da değerlendirilmelidir. Geleneksel usullerden kopularak yazılı kurallara dayalı bir yöntem geliştirilmiştir. Söz konusu durum, denetlenebilirliği de artırmaktadır.

Memurluk giderek toplumsallaşan ve politikleşen bir alan haline gelmiştir. Bu yılları, memurlar açısından önemli kılan bir diğer olay ise 1909 Tensikatı'dır (Ayman Güler, 2020: 162). İlerleyen yıllarda, memurların mesleki güvence konusunun sıklıkla gündeme getirilmesine neden olan toplu işten çıkarmalar, siyasal ve ekonomik sonuçlar da doğurmuştur. Memurların idareye karşı korunması bir kural haline gelmiştir. Tensikat, olumsuz sonuçlarına rağmen personel sisteminde işten çıkarma konusunda bir duyarlılık oluşturmuş ve işten çıkarmayı birtakım kurallara bağlayarak keyfi uygulamaların önüne geçilmiştir.

İttihatçıların, dönem içinde gerçekleşen gelişmelerle yakından ilişkisi bulunmaktadır. İttihatçıların iktidara gelmelerine kadar yaşanan olaylar, iktidardayken yürüttükleri politikalarından sarsıcı olmuştur. Bu bağlamda, İttihatçıların genel özellikleri de söz konusu gelişmeler üzerinde etkilidir. Düşüncelerinin temelini Aydınlanma ve Fransız İhtilali'nden alan İttihatçılar, bu açıdan Jön Türkler'in devamı sayılmaktadır (Haniyoğlu, 1986: 9-26). Belki de 1876 Anayasası'nın ilanından itibaren doğan yenileşmecî dalga, 1908 Grevleri'ndeki eylemlilikten sonra siyasal karşılığını İttihatçılarla bulmuştur.

Tüm bunlara rağmen, İttihatçılar otoriter politikalar yürütmeyi tercih etmiştir. Burada işçiler başta olmak üzere, tüm çalışanlar üzerinden kurulan örgütleri ve meslek birliklerini kullanmışlardır. 1908 Grevleri'nden itibaren ortaya çıkan bu durum, örgütlerin pragmatik niteliğinden giderek politik niteliğe kavuşmasına neden olmuştur. Milli iktisat³ fikrine duydukları yakınlık (Boratav, 2015: 26), bu politikanın gerekçelerinden olmuştur. Siyasi otoriterliklerinin yanında, ekonomik alanda kuralcı bir sistem kurmayı hedeflemişlerdir.

Söz konusu gelişmelerle birlikte, Osmanlı Devleti'nin bu çalışma özelinde ele alınan şekliyle bürokratik örgütlenmesi esasen tüm alanlarda dönüşüm göstermiştir. 20. yüzyılın başı itibarıyla dünyada Taylorizmin gelişmesi, Weberci bürokrasinin oluşumu gibi süreçler rasyonelleşmenin pratiğe yansımaları olmuştur. Osmanlı Devleti'nden Türkiye Cumhuriyeti'ne geçiş ise yepyeni bir sayfa açmıştır.

Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşu ile birlikte, Osmanlı Devleti döneminden edinilen birtakım kalıpların yıkılması politikası benimsenmiştir. Elbette bu her alanda geçerli değildir. Cumhuriyet'in yeni ilkelerinin inşa edilmesinde rasyonalizm, yararlı bir araç olmuştur. Rasyonalizm, yeni bir hükümet sistemi örgütlenmesi ve yaygınlaştırılmasında etkilidir. Toplumsal,

801 Yıldırım S (2025). 1930'lu Yıllarda Kamu Yönetimindeki Rasyonelleştirme Çalışmalarının Memur ve Memur Örgütleri Üzerine Etkileri. *Mülkiye Dergisi*, 49(4), 788-817.

ekonomik ve siyasal bakımdan seküler bir toplum hedeflenmiştir. Yapılan düzenlemeler de bu amacı gütmüştür. Rasyonalizmin temel ilkeleri olan standardizasyon ve uzmanlaşma, söz konusu döneme damgasını vurmuştur. Bunların yanında, kamu yönetiminin genel örgütlenmesi ve işleyişinde de gayrişahsilik benimsenmiştir (Heper, 2012: 111).

Memur açısından da 1926 yılında yayımlanan Memurin Kanunu, bunun önemli göstergelerindedir. Memurların sosyal güvenlik sistemi, Memurin Kanunu temelinde düzenlenmiştir. Osmanlı Devleti'nden devralınan sandıkların, Cumhuriyet döneminde yansımaları oldukça sorunlu olmuştur. Ayrıca Osmanlı Devleti döneminde de ortak ve bütüncül bir sosyal güvenlik sistemi oluşturulamamıştır. Örgütlenmek istenen rasyonel memurluk sisteminde ise bu gereklilikler ön şart olmuştur.

Osmanlı Devleti'nden Cumhuriyet dönemine devredilen memur sandıkları, memurların kurduğu örgütler içinde en önemlilerindedir. Sandık sistemi, 1930'lu yıllara kadar oldukça yaygınken dağınık görünümün önüne geçmek için 1930 yılında 1683 sayılı Askerî ve Mülkî Tekaüd Kanunu yayımlanmıştır. 1929 yılının zorlu ekonomik koşulları da bu durumu tetiklemiştir. Diğer yandan ise mobilize olsun olmasın dernek ve kooperatif girişimleri de bu dönemde yer almaktadır. Osmanlı Devleti'nin son döneminden Cumhuriyet'e giden yolda, memurların statülerinin belirlenmesi kadar kendi çıkarlarını savunmaları öğretici olmuştur. Rasyonelleşmeyi bir ilke olarak edinmek, olumlu tecrübeler yanında birçok güçlükle ele alınmıştır.

1930'lu Yıllar: "Somut Durumun Somut Tahlihi"

1930'lu yıllar, Cumhuriyet'in kurumsallaştığı bir yandan da Büyük Buhran'ın etkilerinin derinden yaşandığı dönemdir. Türkiye Cumhuriyeti'nde, 1923-1929 yılları arasında yaşanan görece liberal dönemden (Boratav, 2015: 61) sonra devletçi ekonomi politikaların benimsendiği bu yıllarda, kamu yönetimi ve memurlar rasyonelleştirmenin önemli araçlarından olmuştur. 1929 Krizi'nin etkileri ile devletçilik, kamu yönetiminin temel direği haline gelmiştir. Diğer yandan ise planlama, kamu iktisadi teşebbüsleri gibi pek çok araç ile devletçi politikaların desteklendiği görülmektedir.

