

T.C.
DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİMDALI
DOKTORA TEZİ

**DEMOKRAT PARTİ DÖNEMİNDE BÜROKRASİ
SİYASİ İKTİDAR İLİŞKİLERİ**

89429

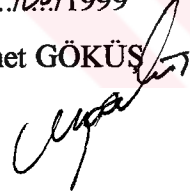
MEHMET GÖKÜŞ

PROF. DR. BİLAL ERYILMAZ

T.C. YÜKSEKÖĞRETİM KURULU
DOKÜMANTASYON MERKEZİ
İZMİR

1999


Doktora tezi olarak sunduğum “Demokrat Parti Döneminde Bürokrasi-Siyasi İktidar İlişkileri” adlı çalışmanın, tarafımdan, bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin bibliyografyada gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

17.10.1999
Mehmet GÖKÜS



TUTANAK

Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsünün 10.12/1998 tarih ve 25 sayılı toplantısında oluşturulan jüri, Lisansüstü Öğretim Yönetmeliğinin 21. maddesine göre Kamu Yönetimi Anabilimdalı doktora öğrencisi Mehmet GÖKÜŞ'ün "Demokrat Parti Döneminde Bürokrasi- Siyasi İktidar İlişkileri" konulu tezi incelemiş ve aday 6.17.99 tarihinde, saat 12:30 da jüri önünde tez savunmasına alınmıştır.

Adayın kişisel çalışmaya dayanan tezinin savunmasından sonra 60 dakika süre içinde gerek tez konusu, gerekse tezin dayanağı olan anabilim dallarında jüri üyelerince sorulan sorulara verdiği cevaplar değerlendirilerek tezin başarıyla olduğuna oy birliği ile karar verildi.


ÜYE
Prof. Dr. Erol Ahi


BASKAN
Prof. Dr. Bilal Erçinmez


ÜYE
Doç. Dr. M. Emin Köktaz

YÜKSEKÖĞRETİM KURULU DÖKÜMANTASYON MERKEZİ
TEZ VERİ FORMU

Tez No:

Konu Kodu:

Üniversite Kodu:

Tezin Yazarının

Soyadı: GÖKÜŞ

Adı: Mehmet

Tezin Türkçe Adı: Demokrat Parti Döneminde Bürokrasi-Siyasi İktidar İlişkileri

Tezin Yabancı Dildeki Adı: The Relationship Between Bureaucracy and Political
Power During The Period Of Democrat Party

Tezin Yapıldığı

Üniversite: Dokuz Eylül Üniversitesi Enstitü: Sosyal Bilimler Enstitüsü 1999

Tezin Türü:

1. Yüksek Lisans
2. Doktora
3. Tıpta Uzmanlık
4. Sanatta Yeterlilik

Dili : TÜRKÇE

Sayfa Sayısı : 232

Referans Sayısı: 167

Tez Danışmanlarının

Unvanı Adı Soyadı: Prof. Dr. Bilal ERYILMAZ

Türkçe Anahtar Kelimeler:

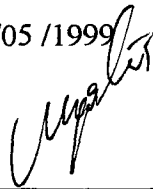
- 1 Bürokrasi.
2. Siyasi İktidar
3. Demokrat Parti
4. Yönetim
5. Cumhuriyet Halk Partisi

İngilizce Anahtar Kelimeler:

1. Bureaucracy
2. Political Power
3. Democrat Party
4. Administration
5. Republican People's Party

Tarih: 7/05 /1999

İmza:



ÖZET

Osmanlı İmparatorluğundaki modernleşme hareketleri, bürokrasiyi siyasi kararları uygulayan değil, siyasi kararları alan bir kurum haline getirmiştir. İmparatorluğun çökmesinden sonra onun kalıntısı üzerine kurulan Cumhuriyet yeni bir devlet ve yeni bir sistem olduğu halde, devletin yönetim yapısı büyük ölçüde İmparatorluktan kalan düzene dayandırılmıştır. Bundan dolayı kamu yönetimine ilişkin bazı temel gelenekler Cumhuriyet dönemine de yansyarak egemenliğini sürdürmüştür.

Siyasal sistemin iki partili bir niteliğe kavuşması ile beraber, bürokrasinin siyasi etkinliği giderek azalmıştır. İlerleyen yıllarda ise kendisinden farklı düşünen ve siyasi iktidarı elinde tutan yeni güçlere bağımlı hale gelmiştir. Bürokrasi bu yeni dönemde önemli engellerle karşılaşmaya başlamış. Bunun nedeni ise, Tanzimat'tan bu yana, ilk defa geleneksel yönetici grupların dışında bir grubun siyasi iktidarı ele geçirmesidir.

DP hükümetlerinde, parti programına uygun olarak, bürokrasinin siyasi etkinliğini kırmaya yönelik çabalar ön plana çıkmıştır. DP bu çabasında bir ölçüde başarılı olmuştur. Bunun sonucu, bürokrasinin davranışlarında da değişiklik olmuştur.

İktidar ile muhalefet arasındaki çatışmalar devletin kurumlarını da etkilemiştir. Bu çatışmada bürokratlar, aydınlar ve akademisyenler genelde muhalefetten yana tavır takınmışlardır. İktidar, bürokratik yönetim geleneğine karşı aldığı tavır nedeni ile bütün devlet kurumları ile çatışır duruma gelmiştir. DP'li hükümetlerin uyguladığı ekonomik politikalar kalkınmayı sağlarken diğer taraftan da enflasyonun yükselmesine neden olmuştur. Bu durumdan en çok etkilenen kesim ise asker ve sivil bürokrasi olmuştur.

DP dönemi ile beraber toplumsal statüsünü, gelirini ve güvencesini kaybeden bürokrasi düştüğü bu durumu bir türlü kabullenmemiştir. Bu nedenle eski toplumsal statüsüne, gelirine ve güvencesine kavuşmak amacıyla 27 Mayıs'ta DP iktidarının devrilmesinde büyük rol oynamıştır.

ABSTRACT

Due to the modernization movements in Ottoman Empire, bureaucracy has come an institution making political decisions rather than implementing them. Even though the new Turkish Republic created a new government the administrative structure and system was based on the remaining system from Ottoman Empire. Because of this reality, the traditions related to public administration have continued their dominance in the period of Turkish Republic.

When the political system was divided into two party system, the effectiveness of bureaucracy had been diminished gradually. Then, bureaucracy had become a dependent part of political party in charge. During this period, bureaucracy faced some important obstacles. First time after "Tanzimat", the political power was grasped a group different from the conventional administrative group.

During DP government periods, some attempts regarding to the process of eliminating the political effectiveness of bureaucracy in accordance with the party programs had been observed. It can be stated that DP was accomplished in terms of this endeavour. Naturally, as a result, the behavior of bureaucracy has also transformed.

The conflict between political power and opposition party affected the institutions of state. Intellectuals, academicians and bureaucrats had taken their position in the part of opposition part. DP government was intensively criticized owing to its approach against the so-called "bureaucratic tradition of administration". The economic policies implemented by DP government enhanced economic development. On the other hand, they had an inflationary effect. The most affected groups from these economic decisions and implementations were military and civil (non-military) bureaucracy.

The bureaucracy of Turkey lost its social positions, revenue and social security due to DP governments and had never accepted new system. Thus, bureaucracy took a significant role in "27 May 1960 Revolution" in order to regain their ex-social position, revenue and social security.

