



**T. C.
ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
YÖNETİM BİLİMLERİ BİLİM DALI**

TEK PARTİ DÖNEMİNDEN DEMOKRAT PARTİ DÖNEMİNE BÜROKRASİNİN DEĞİŞİMİ

(YÜKSEK LİSANS TEZİ)

İbrahim HATİPOĞLU

BURSA - 2014



**T. C.
ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
YÖNETİM BİLİMLERİ BİLİM DALI**

TEK PARTİ DÖNEMİNDEN DEMOKRAT PARTİ DÖNEMİNE BÜROKRASİNİN DEĞİŞİMİ

(YÜKSEK LİSANS TEZİ)

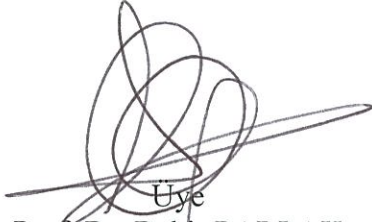
İbrahim HATİPOĞLU

**Danışman:
Prof. Dr. Bekir PARLAK**

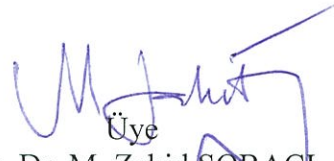
BURSA - 2014

T. C.
ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

Kamu Yönetim Anabilim Dalı, Yönetim Bilimleri Bilim Dalı'nda 701215024 numaralı İbrahim Hatipoğlu'nun hazırladığı "Tek Partiden Demokrat Parti'ye Bürokrasinin Değişimi" konulu Yüksek Lisans çalışması ile ilgili tez savunma sınavı, 25/09/ 2014 günü 14.00 - 15.00...saatleri arasında yapılmış, sorulan sorulara alınan cevaplar sonunda adayın tezinin/çalışmasının başarılı..... (başarılı/başarısız) olduğuna oybirliği..... (oybirliği/oy çoğunluğu) ile karar verilmiştir.


Üye
Prof. Dr. Bekir PARLAK
Uludağ Üniversitesi


Üye
Prof. Dr. Adnan GERÇEK
Uludağ Üniversitesi


Üye
Doç. Dr. M. Zahid SOBACI
Uludağ Üniversitesi

25/09./ 2014

ÖZET

Yazar Adı ve Soyadı : İbrahim HATİPOĞLU
Üniversite : Uludağ Üniversitesi
Enstitü : Sosyal Bilimler Enstitüsü
Anabilim Dalı : Kamu Yönetimi
Bilim Dalı : Yönetim Bilimleri
Tezin Niteliği : Yüksek Lisans Tezi
Sayfa Sayısı : viii+110
Mezuniyet Tarihi : / / 2014
Tez Danışmanı : Prof. Dr. Bekir PARLAK

TEK PARTİ DÖNEMİNDEN DEMOKRAT PARTİ DÖNEMİNE BÜROKRASİNİN DEĞİŞİMİ

Bürokrasi kavramı literatürde; memurların iktidarı, rasyonel örgüt biçimi, kırtasiyecilik ve kamu görevlileri gibi farklı anlamlarda kullanılmaktadır. Bu kavram farklı şekillerde ele alınarak Hegel, Marks, Weber gibi çok sayıda düşünür tarafından incelenmiştir. Bu düşünürlerin yanı sıra Wilson, Simon ve Waldo gibi düşünürler de bürokrasi-siyaset ilişkilerinin nasıl olması gerektiği ile ilgili fikir üretmişlerdir. Modern bürokrasi kavramı devlet geleneğimizdeki yerini, Osmanlı Devleti'nde 18. yy'da başlayıp 19. yy.'da hız kazanan modernleşme hareketleri ile birlikte almıştır. Yaşanan modernleşme hareketleri sonucunda, modern anlamda sivil bürokratik yapının oluşması II. Mahmut döneminde başlamış olup Tanzimat'la birlikte hız kazanmıştır. Bürokrasi Tanzimat döneminde padişaha ait olan yönetim yetkisini büyük ölçüde devralmıştır. İmparatorluğun son dönemine damgasını vurmuş olan bu merkezîyetçi ve bürokratik yönetim anlayışı Cumhuriyet'e miras kalmıştır. Cumhuriyetin ilk yıllarında inkılâpların topluma yayılması vazifesi verilen bürokrasiye, bu vazifeyi yerine getirebilmesi için hukuki, mali ve sosyal ayrıcalıklar tanınmıştır. Tanınan bu ayrıcalıklarla daha da güç kazanan bürokrasi zamanla toplumsal, ekonomik ve siyasal alanda hâkim güç haline gelmiştir. Bürokrasinin Tek Parti döneminde sahip olduğu bu ayrıcalıklı konum çok partili hayata geçişle birlikte değişim yaşamıştır. DP bürokrasiyi CHP'nin destekçisi olarak algılamış ve iktidarı boyunca bu yapıyı kendine tehdit olarak görmüştür. Bu sebeple DP iktidarı süresince, bu yapının sahip olduğu gücü kırmaya yönelik tedbirler almıştır. Bu tedbirler iki ana başlık altında toplanabilir. Bunların birincisi bürokratların sahip oldukları itibar ve imtiyazlarının azaltılması, ikincisi ise hâkim ekonomik, toplumsal ve siyasal alanlarındaki etkilerinin kırılmasıdır. DP döneminde yaşanan bu siyaset-bürokrasi çatışmasının sonucunda, iktidar dışına itilen sivil bürokratik elit ordu tarafından gerçekleştirilen 27 Mayıs İhtilaline destek vermiş ve DP iktidardan indirilmiştir.

Anahtar Sözcükler: Tek Parti, Demokrat Parti, Bürokrasi, Bürokrasi-Siyaset İlişkisi, Bürokratik Değişim

ABSTRACT

Name and Surname : İbrahim HATİPOĞLU
University : Uludağ University
Institution : Social Science Institution
Field : Public Administration
Branch : Administrative Sciences
Degree Awarded : Master
Page Number : viii+110
Degree Date : ... / ... / 2014
Supervisor (s) : Prof. Dr. Bekir PARLAK

BUREAUCRATIC CHANGE FROM SINGLE PARTY PERIOD TO DEMOCRATIC PARTY PERIOD

The word of bureaucracy is used in different meanings such as the power of officials, rational organization format, red tape and public officers. This concept is analyzed in different forms by Hegel, Marks, Weber and many philosophers. Additionally to these philosophers, Wilson, Simon and Waldo also thought up ideas about how the relations should be between bureaucracy and political power. The concept of modern bureaucracy has taken its meaning with the modernization movement in Ottoman Empire which was started in 18.century and accelerated in 19.century. As a result of the modernization movements, in modern meaning, development of civil bureaucratic structure was started in II.Mahmud period and facilitated with reforms. Bureaucracy has taken over the great majority of administrative power which belonged sultan in reform period. The concept of centralist and bureaucratic administration which left its mark on the last years of Empire passed to Republic. Bureaucracy which given a role to spread the reform among the public in the first years of the Republic was enfranchised in legal, financial and social fields to perform this task. The bureaucracy which gained strength with accorded royalty became prevailing power in communal, financial, and politic field in time. The privileged position which bureaucracy had in single party period, changed with the passing to multi-party period. DP perceived the bureaucracy as a supporter of CHP and considered it as a threat risk during power process. Thus, DP took precautions to remove the power which belonged to this structure. These precautions can be categorized under two groups. First one is decrease of the credit and concession of bureaucrat, and the second one is reduction of the effect of bureaucrat in financial, public and politic field. As a result of this politic power-bureaucracy conflict, civil bureaucrats were taken out of the power and then they supported the 27 May Military Coup which DP was overthrown.

Key Words: Single Party, Democratic Party, Bureaucracy, Bureaucracy-Politic Relationship, Bureaucratic Change

ÖNSÖZ

Kökleri ilk devletlere kadar uzanan bürokrasi kurumu, modern anlamı ile Osmanlı-Türk devlet geleneği içerisinde 18. yy. ile birlikte yerini almıştır. Osmanlı Devleti'nde Tanzimat dönemi ile birlikte güçlenen bürokrasi yeni kurulan Cumhuriyet'in devraldığı en önemli miraslardan birisi olmuştur. İmparatorluktan devralınan bu bürokratik yapının gücü Tek Parti iktidarı yıllarında zirveye çıkmasına karşın çok partili hayata geçiş ile birlikte giderek azalmıştır.

Bu çalışmada öncelikle bürokrasi kavramı incelenmiş ve daha sonra Tek Parti ve Demokrat Parti dönemlerindeki bürokratik yapının karşılaştırmalı incelemesi gerçekleştirilmiştir. Yapılan karşılaştırmada bürokrasi, bu iki dönemde yaşanan değişimin hem öznesi hem de nesnesi olarak ele alınmış ve bürokrasinin Tek Parti döneminde sahip olduğu ayrıcalıkları Demokrat Parti döneminde büyük ölçüde kaybettiği iddia edilmiştir.

Bu tezin yazılma sürecinde emeği geçen ve fikirleriyle yol gösteren tez danışmanım Prof. Dr. Bekir Parlak'a teşekkür ederim. Tezin yazılma sürecinde sağladıkları tüm katkılar için değerli hocalarım Doç. Dr. M. Zahid Sobacı ve Doç. Dr. Derda Küçükalp'e ve yapıcı eleştirileriyle teze katkı sağlayan Prof. Dr. Adnan Gerçek'e teşekkür ederim.

Tez ile ilgili getirmiş olduğu kıymetli eleştirileri ve aynı çalışma ortamını paylaştığım için sabrından dolayı İbrahim Durmaz'a, her sıkıntılı dönemde olduğu gibi bu dönemde de desteğini esirgemeyen ve tezime yaptığı çeşitli katkılardan dolayı da Ali Gölen'e teşekkür ederim. Bunların yanı sıra akademik hayata birlikte başladığım, bir yıl boyunca aynı odayı paylaştığım ve çalışma hayatımı daha keyifli hale getiren kıymetli iş arkadaşlarıma da teşekkür borçluyum.

Bu süreçte başta annem ve babam olmak üzere moral desteklerini hiç eksik etmeyen tüm aile fertlerime ve özellikle tez sürecinde bana en büyük desteği veren ve kendisini ihmal etmeme rağmen sabrını yitirmeyen kıymetli eşim Huriye'ye çok teşekkür ederim.

İÇİNDEKİLER

TEZ ONAY SAYFASI.....	i
ÖZET	ii
ABSTRACT	iii
ÖNSÖZ.....	iv
KISALTMALAR	Hata! Yer işareti tanımlanmamış.ii
TABLolar.....	viii
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

BÜROKRASİ KAVRAMI VE KURAMLARI

1.1. KAVRAMSAL ÇERÇEVE: BÜROKRASİNİN FARKLI ANLAMLARI	5
1.2. MODERN BÜROKRASİNİN OLUŞUMU	8
1.2.1. Modern Devletin Doğuşu	9
1.2.2. Modern Bürokrasinin Doğuşu ve Gelişimi.....	10
1.3. MODERN BÜROKRASİYİ İNCELEYEN YAKLAŞIMLAR	13
1.3.1. Hegel'in Bürokrasi Yaklaşımı	13
1.3.2. Marks'ın Bürokrasi Yaklaşımı	16
1.3.3. Weber'in Bürokrasi Yaklaşımı.....	18
1.3.4. Seçkinci(Elitist) Kuramda Bürokrasi Yaklaşımı	22
1.3.4.1. Robert Michels ve Oligarşinin Tunç Kanunu	24
1.3.4.2. Bruno Rizzi ve Bürokratik Kollektivizm	25
1.3.4.3. James Burnham ve Yönetimsel Devrim.....	26
1.3.5. Liberal Düşünce'de Bürokrasi Yaklaşımı	28
1.3.5.1. Mill'in Bürokrasi Yaklaşımı	28
1.3.5.2. Mises'in Bürokrasi Yaklaşım	29
1.4. BÜROKRASİ-SİYASET İLİŞKİLERİ	31

İKİNCİ BÖLÜM

TEK PARTİ DÖNEMİNDE BÜROKRASİ

2.1. OSMANLI'DAN CUMHURİYETE KALAN BÜROKRATİK MİRAS	37
2.1.1. III. Selim ve II. Mahmud Dönemi	37
2.1.2. Tanzimat Dönemi	41
2.1.3. Meşrutiyet Dönemi	43
2.2. CUMHURİYET BÜROKRASİSİNİN OLUŞUMU	49

2.3. TEK PARTİ DÖNEMİNDE BÜROKRASİNİN HUKUKİ VE SOSYOEKONOMİK DURUMU	52
2.3.1. Bürokrasinin Hukuki Durumu	53
2.3.2. Bürokrasinin Ekonomik Durumu	56
2.3.3. Bürokratların Toplumsal Statüsü.....	59
2.4. TEK PARTİ DÖNEMİNDE BÜROKRASİNİN ETKİ ALANLARI	60
2.4.1. Bürokrasi-Siyaset İlişkisi.....	60
2.4.2. Bürokrasi-Toplum İlişkisi	64
2.4.3. Bürokrasi-Ekonomi İlişkisi.....	65

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

DEMOKRAT PARTİ DÖNEMİNDE BÜROKRASİ

3.1. ÇOK PARTİLİ HAYATA GEÇİŞ	69
3.2. DEMOKRAT PARTİ'NİN İKTİDARA GELİŞİ VE BÜROKRASIYE BAKIŞI71	
3.2.1. Demokrat Parti Programı'nda Bürokrasi	75
3.3. DEMOKRAT PARTİ DÖNEMİNDE BÜROKRATLARIN HUKUKİ VE SOSYOEKONOMİK DURUMU	78
3.3.1. Bürokratların Hukuki Durumu	78
3.3.2. Bürokratların Ekonomik Durumu.....	81
3.3.3. Bürokratların Toplumsal Statüsü.....	84
3.4. DEMOKRAT PARTİ DÖNEMİNDE BÜROKRASİNİN GÜCÜ VE HÂKİMİYET ALANLARI	86
3.4.1. Bürokrasi-Siyaset İlişkisi.....	86
3.4.2. Bürokrasi-Toplum İlişkisi	90
3.4.3. Bürokrasi-Ekonomi İlişkisi.....	93
3.5. BÜROKRASİ-SİYASİ İKTİDAR ÇATIŞMASININ 27 MAYIS İHTİLALİ'NDAKİ ROLÜ	95
SONUÇ.....	97
KAYNAKÇA	101
ÖZGEÇMİŞ.....	108

KISALTMALAR

Kısaltma	Bibliyografik Bilgi
a.e.	Aynı eser
a.g.e.	Adı Geçen Eser
a.g.m.	Adı Geçen Makale
a.g. tz.	Adı Geçen Tez
b.	Baskı
C.	Cilt
çev.	Çeviren
der.	Derleyen
ed.	Editör
haz.	Hazırlayan
md.	Madde
S.	Sayı
s.	Sayfa
ss.	Sayfadan sayfaya
vb.	Ve benzeri

TABLÖLAR

Sayfa

Tablo 1: 1920-1935 Yılları Arasında Görev Yapan Milletvekillerinin Mesleki Kökenleri	61
Tablo 2: 1935-1950 Yılları Arasında Görev Yapan Milletvekillerinin Mesleki Kökenleri	62
Tablo 3: Liseli Öğrencilerin Saygınlıkları Açısından Meslek Değerlendirmeleri	84
Tablo 4: İş Adamlarının Mesleklere Saygınlıkları Açısından Demokrat Parti Dönemi'ndeki Bakışları	85
Tablo 5: İş Adamlarının Mesleklere Saygınlıkları Açısından Tek Parti Dönemindeki Bakışları	85
Tablo 6: 1946-1957 Yılları Arasında Görev Yapan Milletvekillerinin Mesleki Kökenleri	87
Tablo 7: CHP Hükümetleri Döneminde Bazı Üst Düzey Bürokrat Atamaları	88
Tablo 8: DP Hükümetleri Döneminde Bazı Üst Düzey Bürokrat Atamaları	89

GİRİŞ

Tarihte kurulan ilk devletlerle birlikte ortaya çıkan bürokrasi, devlet yapılarında yaşanan değişimlere paralel değişimler geçirerek günümüze kadar varlığını sürdürmüştür. Yönetim sistemi ne olursa olsun bütün devletlerde yürütme gücü olarak faaliyet gösteren bürokratlar siyasi iktidarın sahip olduğu en önemli güçlerden biri olmuşlardır. Özellikle Avrupa’da feodalitenin çözülüp merkezi krallıkların kurulması ile birlikte görevleri ve sayıları oldukça artan bu kesim, modern devletin kuruluşu ile birlikte “kamu görevlisi” vasfını kazanmıştır. Modern devlet yapısı içerisindeki asli görevi siyasi iktidarlar tarafından verilen görevi uygulamak olan bürokrasi, sahip olduğu güç dolayısıyla bundan daha fazlasını yapmıştır. Özellikle siyasi iktidarın bürokrasi üzerinde kontrol sağlayacak kadar güçlü olmadığı dönemlerde sistemin egemen öğelerinden bir tanesi durumuna gelmiştir.

Bürokrasi tüm devletlerde olduğu gibi, Osmanlı-Türk devlet geleneğinde de önemli bir yere sahip olmuştur. Osmanlı Devleti’nin yükselme dönemlerinde büyük ölçüde padişahın kontrolü altında olan ve verilen emirleri uygulayan bürokratik mekanizma, devletin duraklama ve yıkılma sürecine girdiği yıllarda padişah değişikliğini gerçekleştirebilecek seviyede güçlenmiştir. Duraklama yıllarından 19. yy’ın başına kadar devlet içerisindeki bu güce bürokrasinin askeri kanadı sahip olmuştur. Buna karşın, 19. yy’ın başından itibaren gerçekleştirilen modernleşme hareketlerine paralel olarak sivil bürokrasi güçlenmiş ve askeri bürokrasi ikinci planda kalmıştır. Bu dönemde bürokrasinin hâkimiyeti dönem dönem kesintiye uğrasa da Cumhuriyet’in kuruluşuna kadar sürmüş ve bu güçlü bürokratik yönetim anlayışı yeni rejime miras kalmıştır.

Osmanlı’dan devralınan bürokratik yönetim geleneği, Cumhuriyet’in ilk yıllarında bürokratlara inkılâpların korunması vazifesinin verilmesiyle birlikte farklı bir boyut kazanarak devam etmiştir. Dönemin bürokratlarına yeni rejimin verdiği bu önemli görev beraberinde onlara bazı sosyoekonomik ayrıcalıkların sağlanmasını da getirmiştir. Bunların neticesinde özellikle sivil bürokratlar toplumsal, siyasal ve ekonomik alanda aktif rol almışlardır. Bürokratların bu durumu çok partili hayata geçiş ile birlikte sarsıntıya uğramıştır. Farklı bir yönetim anlayışı olan yeni iktidar, eski iktidarla ittifak içinde gördüğü bürokrasiyle ilgili çok sayıda düzenleme yapmış ve onun sahip olduğu itibar ve gücü elinden almaya çalışmıştır. Sivil bürokrasinin siyasi iktidarla arasında yaşadığı bu

çatışmada, özellikle akademi ve askeri bürokrasinin siyasi iktidarın karşısında yer alması sonucunda Demokrat Parti iktidarı 27 Mayıs İhtilali ile sona ermiştir.

Bürokrasi üzerine, Osmanlı Devleti'nin son dönemi ve Türkiye Cumhuriyeti'nin farklı dönemlerindeki durumu ile ilgili olarak çok sayıda çalışma vardır. Ancak farklı siyasal dönemlerdeki durumunu karşılaştırmalı bir şekilde inceleyen çalışma sayısı oldukça azdır. Bu sebeple, bu çalışma ile amaçlanan, tek bir dönemde bürokrasinin statü ve gücünün incelenmesi yerine, iki farklı dönemin karşılaştırılarak farklılıkların tespit edilmesidir. Yaşanan değişimin gözlenebilmesi adına karşılaştırma için seçilen dönemlerin birbirini takip etmesi ve farklı yönetim anlayışlarına sahip siyasal kadroların iktidarda olması faydalı olmuştur. Bu sebeple, bu çalışma için Cumhuriyet'in ilk yıllarına damgasını vurmuş tek parti dönemi ile çok partili hayat geçiş neticesinde başlayan Demokrat Parti dönemi seçilmiştir. Bu sayede Türk siyasal hayatında büyük bir değişimin yaşandığı çok partili hayata geçişin bürokrasi üzerindeki etkileri de ortaya koyulmaktadır.

Bürokrasinin bu dönemlerdeki durumu ile ilgili yapılan çalışmalarda, genellikle bürokratların sahip oldukları sosyoekonomik ayrıcalıklar ya da bürokrasi ile siyasi iktidar arasındaki ilişkilere odaklanılmıştır. Yapılan çalışmaların bir kısmında ise bürokrasinin hâkimiyet alanları incelenmiş fakat bürokratlar ile ilgili gerçekleştirilen hukuki düzenlemeler ve bürokratların mali durumları gibi hususlar göz ardı edilmiştir. Bu sebeple bu tezin amacı, yaşanan değişimi bütüncül bir şekilde ele alarak, bürokrasinin Tek Parti döneminde sahip olduğu hukuki ve sosyoekonomik ayrıcalıklar ile ekonomik, siyasal ve toplumsal alanlardaki rolünde, Demokrat Parti döneminde yaşanan değişimler ortaya koymaktır. Çalışmanın temel varsayımı bürokrasinin tek parti döneminde sahip olduğu ayrıcalıkların ve toplumsal, ekonomik ve siyasal hayattaki hâkim rolünün, Demokrat Parti iktidarı döneminde ortadan kaldırılmaya çalışıldığı ve Demokrat Parti'nin belli seviyede bunda başarılı olduğudur.

Bu tezde bürokrasi kavramı ile sivil bürokrasi kastedilmekte ve askeri bürokrasiden sivil bürokrasinin konumuna ilişkin etkileri söz konusu olduğunda bahsedilecektir. Çalışma tarihsel sınırlılıkları ise, Osmanlı Devleti'nde yaşanan köklü değişimlerin ve modernleşme çalışmalarının başlangıcı olması sebebiyle III. Selim dönemi ile başlayıp Demokrat Parti'nin iktidardan indirildiği 27 Mayıs İhtilali arasındaki dönemi kapsamaktadır.

Çalışmada literatür taraması yapılmış olup, literatürde yer alan bazı ampirik çalışmaların sonuçları da kullanılmıştır.

Bu doğrultuda, çalışma üç bölümden meydana gelmektedir. Öncelikle bürokrasi kavramının hangi anlamları ifade ettiği, modern bürokrasilerin ortaya çıkış süreci ve bu sürecin modern devlet ile ilişkisi ele alınmaktadır. Daha sonra, modern bürokrasilerle ilgili farklı düşünürlerin görüşleri genel hatları itibarı ile açıklanmaktadır. Bu bölümünde son olarak da bürokrasi siyaset ilişkileri, yönetim-siyaset ilişkileri bağlamında ele alınarak incelenmektedir.

Çalışmanın ikinci bölümünde, bürokrasinin tek parti dönemindeki genel durumu ve yaşadığı değişimler açıklanmaktadır. Bu bölüme, Türkiye Cumhuriyeti'nin Osmanlı İmparatorluğu'nun siyasi ve idari mirasçısı olması sebebiyle, Osmanlı Devleti'nin son döneminde bürokraside yaşanan değişimler anlatılarak başlanmaktadır. Bu başlıkta, Osmanlı Devletinde başlayan modernleşme hareketlerinin bürokrasiye etkileri incelenmekte, sivil bürokrasinin modernleşme ve kurumsallaşma süreci ele alınmaktadır. Devralınan bürokratik miras genel hatlarıyla açıklandıktan sonra, yeni rejimin kuruluş sürecinde bürokrasinin rolü ve Cumhuriyet bürokrasisinin oluşum sürecinde yaşanan gelişmelerden bahsedilmektedir. Çalışmanın temelini bürokrasinin iki farklı iktidar döneminde yaşadığı değişim oluşturduğu için bu bölümün geri kalan kısmında bürokrasinin tek parti dönemindeki genel durumu incelenmektedir. Bu inceleme, Osmanlı-Türk devlet geleneği içinde, özellikle 19. yy'dan itibaren bürokrasinin yaşanan değişimlerin hem öznesi hem de nesnesi olması sebebiyle iki başlıkta gerçekleştirilmektedir. Öncelikle, bürokrasi sürecin “nesnesi” olarak ele alınmakta ve tek parti dönemindeki hukuki, mali ve toplumsal statüsü irdelenmiş, daha sonra da “özne” olarak toplumsal, ekonomik ve siyasal alandaki rolleri ortaya koyulmaktadır.

Çalışmanın son bölümünde, bürokrasinin Demokrat Parti dönemindeki durumu ele alınmakta ve tek parti dönemine kıyasla yaşanan değişimlere dikkat çekilmektedir. Bu bölüme Türkiye’de çok partili hayata geçiş süreci hakkında genel bilgiler verilerek başlanmaktadır. Daha sonra Demokrat Parti’nin bürokrasiye yaklaşımı anlatılarak bu yaklaşımın sebepleri ortaya koyulmaktadır. Demokrat Parti’nin iktidara gelmesiyle birlikte bu dönemde yaşanan gelişmeler ışığında bürokraside yaşanan değişimler ortaya koyulmaktadır. Bu değişimler, bürokrasi ile ilgili tek parti dönemindeki gibi iki başlıkta

incelenmiş ve bu sayede tek parti dönemi ile bu dönem arasında yaşanan değişimler ortaya konmaya çalışılmıştır. Bu bölümde son olarak da bürokrasi ile siyasi iktidar arasında yaşanan gelişmelerin 27 Mayıs 1960 tarihinde gerçekleşen ihtilale etkileri izah edilmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

BÜROKRASİ KAVRAMI VE KURAMLARI

1.1. KAVRAMSAL ÇERÇEVE: BÜROKRASİNİN FARKLI ANLAMLARI

Bürokrasi kavramı literatürde ilk defa 1745 yılında Fransız fizyokrat iktisatçı Vincent de Gournay(1712-1745) tarafından kullanılmıştır. Gournay bu kavramla Eski Yunan’da rastlanılan siyasal sistemler tipolojisine katkı yapmıştır. Eski Yunan’da “krasi” eki iktidar anlamına gelmekte olup, örneğin “demos” halk, demokrasi ise iktidarın halkta olduğu bir yönetim anlamına geldiği gibi bürokrasi de Gournay tarafından bürolarda çalışanların iktidarda olduğu bir yönetim anlamında kullanılmıştır.¹Bu şekilde ortaya çıkan bürokrasi kelimesi ilk defa sözlüklerde 1798 yılından itibaren “güç, iktidar ve devlet yönetimini etkileme gücü” anlamında yer almaya başlamış olup, 1836 yılından itibaren de muhtelif kaynaklarda “memurların iktidarı”, “memur saltanatı” anlamlarıyla kullanılmıştır.²

Bürokrasi, yönetsel, siyasal ve sosyal yönleri olan geniş bir kavram olduğu için bu kavram farklı anlamlar ifade edebilmektedir. Bu anlamlar devletin, toplumun ve kamu-özel örgütlerin geçirdiği aşamaları ifade etmek için kullanıldığı gibi, onların yapılarını, performansını, işleyişini ve örgütsel hayatın değişik yönlerini anlatmak için de kullanılabilir. ³ Bürokrasinin yaygın olarak kullanıldığı anlamlar; memurlar tarafından yönetim, rasyonel örgüt biçimi, kırtasiyecilik, kamu yönetimi ve kamu görevlileridir.

Bürokrasinin Gournay tarafından ortaya konulmuş anlamı olan “memurlar tarafından yönetim”, otoritenin atanmış memurların elinde olduğu ve dolayısıyla yurttaşların yönetime katılma, karar alma ve uygulama süreçlerinden dışlandığı bir yönetim biçimi anlamını taşır. Bu tanım; otoritenin siyasilerin değil de memurların elinde olması ve bu memurların seçim yerine atama ile göreve gelmesi olmak üzere iki temel

¹ Metin Heper,” Bürokrasi”, **Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi**, C.2, İletişim Yayınları, İstanbul, 1995, s.290.

² Nuri Tortop ve diğerleri, **Yönetim Bilimi**, 8. b., Nobel Yayınevi, Ankara, 2010, s.402.

³ Bilal Eryılmaz, **Bürokrasi ve Siyaset: Bürokratik Devletten Etkin Yönetime**, Alfa, İstanbul, 2002, s.6.

unsur içerir.⁴ Bu yönetim biçiminde memurlar, kendilerinin imtiyazlı, güçlü ve üstün oldukları düşüncesindedirler. Bu anlamıyla bürokrasi, birer yönetim biçimi olan demokrasi, aristokrasi ya da monarşi ile karşılaştırılabilir.⁵

Bürokrasinin bir diğer anlamı olan “rasyonel örgüt biçimi”, Alman sosyolog Max Weber tarafından ortaya konmuştur. Bürokrasiyi belli bir örgütlenme biçimi olarak ele alan Weber, büyük gruplar halinde bir arada yaşayan ve çalışan insanların, belli büyüklüğü aştıktan sonra rasyonel ilkelere uygun olarak örgütlendiklerini ve bu ilkeler doğrultusunda yönetildiklerini ileri sürmüştür.⁶ Bu ilkeler; hiyerarşik yapı, iş bölümü, biçimsellik, ilke ve yöntemler, yasal yetki, bilgi ve yeteneğe dayalı personel seçimi ve terfisi, makam ile memurun ayrılığı, çalışanlara ücretlerinin nakdi olarak ödenmesi olarak sıralanabilir.⁷ Weber bu ilkelerin kamu ya da özel kesim gibi bir ayrım olmadan ortak bir otoriteye tabi bütün geniş çaplı örgütler için aynı olduğunu belirtmiştir.⁸ Weber’in bürokrasi kuramı ileriki bölümde ayrıntılı olarak inceleneceği için çalışmanın bürokrasinin bu anlamı ile ilgili kısmını burada noktalıyoruz.

Bürokrasinin yaygın olarak kullanılan bir diğer anlamı da “kırtasiyecilik”tir. Bürokrasinin daha çok halk dilinde kullanılan bu anlamı, şekilcilik, lüzumsuz işlemler, sorumluluktan kaçınma, kuralcılık ve anlayışsızlık gibi olumsuz anlamları ifade etmektedir. Siyasi bilimler literatüründe bürokrasinin bu patolojik tezahürlerini ifade etmek için bürokratizm terimi kullanılmaktadır.⁹ Bürokratizm, bazen memurların yetersizliği, kötü niyeti veya tarafgir tavırları gibi kişilere bağlı sebeplerden dolayı ortaya çıkabileceği gibi, bazen de bürokratik yapılar, katı kurallar ve prosedürler gibi yapısal sebeplerden dolayı da ortaya çıkabilir.¹⁰ Weber bürokrasi teorisinde bürokratizmin hangi hallerde daha fazla ortaya çıktığını belirtmiş ve bu konuyu az gelişmiş bürokrasiler ve fazla gelişmiş bürokrasiler olmak üzere iki başlıkta incelemiştir.¹¹ Weber az gelişmiş bürokrasilerle henüz tam olarak rasyonel ilkelere dayanmayan, belli yöntemlere göre yönetilmeyen yapıya sahip kuruluşları; fazla gelişmiş bürokrasilerle de belli büyüklüğü aşan ve karmaşık problemlerle

⁴ Eryılmaz, a.g.e, s.15.

⁵ Eryılmaz, a.g.e, s.14.

⁶ Atilla Baransel, **Çağdaş Yönetim Düşüncesinin Evrimi**, c.1, Fatih Matbaası, İstanbul, 1979, s. 166.

⁷ Bekir Parlak, **Yönetim Bilimi ve Çağdaş Yönetim Teknikleri**, 2. b., Beta Basım, İstanbul, 2013, ss. 71-73.

⁸ Nermin Abadan, **Bürokrasi**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara, 1959, s.54.

⁹ Abadan, a.g.e., s. 88.

¹⁰ Eryılmaz, a.g.e., s.11.

¹¹ Abadan, a.g.e., s.88.

başta çıkmak zorunda bulunan kuruluşları kastetmiştir.¹² Bürokratizme az gelişmiş bürokrasilerde, yetersiz örgüt planlaması ve koordinasyon eksikliği, organizasyon içindeki entrikalar ve yetersiz mali denetim sebep olmaktadır¹³, fazla gelişmiş bürokrasilerde ise; katı ve değişmez örgüt yapısının değişen koşullara ayak uyduramaması¹⁴, yapının gayrişahsilik özelliğinin hizmet ettiği kitlenin ihtiyaçlarını gözden kaçırmamasına sebep olması, aşırı şekilciliğin içeriğin önüne geçmesi, formalitelerin işlem süresini arttırması gibi durumlar sebep olmaktadır.¹⁵

Bürokratizmin ortaya çıkmasına engel olabilmek için, yetki ve sorumlulukların açık bir şekilde belirlenmesi, memurların takdir haklarının geliştirilmesi, iş yükünün adil olarak paylaştırılması, iletişim için kullanılan dilin sadeleştirilmesi ve halkla ilişkilerin geliştirilmesi gibi önlemler alınabilir.¹⁶

Bürokrasinin yaygın olarak kullanıldığı son anlam ise “kamu yönetimi ve kamu görevlileri”dir. Bürokrasi bu anlamıyla özel sektörden ziyade kamu kesimi için kullanılmakta olup, devlet yönetiminde gerekli olan idari görevleri yerine getirmek için, siyasi iktidar tarafından idare edilen çeşitli kamu kurumlarının oluşturduğu örgütler bütününe verilen addır.¹⁷ Bürokratlar da, devletin kamu yönetimi olarak işlev gören bu mekanizmasını oluşturan, doğrudan siyasi karar verme sürecine katılmayan, ancak bu kararların hayata geçmesi için kullanılan politikaların oluşturulması ve uygulanması sürecine katılan kişiler olarak tanımlanabilir.¹⁸

Bürokrasi bu anlamıyla, medeniyetin yükselmeye başlamasından ve hükümet(yönetim) kavramının ortaya çıkmasından günümüze kadar süren uzun bir tarihe sahiptir.¹⁹ Bu uzun süre içerisinde bürokrasi çok sayıda siyasal ve sosyal değişim yaşamasına rağmen varlığını sürdürmüş, olağanüstü koşullar altında dahi hizmet sunmaya

¹² Baransel, a.g.e., s.165.

¹³ Abadan, a.g.e., s. 89.

¹⁴ Baransel, a.g.e., s.175

¹⁵ Abadan, a.g.e., s.90.

¹⁶ a.e.,ss. 94-96.

¹⁷ Bilal Eryılmaz, **Kamu Yönetimi: Düşünceler, Yapılar, Fonksiyonlar, Politikalar**, 5. b., Umutepe Yayınları, Kocaeli, 2012, s. 264.

¹⁸ Fatih Demir, “Bürokrasi-Demokrasi İlişkisi ve Bürokratların Seçilmişlerce Kontrolü Sorunu”, **Yönetim ve Ekonomi**, C. 18, S.2, 2011, s.63.

¹⁹ Hasan Hüseyin Çevik, **Kamu Yönetimi: Kavramlar-Sorunlar-Tartışmalar**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2010.

devam etmiştir.²⁰Bürokrasi bu çalışmada da kamu yönetimi ve kamu görevlileri anlamıyla kullanılacaktır.

1.2. MODERN BÜROKRASİNİN OLUŞUMU

Kökleri eski toplumlara dayanan bürokrasi, bir yönetim kurumu olarak büyük imparatorlukların ve medeniyetlerin idaresinde çok önemli rol oynamıştır.²¹ Bürokrasinin tarihi gelişimi ile devletin ortaya çıkışı arasındaki ilişki, devletin ilk defa ne zaman, nerede, kimler tarafından kurulduğu konusunda var olan tartışmaları bürokrasi alanına da yansıtmaktadır.²² Bu konuda Farazmand, bürokrasinin geniş çaplı bir örgüt olarak ilk defa tarihteki en eski iki alfabeden birine sahip olan İran'daki Elam İmparatorluğu'nda var olduğunu iddia etmektedir.²³ Bununla birlikte ilk devletin Mezopotamya'da Sümerler tarafından kurulduğu ve ilk bürokrasinin de bu devlete ait olduğu iddiası da mevcuttur. Fakat bazı bilim adamları, bir örgütün devlet olarak nitelendirilebilmesi için gerekli olan,vergi alınabilecek artı değer, kamu hizmetleri, yazının bilinmesi, katmanlı sınıfların doğuşu gibi özelliklere sahip ilk örgütün Mısır'da ortaya çıktığını ve ilk bürokratik yapının da Eski Mısır Devleti'nde görüldüğünü iddia etmektedirler.²⁴ Bürokratik yapılar, Eski Mısır, Çin, Roma İmparatorluğu, Devlet-i Aliye-yi Osmaniye gibi dönemlerine damga vurmuş bütün büyük devletlerin idaresinde büyük önem taşımışlarve bu yapıların günümüz modern bürokrasilerine dönüşümüne bu devletler içerisinde yaşamış oldukları değişim ve gelişimler büyük katkı sağlamıştır. Bürokrasinin tarihi seyrinin incelenmesi kapsamlı ve ayrı bir çalışma gerektirmesi sebebiyle, çalışmamızın asıl konusunu oluşturan modern bürokrasilerin oluşumuna geçmekte fayda olacaktır.

Modern bürokrasi olgusu modern devletin oluşumu ile ortaya çıkmıştır. Bu sebeple modern bürokrasinin oluşumunu daha iyi anlayabilmek için modern devletin ortaya çıkış sürecini genel hatlarıyla açıklamak konunun daha iyi ifade edilmesine büyük katkı sağlayacaktır.

²⁰ Ali Farazmand,"BureaucracyandDemocracy: A Theoretical Analysis", **PublicOrganizationReview**, C.10, 2010, s. 245.

²¹ Ali Farazmand, "Bureaucracy, Administration andPolitics: An Introduction, **Bureaucracyand Administration**", CRC Press, Florida, 2009, s.1.

²² Tortop ve diğerleri, a.g.e., s.414.

²³ Farazmand, **Bureaucracy, Administration,andPolitics: An Introduction**, s.3.

²⁴ Tortop ve diğerleri, a.g.e., s. 414.

1.2.1. Modern Devletin Doğuşu

Modern devleti tarihteki diğer devlet biçimlerinde ayıran oluşumun temelinde, Ortaçağ'ın sonlarında, bazı Batı Avrupa toplumlarında gözlenen siyasal merkez ile kuvvetli feodal çevrenin arasındaki çatışma yatmaktadır.²⁵ Ortaçağda ortaya çıkan bazı toplumsal değişimler kralların yetkilerini feodal lordlar aleyhine genişletmelerine yardımcı olmuştur. Bu değişimlerin başında para ekonomisinin takas ekonomisinin yerini alması gelmektedir. Para ekonomisinin ekonomik hayatta egemen olmaya başlaması toprak mülkiyetini tek gelir kaynağı olmaktan çıkarmış ve bu durum da feodal düzenin büyük ölçüde güç kaybına uğramasına neden olmuştur. Bununla birlikte para ekonomisi ticaretle uğraşan yeni bir sınıf ortaya çıkarmıştır. Krallar, soylulara karşı mücadelelerinde ortaya çıkan bu yeni sınıfın desteğini almışlar ve feodal düzenin yerini mutlak krallıklar almıştır. Feodalitenin yerini merkezi krallıkların almasıyla birlikte egemenlik kralda toplanmış ve krala hizmet etmek üzere belli ölçüde uzmanlaşmış çalışanlardan oluşan merkezi bir yönetim kurumu ortaya çıkmıştır.²⁶ Bu merkezi yönetim kurumuyla birlikte adli, malive askeri kurumlar merkezileştirilmiş, bu durum da Batı Avrupa'da modern devletin doğuşunun belirleyici özelliği olmuştur.²⁷

Mutlak monarşiler, on altı ve on yedinci yüzyıllarda feodal düzenin yerini almışlar ve artık tarihi görevlerini tamamlamışlardır. Mutlak monarşilerden modern devlete geçiş sürecinde aydınlanma döneminin laik ve akılcı doktrini ile yetişen John Locke, Jean Jacques Rousseau ve Thomas Hobbes gibi düşünürler, modern devletin felsefi temellerini ortaya koymuşlardır. Bu düşünürler, temel hak ve özgürlükleri, serbest piyasa ekonomisini, kuvvetler ayrılığını, devletin sınırlandırılmasını, parlamenter demokrasiyi, anayasacılığı, egemenliğin kaynağının millet olduğunu savunarak yeni bir siyaset kuramı oluşturmuşlardır.²⁸ Bu düşünürlerin ortaya koymuş olduğu fikirlerle birlikte mutlak monarşiler döneminde kralın şahsıyla özdeşleşmiş olan devlet tasavvuru ciddi bir biçimde

²⁵ Ali Kazancıgil, "Türkiye'de Modern Devletin Oluşumu ve Kemalizm", **Türkiye'de Politik Değişim ve Modernleşme**, ed. Ersin Kalaycıoğlu ve Ali Yaşar Sarıbay, 3. b., Alfa Aktüel, İstanbul, 2007, s.173.

²⁶ Heper, a.g.m., s.291.

²⁷ Françoise Dreyfus, **Bürokrasinin İcadı: Fransa, Büyük Britanya ve ABD'de Devlete Hizmet Etmek(18.-20. Yüzyıl)**, İletişim Yayınları, İstanbul, 2007, ss.30-31.

²⁸ M. Nazan Arslansen ve Ertuğrul Eryücel, "Modern Devlet Anlayışının Felsefi Temelleri", **Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, C. 15, S.2, 2011, ss. 10-14.

sorgulanmış ve bu devlet anlayışı yerini, önce kralların yetkilerinin sınırlandırıldığı bir devlete daha sonra da egemenliğin millete ait olduğu modern devlete bırakmıştır.²⁹

Modern devletin Batı Avrupa’da doğmasının bir diğer nedeni de, aynı bölgede ve tarihsel dönemde gelişen sanayi inkılâbı ve kapitalist ekonomi düzenidir.³⁰ Sanayi inkılâbı 18. yüzyılın ikinci yarısında İngiltere’de başlamış olup, 19. Yüzyıl boyunca Avrupa’da hızlı bir şekilde yayılmıştır.³¹ Sanayi İnkılâbı’nın gerçekleşmesini mümkün kılan etmenlerden en önemlileri, aydınlanma dönemindeki bilimsel araştırmalarla ulaşılan bulguların teknolojinin gelişimine sağladığı katkı ve Avrupa’da ekonomik açıdan en güçlü sınıf haline gelen burjuvazinin ticaretten elde ettiği sermayeyi sanayi alanında kullanmasıdır.³² Sanayi inkılâbı neticesinde Avrupa’da hayat kalitesi yükselmiş, nüfus çok hızlı oranda artmaya başlamış, kentleşme hızlanmış ve ekonomik faaliyetler küçük kurumlardan ülke çapında ve uluslararası pazarlar için üretim yapacak seviyede uzmanlaşmışlardır.³³ Bunun neticesinde de kapitalist ekonomi tarzı Avrupa’dan başlayıp bütün dünyayı egemenliği altına almıştır.³⁴ Kapitalist ekonomi sisteminin, pazar güvenliğini sağlayacak güçlü ve merkezi bir yapılanmaya ihtiyaç duyması da burjuvaziyi modern devletin oluşum sürecine destek vermeye itmiştir.³⁵ Mutlak monarşilerden modern devlete geçiş sürecinin alt yapısı aydınlanma felsefesi, sanayi inkılâbı ve kapitalist ekonomi sisteminin ortaya çıkışı ile hazırlanmış olup, yükselen milliyetçilik akımları ve Fransız ihtilali ile ortaya çıkan ulus-devletin modern devletle özdeşleşmesiyle bu süreç tamamlanmıştır.