Bu kanunlar ile kamu yönetimi örgütlenmesine ilişkin önemli adımlar atılmıştır. Memurlar da bu düzenlemelerden payını almıştır ancak henüz bu çalışmalar somutlaşmamıştır: *"Türkiye'de personel yönetimi konusu, 1930'lu yıllarda sevk ve idare⁴ adı altında, genel yönetim süreci içinde erimiş biçimde ele alınmaya başlanmıştır"* (Ayman Güler, 2020: 44).

Rasyonelleştirmenin bir araç olarak kullanılması ise neredeyse Osmanlı Devleti'nden itibaren benimsenen bir yöntem olmuştur: *"Rasyonelleşme ve düzenlemeye dönük modern yöntemlerin, bu yöntemlerin uygulama alanı dışında kalan iktidar konumunun korunması amacıyla kullanılan araçlar ya da silahlar olarak kullanılmasına reform çağı boyunca devam edildi"* (Findley, 2019: 323). Bu durum, Cumhuriyet döneminde de devamlılık göstermiştir.

1920'li yıllarda rasyonelleştirmeye olan akademik ilginin doğduğunu söylemek mümkündür. 1930'li yıllarda ise bu durum en üst noktaya ulaşmıştır. 1920'li yıllarda "Taylorculuk" olarak adlandırılan rasyonelleştirme, tam olarak kavramsallaştırılmasa da Alman işletme iktisadının etkisiyle gündeme gelmiştir (Dik, 2009: 959'dan akt. Ertürk Keskin, 2014a: 500). Yine bu yıllarda, rasyonelleştirme *"(...) daralan alanda hizmetlerin nicel ve nitel acıdan geliştirilerek merkezileşmenin yarattığı olanaklardan faydalanılmasıdır."* (Somel, 2009: 31) düşüncesine dayanmaktadır. Diğer bir deyişle, rasyonalizmin her alana yayılması beklenmiştir.

Taylorist yöntemlerin dünya genelinde olduğu gibi, Türkiye'de de ilgi çekmesi önemli bir yer tutmuştur. Rasyonalizm, verimlilik, uzmanlaşma gibi temel kavramlar çerçevesinde işlenmiştir (Ertürk Keskin, 2014a: 500). Rasyonalizmin dayandığı ilkelerden biri de nicel bilgiye olan inançtır:

Cumhuriyet'in en önemli dönüşümlerinden biri sayısallaşmaktır. Sayılar Cumhuriyet'le birlikte başka bir önem kazanmıştı. Aklın egemen olduğu ortamda her şey ölçülebilirdi. Cumhuriyet rasyonalizmi sayıları yüceltmiş ve geleceğe sayılarla bakılabileceğini öngörmüştü. (Toprak, t.y.: 1-2)

Dünyadaki deneyimler de bu doğrultudadır. SSCB'de dahi Taylorcu yöntemlerin uygulandığı görülmekte (Akkaya, 2011: 192) ve dünya genelinde geçerliliği olduğu kabul edilmektedir. Bu nedenlerle, Türkiye Cumhuriyeti'nin söz konusu yöntemlerden yararlanması kaçınılmaz olmuştur.

Cumhuriyet, ekonomik ve toplumsal alandaki sorunlar aşarak sadece bir hükümet biçimi değil; aynı zamanda, bir yaşam biçimi olarak benimsenmeye çalışılmaktadır. Bu dönemin simgelerinden biri de 1926 sayılı Memurin Kanunu'dur: *"1930'lu yıllara özelliğini veren düzenleme Memurin Kanunu olmuştur"* (Ayman Güler, 2007: 19). Genç Cumhuriyet'in memurunun nasıl bir kişi ve statüye denk düşeceği, bu kanun kapsamında açıklanmış ve geleceğe dönük planlara işaret edilmiştir.

1920'lerden 1930'lara: Cumhuriyet Döneminde İlk Adımlar

1920'li yılların başında, Türkiye Cumhuriyeti'nin her bakımdan gerçek anlamıyla örgütlenmesini doğuran sonuçlar gündeme gelmiştir. Bu gelişmeler, gelecek yıllarda gerçekleşecek düzenlemelerin temelini oluşturmuştur: “Kurtuluş örgütlenmesi, savaş yönetimi ve imparatorluğun sonunu getiren devrimci dönem (1919-1922); Cumhuriyet'in ilanı, anayasal kuruluş, Hilafet'in sonu; karşı-devrimciliğin tasfiyesi, yönetsel kuruluş, Latin harflerine geçiş ve laikliğin ilanı ile birlikte devrimi tamamlayan inşa dönemi (1923-1928).” (Ertürk Keskin, 2012: 1).

Bu dönemde, pek çok düzenleme de yapılmıştır. Cumhuriyet'in oluşturduğu yeni sistemin, yönetim örgütlenmesine etkileri kaçınılmazdır. 1921 ve 1924 Anayasaları ile kamu yönetimine ilişkin temel ilkeler ortaya konmuştur. 1920'li yıllarda, il sistemine dönük düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. 1929 yılında İl İdaresi Kanunu yayımlanarak il özel idaresi ile ilin genel yönetimi arasında ayrıma gidilmiştir. İl sisteminin Osmanlı Devleti'nden itibaren önemli yeri bulunmaktadır (Ayman Güler, 2013: 244). 1924 yılında ise 442 sayılı Köy Kanunu yayımlanmış; köylere dönük politikalar geliştirilmiştir. Fransa'dan adaptasyon “*department*” sistemi ile iş bölümü ve uzmanlaşmanın somut görünüşü ortaya konmuştur (Ortaylı, 2012: 496).

Kamu yönetimi örgütlenmesindeki dönüşüm, memurları da etkilemiş, 1926 yılında Memurin Kanunu yayımlanmıştır.⁵ Memurin Kanunu'nun bu denli etkili olmasının sebepleri bulunmaktadır. O güne kadar bütüncül bir personel sistemi oluşturulamamıştır. Osmanlı Devleti'nden itibaren statüsel bir birlik sağlanması mümkün olmamıştır. 788 sayılı Kanun'un temel amaçlarından biri de bütüncül yapıyı sağlamaktır (Gülmez, 1994: 2).

Memurlara ilişkin açık bir tanım yapılması ile önceki dönemlerdeki karmaşanın önüne geçilmektedir. Bu dönemdeki başlıca konulardan biri de güvenceli istihdamdır: “*İdareten azil mülgadır.*” (madde 59). Kamu personeline dönük yapılan ikili ayırım da bu kanunda yer almaktadır: “*Memur ve müstahdem*” (Gülmez, 1994: 2). Memur ve müstahdemliğe giriş şartları incelendiğinde farklılıklar ortaya çıkmaktadır. Memurlukta eğitim şartı ön plana çıkarken (madde 4/d), müstahdem olmak için eğitim şartı aranmamaktadır (madde 5).