İÇİNDEKİLER

KISALTMALAR	V
TABLOLAR	VI
GİRİŞ	1
I. TEZİN KONUSU, KAPSAMI VE AMACI	1
II. BÜROKRASİNİN NİTELİĞİ VE SİYASİ İKTİDAR	
KARŞISINDAKİ KONUMU	3
A. Bürokrasinin Tanımı Ve Niteliği	4
1. Bürokrasinin Tanımı.....	5
2. Modern Bürokrasinin Nitelikleri.....	6
B. Bürokrasinin Artan Gücü	9
C. Bürokrasinin Siyasi İktidar Karşısındaki Konumu	12
D. Parti Sistemleri ve Bürokrasi	18
1. Çok Partili Demokrasilerde Bürokrasi- Siyasi İktidar İlişkisi.....	18
a Başkanlık Sisteminde Bürokrasi-Siyasi İktidarın İlişkileri.....	18
b Parlamenter Sistemlerde Bürokrasi Siyasi İktidar İlişkisi.....	19
2. Tek-Parti Sisteminde Bürokrasi-Siyasi İktidar İlişkisi.....	22

BİRİNCİ BÖLÜM

1950'YE KADAR BÜROKRASİNİN YAPILANMA SÜRECİ VE SİYASİ İKTİDAR İLİŞKİLERİ

I. SON DÖNEM OSMANLI KAMU BÜROKRASİSİ VE CUMHURİYET'E	
İNTİKAL EDEN MİRAS	26
A. Osmanlı Kamu Bürokrasisinin yeniden yapılanması	27
1. II. Mahmut Döneminde Osmanlı Bürokrasisi.....	32
2. Tanzimat Döneminde Osmanlı Bürokrasisi.....	38
a Merkezi İdare Teşkilatında Modernleşme Çabaları.....	41

b. Tanzimat Döneminde Taşra Yönetimi.....	43
c. Tanzimat Döneminde Bürokrasi Siyasi İktidar İlişkisi.....	44
B. Meşrutiyet Döneminde Bürokratik Yapı Ve İktidar İlişkileri.....	49
1. Meşrutiyet Döneminde Bürokrasinin Genel Görünümü.....	51
a. Meşrutiyet Döneminde Merkezi İdare.....	54
b. Meşrutiyet Döneminde Mahalli İdareler.....	56
2. Bürokrasi Siyasi İktidar İlişkisi.....	59
a. Siyasi İktidarın Merkezileşmesi.....	59
b. İktidara Yönelik Muhalefet Hareketi.....	61
C. Cumhuriyete Geçiş.....	64

II. TEK PARTİ REJİMİNİN KURULMASI VE BÜROKRASI-SİYASİ

İKTİDAR İLİŞKİSİ.....	67
A. Cumhuriyet'in Kurumsal Yapısı.....	69
B. Cumhuriyetin İdeolojik Temelleri.....	73
C. Bürokratik Kadroların Oluşturulması.....	75
D. Tek-Parti Döneminde Bürokrasinin Genel Durumu.....	77
1. Bürokratların Sosyal Statüsü.....	78
2. Bürokratların Hukuki Durumu.....	79
3. Bürokratların Mali Durumu.....	81
4. Bürokratların Sayısal Boyutu.....	85
E. Tek Parti Döneminde Bürokrasi- Siyasi İktidar İlişkisi.....	88
1. Devlet Parti Bütünleşmesi ve Yönetim Politikası.....	89
2. Tek Parti Döneminde Devletçilik Uygulamaları.....	94
3. Bürokrasinin Siyasi Rolü.....	97
F. Çok Partili Siyasi Hayata Geçiş Ve Bürokrasi.....	102

İKİNCİ BÖLÜM

DEMOKRAT PARTİNİN YÖNETİM POLİTİKASI VE BÜROKRASI İLE İLİŞKİSİ

I. ÇOK PARTİLİ HAYATA GEÇİŞ VE DEMOKRAT PARTİNİN TOPLUMSAL TABANI.....	105
II. DEMOKRAT PARTİNİN BÜROKRASIYE BAKIŞI VE YÖNETİM ANLAYIŞI.....	111
A. Demokrat Partinin Muhalefet Döneminde Bürokrasiye Bakışı ve Yönetim Politikası.....	112
B. Demokrat Parti Hükümetlerinin Bürokrasiye Bakışı ve Yönetim Politikası.....	125
1. I. Menderes Hükümeti (22 Mayıs 1950- 9 Mart 1951).....	126
2. II. Menderes Hükümeti (9 Mart 1951- 17 Mayıs 1954).....	136
3. III. Menderes Hükümeti (17 Mayıs 1954- 9 Aralık 1955).....	149
4. IV. Menderes Hükümeti (9 Aralık 1955-25 Kasım 1957).....	158
5. V.Menderes Hükümeti (25 Kasım 1955- 27 Mayıs 1960).....	167
III.CHP DÖNEMİNDE VE DP DÖNEMLERİNDE BÜROKRASİ ATAMALARININ KARŞILAŞTIRILMASI.....	182
IV. DEMOKRAT PARTİ DÖNEMİNDE BÜROKRASİNİN GENEL DURUMU.....	186
A. Bürokratların Sayısal Görünümü.....	187
B. Bürokratların Mali Durumundaki Gelişmeler.....	188
C. Bürokratların Toplum İçindeki Statüsü.....	197
D. Bürokratların Hukuki Durumundaki Gelişmeler.....	200

.V. 27 MAYIS ASKERİ İHTİLALİNİN GERÇEKLEŞMESİNDE BÜROKRASİNİN ROLÜ.....	205
SONUÇ.....	211
KAYNAKÇA.....	119



KISALTMALAR

- a.g.e :Adı geçen eser
a.g.m. : Adı geçen makale
AİD. : Amme İdaresi Dergisi
AİTİA : Ankara İktisadi ve İdari Bilimler Akademisi
A.Ü. :Ankara Üniversitesi
SBF Siyasal Bilgiler Fakültesi
C. : Cilt
çev : Çeviren
DPT :Devlet Planlama Teşkilatı
ODTÜ : Ortadoğu Teknik Üniversitesi
TODAİE: Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü
İ.Ü. :İstanbul Üniversitesi
İ.İ.T.İ.A:İstanbul İktisadi Ve Ticari İlimler Akademisi
T.İ.D. :Türk İdare Dergisi
TÜSİAD:Türk İş Adamları Derneği

TABLolar

Birinci Bölüm

Tablo I :	3656 sayılı Kanunla Tespit Edilen Memur Maaşları.....	81
Tablo II :	4988 Sayılı Kanunla Tespit Edilen Memur Maaşları.....	84
Tablo III :	1931 Yılı İtibarı İle Kamu Görevlilerinin Dağılımı.....	86
Tablo IV :	Kamu Görevlilerinin 1931-1946 Yılları arasında Sayısal Artışı Ve Dağılımı.....	86
Tablo V :	1931-1963 Yılları Arasında Memur Başına Düşen Nüfus Sayısı.....	88
Tablo VI :	Milletvekillerinin Mesleklerine Göre Dağılımı (%).....	98

İkinci Bölüm

Tablo I :	Çok Partili Hayata Geçiş Sürecinde TBMM'de Milletvekillerinin Mesleklerine Göre Dağılımı.....	110
Tablo II :	CHP Hükümetlerinde Bazı Üst Düzey Bürokrat Atamaları.....	182
Tablo III :	DP Hükümetlerinde Bazı Üst Düzey Bürokrat Atamaları.....	183
Tablo IV :	Kamu Görevlilerinin 1946-1970 Yılları Arasında Sayısal Evrimi ve Dağılımı.....	187
Tablo V :	Yıllar İtibariyle Bürokrat Sayısında Artış.....	188
Tablo VI :	Memur Ücretlerin Eski ve Yeni Kuruluşlar Arasında Dağılımı.....	190
Tablo VII :	1.1.1950 tarih ve 5421 sayılı Gelir Vergisi Kanununun Uygulanmasında Sonra Memurların Net Aylıklarını Gösteren.....	192
Tablo VIII :	Memurların 1939 Yılındaki Satın Alma Güçlerinin Koruyabilmesi İçin 1951 Yılında Ödenmesi Gereken Ücret.....	194
Tablo IX :	7244 sayılı Kanununun Yürürlüğe Girmesi ile Memur Maaşları (Brüt tutar).....	195
Tablo X :	DP Döneminde Yıllar İtibarı İle Enflasyon Oranları.....	196
Tablo XI :	Liseli Öğrencilerin Çeşitli Meslekleri Değerlendirmeleri.....	198
Tablo XII :	Liseli Öğrencilerin Meslek Tercihleri	199
Tablo XIII :	Yetiştirilen İdarecilerin Gözünde Mesleklerin Prestij Sıralaması....	200