1.2.2. Modern Bürokrasinin Doğuşu ve Gelişimi

Feodal düzenden mutlak monarşilere, mutlak monarşilerden de modern devlete geçiş sürecinde siyasal sistemde yaşanan değişimin bürokrasiye büyük yansımaları olmuştur. Bu değişim sürecinin ilk safhasını oluşturan feodal düzenin yerini mutlak monarşilere bırakması aşamasında çok sayıda toplumsal ve siyasal gelişme yaşanmış olup, yaşanan bu gelişmeler bürokrasiye etkileri bakımından incelendiğinde dört ana başlıkta

²⁹ Bekir Berat Özipek, “Devlet”, **Siyaset**, ed. Mümtazer Türköne, 9.b., Lotus Yayınevi, Ankara, 2008 ,s. 73.

³⁰ Kazancıgil, a.g.m., s. 173.

³¹ Tefik Gürhan, **İktisat Tarihi**, Acar Matbaacılık, İstanbul, 1995, s.140.

³² Hamit Emrah Beriş, “Moderniteden Postmoderniteye”, **Siyaset**, ed. Mümtazer Türköne, 9.b., Lotus Yayınevi, Ankara, 2008 ,s. 490.

³³ Güran, a.g.e., ss.119-120.

³⁴ Kazancıgil, a.g.m., s.173.

³⁵ Beriş, a.g.m., s.496.

toplanabilir. Bu başlıkların ilki, yaşanan bu değişimin ana omurgasını oluşturan egemenliğin kralda toplanması ve dolayısıyla merkeziyetçi yönetim yapısının oluşmasıdır. Bu durum feodal sistemdeki yönetim mekanizmasının büyük ölçüde değişmesine sebep olmuştur. Oluşan bu yeni sistem aslında Avrupa toplumunun çok da yabancı olmadığı bir yönetim kültürü olup, feodal düzen öncesindeki Roma geleneğinin tekrar canlanmasıdır. Diğer bir önemli gelişme ise, egemenliğin tek merkezde toplanmasına paralel olarak gelişen kralın vergi toplama yetkisinin artması ve bunun sonucunda da kralın gelirlerinin artmasıdır. Üçüncü önemli gelişme ekonomik alanda yaşanmış olup, kralların orta sınıfının zenginliğini korumayı üstlenmelerini, ticareti kısıtlayan tüm uygulamaları ortadan kaldırmalarını, dış ülkelere hammadde satımı ve dış ülkelere hazır ürün alımını yasaklamalarını içeren merkantilist ekonomik sistemin devlet tarafından ekonomi politikası olarak uygulanmasıdır.³⁶

Son ana başlık ise diğer başlıkların aksine bürokrasiyi dolaylı olarak değil doğrudan ilgilendiren, belirli ölçüde uzmanlaşmış kişilerden oluşan merkezi bir yönetim kurumunun, diğer bir ifadeyle kamu bürokrasisinin ortaya çıkışıdır. Kamu bürokrasisinin ortaya çıkmasının sebebi ise zikredilen ilk üç başlıktaki gelişmelerdir. Tüm egemenliğin kralda toplanması ve buna paralel olarak kralın vergi toplama yetkisinin artması, kralın tüm ülkeyi yönetmesi ve vergilerin merkezde toplanmasını sağlamak için merkezi bir yönetim kurumunu gerekli hale getirmiştir. Bununla birlikte merkantilist ekonomi politikaları için kapsamlı kanun ve yasal düzenlemelere gerek duyulmuş ve bu sistemde bürokrasinin gelişimine önemli katkı sağlamıştır. Bu dönemde ortaya çıkan bürokrasi ile kral arasındaki ilişki Weber tarafından ortaya konmuş olan patrimonial egemenlik ilişkisine örnek teşkil eder. Bu sebeple bu dönemdeki bürokrasinin ve bürokratların konum ve yetkileri, büyük ölçüde kralın şahsi inisiyatifinde olup herhangi yasal güvenceleri bulunmamaktadır.³⁷

Feodal düzenden modern devlete geçiş aşamasının ilk safhasını oluşturan mutlak monarşilerin tarih sahnesinde yerlerini almalarının modern bürokrasinin oluşumuna sağladığı en büyük katkı, bürokrasiye merkeziyetçi bir yapı kazandırmak olmuştur. Bu merkeziyetçi bürokratik yapının modern bürokrasiye evriminin tamamlanması ise, bu geçiş aşamasının ikinci ise safhasını oluşturan modern devletin doğuşuyla birlikte olmuştur. Modern devletin ortaya çıkışında aydınlanma düşüncesi, sanayi inkılâbı ve kapitalist

³⁶ Metin Heper, a.g.m., s.291.

³⁷ a.e., s.291.

ekonomi düzeni, yükselen milliyetçilik akımları ve ulus-devlet düşüncesi, nüfus, üretim ve ticaretin kayda değer ölçüde artış göstermesi, savaşların hanedan savaşlarından ulusal savaşlara dönüşmesi, aristokrasinin önemini yitirmesi ve orta sınıfın ekonomik ve sosyal alandaki konumunu güçlendirmesi gibi çok sayıda faktör etkili olmuştur.³⁸ Modern devletin ortaya çıkışında etkili olan bu faktörler aynı zamanda modern bürokrasinin de ortaya çıkmasına katkı sağlamışlardır. Modern bürokrasinin ortaya çıkışı modern devletin gelişimi ile etkileşim içinde yaşanmıştır. Bir yandan modern devlet yapısı modern bir bürokratik örgüte ihtiyaç duymuş, diğer taraftan da modern bürokrasi olgusu modern devletin ortaya çıkış sürecinden beslenmiştir.³⁹

Modern devlet yapısının ortaya çıkmasında rol oynamış en önemli etmenlerden biri olan kapitalist ekonomik sistem, düzenli ve rekabete dayalı olarak işleyen bir piyasa mekanizmasına ihtiyaç duymaktadır. Egemenliği bünyesinde toplamış olan kralların rasyonel şekilde kar-zarar hesabı yapmadan bu piyasa mekanizmasına keyfi müdahaleleri kapitalist ekonomik sistemin sağlıklı bir şekilde işlemesine engel olur. Bu sebeple kapitalist sistemin sağlıklı bir şekilde yürüebilmesi için yönetimde mutlak monarşilerin yerine düzen ve istikrarı sağlayacak güçlü hükümetlerin bulunması gerekir.⁴⁰ Bu sayede hükümetler rasyonel şekilde işleyen modern bürokratik aygıtlar aracılığı ile kapitalist sistemin ihtiyaç duyduğu düzen ve istikrarı sağlayabileceklerdir. Modern bürokrasilerin oluşum sürecine katkı sağlayan bir diğer etmen de fikişsel temellerini demokrasi ve eşitlik düşüncesinden alan ulus egemenliğine dayalı devlet düşüncesidir. Fransız İhtilali neticesinde Fransa’da egemenlik kraldan millete geçmiş olup, daha öncesinde tüm egemenlik kralın şahsında toplandığı için kral ile aralarında patrimonial egemenlik ilişkisi bulunan ve bir nevi kralın hizmetkârlarından oluşan bürokrasi artık “kamu bürokrasisi” diye anılmaya başlanmıştır.⁴¹ Bürokrasinin gelişimine katkı sağlayan bir diğer önemli husus da sanayi inkılâbı ve onun neticesinde yaşanan gelişmelerdir. Sanayi inkılâbı ile birlikte gelişen fabrika sistemi beraberinde şehirlerin büyümesi, altyapı sorunları, işsizlik, konut, sağlık, güvenlik ve eğitim gibi birçok sorunları getirmiştir. Bu sorunların çözümü için devlet müdahalesi zorunlu olduğundan, devlet bu alanlarda yeni örgütlenmelere

³⁸ Eugene Kamenka, **Bureaucracy**, Basil Blackwell, Oxford, 1989, s.119.

³⁹ Özgür Önder, **Türk Bürokrasisi ve Bürokratik Elitizm**, Otorite Yayınları, Ankara, 2013.

⁴⁰ Peter M. Blau ve Marshall W. Meyer, **Bureaucracy in Modern Society**, Random House, New York, 1971, ss.27-28; Bilal Eryılmaz, a.g.e., s.80.

⁴¹ Heper, a.g.m., s. 291.

gitmek zorunda kalmış ve böylece belirli alanlarda uzmanlaşmış yeni kamu kurumları ortaya çıkmıştır.⁴²

Kapitalizm, sanayi inkılabı ve ulus egemenliğine dayalı devlet düşüncesinin bürokrasiye etkileri göz önüne alındığında, modern devletin oluşum sürecinde rol oynayan faktörlerin modern bürokrasi olgusunun oluşumuna da katkı sağladığı iddiasının yerinde olduğu görülmektedir. Her ne kadar bu bürokratikleşme süreci kamu yönetimi alanını etkilediği kadar diğer tüm modern örgütleri etkilemiş olsa da çalışmamızın konusunu kamu bürokrasilerinin oluşturması sebebiyle bu bürokratikleşme sürecinin sadece devlet bürokrasilerine etkileri incelenmiştir. 18. yy'ın sonlarına doğru bu modern bürokratik yapılar Avrupa ülkelerinde hızla yayılmaya başlamışlardır. Bu yayılma neticesinde ortaya çıkan bu yeni karmaşık yapı çok sayıda sosyal bilimcinin dikkatini çekmiş ve bu sosyal bilimciler tarafından bürokrasi üzerine geniş analizler yapılmıştır. Çalışmamızın sıradaki bölümünde bürokrasi ile ilgili ortaya konulan ve bu alanda yapılan teorik ve pratik çalışmaları etkileyerek ilgili literatürün temel taşlarını oluşturan kuramlara yer verilecektir.

1.3. MODERN BÜROKRASİYİ İNCELEYEN YAKLAŞIMLAR

1.3.1. Hegel'in Bürokrasi Yaklaşımı

Modern felsefenin en önemli temsilcilerinden biri olan G. W. F. Hegel bürokrasi ile ilgili düşüncelerini “Grundlinien der Philosophie des Rechts”(Tüze Felsefesi) adlı eserinde ifade etmiş olup, kimi yazarlar tarafından Hegel'in bu düşünceleri ilk modern bürokrasi teorisi olarak kabul edilmiştir.⁴³Hegel'in bürokrasi ilgili görüşlerinin bir diğer önemli yanı da kendinden sonra gelen düşünürleri büyük ölçüde etkilemiş olmasıdır. Örneğin K. Marx bürokrasi kavramı ile Hegel'in devletin yürütme gücü yaklaşımını incelerken tanışmış ve bu kavramı Hegel'in görüşlerini eleştirerek ele almıştır.⁴⁴

Hegel'in bürokrasi incelemesi, onun devleteolan bakış açısı anlaşılmadan sağlıklı bir şekilde analiz edilemez. Hegel devlet çözümlemelerinde Prusya deneyiminden etkilenererek ideal bir devlet tanımlaması yapmıştır.⁴⁵Devleti kendini oluşturan halkın ruhu

⁴² Eryılmaz, a.g.e.,s.87.

⁴³ Carl K. Y. Shaw, “Hegel's Theory of Modern Bureaucracy”, **The American Political Science Review**, C. 86, S. 2, 1992, s. 381.

⁴⁴ Martin Albrow, **Bureaucracy**, Pall Mall Press, London, 1970, s.68; Eryılmaz, a.g.e., s.22.

⁴⁵ Heper, a.g.m., s. 292.

olarak tanımlayan Hegel, halkın bilincinin devletin etkinliklerinde kristalize olacağını ifade etmiştir. Hegel gerçek devlete, sübjektif iradelerin toplamıyla objektif iradenin aynı olduğu zaman, yani devletle halkın örtüştüğü noktada kavuşulacağını ifade etmiştir. Ona göre devletin temel işlevi bireysel özgürlükleri sağlamak⁴⁶ ve toplumun bütün üyelerinin ortak çıkarlarını savunmaktır.⁴⁷ Hegel, devletin bu temel işlevlerinin yürütme gücü aracılığı ile gerçekleştirileceğini belirtmiştir. Ona göre yürütme gücü, genel çıkarı temsil eden devlet ile çeşitli özel çıkarları ve meslek gruplarının çıkarlarını temsil eden sivil toplum arasında bir köprü görevi görmektedir.⁴⁸ Hegel, analizinde sivil toplumu bireyler arasındaki çıkar çatışmalarının yaşandığı ortam olarak görmüş ve sivil topluma olumsuz bir anlam yüklemiştir. Buna karşın devlet ise bir araç değil amaç olup, mistik ve mutlak bir niteliğe sahiptir.⁴⁹

Hegel, bürokrasi ile ilgili görüşlerini Tüze Felsefesi adlı eserinin yürütme(hükümet) gücü başlığı altında incelemiştir. Bu eserinde bürokrasiye yüklediği anlamı, onun örgütsel özelliklerini, bürokratların hangi özelliklere sahip olması gerektiğini ve bürokrasinin olası zararlarını açıklamıştır. Hegel'e göre bürokrasisinin en önemli özelliği özel çıkarlar karşısındaki tarafsız tutumudur. Bürokrasinin bu tarafsız tutumu modern devleti, bireysel ilişkiler ve ayrıcalıklar üzerine inşa edilmiş olan feodaliteden ayıran en önemli özelliklerden birisi olmuştur.⁵⁰ Hegel, toplumun genel çıkarlarının sivil toplum içinde kendiliğinden sağlanmayıp devletin yürütme gücü tarafından sağlanacağı görüşü ile de Adam Smith'in "özel çıkarların çatışması zorunlu olarak toplumun genel çıkarının gözetilmesine yol açar" felsefesine karşı çıkmaktadır.⁵¹

Hegel'in bürokrasi ile ilgili görüşleri, kendisinden yaklaşık yüzyıl sonra yaşamış ve "ideal tip" kavramıyla bürokrasi literatürüne büyük katkıda bulunmuş Max Weber ile büyük benzerlikler göstermektedir. Her ne kadar bürokrasi alanında yapılan çalışmalarda Hegel'in bu konudaki görüşlerine Weber'e gösterilen ilgi kadar yoğun ilgi gösterilmese de, özellikle bürokrasinin örgütsel özellikleri konusunda Weber'den yüzyıl önce çok önemli

⁴⁶ Hamdi Piriştine, Hegel'de ve Avrasyacı Düşüncede Devlet, Din Devlet İlişkisi ve Özgürlük, **Akademik Araştırmalar Dergisi**, S.23, 2004-2005, s.198.

⁴⁷ Heper, a.g.e., s. 292.

⁴⁸ Nicos P. Mouzelis, **Örgüt ve Bürokrasi: Modern Teorilerin Analizi**, çev. H. Bahadır Akın, Çizgi Kitabevi, Konya, 2003, s. 10.

⁴⁹ Eryılmaz, **Bürokrasi ve Siyaset.**, s. 22

⁵⁰ Sebastiaan P. Tjijsterman ve Patrick Overeem, "Escaping The Iron Cage: Weber And Hegel On Bureaucracy And Freedom", **Administrative Theory&Praxis**, C. 30, S.1, 2008, s. 74.

⁵¹ Heper, a.g.m., s.292.

fikirler ortaya koymuştur. Hegel tarafından tespit edilmiş olan bu örgütsel özellikler, sabit ücret, profesyonellik, esas iş olarak kamu görevliliği, makamın gayrişahsîliği, liyakatedayalı açık kariyer sistemi, işbölümü, hiyerarşik örgüt yapısı ve merkezîyetçilik olarak sıralanabilir.⁵²

Hegel'in toplum sınıflandırmasında toplum üç sınıf oluşmaktadır: tarım sınıfı, ticaret ve endüstri sınıfı ve evrensel sınıf.⁵³ Bu üç sınıf arasında kamu görevlilerinin oluşturduğu evrensel sınıfın ayrıcalıklı bir konumu bulunmaktadır. Çünkü Hegel'e göre kamu görevlileri, kamu işlerinin yapılabilmesini gerektiren yüksek düzeyde bilgi birikimi ve politik bilince sahip oldukları için devleti ayakta tutan sütunlardır.⁵⁴ Kamu görevlilerinin öncelikle sahip olmaları gerekenin bilgi birikimi ve politik bilinç olması, Hegel'in kamu görevlilerine olan yaklaşımında Napolyon'un meritokrasi sisteminin izlerinin bulunduğunu göstermektedir. Liyakat temelli yükselme yaklaşımının yanında Hegel kamu görevlilerinin günlük politik baskılardan etkilenmemeleri için onların kadrolu çalışan olmaları gerektiğinin de altını çizmiştir.⁵⁵

Hegel bürokrasi ile ilgili görüşlerini açıklarken, modern bürokratik sistemlerin sebep olabileceği sorunların da altını çizmiştir. Bu sorunları, kamu görevlilerinin kendi çıkarlarının peşine düşmesi ve bürokrasinin kendi kendine hareket eden bir mekanizma haline gelmesi olarak sıralayabiliriz. Hegel, bu sorunların ortaya çıkmasına engel olabilmek için bürokrasinin hiyerarşik bir yapıda olması ve bürokratlara ahlaki bir eğitim verilmesi gerektiğini belirtmiştir.⁵⁶ Bürokrasinin hiyerarşik yapısı ve bürokratlara verilecek olan ahlaki eğitim bürokrasinin iç kontrolüne katkı sağlayacaktır. Bu iç kontrolle birlikte iktidar ve sivil toplum kuruluşları tarafından yapılacak olan dış kontrol da bürokrasinin olası tehlikelerinin engellenmesine büyük katkı sağlayacaktır.⁵⁷

⁵² Tijsterman ve Overeem, a.g.m., s. 74.

⁵³ G.W.F. Hegel, **Elements of the Philosophy of Right**, 8. b., Cambridge University Press, Cambridge, 2003, ss. 234-237.

⁵⁴ Shaw, a.g.m., s. 382; Hegel, a.g.e. 335.

⁵⁵ Shlomo Avineri, **Hegel's Theory of The Modern State**, Cambridge University Press, Cambridge, 1972, ss. 159-160, G.W.F. Hegel, a.g.e., ss. 332-334.

⁵⁶ Fritz Sager ve Christian Rosser, "Weber, Wilson, and Hegel: Theories of Modern Bureaucracy", **Public Administration Review**, C.69, S.6, 2009, s.1143.

⁵⁷ Carl K. Y. Shaw, "Hegel's Theory of Modern Bureaucracy", **American Political Science Review**, C. 86, S. 2, 1992, ss. 381-389.

1.3.2. Marks'ın Bürokrasi Yaklaşımı

Marks'ın bürokrasiyle ilgili görüşlerini daha sağlıklı izah edebilmek için öncelikle toplum ve devlet ile ilgili görüşlerine kısaca değinmek faydalı olacaktır. Marks'ın toplum ile ilgili düşüncelerinin temelinde toplumun alt ve üst yapılardan meydana geldiği düşüncesi bulunmaktadır. Toplumun ekonomik yapısını oluşturan alt yapı, toplumdaki her türlü ideolojik, kültürel, sosyal, dini ve benzeri yapılardan oluşan üst yapıları belirleyip biçimlendirmektedir. Marks toplum sınıflandırmasını, alt yapı olarak adlandırdığı ekonomik yapıyı temel alarak yapmış ve toplumun sosyal yapısının iki sınıftan oluştuğunu belirtmiştir. Bu sınıflar üretim araçlarının sahibi olan sermaye sahipleri sınıfı ve bu sermaye sahipleri için çalışan proletaryadır. Sermaye sahipleri sınıfı ellerindeki gücü kullanarak işçi sınıfını sömürmekte ve bu iki sınıf toplumda devamlı çatışma halinde bulunmaktadır.⁵⁸ Marks toplumla ilgili devlet, bürokrasi ve benzeri birçok kavramı bu çatışma halindeki sınıflı toplum yapısını temel alarak açıklamıştır.

Marksist yaklaşıma göre devlet, komünal mülkiyetin özel mülkiyete dönüşmesi, başka bir deyimle sınıflı toplum yapısının oluşması ile ortaya çıkmıştır. Marks, devleti sınıfların ve bunlar arasındaki zıtlaşmanın varlığına bağlamıştır.⁵⁹ Karşıt çıkarlara sahip sınıfların hem kendilerini hem de toplumu yok etmelerini önlemek amacıyla ortaya çıkan devlet, sınıf çatışmalarının ortasında doğduğu için siyasi ve ekonomik olarak güçlü olan sermaye sahipleri sınıfının çıkarlarını savunmuştur. Devlet bu sınıfın proletarya üzerindeki egemenlik ve baskı aracı olmuş, toplumun ortak çıkarlarını gözetmek için oluşturulan devlet kurumları da zamanla toplumun hizmetkârı olmaktan çıkıp toplumun hükümdarı haline gelmişlerdir.⁶⁰ Görüldüğü üzere Marksist yaklaşım Hegel'in devlete yüklemiş olduğu genel çıkarın savunuculuğu rolünü tamamen reddetmektedir. Her ne kadar Hegel'in yapmış olduğu sivil toplum ve devlet ayırımına katılsa da, Marks devletin genel çıkarı değil sivil toplumun bir parçası olan hâkim sınıfın çıkarlarını temsil ettiğini iddia etmiştir.⁶¹

Marks'ın sınıflı toplum yapısına dayanan ve hakim sınıfın çıkarlarını koruyan devlet tanımlaması onun bürokrasi ile ilgili fikirlerini şekillendirmiştir. Marks bu fikirlerini Hegel'in "Grundlinien der Philosophie des Rechts" (Tüze Felsefesi) adlı eserini eleştirmek

⁵⁸ Çevik, a.g.e., s.42-43.

⁵⁹ Gencay Şaylan, **Türkiye'de Kapitalizm, Bürokrasi ve Siyasal İdeoloji**, V Yayınları, Ankara, 1986, s.18.

⁶⁰ Kurthan Fişek, **Yönetim**, Ankara Üniversitesi SBF Yayınları, Ankara, 1979, s.69.

⁶¹ Mouzelis, a.g.e., s. 10.

için 1843 yılında yazmış olduğu “Kritik des Hegelschen Staatsrechts” (Hegel’in Tüze Felsefesinin Eleştirisi) adlı eserinde ifade etmiştir.⁶² Her ne kadar bürokrasi kavramı Marks’ın fikir dünyasında temel bir konum işgal etmese de, bu konudaki fikirleri kavramla ilgili ilk dönem tartışmalarının anlaşılması açısından çok önemlidir. Bu fikirler selefleri bir yana, Weber ve Michels gibi Marks’a yoğun biçimde eleştiri getirenler için bile bir referans kaynağı olmuştur.⁶³

Marksist yaklaşıma göre modern bürokrasi, mutlak monarşilerin çöküş döneminde oluşmaya başlamış ve feodal haklar, yerel ayrıcalıklar, lonca tekelciliği gibi kapitalist gelişmeyi engelleyen ortaçağ kalıntılarına karşı yapılan mücadelenin en etkili silahı olmuştur. Toplumun feodal kalıntılarından arındırılmasından sonra burjuva sınıfı ile proletaryanın çıkar çatışması keskinleşmiş ve bürokrasi bu aşamada da sermaye sahiplerinin proletarya üzerinde hâkimiyet kurmasına destek olmuştur.⁶⁴ Bürokrasinin ana görevi statükoyu ve yöneticilerin imtiyazlarını sürdürmek olduğu için sınıflı bir toplum yapısında bürokrasi ve bürokratikleşme kaçınılmaz bir durumdur. Bununla birlikte üretim süreciyle doğrudan bir ilişkisi olmadığı için bürokrasinin sosyal yapıda organik bir yeri bulunmamakta ve bürokrasi bir sınıf teşkil etmemektedir.⁶⁵

Bürokrasi kavramı genel yabancılaşma sürecinin özel bir örneğidir. Marksist düşüncede özel bir yeri olan yabancılaşma kavramı, sosyal oluşumların insanın kontrolünden çıkıp bağımsız bir oluşum olarak tekrar kendini ortaya çıkaran insanın karşısına gelmesini ifade eder. Halkın büyük çoğunluğunun hayatlarını düzenleyen ve karşısında insanların kendilerini çaresiz ve şaşkın hissettikleri bürokrasi, esrarengiz bir güç haline gelerek kapalı bir dünyaya dönüşür. Yabancılaşma sürecinin bir parçası olarak, kendi konumunu güçlendirmek için yarattığı özel mit ve sembollerle toplum nezdinde esrarlı ve kutsal bir konum elde etmeye çalışır. Yabancılaşma süreci bürokrasi ile toplum arasında gerçekleştirdiği kadar bürokrasinin kendi içinde de gerçekleşir. Yabancılaşmanın bir başka türü olan otoriteye yüksek sadakat ve derin saygı bürokrasinin sıkı hiyerarşik yapısı ve disiplini ile sağlamlaştırılır. Bu sayede bürokrat kurumunun ve kendisinin toplum için vazgeçilmez ve kutsal bir unsur olduğunu düşünür.⁶⁶

⁶² Kamenka, a.g.e., s.138; Albrow, a.g.e., s.68.

⁶³ Mouzelis, a.g.e., s. 10.

⁶⁴ Fişek, a.g.e., ss.68-69.

⁶⁵ Mouzelis, a.g.e., s. 11.

⁶⁶ Mouzelis, a.g.e., s. 11-12.

Bürokrasinin varlığını sınıflı toplum yapısı ve bu yapı içerisindeki hâkim sınıfa borçlu olduğunu düşünen Marks, hâkim sınıfın iktidardan indirilmesi ile bürokrasinin son bulacağına inanıyordu. Fakat ölümünden sonra ortaya çıkan gelişmeler bu görüşün aksini ortaya koymuştur. Sermaye sahibi olan hâkim sınıfın iktidardan indirilerek proletaryanın başa geçtiği iddia edilen ülkelerde, bürokrasi ortadan kalkmak bir yana liberal ülke yönetimlerine kıyasla daha güçlü bir şekilde örgütlenmiştir. 1917 Ekim Devrimi'nden sonra dünyadaki en güçlü bürokratik örgütler Sovyetler Birliği'nde ortaya çıkmıştır.⁶⁷ Lenin bu durumu “Sosyalizm’in Hamlığı”nın bir işareti olarak açıklamaya çalışmıştır. Ona göre, sivil savaş, ekonominin karmaşık durumu, işçiler ve çiftçiler arasındaki sosyalist olmayan üretim ilişkileri ve hala varlığını sürdüren küçük burjuvazi bu durumun sebepleriydi.⁶⁸ Fakat daha sonraki yıllarda da bu durum değişmemiştir. Bunun sebebi olarak sosyalist ülke yönetimlerinde devlet toplumun bütün faaliyetlerini planlamak, koordine etmek ve denetlemek durumunda olduğundan bu ülkelerde liberal ülkelere oranla çok daha güçlü bürokratik örgütlere ihtiyaç duyulması gösterilebilir. Kamu işlerinin çokluğu bu ülkelerdeki bürokrasilerin büyümelerini zorunlu hale getirmiştir.⁶⁹

1.3.3. Weber’in Bürokrasi Yaklaşımı

İsmi bürokrasi ile özdeşleşmiş olan Alman iktisatçı ve sosyolog Max Weber modern bürokrasiyi rasyonel bir örgütlenme biçimi olarak ele alıp inceleyen ilk sosyal bilimcidir. Her ne kadar günümüzde Weber’in bürokrasi ile ilgili görüşleri kuram ya da model olarak ele alınıyor olsa da, aslında Weber bir örgüt kuramı önermemiş hatta bürokrasiyi tanımlamamıştır. Oluşturduğu toplum kuramının bir parçası olarak modern örgütler üzerinde çalışmış ve bu örgütlerde verimliliği ve etkinliği sağlayacak özellikleri tespit etmiştir. Tespit ettiği bu özellikleri de “ideal tip” bürokrasinin özellikleri olarak sunmuştur.⁷⁰ Bürokrasi ile ilgili görüşlerini, Ekonomi ve Toplum (Wirtschaft und Gesellschaft) adlı eserinde ayrıntılı bir şekilde açıklamış olan Weber’in örgütlerle ilgili incelemelerinin temelinde, geniş gruplar halinde birlikte çalışan insanların rasyonel esaslara uygun bir şekilde örgütlenmelerinin gerekli olduğu fikri yatmaktadır. Weber’e

⁶⁷ Dursun, a.g.m, s. 143

⁶⁸ Mouzelis, a.g.e., s. 14.

⁶⁹ Dursun, a.g.m, s. 143

⁷⁰ Öztaş, a.g.e., s.133.

göre rasyonel örgütlenme biçimi kamu kurumları, özel işletmeler ve sivil toplum kuruluşları gibi ortak bir otoriteye tabi olan bütün geniş gruplar için geçerlidir.⁷¹

Weber'in bürokrasi teorisinin altında onun egemenlik ve meşruluk kavramları olduğu için bürokrasi teorisinden önce bu kavramları incelemek konunun daha sağlıklı anlaşılmasına büyük katkı sağlayacaktır. Weber egemenlik kavramını “belli içerikteki bir emre belli bir grup insanın itaat etme ihtimali” şeklinde tanımlamıştır. Egemenlik ancak belli bir grup insanı başarılı bir şekilde yöneten bir kimse var olduğu zaman fiilen ortaya çıkar. Egemenliğin var olması için belli bir yönetici kadro ya da kuruluşun var olmasına gerek yoktur.⁷² Weber, egemenlik ilişkisinde otorite sahibinin emirlerine itaat edilmesinin gerekli bir şart olduğunu ifade etmiş ve bu itaat için de kişilerin otorite sahibinin meşruiyetini kabul etmelerinin gerektiğini belirtmiştir.⁷³

Weber otoritenin meşrulaştırılmasının üç farklı şekilde yapılabileceğini, yani başka bir deyişle üç farklı meşru otorite tipini var olduğunu ortaya koymuştur: Geleneksel otorite, karizmatik otorite ve yasal otorite. Bu otorite türlerinden geleneksel otorite meşruiyetini geçmişten gelen kural ve güçlerin kutsallığına olan inanca borçludur. Bu türde, otoriteye kimin sahip olacağı geleneksel kurallar tarafından belirlenir. Güç sahibi kişi, topluluğu idare eden bir üst amir olmaktan ziyade topluluğun efendisi konumunda olduğu için idare görevlileri de memur değil güç sahibinin şahsi hizmetçileridir.⁷⁴ Diğer bir otorite türü olan karizmatik otorite ise karizma kavramı etrafında şekillenmiştir. Karizma bireysel olarak bir şahsı sıradan insanlardan ayıran, onun olağanüstü bazı özel yeteneklere sahip olmasını sağlayan bir nitelik anlamına gelmektedir. Olağanüstü yeteneklere sahip olduğu düşünülen karizma sahibinin otoritesini kurabilmesinde belirleyici olan şey güce bağımlı olanların bu otoriteyi kabulüdür. Bu sebeple karizmatik otoritenin egemen olduğu topluluk türü genellikle duygusallığa dayalı topluluk ilişkilerinin yoğun olduğu toplumlarda ortaya çıkar.⁷⁵ Tanımlanan üç otorite tipinin sonuncusu olan yasal otoritenin meşruluk dayanağı ise yasaların varlığı ve bunların doğruluğuna olan inançtır. Diğer iki otorite tipinden farklı olarak bu otorite tipinde, şahısların yönetim kademelerindeki konumları ve güçleri soyut kurallar tarafından belirlendiği için, otorite sahibi gücünü

⁷¹ Abadan, a.g.e., s.54

⁷² Max Weber, **Bürokrasi ve Otorite**, Adres Yayınları, Ankara, 2013, s.40.

⁷³ Davut Dursun, “Bürokrasi Teorisi ve Yönetim”, **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, C. 37-38, S.1, 1992, s. 136.

⁷⁴ Weber, a.g.e., ss.69-71

⁷⁵ Weber, a.g.e., ss.90-93

kullanırken bu kurallar tarafından sınırlanır.⁷⁶Bu üç otorite tipi sosyal sistem içerisinde hiçbir zaman saf halde bulunmazlar. Gerçek otorite sistemleri bu üç otorite türünün bileşenlerinin bir karışımıdır. Bununla birlikte Weber'e göre bu tipoloji, araştırmacıların gerçek ve ideal arasındaki farklılıkların sebeplerini bulabilmeleri ve gerçek bir otorite sisteminin geleneksel, karizmatik ve yasal bileşenlerini tanıyabilmelerine yardımcı olacaktır.⁷⁷

Weber bu üç otorite tipinden yasal otoritenin ideal tip bürokrasiye kaynaklık edebileceğini düşünmüştür. Burada bahsedilen ideal tip bürokrasi kavramı ile arzulanan bir bürokratik yapıdan ziyade, saf gelişmiş bürokratik yapılar kast edilmektedir.⁷⁸İdeal tür kavramı, gerçek bürokratik yapılar ile ideal tür arasındaki farkların analiz edilerek bu yapıların daha iyi anlaşılmasına yardımcı olan kavramsal bir araçtır.⁷⁹Weber'in ideal tip bürokrasisinin en önemli özelliği rasyonelliğidir. Karar ve hükümler objektif ve genellikle kabul görmüş yargılara göre verilmekte, kapris, şahsi istek ve himaye gibi irrasyonel unsurların bürokraside yeri bulunmamaktadır.⁸⁰ Bu sebeple ideal tip bürokrasi yasal-rasyonel bürokrasi şeklinde de tanımlanmaktadır. Weber, yasal-rasyonel bürokrasilerin sahip oldukları karakteristik özellikleri şu şekilde sıralamıştır:⁸¹

- Yetki-sorumluluk dengesi gözetilerek oluşturulan hiyerarşik yönetim yapısı
- Makamın gayrişahsîliği
- Özel mülk ve gelirin resmi mülk ve gelirden ayrışması
- Yazılı belgeler
- Liyakate dayalı herkese açık işe alım sistemi
- Kariyer sisteminin varlığı
- Memuriyetin bir meslek oluşu ve maaş sistemi
- Yüksek düzeyde teknik uzmanlaşma

Weber yukarıda özellikleri sıralanmış olan çağdaş bürokrasilerin ortaya çıkabilmesi için bazı önkoşulların gerçekleşmesinin gerektiğini, bu önkoşullar gerçekleşmeden modern bürokratik yapılardan söz edilemeyeceğini öne sürmüştür. Bu önkoşullardan birincisinin

⁷⁶ Fişek, a.g.e., s.74.

⁷⁷ Mouzelis, a.g.e., s.19.

⁷⁸ Baransel, a.g.e., s. 167.

⁷⁹ Mouzelis, a.g.e., s.52.

⁸⁰ Baransel, a.g.e., s.174.

⁸¹ Weber, a.g.e., s. 56-63; Mouzelis, a.g.e., s.44; Albrow, a.g.e., s.43-44.

para ekonomisinin gelişmesidir. Bu gelişme memurların hizmetlerinin karşılığının nakdi olarak ödenmesi açısından çok büyük önem arz etmektedir. İkinci önkoşul ise, yeterli iletişim araçlarının bulunmasının gerekliliğidir. Yeterli iletişim araçlarının var olmaması durumunda alınan kararların, verilen emirlerin, hazırlanan raporların ilgili birimlere iletilebilmesi zorlaşacak, bu durumda bürokrasiyi işlevsiz hale getirecektir. Weber'in modern bürokratik yapıların ortaya çıkabilmesi için gerekli gördüğü son önkoşul ise bürokratik işlemlerin gerçekleştirilebilmesi için gerekli olan teknik donanımın var olmasıdır. Nitelikli teknik donanım olmadan bürokrasi varlığını sürdüremeyecek olup, bu alandaki gelişmeler bürokratik yapının sağlamlaşmasına ve güçlenmesine katkı sağlayacaktır.⁸²

Weber bahsi geçen önkoşullar gerçekleşmeden önce de bürokratik yapıların var olduğunu fakat yasal-rasyonel bürokratik yapıların bu önkoşulların gerçekleşip modern devletin doğuşuyla yaygınlaşabildiğini iddia etmiştir. Bununla birlikte Weber, bürokratikleşme sürecini sadece modern devlet yapısıyla sınırlandırmamıştır. Kamu bürokrasisinin örgüt yapısının büyümeye başladığı dönemde, eğitim ve din gibi alanlarda faaliyet gösteren sivil toplum örgütleri ile kar amacıyla kurulmuş olan özel işletmelerinde örgütsel yapılarının gitgide büyüdüğünü tespit etmiştir. Tıpkı kamu bürokrasisinde olduğu gibi bu örgütlerde de yönetim araçları hiyerarşik yapının en tepe noktasında toplanmakta ve bürokrasi bu örgütlerin de yönetim şeklinde egemen olmaktadır.⁸³

Weber'e göre yasal-rasyonel bürokratik yapıların diğer örgütlenme biçimleri karşısında sahip oldukları teknik üstünlükler, onların hızla yaygınlaşmasını ve gelişmesini sağlamaktadır. Weber bu teknik üstünlükleri kesinlik, süreklilik, güvenlik, disiplin, idareci ve ilgili tüm kişiler için öngörülebilirlik, tüm kurumlar için uygulanabilirliği(evrenselliği), hizmetlerin yaygınlığı, yüksek düzeyde etkinlik ve verimlilik için gerekli olan teknik donanımın varlığı şeklinde sıralamıştır. Bürokratik yönetim sisteminin sahip olduğu üstünlüğün en büyük aracı ise ister kapitalist ya da sosyalist temel üzerine örgütlenmiş olması fark etmeksizin, modern tekniğin ve üretim malları ekonomisinin o örgüt için zorunlu kıldığı uzmanlaşmış teknik bilgiye sahip oluşudur. Bürokratik yapılar nesnel karakterleri sebebiyle, sağlam bir şekilde oluşturulduktan sonra yasal hükümetlerde olduğu

⁸² Tortop ve diğerleri, a.g.e., s.425.

⁸³ Mouzelis, a.g.e., s.19.

kadar, iktidara gelen devrimciler ve hatta işgalci düşman kuvvetleri için bile işlemeye devam edecektir.⁸⁴

Weber yasal otorite temelinde oluşturmuş olduğu ideal tip bürokrasiyle ilgili bazı olumsuz gelişmelerin ortaya çıkabileceğini ifade etmiştir. Ortaya çıkabilecek bu olumsuz gelişmelerin başında tüm toplumun bürokratikleşme tehlikesi bulunmaktadır. Statünün iş yapma yeteneğinden daha fazla önem arz etmesi ve aşırı eşitlikçi normlar gibi bürokratik değerlerin tüm topluma egemen olması, çağdaş toplum yapıları bakımından işlevsel olmayan durumların ortaya çıkmasına neden olabilir. Ortaya çıkabilecek bir diğer olumsuz gelişme de yasal otorite temelinde oluşan bürokrasinin, yasal-rasyonel yapıdan özsel-rasyonel yapıya dönüşme tehlikesidir. Özsel-rasyonel yapıya dönüşen bürokrasi, siyasal işlevleri kontrol altına alıp toplumu siyaset dışı bırakmaya çalışacaktır. Weber, bürokratların siyasal güce hâkim olduklarında toplumun genel çıkarlarını korumayı bırakıp kendi çıkarlarının peşinden koşacaklarını düşünmektedir.⁸⁵

Weber'in bürokrasi ile ilgili ortaya koymuş olduğu düşünceler, kendinden sonraki çalışmalara büyük katkı sağlamakla birlikte çok sayıda eleştiri de almıştır. Weber'in fikirlerine yöneltilen eleştirilerin büyük çoğunluğu onun ideal tip kavramsallaştırmasına karşı yapılmıştır. Weber her ne kadar ideal tipin hiçbir bürokrasiye tam olarak uymadığını kabul etse de bürokrasiyi gerçek dışı bir anlayışla ele aldığı şeklinde eleştirilmiştir. Stanley Udy tarafından 150 farklı kuruluştaki yapılan bir araştırmaya göre ise ideal tip bürokrasilerin temel özelliği olarak kabul edilen yedi özelliğin dördünün bu kuruluşlarda bulunmadığı tespit edilmiştir. Bu sebeple Stanley Udy bu özelliklerin ideal tip bürokrasilerin zorunlu özellikleri olmadığını iddia etmiştir. Bunlara ek olarak Weber'in analizi, örgüt içindeki informal ilişki, değer ve normları içermediği ve bunun sonucu olarak da örgüt içindeki informal güç oluşumunu dikkate almamış olduğu gerekçesiyle eleştirilmiştir.⁸⁶

1.3.4. Seçkin(Elitist) Kuramda Bürokrasi Yaklaşımı

Toplumun siyasal yapısını azınlıkta olan bir grup seçkin ile çoğunluğu oluşturan kitleler arasındaki ayrıma dayandıran seçkinci yaklaşıma göre seçkinler azınlığı, siyasal ve yönetsel yönden edilgen konumda olan kitlelere hükmetmekte ve bu sebeple de toplumsal gelişmenin tek itici gücü olarak görülmektedirler. Her ne kadar seçkinci yaklaşımın

⁸⁴ Mesut Gülmez, "Weber ve İdeal Tip Bürokrasi Anlayışı", *Amme İdaresi Dergisi*, C.8,S.1, 1975, s.60.

⁸⁵ Heper, a.g.e., s. 293.

⁸⁶ Tortop ve diğerleri, a.g.e., s.431.

toplumsal geçerliliği konusunda tartışmalar bulunsada bu düşünce ekölü siyaset bilimi ve yönetim bilimi alanını doğrudan ya da dolaylı olarak büyük oranda etkilemiştir. Bu düşünce ekölünün yönetim ve bürokrasi alanındaki temsilcileri olan Michels, Rizzi, Burnham'ın fikirlerini anlatmaya başlamadan önce bu düşüncenin gelişimine büyük katkıları olan Mosca ve Pareto'nun görüşlerine kısaca değinmek yerinde olacaktır.⁸⁷

Seçkin yaklaşımın temelini oluşturan seçkin ve kitle ayrımı düşüncesi ilk defa İtalyan siyaset bilimci Gaetano Mosca tarafından gerçekleştirilmiştir. Ona göre bütün toplumlar yönetici sınıf ve yönetilen sınıf olmak üzere iki sınıfa ayrılırlar. Azınlıkta olan yönetici sınıf iktidar tekeli elinde tutarak onun sunmuş olduğu bütün nimetlerden faydalanır ve bütün siyasal faaliyetler bu sınıf tarafından yürütülür. Çoğunluğu oluşturan yönetilen sınıf ise tamamıyla yönetici sınıfın kontrolü altında olup bu sınıf tarafından belirlenen amaç ve kurallara göre hayatını sürdürür. Yapılan bu toplumsal analize yöneltilecek en temel soru küçük bir azınlığın çoğunluğu oluşturan kitleleri nasıl sürekli kontrol altında tutabildiği sorusudur. Bu sorunun Mosca'ya göre cevabı, bu küçük azınlığın örgütlenmiş bir yapıda olmasına karşın çoğunluğu oluşturan kitlelerin örgütlenememiş ve dağınık bir yapıda bulunmalarıdır. Buna ek olarak yönetici azınlığa dâhil olan kişilerin genellikle bazı üstün yeteneklere sahip olmaları ya da en azından sahip oldukları imajını vermeleri de kitleleri egemenlikleri altına alabilmelerine katkı sağlar.⁸⁸ Mosca'ya göre yönetici sınıf teorisi her toplum ve her siyasal sistem için geçerlidir. Siyasal yapısı ya da yönetim biçimi ne olursa olsun her toplumun ve devletin bir yönetici sınıfı mevcuttur. Bu yönetici sınıf eğer demokratik bir yapıda ise açık bir toplumsal gruba oluşturur, diğer bir deyişle teorik olarak herkesin yönetici sınıfa katılma şansı mevcuttur. Bununla birlikte iki yüz aile tarafından yönetildiği öne sürülen şahlık dönemi İran'ında olduğu gibi bu yönetici sınıf kimi toplumlarda aristokratik eğilimler de taşıyabilmektedir.⁸⁹

Siyaset bilimi literatüründe elit kavramını ilk kullanan kişilerden biri de bir başka İtalyan düşünür Vilfredo Pareto olmuştur. Bütün toplumları elit olanlar ve elit olmayanlar şeklinde ikiye ayıran Pareto'nun elit teorisi aslında, toplumsal hareketliliği temel psikolojik etmenlere dayanarak açıkladığı sosyoloji teorisinin bir parçasıdır. Bu yaklaşıma göre elit, hangi alanda faaliyet gösterirse göstere, kendi faaliyet alanında üstün yeteneklere sahip

⁸⁷ Fişek, a.g.e., s.77.