Sicil sistemi, memurluk mesleğinin oluşturulmasında önemli role sahiptir ve bu kanunda detaylı şekilde ele alınmıştır (madde 10-18). Sicilin önemi dışında, uygulanacak yöntemler de açıkça belirtilmiştir. Diğer yandan ise

yine önceki dönemlerde zaman zaman belirsizlik içinde olan çalışma saatleri ele alınmıştır. Memurların çalışma saatleri mevsimlere göre altı saat ile sekiz saat arasındadır (madde 51). Bu düzenlemeler, modern bir kamu personeli sistemi ve memur statüsü kurmanın öncülüdür.

1926 yılında Memurin Kanunu'nun yayımlanmasıyla, memurlara ilişkin ilk kapsamlı ve güvenceli düzenlemenin yapıldığı söylenebilir. Buna rağmen, söz konusu kanunun eksikleri de bulunmaktadır. Bu eksiklikler, 1927⁶ ve 1929⁷ yıllarındaki maaş düzenlemeleri ile tamamlanmıştır. Memurların maaşlarına ilişkin düzenlemeler gerçekleştirilmiş ve rasyonel bir memur sistemi örgütlemenin yolları oluşturulmuştur. Maaşlarda sağlanmaya çalışılan birlik ve denklik hem kariyer sisteminin bir parçası hem de yeni oluşturulan memur kimliğinin inşacı rolündedir. Özellikle 1927 yılında yayımlanan Maaş Kanunu ile Cumhuriyet döneminde memurların statüleri belirlenmiştir (Dik, 2012: 2091-2092).

Çalışma yaşamındaki verimlilik arayışı, devlet dairelerine yansımıştır. Osmanlı Devleti'nden itibaren bu arayışın devam ettiğini söylemek mümkündür. Kamu yönetiminin sadece yapısal görünümünde değil, işleyişinde de söz konusu yöntemler uygulanmıştır. Bunun örneklerinden biri de 1930'lu yıllardan erken bir dönemde, 2 Nisan 1928 yılında Dahiliye Nezareti İskan Müdürlüğü'nden Umur-ı Tasarrufiye Müdürlüğü'ne giden tebliğdir. Söz konusu işleyiş, adeta bir örnek olay şeklinde incelenmiştir (BCA, 272-0-0-13/UMURU TASARRUFİYE/81-17 -2):

Umur-ı Tasarrufiye Müdüriyet-i Aliyyesine

Ber-vech-i âti hususatın ehemmiyetle nazar-ı dikkate alınarak ahkâmına harfiyen tevfi-k-i hareket olunması rica olunur.

1- İşlerin şu sırada ehemmiyet ve kesretine binaen şube müdürleri memurin kanununun 5. Maddesine tevfi-kan saat-i mesai haricinde dahi bir müddet daha vazife başında bulunacaklardır.

2- Şubede müstahdem efendilerden mektebe müdavim olanların sabahları vazifeden vaki-i tebaüdlerini gece mesaisine devame etmek suretiyle telakki edecektir.

3- Devam cetvelleri muntazaman tutularak saat-i mesaiden nihayet on dakika sonra kaldırılacaktır ve her ay memurinin devamları hakkında rapor verilecek ve vaktinde vazifesi başına gelmeyenler ile vaktinden evvel vazifeden tebaüd edenler hakkında inzibati ceza tatbik olunacaktır.

4- Mümeyyiz ve kâtiplerden birer efendi münavebeten her gün nöbetçi kalacaktır.

5- Evrak-ı müterakime nihayet on güne kadar behemehâl intaç edilecek ve muamelatın günü gününe intacına çalışılarak kırtasiyecilikten suret-i

katiyede içtinap edilecektir.

6- Telgraflara günü gününe usul ve mevzuata tevfikân müspet veya menfi cevap verilecektir.

7- Daktilo hanımlar münavebeten her gün vakt-i mesaiden sonra birer saat nöbet bekleyecektir.

Çalışma düzeninin oluşturulmasını hedefleyen bu tebliğde, gündelik işlerin nasıl yerine getirileceği yer almaktadır. Mesai saatleri açıkça belirtilmiştir. Bunun için yazılılık ön plana çıkmakta ve her işin uzmanına düşen görevler belirtilmektedir. Kırtasiyecilik, istenmeyen bir olgudur (md. 5). Verimli bir çalışma düzeninin oluşturulması amaçlanmaktadır.

Her işin tek ve verimli bir yöntemle yapılması fikri, kamu yönetiminde benimsenmeye çalışılmış ve kamu yönetimi buna göre örgütlenmiştir. Artan bürokratik eğilimler nedeniyle bu yıllar, “kırtasiyecilikle savaş” olarak anılmıştır (Övgün, 2007: 815). Cumhuriyet’in kuruluş yıllarının tamamlanmasıyla, kurumsallaşmanın yolları açılmıştır. Diğer bir deyişle, büyüyen ve kurumsallaşan bir devlet söz konusudur.

1930’lar Yılları: Kamu Yönetiminde Gerçek Görünüşler

1930’lu yıllar, Cumhuriyet’in kuruluş aşamasının tamamlandığı ve kurumsallaştığı dönemdir. Bu dönemde, yeni bir merkez arayışı da sürmektedir. 1930 yılında yayımlanan 1580 sayılı Belediye Kanunu ile bu inşacı sürecin kapitalist ekonomik sistemin gereklerine uygun şekilde örgütlendiği görülmektedir. Kentler bir merkez olarak ele alınmakta, kırsal nüfusun yoğunluğu nedeniyle bu alanlara da kayıtsız kalınmamaktadır. Söz konusu yıllarda, bucaklara (nahiye) dönük düzenlemeler bulunmaktadır (Ertürk Keskin, 2009: 324).

Kamu yönetimi içinde çalışan personelin statüsel çeşitliliği de artmıştır. 1580 sayılı Belediye Kanunu ile başlayan bir süreç, memurlar açısından ayrı bir dönemi temsil etmektedir. Bu kanunla, belediye memuru ve devlet memuru ayırımına gidilmiştir (Aslan, 2019: 299). Statüsel ayrımlar, henüz tartışma konusudur. Ücretli memurların haklarındaki iyileştirmeler ise maaşlı memurların bu statüyü tercih etmesine neden olmuştur (Avaner, 2007: 629). Bu dönemde, kamuda ücretli ve maaşlı memur olmak üzere iki ayrı kategori yer almaktadır. Bu kategoride, KİT personeli ücretli memurlara örnektir (Ataay, 1974: 436).