GİRİŞ

I. TEZİN KONUSU, KAPSAMI VE AMACI

Siyasi iktidar ile bürokrasi arasındaki ilişkiler konusu, özellikle gelişmiş ülkelerde en çok tartışılan konuların başında yer almaktadır. Demokratik liberal siyasal sistemle yönetilen ülkelerde yasal olarak karar alma ve yönetme yetkisi siyasi iktidarda, bunları uygulama görevi de bürokrasiye verilmiş olmasına rağmen, uygulamada ilişkilerin bu kadar net olmadığı ve rollerin zaman zaman birbirine karıştığı gözlemlenmektedir. Şüphesiz bu durum, yasal düzenlemelerden kaynaklanmamakta, daha çok, siyaset ve yönetme işlerinin niteliğinden ileri gelmektedir. Devletin büyümesi, yönetim işlerinin karmaşık niteliğinin artması ve teknik özellik kazanması, karar ve uygulama süreçlerinde bürokrasiyi öne çıkarmıştır. Günlük hayatta bürokratlar bir çok karar almakta ve işlem yapmaktadırlar. Bürokrasinin topluma karşı doğrudan sorumlu olmaması nedeniyle, bu yapılanların değerlendirilmesi ve denetlenmesinde siyasi iktidara önemli roller düşmektedir. Çünkü, siyasi iktidar, bürokrasinin eylem ve işlemleri konusunda topluma karşı sorumluluk taşımaktadır. Burada temel sorun, siyasi iktidarın sorunluluğu ile, bürokrasinin liyakat, tarafsızlık ve etkinlik ihtiyacını bağdaştırmaktır

Patrimonyal devlet anlayışından, hukuki rasyonel devlet düşüncesine geçiş ile birlikte bürokrasi siyasi iktidar ilişkileri daha da önem kazanmıştır. Devletin görevlerinin artması ve bu görevleri yerine getirmek için daha fazla bürokratik örgütlenmeye gitmesi bürokrasinin önemini artırırken bürokrasi ile siyasi iktidar arasındaki ilişkinin kurumsal olarak düzenlenmesi sorunu da gündeme gelmiştir.

Ülkemizde modern anlamda bürokratik yapılanmanın temelini Tanzimat'la atıldığı görülmektedir. Bu yapılanmanın ortaya çıkması ile beraber siyasi iktidar ile bürokrasi arasındaki ilişkiler çoğu zaman sorun olmuştur. Cumhuriyetin kurulması ile ortaya çıkan yeni yapılanma sürecinde bu iki kurum uyum içinde çalıştığı izlenimini vermiştir. DP iktidara geldiğinde ise bürokrasi, o güne kadar alışık olmadığı bir siyasi iktidar ile karşı karşıya gelmiştir. İlk defa Türk kamu bürokrasisi demokratik yollardan iktidara gelen bir siyasi parti ile çalışmak durumunda kalmıştır. Bürokrasinin, serbest seçimler yoluyla iktidara gelen bir parti hükümeti ile çalışması, alışlagelmiş bir durum değildi. Dolayısıyla

bürokrasinin önceki alışkanlıkları ile kendisinden beklenen yeni roller arasında önemli farklılıklar olacaktır ve olmuştur da. Her iki kurum da, birbirlerine karşı belirli bir önyargı taşıdıkları ve bu önyargıların ilişkilerde belirleyici bir nitelik gösterdiği anlaşılacaktır.

Çok partili hayata geçiş ve belli bir süre sonra iktidarın el değiştirmesi, gerek Türk siyasi hayatının gerekse de bürokrasinin alışık olmadığı yeni bir ortamın oluşmasını sağlamıştır. Bu yeni ortamda, başlangıçta çok partili sistemin işlemlerini sağlayacak gerek kanuni düzenlemeler gerek kurumsal yapılar yeterince oluşturulamamıştır. Böyle bir ortamda muhalefet durumuna düşen CHP bu durumu pek kabullenir görünmemiştir. Bunun yanında tek partiye hizmet eden bürokrasi, çok partili hayata ve DP'nin liberal yönetim politikasına çok sıcak bakmamıştır.

Olayın bir başka boyutu da şudur. Bürokrasinin, Demokrat Parti ile olan ilişkileri, Türk siyasal hayatında daha sonra iktidara gelecek olan siyasi parti hükümetleri ile muhtemel ilişkilerinin de belirleyici bir deneyimini oluşturacaktır. Bu dönemde oluşturulan ilişkilerin biçiminin, sonraki ilişkilerde önemli izler bırakacağı ve bunların kalıcı nitelikler göstereceği de dikkatten uzak tutulmamalıdır.

DP dönemi ile ilgili olarak bir çok araştırma yapılmasına rağmen bürokrasi ile siyasi iktidar ilişkileri üzerinde yeterince durulmamıştır. 1950-1960 dönemi, gerek siyaset ve gerekse yönetim anlayışı ve ilişkileri bakımından çok tartışılmaktadır. Dolayısıyla Türk yönetim ve siyaset geleneği açısından ayrı bir öneme sahip olan bu dönemde bürokrasinin siyasi iktidar ile ilişkilerinin araştırılıp ortaya konulması gerekmektedir.

DP döneminde bürokrasi ile siyasi iktidar arasındaki ilişkilerde ciddi sorunların yaşandığı genel olarak kabul edilmektedir. Bu sorunların nereden kaynaklandığı ve sonuçlarının neler olduğu konusunda değişik görüşler bulunmaktadır. Bu görüşlerin büyük ölçüde dönemin siyasi bakımdan çalkantılı ortamının izlerini taşıdığı anlaşılmaktadır. Dolayısıyla söz konusu döneme ilişkin kaynakları incelerken, böyle bir ortamın objektiflik yönünden taşıdığı olumsuzlukları dikkatten kaçırmamak gerekir. Bununla, dönemin objektif olarak incelenmesinin önünde bazı güçlüklerin bulunduğunu vurgulamak istiyorum. Çünkü, dönemin basını, yazarı ve aydınları, siyasi cepheleşmenin istemeyerek de olsa tarafı haline gelmişlerdir. DP dönemi ile ilgili olarak bir çok eser yayınlanmıştır. Bu eser sahiplerinin bir çoğu DP veya CHP sempaticisi olarak tanınmış kişilerdir. Bu nedenle bu eserlerin tarafsızlığı konusunda endişeler söz konusudur. Bu

nedenle incelediğimiz dönemde tarafsızlığı genel olarak kabul görmüş Cumhuriyet gazetesinin ulaşabildiğimiz sayıları taranarak konumuzla ilgili olan kısımları değerlendirilmiştir. Fakat aradan belli bir zaman geçmesi nedeniyle bu gazetenin bu dönemle ilgili tüm sayılarına ulaşamamıştır. Bunun yanında DP'nin yayın organı olan Zafer gazetesi ile CHP'nin yayın organı konumunda olan Ulus gazetesine imkanlar ölçüsünde ulaşıp konumuzla ilgili olarak her iki tarafın görüşlerine de yer verilmiştir.

Tez, üç bölümden meydana gelmiştir. Tezin giriş kısmında bürokrasinin genel özelliklerini ve güç kaynaklarını, bürokrasi siyasi iktidar ilişkisinin teorik olarak nasıl olması gerektiği ve parti sistemlerinde bu ilişkinin nasıl olduğu belirtilmeye çalışılmıştır. Birinci bölümde ise, bürokrasi siyasi iktidar ilişkisinin tarihsel süreci incelenerek, Cumhuriyet dönemine yansıyan yapılanma ele alınmıştır. İnceleyeceğimiz Demokrat Parti dönemini etkileyen en önemli dönem olarak tek parti döneminde bürokrasi siyasi-iktidar ilişkisi belirlenmeye çalışılmıştır.

İkinci bölümde ise DP'nin muhalefet dönemindeki yönetim politikası ve bürokrasi hakkında düşüncelerinin neler olduğu, iktidara geldiğinde bu politika ve düşüncelerde ne gibi değişiklikler yapıldığı, bunun yanında Tek-Parti dönemi ile DP döneminde bürokratların hukuki, mali, sosyal, sayısal durumları ile iki dönemdeki bürokrat atamalarının karşılaştırılması yapılmıştır.

Tezin giriş ve birinci bölümleri hazırlanırken bu konudaki yerli ve yabancı kaynaklardan mümkün olduğu ölçüde faydalanılmıştır. İkinci bölümde ise yine bu konudaki temel kaynakların yanında DP ve CHP'nin ileri gelenlerinin konumuzla ilgili olarak Cumhuriyet, Ulus ve Zafer gazetelerinde çıkan demeçleri ve yazılar taranarak değerlendirilmiştir. CHP iktidarının son dönemleri ile ve DP'nin iktidar döneminde üst düzey bürokrat atamalarını tespit etmek amacıyla 1942-1960 tarihleri arasında yayımlanan resmi gazeteler tek tek taranarak bu gazetede yer alan bürokratların atama, görev ve değişiklikleri tespit ederek, bürokrasi üzerinde siyasi iktidarın tasarrufları analiz edilmiştir. Resmi Gazete'de yalnızca üst düzey bürokratların atama ve yer değiştirme işlemlerinin yer aldığı, bunların dışındaki diğer yöneticilerin işlemlerinin yayınlamadığı için, bürokratlar üzerindeki tasarrufların ne ölçüde alt kademelere kadar indiği konusunda objektif bir değerlendirme yapılamamıştır.