⁸⁸ MüniciKapani, **Politika Bilimine Giriş**, Bilgi Yayınevi, 33. b., İstanbul, 2013, ss.124-125.

⁸⁹ Nur Vergin, **Siyasetin Sosyolojisi**, Doğan Kitap, 5. B., İstanbul, 2012, s.129.

olup bu sayede de bu alanda faaliyet gösteren diğer kişilere karşı üstünlük sahibi olan kişidir. Pareto'nun elit tanımında, kişinin yaptığı işin adil ya da ahlaki olup olmadığı bir tartışma konusu olmamakla birlikte kişinin kendisinin de erdemli veya ahlaklı olması, onun elit tabakaya girmesi için bir ölçüt olarak kullanılmamaktadır. Bu durum Pareto'nun düşünce yapısının Makyelist yaklaşımdan etkilendiğini ortaya koymaktadır.⁹⁰ Toplumu elit ve elit olmayan diye ikiye ayıran Pareto elit sınıfı da kendi içinde ikiye ayırmaktadır: iktidarı elinde tutan yönetici elitler ve spor, sanat ve ticaret gibi yönetim dışı alanda faaliyet gösteren toplumsal elitler. Pareto'nun ortaya koyduğu elit tanımı tamamen yeteneğe dayalı olduğu için toplumdaki elit tabaka sürekli değişime açıktır. Tarihte çok sayıda aristokrasinin yok olduğunu belirten Pareto, eğer ki rekabeti sürdüremezler ise eski elitlerin yerlerini sürekli yeni elitlere bırakacağını belirtmiştir. Pareto bu toplumsal süreci “elitlerin dolaşımı” olarak adlandırmakta ve bu kavram onun siyasal teorisinde önemli bir yer tutmaktadır. Bu toplumsal sürecin doğal olarak seyretmediği yani yavaşlatılmaya veya durdurulmaya çalışıldığı zamanlarda şiddetli bir tepkinin gerçekleşir (ihtilal, devrim) ve bunun sonucunda da hali hazırdaki tüm elitler yerlerini karşı bir elit sınıfa bırakmak zorunda kalırlar. Nihayetinde doğal yolla ya da devrim yoluyla olsun toplumsal hareketlilik sürececek olup toplumda her zaman mutlaka bir elit sınıf bulunacaktır.⁹¹

1.3.4.1. Robert Michels ve Oligarşinin Tunç Kanunu

Alman asıllı sosyolog Robert Michels, Almanya'daki siyasi partileri ve işçi sendikalarını incelediği 1911 yılında yayımlanan “ Siyasal Partiler” adlı eserinde ortaya koymuş olduğu düşünceleriyle elitist düşünürler arasında yerini almıştır.⁹² Michels'e göre otoritenin atanmasında başvurulan metot ne olursa olsun, düzenli aralıklarla tekrarlanan açık ve özgür seçimler bile olsa, organizasyonların üst kademelerine gelen yöneticiler iktidarlarını muhafaza etme eğilimi taşırlar. Bu yöneticiler kendi iktidar süreçleri sona erdiğinde ise kendinden sonra yönetime gelecek kişilerin seçim süreçlerine müdahalede bulunur ve kendilerinin arzu ettikleri kadroların yönetimi devralmaları için çaba harcarlar. Bu durumda da iktidarı belirlemek için yapılan seçimler, belirlenen yöneticilerin onaylanmasından öteye geçemez. Böylece iktidarı seçimle belirleyenler de dâhil olmak

⁹⁰ M. Zahid Sobacı, “Elitler ve Siyaset”, **Siyaset Sosyolojisi**, ed. Ali Yaşar Sarıbay, , Anadolu Üniversitesi Yayınları, Eskişehir, 2012, ss. 97-98.

⁹¹ Kapani, a.g.e., ss.128-129.

⁹² Sobacı, a.g.m., s.102.

üzere tüm örgütlerin yönetim yapısı oligarşik bir biçime dönüşür. Michels bu durumu “oligarşinin tunç kanunu” olarak nitelendirir.⁹³

Michels’in “oligarşinin tunç kanunu” olarak nitelendirdiği durumun ortaya çıkmasını zorunlu ve kaçınılmaz kılan üç temel faktör bulunmaktadır. Birinci olarak hiyerarşik örgüt yapısı dolayısıyla tüm yönetim ve iletişim araçları örgütün en üst yönetim kademesinde toplanmakta ve bu araçlara sahip iktidar sahibi zamanla otoritesini güçlendirmektedir. İkinci olarak ise, örgüt içindeki tüm bireylerin kendilerini ilgilendiren konularda alınacak kararlara doğrudan katılımını öngören gerçek demokrasi, örgüte mensup kişi sayısı arttıkça tüm mensupların dâhil olabileceği bir karar verme mekanizması zorlaşacağı için örgütün büyümesine paralel olarak azalmaya mahkûmdur. Son olarak da, örgütün yapısı büyümeyle eşgüdümlü bir şekilde karmaşıklaşacak ve örgüte ilişkin çözülmesi gereken sorunlar da teknik bilgi ve uzmanlık gerektirecektir. Bu durumun doğal sonucu olarak da yeterli teknik bilgi ve uzmanlığa sahip olmayan örgüt mensupları karar verme aşamasının dışında kalacaklar ve örgüt teknik bilgi ve uzmanlığa sahip dar bir kadro tarafından yönetilen oligarşik bir yapıya dönüşecektir.⁹⁴

Michels’in tespitleri her ne kadar örgütsel yapının gözlemine dayalı genellemelerden oluşsa da artan geniş çaplı bürokratik örgütlerin demokratik siyasi sistemlere olan etkilerini açıklamak için de büyük ölçüde fikir verirler. Demokrasi kavramı Michels’in düşünceleri ve gözlemleri çerçevesinde incelendiğinde, evrensel oy kullanma hakkı ve seçimle işbaşına gelme gibi araçlara rağmen çoğunluğu oluşturan kitlelerin iradelerinin tam anlamıyla iktidara yansımayacağını söylemek yerinde olacaktır. Buna karşın, çok partili demokratik rejimlerde sunulan alternatif partilerin ortaya çıkma şansı, kitlelerin iradelerinin sınırlı da olsa iktidara yansımaya katkı sağlayacaktır.⁹⁵ Türkiye’nin tek partili yıllarında yaşanan çok partili rejime geçiş denemelerinin başarısızlığının altında çok farklı etmenler yer alsa da, bu vakalar Michels’in görüşlerinin demokrasiye olan izdüşümüne güzel birer örnek teşkil edebilirler.

1.3.4.2. Bruno Rizzi ve Bürokratik Kollektivizm

İtalyan sosyal bilimci Bruno Rizzi, her ne kadar kendini Marksist olarak tanımlasa da ortaya koyduğu fikirler Rizzi’nin seçkin akım içerisinde değerlendirilmesine yol

⁹³ Maurice Duverger, **Siyaset Sosyolojisi**, çev. Şirin Tekeli, Varlık Yayınları, İstanbul, 1975, s.274.

⁹⁴ Fişek, a.g.e., ss.78-79.

⁹⁵ Sobacı, a.g.e., s.103.

açmıştır. Fikirlerini “Dünyanın Bürokratikleşmesi” adlı eserinde ortaya koyan Rizzi, bu eserinde Stalin dönemi komünist partisini incelemiş ve parti bürokrasisinin tüm üretim araçlarını ve siyasal gücü ele geçirdiğini, bunun sonucu olarak da proletaryayı sömüren yeni bir sınıf olarak toplumsal sistemde yerini aldığını iddia etmiştir.⁹⁶ Bu yeni sınıfın kitleler üzerindeki egemenliği, üretim araçlarının sosyalleştirilmeyip basit bir şekilde devletleştirilmesi sayesinde oluşmuştur. Bu devletleştirme sayesinde teknisyen, uzmanlar ve yöneticilerden oluşan devlet bürokrasisi proletaryayı sömürmüş, diğer bir deyişle üretimdeki artı değerın çalınma hadisesi devrim öncesine kıyasla sadece biçim değiştirerek kolektif yolla yapılmıştır. Bunları yeni sistemin temel özellikleri olarak gören Rizzi bu durumu açıklamak için “bürokratik kolektivizm” kavramını kullanmıştır.⁹⁷

Rizzi’nin Sovyet bürokrasisine yönelik eleştirilerini içeren devletin parti yöneticilerinin ve uzmanlarca oluşturulan bürokrasinin malı olduğu, işçilerce üretilen artı değerın gasp edilemeye devam edildiği gibi düşünceleri özgün olmayıp, Trotsky’nin liderliğinde yürütölen siyasal mücadelenin fikirsel uzantılarıdır. Rizzi’nin fikirlerini özgünleştiren ve onun seçkinci ekol içinde yer almasına sebep olan ise bürokratik elit sınıfın topluma hâkim olduğu bürokratik kolektivizm adlı yönetsel eğilimi kapitalist, komünist ya da faşist tüm ölkeler için geçerli saymasıdır.⁹⁸ Dünyanın bürokratikleşmesi sonucunda oluşan bu yeni rejim ile devletin hâkim sınıfın aracı olmaktan çıkıp hâkim gücün kendisi haline geldiğini iddia etmiştir. Rizzi bu yeni tip bürokratik sömürünün proletaryanın yeni bir devrimiyle gerçek sınıfsız topluma ulaşmak için ortadan kaldırılması gereken en son sömürü türü olduğuna inanır. Böylece, komünizme varış yoluna bürokratik kolektivizm adlı ek bir tarihi aşama ekleyerek Marksist bakış açısını zenginleştirmiştir.⁹⁹

1.3.4.3. James Burnham ve Yönetimsel Devrim

İkinci Dünya Savaşı sonrasının önde gelen muhafazakâr düşünürlerinden olan James Burnham, gençlik yıllarında Troçki’nin düşüncelerinden etkilenmiş fakat daha sonraki dönemde bu fikir sistemini terk ederek kendi muhafazakâr yaklaşımını ortaya koymuştur. Akademik verimliliği yüksek bir sosyal bilimci olan Burnham’ın yazmış olduğu eserler arasından Yönetimsel Devrim (Managerial Revolution) ve Makyavelciler (Machiavellians) adlı eserleri, yarattıkları fikirsel etkiler açısından öne çıkmakta ve bu

⁹⁶ Fişek, a.g.e., s.79.

⁹⁷ Eryılmaz, **Bürokrasi ve Siyaset.**, s.29.

⁹⁸ Fişek, a.g.e., s.79

⁹⁹ Mouzelis, a.g.e., s.32.

eserler sosyal bilimler literatürünün klasik eserlerinden sayılmaktadırlar.¹⁰⁰ Burnham'ın örgüt ve yönetim teorisyenleri arasında seçkin ekolün temsilcisi olarak anılmasının sebebi de bu eserlerden biri olan "Yönetimsel Devrim" de ortaya koymuş olduğu fikirleridir.

Burnham'ın "Yönetimsel Devrim" adlı eserinde ortaya koymuş olduğu teorisinin altyapısında, onun İkinci Dünya Savaşı'nı tarihsel çerçevede incelemesi sonucunda ortaya koyduğu "sosyal devrim" kavramı bulunmaktadır. İkinci Dünya Savaşı'nın bir "sosyal devrim" olduğu iddiasında bulunan Burnham, bu iddiasına dayanak teşkil eden "sosyal devrim" kavramının tanımlamasını da yapmıştır. Burnham'ın yapmış olduğu "sosyal devrim" tanımlaması üç temel bileşenden meydana gelmektedir. Bu bileşenleri, sosyal kurumlarda mülkiyet ilişkileri ve idari örgütlenme bağlamında yaşanan değişimler, bu değişimlere paralel olarak insanın dünyadaki konumunu açıklayan düşüncelerde ve kültürel kurumlarda yaşanan değişimler ve son olarak da toplumda iktidara hâkim olan insan grubunda yaşanan değişimler şeklinde sıralayabiliriz. Burnham'a göre "sosyal devrim" için gerekli olan şey tek başına değişim değildir, çünkü değişim tarihin her aşamasında var olan bir gerçeklik olup önemli olan yaşanan değişimin büyüklüğüdür. Burnham'ın "sosyal devrim" kavramı ile kastettiği de yaşanan büyük değişimlerle bir toplum türünden diğerine geçildiği dönemdir.¹⁰¹

Burnham'a göre kapitalist sistem; kitlesel işsizlik, I. Dünya Savaşı'ndan sonra yaşanan tarımsal bunalımlar ve kapitalist fikir yapısının popülerliğini kaybetmesi gibi köklü problemlere çözüm getiremediği için toplumsal geçerliliğini kaybetmiştir. Toplumsal geçerliliğini yitiren tüm yapılar gibi kapitalist toplum yapısı da toplumsal alanda yaşanacak "sosyal devrim" ile yerini yeni bir toplum yapısı olan yönetsel topluma (managerial society) bırakacaktır.¹⁰² Burnham'e göre yaşanan bu "sosyal devrim" in en büyük tetikleyicisi, kapitalist sistemde şirketlerin yönetimini ellerinde tutan eski yönetici sınıfın, yaşanan teknolojik gelişmeler ve ekonomide faaliyet örgütlerinin büyümesi ve yönetimlerinin zorlaşması sebebiyle üretim araçlarının kontrol etmelerinin imkânsız hale gelmesidir. Bu durumun sonucu olarak da şirketlerin kontrol ve gücünü ellerinde tutan

¹⁰⁰ Daniel J. O'Neil, "The Political Philosophy of James Burnham", **International Journal of Social Economics**, C. 21, 1994, s. 141.

¹⁰¹ Aysu Kes Erkul ve R. Erdem Erkul, "James Burnham'ın Yönetsel Devrim Kuramının Günümüzdeki Yansımaları", **Hacettepe Üniversitesi İİBF Dergisi**, C.27, S.2, 2009, s. 199.

¹⁰² Patricia Genoe McLaren, "James Burnham, The Managerial Revolution, and the Development of anagement Theory in Post-war America", **Management and Organization History**, C.6, S.4, 2011, s. 412.

eski mülk sahibi kapitalistler, bu konumlarını yönetim faaliyetlerinde uzmanlaşmış profesyonel yöneticilere bırakmak zorunda kalmaktadırlar.¹⁰³ Topluma egemen olmanın en önemli göstergesi olan üretim araçlarının kontrolünü ele geçiren yönetimi meslek edinmiş bu dar seçkinler grubu, zamanla dev sanayi imparatorluklarından sonra devlet yönetimine de hâkim olacaklardır.¹⁰⁴ Üretim araçları üzerinde bireysel mülkiyet hakları bulunmayan yönetici sınıf, bunların kontrolünü de devlet yönetimine hâkim olmanın verdiği avantajı kullanarak gerçekleştireceklerdir.¹⁰⁵ Tüm bu aşamalar neticesinde profesyonel yöneticilerden oluşan bu seçkin sınıf, topluma siyasal, ekonomik ve sosyal yönden hâkim olacaklardır. Görüldüğü üzere Burnham'ın görüşleri her ne kadar tarihsel gelişme aşamaları bakımından birebir aynı olmasa da büyük oranda Bruno Rizzi ile paralellik göstermektedir. Her iki yazarda toplumsal gelişim aşamaları neticesinde toplumun, devlet yönetimine hâkim olan seçkin yönetici sınıf tarafından yönetileceğini belirtmektedirler.

1.3.5. Liberal Düşünce'de Bürokrasi Yaklaşımı

Liberal düşüncenin bürokrasi yaklaşımı genel itibarı ile bu ekolün devlete bakış açısı etrafında şekillenmiştir. Devletin toplum hayatına müdahalesinin azaltılması ve özellikle ekonomide özel teşebbüsün hâkimiyetini öngören liberal düşünürler, bu bağlamda bürokrasinin gücünün sınırlandırılmasının gerekliliği üzerinde durmuşlardır. Güçlü bürokratik yapıların demokratik değerlere zarar vererek toplumun ilerlemesini engelleyeceğini düşünen liberaller bürokrasinin siyasi iktidarlar tarafından etkin bir şekilde denetlenmesinin gerektiğini belirtmişlerdir. Bu ekolün bürokrasi ile ilgili görüş belirten en önemli iki düşünürü; John Stuart Mill ile Ludwig Won Mises'tir.

1.3.5.1. Mill'in Bürokrasi Yaklaşımı

Liberal düşüncenin bürokrasiye yaklaşımının düşünsel temellerini esas itibarı ile İngiliz düşünür John Stuart Mill'in görüşleri oluşturmaktadır. Mill'in bürokrasiye yaklaşımı genel anlamda özgürlükler bağlamında olmuş, büyüyen bir devletin ve bürokrasinin özgürlükler yönünden tehlikeleri üzerinde durmuştur. Mill'e göre devletin yetkilerinin artarak etki alanının genişlemesi, bireysel özgürlükler açısından büyük tehdit oluşturmaktadır.¹⁰⁶ İktidarı sınırlandırılmamış bir yönetimin bireysel özgürlükler açısından

¹⁰³ Eryılmaz, **Bürokrasi ve Siyaset.**, s.29.

¹⁰⁴ Fişek, a.g.e, s.80.

¹⁰⁵ Erkul ve Erkul, a.g.e., s.204

¹⁰⁶ Eryılmaz, **Bürokrasi ve Siyaset**, s.31.

oluşturduğu tehdidin yanı sıra vatandaşların ahlaki ve zihinsel potansiyellerini gerçekleştirmelerinin de önüne geçeceği iddiasındadır. Buna karşın aynı zamanda devletin, bireysel potansiyellerin gelişimi için gerekli olan çocukların eğitimi ve halk sağlığının iyileştirilmesi gibi konularda müdahale etmesi gerektiğini ileri sürmüştür. Mill'in bu olumlu müdahalelerin devlet tarafından yapılması gerektiği düşünceleri onu 19. yy ve 20. yy liberalleri arasında bir köprü konumuna getirmektedir.¹⁰⁷

Devlet ile ilgili görüşlerinin temelini iktidarın sınırlandırılmasının gerekliliği üzerine inşa etmiş olan Mill'in bürokrasiyle ilgili olan görüşlerinin temelinde de bürokrasi ile temsili hükümet arasındaki ilişki yer almaktadır. Mill bürokrasinin beceri, tecrübe ve pratik bilgi yönünden temsili hükümete göre avantaj sahibi olduğunu, fakat bireysellik ve yaratıcılığı teşvik etmediği için genellikle rutin içerisinde boğulduğunu iddia etmiştir. Onun bireysellik ve yaratıcılık konusundaki eksiklerini kapatacak olan yapı ise temsili hükümettir. Bu noktada Mill temsili hükümet ile bürokrasiyi eşit oranda birbirine muhtaç görmüştür. Mill bürokrasi ile temsili hükümet ilişkisinde ortaya çıkabilecek en temel problemlerin kontrol, hesap verilebilirlik ve sorumluluk olduğunu iddia etmiştir. Mill, her ne kadar kendi uzmanlık alanlarında faaliyet gösteren bürokratların işlerine bu alan hakkında fikir sahibi olmayan temsilcilerin karışmamaları gerektiğini söylese de, eninde sonunda bürokratların yönetilenlere karşı temsilciler vasıtasıyla sorumlu olmalarının gerektiğinin de altını çizmiştir. Eğitimli bürokratlar tarafında yönetilen, temsilciler tarafında denetlenmeyen bir yönetim etkin olmayacağı gibi temsili hükümet de eğitimli ve kabiliyetli yöneticilerin yokluğunda tutunamayacaktır. Yetenek ve sorumluluğa karşı, özerkliğin ve hesap verilebilirliğe karşı içinde bulunduğu bu paradoks, Mill'in teorisini baştan aşağı doldurmaktadır. Mill, temsili hükümet ve bürokrasinin aralarında var olan bu zıtlaşmayı iyi yönetimin garantörü olarak görmektedir.¹⁰⁸

1.3.5.2. Mises'in Bürokrasi Yaklaşımı

Liberal düşüncenin bürokrasi konusunda görüş belirten etkili diğer önemli bir ismi de, Avusturya asıllı iktisatçı Ludwig Won Mises'tir. Mises bürokrasiyi devlete ilişkin bir olgu olarak ele almış ve ona kamu hizmetlerini görmek üzere başvuru bir usul,

¹⁰⁷ Fatmagül Berktaş, "Liberalizm: Tek Bir Pozisyona İndirgenmesi Olanaksız İdeoloji", **19. Yüzyıldan 20. Yüzyıla Modern Siyasal İdeolojiler**, ed. H. Birsen Örs, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 5. b.,2012, İstanbul,s. 78.

¹⁰⁸ Beth E. Warner, "John Stuart Mill's Theory of Bureaucracy with in Representative Government: Balancing Competence and Participation", **Public Administration Review**, C.61, S.4, 2001, ss.406-407.

kırtasiyecilik ve özel girişimin yerine devlet kurumlarının geçmesi gibi anlamlar yüklemiştir. ¹⁰⁹Mises’in bürokrasiyi incelemek için yazmış olduğu eserinde bürokrasiye yüklemiş olduğu farklı anlamlar için farklı tanımlamalar yapmıştır. Bunlardan biri olan kamu işlerinin yapılması için başvurulmuş usul anlamını şu şekilde tanımlamıştır. ¹¹⁰

“Bürokrasi, işlerin yüksek makamlar tarafından teferruatı ile tesbit edilen kaide ve nizamla göre yürütülmesidir. Bürokratin vazifesi, kaide ve nizamların emrettiği şeyleri yapmaktır. Bürokratin kendi kanaatine göre hareket edebilmek imkanı son derece daraltılmıştır.”

Mises, bürokrasi ile ilgili fikir ve eleştirilerinin büyük çoğunluğunu özel sektör tarafından yapılması gereken işlerin bürokrasi tarafından yapılmasının zararları üzerine inşa etmiştir. Bu bağlamda bu konudaki görüşleri sosyalist ekonomi modelinin başarısızlığının gerekçelerini ortaya koymaya çalışması olarak nitelendirilebilir. Ona göre bütün iktisadi faaliyetlerin devlet tarafından kontrolü imkânsız bir şeydir. Bunun sebebi olarak, sosyalist ekonomi düzeninin iktisadi plan ve programlar için gerekli olan “iktisadi hesap” yapma yeteneğinden mahrum olduğunu görmektedir. Bununla birlikte kamu kurumlarının piyasa ekonomisi içinde faaliyet göstermesi de aynı sebepten dolayı başarısızlıkla sonuçlanacaktır. Kamu kurumları kar maksadıyla çalışma mantığına uyum sağlama da zorluk çekecekleri için sürekli zarar edeceklerdir. Buna engel olabilmek için kamu iktisadi teşebbüslerini idare edenlerin yetkileri bazı kırtasiyecilik formülleri kullanılarak kısıtlanmalıdır. Aksi takdirde bunlar devlet hazinesini boşaltan birer çatlak haline geleceklerdir. ¹¹¹

Mises’e göre bir bürokratı diğer çalışanlardan ayıran en temel özellik yaptığı işten elde edilen neticenin değerinin para ile ölçülemiyor oluşudur. Bu hizmetlerin değerinin piyasa ekonomisi içinde ölçülemiyor oluşu, bu hizmetlerin finansmanı halk tarafından yapılan maliyetlerine değip değmediği konusunda fikir vermemekte ve bürokratin varlığının gerekliliği ölçülmesine engel olmaktadır. Mises’in bürokratlar ile ilgili yaptığı bir diğer tespit de bürokraside hâkim olan kıdem sistemi üzerinedir. Kamu kesimindeki yöneticilerin büyük bir çoğunluğu, terfi için aranan şartın kıdem olması sebebiyle emekliliği yaklaşmış ileri yaştaki çalışanlardır. Bu çalışanların hayatlarının büyük bir kısmı emir altında geçmiş olduğu için enerjilerini ve inisiyatif kabiliyetlerini kaybetmişlerdir. Mises’e göre bürokratlar yapılması planlanan reform projelerine rahatlarını bozan sıkıntı

¹⁰⁹ Eryılmaz, **Bürokrasi ve Siyaset**, ss. 32-33.

¹¹⁰ Ludwig Von Mises, **Bürokrasi**, çev.Feridun Ergin, Liberte Yayınları, Ankara, 2000, s.42.

¹¹¹ Mises, a.g.e.,ss. 55-58.

olarak bakmaktadırlar. Bu yüzden bakanların yönetime geldiklerinde yapmayı planladıkları değişikliklere en çok yüksek statüdeki memurların muhafazakâr yaklaşımları engel olmaktadır.¹¹²

1.4. BÜROKRASİ-SİYASET İLİŞKİLERİ

Kamu yönetimi disiplininin temel çalışma konularından olan siyasetle bürokrasi arasındaki ilişkiler farklı biçimlerde ele alınmış ve bu ilişkilerin nasıl olması gerektiği konusunda da çok sayıda görüş ortaya konmuştur. Ortaya konan bu görüşleri yönetim ve siyaset ilişkileri bağlamında ele alırsak iki temel noktada toplamak mümkündür. Birinci görüş, düşünsel temellerini Wilson'un "İdarenin İncelenmesi" adlı çalışmasındaki yönetim ve siyasetin ayrılığından almış olup siyasi iktidar ile bürokrasinin birbirinden ayrı iki fonksiyon olduğunu ileri sürmüştür.¹¹³ İkinci görüş ise, siyaset-yönetim ayrımını reddedip, bürokrasinin idari rolü olduğu kadar politika üretim sürecinde aktif rol sahibi olması sebebiyle siyasi rolünün de bulunduğunu ve bürokratlarla siyasetçiler arasındaki ilişkinin tamamlayıcı ve iç içe girmiş bir nitelik gösterdiğini iddia etmektedir.¹¹⁴ Yönetim ve siyaset arasındaki ilişkiyi açıklamaya çalışan bu iki görüş tarihsel açıdan birbirlerini takip ederek ortaya çıkmışlar, hatta ikinci görüş birincinin eleştirisi olarak ileri sürülmüştür.

Yönetim ve siyaset ayrımını akademik platformda ilk dile getirenlerden birisi olan Woodrow Wilson, bu konudaki görüşlerini "İdarenin İncelenmesi" adlı eserinde dile getirilmiştir. Wilson'un bu çalışmasında üç temel iddiasının bulunduğu söylenilebilir. Bu iddiaların ilki, yönetimin ayrı bir bilimsel çalışma konusu olarak ele alınmasının gerektiği, ikincisi, yönetimin karşılaştırmalı yöntem kullanılarak incelenmesinin gerektiği ve son olarak da siyaset ve yönetimin birbirinden ayrı birer fonksiyon olduğu veya olması gerektiğidir. Bu üç iddianın ilk ikisinin geçerliliğinin üçüncü iddianın gerçekleşmesine bağlı olduğu düşünüldüğünde, Wilson'un bu çalışmasının temelini yönetim ve siyaset ayrımının gerekliliği düşüncesinin oluşturduğu söylenebilir. Wilson bu çalışmasında siyaset ve yönetimin neden birbirinden ayrı olarak yürütülmesi gerektiği sorusunun cevabını iki ana başlık altında toplamıştır. Bunlardan birincisi, devletin görevlerinde

¹¹² Mises, a.g.e.,ss. 49-52.

¹¹³ Mehmet Göküş, **Demokrat Parti Döneminde Bürokrasi Siyasi İktidar İlişkileri**, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İzmir, 1999.

¹¹⁴ Eryılmaz, **Bürokrasi ve Siyaset**, s.95.

meydana gelen artış ve karmaşıklıkla olup diğeri de kamu yönetimi alanında görülen yolsuzluk ve kayırmacılığın artışıdır.¹¹⁵

Wilson'un siyaset-yönetim ayrılığına dair ortaya koyduğu bu düşünceler aslında, 19. yüzyılın sonunda Amerikan kamu yönetiminin karşı karşıya kaldığı sorunlara birer çözüm önerisi olarak ortaya atılmışlardır. Bu dönemde Amerikan kamu personel sisteminin temelinde, seçimi kazanan her siyasi partinin kendi taraftarları arasından geniş bir grubu yönetim makamlarına atamasını ifade eden yağma-kayıрма sistemi bulunmaktadır. Bu sistemde, kamu yönetiminde yapılan işlerin herkes tarafından yapılabilir işler olduğu varsayımıyla kamu personeli iktidar değişikliğiyle eşgüdümlü bir şekilde değişmekte olup, bu değişiklikler yönetimde uzmanlığı, liyakati ve istikrarı olumsuz etkilemiştir.¹¹⁶ Wilson yapmış olduğu bu tespitlerde zımnî olarak siyasetin yönetimin etkinlik ve verimliliğini azalttığını iddia etmiş ve bu duruma çözüm olarak da yasa benzeri işletmecilik ilkelerinin kamu yönetiminde uygulanmasının gerektiğini öne sürmüştür. Bu sayede siyaset ve yönetimin birbirinden ayrılacağını ve bunun sonucunda da yönetimde etkinlik ve verimliliğin sağlanacağını iddia etmiştir.¹¹⁷ Görüldüğü üzere Wilson'un siyaset-yönetim ilişkileri ilgili görüşleri bu ilişkilerin nasıl olduğundan ziyade nasıl olması gerektiği sorusuna cevap vermektedir.

Bürokrasi ile siyaset arasındaki ilişkileri bu iki yapının ayrılığına dayandıran bir diğer düşünür de Max Weber'dir. Weber bu iki yapı arasındaki ilişkiyi incelerken Wilson'un aksine, bir durum tespiti yaparak bu ilişkinin ne olduğunu açıklamıştır. Weber tarafından ortaya konulan bürokrasi modelinde bürokrat, tarafsızlık, uzmanlık ve üstlerine itaat gibi özelliklere sahiptir. Bürokratin görevi, şahsi kanaati amirlerinden farklı olduğu durumlarda bile üstlerinden gelen emirleri sadakatle yerine getirmektir.¹¹⁸ Görüldüğü üzere Weber'in yaklaşımında, Wilson'un yönetimin (bürokrasinin) sahip olması gerektiğini ifade ettiği verimlilik ve tarafsızlık gibi özelliklere zaten sahip olduğu varsayılır. Buna karşın, Weber'in bürokrasi-siyaset ilişkilerinde ortaya çıkabileceğini düşündüğü sorun, bürokratik örgütlerin tarafsızlıklarının azalarak toplumda başat güç haline gelmeleridir. Weber bu durumun önüne geçebilmek için siyasal ve yönetsel rollerin iyi tanımlanması gerektiğini ve

¹¹⁵ Örsan Ö. Akbulut, **Siyaset ve Yönetim İlişkisi Kuramsal ve Eleştirel Bir Yaklaşım**, TODAİE, 2005, Ankara, ss. 80-81.

¹¹⁶ Eryılmaz, **Kamu Yönetimi**, a.g.e., s.46.

¹¹⁷ Akbulut, a.g.e., s. 76.

¹¹⁸ Eryılmaz, **Bürokrasi ve Siyaset**, s.95.

temsili demokrasinin varlığı açısından bürokrasinin siyasetçiler tarafından etkin bir şekilde denetlenmesinin zorunlu olduğunu iddia etmiştir.¹¹⁹ Wilson'un siyaset-bürokrasi ayrımının temelinde siyasetin yönetim alanına yaptığı müdahalelere engel olma düşüncesi bulunurken, Weber zaten var olduğunu düşündüğü bu ayrımın sürdürülmesi gerektiğini aksi takdirde bürokrasinin siyasetten rol çalacağını iddia etmektedir.

Klasik kamu yönetimi düşüncesine egemen olan siyaset-yönetim ayrılığı ilkesi 1930'lu yıllara gelindiğinde demokrasi ile verimliliğin uzlaştırılmaya çalışıldığı çalışmalarla birlikte terk edilmeye başlanmıştır. Örneğin Herring, 1936 yılında yayımlanan "Kamu Yönetimi ve Kamu Yararı" adlı eserinde, kamu yönetiminin siyaset ve partizanlıktan ayrı olamayacağını savunmuştur. Ancak bu çalışmaların özellikle II. Dünya Savaşı'ndan sonra yoğunluk kazandığı ve 1950'lere gelindiğinde artık klasik siyaset-yönetim ayrılığını savunan yaklaşımın etkisini ciddi şekilde kaybettiği söylenebilir. Bu görüşün terk edilmesinin bir diğer önemli sebebi de "refah devleti" uygulamalarının yaygınlık kazanmasıdır. Keynesçi ekonomi politikaları doğrultusunda devletin düzenleyici vasfına ek olarak devlet mal ve hizmet üreticisi olarak ekonomide aktif rol almaya başlamıştır. Bunun sonucu olarak kamu politikalarının üretim sürecinde sadece siyasetçilerin değil, bürokratların doğrudan rol oynadığı düşüncesi güç kazanmıştır. Dolayısıyla siyaset ve bürokrasi bir bütün olarak ele alınmış ve bu yaklaşım 1970'li yıllarda yaşanan ekonomik krizlere ve yeni kamu işletmeciliği görüşünün ağırlık kazanmasına kadar egemenliğini korumuştur.¹²⁰

Siyaset-yönetim ayrılığına ilk tepki verenlerden birisi Amerikalı sosyal bilimci Herbert A. Simon'dur. Simon, 1978 yılında Nobel Ekonomi ödülünü almış olan "İdari Davranış" adlı eserinde iki noktanın altını çizmiştir. Bunlardan birincisi, siyaset ve yönetimi birbirinde ayırmanın mümkün olmadığı, ikincisi ise klasik dönemde ortay konmuş olan yönetim ilkelerinin evrensel nitelik taşımadıklarıdır. Simon'un siyaset-yönetim arasındaki ilişkiyi açıklayan düşünceleri birçok siyaset bilimci ve kamu yöneticisi tarafından kabul edilmiştir. Yönetim ile siyaset arasındaki bu iç içe geçmiş ilişki kamu politikası yapım sürecinde açıkça ortaya çıkmaktadır. Kamu politikasının yapım süreci doğası gereği, bürokrasi ve siyasi iktidarın birlikte hareket etmesini zorunlu kılmaktadır.¹²¹

¹¹⁹ Akbulut, a.g.e., 141.

¹²⁰ Demir, a.g.m., s. 69.

¹²¹ Eryılmaz, **Kamu Yönetimi**, s.42.

Siyaset-yönetim ayrılığını reddeden düşünürlerden bir diğeri de Anglo-Amerikan bakış açısının önemli temsilcilerinden biri olan Dwight Waldo'dur. Waldo, ilk olarak 1948 yılında yayınlanan "İdari Devlet"adlı çalışmasında, kamu yönetimi alanının en temel inceleme konularından birisinin, demokratik değerler ile verimliliğin sağlanması arasında var olan çatışma olduğunu ileri sürmüştür. Bu çatışmanın temelinde bürokratların hem işlerini mümkün olduğunca etkin ve verimli bir şekilde yapmak, hem de bunu demokratik değerlere uygun bir şekilde gerçekleştirmek zorunda olmaları yatmaktadır.¹²²Waldo ortaya koymuş olduğu bu bürokrasi-demokrasi karşıtlığını siyaset-yönetim ayrılığı iddiası ile birlikte ele almış ve bir çeşit sentez ortaya koymuştur. Ona göre bürokratik mekanizmanın tamamıyla demokrasi kavramıyla uyumsuz olduğu iddiası yersizdir. Bürokrasi, tarafsızlık özelliği ve uzmanlığa dayalı konulardaki işleviyle demokratik değerlere destek sağlar. Bununla birlikte uzmanlığa dayalı gücünü kullanarak siyaset iktidarın rolünü çalma riski demokratik sistem açısından tehdit unsuru oluşturmaktadır. Ona göre bu durum, vazgeçilmez olarak nitelenen demokrasiyle kaçınılmaz olan bürokrasinin arasında optimal bir bileşim ortaya koyularak çözülebilir.¹²³

Fikirseller temelleri hakkında kısaca bilgi verilen bürokrasi-siyaset ayrımını reddeden görüşün temel savları, bürokrasinin idari olduğu kadar siyasi rolünün de olduğu ve bürokratların kamu politikası üretim sürecinin önemli bir aktörü olarak görülmelerinin gerektiği şeklinde ifade edilebilir. Bu görüşü savunanlar, bürokratlarla siyasetçiler arasındaki ilişkinin tamamlayıcı ve iç içe girmiş bir nitelik gösterdiğini iddia etmektedirler. İşbirliği içinde çalışmak zorunda olan siyasetçi ve bürokratlar etkin ve verimli bir yönetimi gerçekleştirmek için birbirlerine ihtiyaç duymakta bu sebeple dayanışma içinde olmaları gerekmektedir. Bu yaklaşım, bürokratların politika üretim sürecinde aktif rol almalarının kamu yararının gelişmesine katkı sağlayacağına inanmakta ve bu sebeple bürokratlardan fazla endişe duymamaktadırlar. Her ne kadar bürokrasi ile demokrasi arasındaki ilişkinin paradoksal bir nitelik gösterdiğini iddia etseler de, bürokrasinin demokrasi için bir gereklilik olduğunu ve bu ikisinin uzlaştırılabileceğini iddia etmektedirler.¹²⁴

Yönetim siyaset ilişkileri üzerine söylenebilecek bir diğerk şey de bu ayrımı yapmanın oldukça zor olduğudur. Belli büyüklüğü aşmış örgütlerde karar verme ile verilen

¹²² Demir, a.g.m., s.71.

¹²³ Akbulut, a.g.e.,s.127.

¹²⁴ Eryılmaz, **Siyaset ve Bürokrasi**, s. 96.

kararları uygulama fonksiyonlarını birbirinden ayırmak oldukça zordur. Büyük örgütlere verilecek en iyi örneklerden biri olan devlet için de bu durum, politika belirleme hakkını elinde tutan siyasi iktidar ile bu politikaların yürütülmesinden sorumlu bürokrasinin görevlerinin birbirinden kesin hatlar ile ayrılması anlamına gelir ki bu her ne kadar hukuki olarak kolay gözükse de uygulamada çeşitli problemler ortaya çıkabilmektedir. Toplumda iş bölümü ve uzmanlığın gelişmesi sonucunda kamu yönetimi bir uzmanlık gerektirmekte ve bürokrasi bu uzmanlık gerektiren bilgilere sahip olan grup olmaktadır. Bunun sonucunda da politika belirlenmesi sürecinde etkin rol almaya başlamaktadır.¹²⁵

Bürokrasinin karar alma süreçlerinde siyasi iktidardan rol çalabilmesini sağlayan çeşitli güç faktörler mevcuttur. Bu faktörler; uzmanlık bilgisi, hızlı karar alma yeteneği, siyasi iktidarların aksine daimi ve istikrarlı statü, kurumların kendi faaliyet alanlarında geliştirdikleri kurum ideolojileri olarak sıralanabilir.¹²⁶ Bürokrasi bu faktörler sayesinde politika belirlenme sürecinin aktif bir ortağı olmakta ve siyasi iktidarların yeteri kadar güçlü olmadığı ya da bürokratik elitler ile siyasi elitler arasında farklılaşmanın oluşmadığı durumlarda devlette hâkim güç konumuna gelmektedir.

Bürokratik elitler ile siyasal elitler arasında farklılaşmanın yaşanmadığı durumlarda bürokrasinin yönetimde etkin olması başlangıçta büyük problem teşkil etmemektedir. Fakat siyasi iktidar değişmesi durumunda yeni gelen siyasi iktidarın bürokrasi ile aynı değerleri paylaşmaması halinde bürokrasi ile siyasi iktidar arasında çatışma başlayacaktır. Bürokrasi sahip olduğu yönetim gücünü devretmek istemeyecek, siyasi iktidar ise meşru hakkına sahip olmak için bürokrasi ile ilgili bir takım tedbirler almaya çalışacaktır. Bürokrasinin karşı koyuşu çeşitli şekillerde kendini gösterebilir. Örneğin kanun, yönetmelik ve tüzükleri amacından saptırarak uygulanmasını sağlayabilir. Buna karşılık olarak siyasi iktidarlar da yapılan atamalarla belli bir süre içerisinde uyumlu çalışabilecekleri bir bürokratik kadro oluşturarak kendilerine muhalefet eden bürokrasinin etkinliklerini kırabilirler.¹²⁷

Siyasi iktidar ile bürokrasi arasındaki ilişkilerin içeriği ile ilgili bahsi geçen hakim iki yaklaşımın yanı sıra bir diğer yaklaşım da üst düzey bürokratlara siyasetçiler karşısında

¹²⁵ Şaylan, a.g.e., s.32.

¹²⁶ B. Guy Peters, **Politics of Bureaucracy**, 5. b., Routledge, Londra, 2001, ss.234-236.

¹²⁷ Şaylan, a.g.e., s. 32-33.

belli özerkliklerin verilmesinin gerekliliği üzerine inşa edilmiştir.¹²⁸ Bu sayede bürokratlar partizanca uygulamalara maruz kalmaları engellenerek idarede etkinliğin artırılması hedeflenmektedir. Bu yaklaşım Dünya Bankası ve IMF gibi kurumların özellikle ekonomi ile ilgili kurumların yönetiminde önerdikleri bir modeldir. Bu sayede istikrarın büyük önem taşıdığı ekonomik alanın siyasi iktidarların günlük politikalarından etkilenmesi belli ölçüde sınırlandırılabilir.¹²⁹

¹²⁸ Ali Farazmand, “Bureaucrats and Politicians in Commperative Perspective”, **Modern Systems of Governement, Exploring the Role of Bureaucrats and Politicians**, Sage Publications, California, 1997, s. xii.

¹²⁹ Eryılmaz, **Bürokrasi ve Siyaset**, s.96.

II. BÖLÜM

TEK PARTİ DÖNEMİNDE BÜROKRASI

2.1. OSMANLI'DAN CUMHURİYETE KALAN BÜROKRATİK MİRAS

17. yy'den itibaren batı toplumunda yaşanan bilimsel, askeri ve ekonomik gelişmelerin kattığı ivmeyle birlikte Batı dünyası uluslararası alanda başat rol oynamaya başlamıştır. Osmanlı Devleti, batıda yaşanan bu gelişmeleri takip edememiş ve bunun sonucunda da birçok alanda batı karşısında geri duruma düşmüştür. Osmanlı Devleti yöneticilerinin batıda yaşanan gelişmelere karşı kayıtsız kalmalarının altında yatan başlıca sebepler; kendi mükemmeliyetlerine olan inançları ve kazanmış oldukları önceki başarıların yarattığı üstünlük psikolojisidir. Bu bakış açısının oluşmasında İslam'ın mükemmelliğine olan inanç ve İslami olmayandan geleni şüpheyile karşılama anlayışının da önemli ölçüde etkili olduğu söylenebilir. Bu sebeple Osmanlı Devleti, problemi tespit ederek çözümü için çabalama cehdini uzun süre gösterememiştir.¹

18. yy'a gelindiğinde, Osmanlı devlet adamları tarafından ıslahat ihtiyacının farkına varılmış ve içinde bulunulan durumun sebebinin askerlik alanındaki gerilik olduğu sanılmıştır. Bu zannın altında yatan temel sebep Osmanlı Devleti'nin batılı devletler ile arasındaki güç farkının ilk olarak savaş meydanlarında ortaya çıkmasıdır. Zamanla, sorunun çözümü adına yapılan askeri reformların çözüm için yeterli olmadığının farkına varılmıştır. Bunun sonucunda da ıslahat alanı, başta yeni durumlara ve ihtiyaçlara cevap verememeye başlamış olan idari yapı olmak üzere askeriye'nin dışına doğru genişlemeye başlamıştır.²

2.1.1. III. Selim ve II. Mahmud Dönemi

Islahat çalışmalarının odak noktasını askeri alan oluşturmakla birlikte, bu alanda yapmış olduğu yenilikler ile amaçladığı ve diğer alanlardaki ıslahatları göz önüne alındığında sistemi bütünüyle yenileme gayretinde olan ilk padişah III. Selim'dir. III. Selim saltanatının ilk yıllarında Rusya'ya karşı yapılan savaş ile meşgul olmak zorunda kalmıştır. Bu savaş, Küçük Kaynarca Barışı'na ek olarak Rusya'ya Karadeniz kıyılarında

¹ Ali Akyıldız, **Osmanlı Bürokrasisi ve Modernleşme**, 4. b., İletişim Yayınları, İstanbul, 2012, s.15.