1930’lu yıllarda, yine personel sisteminde barem sistemi gibi önemli alanlarda düzenlemelere gidilmiştir. 1683 sayılı Kanun⁸ ile barem rejimi

sistemine geçilerek yeni bir dönemin yolu açılmıştır (Aslan, 2019: 297). 1683 sayılı Kanun da söz konusu rasyonelleştirme çalışmalarının bir parçası olarak kabul edilmektedir. Bu Kanun'un temel amacı, emekli maaşlarının belirli kurallara bağlanarak hesaplanmasıdır (madde 1). Mülki ve askeri memurlar, tek kanunda ele alınsalar da ayrı ayrı başlıklar altında değerlendirilmiştir (madde 14-56). Sandıklara dönük düzenlemenin gerçekleşmesi, bu örgütlerin savruk ve kuralsız halinden sıyrılmasına ön ayak olmuştur. Devlet, sandıkların bir parçası olarak aktüer sisteme katkıda bulunmuştur. Bu durum, 1949 yılında Emekli Sandığı'nın kurulmasına kadar devam etmiştir.

Memurlar bu dönemde, sadece sandıklar üzerinden tartışılmamaktadır. Memurlar, kooperatifleşme faaliyetlerine de girişmişlerdir. 1920'li yıllarda da örnekleri bulunan memur kooperatifleri (Güzel, 2016: 297), özellikle 1930'lu yıllarda devlet eliyle desteklenmiştir (Koç, 1996b: 223). Bu yıllarda, temel ihtiyaçlara dönük kooperatifler kurulmuştur. Özellikle zorlu ekonomik koşulların, bu gereksinimi doğurduğu düşünülmektedir. Memurların, kooperatifleri alternatif bir faaliyet alanı olarak gördükleri tahmin edilebilir.

1930'lu yıllarda, memur dernekleri de örgütlenmiştir. Memur örgütlenmelerine yeni bir ivme kazandıran memur derneklerinin⁹, bir kısmı Osmanlı Devleti'nden miras kalmıştır. Memur dernekleri, diğer memur örgütlenmeleri gibi memurların toplumsal ve mesleki yaşamlarını düzene koyma hedefindedir. Memurların ekonomik ve statüsel sorunları, belli bir çerçevede etrafında ve çoğu kere mevzuat eşliğinde çözümlenmeye çalışılmaktadır. Bu dernekler, daha çok işçilerle aynı işyerini paylaşan memurların birlikte örgütledikleri yapılardır. Söz konusu derneklerin yaygınlaşmasının nedeni, sendika konusundaki yasaklardır ve belediyelerde yaygın oldukları görülmektedir (Akkaya, 1998: 21).

Bu dönemde, sendika konusundaki yasaklamaların önüne geçilebilmek için derneklerin ön plana çıkarıldığı gözlemlenmektedir. 1930'lu yılların sonuna doğru Cemiyetler Kanunu ve İş Kanunu ile bu düzene son verildiği görülmektedir:

1936 yılında İş Kanunu kabul edildi ve özellikle kamu kesimi işyerlerinde iş yönetmelikler aracılığıyla işçilere haklar tanındı. Bu adımlar atılırken, sendikalaşma önlendi; sınırlı etkisi olan bazı işçi ve memur derneklerinin kurulmasına ve faaliyetine olanak tanındı. Hükümetler de bu devlet politikasının uygulayıcısı konumundaydı. İktidardaki Cumhuriyet Halk Partisi'nin işçi sınıfının en nitelikli kesimi olan devlet memurlarıyla yakın

807 Yıldırım S (2025). 1930'lu Yıllarda Kamu Yönetimindeki Rasyonelleştirme Çalışmalarının Memur ve Memur Örgütleri Üzerine Etkileri. *Mülkiye Dergisi*, 49(4), 788-817.

ilişkisi de devletin işçi sınıfını kontrol altında tutmasının önemli bir aracını oluşturdu. (Koç, 2022: 178)

Çalışma yaşamına, söz konusu kanunlarla yön verilmeye çalışılmaktadır. Bürokrasinin rolü ise giderek güçlenmektedir. Cumhuriyet'in ilk yılları ise bürokrasinin en ön plana çıktığı dönemdir (Aslan, 2019: 296). Kamu sektöründe istihdam artmaktadır. Osmanlı Devleti döneminde, en çok şikayet edilen konu olan verilerin dağınık olmasının önüne geçmek amacıyla 1931 yılında "Memur Sayımı" yapılarak bir envanter çıkarılmıştır (Toprak, t.y.: 2). Osmanlı Devleti'nde olduğu gibi sayılar dikkate alınmış ve ilk elde bunun bilgisine erişilmeye çalışılmıştır (Gülmez, 1973: 30).

Sadece nicelik olarak değil; nitelik olarak da dönüşüm sağlanmalıdır. Yeni dönemde ekonomik bağımsızlık önemsenmekte ve millileştirme bir araç olarak kullanılmaktadır. Diğer bir deyişle, devletin önemli bir aktör olmasından ileri gelen ve dönemin ruhunu yansıtan "millileştirme" politikaları, bu süreçte ön plana çıkmıştır (Baskıcı, 2007: 902). Milli ekonomi fikri, Osmanlı Devleti'nde özellikle İttihatçılar tarafından önemsenmiştir. Cumhuriyet'in kuruluşu itibarıyla bu fikir sürdürülmeye devam edilmiştir. 1923 yılında henüz Cumhuriyet ilan edilmeden toplanan Türkiye İktisat Kongresi, "milli ve bağımsız" ekonomi politikasını hedeflemektedir. Yine 1927 yılında yayımlanan Teşvik-i Sanayi Kanunu ile bu politikalar desteklenmektedir.

Kamu yönetiminde ise merkezileşme önemsenmektedir. Yeni bir ulus devletin kuruluşunda, bu yöntemin başarılı olacağı kabul görmektedir. Merkezileşme çalışmalarının hız kazandığı dönemde, 1938 yılında Dr. M. Von der Porten¹⁰ tarafından hazırlanan ve yayımlanan "Türkiye Millî İktisadiyatının Rasyonel Teessüs ve İnkişafı Hakkında Rapor" bu eğilimi göstermektedir. Benzerleri çokça görülen bu raporlar, 1930'li yıllarda çeşitli kamu kurum ve kuruluşlarında, özellikle memurların, çalışma koşullarının uyumlaştırılmasına dönüktür.