II. BÜROKRASİNİN NİTELİĞİ VE SİYASİ İKTİDAR KARŞISINDAKİ KONUMU

Seçilmişler ile atanmışlar olarak nitelendirilebileceğimiz siyasi iktidar ile bürokrasinin birbirleriyle olan ilişkilerini, bir ülkenin yasal, sosyal, tarihi, siyasi, ekonomik, idari koşulları yanında, parti sistemi, toplumsal gelenekleri, kamuoyu ve sivil toplum kuruluşları gibi faktörler belirlemektedir. Devletin monarşik ve oligarşik ya da demokratik örgütlenmeleri sebebi ile siyasi iktidarın bürokrasiyle olan ilişkileri değişebileceği gibi; bürokratik modeller değiştikçe de bu ilişkide farklı şekiller alabilmektedir⁽¹⁾.

Bu kısımda bürokrasinin genel özelliklerini, siyasi iktidar karşısında sahip olduğu gücünü, siyasi iktidar bürokrasi ilişkisinin ve parti sistemlerinde bürokrasi siyasi iktidar ilişkisinin nasıl olduğunu inceleyeceğiz

A. Bürokrasinin Tanımı Ve Niteliği

Devletin görevlerinin amaç ve kapsam bakımından genişlemesi, bürokrasiyi halk ile şimdiye kadar olduğundan çok daha yakın bir ilişki düzeyine getirmiştir. Halk günlük yaşantısında bir çok nedenlerle (eğitim, sağlık, v.b.) bürokrasinin etkisini hissederek olmuştur. Bunun yanında devletin amaç ve kapsamındaki bu genişleme halk ile yönetim arasındaki ilişkiyi gayri şahsi ve mesafeli bir hale sokmuştur. Bu genişlemeye paralel olarak bürokrasi bir idare sorunu haline gelmiştir⁽²⁾.

Devletin büyümesi ve yükünün artması, onu sevimli kılmamış aksine imajının giderek kötüleşmesi sonucunu doğurmuştur. Vatandaş olarak halk, kamu yönetimini güçlü, sorun çıkartan bir örgüt; müşteri olarak ise; verimsiz bir bürokratik yapı biçiminde değerlendirmiş. Bunun sonucu olarak bireyin gücü zayıflamış, yapı ve kurallar ön plana çıkmıştır. Kuralların, eylemler üzerinde bir hakimiyeti söz konusu olmuştur⁽³⁾.

¹ Halil Ülker, "Siyasi İktidar Bürokrasi İlişkisi" **Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri**, Cilt:II TODAİE Yayını, Ankara-1995, s.187

² A William Robson, "Yöneten ve Yönetilenler", (Çev., Birkan Uysal), **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:2., Sayı:1., TODAİE, 1969

³ Bilal Eryılmaz, **Bürokrasi**, Anadolu Matbaacılık, İzmir-1993, s.1.

1. Bürokrasinin Tanımı

Bürokrasinin anlamı konusunda çeşitli görüşler vardır. Bunlardan birincisi, olumsuz bir değer ve hükmü ifade eden "kırtasiyecilik"tir anlamında kullanılmaktadır. Bu anlamıyla bürokrasi bir örgütün, gerçekleştirmekle görevli olduğu amacını unutması, gittikçe artan ölçüde bencil bir otorite ve mükemmelliğe erişmeye çalışması, mensuplarında memur ve müstahdem sınıfına özgü şuur ve alışkanlıkların yerleşmesidir⁽⁴⁾. Kırtasiyecilik anlamda bürokrasi, verimsizlik, işlerin ağır yürümesi, sorumluluktan kaçma, yetki devretmede isteksizlik, yönetimde gizlilik, kuralcılık, kırtasiyecilik, otoriteye aşırı bağımlılık, gibi olumsuz davranış ve işlemleri ifade etmektedir⁽⁵⁾.

İkinci olarak bürokrasi, belirli özelliklere sahip bir örgüt biçimidir.⁽⁶⁾ Bu örgüt biçimi, işbölümü, uzmanlaşma, hiyerarşik bir yapı ve planlama çerçevesi içinde geniş grupların disiplinli bir şekilde yönetilmesidir⁽⁷⁾.

Bürokrasinin bu anlamı Max Weber'le birlikte ortaya çıkmıştır. Bürokrasi konusundaki egemen anlayış da Weber'in tanımı etrafında toplanmaktadır. Weber bürokrasiyi, işbölümü, otorite hiyerarşisi, yazılı kurallar, yazışmaların ve faaliyetlerin dosyalanması, gayri şahsilik, disipline olmuş bir yapı ve resmi pozisyonlardan oluşan bir örgüt biçimi olarak ele almıştır⁽⁸⁾. Max Weber'e göre bürokratik idare hiyerarşik ve son derece disiplinli bir şekilde işlediği gibi, Batıda modern devletin oluşumunda büyük rol oynamıştır. Yönetim ve teşkilatlanma şekli olarak bürokrasi, yüz yüze ilişkilerin kaybolduğu büyüklükteki tüm örgüt birimleri için vazgeçilmez bir önem kazanmaktadır⁽⁹⁾.

Weber, bürokratik örgütün yapısını ve işleyişini incelemiştir. Ortaya koyduğu bürokrasi modeli ise, realitede saf ve eksiksiz yönüyle gözlemlenebilen bir biçimde değil, daha çok zihni bir tanımlama ve nitelendirme şeklinde olmuştur⁽¹⁰⁾. Weber'de ideal tip

⁴ Nermin Abadan, **Bürokrasi**, Ajans Türk Matbaası, Ankara-1959, s. 11.

⁵ Bilal Eryılmaz, **Kamu Yönetimi**, 4. Baskı, Erkam Matbaacılık, İstanbul-1998, s. 189.

⁶ Eryılmaz, a.g.e., s. 189.

⁷ Abadan, a.g.e., s. 12.

⁸ Eryılmaz, **Kamu...**, s. 189.

⁹ Coşkun San, **Max Weber'de Hukukun ve Meşru Otoritenin Sosyolojik Analizi**, A.İ.T.İ.A.

Yayınları, Ankara-1975, s. 128-129.

¹⁰ Eryılmaz, **Bürokrasi...**, s. 26.

bürokrasinin temelini, karar almada rasyonelite, sosyal ilişkide gayri şahsilik, belirli konularda izlenecek yol ve yöntem ile otoritenin merkezileşmesi oluşturmaktadır⁽¹¹⁾.

Üçüncü olarak bürokrasi devlet idaresi anlamında kullanılmaktadır. Bu manada bürokrasi "kamu yönetimi"nin eş anlamlısı olarak kullanılır. Genel olarak bürokrasi, siyasi sistemin kamu yönetimi kolu olarak tanımlanır. Bürokrasi, devlet yönetiminde çeşitli idari görevleri-işleri yerine getirmek için modern hükümetler tarafında yönetilen ve çeşitli kamu kuruluşlarından oluşan örgütler bütününe verilen addır. Bürokrasi, çeşitli siyasi toplulukların yönetimi ve kamu politikalarını düzenleyen yasaların uygulanmasını da kapsamaktadır. Bu bağlamda bürokratlar, siyasi kararların düzenlenmesi ve yürütülmesi ile uğraşan kişilerdir⁽¹²⁾.

Dördüncü olarak bürokrasi, memurların yönetimde etkin olduğu idare anlamında kullanılmaktadır. Bu anlamda bürokrasi, idari hiyerarşiye ait bir memurlar tabakasının bütünü ile memurların hakimiyetini ifade eder⁽¹³⁾. Bürokrasi, otoritenin büyük ölçüde atama yoluyla işbaşına gelen memurların elinde olduğu bir yönetim biçimidir. Bu bağlamda bürokrasi, "demokrasi", "aristokrasi" ve "monarşi" gibi bir yönetim şeklidir ve bunlarla karşılaştırılabilir⁽¹⁴⁾.

Yukarıda verilen tanımları çoğaltmak mümkündür. Martin Albrow, bürokrasinin yedi ayrı anlamından söz etmiştir. Bunları şöyle sıralayabiliriz, "örgütsel verimsizlik", "kamu yönetimi", "memurlar tarafından yönetim", "rasyonel örgüt", "memurların başında bulunduğu idare", "modern toplum" ve örgüt⁽¹⁵⁾.