² a.e., ss.18-19.

bir parça da daha toprak kazancı sağlayan Yaş Antlaşması'yla sona ermiştir.³ III. Selim barış antlaşmasının imzalanmasının hemen ardından zamanın iki yüze yakın ileri gelenini, fikirlerinden dolayı kimsenin cezalandırılmayacağını belirterek ıslahat projeleri hazırlamak için görevlendirmiştir. Sultanın talebine cevaben çok sayıda proje ortaya konmuş, bunların dikkate değer olanlarının odak noktasını ise yeni, düzenli ve eğitilmiş bir ordu kurmak oluşturmuştur. Bu fikirler göz önüne alınarak ve ön çalışmalar yapılarak 1794 yılında Avrupa modeline göre eğitilmiş ve donatılmış yeni birliklerden oluşan “Nizam-ı Cedid” ordusunun kurulduğu ilan edilmiştir.⁴

Nizam-ı Cedid ordusunu, daha önceki yıllarda askeri alanda yapılan ıslahatlardan ayıran en önemli özellik, var olan askeri sistemin iyileştirilmesi amacıyla değil, tahta sadık yeni bir ordu yaratma maksadıyla kurulmuş olmasıdır. Bu çalışma başarıyla sonuçlanırsa eğer, devletin merkeziyetçi yapısı güçlenecek ve padişah başkanlığındaki merkezi otorite ayanlar ve ekonomik kaynaklar üzerinde kontrol sağlayacaktı.⁵ Bununla birlikte tahta sadık bu yeni ordu padişahın diğer alanlarda yapmayı planladığı ıslahat çalışmalarında elini güçlendirerek ona hareket serbestliği sağlayacaktı. Bu bağlamda Nizam-ı Cedid ordusunun kuruluşunun, sadece askeri bir ıslahat hareketi olarak değil, merkeziyetçi devlet yapısının güçlendirilme çabası olarak görülmesi gerekmektedir. Zira Nizam-ı Cedid başlangıçta sadece kurulan ordunun ismi iken zamanla anlamı genişleyerek bu ıslahat çalışmalarının genel adı haline gelmiştir.⁶

III. Selim döneminde yapılan reformlar, başta toplum olmak üzere, dönemin dini ve askeri bürokrasisinde büyük ölçüde hoşnutsuzluk yaratmıştır. Bu hoşnutsuzluk özellikle kalemiyenin Reisülküttap dairesine mensup olan, modernist dünya görüşüne sahip ve sultanın üzerinde büyük tesiri bulunan küçük bir bürokrat gurubuna karşı gerçekleşmiştir. Siyasi iktidar ile bürokrasi arasında yaşanan çatışma siyasi iktidarın merkeziyetçi politikalarından rahatsız ayanların da desteğiyle bürokrasinin galibiyetiyle sonuçlanmıştır.

³ Erik Jan Zürcher, **Modernleşen Türkiye'nin Tarihi**, 28. b., çev. Yasemin Saner, İletişim Yayınları, İstanbul, 2013, s.25.

⁴ Niyazi Berkes, **Türkiye’de Çağdaşlaşma**, 19. b., haz. Ahmet Kuyaş, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2013, s.92.

⁵ Kemal H. Karpat, **Osmanlı Modernleşmesi Toplum, Kurumsal Değişim ve Nüfus**, 2. b., çev. Akile Zorlu Durukan ve Kaan Durukan, İmge Kitabevi, Ankara, 2008, s. 77.

⁶ Carter V. Findley, **Modern Türkiye Tarihi İslam, Milliyetçilik ve Modernlik 1789-2007**, çev. Güneş Ayas, Timaş Yayınları, İstanbul, 2011, s. 31,34.

III. Selim'den sonra IV Mustafa'nın kısa bir padişahlığı olmuş ve ondan sonra II. Mahmud tahta geçmiştir. Sultan iktidarının ilk yıllarında, merkezi yönetimin taşradaki otoritesini sınırlayan ayanları denetim altına almaya çalışmış ve bu çalışmasında da büyük oranda başarıya ulaşmıştır. Ayanların ortadan kaldırılmasıyla merkezi yönetim taşradaki ekonomik kaynaklar üzerinde tam bir hâkimiyet kurmuş ve yönetsel otoritesini taşrada sınırlayan unsurları ortadan kaldırmıştır. Yerel güçlerin merkezi otoriteyle olan güç savaşını kaybetmesiyle tüm güç padişahın elinde toplanmış, fakat zamanla padişahın otoritesi bürokrasi tarafından sınırlandırılmıştır. Bunun sonucu olarak da bürokrasinin politik üstünlüğüne meydan okuyabilecek herhangi toplumsal bir güç kalmamış ve ileriki dönemlerde bürokrasi ekonomik kaynaklar üzerinde tam anlamıyla hâkimiyet kurmuştur. Diğer toplumsal guruplar kaynakları ancak bürokrasiyle birlikte veya bürokrasinin belirlediği biçimde kullanabilmişlerdir.⁷ Bu durum Osmanlı Devleti'nden Türkiye Cumhuriyeti'ne miras kalan bürokratik yönetim geleneğinin oluşmasına büyük katkı sağlamıştır. Yeniçeri ocağının kaldırılmasıyla da dönemin bürokratik yapısının en önemli bileşenlerinden askeri bürokrasinin ve onun desteklediği dini bürokrasinin büyük darbe alması sonucunda sivil bürokrasinin merkezi devlet teşkilatındaki önemi artmıştır.

II. Mahmud döneminde merkezileşme, askeri ve dini bürokrasiyi düzenleme çalışmalarının yanı sıra sivil bürokratik alanda da çok sayıda yenilik gerçekleştirilmiştir. Bu yeniliklerin en önemlilerinden birisi tercüme odasının kurulmasıdır. III. Selim döneminde Avrupa başkentlerine gönderilen daimi elçiler yabancı dil bilmedikleri için görevlerinde pek başarı sağlayamamışlar ve geri çağırılmışlardır. Onların yerine çoğunluğunu Rumların oluşturduğu maslahatgüzarlar gönderilmiş fakat 1821 Yunan isyanı sırasında bu görevlilerin devleti yanlış bilgilendirdiği anlaşılmış ve hepsi görevden alınmıştır. Ayrıca olaylarla ilgisi olan merkezdeki Rum kökenli divan-ı hümayun tercümanı da idam edilmiştir. Bu olayın akabinde II. Mahmud Müslümanlar arasında yabancı dile hâkim ve diplomasi bilen kişiler yetiştirmek için tercüme odasını kurmuştur. İlk zamanlarında pek etkili olamayan tercüme odası zamanla dil ve diplomasi bilen bürokratların yetişme merkezi haline gelmiştir. Daha sonraki dönemlerde Osmanlı Devleti'nin idaresinde ve reform çalışmalarının yürütülmesinde çok önemli rol oynayan Ali Paşa, Fuad Paşa ve Safvet Paşa gibi bürokratlar bu odada yetişmişlerdir.⁸

⁷ Karpat, a.g.e.,ss.86-87.

⁸ Akyıldız, a.g.e., s.52.

II. Mahmud döneminde bürokratik yapının düzenlenmesi için yapılan bir diğer yenilik de yönetici sınıf bürokrasisinin yeniden üç grup halinde sınıflandırılmasıdır. Kalemîye, seyfiye ve ilmiye olarak yapılan bu sınıflandırmaya ek olarak her grubun rütbelerinin diğer gruplardaki eş rütbeleri tespit edilmiştir. Yapılan bu sınıflandırmayla birlikte serasker, şeyhülislam ve sadrazam eş rütbede olmuştur.⁹ Ayrıca bu düzenleme memurların maaş sisteminin düzenlenmesine de büyük katkı sağlamıştır. II. Mahmud döneminde memurların durumlarının iyileştirilmesi adına yapılan bir diğer yenilik olan maaş sistemi bu sınıflandırmaya göre düzenlenmiştir. Ayrıca düzenli maaş ile birlikte birbirinden ayırt edilemez hale gelen harç tahsili ve rüşvet de yasaklanmıştır.¹⁰ II. Mahmud döneminde memurların lehine yapılan bir diğer düzenleme de memurların mallarına keyfi olarak el konulup cezalandırıldıkları eski sistemin kaldırılmasıdır. Bunun yerine söz konusu memurun rütbe ve mevkiine bakılmaksızın belirli suçlara belirli cezaların verilmesini öngören bir ceza kanunnamesi çıkarılmıştır.¹¹ Bu düzenlemeyle birlikte gereksiz müsadere ve adli olmayan idari cezalar kaldırılmıştır. Memurlar tarafından işlenen bütün suçların, şerri hukuk ile alakalı olmadığı müddetçe suçlunun rütbesine bakılmaksızın belirtilen kurallar dâhilinde cezalandırılması öngörülmüştür. Bu düzenleme, bürokratik hayata hâkim olan emniyetsiz atmosferin büyük ölçüde değişmesini sağlamıştır.¹²

II. Mahmud döneminde bürokratik alanda yapılan düzenlemelerle birlikte modern bürokratik sistemlerin özelliklerinden olan, uzmanlaşma, hiyerarşik sınıflandırma, liyakat, düzenli maaş ve iş güvenliğinin temelleri atılmıştır. Bu düzenlemeler eski kalemîyenin yeni bir tür sivil bürokrasiye(mülkiye) dönüşmesinde katalizör rol oynamışlardır. Özellikle tevcihat ve müsadere usullerinin kaldırılmaları, memurların eski kul statülerinin değişmesi ve güvenliklerinin sağlanmasına büyük katkı sağlamıştır.¹³ Bürokratik alanda bu dönemde temelleri atılan modernleşme çalışmaları Tanzimat döneminde sürdürülecek ve kalemîyenin mülkiyeye dönüşümü tamamlanacaktır.

⁹ Stanford J. Shaw ve Ezel Kural Shaw, **Osmanlı İmparatorluğu ve Modern Türkiye**, c.2, 3. b., çev. Mehmet Harmanlı, e Yayınları, İstanbul, 2010, s.68.

¹⁰ Carter V. Findley, **Osmanlı Devletinde Bürokratik Reform Babıali(1789-1922)**, çev. Latif Boyacı ve İzzet Akyol, İz Yayıncılık, İstanbul, 1994, s.123.

¹¹ Shaw ve Shaw, a.g.e., s.69.

¹² Findley, **Osmanlı Devletinde Bürokratik Reform Babıali(1789-1922)**, s.124.

¹³ Carter V. Findley, “19. yy’da Osmanlı İmparatorluğu’nda Bürokratik Gelişme”, **Tanzimattan Cumhuriyete Türkiye Ansiklopedisi**, c.2, İletişim Yayınları, İstanbul, 1995, s.260.

2.1.2. Tanzimat Dönemi

Sultan II. Mahmud'un 1839 yılında veremden ölmesinin ardından tahta büyük oğlu Abdülmecit geçmiştir. Sultan Abdülmecid'in tahta geçmesinin ardından kısa bir süre sonra Tanzimat Fermanı olarak adlandırılan Gülhane Hatt-ı Hümayunu ilan edilmiştir. Dönemin Hariciye Nazırı Mustafa Reşit Paşa tarafından ilan edilen bu hatt-ı humayun ile temelde dört alanda yenilik yapma vaadinde bulunulmuştur. Bunlar; tebaanın can, namus ve malının güvence altına alınması, iltizam sisteminin kaldırılarak yeni bir vergilendirme sisteminin kurulması, zorunlu askerlik hizmeti ve bütün dinlere mensup tebaanın kanun önünde eşit sayılacağı şeklinde sıralanabilir.¹⁴ Tanzimat Fermanı devletin resmi gazetesi olan Takvim-i Vekayi'de yayınladığı gibi bir hafta sonra eyalet ve sancaklara da tebliğ edilmiştir. Fermanın imparatorluğun her tarafında ilanı halk arasında geniş yankılar uyandırmış ve her kesim fermanı kendi bakımından yorumlamıştır. Müslüman ahali gayrimüslimlere verilen haklardan rahatsızlık duyarken, gayrimüslim tebaa da büyük ümitlere kapılarak sabırsız bir bekleyiş içine girmiştir.¹⁵ Fermanın yayınlanmasının ardından ülkenin her kesimini ilgilendiren çok sayıda siyasal ve idari düzenleme yapılmıştır.

Tanzimat döneminde ülkenin kurtuluşunun güçlü bir merkezi yönetim ile gerçekleşeceği düşünüldüğü için bu amaca yönelik ıslahatlara ağırlık verilmiştir. Bunu sağlamak adına merkezi yönetimin taşradaki etkinliği arttırılmak istenmiş ve bu amaca yönelik yapılan ilk düzenlemelerden birisi iltizam sisteminin kaldırılması olmuştur. Bu düzenlemeyle birlikte vergiler, mültezimler tarafından değil, doğrudan padişah tarafından tayin edilen muhassıllar(vergi tahsildarı) tarafından toplanmaya başlanmıştır. Yaklaşık iki yıl devam eden bu yeni uygulama beklenen sonucu vermediği için 1842 yılında kaldırılmış ve tekrar eski iltizam sistemine dönmüştür.¹⁶ Merkezi yönetimin taşra üzerindeki etkisini arttırma politikalarının bir diğer ayağını da valilerin yetkilerinin ve etkinliklerinin kısıtlanmaya çalışılması oluşturmuştur. Bunun sağlanması için, taşraya atanan memurların valilere değil de merkeze karşı sorumlu olması, taşraya teftiş heyetlerinin gönderilmesi ve eyalet ve sancak meclisleri kurulması gibi uygulamalara

¹⁴ Zürcher, a.g.e., s.84.

¹⁵ Halil İncelik, "Tanzimat'ın Uygulanması ve Sosyal Tepkileri", **Tanzimat Değişim Sürecinde Osmanlı İmparatorluğu**, ed. Halil İncelik ve Mehmet Seyitdanlıoğlu, 2. b., Phoenix Yayınları, Ankara, 2006, s.127-128.

¹⁶ Bilal Eryılmaz, **Kamu Yönetimi**, s.165.

gidilmiştir. Bu uygulamalar neticesinde valilerin özerkliği azaltılmış fakat zamanla bu durumun taşranın etkin bir biçimde yönetilmesine zarar verdiği görülmüştür. Bu nedenle 1858 yılında yeni bir düzenlemeye gidilmiş ve merkezden gönderilen bütün memurlar valilerin emri altına verilerek valilerin yetkileri iade edilmiştir.¹⁷

Tanzimat dönemi idarecileri fermanın ilanından sonra taşra yönetiminde gerçekleştirmeye çalıştıkları düzenlemelerin uygulanması esnasında birçok güçlükle karşı karşıya kalmışlardır. Bu güçlüklerin en mühimi ve belki de tümünün altında yatan sebep ise reformcu devlet adamlarının gayretlerini anlayacak ve onlara bu süreçte destek olacak yetişmiş astlardan mahrum olmalarıdır.¹⁸ Bu sorunun çözümü o dönemde kurulan Maarif-i Umumiye Nezareti çatısı altında çeşitli okullar açılmış ve bu okullarda sivil ve askeri bürokrasiye eleman yetiştirilmiştir. Mekteb-i Harbiye, Mekteb-i Mülkiye, Tıbbiye-i Şahane, Mühendishane-i Berri Hümayun gibi okullar bu amaçla kurulmuşlardır. Bu dönemde kurulan bu okulların mezunlarına bakanlıklarda kadro ayrılır ve bu ayrılarak sivil bürokrasinin personel kalitesinin yükseltilmesi hedeflenmiştir. Kurulan bu okulların yanı sıra 1870 yılında içlerinde Mekteb-i Mülkiye mezunlarının da bulunduğu 450 öğrencisiyle Osmanlı üniversitesi niteliğindeki Dar-ül Fünun eğitim hayatına başlamıştır. Bundan sonraki dönemlerde çeşitli sebeplerle eğitim hayatı kesintiye uğramış olsa bile modern anlamda kurulan ilk üniversite olması açısından önemi büyüktür. Bu dönemin bürokratları, Osmanlı bürokratik geleneğinin sağladığı ayrıcalıklar ve modern eğitim kurumlarında aldıkları eğitim ile birlikte yüksek düzeyde özgüvene sahip olmuşlardır. Bunun sonucu olarak da devlet ve halk için en iyi olanı yalnız kendilerinin bildiklerini düşünerek toplumun modernleşmesi rolünü üstlenmişlerdir.¹⁹ Tanzimat döneminde başlayan bu yaklaşımın etkileri cumhuriyete de miras kalmış ve inkılâpların halka benimsetilmesi işi büyük ölçüde bürokratlar tarafından yapılmıştır.

Tanzimat döneminde bürokraside meydana gelen bir diğer değişiklik de bürokratların padişah karşısındaki statülerinde meydana gelmiştir. II. Mahmud döneminde kaldırılan müsadere uygulaması ve Tanzimat ile birlikte verilen güvencelerle birlikte Osmanlı bürokratlarının kul statüsü büyük ölçüde değişime uğramıştır. Bu durum bürokratların padişah karşısındaki özerklerini arttırmalarını sağlayarak modern bir

¹⁷ Zürcher, a.g.e.,ss. 97-98.

¹⁸ Findley, **Osmanlı Devletinde Bürokratik Reform Babıali(1789-1922)**, s.135.

¹⁹ Shaw ve Shaw, a.g.e.,ss.145-146,149.

bürokratik yapının oluşmasına katkı sağlamıştır. Buna karşın, yüksek rütbeli memurların servetlerinin müsaderesi ve ölümleri halinde paranın hazineye aktarılması uygulamasının kaldırılması ile birlikte Tanzimat döneminin birçok bürokrati hatırı sayılır bir servet biriktirmiştir. Bürokrasi ile halk arasında var olan uçuruma bir de ekonomik faktör eklenince uçurum iyice derinleşmiştir. Böylece Tanzimat “otoritenin dolaşımına ani bir duraklama getirdiği” gibi aynı zamanda servetin dolaşımının da donmasına neden olmuştur.²⁰ Bürokrasi ile halk arasındaki zıtlaşmanın artmasının diğer bir sebebi de Tanzimat reformlarının, özellikle Islahat Fermanı, Müslümanlardan çok gayrimüslim Osmanlı vatandaşlarının hukukunu iyileştirmiş olmasıdır. Bunun sonucunda da doğal olarak halk bu reformları yürüten bürokrasinin halk içindeki imajı daha da olumsuz hale gelmiştir.²¹

Türk kamu yönetimine hâkim olan aşırı merkezileşme büyük ölçüde Tanzimat döneminin ürünüdür. Devlet ve topluma hâkim olup onları değiştirmek, Tanzimat yönetiminin en önemli amaçlarından birisi olmuştur. Devlet ve toplumdaki yapmak istediği değişiklikleri gerçekleştirebilmek için inkılâpçı yöntemler kullanan yönetimler merkeziyetçi bir nitelik taşımak zorundadır. Bunu sağlamak için Tanzimat döneminde geniş ve güçlü bir bürokrasi kurulmuştur. Maaşlı memurlara dayanan bu bürokrasi, o dönemde imparatorluğu etkileyen siyasi ve askeri bunalımlara aldırış etmeden ıslahat hareketlerini uygulamıştır. Bu dönemde kamu kurumlarında yapısal ve işlevsel anlamda önemli değişiklikler gerçekleştirilmesine rağmen geleneksel kurumlar ve yaklaşımlar tam anlamıyla terk edilmemiştir. Bunun sonucunda da modern ve geleneksel kurumlar aynı anda faaliyet göstermiş ve çoğu zaman birbirleriyle mücadele etmişlerdir. İdari anlamda yaşanan bu ve benzeri olumsuzluklara rağmen Tanzimat döneminde devlet ve toplum siyasi ve idari anlamda modernleşme sürecine girmiş ve bu dönemde yapılan reformlarla birlikte ortaya çıkan yönetim yapısı daha sonraki dönemlere miras kalmıştır.²²

2.1.3. Meşrutiyet Dönemi

1876 yılında II. Abdülhamit’in tahta çıkmasıyla beraber Osmanlı Devleti’nin siyasi ve idari tarihinde yeni bir dönem başlamıştır. Bu dönemde siyasal hayatı etkileyen en önemli hareket Sultan Abdülaziz’in tahttan indirilip yerine önce V. Murad daha sonra da

²⁰ Şerif Mardin, **Yeni Osmanlı Düşüncesinin Doğuşu**, çev. Mümtazer Türköne, Fahri Unan ve İrfan Erdoğan, İletişim Yayınları, İstanbul, 1996, s.139.

²¹ Bilal Eryılmaz, **Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme**, 3. B., İşaret Yayınları, İstanbul, 2010, s. 173.

²² Eryılmaz, **Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme**, ss.246-247.

II. Abdülhamit'in geçmesinde etkin rol alan Genç Osmanlılar olmuştur. Genç Osmanlılar hareketinin Türk siyasal hayatında öne çıkmasını sağlayan en önemli özelliği devlet otoritesine karşı çıkan ilk entelektüel grup olmasıdır. Tanzimat'ın üst düzey bürokratlarına karşı bir muhalefet geliştiren bu reformcu bürokratlar, Tanzimat dönemi boyunca padişahın otoritesini sınırlandırmaya çalışmışlardır. Bu yolda ilk adımlar Tanzimat ve Islahat fermanlarıyla birlikte eski Osmanlılar olarak anılan Tanzimat bürokratları tarafından atılmıştır. Tanzimat bürokratları tarafından başlatılan bu girişime Ali Paşa'nın ölümünden sonra bürokraside güçlenen Mithat Paşa'nın önderliğindeki reformcu bürokratlar tarafından başka bir boyut kazandırılmıştır. Bu bürokratlar sorunun temelinde yatan sebebi denetlenemeyen yetkilerin varlığı olarak görmüşlerdir. Bu sebeple sadece sultanın yetkilerine muhalefet etmekle kalmamış, ayrıca Tanzimat döneminin güçlü sadrazamları olan Ali ve Fuat paşaların da geniş yetkilere sahip olmalarından rahatsızlık duymuşlardır. Sorunun çözümünü ise parlamenter kurumlar ile sultanın yetkilerini kısıtlayan bir anayasada gördükleri için II. Abdülhamit'in iktidarının ilk yılında Kanun-i Esasi'nin yürürlüğe girmesi için baskı uygulamışlar ve bu amaçlarında muvaffak olmuşlardır.²³

Kanun-i Esasi biçim ve içerik açısından gerçek bir anayasa niteliği taşımaktan uzaktır. Kendine özgü bir ideolojinin ürünü olmaktan ziyade Fransız ve Belçika hukukunun monarşiye uygulanmış versiyonu olan Kanun-i Esasi halk ya da onun temsilcisi olan bir meclis tarafından değil özel bir komisyon tarafından hazırlanmıştır. Bunun yanı sıra bu yasayla her ne kadar padişahın yetkilerinin sınırlandırılması amaçlanmış olsa da, padişaha gerekli gördüğünde meclisi ve bu yasayı askıya alma yetkisi verilmiştir. Nitekim bu hak padişah tarafından kullanılmış ve Osmanlı Devleti'nin ilk meşrutiyet tecrübesi, 1877-1878 yıllarında yaşanan Osmanlı-Rus savaşında (93 Harbi) yaşanan mağlubiyet gerekçe gösterilerek meclisin kapatılmasıyla sonlanmış ve iktidar yine padişahın elinde toplanmıştır.²⁴

II. Abdülhamit döneminde padişahın tüm devlet kurumlarına hâkim olma eğilimi etkisini devletin tüm yönetim kademelerinde göstermiştir. Tanzimat dönemine hâkim olan merkezîyetçi yönetim anlayışı bu dönemde de sürmüştür. Bu dönemin Tanzimat

²³ Walter F. Weiker, "Osmanlı Bürokrasisi: Modernleşme ve Reform", çev. Semay Büyükdavras ve Erkan Oyal, **Amme İdaresi Dergisi**, C.6, S.1, 1973, ss.109-110.

²⁴ Sencer, Muzaffer Sencer, "Osmanlı İmparatorluğu'nda Tanzimat Sonrası Siyasal ve Yönetimsel Gelişmeler", **Amme İdaresi Dergisi**, C.17, S.3, 1984, ss.58-59.

döneminden en önemli farkı ise iktidarın Babîâli'den saraya geçmiş olmasıdır. Meclisin feshedilip anayasanın askıya alınmasıyla birlikte padişah, sadrazam ve nezaretleri onay makamına indirerek nezaretler, valilikler ve askeri görevler başta olmak üzere tüm üst düzey görevlere doğrudan atamalar yaparak tüm yürütme gücünü kendinde toplamıştır. Bu dönemde padişahın otoritesi merkezi yönetimin yanı sıra taşra yönetiminde de yoğun olarak hissedilmiştir. II. Abdülhamit'in iktidar yıllarında, başta gayrimüslim tebaanın yoğun olarak yaşadığı bölgeler olmak üzere imparatorluğun genelinde çözümler hızlanmıştır. Bu nedenle devletin birliğini sağlamak için taşra yönetiminde Tanzimat dönemindeki yaklaşım sürdürülerek merkeziyetçi eğilim artarak devam etmiştir.²⁵ Bu artışın en önemli sebebi ise iletişim ve ulaşım teknolojilerinde yaşanan gelişmelerin merkezi yönetime sağladığı imkânlar gelmektedir. İmparatorluk geneline ulaşan telgraf ağları, artan demiryolları ve deniz ulaşımında buharlı gemilerin kullanımının yaygınlaşmasıyla birlikte merkezi yönetimin taşrayı denetlemesi kolaylaşmıştır.²⁶ Bu gelişmelerin yanı sıra taşrada merkezin temsilcisi olan valiler genellikle doğrudan padişah tarafından atanmış, yetkileri geniş ölçüde kısıtlanmış ve sürekli merkezin denetiminde tutulmuşlardır. Bu durum yerel işlerin görülmesini zorlaştırdığı gibi yetkisiz taşra idarecilerinin varlığı kamu yönetimini olumsuz etkilemiştir.²⁷

II. Abdülhamid'in şahsında topladığı iktidar o dönemki ikametgâhı olan Yıldız Sarayı'nda kurumsallaşmıştır. Sarayın bürokratik merkezi ise padişahın tüm yazışmalarının yapıldığı çok sayıda Mabeyn kâtipliğini içinde barındıran büyük Mabeyn olmuştur. Mabeyn kâtiplerinin başlıca görevleri sultanın yazışmalarını yapmak ve huzur-u hümayuna girip çıkanları kontrol etmektir. Bu dönemde elçi ve valiler esas olarak Mabeyn ile yazışmışlar, bakanlar ile ancak ikinci dereceden işler için muhatap olmuşlardır. Merkezi yönetimin bütün işlerinin saray da toplanması sebebiyle saray personeli on iki bin kişiye kadar çıkmış olup saray yakınlarına da on beş bin kişilik askeri birlikler yerleştirilmiştir.²⁸ II. Abdülhamid'in sarayda bu denli büyük bir teşkilat kurmaktaki asıl maksadı Babîâli'yi etkisiz hale getirip bütün devlet işlerini kendi kontrolü altına almaktır. Babîâli'nin gücünün azaltılması sonucu Tanzimat döneminde devleti yöneten makam olan sadrazamlık bu dönemde etkisini kaybetmiş ve kimin sadrazam olduğu çok fazla önem taşımaz hale

²⁵ Sencer, a.g.m., s.67.

²⁶ Zürcher, a.g.e.,ss. 97-98.

²⁷ Sencer, a.g.m., s.67.

²⁸ Findley, **Modern Türkiye Tarihi İslam, Milliyetçilik ve Modernlik 1789-2007**, s.148.

gelmiştir.²⁹ Abdülhamit, bu politikaları bakımından seleflerinden olan II. Mahmud ile büyük benzerlikler göstermiştir. O da selefi gibi sarayın iktidarını kısıtlayabilecek başta Babîâlî ve sivil bürokrasi olmak üzere bütün yapıları çeşitli metotlar kullanarak etkisiz hale getirmiştir.

II. Abdülhamit döneminde bürokrasinin büyük çoğunluğunu Tanzimat döneminde bürokrat yetiştirmek için açılan okullardan mezun eğitilmiş bürokratlar oluşturmuştur. Ancak politika belirleme hükümet yerine sarayda gerçekleştiği için bu bürokratlar padişahın iradesinin birer aracı olmaktan öteye gidememişlerdir. Diğer yandan padişah, böyle geniş bir bürokratik yapıyı kontrol altına alabilmek için çeşitli metotlar geliştirmiştir. Geliştirilen metotların en etkili olanı, padişah adına çalışan casusların bürokratlar hakkında tuttukları raporlar olmuştur. Bunun yanı sıra padişah bürokratların yerini sürekli değiştirerek bulundukları makamda güçlenmelerini engellemiştir.³⁰ Bürokratik yapının tepesindeki gücü bu şekilde denetleyerek kontrolü altına alan padişah, bu yapıyı büyük ölçüde genişletmiştir. Resmi kayıtlar II. Abdülhamit döneminde sivil bürokratik yapıda 50.000 ila 100.000 arasında kişinin görev yaptığını göstermektedir. Bu sayı o dönemde devletin ihtiyacının çok üzerinde olduğu gibi, zaten bu memurların büyük çoğunluğu da ihtiyaç dolayısıyla kamu görevine alınmamıştır. Bu dönemde ihtiyaç dışı olarak kamu görevine alınan kişilerin bir kısmını padişahın iltimasına mazhar olmuş kişiler, diğer bir kısmını da padişahın kendisine borçlu kılmak istediği kişiler oluşturmaktadır. Padişah bu uygulamalarıyla hem bürokrasiyi kontrol altında tutmaya hem de bürokraside kendisine bağlı kullardan oluşan yeni bir zümre ortaya çıkarmaya çalışmıştır. II. Abdülhamid'in bu uygulamaları devleti tekrar kontrolü elinde olan patrimonial bir aile haline dönüştürme gayretinin parçalarıdır.³¹

II. Abdülhamit döneminde sivil bürokrasiyi düzenlemek için yapılan en önemli çalışmalardan birisi 1881 yılında yayımlanan Memurin-i Mülkiye Terakki ve Tekaüd Kararnamesi'dir. Kararnamenin birinci bölümünde memurların tayin ve terfi şartları, ikinci bölümünde ise memurların maaş kesintileriyle karşılanacak modern bir emekli sandığı oluşturulması konuları ele alınmıştır. Bu kararnameyle atama şartları, terfi sistemi, memuriyeti bitirecek sebepler ve mazuliyet maaşı almak için gerekli şartlar gibi kamu

²⁹ Findley, **Osmanlı Devletinde Bürokratik Reform Babıali(1789-1922)**, s.195.

³⁰ Shaw ve Shaw, a.g.e., s.269.

³¹ Findley, **Osmanlı Devletinde Bürokratik Reform Babıali(1789-1922)**, s.198-200.

personel sisteminin temel hususları ayrıntılı bir biçimde düzenlenmiştir. Bu sebeple bu kararname ile birlikte Osmanlı Devleti'nin ilk rasyonel ve bütünlük personeli sisteminin oluşturulduğu söylenebilir. Günümüz Türkiye'sinde geçerliliğini koruyan valilik ve büyükelçilik gibi memurlukların istisnai durumları bu kararnamede belirtilmiş ve atamaları için diğer memuriyetlerde aranan şartlar mecburi tutulmamıştır.³² II. Abdülhamit döneminde sivil bürokrasinin düzenlenmesi adına yapılan önemli düzenlemelerden bir diğeri de sicil-i ahval kayıtlarının tutulmaya başlanmasıdır. Sicil-i ahval kayıtları ile birlikte devlet memurlarının şahsi bilgileri, eğitimleri, amirlerinin onlar hakkındaki görüşleri ve rütbe ve maaş değişiklikleri gibi bilgiler kayıt altına alınmaya başlanmıştır. Tutulan bu kayıtlar gerektiğinde değerlendirilmek için özel defterlere geçirilmek üzere Babıâli Sicil-i Ahval komisyonuna gönderilirdi. 1896 yılında Sicil-i Ahval Komisyonu'nun vazifesini devralan Memurin-i Mülkiye Komisyonu adında merkezi bir birim kurulmuştur. Bu komisyon Sicil-i Ahval'ın yanı sıra daha önce bakanlıklarda kurulmuş olan memur seçme komisyonlarının da görevini devralmıştır. Böylelikle, hem memurların atama ve terfi işlemleri hem de personel sicil sisteminin yürütülmesi bu komisyon tarafından tek elden yapılmaya başlanmıştır. Sicil-i Ahval kayıtlarının tutulması ve Memurin-i Mülkiye Komisyonu'nun kurulması ile birlikte bir yandan rasyonel esaslara göre işleyen bir personel kayıt sistemi kurulmuş, diğer bir yandan ise padişahın kamu görevlilerini denetimi için yeni bir mekanizma geliştirilmiştir.³³

II. Abdülhamit döneminde yapılan düzenlemeler ve padişahın devleti kontrol altında tutma çabalarına rağmen, yaşanan toprak kayıpları, ülkenin içinde bulunduğu mali durum ve padişahın sıkı denetim mekanizmasının da etkisiyle tekrar meşrutî rejime dönülmesini savunan muhalif hareketler gittikçe güç kazanmıştır. Bunların yanı sıra enflasyonun hızlı artışı, sivil ve askeri bürokrasiye maaşların ödenmemesi gibi hususlar da sultana karşı olan muhalefetin artmasına sebep olmuştur. Bu hareketlerin başında üyelerinin çoğunluğu sivil ve asker bürokratlardan oluşan İttihat ve Terakki Cemiyeti gelmektedir. Abdülhamit'in iktidar yıllarında hızla güçlenen bu cemiyet, son olarak 1907 yılında Makedonya'daki 3. Ordu ve Selanik'teki 2. Ordu'nun subaylarından oluşan Osmanlı Hürriyet Cemiyeti ile birleşerek gücünü daha da arttırmıştır. Sultanın devletin dağılmasını engelleyecek güçten yoksun olduğu kanaatindeki bu cemiyet 1908 yılında

³² a.e.,ss. 230-231.

³³ a.e.,ss. 226, 229.

tekrar meşrutiyetin ilan edilmesi için harekete geçmiştir. Hareket Rumeli’de görev yapan subaylar öncülüğünde başlamış ve bu subaylar askerleriyle dağa çıkarak meşrutiyetin tekrar ilan edilmesini talep etmişlerdir. Sultan başlangıçta bu isyanı bastırmaya çalışsa da sonuç alamayacağını fark etmiş ve 23 Temmuz 1908’de Kanun-i Esasi tekrar uygulanacağı ve parlamentonun yeniden toplanacağını ilan etmiştir. Bu tarihten itibaren her ne kadar II. Abdülhamit dönemi resmen bitmese de fiilen sona ermiştir.³⁴

İttihat ve Terakki Cemiyeti’nin iktidara geldikten sonra bürokrasi alanında giriştiği ilk düzenleme, II. Abdülhamit döneminde sayısı ihtiyacın çok üstüne çıkan ve aralarında maaş uçurumu bulunan kamu görevlilerinin “tensikati” olmuştur. Osmanlı bürokrasisinde tensikat uygulaması daha önceki dönemlerde de gerçekleştirilmiş ve bu uygulama genellikle gelir gider dengesini tutturmak ya da devlet içi gruplaşmalarda iktidara gelen grubun rakibini ortadan kaldırmak için kullandığı bir metot olmuştur. Tensikat uygulaması genellikle maaşların ve kadroların gözden geçirilmesi şeklinde iki başlık altında gerçekleştirilmiştir. Bu dönemdeki tensikat uygulaması da aynı şekilde uygulanmıştır. Bu dönemin öncekilerden farkı, II. Abdülhamit döneminde görev yapan bazı kamu görevlilerine yönelik halkta biriken öfke sebebiyle tensikat devletten önce halk tarafından başlatılmış ve bazı kamu görevlileri şiddete maruz kalarak devlet dairelerinden halk tarafından atılmışlardır. Bunun akabinde resmi bir düzenleme yapılmış ve bürokraside yapılacak tensikat ile yüksek maaşların azaltılması ve gereksiz personelin kadro dışı bırakılarak bütçenin rahatlatılması hedeflenmiştir.³⁵ Buna karşın tensikat ile birlikte gerçekleştirilen görevden alma işlemleri sonucunda emeklilikler artmış ve tazminat ödemeleri ortaya çıkmıştır. Bu sebeple bütçeye olumlu katkı sağlaması hedeflenen bu uygulama neticesinde devlet mali sıkıntılar içerisine girmiştir.³⁶ Tensikat uygulaması ile devlette etkinliğin sağlanması hedeflendiği kadar bu uygulama siyasi amaç da taşımaktadır. Bu uygulamayla birlikte özellikle büyüyen saray teşkilatı küçültülmüş ve II. Abdülhamit’e yakınlığı ile bilinen bazı memurlar görevden alınmışlardır.

³⁴ Zürcher, a.g.e.,ss. 141-142.

³⁵ Erkan Tural, **Son Dönem Osmanlı Bürokrasisi II. Meşrutiyet Döneminde Bürokratlar, İttihatçılar, ve Parlamenterler**, TODAİE, Ankara, 2009, ss.54-56.

³⁶ Tural, a.g.e., s. 45.

2.2. CUMHURİYET BÜROKRASİSİNİN OLUŞUMU

Osmanlı Devleti'nden Cumhuriyet yönetimine güçlü bir bürokratik yapı ve gelenek ile birlikte bu yapıyı kendi imkânlarını güçlendirmek ve iktidarını sürdürmek için kullanan memur anlayışı da miras kalmıştır. Bu idari devamlılığın yanı sıra cumhuriyetin kuruluşu ile birlikte başta siyasi rejim ve medeniyet anlayışında olmak üzere Osmanlı Devleti'nin yapısal ve işlevsel birikimi büyük ölçüde değişime uğramıştır. III. Selim döneminde başlayarak Tanzimat'ın ilanı ile hız kazanan modernleşme programı cumhuriyetin lider kadrosu tarafından yeterli görülmemiştir. Bunun sonucu olarak da cumhuriyet döneminde Tanzimat'ın açtığı yoldan daha da ileriye gidilerek radikal bir modernleşme programı uygulamaya konulmuştur.³⁷

Osmanlı-Türk modernleşmesinde sivil bürokrasi sürecin hem nesnesi hem de öznesi konumunda yer almıştır. Modernleşme ile birlikte kamu görevlilerinin işe alınma biçimleri, eğitimleri, sahip oldukları bürokratik değerler ve bağlılıkları gibi hususlarda köklü değişimler yaşanmıştır. Sivil bürokrasinin modernleşme sürecinin nesnesi olarak etkilendiği bu değişimler neticesinde devletin bürokratik yapısında köklü bir değişim gerçekleşmiştir. Bunun sonucunda ortaya çıkan görece modern sivil bürokratik yapı Türkiye'de yaşanan değişimin en büyük göstergelerinden biri olmuştur. Diğer taraftan bürokratlar modernleşme sürecinde en aktif rol oynayan toplumsal grup olmuşlardır. Osmanlı Devleti'nin son döneminde, sivil bürokrasi saflarından yetişen devlet adamları tarafından formüle edilen reformlar yine sivil bürokratlar tarafından yürütülmüştür. Cumhuriyet döneminin tek parti yıllarında da Mustafa Kemal ve İsmet İnönü sivil bürokratik kökenden gelmemelerine rağmen reform programlarında bu gurubu görevlendirmişlerdir.³⁸

Sivil bürokrasi tek partili yıllarda gerçekleştirilen reformlarda aktif rol almasına karşın, özellikle Kurtuluş Savaşı yıllarında Ankara Hükümeti sivil bürokrasiye pek güvenmemiştir. Mustafa Kemal sivil bürokratları askeri bürokrasiye kıyasla ulusal çabalara daha ilgisiz bulmuştur. İstanbul Hükümeti'ni sivil bürokratların ulusal çabalara destek vermek bir yana zarar verdikleri konusunda uyarmıştır. Bu yüzden özellikle savaş yıllarında, askeri bürokrasiye askerlik alanının yanı sıra sivil yönetim alanında da önemli

³⁷ Eryılmaz, **Bürokrasi ve Siyaset**, s.137.

³⁸ Richard L. Chambers, "The Civil Bureaucracy: Turkey", **Political Modernization in Japan and Turkey**, ed. Robert E. Ward ve Dankwart A. Rustow, Princeton University Press, Princeton, 1964, s. 301.

görevler verilmiştir. Özellikle sınır vilayetlerinde görev yapan bölük veya kolordu komutanları askeri görevlerinin yanı sıra valilik görevini de icra etmişlerdir. Askeri bürokrasi bu tarz sivil yönetim görevleri üstlenmediği bölgelerde ise Kurtuluş Savaşı'nı yürüten kadrolar ile taşrada görev yapan sivil bürokratlar arasındaki irtibatın sağlanmasında görev almıştır. Askeri bürokrasi bu görevlerinin yanı sıra İstanbul hükümeti taraftarı olup Kurtuluş Savaşı'na destek vermeyen mülki idare amirlerinin görevden alınmaları için de kullanılmıştır.³⁹

Kendisi de subay kökenli olan Mustafa Kemal, cumhuriyetin kuruluş döneminde askeri bürokrasiden destek görmüş ve bu yapıdan birçok alanda faydalanmışsa da daha sonra askeri bürokrasinin siyasal hayattaki rolünü azaltmıştır.⁴⁰ Mustafa Kemal'in bu kararında, özellikle İttihat ve Terakki'nin iktidarda olduğu 1909-1918 yılları arasında askerin siyasete müdahil olması sonucunda ortaya çıkan olumsuz tablo büyük orana etkili olmuştur. Mustafa Kemal askeri ve sivil fonksiyonları birbirinden ayırmak için Kazım Karabekir ve Ali Fuat Cebesoy gibi Kurtuluş Savaşı'nın önde gelen komutanlarına milletvekilliği ya da komutanlıktan birini seçmeleri yönünde baskı uygulamıştır. Bunun sonucunda asker kökenli çok sayıda kişi ordudan ayrılıp milletvekili olmuştur. Ordunun siyaset sahnesinin dışına çıkışının en önemli aşamalarından birisi 1924 yılında kabul edilen bir kanunla gerçekleşmiştir. Bu kanunla birlikte Genel Kurmay Başkanı'nın kabine üyeliği sona ermiş ve bunun yanı sıra da meclisin orduyu doğrudan denetleme yetkisi kaldırılmıştır. Böylece hem ordunun siyasete müdahalesi hem de siyasetin orduya müdahalesi azaltılarak ordu siyaset üstü bir konuma getirilmiştir.⁴¹ Siyaset üstü bir konuma getirilen ordunun başına askerin siyasetle ilgilenmemesi gerektiği düşüncesinde olan Mareşal Fevzi Çakmak getirilmiştir. Fevzi Çakmak'ın Genelkurmay Başkanlığı yaptığı 1925-1944 yılları arasında ordu siyasetten etkin bir biçimde uzaklaştırılmıştır.⁴²

Cumhuriyetin ilk yıllarında bir yandan askeri bürokrasi sivil alandan tecrit edilirken diğer yandan da sivil bürokrasi içerisindeki yeni rejim için uygun olmayan kişiler ayıklanarak rejime sadık bir bürokrat kadro oluşturmaya çalışmıştır. Bu ayıklama işlemi,

³⁹ Metin Heper, **Türkiye'de Devlet Geleneği**, çev. Nalân Soyarı, Doğu Batı Yayınları, Ankara, 2012, ss. 101-102.

⁴⁰ Eryılmaz, **Bürokrasi ve Siyaset**, s.138.

⁴¹ Dankwart A. Rustow, "The Military: Turkey", **Political Modernization in Japan and Turkey**, ed. Robert E. Ward ve Dankwart A. Rustow, Princeton University Press, Princeton, 1964, s. 381.

⁴² Feroz Ahmed, **Modern Türkiye'nin Oluşumu**, 11.B, çev. Yavuz Alogan, Kaynak Yayınları, İstanbul, 2012, s.18.