Altı bölümden oluşan raporda, Türkiye bir sanayi ülkesi olmaya giden ancak henüz bunu başaramayan bir ülke olarak karşımıza çıkmaktadır (BCA, 490-1-0, 1455 37 5, 00.00.000) (s. 1). Arşivdeki belgede, Haziran 1938 tarihi yer almaktadır. Raporda, genel durum, yakıt, madenler ve genel anlamda hayat pahalılığı başlıkları bulunmaktadır. Bu raporla, neredeyse 50-100 yılda yapılması beklenen iktisadi hamlenin 5-10 yılda gerçekleşeceği düşünülmektedir (s. 2-3). "*Sevk ve idare*"de merkeziyetçiliğe önem verildiği

görülmektedir (s. 3). Uygulamada da bu pratikler önemsenmektedir: “‘Günlük program’ diyebileceğimiz ikinci programda ise en mühim ve müstacel işler herşeyden evvel ve azami sür’atle icra edilmek maksadile tesbit ve tasrih edilir.” (s. 3). Bu anlamda, dönemin Başbakanı Celal Bayar’ın rasyonellik kavramının yerleşmesini önemseydiği belirtilmektedir (Tekeli ve İlkin, 1992: 45).

Buradan hareketle, 1920’li yılların sonuna kadar standardizasyon ve uzmanlaşma eğilimi (Yıldırım, 2023: 194) yüksekken, 1930’lu yıllarla birlikte rasyonelleştirmenin bir ihtiyaç olarak ortaya çıktığı görülmektedir. Yine bu yıllarda yapılan (1920-1930) yönetsel düzenlemeler, büyük ölçüde kapitalizmin desteklenmesi amacını gütmektedir (Ertürk Keskin, 2014b: 155). 1930’lu yıllarda, ekonomik alandaki yapılanma bahsedilen gerekçeler çerçevesinde gerçekleşmiştir (Kalfa, 2007: 414). Bu gelişmeler ışığında, söz konusu yıllarda “korporatist” eğilimler gelişmiştir (Makal, 1999: 153).

Meslek temelli örgütlenme biçimleri, Osmanlı Devleti’nden itibaren yaygındır. Korporatizm, dönem itibarıyla sadece Türkiye değil; dünyada da etkilidir ve bu durumun çeşitli nedenleri bulunmaktadır: “Korporatizmin bu yükselişinde, iktidara gelen totaliter/otoriter rejimlerin artış göstermesi ve 1929 krizinin etkisi yadsınamaz.” (Öztan, 2014: 518). Korporatizmin ana aktörü ise devlettir (Akkaya, 2007: 160). Korporatizm, ideolojik anlamda olduğu gibi benimsediği araçlarla da dönemin politikaları ile uyumludur.

1930’lu yıllarda, rasyonelleştirme politikasının bir diğer örneği de 1934-1938 yılları arasında uygulanan Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı’dır. Plan’a göre, Türkiye bir tarım ülkesidir ve sanayileşmesi gerekmektedir. Bu anlayışla, planlı bir sistemle geleceğe dönük politikalar üretilmesi önemsenmiştir. Dönemin iç ve dış politikaları ile ekonomik, sosyal ve politik koşullarının böyle bir planın uygulanmasını neredeyse zorunlu kıldığı da eklenmelidir (Ekiz ve Somel: 2007: 103).

Yine 1930’lu yıllarda yapılan Ceza Kanunu, İş Kanunu ve Cemiyetler Kanunu’ndaki düzenlemelerle rasyonalizmin uyumlulaştırma fonksiyonundan yararlanmış ve korporatist eğilimlerden beslenilmiştir. İş Kanunu, memurlar işçiler arasındaki farkı ortaya koymuş ve çalışma yaşamını düzenlemiştir. Cemiyetler ve Ceza Kanunu’ndaki düzenlemelerle de sınıf esaslı örgütlenmenin önüne geçilerek “tek ve imtiyazsız sınıf” olma iddiası sürdürülmeye çalışılmıştır. İş Kanunu ile tek partili dönemin otoriter uygulamaları çalışma alanına uygulanmıştır (Talas, 1967: 199). İş Kanunu,

pek çok defa düzenlenmiş özel bir kanundur (Akkaya, 2010: 81). Ceza Kanunu'ndaki temel değişiklik ise ceza kıstasının devlet temelli olmasından kaynaklanmaktadır (Makal, 1999: 180).

Cemiyetler Kanunu ise işçiler başta olmak üzere, tüm örgütlenmelere sadece yasal değil; pratik açıdan da büyük bir engel olmuştur. Sınıf esaslı derneklerin kurulmasına dönük düzenleme ise döneme damgasını vurmuştur (Makal, 1999: 184). Bu düzenlemelerin etkileri, uzun yıllar boyunca sürecektir.

Memurların yaşadıkları güçlükler, yalnız örgütlenmeye dönük değildir. 1930'lu yıllarda uygulanan devletçi politikalara rağmen hem Türkiye hem de dünyada ekonomik koşullar özellikle ücretliler için zorlaşmıştır. Bunun yanında, memurların statüsü de etkilenmeye başlamıştır. Bu duruma karşı işveren devlet de kayıtsız kalmamıştır.

1939 yılında yayımlanan 3656 sayılı Devlet Memurları Aylıkları Tevhid ve Teadülüne Dair Kanun¹¹, bu alanda atılan önemli adımlardan biridir. Kanun'da memurların maaş ve dereceleri düzenlenmiştir (madde 1). Eğitim düzeylerine uygun şekilde yer alacakları dereceler de belirtilmiştir (madde 3). Bu Kanun'la, memurlar için ücretli kategorisi de doğmuştur (Ayman Güler, 2005: 109; 3656 sayılı Kanun madde 12). Bu düzenlemelerin nedeni ise Memurin Kanunu'nun çıkarıldığı döneme göre memurların hak ve teminatlarında gerileme olmasıdır (Başbakanlık Devlet Personel Dairesi, 1963: 122). Söz konusu Kanun'la, bu kayıplar telafi edilmek istenmiştir. Mevcut ekonomik şartlardan ötürü, kamu personelinin özel sektöre transferi gündeme gelmiştir. 3656 sayılı Kanun'la, bunun önü alınmak istenmiştir (Soysal, 1956: 435). Bu dönemde, yapılan iş ve ücret konusunda sınırlar çizilmiştir. 3656 sayılı Kanun'la gelen yeniliklerden biri de “eşit işe eşit ücret” ilkesinin benimsenmesidir (Soysal, 1956: 435).

Türkiye'de kamu yönetiminde rasyonalizmin tarihi, 1920'li yıllarla birlikte gelişmiş ve 1930'lu yıllarda somut hale gelmiştir. Bununla birlikte, söz konusu olgu yalnızca bu yıllarla sınırlı kalmamış; 1940'lı ve 1950'li yıllarda daha gelişkin biçimleriyle de görülmeye devam etmiştir. Söz konusu dönemlerin tümünde, rasyonalizasyon çalışmalarının kamu yönetimi örgütlenmesi ve memurlar üzerindeki etkileri tartışılmıştır.