Biz bu çalışmamızda bürokrasiyi, Weberyen anlamının yanında, kamu örgütleri ve memurların görev yaptığı ve etkin olduğu idare cihazı anlamında kullanacağız.

2. Modern Bürokrasinin Nitelikleri

Modern bürokrasinin en önemli özelliklerinden biri detaylı usullere olan bağlılığıdır. Kararların gecikmesi, objektif esaslara göre düzenlenmiş usullerden ve sorumluluğu yüklenme endişesinden daha çok, resmi görevlerin fazla parçalanmasındandır. Bu

¹¹ Jan Erik Lane, *Bureaucracy and Puplic Choice*, Sage Publications, London-1987, s. 18.

¹² Eryılmaz, *Kamu...*, s. 190.

¹³ Abadan, *a.g.e.*, s. 9.

¹⁴ Eryılmaz, *Kamu...*, s. 190.

¹⁵ Eryılmaz, *a.g.e.*, (Martin Albrow'dan aktaran), s. 191.

bürokratik usuller, yani objektiflik ölçüsü akraba ve hısımları kayırmayı, şahsi baskıları engellemeye yöneliktir⁽¹⁶⁾.

Bürokrasinin bir başka özelliği gayrişahsiliktir. Yazılı müracaat yöntemi ile, rasyonel ve objektif bir çalışma sistemini amaç edinen bürokratik mekanizma gayri şahsiliği ön plana çıkartarak kamu çıkarlarının korunmasını sağlamaya çalışır. Gayrişahsilik, normlar karşısında eşit davranmayı sağlamak için hissi davranmayı engellemeye çalışır⁽¹⁷⁾.

Bürokratik örgütler, iş bölümü ve uzmanlaşmaya da dayanır. Bu sayede ortaya çıkan sorunlar, kendi dalında uzmanlaşmış birimlerce çözümlendiğinden, bu birimler tarafından alınan kararlar objektif ve daha az kişiseldir. Kişisellikten kurtulmak için bürokratik kurumlar uzmanlaşmayı ve iş bölümünü ön plana çıkartmışlardır⁽¹⁸⁾.

Sır düşkünlüğü bürokrasinin bir başka özelliğidir. Kamu yönetiminde ve özel sektörde çalışanlar, görevleri dolayısıyla edindikleri bilgileri saklamak zorunluluğundadır. Bu bilgilerin kamu oyunundan ve ilgili çıkar gruplarından saklanması, her bürokrasinin iktidar mücadelesinde baş vurduğu önemli bir taktiktir⁽¹⁹⁾. Weber bu konudaki görüşünü şöyle açıklamaktadır: Resmi sır kavramı bürokrasinin kendine özgü bir buluşudur. Başka hiç bir şey bunun kadar fanatik bir biçimde korunmaya çalışılmaz. Bu sayede bürokrasi bilgisini ve eylemlerini eleştirisel gözlerden alabildiğince saklamaya çalışır⁽²⁰⁾.

Bürokrasinin diğer bir özelliği de, yeniliklere karşı gelen muhafazakar bir yapıya ve tutuma sahip olmasıdır. Bürokrasinin alışlagelmiş çalışma yöntemlerine karşı duydukları bağlılık, büyük örgütlerde zaman zaman yapılmak istenen reformları zorlaştırmaktadır. Bürokratik örgütlerde yeni düşünce ve öneriler bürokratlar tarafından olumsuz etkilenecekleri endişesi ile reddedilmekte, bazen büyük tepkilere yol açmaktadır⁽²¹⁾.

Bürokrasi istikrar ve ussallık özelliğine de sahiptir. Bürokratik yapı kesinlik ve devamlılık arz eder. Kişilerin geleceği ile ilgili kuşkuları önler. Çalışanın yaşamında

¹⁶ Abadan, a.g.e., s. 64-65.

¹⁷ Abadan, a.g.e., s. 66.

¹⁸ Lous Gowthrop C., *Bureoucratic Behavior In The Executive Branch An Analysis of Organicotinool Chary*, The Free Press, Nev York-1969, s. 8.

¹⁹ Abadan, a.g.e., s. 66.

²⁰ Max Weber, *Sosyoloji Yazıları*, (Çev., Taha Parla), Hürriyet Vakfı Yayınları, Hürriyet Ofset Matbaacılık ve Gazetecilik A.Ş., İstanbul-1987, s. 192-194

²¹ A. Vicdor Thompson, *Bureaucracy and Innovation*, University of Alabama Press, Alabama-1969, s. 23.

bilinen istikrar ve güveni sağlar. Bürokrasi örgüte akılcılık getirir. Akılcı örgütler kişisel kapristen ve kayırmalardan uzaktır. Bu tür örgütlerin özelliği kimin o işi en iyi şekilde yapabileceğine dair yargıya kişisel olmayan objektif esaslara dayanarak varılmasıdır⁽²²⁾. Örgütlerin verimliliği için ön şart olan resmi işlere kişisel duygu ve düşüncelerin karıştırılmaması, ussallık sayesinde gerçekleştirilmiş olur.

Bürokraside, örgütün geniş amaçları, daha az önemli olan yan amaçlara ayrılır. Bu amaçları gerçekleştirmek için birimler uzmanlık alanlarına göre oluşturulur. Birimler çalışma alanlarına göre koordine edilir. Güç ve yetki en tepeden başlayarak, her yöneticiden kendisine bağlı olanlara doğru devredilir. Tüm görevliler, piramit biçimindeki örgütün en tepesinde bulunan üst düzeydeki yöneticiye karşı sorumludurlar. Böyle bir oluşumla örgütün temel hiyerarşik yapısı ortaya çıkmış olur⁽²³⁾.

Devamlılık ve prensip kararlarına bağlılığı sağlamak için, aynı durumdaki işlemlere aynı kuralları uygulurlar. Kanun önünde eşitlik ve keyfi davranışlardan korunma gibi hukuk devletinin iki prensibine uymayı sağlayan bu özellik son derece faydalı olmaktadır. Fakat bazı hallerde de çalışanları tembelliğe itmektir⁽²⁴⁾. Emsale bağlılık sayesinde yönetim her iş için farklı işlerle uğraşmaktan kurtulmuştur. Yapılan icraatlarda da bir standart sağlanmış olur.

Modern bürokrasilerin temel özelliklerinden birisi de yazılı belgelere dayanmasıdır. Bu belgeler gerektiğinde kullanılmak üzere saklanır⁽²⁵⁾.

Weber, bürokrasiyi patrimonyal ve rasyonel bürokrasi olmak üzere ikiye ayırmıştır. Patrimonyal bürokrasiyi, siyasal otoritenin geleneksel normlara dayandırıldığı geleneksel toplumlar için geliştirmiştir. Hukuki rasyonel bürokrasiyi ise, siyasal otoritenin "anayasal" kurallara uyulduğu için yasallık kazandığı durumlarda ortaya çıkan bürokrasi olarak belirtmiştir. Weber'in bu iki bürokrasi tipinin bazı boyutları gözönünde tutularak "rasyonel üretken bürokrasi" kavramı geliştirilmiştir. Rasyonel üretken bürokrasi, uzman

²² G Hicks ve Herbert Ray Gullet, **Organizasyonlar ve Davranış**, (Çev., Besim Baykal), İ.İ.T.İ.A. İşletme Bilimi Enstitüsü Yayınları, İstanbul-1981, s. 10-103.

²³ Hicks, Gullett, a.g.e., s. 101.

²⁴ Abadan, a.g.e., s. 69.

²⁵ Eryılmaz, **Kamu...**, s. 193.

teknokrat yahut "ileri derecede meslekleşmiş" üyelerden oluşan bir yapı olarak ifadelendirmiştir⁽²⁶⁾.

Patrimonyal bürokrasilerde, memur-amir ilişkisi yaygın sorumluluk ilişkisine dayanmaktadır. Memur, üst kademedeki her amire karşı sorumludur. Memurun görevlerini amirin her an değişebilecek olan kişisel tercihleri belirler. Amirin yetki devri söz konusu değildir. İdari faaliyetin kapsamı ve niteliği, kanun ve yönetmelikte detaylı olarak saptanmamıştır. Memuriyete girişte, terfi ve atamalarda, kayırma ve amirin kişisel tercihleri önemli rol oynar. Amire sadakat ve geleneksel iş düzeni ön plandadır⁽²⁷⁾.