Kurtuluş Savaşı yıllarında İstanbul hükümetine bağlı olan mülki amirlerin görevden alınmalarıyla başlamış fakat savaş sona erdiğinde ve yeni devlet kurulduğunda dahi tam olarak gerçekleştirilememiştir. Bu sebeple savaş sona erdiğinde sivil bürokrasi, Kurtuluş Savaşı'nda görev almış milliyetçi genç bürokratlar ve Babıâli kökenli bürokratlar olmak üzere iki ayrı grubu bünyesinde barındırmıştır. Ankara hükümeti savaş biter bitmez bu ikili yapıya son vermek ve Babıâli kökenli bürokratları tasfiye edebilmek için daha etkili bir politika izlemiş ve Büyük Millet Meclisi tarafından 1 Ekim 1922 yılında bütün memurları geçici olarak işsiz bırakan bir yasa çıkarılmıştır. Çıkarılan bu yasa sonucunda yeni rejim kendi değerlerine sadık yeni bir bürokratik kadro oluşturma imkânı bulmuştur.⁴³

Tüm memurları işsiz bırakan yasanın akabinde imparatorluktan devralınan sivil ve askeri bürokrasinin tasfiyesi için heyet-i mahsusalar kurulmuştur. İlk heyet-i mahsusa askeri bürokrasi için 1923 yılında çıkarılan bir yasayla birlikte oluşturulmuştur. Bu heyet bazı askeri personele milli mücadeleye karşı çıkmak ve işgalcilerle işbirliği yapmak gibi suçlamalarda bulunmuş ve bunun sonucunda da bu askerlerin görevlerine son verilmiştir. Askeri bürokraside gerçekleştirilen tasfiyenin ardından 1926 yılında sivil bürokratların durumunun incelenmesi için de bir heyet-i mahsusa kurulmuştur. Bu kurul yaptığı incelemeler sonucunda yaklaşık olarak durumu incelenen her 100 bürokrattan kırkının aleyhine karar vermiştir. Aleyhine karar verilen bu kişilerin görevlerine son verilmiş ve bir daha devlet memuru olmalarına izin verilmeyeceği belirtilmiştir. Bu kararların verilışinden yaklaşık bir yıl sonra heyet-i mahsusa kararlarına TBMM dilekçe komisyonuna başvurarak itiraz etme yolu kapatılmıştır. Heyetlerde alınan kararlar sonucunda görevlerinden alınan kişiler 1933 yılında çıkan af kanunundan da yararlanamamış ancak 1938 yılında çıkan bir af kanunuyla birlikte affedilmişlerdir.⁴⁴

Sivil bürokraside yapılan bu tasfiyelerle birlikte artık sivil bürokrasinin sahip olması gereken değerler bakımından yeniden inşası aşamasına gelinmiştir. Mustafa Kemal yeni devlet için Hegelyen bir yapı öngörmüştür. Fakat Mustafa Kemal'in öngördüğü yapıda Hegel'in devlet kavramsallaştırmasında önemli bir rol oynayan mutlak sınıf yer almamıştır. Bunun sebebi Mustafa Kemal'in mutlak sınıfı oluşturan bürokratlardan öncelikli beklentisinin sadece üstlerinden aldıkları emirleri yerine getirmeleri

⁴³ Heper, **Türkiye'de Devlet Geleneği**, ss.101-102

⁴⁴ Ahmet Demirel, **Tek Partinin İktidarı Türkiye'de Seçimler ve Siyaset(1923-1946)**, İletişim Yayınları, İstanbul, 2014, ss.80-81.

olmasıdır.⁴⁵ Mustafa Kemal'in bu yaklaşımının altında yatan sebep Kurtuluş Savaşı yıllarında sivil bürokrasi ile ilgili yaşadığı kötü tecrübelerdir. Cumhuriyetin ilk yıllarında sivil bürokratlara güvenmediği ve daha fazlasını yapabileceklerine inanmadığı için sadece verilen görevleri yapmalarını istemiştir.

Cumhuriyetin kuruluş aşamasının tamamlanmasının ardından kamu bürokrasisi Mustafa Kemal'in istediği şekilde olgunlaşmaya başlayınca sivil bürokratlara yeni görevler verilmiştir. Bu görevler yeni rejimin temel değerlerinin takipçisi olmaları ve bunun topluma benimsetilmesinde aktif rol almalarıydı. Bürokratlara verilen bu yeni görevlerle birlikte “pandoranın kutusu” açılmış oldu. Çünkü her ne kadar içeriği üst makamlar tarafından belirlenmiş olsa bile bürokratlara verilen bu yeni misyon Mustafa Kemal'in onlar için öngördüğü “makine modeli” ile çelişmekteydi. Bürokrasi bir yandan sadece verilen emirleri uygulamaya çalışacak diğer yandan da toplum içinde bir çeşit “misyonerlik” faaliyetinde bulunacaktı. Bürokrasiden beklenen bu iki görev kendi içinde çeliştiği için bürokratlar ikilem içinde kalacak yani “makine” düzgün işlemeyecektir.⁴⁶

2.3. TEK PARTİ DÖNEMİNDE BÜROKRASİNİN HUKUKİ VE SOSYOEKONOMİK DURUMU

Cumhuriyetin ilk yıllarında, yeni rejimin modern kurumlarını kurma ve yönetme gibi önemli görevler veya sorumluluklar yüklenen bürokratların hukuki, mali ve sosyal durumlarını düzenleyen kanunlar çıkartılmıştır. 1926 yılında çıkartılan Memurin Kanunu ile başlayan bu süreç yapılan bir dizi düzenlemeyle devam etmiştir. Yürürlüğe konulan kanunlar ile kurumsal bir yapı oluşturulmasının yanı sıra memurların hizmet şartlarının ve maaş durumlarının iyileştirilmesi de sağlanmıştır. Yapılan tüm bu düzenlemeler neticesinde cumhuriyetin ilk yılları, toplumsal statü açısından bürokrasinin “altın dönemi” haline gelmiştir.⁴⁷

Cumhuriyetin ilk yıllarında yapılan tasfiyeler zaten az olan kamu görevlilerinin sayısının daha da azalmasına neden olmuştur. Bu dönemde kamu görevlilerinin sayısının az olmasının diğer bir sebebi de bu dönemde devletin işlevlerinin, klasik devlet

⁴⁵ Heper, *Türkiye’de Devlet Geleneği*, s.103.

⁴⁶ a.e., s.113.

⁴⁷ Mehmet Göküş, “Tek Parti Döneminde Türk Kamu Bürokrasisinin Gelişimi”, *Amme İdaresi Dergisi*, C.33, S.2, 2000, s.25.

görevleriyle sınırlı kalmış olmasıdır. Bahsi geçen klasik devlet görevleri başta düzen ve asayişin sağlanması ve buna ek olarak da maliye, hariciye ve adliye gibi alanlarda gösterilen faaliyetlerden oluşmaktadır. Henüz kapsamlı bir toplumsal ve ekonomik gelişme gerçekleşmediği için, ticaret, bayındırlık sağlık, gibi alanlarda faaliyet gösteren bakanlıklar küçük ve önemsiz örgüt niteliği taşımaktadırlar. Günümüzde devlet kesiminin en fazla personele sahip kurumu olan Milli Eğitim Bakanlığı'nın dahi bu dönemki kadrosu oldukça küçük düzeydedir.

Bu dönemde özel girişimin yok denecek kadar az olması sebebiyle birçok temel hizmetin devlet eliyle gerçekleştirilmesi zorunluluğu ortaya çıkmıştır. Bu sebeple cumhuriyetin ilk yıllarındaki sayısal olarak çok az olan bürokrat sayısı hızla artmaya başlamıştır. Bürokrasinin bu büyümesinde, o dönemde eğitilmiş kitle için devletin tek işveren konumunda olması da etkili olmuştur. Bu dönemde bürokrasinin büyümesinin bir diğer nedeni de 1929 yılında dünya çapında yaşanan ekonomik buhranın etkisiyle ekonomide devletçi politikalara geçilmesi olmuştur. Devletin ekonomik işlevli faaliyetlerinin artması sonucunda klasik kamu bürokrasisinin yanında yeni bir teknik uzmanlığa sahip yeni bir bürokrat grubu ortaya çıkmıştır.⁴⁸ Nitekim bu gelişmeler sonucunda 1931 yılında 104.115 olan memur sayısı 1938 yılında 134.779, 1946 yılında ise 222.166'ya yükselmiştir.⁴⁹

2.3.1. Bürokrasinin Hukuki Durumu

Tek parti döneminde kamu personel rejiminin düzenlenmesine yönelik çok sayıda hukuki düzenleme yapılmıştır. Yapılan bu düzenlemelerin ilki 1924 Anayasası'nın Memurun üst başlıklı 92-94. maddelerinde memurlara ilişkin anayasal ilkeler konulmasıyla gerçekleştirilmiştir. Bu maddeler:⁵⁰

“Madde 92:Hukuku siyasiyeyi haiz her Türk ehliyet ve istihkakına göre Devlet memuriyetlerinde istihdam olunmak hakkına haizdir.

Madde 93:Bilûmum memurların evsafı, hukuku, vezâifi, maaş ve muhassasatı ve sureti nâsp ve azilleri ve terfi ve terakkileri kanunu mahsus ile muayyendir.

Madde 94:Kanuna muhalif olan umurda âmile itaat memuru mesuliyetten kurtaramaz.”

şeklindedir. 1924 Anayasası ile memurlara ilişkin getirilen hükümler Arslan'a göre liberal kamu personel rejimi çerçevesinde değerlendirilmelidir. 92. madde ile getirilen hükümle

⁴⁸ Gencay Şaylan, “Cumhuriyet Bürokrasisi”, *Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi*, c.2, İletişim Yayınları, İstanbul, 1995, s.299.

⁴⁹ Eryılmaz, *Bürokrasi ve Siyaset*, 138.

⁵⁰ Anayasa Mahkemesi, **1924 Anayasası**, <http://www.anayasa.gov.tr/Mevzuat/Anayasa1924>, (15.09.2014).

beraber vatandaşların memuriyete girebilmeleri için ön koşul olarak siyasal haklara sahip olmaları getirilmiştir. Bu koşulu sağlayan vatandaşlar yeterliliklerine göre memuriyete alınabileceklerdir. Memurlarla ilgili bir diğer madde olan 93. madde ile de kamu personel rejiminin ayrıntılarının özel bir yasayla düzenleneceği hükme bağlanmıştır. Anayasada bahsi geçen bu yasa daha sonra yürürlüğe konacak olan Memurin Kanunu'dur. Anayasanın memurlarla ilgili son maddesi olan 94. madde genel bir hüküm olarak "kanuni emir" prensibinin altını çizmiştir. Anayasanın memurlarla ilgili bu maddeleri daha az ayrıntılı olmak kaydıyla 1876 yılında kabul edilen Kanun-i Esasi'deki hükümlerin benzeri olduğu söylenebilir.⁵¹

1924 Anayasası'nın kabulünün ardından personel rejiminin genel çerçevesini çizmek için çeşitli kanunlar çıkarılmıştır. Cumhuriyetin ilk yıllarında çıkarılan bu kanunların başlıcaları; 1926 yılında çıkarılan 788 sayılı Memurin Kanunu, 1927 yılında çıkarılan 1108 sayılı Maaş Kanunu ve 1929 yılında çıkarılan 1452 sayılı Devlet Memurları Maaşatının Tevhit ve Teadülüne Dair Kanun'dur. Çıkarılan bu kanunlarla cumhuriyet rejiminin kamu personeline yönelik hukuki düzenlemeleri büyük ölçüde tamamlanmıştır. Çıkarılan bu kanunlara ek olarak 1930 yılında yürürlükte olan 1909 tarihli Memurini Mülkiye'nin Tekaüdüne Dair Kanun yerine askeri ve sivil memurların emeklilik sistemlerini düzenleyen 1683 sayılı Askeri ve Mülki Tekaüd Kanunu çıkarılmıştır. Bu süreçte çıkartılan yasalarla neticesinde 1913 tarihli Memurin Muhakematı Kanunu hariç olmak üzere Osmanlı dönemine ait düzenlemelerin tamamına yakını tasfiye edilmiş ve yeni bir rejim kurulmuştur.⁵²

Bu dönemde kamu personel rejiminin düzenlenmesine yönelik yürürlüğe konan ilk kanun olan Memurin Kanunu'nda, memur ve müstahdemlerin tanımı yapılmış ve bu kanunun askeri personel hariç bütün memurlara uygulanacağı belirtilmiştir. Kanunun daha sonraki maddelerinde, memur ve müstahdem olabilme koşulları, memurların hak ve sorumlulukları ile tarafsızlıkları, sicil, atanma, terfi, takdir, ceza, yer değiştirme, çalışma, yardım sandığı, emeklilik, izin ve rapor gibi konular ele alınarak düzenlenmiştir. Bu kanun ile birlikte memuriyete giriş koşullarının belirlenmiş ve kadınlar ilk defa memur olma hakkı elde etmişlerdir. Kanunla getirilen diğer uygulamalar; memurlara zorunluluk

⁵¹ Onur Ender Arslan, **Kamu Personel Rejmi: Statü Hukukundan Esnekliğe**, TODAİE Yayınları, Ankara, 2005, s.247.

⁵² Arslan, a.g.e., s.247.

adaylık dönemi, aylık derecelerinin belirlenmesinde öğrenim durumlarının etkisi olması, idareten azil uygulamasının yürürlükten kaldırılması ve memurların görev başındayken yaptıkları eylem ve hareketlerden dolayı yargılanmalarının özel hükümlere bağlanması şeklindedir.⁵³ Memurin Kanunu ile birlikte kamu görevlilerinin lehine yapılan bir diğer düzenleme de memurun görev yerini değiştirme anlamına gelen tahvil uygulamasının yeniden düzenlenmesidir. İdarenin takdir yetkisinin kısıtlayan bu düzenleme 1931 yılında kamusal gereksinimler dolayısıyla değiştirilmiş ve idareye tekrar geniş yetkiler tanınmıştır.⁵⁴

Tek parti döneminde memurlara yönelik yapılan bir diğer düzenleme de memurların işe alınma süreci ile yapılmıştır. Memurin Kanunu'nda devlet memurluna girişte sınav uygulaması yalnızca ortaokul mezunları arasından istekli çıkmadığı takdirde yapılacağı öngörülmüştür. Bu durum 1939 yılında yürürlüğe giren Devlet Memurlarının Aylıklarının Tevhit ve Teadülüne Dair Kanun ile istisnaları konulmakla birlikte değiştirilmiş ve memuriyete girişte sınav sistemi getirilmiştir. Bu kanunla birlikte uygulamaya konan sınav uygulamasını kurumlar kendileri yapacaklardır. Sınav sisteminde içerik ve yöntem hususlarında idareye tanınan geniş yetkiler verildiği için elde edilmek istenen sonuç tam anlamıyla alınamamıştır. İdareye tanınan geniş yetki kamu personelini seçme işinde bürokratların etkisini arttırmış ve bu durumun sonucu olarak da bürokrasinin toplumsal gücü artmıştır.⁵⁵

Tek parti döneminde kamu personel sisteminin düzenlenmesine yönelik yapılan bir diğer çalışma da yabancı uzmanlara kamu yönetiminin ıslahına yönelik raporlar hazırlatmak olmuştur. Hazırlanan bu raporlarda personel meselesi de ele alınmış ve tavsiyelerde bulunulmuştur. Bu dönemde hazırlanan raporların ilki 1933 yılında hazırlanan “Türkiye’nin İktisadi Bakımından Bir Tetkiki” adlı çalışmadır. Bu rapor literatürde, raporu hazırlayan heyetin başında Goldthwaite H. Dorr isimli uzmanın olması sebebiyle Dorr Raporu olarak da geçmektedir. Raporda kamu personel sistemimize yönelik getirilen en önemli iki tavsiye kamu personel sayısının azaltılması ve kırtasiyeciliğe yol açan uygulamalardan vazgeçilmesidir.⁵⁶

⁵³ Nihat Kayar, **Kamu Personel Yönetimi Giriş**, Ekin Yayınevi, Bursa, 2013, s.8.

⁵⁴ Tayfun Akgüner, **Kamu Personel Yönetimi**, 5.B., DER Yayınları, İstanbul, 2009, ss. 16-17.

⁵⁵ Arslan, a.g.e., s.255.

⁵⁶ Hüseyin Yayman, **Türkiye’nin İdari Reform Tarihi**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2008, ss.90, 96, 98.

Tek parti dönemindeki yabancı uzman raporlarının bir diğeri de Prof Dr. Fritiz Neumark'ın tarafından 1949 yılında hazırlanan “Devlet Daire ve Müesseselerinin Rasyonel Çalışma Esasları Hakkında Rapor”dur. Bu raporun ilk kısmında personel sisteminde ıslahı gerektiren sebepler üzerinde durularak, memur sayısının dağılımındaki dengesizlik, örgütlenme eksikliği ve aşırı kırtasiyecilik gibi hususların altı çizilmiştir. Raporda yaşanan sorunların çözümü için bazı kamu kurumlarının birleştirilmesini, memur sayısının azaltılmasını, ücret politikalarının yeniden gözden geçirilmesi ve işe alma ve terfide sınav sisteminin uygulanmasını tavsiye etmiştir.⁵⁷ Bu dönemde hazırlanan bir diğeri yabancı uzman raporu da Amerikalı uzman Max Weston Thornburg ve ekibi tarafından hazırlan “Türkiye Nasıl Yükselir” isimli çalışmadır. Bu raporda genel itibarıyla Türkiye’deki devletçilik uygulamalarının eleştirisi yapılmış ve bir an önce liberal ekonomi politikalarının yürürlüğe konulmasının gerekliliğinin altı çizilmiştir. Raporda kamu personel sistemi ile ilgili olarak da daha önceki raporlarda belirtilen memurların sayısının azaltılması ve niteliklerinin yükseltilmesinin gerekliliği belirtilmiştir.⁵⁸

2.3.2. Bürokrasinin Ekonomik Durumu

Tek parti döneminde memurların maaşlarının düzenlenmesi için çok sayıda yasal düzenleme yapılmıştır. Bu yasal düzenlemelerin ilki 1927 yılında çıkartılan 1108 sayılı Maaş Kanunu’dur. Bu kanunla birlikte memurların maaşlarının verilmesi, kesilmesi, izinlilerin maaşları, ek görevler gibi birçok konu ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Yapılan bu düzenlemelere karşın bu kanunla devlet memurlarına verilecek maaş miktarları belirlenmemiştir. Maaş miktarlarının düzenlenmesi 1929 yılında çıkartılan Memurların Maaşatının Tevhit ve Teadülüne Dair Kanun ile gerçekleşmiştir. Bu kanunla birlikte ilk kez barem sistemi uygulanmıştır. Memura kadro derecesine göre maaş verilmesini öngören barem sistemi ile birlikte tek tip maaş sistemi ve eşitlik ilkesi getirilmiştir. Bu kanunla ayrıca değişik adlar altında memurların maaşlarından ve ödeneklerinden yapılan kesintiler de kaldırılmıştır.⁵⁹ Çıkarılan bu kanunla yapılan bir diğeri düzenleme de yeni rejimin başkenti olan Ankara’da yaşayan belli derecelerdeki kamu görevlilerine Ankara’da ikamet zammı verilmesidir. 1928 yılında çıkarılan 1277 sayılı yasa ile düzenlenmiş olan “Pahalılık

⁵⁷ Kayar, a.g.e., ss.10-11.

⁵⁸ Yayman, a.g.e.,ss.111,119.

⁵⁹ Kayar, a.g.e., s.9.

Zammı” bu uygulamanın dayanağı olmuştur. Bu uygulamayla Ankara’da kira ve ulaşım gibi giderlerin memurlar üzerindeki olumsuz etkisi giderilmeye çalışılmıştır.⁶⁰

Devlet memurlarının maaşlarını ödenmesi için oluşturulan bu sistem Dünya Ekonomik Bunalımı’nın da etkisiyle zamanla bozulmuştur. Bu alanda yeni bir düzenlemeye gerek duyulması dolayısıyla bu kanun 1939 tarihinde çıkartılan Devlet Memurlarının Aylıklarının Tevhit ve Teadülüne Dair Kanun’la(Barem Kanunu) birlikte yürürlükten kaldırılmıştır. Barem Kanunu ile birlikte aylık dereceleri 20’den 15’e indirilmiş ve yükselme üniversite mezunları için 3, diğerleri için 4 yıl olacak şekilde yeniden düzenlenmiştir.⁶¹ II. Dünya Savaşı yıllarında kamu personelinin içinde bulunduğu durumu düzeltmek için bazı küçük düzenlemeler yapıldıysa da bu soruna köklü bir çözüm getirilememiştir. Savaş yıllarının sona ermesiyle birlikte 1945 ve 1946 yıllarında devlet memurlarının maaşlarına yönelik iki düzenleme gerçekleştirilmiştir. Yapılan bu düzenlemelerle devlet memurlarının maaşları artırılmış ve ayrıca 1946 yılındaki düzenlemeyle 14. derecedeki memurlar 13. dereceye terfi etmiş sayılmışlardır.⁶²

Bu dönemki memur maaşlarında yaşanan değişime bakıldığında 1929-1938 yılları arasında net gerçek memur maaşları ortalama %26,5 oranında artış gösterdiği görülür. Gerçek maaşta yaşanan bu değişmeye karşın nominal maaşlarda bir artış yaşanmamıştır. Nominal maaşlarda bir değişim yaşanmamasına rağmen net gerçek memur maaşlarındaki artışın iki temel sebebi bulunmaktadır. Bu sebeplerin birincisi 1929 yılında yapılan düzenlemeyle birlikte memur maaşlarından vergi ve emeklilik aylığının kesilmemeye başlanmasıdır. Bu durum çok uzun sürmemiş ve Dünya Ekonomik Buhranı gerekçe gösterilerek çıkarılan yasalarla birlikte kazanç ve buhran vergileri memur maaşlarından kesilmeye başlanmıştır. Bu iki yıllık süreç memurların net gelirlerinin artışında etkili olmuştur. Net gelirin artışının bir diğer sebebi de 1929-1938 yılları arasında TEFE(Toptan Eşya Fiyat Endeksi)’de yaklaşık %40’lık bir düşüş gerçekleşmesidir. Fiyatlarda yaşanan bu düşüş memurun alım gücünü arttırmış ve doğal olarak gerçek maaşların yükselmesini sağlamıştır. Bu dönemde memur maaşları ile ilgili dikkati çeken bir diğer husus da memurlar maaşlarının kendi içindeki farkın giderek azalmasıdır.⁶³

⁶⁰ Ali Öztürk, “Kamu Kesiminde Personel ve Ücret Arayışları”, **Sayıştay Dergisi**, S.42, 2001, s.7.

⁶¹ Kayar, a.g.e, s.9.

⁶² Öztürk, a.g.e., s.9.

⁶³ Arslan, a.g.e.,ss.260, 264.

Memurların bu dönemki maaş artışlarının yanı sıra milli gelirden aldıkları pay da artmıştır. Bu pay 1929-1934 yılları arasında artmış, 1934-1936 yılları arasında azalmış ve 1936-1939 yılları arasında tekrar artmıştır. Bu pay 1939 yılında %5,2 iken 1939 yılına gelindiğinde %9,1'e yükselmiştir.⁶⁴ Verilen sayılar incelendiğinde bu dönemde memur kesiminin bölüşümden aldığı payın yaklaşık %75 oranında arttığı iddia görülür. Fakat bu artışta en önemli pay bu dönemde memur sayısında yaşanan artıştır. 1931 öncesi sivil memur sayısı elimizde net olarak bulunmadığından, başlangıç yılı olarak 1929 yerine 1931 yılı sayılarını kullanmamız gerekmektedir. Bu şartlar altında 1931-1938 yılları arasında memur sayısındaki artışa baktığımızda yaklaşık %30'luk bir artış tespit edilir. Bu sayıya KİT'lerde gerçekleşen %10'luk bir artışı daha eklediğimizde yapılacak hesaplama ile memur kesiminin milli gelirden aldığı payın 1929-1939 yılları arasında reel olarak %35 civarında arttığını iddia etmemiz olasıdır.⁶⁵

II. Dünya Savaşı'nın başlamasıyla birlikte enflasyon artmış ve bu durumdan en çok etkilenen grupların başında sabit gelirli bir sınıf olan memurlar olmuştur. Memurların içinde bulunduğu bu duruma kayıtsız kalınmamış ve 1941'den itibaren ortaya konan çeşitli önlemlerle birlikte memurlar yaşanan olumsuz mali gelişmelerden korunmaya çalışmıştır. Ortaya konulan çözümler ilk başta o dönemde kıtlığı yaşanan bedeli karşılığı ekmek ve şeker dağıtımı şeklinde gerçekleşmiştir. Bu uygulamanın yetersiz olduğu görülünce aylıklara belli oranda zam yapma yoluna gidilmiştir. Yapılan bu düzenlemelerin yanı sıra düzensiz olarak ve maliyet bedelleri üzerinden un, zeytinyağı, makarna, pamuklu kumaş gibi tüketim maddeleri verilmiştir. Siyasi iktidar, büyük sıkıntılar içine düştüğü savaş yıllarında önceki dönemde uygulanan politikaya sadık kalarak memurlara destek olmaya devam etmiştir. Savaş yıllarında memura tanına bu ayrıcalıklar halk ile memurlar arasında var olan uçurumu iyice arttırmıştır. Devlet memurlar lehine getirdiği tedbirlerle halk ile memuru iki ayrı sınıf haline getirmiştir.⁶⁶

Alınan tüm tedbirlere rağmen savaş yıllarında toplumun tüm kesimleri gibi memurların da reel gelirlerinde büyük düşüş yaşanmıştır. Reel gelirlerde yaşanan bu düşüşün başlıca sebebi enflasyon oranında yaşanan artıştır. Bu dönemin başlangıcı olarak 1938 yılını TEFE verilerini 100 olarak alırsak, 1945 yılına gelindiğinde bu rakam 444

⁶⁴ Korkut Boratav, **Türkiye İktisat Tarihi 1908-2009**, 16. b., İmge Kitabevi, Ankara, 2012, s. 78.

⁶⁵ Arslan, a.g.e., s.264.

⁶⁶ Öznur Us, "Memurluk Prestiji", **Amme İdaresi Dergisi**, C.6., S.3, 1973, s.53.

olmuştur. Yaşanan bu enflasyon artışı neticesinde bu dönemde 1. Derece memurun maaşı yaklaşık %71'lik bir aşınma yaşamıştır. En alt derece olan 14. Derece memurun kaybı ise üst dereceye nazaran daha az gerçekleşmiş ve reel gelirinde yaklaşık %57'lik bir azalma meydana gelmiştir. Bu dönemde memurların reel maaşlarında yaşanan gerileme milli gelirde yaşanan gerileme oranlarından çok daha fazla olmuştur.⁶⁷

Savaş yılları bir kenara bırakılırsa eğer genel itibarı ile tek parti döneminde bürokratların maaşları toplumun diğer kesimlerine kıyasla oldukça yüksektir. Bu dönemde üst düzey bürokratlarının aldığı maaşlar milletvekillerinden bile daha fazla olması bunun en çarpıcı göstergesidir. Bu dönemde görev yapan müsteşar, genel müdür gibi birinci derece memurlar milletvekillerinden daha fazla maaş alırken, milletvekilleri maaşları ancak ikinci derece memurlar ile eşdeğer olmuştur. Memurlara maaş noktasında ayrıcalığın yanı sıra diğer toplumsal kesimlerin sahip olmadığı pek çok konuda avantajlar oluşturulmuştur. Bunlara örnek olarak o dönemde memurların konut ihtiyacının karşılamaya yönelik gerçekleştirilen memur evleri gibi projeler gösterilebilir.⁶⁸

2.3.3. Bürokratların Toplumsal Statüsü

Osmanlı Devleti'nden cumhuriyete intikal eden toplumsal miraslardan biri bürokrat-halk kopukluğudur. Kökleri kapıkulu uygulamasına giden bu durum Osmanlı'nın son döneminde büyük ölçüde derinleşmiştir. Cumhuriyetin kuruluşu ile birlikte bu durum devam etmiş ve bürokratlar kendilerini devletle özdeşleştirerek toplumun üstünde konumlandırmışlardır. Buna bu dönemde bürokratlara verilen inkılapların uygulayıcısı ve topluma yaygınlaştırıcı rolü de büyük katkı sağlamıştır. Bürokratların bu prestijli konumu tek parti iktidarının sonlarına doğru azalmaya başlamış ve çok partili hayata geçiş ile birlikte büyük ölçüde kaybolmuştur.⁶⁹

Tek partili dönemde kamu personeline yönelik yapılan hukuki düzenlemeler neticesinde bu grup toplumun diğer kesimlerine kıyasla hem ekonomik anlamda hem de iş güvenliği anlamında oldukça iyi konuma gelmiştir. Bu durum sonucunda bürokratik dönemin en cazip mesleği olmuş ve dönemin eğitilmiş kitlesi meslek olarak öncelikle bürokratlığı tercih etmiştir. Eğitilmiş kitlenin meslek olarak bürokratlığı tercih etmesinin bir diğer nedeni de bu dönemde ülkede özel sektör yeterli büyüklükte olmadığı için büyük

⁶⁷ Arslan, a.g.e., s.265.

⁶⁸ Önder, **Türk Bürokrasisi ve Bürokratik Elitizm**, s. 224.

⁶⁹ Cahit Tutum, **Türkiye'de Memur Güvenliği**, TODAİE Yayınları, Ankara, 1972, s.79

ölçekli sanayi kuruluşlarının bulunmamasıdır. Bürokrasinin prestijini yükselten bir diğer unsur da dönemin siyasal elitleriyle olan yakın ilişkileri ve halkın gözünde devletle özdeşleşmiş olmalarıdır.⁷⁰

Bürokratlığın prestiji sadece halk nazarında değil dönemin yöneticileri nazarında da oldukça yüksektir. Bunun en önemli göstergelerinden birisi olarak TBMM'nin ilk yasama yılında(1920-1923) milletvekillerinin içinden vali, savcı, müftü, hâkim ve diplomat olmak için istifa edenlerin olması gösterilebilir.⁷¹ Bu tercihin sebepleri arasında bahsi geçen üst düzey kamu görevlilerinin gelirlerinin vekil gelirlerinden yüksek olması gösterilebilir. Fakat bu tercihte etki eden en önemli faktörün mali olduğunu savunmak yanlış olacaktır. Bunun yanı sıra bu dönemde bürokratlara verilen önemin bir göstergesi olması hasebiyle milletvekillerinden daha fazla iş maaş almaları dikkat çekicidir.

Tek parti döneminde memurların ayrıcalıklı konumu dönemin iktidar partisinin programına da yansımıştır. 1931 yılında kabul edilen Cumhuriyet Halk Fırkası programının yedinci kısmının dördüncü maddesinde siyasi iktidarın bürokratlara verdiği önem ifade edilmektedir. Bu maddede “ Milletin yüksek menfaatini daima göz önünde tutarak bütün dikkat ve himmetleriyle vazifelerine hayatlarını hasreden memurlar, her türlü huzur ve refaha layıktırlar” denilmiştir.⁷² Dönemin idarecilerinin bürokratlara verdiği bu önem onlara halkın üstünde bir konum sağlamakta ve Osmanlı Devleti'nden miras olan bürokrat-halk kopukluğunun artarak devam etmesine yol açmaktadır.

2.4. TEK PARTİ DÖNEMİNDE BÜROKRASİNİN ETKİ ALANLARI

2.4.1. Bürokrasi-Siyaset İlişkisi

Tek parti döneminin bürokratları, asli vazifeleri olan idari sahada faaliyet gösterdikleri kadar siyasal alanda varlık göstermişlerdir. Bürokratların bu eğiliminin kökleri Tanzimat dönemine kadar gitmektedir. Tanzimat döneminde padişahı iktidarı devralarak yönetimde etkin konuma gelen bürokratlar, gerekli hukuki ve idari düzenlemeleri yaparak siyasal alana da hâkim olmuşlardır. Osmanlıdan böyle bir yönetsel gelenek alan yeni rejim, iktidarının ilk yıllarında bürokrasiyi siyasal alandan uzaklaştırmak

⁷⁰ Şaylan, “Cumhuriyet Bürokrasisi”, s.300.

⁷¹ Frederic W. Frey, **The Turkish Political Elite**, The M.I.T.Press, Massaschusetts, 1965, s.163.

⁷² Mete Tunçay, **Türkiye Cumhuriyeti'nde Tek-Parti Yönetiminin Kurulması 1923-1931**, 6. b., Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul,2012, s.482.

için ona sadece verilen emirleri uygulama vazifesi vererek Weberyen bir bürokrasi modeli öngörmüştür. Fakat daha sonraları tek parti rejimi toplumu dönüştürmek için inkılâplar yapmaya başlayınca, bürokrasiye de bu inkılâpların topluma benimsetilmesi rolü verilmiştir. Bunun doğal sonucu olarak bürokrasi siyasal bir kimlik kazanmış ve idari görevlerinin yanı sıra siyasal alanda da faaliyet göstermeye başlamıştır. Bürokrasinin bu alandaki faaliyetleri 1930’lu yıllarda hız kazanmış ve parti devlet bütünleşmesi ile beraber bürokrasinin siyasal alandaki hâkimiyeti doruk noktasına ulaşmıştır. O dönemin bürokratlarının siyasete olan ilgisinin sebebi toplumsal iradenin nabzının tutmak değil iktidarın kaynağının burada olduğunun farkında olmalarıdır.⁷³

Cumhuriyetin kuruluşundan çok partili hayat geçişe kadar Türk siyasal hayatına hâkim olan parti Cumhuriyet Halk Partisi’dir. Bu dönemde siyasal arenadaki tekçi yapının varlığı her ne kadar toplum içindeki farklılaşmaları gizlese de bu farklılaşma bir şekilde kendini gösterecektir. Bu dönemde de bu farklılaşmanın ortaya çıktığı yerlerden birisi Cumhuriyet Halk Partisi’nin kendisi olmuştur. Siyasal sistemlerin belli bir etkinlikte fonksiyonunu sürdürebilmesi için var olduğu toplumsal sistemdeki güçler ağırlıkları oranında temsil edilmelidirler. Tek partili rejim yıllarında toplumdaki en etkin güç de bürokrasi olduğu için, CHP içinde de en geniş ölçüde bürokrasiye yer verilmesi gerekmektedir.⁷⁴ Bu dönemle ilgili yapılan bir araştırma bu varsayımı doğrulamaktadır.

Tablo 1: 1920-1935 Yılları Arasında Görev Yapan Milletvekillerinin Mesleki Kökenleri(%)

	Mesleki Köken	1. Dönem (1920-1923)	2. Dönem (1923-1927)	3. Dönem (1927-1931)	4. Dönem (1931-1935)
Kamu Görevlisi	Bürokrasi	23	23	23	7
	Ordu	15	19	23	8
	Eğitim	5	9	11	8
	TOPLAM	43	52	57	23
Serbest Meslek(Uzmanlar)	Hukuk	13	16	9	17
	Tıp	4	6	7	5
	Diş Hek., Eczacı, Veteriner	1	-	2	2
	Mühendis	-	2	2	4
	TOPLAM	17	24	20	28
İktisadi Faaliyet	Ticaret	12	6	9	20
	Tarım	6	5	7	21
	Bankacılık	1	1	2	-
	TOPLAM	19	12	18	41
Diğer	Din Adamı	17	7	2	-
	Gazeteci	2	5	5	7

⁷³ Önder, a.g.e., s.226.

⁷⁴ Şaylan, *Türkiye’de Kapitalizm, Bürokrasi ve Siyasal İdeoloji*, s. 76.

	Diğer	2	-	-	1
	Bilinmeyen	15	18	-	2
	TOPLAM	36	30	7	10

Kaynak: Frederic W. Frey, **The Turkish Political Elite**, The MIT Press, Massachusetts, 1965, s.210.; orijinal tabloda yapılan bazı toplama hataları düzeltilmiştir.

Tablo 2: 1935-1950 Yılları Arasında Görev Yapan Milletvekillerinin Mesleki Kökenleri(%)

	Mesleki Köken	5. Dönem (1935-1939)	6. Dönem (1939-1943)	7. Dönem (1943-1946)	8. Dönem (1946-1950)
Kamu Görevlisi	Bürokrasi	15	12	14	12
	Ordu	18	12	9	3
	Eğitim	15	14	15	7
	TOPLAM	48	38	38	22
Serbest Meslek(Uzmanlar)	Hukuk	9	13	24	21
	Tıp	14	13	12	10
	Diş Hek., Eczacı, Veteriner	5	3	2	4
	Mühendis	1	2	4	3
	TOPLAM	28	31	42	38
İktisadi Faaliyet	Ticaret	10	15	5	22
	Tarım	8	7	8	12
	Bankacılık	3	3	3	2
	TOPLAM	21	25	16	36
Diğer	Din Adamı	-	-	-	-
	Gazeteci	1	6	3	3
	Diğer	1	1	1	1
	Bilinmeyen	1	-	-	-
	TOPLAM	3	7	4	4

Kaynak: Frederic W. Frey, **The Turkish Political Elite**, The MIT Press, Massachusetts, 1965, s.210.; orijinal tabloda yapılan bazı toplama hataları düzeltilmiştir.

Tablolardan görüleceği üzere tek partili rejimin hâkim olduğu yıllarda 4. dönemi hariç tutarsak eğer bürokrasinin açık bir hâkimiyeti bulunmaktadır. Meclisin neredeyse yarısının bürokrat kökenli olduğu cumhuriyetin ilk yıllarında, serbest meslek ve iktisadi faaliyetlerle meşgul olan diğer grupların temsil oranları bürokrasiye nazaran oldukça küçük düzeyde gerçekleşmiştir. Bürokrasinin temsil oranı çok partili rejime geçişle birlikte azalmaktadır. Yukarıda bahsi geçen varsayım doğrultusunda çok partili rejime geçişle birlikte bürokrasinin toplumsal gücünü diğer toplumsal gruplara kaptırdığı söylenebilir. Yine tablodan faydalanarak rejimin o dönemde geçirdiği bir başka dönüşüm de gözlenebilir. Cumhuriyetin kuruluş yıllarında dini bürokrasinin desteğini alan iktidar, laikliği devlet ideolojisi haline getirmeye başladığı yıllardan itibaren bu kurumla arasında mesafe koymuştur. Bu durum o dönemki din adamı kökenli milletvekili sayısında yaşanan yoğun değişimde de gözlenmektedir.

Bürokrasinin tek parti döneminde siyasal alandaki hâkimiyetinin doruk noktasına ulaştığı dönem CHP'nin 1935 yılında toplanan Dördüncü Büyük Kurultay'ından sonra gerçekleşen parti-devlet bütünleşmesi ile gerçekleşmiştir. Bu kurultayda benimsenen tüzükle birlikte bu bütünleşmenin sinyalleri verilmiş ve merkezde parti genel sekreteri ile bakanların, illerde ise parti il başkanları ile valilerin parti örgütü ile devlet arasındaki ilişkiyi kuracağı belirtilmiştir. Bu kurultayın ertesi yılında yapılan bir düzenlemeyle birlikte ise parti-devlet bütünleşmesi artık son şeklini almıştır. Bu düzenlemeyle birlikte İçişleri Bakanları aynı zamanda parti genel sekreteri, illerde valiler aynı zamanda parti il başkanı ve son olarak da genel müfettişler görev bölgeleri içinde bütün devlet işlerinin yanı sıra partinin faaliyet ve örgütünü de denetleme göreviyle donatılıyorlardır. Bu genelge yayınlanması ile birlikte hali hazırdaki parti il başkanlarının görevlerine son verilmiştir. Bu arada yürürlükte olan Memurin Kanunu'nun dokuzuncu maddesi memurların siyasi partilere üyeliğini kesin bir biçimde yasaklamasına rağmen, parti devlet bütünleşmesi sürecinde bu maddenin değişimine gerek dahi görülmemiştir.⁷⁵ Fiili anlamda tamamlanan parti devlet bütünleşmesi ile ilgili yapılan son düzenleme de Cumhuriyet Halk Partisi'nin parti ilkeleri olan 6 okun Anayasaya girerek devletin temel ilkeleri haline gelmesidir.⁷⁶

Parti devlet bütünleşmesinin yaşanmasıyla birlikte bürokrasi siyasal alana tam olarak hâkim olmuştur. Bu dönemde görev yapan kamu idarecileri, idari görevlerinin yanı sıra siyasi işlerle de uğraşmaya başlamışlar ve ülkede yönetim-siyaset ayrımı tamamen ortadan kalkmıştır. Yönetim siyaset ayrımının ortadan kalkması sonucunda bürokrasi ile siyaset kurumunun fonksiyonel ayrımı da ortadan kalkmıştır. Siyasi makamlara aday olacak adaylar, parti örgütünün ve yöneticilerinin onayını almak zorunda oldukları için, mülki idarecilerin siyasal alandaki güçleri daha da artmıştır.⁷⁷ Bu durum CHP'nin 1939 yılında gerçekleştirilen 5. Kurultayı'na kadar devam etmiştir. Bu kurultayla birlikte valiler, illerdeki CHP il başkanlığı konumlarını kaybetmişlerdir.⁷⁸

⁷⁵ Demirel, a.g.e., s.212.

⁷⁶ Cemil Koçak, "Siyasal Tarih(1923-1950)", **Türkiye Tarihi 4: Çağdaş Türkiye Tarihi 1908-1980**, ed. Sina Akşin, c.4., Cem Yayınevi, İstanbul, 2002, s.157.

⁷⁷ Eryılmaz, **Bürokrasi ve Siyaset**, s. 139.

⁷⁸ Kemal Karpaz, **Türk Siyasi Tarihi: Siyasal Sistemin Evrimi**, 4. B., çev. Ceren Elitez, Timaş Yayınları, İstanbul, 2013, s.66.

2.4.2. Bürokrasi-Toplum İlişkisi

Tek parti yönetimi döneminde iktidarı elinde tutan seçkinler ekonomik, siyasal ve toplumsal alanların hiçbirini kendi akışına bırakmamış ve bu alanların tamamına müdahale etmişlerdir. Bu dönemin seçkinlerinin toplum ile ilgili temel varsayımları, toplum geri kalmış ve kendisi için neyin iyi olacağına karar verecek durumda olmadığıdır. Toplumun içinde bulunduğu bu durum dolayısıyla bu karar dönemin siyasal ve idari elitleri tarafından verilecektir. Bu sebeple dönemin elitleri, toplumun ekonomik ve kültürel yönden çağdaşlaştırılarak “muasır medeniyetler seviyesine” çıkarılmasını kendilerine vazife edinmişlerdir. Toplumun değiştirilmesi için girişilen bu çalışmalarda da genellikle toplumun rızası aranmamıştır.⁷⁹

Dönemin iktidarının planladığı reformları halka ulaştıracak ve benimsetecek en önemli grup bürokratlar olmuştur. Bu dönemde bürokrasinin önceliği modernleşme çalışmalarında öncü rol oynamak olduğu için kamu yönetiminde etkinlik ve verimlilik gibi hususlar ikinci plana itilmiştir. Dönemin bürokratları arasında inkılâpların halka aktarılması ve korunmasında en aktif rol oynayan grup İçişleri bürokrasisi olmuştur. Reform çalışmalarının taslakları her ne kadar Ankara’da belirleniyorsa da uygulama il ve ilçelerdeki mülki idare amirlerinin kontrolünde gerçekleştiriliyordu. Mülki idare amirlerine bu bağlamda büyük ölçüde yetki devri gerçekleştirilmiştir.⁸⁰

Yeni rejimin toplumu dönüştürmesinde aktif rol alan diğer kamu personeli grubu da öğretmenler olmuştur. Öğretmenlerin bu dönemdeki en önemli rolü, yeni rejimin ilke ve inkılâplarının genç nesillere aktarmak ve rejime sadık genç bir nesil oluşturmaktır. Dönemin idarecileri öğretmenlerin öneminin idrakinde oldukları için öğretmen yetiştirilmesine önem vermişler ve Ankara’da Gazi Eğitim Enstitüsü ve Yüksek Teknik Öğretmen Okulunu açmışlardır.⁸¹ Siyasal iktidarların toplumları dönüştürmede kullandıkları en etkili araçlardan biri olan eğitim, cumhuriyet modernleşmesinde büyük rol oynamıştır. Tek parti iktidarı eğitim alanındaki çalışmalarını sadece okullarla sınırlı tutmamıştır. Yeni neslin istenildiği gibi yetiştirilmesi okullarla mümkün olsa da toplumun dönüşümü için daha fazlası gerekmektedir.