Sonuç

Rasyonalizm, toplumun tümünü kapsayacak etkide bir kavramdır. Bu nedenle, doğuşu ve yayılımı uzun yılları ve farklı hikayeleri barındırmaktadır.

Kapitalist bir ekonominin ihtiyaçlarını karşılamaya muktedir bu ilke, zaman içinde önemli bir konuma kavuşmuştur. Modern yönetim düşüncesinin doğuşu, verimli bir yönetimin tekniğinden uygulamasına geçilmesine neden olmuştur. Verimlilik arayışının teoriden pratiğe geçmesi fikri, rasyonalizmi modern kamu yönetimi içinde önemli bir araç haline getirmiştir.

Memurların, uygulayıcı olarak bu politikaların yaygınlaşmasında misyonu bulunduğu gibi kendileri de bu düzenlemelere maruz kalmışlardır. Osmanlı Devleti'nde yenileşme döneminin temel hedefi, reform gerçekleştirerek devletin çöküşe giden durumunu ortadan kaldırmaktır. Bu nedenle, memurlar içinde ilk hedef alınan grup askerler olmuştur. Yine Osmanlı Devleti'nde, askerlerin özel statüleri nedeniyle reform hareketinin ilk hedefi olmaları olağandır. Modern devleti kurma ideali de modern bir yönetim biçiminin benimsenmesine yol açmıştır.

Osmanlı Devleti'nin gerçekten rasyonel bir düzen kurabildiği ya da kapitalizme geçebildiği meselesi tartışmalıdır. Bununla birlikte, bu düşünceye yöneldiği açıkça görülmektedir ve politikalarını bu doğrultuda gerçekleştirmektedir. Osmanlı Devleti'nde hem modern bir yönetim sistemi hem de memurluk sisteminin kuruluşunda maaş sistemine geçilmesi önemlidir. Yeni sistemin geleneksel memur tipolojisinden sıyrılarak modern memur ve memurluk düzenini beraberinde getirdiği söylenebilir. Çalışma düzeni ve statüde gerçekleşen yenilikleri, memurluk mesleğinin toplumsallaşması ve okullaşması süreçleri izlemektedir. Bu sürecin başlangıcı olan fermanlar dönemi de ayrı bir yerde durmaktadır. Memurların, bu gelişmelerle birlikte ve Osmanlı Devleti'nin giderek kötüleşen durumu karşısında kendilerini güvence altına alma eğilimleri gelişmiştir. Lonca sisteminde ilkel bir yöntem olarak kullanılan sandıkların zaman içinde bir sosyal güvenlik sistemi unsuruna dönüşmesi, bu dönemde görülmüştür.

Her şeye rağmen, Cumhuriyet'in kurulması ile rasyonalizm altın çağını yaşamıştır. Yeni hükümet sisteminin kurulmasına eşlik eden toplumun yeniden inşa edilmesi sürecinin en büyük aktörü devlettir. Devletin bu alanda etkili olması, çeşitli araçlar yoluyla gerçekleşmiştir. Bunlardan biri de memurlardır. Memurlara dönük statüsel düzenlemeler, teknik bir gözle ele alınmakla kalmamış; toplumla kurduğu ilişki üzerinden de değerlendirilmiştir. 1926 yılında yayımlanan Memurin Kanunu, bu gelişmelerin en somut göstergesidir. 1930'lu yıllar ise Türkiye'deki kamu yönetiminde rasyonalizm uygulamalarının somut anlamda uygulandığı dönemdir. Devletçi politikaların benimsenmesiyle birlikte devlet, her alanda

büyük bir faaliyet içine girmiştir. Bu dönemde, Cumhuriyet'in kuruluş döneminin tamamlanması yanında geleneksel yöntemlerden uzaklaşarak modern yöntemlerin uygulanmasında bir çekince olmadığı görülmektedir. Her işin yapılmasında tek ve verimli yöntem uygulanması fikri, kamu yönetimine yansımıştır. Sadece memurlar özelinde değil; kamu yönetiminin tümüne dönük yapılan çalışmalar bu hedefi gütmektedir. Devlet, yasal düzenlemeler yanında; kurduğu ya da kurulan sandık, dernek ve kooperatif gibi örgütlenmeler aracılığıyla memurlara etki etmektedir. Kamu personel sisteminin örgütlenmesi çalışmaları da benzer niteliktedir. 1930'lu yıllar, kamu yönetimindeki rasyonalizm tartışmaları ve uygulamalarının sonu değil; filizlendiği dönemdir. Devlet, kendi için çalışan memurları ve devletin varlığını sürdürmesi için önemli bir yerde olan rasyonalizmi ise araç olarak kullanmış; memurların çalışma koşulları başta olmak üzere pek çok alanda rasyonalizm üzerinden politikalar geliştirmiştir.

Sonnotlar

1- Bu makale, yazarın Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi (Yönetim Bilimleri) Ana Bilim Dalı'nda savunduğu ve danışmanlığını Doç. Dr. Ozan Zengin'in yaptığı "Geç Osmanlı Erken Cumhuriyet Döneminde Memur ve Memur Örgütlenmeleri" isimli bütünlük doktora tezinden türetilmiştir.

2- Burada özellikle öğretmen okulları ön plana çıkmaktadır (y.n.). Bu okullara ilişkin daha detaylı bilgi için bkz. (Findley, 2019: 267).

3-Millî iktisat, devlet tarafından desteklenen bir burjuva sınıfının ortaya çıkmasını ele alan ve bunun yolunun sanayileşmeden geçtiğini savunan bir düşüncedir (Boratav, 2015: 27).

4-Vurgu alıntı yapılan yazara aittir (y.n.).

5-788sayılı "Memurin Kanunu", https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc004/kanuntbmmc004/kanuntbmmc00400788.pdf . (Son Erişim Tarihi, 21/03/2024).

6- 1108 sayılı "Maaş Kanunu", RG Tarih: 02.07.1927, RG Sayı: 622.

7-1452 sayılı "Devlet Memurları Maaşatının Tevhit ve Teadülüne İlişkin Kanun", RG Tarih: 18.05.1929, RG Sayı: 1229.

8-1683 sayılı "Askeri ve Mülki Tekaüt Kanunu", RG Tarih: 11.06.1930, RG Sayı: 1517.

9-1930'lu yıllardaki memur derneklerine ilişkin bilgi için bkz. (Yıldırım, 2023: 211-212).

10- Uzman hakkında detaylı bilgi için bkz. Tekeli ve İlkın (1992).

11-3656 sayılı "Devlet Memurları Aylıklarının Tevhid ve Teadülüne Dair Kanun", RG Tarih: 08.07.1939, RG Sayı: 4253.