Hukuki-rasyonel bürokraside ise memur-amir ilişkisinde hiyerarşik sorumluluk ön plandadır. Memurun görevleri kanun ve yönetmelikler ile düzenlenir. Amirin emirlerinin mevzuata uygun olması gerekir. İşe alma, terfi ve atamalarda objektif sınavlar ve kurallar ön plandadır. Memurlar kanunlara, yönetmeliklere ve usullere uygun olarak verilen emirleri eksiksiz ve düzenli bir biçimde yerine getirmekle sorumludurlar⁽²⁸⁾.

Rasyonel-üretken bürokraside memur, birinci derecede hizmetin objektif gereklerini, ilgili hizmetin gerektirdiği uzmanlık düzeyinde yerine getirmekten sorumludur. Amirin direktiflerinin açık olmadığı durumlarda memur, ilgili konuda diğer idaricilere de danışarak hizmetin objektif gereklerine uygun hareket eder. Özellikle hizmetin yürütülmesi ile ilgili olarak konusunda, teknik düzeyde amir memura geniş ölçüde yetki devreder. İşe alma, terfi ve atamalarda, nesnel ve öznel yöntemler ile saptanan bilgi düzeyi ve bilgisel gelişme potansiyeli önemli rol oynar. Kıdem, ehliyet göstergesi olarak son derece önemsizdir. Hizmetin nitelikli bir şekilde yerine getirilebilmesi için uzun bir hizmet öncesi eğitime gerek duyulur⁽²⁹⁾.

B. BÜROKRASİNİN ARTAN GÜCÜ

Çoğu insan bürokrasinin yürüttüğü hizmetlerde ve toplum üzerindeki otoritesinde bir artış olduğunu gözler. Fakat bunun yanında da bürokratik güçlerdeki bir artışa da karşıdır. Bürokratik hizmetlerdeki artış doğal olarak bürokratik kontrolü de beraberinde getirmektedir. İnsanların bürokrasiden daha fazla hizmet alması, onların yaşamlarında

²⁶ Metin Heper, *Türk Kamu Bürokrasisinde Gelenekçilik ve Modernleşme*, Boğaziçi Üniversitesi Yayınları, İstanbul-1977, s. 14.

²⁷ Heper, a.g.e., s. 39-40

²⁸ Heper, a.g.e., s. 47

²⁹ Heper, a.g.e., s. 52-53

bürokrasinin etkisinin artmasına yol açmaktadır. Başka bir anlatımla insanlar bürokrasiye daha bağımlı duruma gelmektedir⁽³⁰⁾.

Bürokrasinin siyasi iktidar karşısında önemli bir otorite ve güç merkezi haline gelmesini sağlayan kaynaklar bulunmaktadır. Bunları çok kısa olarak şöyle özetleyebiliriz:

Bürokrasinin birinci güç kaynağı, bürokratik kurumların elinde tuttukları bilgi ve uzmanlıktır. 20.yy. Devletin faaliyet alanının genişlemesi kamu hizmeti veren birimleri sayılarının artmasına yol açmıştır. Bu hizmetlerin çoğu da rutin ve basit işlemlere indirgenemez hale gelmiştir. Bu durum karşısında hükümetler, kamu hizmetlerini yerine getirebilmek için bilgiye ve uzman kişilere ihtiyaç duymuştur⁽³¹⁾. Hükümetlerin ihtiyaç duyduğu bilgi ile onun anlaşılması ve yorumlaması için gerekli teknik uzmanlığı ise, her zaman bürokrasi elinde bulundurmuştur⁽³²⁾. Bürokratlar kendi uzmanlık alanlarına göre yönetim mekanizması içinde yerlerini almışlardır. Bu uzmanlıkları sayesinde politikacılara danışmanlık yapar hatta onlara belli konularda yön verir hale gelmişlerdir⁽³³⁾.

İkinci güç kaynağı karar verme iktidarındır. Bürokrasi yasama organına göre daha hızlı karar alabilmektedir. Yasama organı karar alabilmek için belirli usullere uymak zorundadır. Bu da zaman kaybına neden olmaktadır. Oysa bürokrasi kendi yetki alanı içinde karar vermede daha az kurala sahiptir. Bu da bürokrasinin hızlı karar almasını sağlamaktadır. Bunun yanında yasama organının bürokrasiye devrettiği idari düzenleme yapma yetkisi, bürokrasinin daha fazla otorite ve yetki kullanmasına imkan tanımaktadır⁽³⁴⁾. Bürokratlar fert olarak da bir çok faaliyeti gerçekleştirme imkanına sahiptirler. Çünkü mevzuatlarda tam bir netlik ve açıklık yoktur ve beklenemez de. Bu da bazı boşlukların ortaya çıkmasına yol açmaktadır. Bu boşlukları da bürokratlar karar verme güçlerini kullanarak doldurmaktadırlar⁽³⁵⁾.

Bürokrasinin üçüncü güç kaynağı, devamlı ve istikrarlı bir yapıya sahip olmasıdır⁽³⁶⁾. Devamlı ve istikrarlı bir yapıya sahip olan bürokratik örgüt bu sayede

³⁰ Eva Etzioni, **Bureaucracy and Democracy: A Political Dilemma**, Routledge-Kegan Poul Haley, London-1985, s. 145.

³¹ B. C. Smith, **Breacracy and Political Power**, Wheatsheaf Books Ltd., Sussex-1988, s. 44.

³² Eryılmaz, **Bürokrasi**, s. 55.

³³ Smith, **a.g.e.**, s. 44.

³⁴ Eryılmaz, **Bürokrasi**, s. 55-56.

³⁵ B. Randal Ribley ve Franklin A.Grace, **Bureaucracy and Policy İmplementatian**, The Dorsey Press, 1982, s. 52.

³⁶ Eryılmaz, **Bürokrasi**, s.56.

çalışanlarını kolayca motive edip örgüt amaçlarını gerçekleştirebilmektedir⁽³⁷⁾. Süreklilik bürokratik yapıya kesinlik, devamlılık ve yaptığı iş konusunda uzmanlık sağlamaktadır.

Bazı kamu kurumları bakanlık hiyerarşisine dahil olmamak için özerk birimler olarak örgütlenmişlerdir. Bu örgütlenme biçimi bürokrasinin bir başka güç kaynağını oluşturur. Daha çok özel amaçlı kamu kurumu niteliğinde olan bu birimler, siyasi iktidarın faaliyet alanı içinde görülseler de, onun gücünü bir dereceye kadar azaltmak için böyle bir örgütlenmeye giderler. Bu özerk yapı içinde, iktidarı, siyasilerle bürokrat teknokratlar belli bir ölçüde paylaşmaktadırlar⁽³⁸⁾. Bu özerk yapıli örgütler, hükümet ve bakanlık politikalarından daha az etkilenmekte, kendilerini koruyarak geliştirebilmektedirler⁽³⁹⁾.

Bürokrasinin elindeki bir başka güç kaynağı da planlama ve bütçeledir. Planlama ve bütçeleme bürokrasiye, siyasi iktidarı etkileyecek teknik araçlar sunmaktadır. Planlama sayesinde bürokrasi bir çok konunun yönetimini siyasilerin elinden almaktadırlar⁽⁴⁰⁾. Bürokrasinin faaliyet gösterdikleri alanlar teknik uzmanlık isteyen alanlardır. Fakat politikacıların her konuda uzman olmaları beklenemez. Politikacıların bu eksikliklerini kendi alanlarında uzman olan bürokratlar kapatmaktadırlar. Sonuçta politikacılar bürokratlara teknik konularda bağımlı hale gelmekte ve bürokrasi siyasi iktidar karşısında gücünü arttırmaktadır.

Bürokrasinin altıncı güç kaynağı profesyonelliktir. Devletin görevlerinin ve hizmet alanlarının genişlemesi, klasik devlet anlayışından "hizmet devleti" anlayışına doğru bir gelişmeyi ortaya çıkarmıştır. Bunun sonucunda söz konusu hizmetleri yerine getirecek profesyonel görevlilere ihtiyaç duyulmuştur⁽⁴¹⁾. Kamu hizmetlerinin üretilmesinde ve değerlendirilmesinde profesyonel bürokratlar etkin hale gelmişlerdir. Profesyonel bürokrasinin en güçlü yanı ise almış oldukları eğitim sayesinde uzmanlık isteyen görevleri etkin bir biçimde yerine getirebilmeleridir⁽⁴²⁾. Bu kişilerden yaptıkları işte belli bir

³⁷ J. Kenneth Meier, *Politics and The Bureaucracy*, Brooks/Cole Publishing Company, Pacific Grove, California-1993, s. 72.