⁷⁹ Hamit Emrah Beriş, **Tek Parti Döneminde Devletçilik**, Liberte Yayınları, Ankara, 2009, s.32.

⁸⁰ Eryılmaz, **Bürokrasi ve Siyaset**, ss. 138-139.

⁸¹ Şükrü Karatepe, **Tek Parti Dönemi**, 4. b., İz Yayıncılık, İstanbul, 2011, s.84.

Bu yıllarda toplumsal dönüşümün bütünsel anlamda sağlanabilmesi için kurulan en önemli kurumlardan birisi Halkevleri olmuştur. Günümüzde sivil toplum kuruluşu olarak faaliyet gösteren Halkevlerinin kurulduğu dönemdeki statüsü bundan biraz daha farklıdır. Halkevleri 1931 yılında kapatılan Türk Ocakları'nın yerine kurulmuş ve Türk Ocakları'nın malvarlığı bu kuruma devredilmiştir.⁸² Halkevlerinin Türk Ocakları'nın yerine kurulmasının başlıca sebebi, CHP'nin Türk Ocaklarının benimsediği tarihi ve dini köklere vurgu yapılan millet kavramının kendi laik ulus anlayışına ters olduğu kanaatine varmış olmasıdır. Bu nedenle Ocaklar yerine Halkevleri kurulmuş ve kurum cumhuriyet ideolojisinin toplumun her kesimine benimsetilmesi konusunda aktif rol almıştır.⁸³

Halkevleri kuruluşunun akabinde ülke çapında yayılarak sayıları hızla artmaya başlamıştır. Kuruluşlarının üzerinden yedi yıl geçmeden sayılar 209'u bulmuştur. İl ve ilçe merkezlerine yayılan bu kurumlarda dil, edebiyat, tarih, spor ve müzecilik gibi alanlarda çalışmalar yapıyordu. Halkevleri, Cumhuriyet yönetiminin dünya görüşünü topluma benimsetilmesi ve toplumun kültür yapısının değiştirilmesi sürecinde misyoner bir rol oynamışlardır.⁸⁴

Tek parti iktidarı zamanında toplumun modernleştirilmesinde aktif rol alan bir diğer kurum da Köy Enstitüleri olmuştur. 1940 yılında köylere öğretmen yetiştirmek için kurulan bu kurum tek parti döneminin en kapsamlı kültür projelerinden birisi olmuştur. Bu kurumun kuruluşunda dönemin Milli Eğitim Bakanı Hasan Ali Yücel ve Köy Enstitüleri yöneticisi ve eğitimcisi İsmail Hakkı Tonguç'un büyük payı bulunmaktadır. Bu kurumla hedeflenen hem köylerdeki eğitim sorununun çözümü hem de nüfusun büyük çoğunluğunu oluşturan köylü kesiminin rejimin değerlerini benimsemesi ve modernleşme sürecinde saf tutmasının sağlanmasıydı.⁸⁵

2.4.3. Bürokrasi-Ekonomi İlişkisi

Cumhuriyetin kuruluşundan 1929 yılında gerçekleşen ekonomik buhrana kadar, Türkiye'nin iktisat politikalarında hâkim yaklaşım devlet desteğiyle yerli ve milli bir burjuvazi yetiştirilmesi olmuştur. Bunun başlıca sebebi savaş yıllarında ülkenin

⁸² Cemil Koçak, **İktidar ve Demokratlar Türkiye'de İki Partili Siyasi Sistemin Kuruluş Yılları(1945-1950)**, c.2., İletişim Yayınları, İstanbul, 2012, ss. 99-100.

⁸³ Karpat, **Türk Siyasi Tarihi: Siyasal Sistemin Evrimi**, s.57

⁸⁴ Murat Katoğlu, "Cumhuriyet Türkiye'sinde Eğitim, Kültür, Sanat", **Türkiye Tarihi 4: Çağdaş Türkiye Tarihi 1908-1980**, ed. Sina Akşin, c.4., Cem Yayınevi, İstanbul, 2002, s.435.

⁸⁵ Katoğlu, a.g.m., s.429.

ekonomisine hâkim olan gayrimüslim azınlıkların milli mücadeleye destek vermek bir yana çoğu kez işgalcilerden yana tavır sergilemeleridir.⁸⁶ Milli burjuvazi yetiştirme de kullanılan en yaygın yöntem ise devlet tekellerinin özel şahıs ve şirketlere devredilmesi olmuştur. Cumhuriyetin ilk yıllarında özel kesimde yeterli sermayenin bulunmaması ve Lozan Antlaşması'nın devlet tekelleri dışında koymuş olduğu kısıtlamalar sebebiyle birçok mal ve hizmetin üretimi başlangıçta devlet tarafından gerçekleştirilmiştir. Bu yolla oluşan kuruluşlar daha sonra özel kesime devredilmiştir. Bu devir işlemleri genellikle belli bir bedel karşılığı ya da açık arttırma gibi yollarla değil dönemin idarecilerinin uygun gördüğü imtiyazlı şirketlere büyük kolaylıklar sağlanarak gerçekleştirilmiştir.⁸⁷

Bu dönemde milli bir burjuvazi yetiştirilmesi için yapılan en önemli uygulamalardan biri de 1924 yılında İş Bankası'nın kurulmasıdır. Hintli Müslümanlardan gelen parayla kurulan İş Bankası doğrudan kamuya aitmiş gibi görünmese de kurulunun ilk yıllarında adeta kamu kuruluşu gibi hareket etmiştir. Bankanın kuruluş amacı ticaret sahasında faaliyet gösterecek iş adamlarına kredi vermektir. Bu dönemde özel sektörü destek için kurulan bir diğer banka da 1925 yılında sanayi ve madencilik sahalarında faaliyet gösterecek şirketleri desteklemek için kurulan Sanayii ve Maadin Bankası olmuştur.⁸⁸

Milli bir iş adamı kitlesi yaratılmak için yapılan bu çalışmalar sonucunda pek çok kurum özel sektöre devredilmiş ve çeşitli sahalarda faaliyet gösteren çok sayıda şirkete kredi olanakları sağlanmıştır. Fakat bunların yanında bu çalışmaların “beklenmeyen” bir sonucu da olmuştur. Dönemin önde gelen bürokrat ve politikacıları devlet desteğini alan bu “imtiyazlı” şirketlere hissedar olmuşlardır. Bunun başlıca sebebi ise bu şirketlerin devletin sunduğu ayrıcalık ya da kolaylıkları elde etmek için bürokrat ve politikacıları ortak olarak almak istemeleridir. Ancak bürokrat ve siyasetçilerin iş dünyasıyla bu kadar yakın ilişki içinde olması zamanla yolsuzlukların ve usulsüzlüklerin artmasına neden olmuştur.⁸⁹

1929 yılında gerçekleşen ekonomik buhran tüm dünya gibi Türkiye'yi de etkilemiştir. Bu tarihten itibaren ülkedeki iktisadi politikalarda devletçilik anlayışı hâkim olmaya başlamıştır. İktisadi politikalarda böyle bir dönüşüm yaşanmasında ekonomik

⁸⁶ Beriş, a.g.e., s.158.

⁸⁷ Boratav, **a.g.e.**, s.40.

⁸⁸ Beriş, a.g.e., s. 160.

⁸⁹ a.e., s.160.

buhranın yanı sıra devlet destekli milli iş adamı sınıfı yaratma projesinden istenen sonuçların alınamaması ve 1930'da kurulan Serbest Fırka'nın halk yığınları arasında büyük başarı kazanması gibi içsel faktörler de etkili olmuştur.⁹⁰ Bütün bu faktörlerin bir araya gelmesiyle uygulanmaya başlayan devletçi politikaların politikalar; devletin dış ticaretin düzenlenmesi ve fiyatların kontrolü şeklinde gerçekleşen piyasaya müdahalesi, kamu iktisadi teşebbüslerinin kurulması ve Lozan'da yabancı şirketlere verilen sürenin dolmasıyla gerçekleştirilen millileştirmelerdir şeklindedir.⁹¹ Bu uygulamaların son ikisi ekonomik alanda faaliyet gösteren kamu kurumu sayısında büyük bir artış yaşanmasına neden olmuştur.

Kurulan KİT'ler ve yapılan millileştirmeler sonucu ortaya çıkan kamu kurumları çok sayıda kişinin istihdam edildiği yerler olmuşlardır. Bu durum bu dönemdeki kamu personeli sayısında büyük artış yaşanmasına neden olmuştur. Bunun yanı sıra kurulan bütün kurumların idaresi bürokratlara verildiği için bürokrasinin ekonomik hayata olan müdahalesinde değişim gerçekleşmiştir. Ekonomik alanda artan devlet hâkimiyeti ile birlikte daha önceleri ekonomik hayata şirket ortağı olarak dâhil olan bürokratlar artık ekonomiye tam anlamıyla hâkim olmuşlardır.

1939 yılında başlayan II. Dünya Savaşı tüm dünya ile birlikte savaşa katılmamasına rağmen Türkiye'yi de büyük ölçüde etkilemiştir. Savaş öncesi devletçi politikalarla başlayan planlama çalışmaları ve sanayi yatırımları artan savunma harcamaları yüzünden askıya alınmıştır. Savaş yıllarında ekonomiyi etkileyen bir diğer faktör de yetişkin erkek nüfusun büyük bir kısmının askere alınması sonucunda üretimin büyük oranda düşmesi olmuştur.⁹²

Savaş atmosferi içinde devlet her alanda hâkimiyeti sağlayabilmek için 1940 yılında Milli Koruma Kanunu'nu çıkarmıştır. Kanun ücretli iş yükümlülüğü, çalışma süresinin uzatılması, ücret sınırlaması, özel işletmelere geçici olarak el koyma, temel malların vesikayla dağıtılması gibi geniş yetkiler vermiştir.⁹³ Görüldüğü üzere kanun maddeleri devlete ekonomik alanın tanziminde çok büyük yetkiler vermiştir. Devlet kanunla birlikte sıkı fiyat kontrolü politikasına gitmiş fakat buna karşın kanunda yer alan

⁹⁰ Boratav, a.g.e. ss. 62-63.

⁹¹ Taner Timur, **Türk Devrimi ve Sonrası**, İmge Kitabevi, Ankara, ss. 125-131.

⁹² Boratav, a.g.e., s. 81.

⁹³ a.e., s.83-84.

özel işletmelere el koyma çok sınırlı alanda gerçekleşmiştir. 1940'ta başlayan fiyat kontrolleri ancak iki yıl sürebilmiş ve daha sonra terk edilmiştir. Timur bu iki yıllık sürenin sonucunu “bir kısım ağa ve tüccar takımı ile bir kısım yüksek memurun milyoner olması”na⁹⁴ neden olduğunu belirtmektedir. Bu dönemde siyasi kadrolara ve yüksek bürokrasiye geniş yetkiler verilmesinin ve bu kadroların bir takım özel kesimle ortak iş yapmaları sonucunda “savaş zengini” olarak anılmalarına sebep olmuştur. Ayrıca bu dönemde gelir dağılımında yaşanan değişimler savaştan sonraki dönemde yaşanan ekonomik, siyasal ve sosyal gelişmeleri büyük ölçüde etkilemiştir.⁹⁵

Tek parti döneminde bürokrasinin ekonomik alana müdahalesi farklı şekillerde olmakla birlikte sürekli olarak gerçekleşmiştir. Şirket ortaklığı, KİT yöneticiliği ve en son da içlerinden bazılarının “savaş zengini” olmasını sağlayan bu dönemde, bürokrasinin ekonomik hayata bir diğer katılma şekli de bürokratlığı bırakarak şirket kurmak şeklinde gerçekleşmiştir. Bu konuda yapılan bir araştırma neticesinde varılan sonuçlara göre 1931-1940 yılları arasında kendi adlarına özel işletme açan girişimcileri %74.19'unun daha önce devlet memuru olduğu tespit edilmiştir.⁹⁶ Dönemin siyasetçilerinin büyük çoğunluğunun bürokrat kökenli olduğu daha önce belirtilmiştir. Görüldüğü üzere dönemin müteşebbislerinin de büyük çoğunluğu bürokrat kökenlidir. Bürokrasinin toplumsal statüsü, ekonomik alandaki etkin rolü ve siyasal alandaki yüksek temsil oranı göz önüne alındığında, tek partili yılların bürokrasinin “altın dönemi” olduğu iddiasının ne kadar yerinde olduğu görülmektedir.

⁹⁴ Timur, a.g.e., s.184.

⁹⁵ Boratav, a.g.e.,s.82.

⁹⁶ Erdoğan Soral'dan akt. Beriş, a.g.e, s.161.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

DEMOKRAT PARTİ DÖNEMİNDE BÜROKRASİ

3.1. ÇOK PARTİLİ HAYATA GEÇİŞ

1943 yılında yayınlanmış olan ve partinin son 20 yılının değerlendirildiği “20 yıl İçinde CHP” başlıklı broşürde “partiler olmaksızın ve bunlar arasında mücadeleye lüzum kalmaksızın demokrasinin temel fikri olan ‘hürriyet’in korunabileceğini, partimiz, yarattığı rejimle göstermiştir” denmiştir. Bu bildirinin üzerinden iki yıl geçmeden bu fıkirden vazgeçilerek çok partili rejime geçiş kararı alınmasının açıklamak için çok sayıda tez ortaya atılmıştır. Bunlardan biri o dönemki Sovyet tehdidini temel alan uluslar arası arenadaki gelişmelere bağlayan tezdır. Bu görüşe göre, bu süreç II. Dünya Savaşı’nın bitiminin hemen ardından Sovyetler Birliği’nin 1925’te imzalanan Türk-Sovyet Saldırmazlık Paktı’nı uzatmayacağını Türkiye’ye bildirmesiyle başlamıştır. Sovyetler ayrıca, Türk-Sovyet sınırında Sovyetler lehine düzenleme yapılması ve boğazlar konusunun tekrar ele alınması gibi taleplerde de bulunmuştur. Ortaya çıkan bu dış tehdit neticesinde Türkiye güvenliği açısından yeni dünya düzeninin bir parçası olmasının gerekliliğinin farkına varmıştır. Bunun üzerine San Fransisco’da toplanan Birleşmiş Milletler’in kuruluş toplantısına katılmış ve kurucu üyesi olmuştur.¹ Türkiye böylece savaş sonrasında demokratik rejimlerle idare edilen batı bloğu ile eklemlenmek istediğini belli etmiştir. Türkiye’nin tercihini batı bloğundan yapmış olması şüphesiz çok partili rejime geçiş sürecinde etkili olmuştur. Fakat bunun bu süreçteki tek faktör olarak görmek resmin bütününe kaçırmak olacaktır.

Çok partili hayata geçişi açıklamak için ileri sürülen bir diğer tez de demokratikleşmenin tek parti rejiminin kendisini ülke şartlarının gerekli kıldığı bir durum olarak gördüğü varsayımına dayanmaktadır. Bu görüşe göre CHP’nin hâkim olduğu tek parti iktidarı demokrasiyi ilke olarak reddetmemiş ve demokrasiyi uzak da olsa nihai bir hedef olarak görmüştür. Bu sebeple Türkiye’deki tek partili yıllar bir çeşit “vesayetçi demokrasi” olarak görülmüştür. Bu görüş de çok partili hayata geçişi açıklamaya tek başına yetmemektedir. Bu iddia karşısında söylenebilecek en olumlu şey, tek parti

¹ Demirel, *Tek Partinin İktidarı Türkiye’de Seçimler ve Siyaset(1923-1946)*, s.307.

ideolojisinin hiç değilse demokratikleşmeyi imkânsız kılmadığıdır.² Yukarıda zikredilen broşür dahi bu görüşü tek başına izah için yeterli olmadığının ispatı niteliğindedir.

Türkiye'nin siyaset değişikliğine gitmesini açıklamak için kullanılan bir diğer tez de toplumsal gelişmelerin bunu zorunlu kıldığıdır. Bu görüşün temel savı, tek parti döneminin müttefikleri olan asker-bürokrat seçkinleriyle, toprak sahipleri ve burjuvazi arasındaki siyasal ittifakta statükonun korunmasını imkânsız hale gelmiş olmasıdır. Bunun sebepleri olarak da özel sektörün önemli ölçüde gelişip gerekli sermaye birikimini elde ettiği ve artık devletin önceden kestirilemeyen, keyfi müdahalelerine maruz kalmak istemediği gösterilmektedir.³ Ayrıca, özellikle savaş yıllarında uygulamaya konan Milli Koruma Kanunu ve Varlık Vergisi gibi düzenlemelerin Türk burjuvazisinin genelinde huzursuzluk yarattığı belirtilmektedir. Sonuç olarak, burjuvazinin bu tarz düzenlemelerle birlikte bürokratların ve ordunun hâkim olduğu rejimin kendi çıkarlarının güvenli bir destekçisi olmadığını anlayarak, kendisinin ne kadar savunmasız olduğunu fark etmesi sonucunda, artık ayrıcalıklı, ama esasında bağımlı ve siyasal açıdan güçsüz bir sınıf olmak istememesi çok partili hayata geçişte etkili olmuştur.⁴ Dönemin burjuvazisinin çok partili hayata geçiş sürecinden sonra bile devlete bağımlılığını sürdürmüş olduğu için bu tezin de tek başına geçiş sürecini açıklaması mümkün değildir.⁵

Görüldüğü üzere iddia edilen bu tezlerin tek başına çok partili hayata geçişini açıklaması oldukça güçtür. Bu süreçte belki sayılan tüm faktörlerin, hatta sayılmamış olan halkın yılgınlığının dahi çok partili hayata geçişte etkisi olmuştur. Türkiye'de iç siyaset sahnesinde bu süreç ilk olarak 1945 yılı bütçe tartışmaları sırasında yaşanan muhalefet ile ortaya çıkmaya başlamıştır. Daha sonra da Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu meclise gelince başta Celal Bayar ve Adnan Menderes olmak üzere bir kısım milletvekili bu yasaya sert eleştiriler getirmişlerdir. Yine bu günlerde Celal Bayar, Adnan Menderes, Refik Koraltan ve Fuat Köprülü daha sonra "Dörtlü Takrir" olarak anılacak önergeyi CHP grubuna vermişlerdir. Grupta yaşanan tartışmalardan sonra önerge reddedilmiş fakat grubun muhalefeti bitmemiştir. Önergeyi veren gruptan Adnan Menderes ve Fuad Köprülü bu dönemde ile ilgili basında muhalif yazılar yazmaya devam edince partiden ihraç

² Ergun Özbudun, **Otoriter Rejimler, Seçimsel Demokrasiler ve Türkiye**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2011, s.121.

³ Feroz Ahmed, **Demorkasi Sürecinde Türkiye(1945-1980)**, 2. b.,çev.Ahmet Fethi, Hil Yayın, İstanbul, 1996, ss.125-126.

⁴ Zürcher, a.g.e., s. 305.

⁵ Özbudun, a.g.e., s.126.

edildiler. İki milletvekilini savunan bir yazı yazması sebebiyle refik Koraltan'ın da ihracı gerçekleşti ve bu üç vekilin partiden atılmasının sonucunda Celal Bayar partiden ve meclisten istifasını vermiştir. İstifalarının üstünden bir yıl geçmeden bu dört milletvekili 7 Ocak 1946 yılında Demokrat Parti'yi kurmuşlardır.⁶

Yaşanan tüm bu gelişmeler bir yana Türkiye'deki çok partili hayat geçiş, ihtilal, darbe, iç savaş, askeri yenilgi veya yabancı işgali gibi radikal bir kesinti olmadan gerçekleşmesi bakımından döneminin tek örneği olmuştur. Bu sebeple bu durum gerek Türk gerekse yabancı bilim adamlarının ve siyaset çevrelerinin büyük ilgisini çekmiştir. Bu dönüşümün kendine has diğer bir özelliği de siyasal kurumlar ya da anayasal yapıda herhangi bir değişiklik olmadan gerçekleşmiş olmasıdır.⁷

3.2. DEMOKRAT PARTİ'NİN İKTİDARA GELİŞİ VE BÜROKRASIYE BAKIŞI

Cumhuriyet Halk Partisi 1946 seçimlerindeki uygulamalar dolayısıyla Demokrat Parti'lilerin yoğun eleştirilerine maruz kalmıştır. Meclisteki Demokrat Partili milletvekilleri 1946-1950 yılları arasında var olan seçim kanununa büyük eleştiri getirmişler ve değişiklik talebinde bulunmuşlardır. Bunun üzerine Cumhuriyet Halk Partisi ve Demokrat Parti'nin üzerinde anlaşmaya vardığı yeni seçim kanunu 1950 yılında yürürlüğe girmiştir. Bu seçim kanunu ile birlikte partilere radyoda eşit konuşma süresi, halka açık toplantılar için geniş salonlardan yararlanma ve her türlü iletişim imkânının seçim çalışmalarında kullanılabilmesi olanağı tanınmıştır. Bu şartlar altında başlayan seçim çalışmalarında Cumhuriyet Halk Partisi; tarım reformu, özel girişim olanaklarının arttırılacağı ve daha fazla demokrasi vaatlerinde bulunmuştur. Demokrat Parti'liler ise seçim meydanlarında yaptıkları konuşmalarda devletçiliğin yumuşatılması, ekonomide özel girişimin payının artırılması, işçilere grev hakkı gibi hem siyasi hem de ekonomik alanda özgürlüklerin arttırılacağını vaat etmişlerdir.⁸

İki partinin de yoğun seçim çalışmalarından sonra 14 Mayıs 1950 tarihinde milletvekilliği seçimi yapılmış ve bu seçim sonucunda Demokrat Parti oyların %53'ünü

⁶ Tevfik Çavdar, "Demokrat Parti", *Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi*, c.8., İletişim Yayınları, İstanbul, 1995, s.2064.

⁷ Özbudun, a.g.e., s.117.

⁸ Bernard Lewis, *Modern Türkiye'nin Doğuşu*, 6. b., çev. Boğaç Babür Turna, Arkadaş Yayınevi, Ankara, 2013, s.417.

olarak 408 milletvekilliği kazanmıştır. Cumhuriyet Halk Partisi ise oyların %39,9'unu almasına karşın sadece 69 milletvekilliği kazanabilmiştir.⁹ Demokrat Parti'nin seçimlerde aldığı başarı pek çok faktöre bağlanmıştır. Bu faktörler arasında Amerikan etkisi gibi dış faktörlerin yanı sıra Demokrat Parti'nin daha iyi örgütlenmesi gibi iç faktörler yer almış, hatta 1949 yılındaki kötü mahsulün bile seçim sonuçlarında etkisi olduğu ileri sürülmüştür. Bu faktörlerin tamamına yakını seçim sonuçlarında etkili olmuşsa da Demokrat Parti'nin iktidara taşıyan en önemli etken 27 yıllık tek parti iktidarında yaşanan bütün olumsuzlukların faturasının tabii olarak dönemin iktidarına kesilmesi olmuştur.¹⁰ Bu seçim ile halk, CHP'ye karşı biriken tepkisini ortaya koyabileceği ilk fırsatı değerlendirmiş ve CHP'nin muhaliflerini iktidara taşımıştır.

İktidara gelen Demokrat Parti'nin yönetim anlayışını kendinden önce iktidarda olan Cumhuriyet Halk Partisi'nden ayıran önemli özelliklerin başında sivil ve askeri bürokrasiye karşı yaklaşımı gelmektedir. Demokrat Parti yöneticileri bu kesimlere karşı olumsuz bir tutuma sahiptiler. Bu tutumun altında yatan temel sebep, hâlihazırda görevde olan bürokratları Cumhuriyet Halk Partisi'nin destekçileri olarak görmeleridir.¹¹ Bu bakış açısının sonucu olarak Demokrat Parti yöneticileri bürokratlara şüpheyile yaklaşmışlar ve aralarında güvensiz bir ilişki doğmuştur. Demokratların bu şüpheleri pek de haksız sayılmazdı. Demokrat Partililerin bu şüphelerinin nedeni bürokratların CHP'den emir almaya devam edecekleri endişesinden gerçekleşmemiştir. Bu şüphelerin temel sebebi, bürokratların farklı bir yönetim anlayışına sahip ve bürokrasi karşıtı toplumsal tabanın desteğiyle iktidar olan bu yeni partinin emrine altında çalışmaktaki isteksizliklerini seçim dönemlerindeki icraatlarıyla ortaya koymuş olmalarıdır. Bu sebeple Demokrat Partililer seçim meydanlarında bürokratların devletçi-seçkinci yaklaşımına karşı olduklarını belirtmişler ve kitleleri devlet bürokrasisine karşı harekete geçirerek bir seçim kazanmışlardır. Demokrat Parti'nin en önemli seçim sloganı olan “Yeter artık söz milletin” tek parti döneminin alternatifsizliği kadar toplumun yönetilmesinde devletçi-seçkinci bir

⁹ Kemal Karpaz, **Kısa Türkiye Tarihi 1800-2012**, haz. Güneş Ayas, Timaş Yayınları, İstanbul, 2012, s. 168.

¹⁰ Stanford J. Shaw-Ezel Kural Shaw, **Osmanlı İmparatorluğu ve Modern Türkiye**, c.2, 3. b., çev. Mehmet Harmanlı, e Yayınları, İstanbul, 2010, s.477.

¹¹ Emre Kongar, **İmparatorluktan Günümüze Türkiye'nin Toplumsal Yapısı Cilt 1-2**, 7. b., Remzi Kitabevi, İstanbul, 1993, s.163.

yaklaşımın yönetime hâkim olduğunu da ifade ediyordu.¹² Demokratlar iktidar süreleri boyunca bürokratların yönetimdeki bu hâkim rolünü kırmaya çalışmışlardır.

Demokrat Parti'nin lideri ve 1950-1960 yıllarında Cumhurbaşkanı olan Celal Bayar'ın partisinin ilk genel kurul toplantısında söyledikleri bürokrasi ile Demokrat Parti arasındaki ilişkileri göstermesi açısından açıklayıcı bir nitelik taşımaktadır.¹³

“Herkesçe bilinen bir hakikattir ki partimiz bir yıllık hayatında Halk Partisi teşkilat ve mensuplarıyla değil, daha ziyade hükümet kuvvetleriyle mücadele etmek zorunda kalmışlardır. Bir partinin diğer partilerle siyasi mücadelelere girişmek gayet tabiidir. Fakat herhangi bir partinin amme selahiyet ve kuvvetlerini elinde bulunduran idare cihazının her türlü tazyiklerine karşı koymak mevkiinde kalması ileri bir tekamül safhasındaki memleketlerde asla görülmeyen hususiyetlerdendir.”

Bayar yaptığı bu açıklama ile bürokrasinin Demokrat Parti'ye karşı olan tutumunu ortaya koyarak bürokratların kendilerine karşı muhalefetlerinin demokratik rejime verdiği zararın altını çizmiştir. Bu açıklama ayrıca Demokrat Parti'nin iktidar yıllarında bürokratlara karşı sergilediği tutumun altındaki sebepleri de ortaya koymaktadır.

Demokrat Parti yöneticileri iktidarlarının meşruiyetini halka dayandırmışlar ve halkın dışındaki egemenlik kaynaklarını reddetmişlerdir. Kendilerinin halk egemenliğine olan bu yaklaşımlarına karşın CHP'nin demokrasiye olan inancına hiçbir zaman tam olarak güvenmemişlerdir. Onların gözünde İnönü halkın özgür iradesine dayanan demokrasi için büyük bir tehlikeydi. Bundan dolayı seçimlerde dönemlerinde CHP lehine çalışmalarda bulunan bürokratları da kendilerini iktidardan indirmek için uygun bir fırsat bekleyen demokrasi düşmanları olarak görmüşlerdir. Demokrat Parti'nin tek egemenlik kaynağı olarak halkı görmesine karşın bürokratlar Osmanlı-Türk devlet kültürü içerisinde halka rağmen halk için yaklaşımıyla, yıllarca yönetimde aktif rol almışlardır. Bu sebeple Demokrat Parti, gelenekçi-liberal gruplar tarafından desteklenen bir iktidar olarak bürokrasinin yönetimdeki bu aktif rolünü savunan devletçi-seçkinci yaklaşıma karşı çıkmıştır.¹⁴ Bu dönemde bürokrasi yönetimdeki rolünü sürdürebilmek için kendine cumhuriyetin temel değerlerini koruma görevini biçmiş ve devlet içindeki etkin konumunu bu şekilde meşrulaştırmaya çalışmıştır. Sonuç olarak, Demokrat Parti kadrolarından oluşan yeni politik seçkinler ile CHP, askeri ve sivil bürokrasinin oluşturduğu eski politik

¹² İlter Turan, “Türk Bürokrasisinde Süreklilik ve Değişim”, **Türkiye’de Kamu Yönetimi**, ed. Hüseyin Yayman-Şenol Durgun-Burhan Aykaç, 2. b., Nobel Yayınevi, Ankara, 2012, s.155.

¹³ Metin Toker, **Tek Partiden Çok Partiye**, Milliyet Yayınları, İstanbul, 1970, s.135.

¹⁴ Emre Kongar, a.g.e., s.164.

seçkinler arasında yaşanan soğuk savaş zamanla sistem düzeyinde bir soruna dönüşmeye başlamıştır.¹⁵

Demokrat Parti döneminde bürokratik seçkinler, kaybettikleri prestijleri sebebiyle, kendilerini muhafızı olarak gördükleri Atatürkçü düşüncenin demokratik boyutundan ziyade seçkinciliğine vurgu yapmaya başlamışlardır. Bu grup Mustafa Kemal'in tersine, halkın gelişerek demokratik rejim için uygun duruma geleceğine hiçbir zaman inanmamıştır. Bürokratik seçkinler halkı temsil eden siyasetçilere güvenmedikleri için ilhamlarını dönemin diğer bir muhalif grubu olan akademisyenlerden almayı tercih etmişlerdir. Bunun sonucunda da ülkede demokrasinin yerleşebilmesinde aktif rol alması gereken grubun “siyasetçiler değil, bilim insanları” olduğu kanaatine varmışlardır. Bu dönemde akademisyenlerin siyaset sahnesinde daha aktif rol alması için ortaya konan bir diğer gerekçe de kamu politikaların üretim süreci ile ilgili olmuştur. Buna göre, kamu politikaları gündelik siyasetin etkisi altında değil, iyi formüle edilmiş fikirler doğrultusunda ortaya konmalıdır. Bu sayede kamu politikalarından elde edilen fayda en üst düzeye çıkacak ve toplumun belirli kesimlerini memnun etme gayesinden ziyade toplumun bütününe fayda sağlayacaklardır. Kamu politikalarını bu şekilde ortaya koyabilecek en etkili kitle de akademisyenler olduğu için, akademisyenlerin karar alma mekanizmasında daha aktif rol alması gerektiği ileri sürülmüştür.¹⁶

Akademisyenlerin politik süreçte aktif rol alması gerektiği yaklaşımı, sivil bürokratik seçkinler tarafından üniversite düzeyindeki eğitimleri sırasında kazanılmıştır. 1950'li yıllarda akademi camiası bu konularda özellikle şunları vurgulamıştır: 1) Davranışları çıkarlar değil düşünceler tayin etmelidir. 2) Düşünceler entelektüel bakımdan saygın olmalıdır. 3) Siyasal faaliyetlerin amacı belli sosyal gruplara çıkar temin etme olmamalıdır. 4) Sivil bürokratik seçkinler, siyasal hayatta önde gelen rol oynamalıdır. Örneğin bu dönemde görev yapan bir profesör “aktif-dinamik politika” ve “en geniş anlamı ile politika” ayrımı yapmıştır. “Aktif dinamik politika”, iktidara gelmek için yapılan faaliyetler olarak tanımlanırken, “en geniş anlamı ile politika” akılcı tahlil yoluyla siyasa üretmek olarak tanımlanmıştır. Dolayısıyla “en geniş anlamı ile politika”nın entelektüel-bürokratik seçkinler grubu tarafından üretilmesinin gerektiği iddia edilmiştir. Bu dönemin

¹⁵ İlter Turan, “Türkiye’de Siyasal Kültürün Oluşumu”, **Türkiye’de Politik Değişim ve Modernleşme**, ed. Ersin Kalaycıoğlu-Ali Yaşar Sarıbay, 3. b., Alfa Aktüel, İstanbul, 2007, s. 453.

¹⁶ Heper, **Türkiye’de Devlet Geleneği**, ss. 136-137.

seçkinleri Mustafa Kemal'in düşüncelerini bürokratik Atatürkçülüğe dönüştürerek halk egemenliğine karşı kendilerine alternatif meşruiyet zemini yaratmaya çalışmışlardır.¹⁷

1950'li yıllarda entelektüel-bürokratik seçkinler, sadece kendilerinin rasyonel bir tarzda politika üretebilecekleri varsayımları sebebiyle kitlelere ve taleplerine karşı duyarsız olmuşlardır. Kitlelere karşı olan bu güvensizlikleri kitlelerin temsilcileri olarak devlet yönetiminde yer alan siyasetçilere olan bakışlarını da etkilemiştir. Seçkinler bir yaklaşım içerisinde olan bürokratlar politika üretim sürecinden siyasilerin aktif rol almasına karşı çıkmışlar ve bunun yanı sıra yapılan bazı düzenlemeleri de reformlardan taviz olarak algılayarak bunlara karşı muhalif bir tavır sergilemişlerdir.¹⁸

Demokrat Parti'nin iktidar yıllarında yaşanan bu çekişmede dengeyi bozan kişi İsmet İnönü olmuştur. Demokrat Parti yöneticilerindeki İnönü fobisi, İsmet Paşa'nın kendi iktidarlarını benimsemediği ve fırsatını bulduğunda Demokrat Parti'yi iktidardan indirmek için elinden geleni yapacağı düşüncesinden kaynaklanmaktaydı. DP yöneticileri, İsmet Paşa politikada aktif rol aldığı sürece onu iktidarlarına karşı büyük bir tehdit olarak görmüşler ve bu sebeple kendilerini güvende hissedememişlerdir. Bu güvensizliğin başlıca nedeni ise seçimleri kazanarak iktidarı ele geçirmiş olmalarına karşın, bürokrasiye, silahlı kuvvetlere, yargıya ve hatta üniversitelere hâkim olabileceklerinden emin olamamalarıydı. Başta silahlı kuvvetler olmak üzere bütün bu kurumların, İsmet Paşa'ya ve CHP olan sadakatlerinin hala devam ettiği kanaatindeydiler. Bu sebeple DP iktidara gelir gelmez Genel Kurmay Başkanı ve diğer yüksek rütbeli subayları görevden alıp yerlerine CHP ile ilişkisi olmamış ve dolayısıyla daha rahat hâkim olabilecekleri kişileri getirmişlerdir.¹⁹

3.2.1. Demokrat Parti Programı'nda Bürokrasi

Demokrat Parti yöneticileri hemen her fırsatta bürokrasi ile ilgili görüşlerini ifade etmişler ve bu konudaki fikirlerini parti programlarında da belirtmişlerdir. Toplam 85 maddeden oluşan parti programlarının 11, 19, 23 ve 24. maddeleri doğrudan kamu görevlilerini ilgilendirmekte olup bu maddelerde yer alan ifadeler Demokrat Parti'nin

¹⁷ Metin Heper, "Türkiye'de Devlet, Demokrasi Geleneği ve Silahlı Kuvvetler", **Türkiye'de Yönetim Geleneği**, ed. Davut Dursun-Hamza Al, İlke Yayıncılık, İstanbul, 1998, s. 223.

¹⁸ Heper, **Türkiye'de Devlet Geleneği**, s. 140-141.

¹⁹ Ahmed, **Demokrasi Sürecinde Türkiye(1945-1980)**, ss.48-49.

bürokrasi ile ilgili görüşlerini yansıtmaları bakımında önem taşımaktadır. Parti programı sırayla incelendiğinde, 11. maddesi,²⁰

“Devlet memurlarının seçimlere iştirak dışında hiçbir siyasi faaliyette bulunmamaları ve siyasi partilere girmemeleri lüzumuna kaniiz. Yalnız yüksek öğretim mensupları, meslekleri mahiyeti itibari ile, bundan müstesnadırlar.”

şeklindedir. Demokratlar bu madde ile kamu görevlilerinin siyasetle olan ilişkilerini sınırlandırmak istemişlerdir. Bu maddede, siyaset ve yönetimin birbirine karıştığı ve kamu görevlilerinin yoğun bir biçimde siyasi faaliyetlerde yer aldığı tek parti dönemindeki durumdan duyulan rahatsızlık dile getirilmiştir. O dönemde yürürlükte olan Cemiyetler Kanununa göre zaten devlet memurlarının derneklere ve siyasi partilere üyeliği yasaktı. Ancak tek parti döneminde bu yasak fiilen uygulanmamış ve devlet memurları CHP üyesi olabilmışlerdi.²¹ Kamu görevlilerinin parti ile iç içe geçmiş durumu Demokrat Parti’nin seçim çalışmalarına olumsuz olarak yansımış ve bu sebeple Demokratlar bürokrasinin bu anlamda siyasallaşmasının önüne geçmek istemişlerdir.

Programda bürokrasi ile ilgili diğer bir düşünce 19. maddede belirtilmiştir:²²

“İçişlerimizde hükümeti ve teşkilatı halkın dışında ve üstünde bir varlık değil, sadece halk tarafından amme vazife ve hizmetlerini görmek üzere kurulmuş bir idare cihazı saymak esaslı bir prensibimizdir. İyi bir idarenin gayesi, devletle bütün muamele ve münasebetlerinde yurttaşa tam bir emniyet verebilmektir. Memurlara verilen kanuni salâhiyetlerin idari otorite temini bahanesi ile keyfi olarak kullanılması temayüllerini önlemeyi vazife edineceğiz. İyi bir idare cihazı kurabilmek için vazifenin icab ettirdiği salâhiyet ile mesuliyet hudutlarını kesin olarak tayin etmek şarttır. Bütün salâhiyetlerin mahdud ellerde toplanması ve mesuliyetin zaafa uğraması neticelerini doğuran bürokratik zihniyet ve usullerin terki lüzumuna kaniiz.”

şeklindedir. Bu madde ile ilk altı çizilen husus kamu görevlileri ile halk arasında var olan uçurum olmuştur. Hükümetin halkın üstünde bir varlık olmadığı ifadesi ile tek parti döneminin seçkinci tavrının terk edilerek bürokrasinin asıl işlevi olan halka hizmetin ön plana çıkartılacağı belirtilmiştir. Bu maddede bahsi geçen bir diğer husus ise memurların kendilerine verilen yetkileri suiistimal etmelerinin engelleneceğidir. Tek parti döneminde halkın en büyük şikâyet konusu olan memurların vatandaşla kötü muameleleri Demokrat Parti’nin seçimlerde kullandığı en önemli propaganda konularından biri olmuştur. Demokratlar bu madde de bu durumun önüne geçileceğini ve memur egemenliğine son

²⁰ Vatan Gazetesi’nden Akt. Cemil Koçak, **İktidar ve Demokratlar Türkiye’de İki Partili Siyasi Sistemin Kuruluş Yılları(1945-1950)**, c.2., İletişim Yayınları, İstanbul, 2012, s. 49.

²¹ a.e., s.58.

²² a.e., s.49.

verileceğini belirterek tek parti dönemindeki kötü muameleler dolayısıyla devlete kırgın kitlenin oyunu almayı hedeflemişlerdir.

Yine parti programının 23. maddesi²³:

“Devlet vazifelerinin günden güne artması ve devletin siyasi ve idari bünyesinde iktisadi karakterin daha belirgin hale gelmesi yönündeki gelişme, memur meselesini umumi hayatın çetin bir meselesi haline koymuştur. Memurların her şeyden evvel halka hizmet duygusu taşımaları, vazife ve mesuliyet hislerine bağlı ve ehliyet ve ihtisas sahibi olmaları şarttır. Bu hususların sağlanması için şu şartlar üzerinde önemle durulmasını gerekli buluyoruz.

- a) Memurların hal ve atilerinin emniyet altına alınması, aylıkların memur ve emeklileri geçim kaygısından kurtaracak seviyeye getirilmesi,
- b) Memurların tayin ve terfi [ve] cezalandırılmaları hususlarının takdirden ziyade objektif usullere bağlanması,
- c) Ehliyet ve çalışkanlığın terfide başlıca esas tutulması,
- d) Çocukların okutulmasında memurlara kolaylıklar gösterilmesinin usulleştirilmesi.”

Parti programında şimdiye kadar bürokrasi ile ilgili hususlar yer veren ilk iki madde memurların tek parti dönemindeki bazı ayrıcalıklarını kısıtlama sinyalleri vermesine karşın, bu madde daha çok bürokrasinin patrimoniyal vasfının terk edilerek modernize edilmesi ile ilgilidir. Bunun yanı sıra tek parti iktidarının son dönemlerinde mali olanakları aşınmaya uğrayan kamu görevlilerinin içinde bulunduğu durumun Demokrat Parti tarafından göz önüne alınarak gerekli düzenlemelerin yapılacağına da işaret edilmiştir. Demokratlar bu madde ile hem bir gerekliliğin altını çizmişler hem de kamu görevlilerinin kendilerine olan olumsuz bakışını kırmaya çalışmışlardır. Buna karşın bu ifadeler sadece vaat olarak kalmıştır. Demokrat Parti iktidarında bürokratların özlük hakları konusunda olumlu gelişmeler yaşanmamıştır. Parti programının bürokrasiyle ilgili son maddesi olan 24. madde ise²⁴:

“Bütçemizin büyük bir kısmını memur ve emekli aylıkları teşkil ettiğinden, memurlarımızın terfihi meselesi, sayıca az ve yüksek vasıflı ve verimli memurla iş görme prensibinin tatbikine bağlı bulunuyor. Bu idare cihazının daha rasyonel bir görüş ile tanzimini ve memur sayısını artırma yönündeki temayüllerin kesin olarak önüne geçilmesini zaruri kılmaktadır.”

şeklindedir. Osmanlı Devleti’nden cumhuriyete intikal eden yönetsel miraslardan bir tanesi de kayırma ya da kontrol altına alınmak istenen kişilere devlet bünyesinde iş verilmesi olmuştur. Özellikle Osmanlı’nın son dönemlerinde yaygınlaşan bu yaklaşım tek partili yıllarda da sürmüştür. Bunun yanı sıra bu dönemde özel sektörde iş olanaklarının gelişmemiş olması eğitilmiş kitlelerin tamamına yakınının iş olarak devlet memurluğunu

²³ a.e., s. 50.

²⁴ a.e., s. 50.

seçmesine neden olmuştur. Bu durum memur sayısını ihtiyacın çok üzerine çıkardığı için memur ve emekli maaşları bütçede büyük yer tutmuştur. Bu madde ile bu durum tespit edilerek kamu personelinin sayısının azaltılmasının gerekliliği ifade edilmiştir.