Kaynakça

A Güler B (2007). Otuzlu Yıllarda Yönetim. İçinde: B A Güler (der), *Açıklamalı Yönetim Zamandizini: 1929-1939*, Ankara: AÜ SBF Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi, 1-20.

Adams G B (1992). Enthralled with Modernity: The Historical Context of Knowledge and Theory Development in Public Administration, *Public Administration Review*, 52, 363-373.

Adorno T W ve Horkheimer M (2014). *Aydınlanmanın Diyalektiği*. Çev. N Ülner ve E Öztarhan Karadoğan, 1. Baskı, İstanbul: Kabalcı Yayıncılık.

Ahmad F (1995). *Modern Türkiye'nin Oluşumu*. Çev. Y Alogan, 1. Baskı, İstanbul: Sarmal Yayınevi.

Akkaya Y (1998). Cumhuriyet Döneminde Belediyelerde İşçi Hareketi. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 7(3), 16-36.

Akkaya Y (2002). Türkiye'de İşçi Sınıfı ve Sendikacılık-1 (Kısa Özet). *Praksis*, 5, 131-176.

Akkaya Y (2007). Kalkınma Korporatizm ve İşçi Sınıfı. *Memleket Siyaset Yönetim*, 3, 157-185.

Akkaya Y (2010). *Cumhuriyet'in Hamalları: İşçiler*. İstanbul: Yordam Kitap.

Akkaya Y (2011). Subotniklerden Stahanovistlere Sovyetler Birliği'nde Emek Süreçleri (Gotha Programı'nın Eleştirisi Versus Anti-Dühring). *Praksis*, 8, 189-226.

Aslan O E (2019). *Devlet, Bürokrasi ve Kamu Personel Rejimi*. 3. Baskı, Ankara: İmge Kitabevi Yayınları.

Ataay İ D (1974). Türkiye'de Elli Yıllık Maaş ve Ücret Uygulaması. *İstanbul Üniversitesi İşletme Fakültesi Dergisi, İstanbul Üniversitesi İşletme Fakültesi Dergisi*, 3(1), 430-455.

Avaner T (2007). 1935: Personel Sisteminde Barem Tartışmaları. İçinde: B A Güler (der), *Açıklamalı Yönetim Zamandizini: 1929-1939*, Ankara: AÜ SBF Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi, 617-704.

Ayman Güler B (2005). *Kamu Personeli: Sistem ve Yönetim*. 1. Baskı, Ankara: İmge Kitabevi Yayınları.

813 Yıldırım S (2025). 1930'lu Yıllarda Kamu Yönetimindeki Rasyonelleştirme Çalışmalarının Memur ve Memur Örgütleri Üzerine Etkileri. *Mülkiye Dergisi*, 49(4), 788-817.

Ayman Güler B (2013). *Türkiye'nin Yönetimi: Yapı*. 4. Baskı, Ankara: İmge Kitabevi Yayınları.

Ayman Güler B (2020). *Kamu Personeli: Sistem ve Yönetim*. 3. Baskı, Ankara: İmge Kitabevi Yayınları.

Baskıcı M M (2007). 1938: Bekleyiş ve Endişe, İçinde: B A Güler (der), *Açıklamalı Yönetim Zamandizini: 1929-1939*, Ankara: AÜ SBF Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi, 895-979.

Başbakanlık Devlet Personel Dairesi (1963). *Hükümete Sunulan Yabancı Uzman Raporları (1949-1959 Yılları Arasında)*. Ankara: Başbakanlık Devlet Personel Dairesi.

Bloch M (1983). *Feodal Toplum*. Çev. M A Kılıçbay, 1. Baskı, Ankara: Savaş Yayınları.

Boratav K (1982). *Türkiye'de Devletçilik*. 1. Baskı, Ankara: Savaş Yayınları.

Boratav K (2015). *Türkiye İktisat Tarihi: 1908-2009*. 20. Baskı, Ankara: İmge Kitabevi Yayınları.

Dik E (2012). 1927: Yönetimsel Örgütlenme. İçinde: N Ertürk Keskin (der), *Açıklamalı Yönetim Zamandizini 1919-1928*, Ankara: AÜ SBF Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi, 2071- 2179.

Dikmen A A (2015). *Makine, İş, Kapitalizm ve İnsan*. 3. Baskı, Ankara: NotaBene.

E Keskin N (2012). Yirmili Yıllarda Yönetim, İçinde: N Ertürk Keskin (der), *Açıklamalı Yönetim Zamandizini: 1919-1928*, Ankara: AÜ SBF Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi, 1-13.

Ekiz C ve Somel A (2007). Türkiye'de Planlama ve Planlama Anlayışının Değişimi. *Mülkiye Dergisi*, 256, 97-136.

Ertürk Keskin N (2009). *Türkiye'de Devletin Toprak Üzerinde Örgütlenmesi*. 1. Baskı, Ankara: Tan Kitabevi Yayınları.

Ertürk Keskin N (2014a). Türkiye'nin Rasyonel Bürokrasi Arayışı: 1930'lardan 2000'lere Değişmeyen Ne?. İçinde: A Güneşer Demirci, E Ergüzeloğlu Kilim, E Dik (der), *Prof. Dr. Tayfur Özşen Anısına 70. Yaş Armağanı*, Ankara: YAYED Mülkiyeliler Birliği Yayını, 496-505.

Ertürk Keskin N (2014b). 1920 Ruhu Nedir?. *Memleket Siyaset Yönetim*, 21, 123-158.

Esping-Andersen G (1996). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.

Findley C V (1996). *Kalemiyeden Mülkiyeye: Osmanlı Memurlarının Toplumsal Tarihi*. Çev. G Çağal Güven, İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.

Findley C V (2019). *Osmanlı İmparatorluğu'nda Bürokratik Reform, Babıali 1789-1922*. Çev. E Ertürk, 1. Basım, İstanbul: Alfa.