³⁸ Eryılmaz, *Bürokrasi*, s. 57.

³⁹ Eryılmaz, *Kamu...*, s. 206.

⁴⁰ Eryılmaz, *Bürokrasi*, s. 58.

⁴¹ Eryılmaz, *a.g.e.*, s. 57.

⁴² Demet Varoğlu ve Kadir Varoğlu, "Kamu Bürokrasilerinde Profesyonelleşme ve Örgütsel Yapılanma Üzerine Etkileri" *Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri*, Cilt:II. TODAİE Yayını, Ankara-1995, s. 18.

değerlendirme yapabilmeleri ve yargılara varabilmeleri için hem karar alma gücüne sahip olmaları hem de özerk olmaları istenir⁽⁴³⁾.

Halkın bürokratik birimin faaliyeti hakkındaki düşüncesi, siyasi iktidarın bürokratik birime verdiği değeri etkiler. Bürokratik birimin faaliyetlerinden memnun olmayan siyasiler, bir eyleme girişecekleri zaman o birimi destekleyen insanların tepkilerini göz önüne almak zorundadırlar. Müşteriler, bürokratik birimin faaliyetinden doğrudan etkilenen insanlardır. Küçük fakat iyi organize edilmiş ve belli bir bütünlük oluşturmuş müşteri grupları; büyük, fakat iyi organize olmayan müşteri grubundan daha iyidir. Çünkü ilk grup büroya sağlayacağı desteği hareketlendirebilecek motivasyon ve yeteneğe sahiptir⁽⁴⁴⁾.

Bürokratik örgütlerde liderlik, bürokrasinin sahip olduğu güçleri daha da etkin hale getirip, örgütün gücünü arttırabilir. Örgüt içinde iyi bir lider, işbirliği ve uzmanlığı daha da geliştirebilir; kendi uzmanlığını kullanarak veya örgüt içinde çeşitli birimler (araştırma, planlama) oluşturarak, örgütün ününü ve değerini arttırabilir. Bürokratik liderler siyasilerden destek alarak da örgütün gücünü arttırabilir⁽⁴⁵⁾.

Bürokrasi bu güç kaynakları sayesinde kamu politikalarının oluşturulması ve uygulanması sürecine etkin olarak katılmaktadır. Çünkü kamuyu ilgilendiren problemlerin ortaya konulması ve incelenmesi aşamalarında bürokrasinin uzmanlığından faydalanılır. Bürokrasi kamu politikasının oluşturulması sürecinde yer aldığı halde, temel fonksiyonu kamu politikasının uygulamasını gerçekleştirmektir⁽⁴⁶⁾. Bürokrasi kamu politikası çerçevesinde alınmış olan kararları, somut durumlara uyarlamak ve uygulamakla yükümlü kılınmıştır.

C. Bürokrasinin Siyasi İktidar Karşısındaki Konumu

Bütün siyasi olayların veya siyasal türdeki insan ilişkilerinin temelinde “İktidar” olgusu yatmaktadır. Günümüzde İktidar kavramı, siyasal olayların dinamiğini oluşturan ve politika sürecinin anlaşılmasında ve açıklanmasında anahtar rol oynayan bir kavram olarak kabul edilmektedir.

⁴³ Dennis Polumbo, *Contemporary Public Administration*, Arizona State University Stevein Magnard+Moody, New York-1991, s. 31.

⁴⁴ Meier, a.g.e., s. 58-63

⁴⁵ Meier, a.g.e., s. 76.

⁴⁶ Meier, a.g.e., s. 55.

İktidar, sözlük anlamı olarak güç ve kuvvet demektir Genel ve geniş anlamda ise başkalarının davranışlarını etkileyebilme, kontrol edebilme imkanı olarak tanımlanabilir. Max Weber iktidarı, sosyal ilişkiler çerçevesi içinde bir iradenin, ona karşı gelinmesi halinde dahi yürütülebilmesi imkanı olarak tanımlamıştır⁽⁴⁷⁾.

Parsons iktidarı şöyle tanımlıyor: "İktidar, belli bir topluluğun üyelerinin ortak çıkarları açısından taşıdığı önem nedeniyle meşru sayılan bazı yükümlülüklerin yerine getirilmesine yönelik bir genel yetkinin uygulamaya konulmasıdır." Eğer söz konusu olan, toplumun bir kesimi değil de tümüyse, siyasi iktidar kavramıyla karşı karşıya geliriz. Siyasi iktidar, en genel, en kapsamlı, en üstün, toplumu oluşturan bireyler üzerinde zor kullanma tekeline sahip bulunan bir iktidar biçimidir⁽⁴⁸⁾.

Siyasi iktidar, feodal düzenden krallıklara, krallıklardan ulus devlete geçişte sürekli olarak güçlenmiştir. Her yeni devrim, her yeni kitlesel hareket onu daha da yaygınlaştırmış ve geliştirmiştir. Bu da siyasi iktidarın toplumda yaygınlaşmasına ve demokratlaşmaya yol açmıştır⁽⁴⁹⁾. Sonuçta topluluğun tümünü koruyan, örgütleyen ve geliştiren, başkalarına karşı savunan bir konuma gelmiştir⁽⁵⁰⁾.

Siyasi iktidarı elinde tutanlar, bütün fertler adına ve onları bağlar mahiyette kararlar almak hakkına sahiptir⁽⁵¹⁾. Günümüzde siyasi iktidarın girmediği ve ilgilenmediği toplumsal alan ya da konu hemen hemen yok gibidir. Üretimde, toplumsal güvenlikte, eğitimde, haberleşmede, yerleşimde, nüfus planlamasında ve daha bir çok yeni alanda kamusal güç, varlık ve değer dağıtımını sürdürmektedir⁽⁵²⁾.

Siyasi iktidarlar bu işleri yaparlarken az ya da çok kuvvete dayanırlar ve gerektiğinde bunu kullanırlar. Bundan iktidarın sadece kuvvete dayandığı anlamı çıkmamalıdır⁽⁵³⁾. Siyasi iktidarın güç kullanma yetkisi belli hukuki kurallara bağlanmıştır. İktidarın kötüye kullanılmasının önlenmesi için, iktidarın uğraş alanları çeşitli organlara

⁴⁷ Münci Kapani, *Siyaset Bilimine Giriş*, 5. Basım, Bilgi Yayınevi, İstanbul-1988, s. 46.

⁴⁸ Ahmet Taner Kışlalı, *Siyaset Bilimi*, 5. basım, İmge Kitapevi, 1996- Ankara, s. 103.

⁴⁹ Cemil Oktay, *Yükselen Sistemler Karşısında Türk Siyasal Sistemi ve Kamu Bürokrasisi*, İ.Ü. SBF Yayınları, İstanbul-1983, s. 44.

⁵⁰ Esat Çam, *Siyaset Bilimine Giriş*, Der Yayınları, İstanbul-1987, s. 99.

⁵¹ Esat Çam, *Batı Demokrasilerinde Siyasi İktidar İle İktisadi İktidar*, İ.Ü.İ.F. Yayınları, İstanbul-1966, s. 24.

⁵² Oktay, a.g.e., s. 45.

⁵³ Kapani, a.g.e., s. 30.

bölünmüştür. Kural koyma, konan kuralları uygulama ve kurallara uygunluğunu denetleme, gerektiğinde ise yaptırım gücünü kullanma ayrı organlara verilmiştir⁽⁵⁴⁾.

Siyasi iktidar ile bürokrasi arasındaki ilişkilerin nasıl olması gerektiği ve bunun uygulamada ne şekilde gerçekleştiği konusunda çeşitli görüşler bulunmaktadır. Bu görüşleri iki temel noktada toplamak mümkündür. Birinci görüş, siyasi iktidar ile bürokrasinin birbirinden ayrı iki fonksiyon olduğu ileri sürerken, ikinci görüş ise, siyasi iktidar ile bürokrasinin birbiri içine girdiğini ve bunların ayrılamayacağını kabul etmektedir.