3.3. DEMOKRAT PARTİ DÖNEMİNDE BÜROKRATLARIN HUKUKİ VE SOSYOEKONOMİK DURUMU

3.3.1. Bürokratların Hukuki Durumu

Demokrat Parti döneminde bürokrasi ile ilgili yapılan hukuki düzenlemelerin temel amacı, bahsi geçen maaş düzenlemelerini bir kenara bırakırsak, memurların iş güvencelerinin gevşetilmesi ve böylece siyasal iktidarın bürokrasi karşısındaki elinin güçlendirilmesi olmuştur. Bu amaçla yapılan ilk düzenleme 1954 yılında çıkarılan 6422 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu'nun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Kanun olmuştur. Bu düzenleme ile birlikte, yaş durumu göz önüne alınmaksızın 25 yılını doldurmuş bütün memurların idare tarafından resen emekliliğe sevk edilmesi hükmü getirilmiştir. Çıkarılan bu kanun ile birlikte siyasi iktidar kademeleri dolayısıyla bürokratik yönetimin üst kadrosunu oluşturan bürokratların görevden alınmalarını sağlamıştır.²⁵

Bu dönemde siyasi iktidarının bürokrasi karşısında elini güçlendirmek için yaptığı bir diğer yasal düzenleme ise 6435 sayılı Bağlı Bulundukları Teşkilat Emrine Alınmak Suretiyle Vazifeden Uzaklaştırılacaklar Hakkında Kanun'dur. Bu kanun ile birlikte asker ve hâkimler haricindeki bütün kamu görevlilerinin bağlı bulundukları kurum emrine alınmak suretiyle hiçbir gerekçe gösterilmeksizin hizmetle ilişkisi kesilebilecektir. Bu düzenlemeye göre uzaklaştırılan memur altı ay zarfında yeni bir memuriyete tayin edilmemiş ya da yeni memuriyetini kabul etmemiş ise emekliye sevk edilecektir. Bu yasada yer alan bir başka hükümle de idarenin aldığı bu kararlara karşı ilgilinin idare ve şahıslara karşı idari ve adli yargıya gitmesinin önü kapatılmıştır. Bu durum memurların idari azlini fiilen ortaya çıkarmıştır. Dönemin iktidarı olan Demokrat Parti memurlara yönelik oluşturulan bu idari azil mekanizmasını sıklıkla kullanmıştır.²⁶

²⁵ Arslan, a.g.e, s.271.

²⁶ a.e., s.271.

Demokrat Parti'nin iktidar yıllarında iktidar parti politikası olarak belirlediği devletçi yaklaşımın terkinin uygulamaya geçir(e)memiştir. Devlet bir yandan altyapı yatırımları yaparken diğer yandan da KİT'lerin sayısında hızlı artış yaşanmıştır. Bu artışa paralel olarak kamu kesiminde mühendis, tekniker, ekonomist vb. personelin istihdamında büyük artış yaşanmıştır.²⁷ Sayısı hızla artan bu teknik personelin istihdam rejimi 1958 tarihli Yevmiyeli Teknik Personel Yönetmeliği ile birlikte genel memurun rejiminden ayrılmıştır. Yönetmeliğin kapsamına merkezi yönetim, KİT'ler, askeri örgütlenme, demir yolları ve liman işletmelerinde çalışan personel dahil edilirken belediye ve il özel idaresi yönetmeliğin dışında tutulmuştur. Yönetmelikle, mühendis, mimar, fen memuru, tekniker vb. teknik meslek sahiplerinin istihdam düzeni oluşturulmuştur. Yevmiyeli teknik personel rejiminin memurinden ayrılması ile birlikte teknik personele yüksek maaş verilmesi imkânı elde edilmiştir. Teknik personelin sahip olduğu ayrıcalıklı personel ve maaş düzeni 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun yürürlüğe girmesine kadar sürmüştür. Sahip olduğu imkânların kaybetmek istemediği için bürokrasinin bu kesimi DMK'nın bütüncül yapısı içerisine girmeye en başta direnen kesim olmuştur.²⁸

Türkiye'nin çok partili hayata geçişi ile birlikte kamu politikaları tercihinde önceki döneme göre birçok değişiklik yaşanmıştır. Türkiye uluslar arası alanda gerçekleşen değişimlere paralel olarak yeni bir yöne doğru yol almaya başlamıştır. Cumhuriyet Halk Partisi iktidarının son yıllarında başlayan bu değişim Demokrat Parti'nin iktidara gelmesiyle birlikte hız kazanmıştır. II. Dünya Savaşı'ndan sonra var olan Sovyet tehdidinin de etkisiyle yeni ittifak arayışlarına giren Türkiye, ABD'nin verdiği askeri ve ekonomik yardımlardan faydalanmak istemiş ve 1948 yılında Marshall Planına dâhil edilmiştir. Bunun akabinde çeşitli Amerikan heyetleri ülkemize gelerek Türkiye'nin ekonomi siyaseti, sanayileşme stratejisi, dış politikası ve bunlara bağlı olarak idare sistemi ile ilgili tavsiye niteliğinde raporlar hazırlamışlardır.²⁹ Bu raporların birçoğunda kamu personel rejimi ile ilgili tespitler ve tavsiyelere de yer verilmiştir. Asıl maksadı Türkiye'nin batı ile bütünleşmesinin sağlanması olan bu raporlar, DP iktidarı tarafından, kamu personel sayısının azaltılması ve bürokrasinin siyasi iktidara bağımlı hale getirilmesi için meşruiyet zemini olarak da kullanmıştır.

²⁷ Şaylan, a.g.e., s.303.

²⁸ Arslan, a.g.e., s. 272.

²⁹ Yayman, **Türkiye'nin İdari Reform Tarihi**, s.200.

Demokrat Parti iktidarında hazırlanan bu yabancı raporların ilki olan Barker Raporu'nda, diğer adıyla Dünya Bankası Raporu, personel ve barem kanunlarının getirdiği düzenlemelerin yetersiz olduğu ve kamu kurumlarında gereğinden fazla memur bulunduğu gibi tespitler yapılmıştır. Sorunların çözümü için sınıflandırma, maaş, yükselme gibi hususlarda düzenlemelerin yapılması ve fazla personelin işten çıkarılması tavsiye edilmiştir. Bu raporun en önemli özelliklerinden birisi de Devlet Personel Dairesinin kurulmasına neden olacak ilk yazılı kaynak niteliği taşımış olmasıdır.³⁰ Barker raporunun bir diğer önemli yanı da kamu yönetimi ve işletme kürsülerinin kurulmasını teklif etmiş olmasıdır. Bu teklif doğrultusunda öncelikle 1953 yılında Türkiye Ortadoğu Amme İdaresi daha sonra da 1957 yılında Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Amme İdaresi Şubesine bağlı olarak amme idaresi kürsüleri kurulmuştur.³¹ Kurulan bu eğitim kurumları hem bürokratların yetiştirilmesi hem de kamu görevlilerinin hizmet içi eğitimleri noktasında çok önemli bir üstlenmişlerdir.

Bu dönemde hazırlanan raporlardan bir diğeri de Martin-Cush Raporudur. Bu rapor yerel uzmanların da katılımıyla “Maliye Bakanlığı'nın Kuruluş ve Çalışmaları” konusunda hazırlanmıştır. Genel olarak Barker raporunda verilen tavsiyeler tekrar edilerek personel dairesi kurulması, kamu hizmetlerini sınıflandıran yasa çıkarılması, adil bir maaş sistemi kurulması, personelin moral durumunun göz önüne alınması gibi öneriler sunulmuştur.³² Bu dönemde yabancı uzmanlar tarafından yapılan bir diğer çalışma da İsviçre eski başbakanı Profesör Walter Leimgruber tarafından hazırlanmıştır. Rapor daha önce hazırlanan yabancı uzmanlar tarafından raporlarda geçen tavsiyelere ek olarak “eşit işe eşit ücret” yerine “eşit işe eşit geçim” ücretlendirme sisteminin kullanılmasını tavsiye etmiştir. Bu sistemin memuru devlete ve halka daha fazla yakınlaştıracığı belirtilmiştir.³³

Demokrat Parti döneminde yabancı uzmanlar tarafından hazırlanan son rapor ise Chailloux-Dantel Raporu'dur. Kamu personel sisteminin ıslahı için hazırlanan bu rapor hazırlanırken başlangıçta ücret sorunundan yola çıkılmış, fakat topyekûn sistem ele alınarak kapsamlı bir çalışma hazırlanmıştır. Birleşmiş Milletler Başmüşaviri Maurice Chailloux-Dantel tarafından “Türkiye’de Devlet Personeli Hakkında Bir Araştırma” isimli

³⁰ Kayar, a.g.e., s.12.

³¹ Yayman, a.g.e., s. 140.

³² M. Kemal Öktem, “Türk Kamu Personel Yönetiminin Gelişimi”, **Amme İdaresi Dergisi**, C.25, S.2, 1992, s.88.

³³ Kayar, a.g.e., s. 13.

üç ciltten oluşan bu rapor Türkiye Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü bünyesinde hazırlanmıştır. Bu çalışmanın kendinden öncekilerden en önemli farkı alan araştırması yöntemine başvurulmuş olmasıdır. Çalışma neticesinde varılan sonuçlar genel olarak kamu personel sisteminin kişiselleştiği, sınıflandırma, liyakat ve kariyer sisteminin benimsenmediği için sistemin kayırma ve kollamaya açık olduğudur. Barker raporuna atıfla merkezi düzeyde bir personel birikiminin kurulmasından ve kamu personelinin ücret sorununun çözülmesi önerilmiştir.³⁴

Bu dönemde personel rejimi ile ilgili yabancı raporların yanı sıra bakanlık uzmanları tarafından da çalışmalar yapılmıştır. Bu çalışmaların en önemlisi 1956 yılında meclise sunulan ancak seçimler nedeniyle kadük kalan “Devlet Personel Kanunu Tasarısı”dır. Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan bu tasarı 1958 yılında tekrar meclise sunulmuş fakat yine kadük kalmıştır. Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanması sebebiyle tasarıda genel olarak ücretler ile ilgili düzenlemeler öngörülmüştür. Tasarıda başlıca üzerinde durulan husus barem sisteminin yol açtığı olumsuzluk olmuştur. Bunun yanı sıra aylıkların asgari geçime yetmediği için memurların görevde kalmalarının sağlanamadığının da altı çizilmiştir. Tasarıda ayrıca yabancı raporlarda belirtilen Devlet Personel Dairesi’nin kurulması ve görevleri de düzenlenmiştir. Bunun yanı sıra kadroları gereksinimlere uygun bir duruma getirmek ve sivil-asker kadrolara geçişleri düzenlemek için de kimi düzenlemeler yer almıştır.³⁵ Bu tasarının yanı sıra Maliye Tetkik Kurulu Başkanı olan Ahmet Gıyaseddin Akdeniz ve ekibi tarafından Akdeniz’in ismiyle anılan bir başka rapor daha hazırlanmıştır. Bu raporda da yine Barem rejimine yönelik eleştiriler getirilmiş ve eşit işe eşit ücret ilkesinin hayata geçirilemediğinin altı çizilmiştir.³⁶

3.3.2. Bürokratların Ekonomik Durumu

Demokrat Parti’nin iktidarda olduğu yıllarda toplumsal hayatta hızlı değişimler yaşanmış, ticaret ve sanayi burjuvazisi güçlenerek sermaye birikimi hızlanmıştır. Ülkenin toplumsal yaşamında bazı kesimler kazanımlı duruma geçerken bazıları da çeşitli kayıplar yaşamışlardır. Bu dönemde birçok anlamda en büyük kaybı yaşayan kesimi(bürokratlar) olmuştur. Bürokrasinin yaşadığı kayıp öncelikle mali anlamda gerçekleşmiştir. Bürokratların mali anlamda gerilemesi aslında Demokrat Parti iktidarından önce 1930’lu

³⁴ Yayman, a.g.e.,ss.167,173.

³⁵ Akgüner, a.g.e., s.20.

³⁶ Kayar, a.g.e., s.14.

yılların sonunda başlamıştır. Yaşanan bu gerilemeye savaş döneminde yapılmaya çalışılan ufak tefek düzenlemelerle engel olunmaya çalışılsa da sorun çözülememiş ve çok partili rejime geçişle birlikte de bürokratların mali durumu daha da kötüleşmiştir.³⁷

1950 sonrası dönemde fiyatların artışına karşılık memur maaşlarının bu artışı takip edememesi, memur maaşlarının reel düzeyde gerilemesine yol açmıştır. Bu durumu düzeltmek için 1953 yılında hükümetçe hazırlanıp meclise sunulan yasa tasarısının hazırlanış gerekçesinde, özel sektörde çalışanların gelirlerinin fiyat artışlarına paralel olarak artışına karşın, kamu kesiminde bunun gerçekleşmediği belirtilmiştir. Meclise sunulan bu tasarı 6211 sayılı Devlet Memur ve Hizmetlilerine Tahsisat ve İkramiye Verilmesi Hakkında Kanun olarak kabul edilmiştir. Bu kanunla birlikte memurlara yılda üç maaşlık bir tahsisat verilmesi ve daha önce sadece KİT personeline verilen ikramiyelerin tüm memurlara verilmesi sağlanmıştır. Yapılan bu düzenlemelere rağmen fiyat artışlarının memurların reel gelirleri üzerinde yarattığı tahribat engellenememiş ve hükümet 1955 yılında meclise bir kanun tasarısı daha sunmuştur. Tasarıda daha önce verilen üç tahsisata ek olarak memurlara iki tahsisat daha verilmesi uygun görülmüştür. Tasarının 1956 yılında 6211 sayılı Devlet Memur ve Hizmetlilerine Tahsisat ve İkramiye Verilmesi Hakkında Kanunun Bazı Madde ve Hükümlerinde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun olarak yasalaşması sonucunda memurlara verilen tahsisat sayısı yılda beşe çıkmıştır. Bu dönemde memur maaşları için yapılan son yasal düzenleme ise 1959 yılında kabul edilen 7244 sayılı Çeşitli Teadül ve Teşkilat Kanunlarıyla Diğer Kanunlarda Mevcut Aylık ve Ücret Tutarlarının Değiştirilmesi Hakkında Kanun olmuştur.³⁸ Bu kanunla birlikte memur maaşları büyük oranda arttırılmış fakat memurlara verilen tahsisatlar kaldırıldığı için maaşlardaki gerçek artış daha düşük düzeyde kalmıştır.³⁹

Bu dönemle ilgili yapılan çeşitli gelir dağılımı araştırmaları, kamu görevlilerinin milli gelirden aldıkları payın düşüşe geçtiğini ortaya koymaktadır. Memur maaşlarının gayrı safi milli hâsıla içindeki payı 1945 yılında %8.3 iken 1953 yılına gelindiğinde bu pay %6.6'ya düşmüştür. Bu gerilemenin gerçekleşmesinde tarım kesiminin diğer kesimlerden

³⁷ Şaylan, "Cumhuriyet Bürokrasisi", s.303.

³⁸ Ahmet Makal, "Türkiye'de Kamu Kesimi Çalışanlarının Maaş ve Ücretlerine İlişkin Gelişmeler: 1923-1963", **Amme İdaresi Dergisi**, C.34, S.3, 2001, S.68.

³⁹ Mehmet Göküş, "Demokrat Parti Döneminde Türk Kamu Bürokrasisinin Genel Görünümü", **Selçuk Üniversitesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi**, S.5,2003,s.51.

daha hızlı büyümüş olması da etkili olmuştur.⁴⁰ Bu pay 1960'lara gelindiğinde ise 9,5'e çıkarken reel gelirleri ise %25 azalmıştır. Memurların milli gelir içindeki payları artarken reel gelirlerinin azalmasının nedeni bu dönemde memur sayısının yüksek oranda artışından kaynaklanmaktadır. Bu dönem içinde memurların sayısı yaklaşık iki katına, işgücü ve nüfus içindeki oranları da yaklaşık bir buçuk katına çıkmıştır.⁴¹

Bürokratların toplam bölüşümden aldıkları payın azalmasının yanı sıra maaşları da enflasyon karşısında hızlı bir erime yaşamıştır. Özellikle 1953 yılından sonra hızlanan enflasyon ile birlikte bürokratların maaşları azalmasa da alım güçleri büyük oranda düşüş yaşamıştır. Bu dönemin başlangıcı olarak 1950 yılı ele alınır ve bu yıldaki en yüksek dereceli devlet memurunun net maaşı 100 olarak kabul edilirse, 1959 yılında çıkarılan 7244 sayılı yasa ile birlikte bu maaş 141'e yükselmiştir. Buna karşın aynı dönem içinde altın fiyatlarındaki yükselme ise 100'den 359,4'e yükselmiştir. Bu göstergeler bu dönemde bürokrasinin en tepe noktasının dahi alım gücünün büyük oranda azaldığını göstermektedir.⁴²

Demokrat Parti döneminde memur maaşlarında yaşanan değişimlere karşın en yüksek ve en düşük memur maaşlarının birbirlerine oranları sabit kalmıştır. 1950 yılında en yüksek devlet memur maaşının en düşük devlet memur maaşına oranı 5,3 iken bu oran 1960 yılında da 5,1 olmuştur. Osmanlı Devleti'nde 19. yy.'ın ikinci yarısında bu oran 50'nin üzerindeyken, yüzyıl içersinde 10 kat azalarak 5'e kadar düşmüştür. 1945 sonrası Fordist kamu personel rejimi olarak adlandıran Arslan, memur maaşlarındaki içsel göreceli eşitliği bu rejimin temel niteliği olarak tanımlamıştır.⁴³

Demokrat Parti döneminde bürokraside yaşanan bir diğer değişim de mühendis, tekniker gibi ekonomik alanlarda uzmanlaşan ekonomik işlevli bir bürokrasinin gelişmesidir. Gelişen bu bürokrasiye diğer kamu görevlilerinin sahip olmadığı çeşitli ayrıcalıklar tanınmıştır. Bu ayrıcalıklar yoğun olarak gerçekleştirilen yurtdışı gezileri ve maaş sisteminde yapılan düzenlemeler olarak ortaya çıkmıştır. Hükümet kararnameleriyle düzenlenen maaş sistemindeki farklılaşma ile birlikte teknik hizmetleri gören bürokrasi

⁴⁰ Boratav, a.g.e., s.103.

⁴¹ Makal, a.g.m., s.64.

⁴² Şaylan, a.g.m., s.303.

⁴³ Onur Ender Arslan, **Kamu Personel Rejmi: Statü Hukukundan Esnekliğe**, TODAİE Yayınları, Ankara, 2005, s.274.

enflasyonist gelişmelere karşı daha dikkatli korunmaya çalışılmıştır. Yapılan düzenlemeler neticesinde geline nokta 7244 sayılı yasadın sonra geleneksel kamu hizmetlerinde çalışan en yüksek dereceli bürokratin brüt maaşı 2.000 TL iken, aynı düzeydeki teknik personelin maaşı 3.540 TL olmuştur. Teknik nitelikli personellerin maaşları ayrıca ikramiyelerle de takviye edilmiştir. Maaş düzeninde ortaya çıkan bu farklılaşmayla birlikte bürokrasideki tek biçimli yapı iyice bozulmuş ve geleneksel işlevli bürokrasi ile ekonomik işlevli bürokrasi arasındaki gerilimde artış yaşanmıştır.⁴⁴

3.3.3. Bürokratların Toplumsal Statüsü

Kamu görevlilerinin tek parti döneminde yaşamış oldukları altın dönem II. Dünya savaşının başından itibaren değişmeye başlamıştır. Özellikle savaş sonrasında gerçekleşen çok partili rejime geçiş ile birlikte hız kazanmış ve bürokratlar sahip oldukları birçok ayrıcalığı kaybetmeye başlamışlardır. Başta mali ve hukuki statülerinde yaşanan bu kayıplar bürokratin zamanla en çok arzulanan meslek olma özelliğini kaybetmesine neden olmuştur.

Çok partili hayata geçişle birlikte bürokrasinin yaşadığı prestij kaybı, bu dönemle ilgili yapılan ampirik çalışmalarda da gözlenmiştir. Öğrencilerin meslek algısı üzerine yapılan bir çalışmada öğrencilere 11 meslek ismi verilerek en prestijli olandan en az prestijli olana doğru sıralamaları istenmiştir. Öğrenciler tarafından yapılan sıralama neticesinde elde edilen sonuçlar Tablo 3’de gösterilmektedir.

Tablo 3: Liseli Öğrencilerin Saygınlıkları Açısından Meslek Değerlendirmeleri(%)

Meslekler	Bütün Öğrenciler	Erkek Öğrenciler
Serbest Meslek	43	47
Hariciyeci	27	24
Öğretmen	6.6	7
Büyük İş Adamları	6	7
Subay	5	7
Din Adamı	2	2
Devlet Memuru	2	2
Çiftlik Sahibi	1	1’den az
Özel kesimde yönetici veya memur	1	1’den az

Kaynak: Kazamiastan akt. Öznur Us, “Memurluk Prestiji”, **Amme İdaresi Dergisi**, C.6., S.3, 1973, s.58.

⁴⁴ Şaylan, a.g.m., s.304-305.

Yine aynı dönemde yapılan bir başka ampirik çalışma da iş dünyasının nazarında mesleklerin prestijini ortaya koymuştur. Payaslıoğlu tarafından yapılan bu çalışmada iş adamlarına prestij açısından beş mesleğin sıralamalarını yapmaları istenmiştir.⁴⁵

Tablo 4: İş Adamlarının Mesleklere Saygınlıkları Açısından Demokrat Parti Dönemi'ndeki Bakışları(%)

Meslekler	I	II	III	IV	V
Sanayici	54	30	9	4	3
Serbest Meslek	24	22	42	10	2
Ticaret	15	38	30	15	2
Memuriyet	8	5	15	57	15
İşçi	0	6	4	13	77
Cevap veren sayısı:127					

Kaynak: Payaslıoğlu'ndan akt. Öznur Us, “Memurluk Prestiji”, **Amme İdaresi Dergisi**, C.6., S.3, 1973, s.57.

İş adamlarına sorulan bir diğer soru da son 15-20 yıl içinde mesleklerin prestijleri açısından bakış açılarında değişme olup olmadığıdır.

Tablo 5: İş Adamlarının Mesleklere Saygınlıkları Açısından Tek Parti Dönemindeki Bakışları(%)

Meslekler	I	II	III	IV	V
Memurluk	63	13	13	8	3
Serbest Meslek	13	56	21	10	0
Ticaret	13	25	38	23	1
Sanayi	11	60	27	54	3
İşçi	0	0	1	6	93
Cevap veren sayısı:71					

Kaynak: Payaslıoğlu'ndan akt. Öznur Us, “Memurluk Prestiji”, **Amme İdaresi Dergisi**, C.6., S.3, 1973, s.58.

Sorulara cevap veren iş adamlarının yarısından fazlası, geçmişe göre fikirlerinin değiştiğini ve geçmişte çeşitli meslekleri prestij açısından bugüne nazaran çok farklı değerlendirdiklerini belirtmişlerdir. İki tablo karşılaştırılarak incelendiğinde araştırmaya katılanların nazarında Demokrat Parti döneminde memurluk meslek olarak büyük prestij kaybetmiştir. Araştırmaya katılan iş adamlarının %10'undan daha az bir kısmı memurluğu Demokrat Parti döneminde en prestijli meslek olarak görmüşlerdir. Tek parti döneminde

⁴⁵ Arif Payaslıoğlu'ndan akt. Öznur Us, “Memurluk Prestiji”, **Amme İdaresi Dergisi**, C.6., S.3, 1973, s.57.

memurluğu en prestijli meslek olarak gören iş adamları Demokrat Parti döneminde ise memurluğa dördüncü sırada yer vermişlerdir.⁴⁶

3.4. DEMOKRAT PARTİ DÖNEMİNDE BÜROKRASİNİN GÜCÜ VE HÂKİMİYET ALANLARI

3.4.1. Bürokrasi-Siyaset İlişkisi

Türkiye'nin çok partili hayata geçişiyle birlikte siyasal sistem yarışmacı bir niteliğe bürünmüş ve bunun sonucunda da bürokrasinin siyasal etkinliği giderek azalmıştır. Siyasal alana hâkim konumu sayesinde eskiden siyasi iktidarı elinde tutan bürokrasi, bu iktidarını giderek yeni gruplarla paylaşmaya başlamış ve zamanla bu gücünü onlara terk etmek durumunda kalmıştır.⁴⁷ Bu durumun başlıca sebebi iktidara gelen Demokrat Parti'nin, bürokrasinin tek parti dönemindeki iktidarla bütünleşmiş yapısından rahatsız olması ve bu bürokrasiyi iktidara bağımlı, muhalefetle ilişkileri kesmiş konuma getirmek istemiş olmasıdır. Demokrat parti bu amacına ulaşmak için bürokratlara karşı bakanlık emrine alma, re'sen emekliye sevk etme, hükümet işlemlerine karşı Danıştay yolunu kapama gibi metotlar geliştirmiştir. İktidar bu uygulamalar sonucunda bürokrasinin sahip olduğu otonomiyi kırılıp, onu siyasi iktidara bağımlı hale getirmeye çalışılmıştır.⁴⁸

Demokrat Parti döneminde yaşanan gelişmeler neticesinde bürokrasi gerek maddi olanaklar yönünden gerekse toplumsal statü bakımından fark edilir düzeyde bir düşüş yaşamıştır. Yaşanan bu değişimlerin birçoğu Demokratlar iktidara gelmeden önceden başlamış olsa da Demokrat Parti iktidarında bu durum iyice pekişmiştir. Tek parti dönemine kıyasla bürokrasinin bu dönemde yaşadığı en büyük kayıp, ona Türk toplumundaki ayrıcalıklı konumu sağlayan siyasal alandaki hâkim rolü olmuştur. Bu varsayım, TBMM'yi oluşturan milletvekillerinin mesleki kökenlerinde çok partili hayata geçiş ile başlayarak Demokrat Parti'nin iktidarda olduğu yıllarda devam eden değişim ile desteklenebilir.⁴⁹

⁴⁶ Us, a.g.m., s. 58.

⁴⁷ Şaylan, *Türkiye'de Kapitalizm, Bürokrasi ve Siyasal İdeoloji*, s. 86

⁴⁸ Şaylan, "Cumhuriyet Bürokrasisi", s.305.

⁴⁹ Şaylan, *Türkiye'de Kapitalizm, Bürokrasi ve Siyasal İdeoloji*, s. 84.

Tablo 6: 1946-1957 Yılları Arasında Görev Yapan Milletvekillerinin Mesleki Kökenleri

	Mesleki Köken	7. Dönem (1943-1946)	8. Dönem (1946-1950)	9. Dönem (1950-1954)	10. Dönem (1954-1957)
Kamu Görevlisi	Sivil Bürokrasi	14	12	10	10
	Ordu	9	3	5	5
	Eğitim	15	7	6	8
	TOPLAM	38	23	21	23
Serbest Meslek(Uzmanlar)	Hukuk	24	21	26	26
	Tıp	12	10	13	8
	Diş Hek., Eczacı, Veteriner	2	4	2	2
	Mühendis	4	3	4	5
	TOPLAM	42	38	46	41
İktisadi Faaliyet	Ticaret	5	22	17	19
	Tarım	8	12	9	11
	Bankacılık	3	2	2	2
	TOPLAM	16	36	28	32
Diğer	Din Adamı	-	-	1	-
	Gazeteci	3	3	4	3
	Diğer	1	-	-	1
	Bilinmeyen	-	-	-	-
	TOPLAM	4	3	5	4

Kaynak: Frederic W. Frey, **The Turkish Political Elite**, The MIT Press, Massachusetts, 1965, s.210.; orijinal tabloda yapılan bazı toplama hataları düzeltilmiştir.

Tabloda görüldüğü üzere çok partili hayata geçiş ile birlikte meclisteki bürokrat kökenli milletvekillerinin sayısı hızla azalmıştır. Bu azalma Demokrat Parti'nin iktidar yıllarında korunmuş ve oranlar sabitleşmiştir. Buna karşın tarım, ticaret ve bankacılık gibi iktisadi faaliyetlerle meşgul olan vekil oranları ise hızlı bir artış içine girmiştir. Daha önceki bölümde belirtildiği üzere toplum içindeki hakim güçler siyasal sistemde güçleri nispetince temsil edilirler. Yaşanan değişimden anlaşıldığı üzere bürokrasi bu dönemdeki hakim gücünü diğer kesimlere devretmeye başlamıştır. Bu değişimin çok partili hayata geçiş ile başlamasının sebeplerinden birinin CHP'nin milletvekili tercihlerinde o döneme kadar dikkate almadığı toplumsal tabanı çok partili hayata geçiş ile birlikte göz önüne almak zorunda kalışının olduğu söylenebilir. Dolayısıyla milletvekili profilinde yaşanan bu ilk kırılmada DP'nin doğrudan olmasa da dolaylı bir etkisi mevcuttur.

Demokrat Parti iktidarı boyunca muhalefet ile iktidar arasında yer alan en önemli tartışma konularından birisi bürokrat atamaları olmuştur. Muhalefet, Demokrat Parti iktidarının bürokratların yerini çok sık değiştirdiğini ve bunun sonucunda da bürokratlara

sürgün hayatı yaşattığını iddia etmiştir. Demokrat Parti ise bu suçlamaları reddederek yapılan atamaların normal süreç içerisinde gerçekleştiğini ve bürokratlara bu şekilde baskı yapıldığı iddialarının asılsız olduğunu ifade etmiştir. Bu iddiaların en azından bürokratların çok sık atama yapıldığı kısmına cevap olabilmesi adına Göküş'ün yaptığı çalışma faydalı olmuştur. Göküş, CHP'nin iktidarda olduğu son sekiz yıl(1942-1950) ile Demokrat Parti'nin iktidarda olduğu yıllarda yapılan üst düzey bürokrat atamalarını resmi gazete üzerinden incelemiş ve karşılaştırmasını yapmıştır. Resmi gazetede geçici atamaların yer almaması sebebiyle çalışmasında bunlara yer verememiştir.⁵⁰

Tablo 7: CHP Hükümetleri Döneminde Bazı Üst Düzey Bürokrat Atamaları

	I.Saraçoğlu Hükümeti 1942-1943	I.Saraçoğlu Hükümeti 1943-1946	Peker H. 1946- 1947	I. Saka H. 1947-1948	II.Saka H. 1948-1949	Günaltay Hük. 1949-1950	Topl am
Müsteşar	-	8	4	1	1	4	18
Müsteşar Yrd.	1	6	3	-	-	1	11
Vali	5	55	45	24	-	19	148
Vali Yrd.	7	34	6	2	10	34	93
Kaymakam	89	506	212	109	112	144	1172
Hakim- Savcı	498	1170	379	405	338	979	3769
Genel Müd.	3	40	17	15	8	16	99
Genel Müd. Yrd.	1	36	8	10	6	16	77
Daire Baş.	1	19	3	1	2	6	32
Daire Baş.Yrd.	-	2	1	-	-	1	4
Bakanlık İl Müd.	20	112	34	37	23	37	263
İl Milli Eğitim Müd.	11	55	9	29	19	31	154
İl Emniyet Müd.	1	65	3	20	4	33	126
Merkez Valisi	-	-	-	-	-	2	2
Defterdar	10	83	23	10	10	17	153
Hukuk İşl. Müd.	1	2	-	4	-	71	78
Bölge Müd.	-	3	5	3	4	10	25

Kaynak: Göküş, a.g.tz., s. 182.

⁵⁰ Göküş, a.g. tz., s. 182.

Tablo 8: DP Hükümetleri Döneminde Bazı Üst Düzey Bürokrat Atamaları

	I.Men. H. 1950-1951	II.Men. H. 1951-1954	III.Men. H. 1954-1955	IV.Men. H. 1955-1957	V.Men. H. 1957-1960	Toplam
Müsteşar	11	6	2	3	6	28
Müsteşar Yrd.	4	6	2	3	2	17
Vali	54	114	54	26	69	317
Vali Yrd.	16	119	47	116	41	339
Kaymakam	230	716	379	439	440	2204
Hakim-Savcı	381	2609	1100	1779	2370	8239
Genel Müd.	38	55	28	30	34	185
Genel Müd. Yrd.	18	56	23	28	38	163
Daire Başkanı	4	21	10	12	8	55
Daire Baş. Yrd.	1	3	2	4	15	25
Bakanlık İl Müd.	19	108	33	40	34	234
İl Milli Eğ.Müd.	34	57	37	39	67	234
İl Emniyet Müd.	4	46	25	29	47	151
Merkez Valisi	2	18	5	1	1	27
Defterdar	43	92	19	57	43	254
Hukuk İşl. Müd.	13	93	32	28	23	189
Bölge Müd.	10	23	3	6	3	45

Kaynak: Göküş, a.g.tz., s. 183.

İki tablodan çıkan verileri değerlendirmeye başlamadan önce şu hususların göz önüne alınması faydalı olacaktır. Öncelikle CHP hükümetleri döneminde başlangıç yılı olarak 1942'nin tespit edilmesi ve bundan önceki dönemde de yine bir başka CHP hükümetinin görevde olmasına karşın, Demokrat Parti 1950 yılında iktidara geldiği dönemdeki 27 yıllık bir CHP iktidarından yönetimi devralmıştır. Bu sebeple Demokrat Parti döneminde ilk hükümetin yapmış olduğu atamaları yaşanan iktidar değişikliğinden dolayı hükümetin kendi kadrolarını oluşturulma aşaması olarak yorumlamak gerekmektedir. Bunun yanı sıra CHP hükümetlerinin toplam 8 yıllık, Demokrat Parti Hükümetlerinin ise toplam 10 yıllık bir dönemi ele alınmıştır. Ayrıca Demokrat Parti Döneminde bakanlık, genel müdürlük ve daire başkanlıklarının sayısının artışı da bu dönemde yapılan atamaların fazla oluşunun gerekçeleri arasında gösterilebilir. Bütün bunlar göz önüne alınarak incelendiğinde genel olarak Demokrat Parti döneminde yapılan atamaların sayısının CHP'den fazla olduğu gözlemlenmekte, fakat bu farkın aldığı eleştirileri haklı çıkaracak kadar büyük boyutta değildir. Bu durumun tek istisnası ise hâkim-savcı atamalarında yaşanmıştır. CHP hükümetleri döneminde 3769 atama yapılırken, DP döneminde bu sayı 8239 olmuştur. CHP hükümetlerinin toplam 95 aylık süreci ele alındığı için aylık ortalama 39,7 gibi bir atama ortalamasına karşın DP'nin iktidarda olduğu 111 aylık süre ele alındığında 74,22

gibi bir aylık atama ortalaması gerçekleşmiştir. Bu durumda DP iktidarlarında ortalama olarak CHP hükümetlerinin yaklaşık iki katı kadar hâkim-savcı ataması yapılmıştır.⁵¹

3.4.2. Bürokrasi-Toplum İlişkisi

Çok partili hayata geçişle birlikte bürokraside yaşanan bir diğer değişim halk ile arasındaki ilişkilerde gerçekleşmiştir. Tek partili yıllarda halktan ayrı vagonlarda seyahat eden, bazı özel durumlar hariç halk içinde görülmeyen bürokratlar halktan tamamıyla kopuk bir hayat yaşamaktaydılar. Bürokrasi, Osmanlı Devleti'nde halktan zihniyet ve adetler bakımından kopuk bir hayat sürmüş ve bürokrasinin bu eğilimi 1923-1945'e kadarki tek-parti sistemi içinde daha da kuvvetlenmiştir. Demokratik sistemlerde siyasal iktidarın denetiminde olan bürokrasi, tek parti dönemi içinde bizatihi bağımsız bir sınıf teşkil etmiş ve kendisini devletin temsilcisi saymıştır. Demokrat Parti'nin iktidara gelmesiyle birlikte bürokrasinin kendine biçtiği bu rol değiştirilmeye çalışılmış ve bürokratlara asıl görevlerinin halka hizmet etmek olduğu hatırlatılmıştır.⁵²

Tek parti döneminde şehirlerden en ücra köylere kadar rejimin varlığının hissedilmesinde en önemli rollerden birini güvenlik güçleri oynamıştır. Bunların başında gelen jandarma, tek parti döneminde “köylerin efendisi” olarak anılmıştır. Jandarmanın bu yetkileri çok partili hayata geçiş ile kısıtlanmaya başlamış ve Demokrat Parti döneminde düzenlemeler artarak jandarmanın köylüler üzerindeki denetim mekanizması gevşetilmiştir. Jandarma, o döneme kadar köylerde hükümeti temsilen ve her türlü kontrolden uzak bir şekilde köylüyü vergi ödemeye ve çalışma mükellefiyetlerini yerine getirmeye zorlayıcı güç olmuşlardır. Devletin köylü üzerindeki en büyük denetim mekanizması olan jandarma, köylünün gözünde devleti temsil eden bir unsur haline gelmiştir. Jandarmanın köylü üzerindeki denetiminin kısıtlanması ile birlikte Demokrat Parti'nin köylüler nazarındaki prestiji artmış ve yapılan bu düzenlemeler Demokrat Parti'nin köylerdeki en önemli propaganda vasıtalarından birisi olmuştur.⁵³

Bu dönemde kamu görevlileri ile halk arasındaki ilişkilerde yaşanan bir diğer değişim de halkın memur karşısındaki çekingen tavrının değişmeye başlamasıdır. Bunun başlıca sebebi ise memurların artık görevleri sırasında işledikleri suçlardan dolayı en

⁵¹ a.e., s.184-185.

⁵² Kemal Karpaz, **Türk Demokrasi Tarihi Sosyal, Kültürel, Ekonomik Temeller**, Afa Yayıncılık, İstanbul, 1996, ss.274-275.

⁵³ a.e., ss.274-275.

yüksek mülki amirin izni alınmaksızın mahkemeye verilebilmeleridir. Bu sebeple memurlar artık muhatap oldukları vatandaşa daha iyi muamelede bulunuyorlar ve halktan gelebilecek tenkitler karşısında hassasiyet gösteriyorlardı. Halkın memurlar karşısındaki tavrının değişmesinin bir diğer nedeni de Demokrat Partili yöneticilerin halkın şikâyetlerini dikkate alarak memurlara doğrudan müdahalede bulunmalarıdır. Memurlardan iyi muamele görmedikleri takdirde vatandaşı bir üst makamlara başvurmaları için bizzat hükümet teşvik ediyordu.⁵⁴

Demokrat Parti'nin iktidara gelişi ile birlikte halkın kamu görevlileri karşısındaki konumunu güçlendiren çalışmaların yanı sıra tek partinin toplumu dönüştürme projeleri ile ilgili düzenlemeler de yapılmıştır. Tek partili yıllarda toplumsal en önemli toplumsal projelerinden biri olan Halkevleri konusu Demokrat Parti'nin kurulduğu tarihten itibaren meclis gündemine taşınmaya başlanmıştır. Daha önce belirtildiği üzere Halkevleri 1931 yılında Türk Ocakları'nın kapatılması ile birlikte onların yerine kurulmuş ve resmi olarak olmasa da CHP ve bulundukları bölgenin idari amirleri güdümünde faaliyet göstermişlerdir. Bu konuyu gündeme getiren Demokratların temel sorunu bu kurumun toplumun modernleştirilmesinde oynadığı rol değildi. Çünkü toplum modernleşmesi konusunda DP, CHP ile esasta çok farklı görüşte değildi. Bu iki partinin bu konudaki farklılıkları usulde ortaya çıkmaktadır. Demokratların asıl şikâyeti, Halkevlerinin seçim dönemlerinde CHP lehine propaganda faaliyetlerinde bulunmuş olmalarıdır.⁵⁵

Halkevleri meselesi 1949 yılında Türk Ocakları'nın tekrar açılmasıyla birlikte ayrı bir boyut kazanmıştır. Türk Ocakları kapatıldığında mal varlıkları Halkevlerine devredildiği için, bu kurum devredilen mal varlığını geri istemiştir. Halkevleri üzerindeki tartışmalar Demokrat Parti'nin iktidara gelişi ile birlikte şiddetlenerek devam etmiştir. CHP'li vekiller mecliste Halkevlerinin parti gözetmeksizin tüm topluma açık olduğunu belirterek bu kurumu savunan konuşmalar yapmışlardır. Fakat Demokrat Parti'nin Halkevlerini CHP'nin bir uzantısı olarak görmesi sebebiyle muhalefetin çabaları sonuç vermemiş ve Halkevlerinin kapatılmasına yönelik önerge verilmiştir. Sonuç olarak 1951

⁵⁴ a.e., ss.274-275.

⁵⁵ Koçak, a.g.e., ss.99-100.

yılında 5830 sayılı yasa ile bu kurum kapatılmış ve mal varlığının bir kısmı Türk Ocakları'na diğer kısmı ise hazineye devredilmiştir.⁵⁶

Tek parti döneminde gerçekleştirilen inkılâpların halka benimsetilmesi ve toplumun modernleştirilmesinde büyük rol oynayan halk evleri, bu döneme hâkim olan devletçi-seçkinci yaklaşımın en önemli araçlarından birisi olmuştur. Halkevlerinin asli görevi cumhuriyet rejiminin dünya görüşünü aydınlar ve yerel idareciler aracılığıyla halka benimsetmek ve toplumun kültür yapısını yeni rejimin talepleri doğrultusunda değiştirmektir.⁵⁷ Bu kurumun kaldırılmasıyla birlikte devletçi-seçkinci ekolün toplumsal alanı düzenlemedeki en etkili araçlarından birisi ellerinden alınmıştır.

Türkiye'nin çok partili rejime geçmesinden etkilenen bir diğer kurum da Köy Enstitüleri olmuştur. II. Dünya Savaşı yıllarında kurulmuş olan bu kurumun, daha önce bahsi geçtiği üzere, asıl görevi nüfusun büyük çoğunluğunu oluşturan köylü kesimi rejime kazandırmak ve modernleşme sürecinde saf tutmasını sağlamak olmuştur.⁵⁸ Çok partili rejime geçişin ardından Köy Enstitüleri konusu gündeme gelmiş ve daha Demokrat Parti iktidara gelmeden mecliste konuşmalar yapılmaya başlanmıştır. Enstitülere yöneltilen en büyük eleştiri komünist ve dinsizlerin yetiştirme yuvası olduğu şeklinde gerçekleşmiştir. Mecliste gerçekleşen bu tartışmaların asıl hedefinde dönemin Milli Eğitim Bakanı Hasan Ali Yücel bulunmaktadır. Bu dönemde Recep Peker'in tekrar hükümeti kurmasıyla birlikte Hasan Ali Yücel bu görevden alınmış ve bu durum Köy Enstitüleri için sonun başlangıcı olmuştur.⁵⁹ Köy Enstitüleri'nin kapatılmasına giden yolda rol oynayan bir faktörde köylünün şikâyetleri olmuştur. Bu dönemde köylülerin şikâyetleri, sürekli okul inşaatlarında çalışmak zorunda oluşları ve şehirdeki okulların devlet eliyle yapılmasına karşın köy okullarının külfetinin kendilerine yüklenmiş olmasıydı. Enstitülere karşı yükselen muhalefet ile birlikte önce 1951 yılında eğitim süreleri bir yıl uzatılarak mezun vermemesi sağlanmış ve akabinde 1954 yılında 6234 sayılı yasa ile kapatılmışlardır.⁶⁰

⁵⁶ Yavuz Özdemir-Elif Aktaş, "Halkevleri (1932'den 1951'e)", **Atatürk Üniversitesi Türkiyat Araştırmaları Dergisi**, S.45, 2011, S.260.

⁵⁷ Müslime Güneş, "Adnan Menderes ve Halkevleri", **Çağdaş Türkiye Tarihi Araştırmaları Dergisi**, C.12, S.25, 2012, s.143.

⁵⁸ Murat Katoğlu, "Cumhuriyet Türkiye'sinde Eğitim, Kültür, Sanat", **Türkiye Tarihi 4: Çağdaş Türkiye Tarihi 1908-1980**, ed. Sina Akşin, C.4., Cem Yayınevi, İstanbul, 2002, s.430.

⁵⁹ Demirel, a.g.e. s.269.

⁶⁰ Erol Kapluhan, "Atatürk Dönemi Eğitim Seferberliği ve Köy Enstitüleri", **Marmara Coğrafya Dergisi**, S.26, 2012, ss.188-189

Tek parti döneminde rejimin toplumun her kesimine hâkim olma sürecinde en etkin rolü bürokrasi almıştır. Bu dönemin bürokratları toplumun modernleşmesi ve inkılâpların halk tarafından benimsenmesi rolünü üstlenmişlerdir. Çok partili hayata geçiş sonucunda yaşanan gelişmelerle siyasal iktidar bürokrasi üzerinde hâkimiyet kurmaya başlamış ve bürokrasinin toplumsal alandaki bu hâkimiyetini kırmaya çalışmıştır. Demokrat Parti'nin bu politikayı benimsemesinin temel sebebi toplumun modernleşmesine karşı olması değil, bürokratların sahip oldukları güçleri Cumhuriyet Halk Partisi propagandası yapmak için kullanmalarıdır. Tek parti döneminde taşranın rejimin istekleri doğrultusunda dönüştürülmesinde aktif rol oynayan Halkevleri ve Köy Enstitülerinin kapatılması bu pencereden bakıldığında daha anlaşılır olacaktır.