- Fişek K (2011). *Yönetim*. 3. Baskı, Ankara: Kilit Yayınları.
- Foucault M (2000). Yönetimsellik. İçinde: *Entellektüelin Siyasi İşlevi: Seçme Yapıtlar I*, Çev. O Akinhay ve F Keskin, İstanbul: Ayrıntı Yayınları, 264-287.
- Gaulejac V D (2013). *İşletme Hastalığına Tutulmuş Toplum*. 1. Baskı, Çev. Ö Erbek, İstanbul: Ayrıntı Yayınları.
- Giddens A (1994). *Sosyoloji: Eleştirel Bir Yaklaşım*. Çev. M R Esengün ve İ Öğretir, 2. Baskı, İstanbul: Birey Yayıncılık.
- Gülmez M (1973). Türk Kamu Görevlilerinin Sayısal Evrimi. *Amme İdaresi Dergisi*, 6 (3), 27-47.
- Gülmez M (1994). *Türkiye'de Memurlar ve Sendikal Haklar 1926-1994*. Ankara: TODAİE.
- Güzel M Ş (2016). *İşçiler Örgütleniyor (1939-1950)*. 1. Baskı, İstanbul: Sosyal Tarih Yayınları.
- Hanioğlu Ş (1986). *Bir Siyasal Örgüt Olarak Osmanlı İttihad ve Terakki Cemiyeti ve Jön Türklük (1889-1902)*. 1. Baskı, İstanbul: İletişim Yayınları.
- Heper M (2012). *Türkiye'de Devlet Geleneği*. Çev. N Soyarık, 4. Baskı, Ankara: Doğu Batı Yayınları.
- Horkheimer M (1998). *Akil Tutulması*. Çev. O Koçak, 4. Basım, İstanbul: Metis Yayınları.
- Kala E S (2018). *Osmanlı Sosyal Güvenlik Hukuku (1865-1923)*. 1. Baskı, İstanbul: Hiperlink Yayınları.
- Kalfa C (2007). 1933 Yılı: Planlamada Sümerbank Modeline Geçiş. İçinde: B A Güler (der), *Açıklamalı Yönetim Zamanizini: 1929-1939*, Ankara: AÜ SBF Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi, 413-519.
- Karakışla Y S (1998). Osmanlı İmparatorluğu'nda 1908 Grevleri. *Toplum ve Bilim*, 78, 187-209.
- Kaygusuz Ö (2018). Egemenlik ve Vestfalyan Düzen. İçinde: E Balta (der) *Küresel Siyasete Giriş*, 3. Baskı, İstanbul: İletişim Yayınları, 25-50.
- Koç Y (1996a). Türkiye'de Memurlar (1923-1946). İçinde: *Türkiye İşçi Sınıfı ve Sendikacılık Tarihi*, Ankara: Türkiye Yol-İş Sendikası Yayınları, 153-174.
- Koç Y (1996b). 1940'lı ve 1950'li yıllarda İşçi ve Memur Konut Kooperatifleri. İçinde: *Türkiye İşçi Sınıfı ve Sendikacılık Tarihi*, Ankara: Türkiye Yol-İş Sendikası Yayınları, 223-225.
- Koç Y (2022). *Türkiye İşçi Sınıfı Tarihi Osmanlı'dan 2020'ye*. y.y.: Tektıda- İş.
- Makal A (1997). *Osmanlı İmparatorluğu'nda Çalışma İlişkileri: 1850-1920*. 1. Baskı, Ankara: İmge Kitabevi Yayınları.
- 815 Yıldırım S (2025). 1930'lu Yıllarda Kamu Yönetimindeki Rasyonelleştirme Çalışmalarının Memur ve Memur Örgütleri Üzerine Etkileri. *Mülkiye Dergisi*, 49(4), 788-817.

Makal A (1999). *Türkiye’de Tek Partili Dönemde Çalışma İlişkileri: 1920-1946*. 1. Baskı, Ankara: İmge Kitabevi Yayınları.

Ortaylı İ (2012). *Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi*. 4. Baskı, Ankara: Cedit Neşriyat.

Övgün B (2007). 1937: Anayasal Yenilenmeler ve Siyasi Müsteşarlık. İçinde: B A Güler (der), *Açıklamalı Yönetim Zamandizini: 1929-1939*, Ankara: AÜ SBF Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi, 811-893.

Öztan G G (2014). Korporatizm: Özgürlükten Yoksun Bir “Üçüncü Yol” Vaadi. İçinde: H B Örs (haz), *19. Yüzyıldan 20. Yüzyıla Modern Siyasal İdeolojiler*, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 517-542.

Pamuk, Ş (2014). *Türkiye’nin 200 Yıllık İktisadi Tarihi*. 3. Basım, İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.

Schreurs P (2000). On the Reception and Reinterpretation of Rationality in the Field. *Administrative Theory & Praxis*, 22, 732-750.

Small A W (2001). *The Cameralists: The Pioneers of German Social Polity*. Canada: Batoche Books. <https://socialsciences.mcmaster.ca/~econ/ugcm/3ll3/small/Cameralist.pdf>. Son erişim tarihi, 24/07/2021.

Somel A (2009). İdare Yaklaşımındaki Dönüşümün Türk İdare Dergisi’ne Yansımaları. *Amme İdaresi Dergisi*, 42 (3), 25-57.

Somel S A (2015). *Osmanlı’da Eğitimin Modernleşmesi (1839-1908)*. Çev. O Yener, 2. Baskı, İstanbul: İletişim Yayınları.

Soysal M (1956). Devlet Memurlarının Sınıflandırılması. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 11 (3), 423-437.

T.C. BCA. *Memur ve müstahdemlerin ne şekilde vazife yapaçaklarının tebliği*. Yer: 272-0-0-13/UMUR-U TASARRUFİYE/81-17-2, Tarih: 02.04.1928-00.00.0000.

T.C. BCA. *Türkiye Millî İktisadiyatının Rasyonel Teessüs ve İnkişafı Hakkında Rapor*. Yer: 490-1-0-0/ Cumhuriyet Halk Partisi/1455-37-5 (Tarih: 00.00.000).

Talas C (1967). *Sosyal Politika*. 3. Baskı, Ankara: Sevinç Matbaası.

Tekeli İ ve İlkin S (1992). *Dr. Max Von Der Porten’in Türkiye’deki Çalışmaları ve İktisadi Devlet Teşekkülleri Sisteminin Oluşumu*. İstanbul: Friedrich Ebert Vakfı.

Toprak Z (t.y.). Sayısallaşma ya da Cumhuriyet’in Rasyonelleşmesi. https://www.academia.edu/18277901/Say%C4%B1salla%C5%9Fma_ya_da_Cumhuriyet_in_Rasyonelle%C5%9Fmesi 1-19. Son erişim tarihi, 02/02/2024 (orj.: Sayısallaşma ya da Cumhuriyet’in Rasyonelleşmesi. İçinde: *Uluslararası Atatürk ve Çağdaş Toplum Sempozyumu*. İstanbul: İş Bankası Kültür Yayınları, 2002, 244-259).

Yıldırım K (2017). *Osmanlı’da İşçiler (1870-1922)*. 3. Baskı, İstanbul: İletişim Yayınları.

Yıldırım S (2023). Geç Osmanlı Erken Cumhuriyet Döneminde Memur ve Memur Örgütlenmeleri (Basılmamış Doktora Tezi). Ankara: Ankara Üniversitesi.