3.4.3. Bürokrasi-Ekonomi İlişkisi

Demokrat Parti devletin ekonomik hayata müdahalesini yoğun olarak eleştirmiş ve ekonomik kalkınmanın özel sektör eliyle gerçekleştirilmesinin gerektiğini belirtmiştir. İktidarının ilk yıllarında ithalat kısıtlamalarını kaldırmış, özel sektörün daha fazla kredi kullanımını teşvik etmek için kredi faizlerini düşürmüştür. Bunların yanı sıra yabancı sermayenin teşviki ile ilgili yasal mevzuat da oluşturulmuştur. Devlet tarafından yapılan müdahalelerin ekonomiyi bozduğunu belirterek başta KİT'ler olmak üzere kamuya ait tüm fabrikaların özel sektöre devrini öngörmüştür. Kısaca Demokrat Parti liberal ekonomi politikalarını savunan bir siyasal oluşum olarak Türk siyaset sahnesinde yerini almıştır.⁶¹

Demokratların bütün bu liberal söylemleri ve politika üretme çabalarına rağmen bu dönemde iktisat politikaları ve ekonominin genel yönelişi üzerinde büyük bir değişim yaşanmamıştır. Bu süreklilik en belirgin biçimde devletin ekonomi içindeki aktif rolünün devam etmesiyle ortaya çıkmıştır. Demokrat Parti'nin kurduğu ilk hükümetin programında, kamu işletmelerinin devrini gerekli görmesine rağmen, bu dönemde hiçbir devlet işletmesi doğrudan özel sektöre devredilememiştir. Kamu kesiminin her ne kadar işlevleri değişmiş olsa da bu dönemde de ekonomi içinde varlığı artarak sürmüştür.⁶²

Kamu kesiminin ekonomideki hâkim rolünün kırılmamış olmasının başlıca sebebi özel sektörün bu dönemde beklenin çok altında yatırım yapmış olmasıdır. Bu dönemde özel sektörün gelişmesine destek olmak için Türkiye Sınaî ve Kalkınma Bankası

⁶¹ Abdullah Takım, "Demokrat Parti Döneminde Uygulanan Ekonomi Politikaları ve Sonuçları", **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, C.67, S.2, 2012, s. 159.

⁶² Boratav, a.g.e., s. 99.

kurulmuştur. Banka sanayi sektöründe faaliyet gösteren özel girişimlerin kapasitelerini arttırmak için uzun vadeli krediler vermiştir. Özel girişime sağlanan bu olanaklara rağmen sanayi alanında beklenen gelişme yaşanmamıştır. Ticaretle uğraşan gruplar sunulan imkânlarla rağmen devlet işletmelerini satın almada hükümetin beklentilerini boşa çıkarmışlardır.⁶³

Özel girişimden bekledikleri atılımı göremeyen Demokrat Parti döneminde, devletin ekonomi içindeki rolü tek parti dönemindeki temel sanayi yatırımlarının da ötesine gitmiştir. Bu dönemde et ve süt gibi basit günlük tüketim sektöründe dahi devlet işletmeleri var olmuşlardır. Demokrat Parti iktidarında Devlet Demir Yolları, PTT, Türkiye Kömür İşletmeleri, Türkiye Selüloz ve Kağıt Fabrikaları, Denizcilik Bankası gibi büyük kamu kuruluşları çıkarılan kanunlarla yeniden düzenlenerek yasal statü sahibi olmuşlardır. Devlet Malzeme Ofisi, Et ve Balık Kurumu, Azot Sanayi Türk Anonim Şirketi, Türkiye Çimento Sanayi, Türkiye Yapağı ve Tiftik A.Ş. gibi kurumlar kamu girişimi olarak faaliyete geçmişlerdir. Görüldüğü üzere bu dönemde devletin ekonomi içindeki rolü sadece altyapı yatırımlarıyla sınırlı kalmamış, birçok yeni kamu işletmesi ekonomik alanda faaliyet göstermeye başlamıştır.⁶⁴

Demokrat Parti döneminde KİT'lerin sayısında gerçekleşen bu artış sonucunda daha önce bahsi geçtiği üzere devlet mühendis ve tekniker gibi teknik personel istihdamını arttırmıştır. Ekonomik işlevli kamu kuruluşları bölgesel örgütlenmeye giderek geleneksel bürokrasinin denetimi dışına çıkmışlardır.⁶⁵ Bunun başlıca sebebi devletin artan sosyo-ekonomik işlevlerinin mülki idare sisteminin işleyişini zorlaştırmış olmasıdır. Bu dönemde yürürlükte olan 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu çerçevesinde mülki idare amirlerinin 821 tane görevi mevcuttur. Bir idarecinin bu kadar vazifeyi ifa edebilmesi imkânsız olduğu için mülki idare sistemi işlerliğini kaybetmeye başlamıştır. Bunun sonucunda da Karayolları Genel Müdürlüğü, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü, Toprak ve İskan Genel Müdürlüğü ve Çalışma Bakanlığı gibi kuruluşlar taşra örgütlenmelerinde bölgesel örgütlenmeler gerçekleştirerek mülki idare sisteminin dışına çıkmışlardır. Bu kurumların mülki idare sisteminin dışına çıkmaları vali ve kaymakamların ekonomik işlevlerini önemli ölçüde

⁶³ Ahmed, a.g.e.,ss.132-133.

⁶⁴ Gencay Şaylan, "Türkiye Cumhuriyeti'nde Devlet Yapısının Evrimi", **Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi**, C.2, İletişim Yayınları, İstanbul, 1995, s.395.

⁶⁵ Şaylan, "Cumhuriyet Bürokrasisi", s.303.

sınırlamıştır. Bunun sonucunda da kamu bürokrasisi içersinde geleneksel genel yönetici tipi ile uzmanlaşmış, ekonomik ve teknik işlevli yönetici tipi gibi ayırım ortaya çıkmıştır.⁶⁶

Demokrat Parti iktidarı, ekonomide planladığı liberalleşmeyi gerçekleştirememesi bu dönemde devletin ve dolayısıyla bürokrasinin ekonomik alandaki hâkim rolünün artarak devam etmesine yol açmıştır. Bürokrasinin birçok alandaki hâkimiyetine son verme gayesinde olan Demokratlar bu durumun çözümünü ekonomik alandaki hâkimiyeti, kendi dönemlerinde oluşturdukları yeni bir bürokratik yapıya teslim etmekte bulmuşlardır. Ekonomik alanda faaliyet gösteren ve teknik uzmanlık sahibi bu yeni bürokrat tipi büyük ölçüde bu dönemde güçlenmiş ve diğer kamu personellerine nazaran ayrıcalıklı konum sahibi olmuştur. Demokratlar bu bürokratları geleneksel bürokrasinin dışına çıkaran düzenlemeler yaparak tek parti döneminin ekonomik alana hâkim bürokrat kitlesinin etkinliğini büyük ölçüde kırmışlardır. Kısaca Demokratlar bürokrasinin ekonomik alandaki hâkimiyetini azaltamamış fakat bu alana hâkim olan bürokratları kendilerine bağımlı hale getirmişlerdir.

3.5. BÜROKRASİ-SİYASİ İKTİDAR ÇATIŞMASININ 27 MAYIS İHTİLALI'NDAKİ ROLÜ

Demokrat Parti döneminde Türkiye batı bloğu ile olan ilişkilerini büyük ölçüde geliştirmiş ve başta ordu olmak üzere birçok kurum batı bloğu ile entegre hale gelmiştir. Bu dönemde NATO üyesi olunması sebebiyle ordu içinde genç subaylar yabancı ülkelerde eğitim görmüşler ve teknoloji ve modern savaş stratejisi gibi pek çok alanda kendilerini geliştirmişlerdir. Yüksek rütbeli subaylar ile aralarında yaşanan bu ayrışma Demokrat Parti iktidarının yüksek rütbeli subaylara birçok konuda ayrıcalık tanınması ile daha da derinleşmiştir. Demokratlar iktidara geldiklerinde ordunun üst kademesinde büyük bir değişiklik yaparak kendilerini sağlama almışlar ve iktidar süreleri boyunca üst kademeyle genel olarak iyi ilişki içinde olmuşlardır. Fakat genç subaylar durumu hızla kötüleşen orta ve alt tabakanın şikâyetlerini paylaşıyorlardı. Üst ve alt rütbeli subaylar arasındaki bu bakış açısı farklılığı darbe hazırlığı içinde olan subayların hareketlerine önderlik etmekte bir general bulmakta zorlanmalarına neden olmuştur.⁶⁷

⁶⁶ Şaylan, “Türkiye Cumhuriyeti’nde Devlet Yapısının Evrimi”, s.394.

⁶⁷ Ahmed, **Modern Türkiye’nin Oluşumu**, ss.151-152.

Hükümet ile ordu arasındaki ilişkilerin kötüye gidişinin ilk işaretleri 1958 yılında ortaya çıkmaya başlamıştır. 1957 yılının Aralık ayında dokuz subay hükümete karşı gizli bir tertip hazırlamaktan dolayı tutuklanmışlardır. Bu subaylar hakkındaki soruşturma askeri mahkeme tarafından gerçekleştirilmiştir. Yapılan soruşturma sonucunda sadece muhbir subay mahkûm edilmiş diğer subaylar ise serbest bırakılmıştır. Soruşturma neticesinin bu şekilde olmasına rağmen hükümet ordu içindeki bu tarz bir oluşumun var olma ihtimalinden dolayı kaygılanmaya başlamıştı. Demokratların bu kaygısını haklı çıkaracak bir diğer gelişme de komşu ülke Irak'ta 1958 yılında askerlerin yönetime el koyması olmuştur.⁶⁸

Ordu içinde var olan huzursuzluklar ortaya çıkmaya başladığı dönemde iktidar ile muhalefet arasında siyasi arenada sert mücadeleler yaşanıyordu. Yaşanan bu gerginliklere Demokrat Parti'nin en partizan milletvekillerinden oluşan bir tahkikat komisyonu kurması eklenince ülkedeki siyasi tansiyon iyice yükselmiştir. Kurulan bu komisyona 27 Nisan'da yurttaşları tutuklama, gazeteleri kapama ve komisyonun faaliyetleriyle çelişen yasaları iptal etme hakkı verilmiştir. Bu duruma ilk tepki üniversite öğrencilerinden gelmiş ve İstanbul ve Ankara'da iktidar aleyhine çok sayıda yürüyüş gerçekleştirilmiştir. Yaşanan bu gelişmelerin neticesinde 27 Mayıs İhtilali gerçekleşmiş ve askerler yönetime el koymuştur. İhtilal Harp Okulu ve Siyasal Bilgiler Fakültesi öğretim üyelerinin başını çektiği bir grup tarafından planlanmış ve uygulanmıştır. Orgeneral Cemal Gürsel liderliğinde örgütlenen ve silahlı kuvvetlerin tüm dallarını temsil eden 38 subaydan oluşan Milli Birlik Komitesi 12 Haziran 1960'da çıkardıkları bir geçici kanunla yönetimi ele almışlardır.⁶⁹

Demokrat Parti'nin iktidarda olduğu yıllarda askeri ve sivil bürokrasi devlet içinde sahip olduğu ayrıcalıklı konumu kaybetmesi sebebiyle Demokratlara karşı olumsuz bir tutum içerisinde olmuştur. Demokrat Parti'nin bürokrasi karşıtı politikaları neticesinde bürokrat kesimde haksızlığa uğradıkları kanaati oluşmuştur. Böylece 27 Mayıs İhtilali bir siyasi partinin egemenliğine son verme girişimi olduğu kadar geleneksel asker-sivil yönetici kadronun eski saygın konumunu geri alma çabası niteliği de taşımaktadır.⁷⁰

⁶⁸ Zürcher, a.g.e, s.347-348.

⁶⁹ Shaw-Shaw, a.g.e.,ss. 485-486.

⁷⁰ Cem Eroğul, **Demokrat Parti Tarihi ve İdeolojisi**, 2. B., İmge Kitabevi, Ankara, 1990, s. 173.

SONUÇ

Bu çalışmada Tek Parti dönemindeki bürokratik yapının Demokrat Parti döneminde yaşadığı değişim en genel hatlarıyla incelenmiştir. Çalışmaya bürokrasi kavramının izahı ve bürokrasiyi inceleyen kuramlar anlatılarak başlanmış, daha sonra bürokrasi ile siyaset ilişkileri ele alınmıştır. Çalışmanın ilk başlığında bürokrasi ile ilgili teorik bilgilere yer verildikten sonra, Cumhuriyet bürokrasisinin köklerini oluşturan Osmanlı son dönemindeki bürokratik yapı incelenmiştir. Osmanlı Devleti 17. yy'dan itibaren Batı karşısındaki hâkim pozisyonunu kaybetmeye başlamıştır. Bu geri düşüşü fark eden devlet idarecileri, Batı ile aralarındaki güç farkını ilk olarak savaş meydanlarında fark ettikleri için, askeri alanda ıslahat çalışmaları yapmaya başlamışlardır. Askeri alanda gerçekleştirilen ıslahat çalışmaları ile istenilen elde edilememesi neticesinde sorunun çok daha köklü olduğu fark edilmiş ve askeri alanda başlayan ıslahat hareketleri III. Selim'den itibaren tüm devlet yönetimine yayılmaya başlamıştır. III. Selim Döneminde yönetimde başlayan ıslahat hareketleri halefi II. Mahmud döneminde hız kazanarak devam etmiştir. Yeniçeri ocağının kaldırılması, bakanlık sisteminin kurulması ve tercüme odasının oluşturulması gibi faaliyetler bu dönemde gerçekleşmiştir. Bu dönemde gerçekleştirilen ıslahat hareketleriyle birlikte, Osmanlı Devleti'nde büyük değişimin yaşandığı Tanzimat dönemi için gerekli ortam sağlanmıştır.

Tanzimat döneminde yaşanan en büyük değişimlerden biri bürokratik alanda gerçekleşmiştir. Bürokratlar bu dönemde kul statülerinden kurtularak siyasi iktidarı padişahı devralmışlardır. Bu sayede bu döneme kadar yaşanan ıslahat çalışmalarının “nesnesi” konumunda yer alan sivil bürokrasi, bu dönemde ıslahat hareketlerini gerçekleştiren “özne” konumuna gelmiştir. Bu sebeple Tanzimat dönemi, bürokratik yönetim geleneğinin yerleşmesi bakımından oldukça önem arz etmektedir. Bürokrasinin bu gücü II. Abdülhamid'in tahta geçmesiyle birlikte azaltılmaya çalışılmış ve daha sonraki dönemde devlet yönetimini İttihat ve Terakki Cemiyeti'nin ele almasıyla da sivil bürokrasinin bu gücünü askerler devralmıştır. Fakat gerek Abdülhamid gerekse İttihat ve Terakki dönemlerinde de sivil bürokrasinin olgunlaşma süreci devam etmiştir.

Osmanlı Devleti I. Dünya Savaşı'nda kaybederek yıkılma sürecine girmiş ve yerine gerçekleştirilen Kurtuluş Savaşı ile Türkiye Cumhuriyeti kurulmuştur. Cumhuriyet rejimi pek çok konuda İmparatorlukla arasında farklılıklar taşısa da, Osmanlı Devleti'nin

yıkıntıları üzerine inşa edildiği için imparatorluğun idari kadro ve geleneğini büyük ölçüde devralmıştır. Cumhuriyet'e Osmanlı Devleti'nden idari yapı olarak, merkeziyetçi devlet yapısı ve halktan kopuk ve yönetimde etkin güçlü bir bürokratik yapı miras kalmıştır. Osmanlı Devleti'nden büyük bir idari kadro devralan Cumhuriyet rejimi, Kurtuluş Savaşı yıllarında özellikle sivil bürokratlardan yeterli desteği görmediği için tasfiye hareketlerine girişmiştir. Bu tasfiyelerle birlikte yeni rejime gerekli sadakati göstereceğinden şüphe edilen kadrolar görevden alınmıştır.

Cumhuriyet'in ilk yıllarında bürokrasinin görevi sadece verilen emirleri yerine getirmek ile sınırlandırılmaya çalışılmıştır. Fakat daha sonraki dönemde bürokrasiye Cumhuriyet'in temel değerlerini koruma ve halka benimsetme rolü verilerek, bürokrasi yeni rejim için önemli bir konuma getirilmiştir. Bürokrasiye verilen bu göreve paralel olarak bürokratların sosyoekonomik ve hukuki durumları da iyileştirilmiştir. Çıkarılan kanunlarla mali durumları ve hukuki statüleri düzenlenen bürokratlar zamanla toplumun en imrenilen grubu haline gelmişlerdir. Cumhuriyet'in ilk yıllarında yeteri kadar gelişmiş bir özel sektörün olmamasının da etkisiyle o dönemin eğitilmiş kitlesinin en fazla talep ettiği meslek bürokratlık olmuştur. Bürokrasinin bu dönemki prestiji o kadar yüksek seviyeye ulaşmıştır ki, bazı milletvekilleri üst düzey bürokrat olabilmek için istifa etmişlerdir.

Osmanlı Devleti'nden devralınan bürokratik yönetim geleneği, tek partili yıllara da damgasını vurmuştur. Özellikle 1930'lu yıllarda gerçekleştirilen parti-devlet bütünleşmesi ile beraber bürokratlar siyasal alana tam olarak hâkim olmuşlardır. Bu uygulama ile birlikte mülki amirler aynı zamanda parti başkanı olmuşlar ve taşrada idari ve siyasi olarak en önemli güç haline gelmişlerdir. Bürokrasi bu dönemde, siyasal alanın yanı sıra ekonomik ve toplumsal alanda da büyük bir güç ve etki alanına sahip olmuştur. Cumhuriyet'in kuruluşundan itibaren çok sayıda özel kuruluşu hissedar olan dönemin bürokratları ekonomide aktif rol almışlardır. 1930'lu yıllarda artan devletçilik uygulamaları ile birlikte ise kamunun ekonomide payı artmış, buna paralel olarak da dönemin bürokratları çok sayıda kamu kuruluşunun yönetimine geçmişlerdir.

Tek parti döneminde bürokrasinin bir diğer önemli görevi ise, toplumun yeni rejimin istediği şekilde dönüşümünü sağlamak olmuştur. Bir yandan, dönemin öğretmenleri tarafından yeni nesil cumhuriyetin değerlerine sadık bir şekilde yetiştirilirken; diğer yandan da mülki idarecilerin ve parti başkanlarının gözetiminde halk evleri gibi

sosyal projelerle yetişkin kitlenin dönüşümü sağlanmaya çalışılmıştır. Bu dönemde halkın büyük kesimi köylü olduğu için toplumsal dönüşümün istenildiği gibi sağlanması ve köylülerin eğitimi için Köy Enstitüleri kurulmuştur. Bu kurumla bir yandan köylüler tarım ve hayvancılık alanlarında modern tekniklerle tanışacak, diğer yandan yeni rejimin değerlerine sadık şekilde yetiştirileceklerdi. Görüldüğü üzere, bürokratlar tek parti döneminde toplum içinde imtiyazlı bir konuma sahip olmuşlar ve faaliyetlerini idari alanla sınırlamayıp siyasal, ekonomik ve toplumsal alanda da güç sahibi olmuşlardır.

Bürokrasinin bu konumu çok partili hayata geçiş ile birlikte sarsılmaya başlamıştır. Daha Demokrat Parti iktidara gelmeden, özellikle II. Dünya Savaşı'nın da etkisiyle bürokratların mali durumları bozulmuş ve önceki dönemlere kıyasla siyasal alandaki temsil oranları düşmüştür. Demokrat Parti, iktidara geliş sürecinde bürokrasi ile yaşadığı olumsuz tecrübeler ve o dönemde bürokrasinin halk nezdindeki olumsuz imajının da etkisiyle iktidarlara boyunca bürokrasinin gücünü kırmak için gayret göstermişlerdir. Demokrat Parti döneminde yapılan düzenlemeler neticesinde bürokrasinin hem ekonomik, mali ve hukuki statüsü hem de toplumsal, siyasal ve ekonomik alandaki hâkimiyeti elinden alınmaya çalışılmıştır. Tek parti dönemine kıyasla bu dönemde bürokrasi;

- Toplumdaki saygın konumunu kaybederek en arzu edilen meslek olmaktan çıkmıştır,
- Toplumun diğer kesimlerine görece sahip olduğu ekonomik imkânları büyük ölçüde azalmıştır,
- Yapılan idareten azil gibi uygulamalarla kendini hukuki olarak güvensiz hissetmiştir,
- Siyasal alandaki rolünü karar verme mekanizmalarının dışına itilerek kaybetmiştir,
- Toplumsal alandaki rolü kontrolü altındaki kurumlar kapatılarak ve vatandaş karşısındaki güçlü konumu elinden alınarak azaltılmıştır,
- Ekonomik alandaki rolü diğerlerine nazaran devam etmiş, fakat bu alanda da gücünü siyasi iktidarın kontrolündeki yeni ekonomi bürokrasisine devretmek zorunda kalmıştır.

Bürokrasi yaşadığı bu dönüşümler neticesinde dönemin iktidarına karşı olumsuz bir tutum içerisinde olmuştur. Demokrat Parti döneminde sivil bürokrasinin yanı sıra askeri bürokrasi ve akademi iktidarın uygulamalarından büyük ölçüde rahatsız olmuşlardır.

Devletin eski “sahipleri” olan bu seçkin grubu yeni iktidar karşısında ittifak içerisine girmişler ve bunun neticesinde 27 Mayıs 1960 yılında gerçekleşen bir askeri ihtilal ile Demokrat Parti iktidardan indirilmiştir. Sivil bürokrasi ihtilalde aktif rol almamış olsa da, ihtilali büyük bir memnuniyetle karşılamıştır. Böylece, Osmanlı Devleti’nde sık görülen askeri bürokrasinin yönetimi değiştirme uygulaması Cumhuriyet tarihinde de ilk kez olmuştur.

KAYNAKÇA

KİTAPLAR

- Abadan Nermin, **Bürokrasi**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara, 1959.
- Ahmed Feroz, **Demokrasi Sürecinde Türkiye(1945-1980)**, 2. B., çev. Ahmet Fethi, Hil Yayın, İstanbul, 1996
- Ahmed Feroz, **Modern Türkiye'nin Oluşumu**, 11.B, çev. Yavuz Alogan, Kaynak Yayınları, İstanbul, 2012
- Akbulut Örsan Ö., **Siyaset ve Yönetim İlişkisi Kuramsal ve Eleştirel Bir Yaklaşım**, TODAİE, Ankara, 2005.
- Akgüner Tayfun, **Kamu Personel Yönetimi**,5.B., DER Yayınları, İstanbul, 2009.
- Akyıldız Ali, **Osmanlı Bürokrasisi ve Modernleşme**, 4. B., İletişim Yayınları, İstanbul, 2012.
- Albrow Martin, **Bureaucracy**, Pall Mall Press, London, 1970.
- Arslan Onur Ender, **Kamu Personel Rejmi: Statü Hukukundan Esnekliğe**, TODAİE Yayınları, Ankara, 2005
- Avineri Shlomo, **Hegel's Theory of The Modern State**, Cambridge University Press, Cambridge, 1972.
- Baransel Atilla, **Çağdaş Yönetim Düşüncesinin Evrimi**, C.1, Fatih Matbaası, İstanbul, 1979.
- Beriş Hamit Emrah, **Tek Parti Döneminde Devletçilik**, Liberte Yayınları, Ankara, 2009,
- Berkes Niyazi, **Türkiye'de Çağdaşlaşma**, 19. B., haz. Ahmet Kuyaş, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2013.
- Blau Peter M. ve Marshall W. Meyer, **Bureaucracy in Modern Society**, Random House, New York,1971.
- Boratav Korkut, **Türkiye İktisat Tarihi 1908-2009**, 16. B., İmge Kitabevi, Ankara, 2012
- Çevik Hasan Hüseyin, **Kamu Yönetimi: Kavramlar-Sorunlar-Tartışmalar**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2010.
- Demirel Ahmet, **Tek Partinin İktidarı Türkiye'de Seçimler ve Siyaset(1923-1946)**, İletişim Yayınları, İstanbul, 2014.
- Dreyfus Françoise, **Bürokrasinin İcadı: Fransa, Büyük Britanya ve ABD'de Devlete Hizmet Etmek(18.-20. Yüzyıl)**, İletişim Yayınları, İstanbul, 2007.

- Duverger Maurice, **Siyaset Sosyolojisi**, Çev. Şirin Tekeli, Varlık Yayınları, İstanbul, 1975.
- Eroğul Cem, **Demokrat Parti Tarihi ve İdeolojisi**, 2. B., İmge Kitabevi, Ankara, 1990
- Eryılmaz Bilal, **Bürokrasi ve Siyaset: Bürokratik Devletten Etkin Yönetime**, Alfa, İstanbul, 2002.
- Eryılmaz Bilal, **Kamu Yönetimi: Düşünceler, Yapılar, Fonksiyonlar, Politikalar**, 5. B., Umuttepe Yayınları, Kocaeli, 2012.
- Eryılmaz Bilal, **Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme**, 3. B., İşaret Yayınları, İstanbul, 2010.
- Findley Carter V., **Modern Türkiye Tarihi İslam, Milliyetçilik ve Modernlik 1789-2007**, çev. Güneş Ayas, Timaş Yayınları, İstanbul, 2011.
- Findley Carter V., **Osmanlı Devletinde Bürokratik Reform Babı (1789-1922)**, çev. Latif Boyacı ve İzzet Akyol, İz Yayıncılık, İstanbul, 1994.
- Fişek Kurthan, **Yönetim**, Ankara Üniversitesi SBF Yayınları, Ankara, 1979.
- Frey Frederic W., **The Turkish Political Elite**, The M.I.T. Press, Massachusetts, 1965
- Gürhan Tefvik, **İktisat Tarihi**, Acar Matbaacılık, İstanbul, 1995.
- Hegel G.W.F., **Elements of the Philosophy of Right**, 8. b., Cambridge University Press, Cambridge, 2003.
- Heper Metin, **Türkiye’de Devlet Geleneği**, çev. Nalân Soyarak, Doğu Batı Yayınları, Ankara, 2012
- Kamenka Eugene, **Bureaucracy**, Basil Blackwell, Oxford, 1989.
- Kapani Münici, **Politika Bilimine Giriş**, Bilgi Yayınevi, 33. B., İstanbul, 2013.
- Karatepe Şükrü, **Tek Parti Dönemi**, 4. B., İz Yayıncılık, İstanbul, 2011.
- Karpat Kemal, **Kısa Türkiye Tarihi 1800-2012**, haz. Güneş Ayas, Timaş Yayınları, İstanbul, 2012
- Karpat Kemal, **Osmanlı Modernleşmesi Toplum, Kurumsal Değişim ve Nüfus**, 2. B., çev. Akile Zorlu Durukan ve Kaan Durukan, İmge Kitabevi, Ankara, 2008.
- Karpat Kemal, **Türk Demokrasi Tarihi Sosyal, Kültürel, Ekonomik Temeller**, Afa Yayıncılık, İstanbul, 1996
- Karpat Kemal, **Türk Siyasi Tarihi: Siyasal Sistemin Evrimi**, 4. B., çev. Ceren Elitez, Timaş Yayınları, İstanbul, 2013
- Kayar Nihat, **Kamu Personel Yönetimi Giriş**, Ekin Yayınevi, Bursa, 2013.

- Koçak Cemil, **İktidar ve Demokratlar Türkiye’de İki Partili Siyasi Sistemin Kuruluş Yılları(1945-1950)**, C.2., İletişim Yayınları, İstanbul, 2012
- Kongar Emre, **İmparatorluktan Günümüze Türkiye’nin Toplumsal Yapısı Cilt 1-2**, 7. B., Remzi Kitabevi, İstanbul, 1993
- Lewis Bernard, **Modern Türkiye’nin Doğuşu**, 6. B., çev. Boğaç Babür Turna, Arkadaş Yayınevi, Ankara, 2013
- Mardin Şerif, **Yeni Osmanlı Düşüncesinin Doğuşu**, çev. Mümtazer Türköne, Fahri Unan ve İrfan Erdoğan, İletişim Yayınları, İstanbul, 1996.
- Mises Ludwig Von, **Bürokrasi**, Çev.Feridun Ergin, Liberte Yayınları , Ankara, 2000.
- Mouzelis Nicos P., **Örgüt ve Bürokrasi: Modern Teorilerin Analizi**, Çev. H. Bahadır Akın, Çizgi Kitabevi, Konya, 2003.
- Nuri Tortop ve diğerleri, **Yönetim Bilimi**, 8. B., Nobel Yayınevi, Ankara, 2010.
- Önder Özgür, **Türk Bürokrasisi ve Bürokratik Elitizm**, Otorite Yayınları, Ankara, 2013
- Özbudun Ergun, **Otoriter Rejimler, Seçimsel Demokrasiler ve Türkiye**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2011
- Parlak Bekir, **Yönetim Bilimi ve Çağdaş Yönetim Teknikleri**, 2. B., Beta Basım, İstanbul, 2013.
- Peters B. Guy, **Politics of Bureaucracy**, 5. B., Routledge, Londra, 2001.
- Shaw Stanford J. ve Ezel Kural Shaw, **Osmanlı İmparatorluğu ve Modern Türkiye**, C.2, 3. B., çev. Mehmet Harmancı, e Yayınları, İstanbul, 2010.
- Şaylan Gencay, **Türkiye’de Kapitalizm, Bürokrasi ve Siyasal İdeoloji**, V Yayınları, Ankara, 1986
- Şaylan Gencay, **Türkiye’de Kapitalizm, Bürokrasi ve Siyasal İdeoloji**, V Yayınları, Ankara, 1986.
- Timur Taner, **Türk Devrimi ve Sonrası**, İmge Kitabevi, Ankara
- Toker Metin, **Tek Partiden Çok Partiye**, Milliyet Yayınları, İstanbul, 1970
- Tunçay Mete, **Türkiye Cumhuriyeti’nde Tek-Parti Yönetiminin Kurulması 1923-1931**, 6. B., Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul,2012
- Tural Erkan, **Son Dönem Osmanlı Bürokrasisi II. Meşrutiyet Döneminde Bürokratlar, İttihatçılar, ve Parlamenterler**, TODAİE, Ankara, 2009.
- Tutum Cahit, **Türkiye’de Memur Güvenliği**, TODAİE Yayınları, Ankara, 1972
- Vergin Nur, **Siyasetin Sosyolojisi**, Doğan Kitap, 5. B., İstanbul, 2012.

Yayman Hüseyin, **Türkiye'nin İdari Reform Tarihi**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2008

Zürcher Erik Jan, **Modernleşen Türkiye'nin Tarihi**, 28. B., çev. Yasemin Saner, İletişim Yayınları, İstanbul, 2013.

MAKALELER

Arslansen M. Nazan ve Ertuğrul Eryücel, “Modern Devlet Anlayışının Felsefi Temelleri”, **Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, C. 15, s.2, 2011, ss. 1-20.

Beriş Hamit Emrah, “Moderniteden Postmoderineteye”, **Siyaset(Ed. Mümtazer Türköne)**, 9.b., Lotus Yayınevi, Ankara, 2008, ss. 483-521.

Berktaş Fatmagül, “Liberalizm: Tek Bir Pozisyona İndirgenmesi Olanaksız İdeoloji”, **19. Yüzyıldan 20. Yüzyıla Modern Siyasal İdeolojiler(Ed. H. Birsen Örs)**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 5. B.,2012, İstanbul, ss. 47-114

Chambers Richard L., “The Civil Bureaucracy:Tukey”, **Political Modernization in Japan and Turkey**, ed. Robert E. Ward ve Dankwart A. Rustow, Princeton University Press, Princeton, 1964, ss.301-327.

Çavdar Tevfik, “Demokrat Parti”,**Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi**, C.8., İletişim Yayınları, İstanbul, 1995, ss. 2060-2075.

Demir Fatih, “Bürokrasi-Demokrasi İlişkisi ve Bürokratların Seçilmişlerce Kontrolü Sorunu”, **Yönetim ve Ekonomi**, c. 18, s.2, 2011, ss.63-84.

Dursun Davut, “Bürokrasi Teorisi ve Yönetim”, **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, C. 37-38, S.1, 1992, ss.133-149

Erkul Aysu Kes ve R. Erdem Erkul, “James Burnham’ın Yönetimsel Devrim Kuramının Günümüzdeki Yansımaları”, **Hacettepe Üniversitesi İİBF Dergisi**, C.27, S.2, 2009, ss.193-215.

Farazmand Ali, “Bureaucracy, Administration and Politics: An Introduction”, **Bureaucracy and Administration**, CRC Press, Florida, 2009, ss. 1-15.

Farazmand Ali, “Bureaucrats and Politicians in Commperative Perspective”, **Modern Systems of Governement, Exploring the Role of Bureaucrats and Politicians**, Sage Publications, California, 1997, ss. ix-xviii.

Farazmand Ali,” Bureaucracy and Democracy: A Theoretical Analysis”, **Public Organization Review**, c.10, 2010, ss. 245-258.

Findley Carter V., “19. yy’da Osmanlı İmparatorluğu’nda Bürokratik Gelişme”, **Tanzimattan Cumhuriyete Türkiye Ansiklopedisi**, C.2, İletişim Yayınları, İstanbul, 1995, ss. 259-162.

- Göküş Mehmet, “Demokrat Parti Döneminde Türk Kamu Bürokrasisinin Genel Görünümü”, **Selçuk Üniversitesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi**, S.5,2003, ss. 41-62.
- Göküş Mehmet, “Tek Parti Döneminde Türk Kamu Bürokrasisinin Gelişimi”, **Amme İdaresi Dergisi**, C.33, S.2, 2000, ss. 23-33.
- Gülmez Mesut, “Weber ve İdeal Tip Bürokrasi Anlayışı”, **Amme İdaresi Dergisi**, C.8,S.1, 1975, ss. 47-73.
- Güneş Müslime, “Adnan Menderes ve Halkevleri”, **Çağdaş Türkiye Tarihi Araştırmaları Dergisi**, C.12, S.25, 2012, ss. 141-155.
- Heper Metin, “Türkiye’de Devlet, Demokrasi Geleneği ve Silahlı Kuvvetler”, **Türkiye’de Yönetim Geleneği**, ed. Davut Dursun-Hamza Al, İlke Yayıncılık, İstanbul, 1998, ss. 209-233.
- Heper Metin,” Bürokrasi”, **Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansikolpedisi**, C.2, İletişim Yayınları, İstanbul, 1995, ss. 290-297.
- İnalcık Halil, “Tanzimat’ın Uygulanması ve Sosyal Tepkileri”, **Tanzimat Değişim Sürecinde Osmanlı İmparatorluğu**, Ed. Halil İnalcık ve Mehmet Seyitdanlıoğlu, 2. B., Phoenix Yayınları, Ankara, 2006.
- Kapluhan Erol, “Atatürk Dönemi Eğitim Seferberliği ve Köy Enstitüleri”, **Marmara Coğrafya Dergisi**, S.26, 2012, ss. 172-194.
- Katoğlu Murat, “Cumhuriyet Türkiye’sinde Eğitim, Kültür, Sanat”, **Türkiye Tarihi 4: Çağdaş Türkiye Tarihi 1908-1980**, ed. Sina Akşin, C.4., Cem Yayınevi, İstanbul, 2002, ss. 417-522.
- Kazancıgil Ali, “Türkiye’de Modern Devletin Oluşumu ve Kemalizm”, **Türkiye’de Politik Değişim ve Modernleşme**(Ed. Ersin Kalaycıoğlu ve Ali Yaşar Sarıbay), 3. B., Alfa Aktüel, İstanbul, 2007, ss. 171-192.
- Koçak Cemil, “Siyasal Tarih(1923-1950)”, **Türkiye Tarihi 4: Çağdaş Türkiye Tarihi 1908-1980**, ed. Sina Akşin, C.4., Cem Yayınevi, İstanbul, 2002, ss.127-214.
- Makal Ahmet, “Türkiye’de Kamu Kesimi Çalışanlarının Maaş ve Ücretlerine İlişkin Gelişmeler: 1923-1963”, **Amme İdaresi Dergisi**, C.34, S.3, 2001, ss. 59-98.
- McLaren Patricia Genoe, “James Burnham, The Managerial Revolution, and the Development of Management Theory in Post-war America”, **Management and Organization History**, C.6, S.4, 2011, ss. 411-423.
- O’Neil Daniel J., “The Political Philosophy of James Burnham”, **International Journal of Social Economics**, C. 21, 1994, ss. 141-152.
- Öktem M. Kemal, “Türk Kamu Personel Yönetiminin Gelişimi”, **Amme İdaresi Dergisi**, C.25, S.2, 1992, ss. 85-105.

- Özdemir Yavuz-Elif Aktaş, “Halkevleri (1932’den 1951’e)”, **Atatürk Üniversitesi Türkiyat Araştırmaları Dergisi**, S.45, 2011, ss. 235-262.
- Özipek Bekir Berat, “Devlet”, **Siyaset**(Ed. Mümtazer Türköne), 9.b., Lotus Yayınevi, Ankara, 2008, ss. 71-102.
- Öztürk Ali, “Kamu Kesiminde Personel ve Ücret Arayışları”, **Sayıştay Dergisi**, S.42, 2001, ss. 3-19.
- Piriştine Hamdi, Hegel’de ve Avrasyacı Düşünce de Devlet, Din Devlet İlişkisi ve Özgürlük, **Akademik Araştırmalar Dergisi**, S.23, 2004-2005, ss. 195-216.
- Rustow Dankwart A., “The Military: Turkey”, **Political Modernization in Japan and Turkey**(ed. Robert E. Ward ve Dankwart A. Rustow), Princeton University Press, Princeton, 1964, ss. 352-388.
- Sager Fritz ve Christian Rosser, “Weber, Wilson, and Hegel: Theories of Modern Bureaucracy”, **Public Administration Review**, C.69, S.6, 2009, ss. 1136-1147.
- Sencer Muzaffer , “Osmanlı İmparatorluğu’nda Tanzimat Sonrası Siyasal ve Yönetimsel Gelişmeler”, **Amme İdaresi Dergisi**, C.17, S.3, 1984, ss. 46-71.
- Shaw Carl K. Y., “Hegel's Theory of Modern Bureaucracy”, **The American Political Science Review**, c. 86, s. 2, 1992, ss. 381-389.
- Sobacı M. Zahid, “Elitler ve Siyaset”, **Siyaset Sosyolojisi**, ed. Ali Yaşar Sarıbay, Anadolu Üniversitesi Yayınları, Eskişehir, 2012, ss. 94-115.
- Şaylan Gencay, “Cumhuriyet Bürokrasisi”, **Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi**, C.2, İletişim Yayınları, İstanbul, 1995, ss. 290-297.
- Şaylan Gencay, “Türkiye Cumhuriyeti’nde Devlet Yapısının Evrimi”, **Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi**, C.2, İletişim Yayınları, İstanbul, 1995, ss. 388-410.
- Takım Abdullah, “Demokrat Parti Döneminde Uygulanan Ekonomi Politikaları ve Sonuçları”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, C.67, S.2, 2012, ss. 157-187.
- Tijsterman Sebastiaan P. ve Patrick Overeem, “Escaping The Iron Cage: Weber And Hegel On Bureaucracy And Freedom”, **Administrative Theory & Praxis**, C. 30, s.1, 2008, ss. 71-91.
- Turan İlter, “Türk Bürokrasisinde Süreklilik ve Değişim”, **Türkiye’de Kamu Yönetimi**, ed. Hüseyin Yayman-Şenol Durgun-Burhan Aykaç, 2. B., Nobel Yayınevi, Ankara, 2012, s. 139-164.
- Turan İlter, “Türkiye’de Siyasal Kültürün Oluşumu”, **Türkiye’de Politik Değişim ve Modernleşme**(ed. Ersin Kalaycıoğlu-Ali Yaşar Sarıbay), 3. B., Alfa Aktüel, İstanbul, 2007, s. 437-470.

Us Öznur, “Memurluk Prestiji”, **Amme İdaresi Dergisi**, C.6., S.3, 1973, ss. 48-73.

Warner Beth E., “John Stuart Mill’s Theory of Bureaucracy within Representative Government: Balancing Competence and Participation”, **Public Administration Review**, C.61, S.4, 2001, ss. 403-413.

Weiker Walter F., “Osmanlı Bürokrasisi: Modernleşme ve Reform”, çev. Semay Büyükdavras ve Erkan Oyal, **Amme İdaresi Dergisi**, C.6, S.1, 1973, s. 98-111.

DİĞER KAYNAKLAR

Anayasa Mahkemesi, **1924 Anayasası**, <http://www.anayasa.gov.tr/Mevzuat/Anayasa1924>, (15.09.2014)

Göküş Mehmet, Demokrat Parti Döneminde Bürokrasi Siyasi İktidar İlişkileri, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), İzmir, 1999

ÖZGEÇMİŞ			
Adı, Soyadı	İbrahim Hatipoğlu		
Doğum Yeri ve Yılı	Bulgaristan/1987		
Bildiği Yabancı Diller	İngilizce		
Düzeyi	KPDS:80		
Eğitim Durumu	Başlama - Bitirme Yılı		Kurum Adı
Lise	2001	2004	Bursa Ali Osman Sönmez Fen Lisesi
Lisans	2005	2010	Anadolu Üniversitesi Kamu Yönetimi Bölümü
Yüksek Lisans	2011	2013	Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı (Ders Dönemi)
	2013	2014	Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı (Tez Dönemi)
Doktora			
Çalıştığı Kurum (lar)	Başlama - Ayrılma Yılı		Çalışılan Kurumun Adı
1.İçişleri Bakanlığı	2009	2009	İçişleri Bakanlığı Sınır Yönetimi Bürosu
2.EÜAŞ	2011	2013	Elektrik Üretim A.Ş. Ticaret Dairesi Başkanlığı
3.Uludağ Üniversitesi	2013	-	Uludağ Üniversitesi İİBF
Üye Olduğu Bilimsel ve Mesleki Kuruluşlar			
Katıldığı Proje ve Toplantılar			
Yayınlar:			
Diğer:			
İletişim (e-posta):	İbrahim.hatipoglu@yahoo.com		
		Tarih İmza Adı Soyadı	22.09.2014

ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ

TEZ ÇOĞALTMA VE ELEKTRONİK YAYIMLAMA İZİN FORMU

Yazar Adı Soyadı	İbrahim HATİPOĞLU
Tez Adı	TEK PARTİ DÖNEMİNDEN DEMOKRAT PARTİ DÖNEMİNE BÜROKRASİNİN DEĞİŞİMİ
Enstitü	Sosyal Bilimler Enstitüsü
Anabilim Dalı	Kamu Yönetimi
Tez Türü	Yüksek Lisans
Tez Danışman(lar)ı	Prof. Dr. Bekir PARLAK
Çoğaltma (Fotokopi Çekim) izni	☐ Tezimden fotokopi çekilmesine izin veriyorum ☒ Tezimin sadece içindekiler, özet, kaynakça ve içeriğinin % 10 bölümünün fotokopi çekilmesine izin veriyorum ☐ Tezimden fotokopi çekilmesine izin vermiyorum
Yayımlama izni	☐ Tezimin elektronik ortamda yayımlanmasına izin Veriyorum

Hazırlamış olduğum tezimin belirttiğim hususlar dikkate alınarak, fikri mülkiyet haklarım saklı kalmak üzere Uludağ Üniversitesi Kütüphane ve Dokümantasyon Daire Başkanlığı tarafından hizmete sunulmasına izin verdiğimi beyan ederim.

Tarih :

İmza :