Wilson “İdarenin İncelenmesi” adlı makalesinde, yönetim ile siyaseti birbirinden ayırmaya çalışmıştır. Siyasetin büyük ve evrensel hususlarda devlet faaliyeti; öte yandan yönetim ise devletin ferdi ve küçük işleri içeren faaliyetler olarak görmüştür. Böylece siyaseti devlet adamının, yönetimi ise memurun işi olarak yorumlamıştır⁽⁵⁵⁾. Wilson’na göre anayasaları uygulamak onları yapmaktan daha zordur. Bu nedenle devlet yönetimi siyasetten ayrılarak ayrı bir bilim dalı olarak ele alınmalıdır. Bu gerçekleştirildiği zaman yönetim, yeteneğini en iyi şekilde kullanarak yasaları yürütebilecek ve siyasal etkilenme dışında kalabilecektir⁽⁵⁶⁾.

Max Weber yönetim siyaset ilişkisinin varlığını kabul etmiş ve politikacı ile bürokratın rolleri arasında kesin bir çizgi çekmek istemiştir. Fakat aynı zamanda Weber her sorunun nedenli teknik görülürse görülsün politik önem taşıyabileceği ve çözümünün de politik nedenlerden dolayı etkilenebileceğini de belirtmiştir⁽⁵⁷⁾. Bunun yanında Weber bu ilişkide bürokrasinin tarafsızlığının ancak yasal-ussal bürokrasi anlayışı ile olabileceğini ileri sürmüştür. Yasal ussal bürokrasinin, kişisellik ve siyasallaşmadan arınmış bir kurum olduğu için her tür siyasal iktidara aynı verimlilik ve etkinlik düzeyinde hizmet sunacağını ifade etmiştir⁽⁵⁸⁾.

Siyaset ve yönetim ayrımını savunan düşünürlerden birisi de Frank Goodnow ‘dur. Goodnow 1900 yılında yazdığı “Siyaset ve Yönetim” kitabında, siyaset ve yönetimin

⁵⁴ Şeref Gözübüyük, *Anayasa Hukuku*, Savaş Yayınları, Ankara-1986, s. 14.

⁵⁵ Woodrow Wilson, *Seçme Parçalar*, (Çev., Nermin Abadan), Türk Siyasi İlimler Derneği Yayınları, İstanbul-1961, s. 64.

⁵⁶ Tugay Ergun. “Kamu Yönetimi Disiplininin Gelişmesine Kısa Bir Bakış: Yeni Arayışlar Ve Gerçekler” *Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri*, Cilt:1, TODAİE Yayını, Ankara-1995, s. 9.

⁵⁷ Güven, *a.g.e.*, s. 51.

⁵⁸ Heper, *a.g.e.*, s. 293.

kesin bir biçimde ayrılması gerektiğini savunmuştur. Ona göre siyaset, kamusal isteklerin bir açıklama yoludur, yönetim ise bu isteklerin yürütülmesinden sorumludur⁽⁵⁹⁾.

Siyaset ile yönetimin iki ayrı fonksiyon olduğu ve bunların ayrı değerlendirilmesi gerektiğini savunan görüşler genel olarak değerlendirildiğinde, yönetimin temel hiç bir seçenek yetkisi yoktur. Politik tercihlerin gerçekleştirilmesi aracıdır. İdeolojik özerkliği yoktur. Ancak bağlı olduğu politik organlar tarafından belirlenen genel çıkarlar doğrultusunda hareket ederler. Yönetim, siyasi iktidarın verdiği görevleri yapar, ona teknik bilgiler sağlar ve özel uygulama önlemleri önerir. Yönetim genellikle inceleme, hazırlık, yürütme ve kararların uyumluluğunu sağlama görevi yapar⁽⁶⁰⁾.

Siyaset ve yönetim birbirinden ayrı iki farklı süreç olduğu konusundaki düşünce ve eğilimlere ilk tepki Herbert A. Simon'dan gelmiştir. Simon, "Administrative Behavior = İdari Davranış" adlı eserinde, siyaset ile yönetimin kesin olarak birbirinden ayrılamayacağını ileri sürmüştür. Simon ve arkadaşlarının bu düşünceleri bir çok siyaset bilimi ve kamu yöneticileri tarafından kabul görmüştür. Bu ayrımın yapılamayacağını özellikle kamu politikası yapımı sürecinde açık bir şekilde ortaya çıktığı belirtilmiştir⁽⁶¹⁾.

Bütün çağdaş toplumlarda, içinde kariyerden gelen memurların iş görebildikleri ve toplumsal değişimin yer aldığı bir yönetsel ve siyasal yapı vardır. Siyasal yapı, güdülen siyasetin çeşitli alanlara ayrılmasını sağlarken, yönetsel yapı çeşitli konulara ayrılmış siyasetin uygulamaktan sorumludur. Ancak bu ikisi arasındaki sınırın nerede başlayıp nerede bittiği özellikle üst düzey yönetici konumunda bulunanlar açısından tam belirgin olarak ortaya konamamaktadır⁽⁶²⁾.

Yönetim biliminde genellikle kabul gören David Easton'nun sistem yaklaşımı görüşünden hareket edildiğinde, yönetimin siyasal bir sistem içinde işlev yaptığını, bu nedenle yönetim siyaset ayrımının kesin olarak yapılamayacağı belirtilmektedir. Siyaset ile yönetimin gerçekte birbirleriyle çok yakın ilişkileri olan iki oluşum olduğu ve birbirleriyle çoğu kez içiçe olduğu ileri sürülmektedir⁽⁶³⁾.

⁵⁹ Turgay Ergun, "Postmodernizm Ve Kamu Yönetimi", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:30, Sayı:4, TODAİE, 1997, s. 6.

⁶⁰ Nuri Tortop, Eyüp İsbir ve Burhan Aykaç, **Yönetim Bilimi**, Yargı Yayınları, Ankara-1993, s. 34.

⁶¹ Eryılmaz, **Kamu...**, s. 14-15.

⁶² Turgay Ergun, Aykut Polatoğlu, **Kamu Yönetimine Giriş**, TODAİE Yayını, Ankara-1992, s. 240

⁶³ Bülent Ardaniç, Turgay Ergun, "Siyasal Nitelikli Yüksek Yönetici Atamaları", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:13, Sayı:2, TODAİE, 1981, s. 4.

Siyaset ve yönetimin içice olduğu ileri süren bir başka görüş ise Anglo-sakson geleneğin dışındaki birçok demokratik ülkede siyaset ile yönetim arasındaki ayırım çok açık ve anlamlı değildir. Çünkü bir bürokrat aynı zamanda aktif politikacıdır ve dahası bir çok atamalar güçlü bir şekilde siyasal kararlardan etkilenir. Bu iki grup arasındaki fark fazla anlamlı değildir. Çünkü bu iki grupta kendilerini devletin hizmetinde görmektedirler. Bu yüzden bu iki grup arasında bir ayırım yapma teşebbüsü çok yapay olmakta ve her iki grubun işinin yanlış yorumlanmasına yol açmaktadır. Her iki grup üyelerinin temel fonksiyonu aynıdır. Bu ayırımın yapılamaması devlet kavramının sahip olduğu fonksiyondan kaynaklanmaktadır⁽⁶⁴⁾.

Günümüzdeki uygulamalarda bürokrasinin tarafsız kalmadığı, çeşitli uygulamalar sonucu siyasallaştığı görülmektedir. Bu durum ise bürokrasi-siyasi iktidar ilişkisindeki ayırımın yapılmasının daha da zorlaştırmaktadır. Bürokrasinin siyasallaşması genel anlamda yönetimin siyasal gücün etkisi altına girmesidir. Yani parti politikasının yönetime egemen olması ve iktidardaki siyasal partinin kendi çıkarlarını, genel kamu çıkarları aleyhine ön plana çıkarmasıdır⁽⁶⁵⁾. Siyasal grupların yönetime karışmaları, yönetimi şu ya da bu şekilde karar almaya zorlamaları, siyasi iktidarın, kendini destekleyen gruplara, yönetim aygıtı aracılığıyla türlü çıkarlar sağlaması gibi faaliyetler bu duruma örnek olarak verilebilir.

Kamu politikalarının oluşturulmasında siyasilerin eylem ve kararları ile bürokrasinin eylem ve kararlarını ayırmak zordur. Çünkü siyasal ve bürokratik nitelemeler, karar sürecinin birbirini izleyen aşamalarını ifade etmektedir. Her bürokratik uygulamanın siyasi etkileri olduğu gibi, siyasi kararlar da uygulama evresinde bürokratik kararlara dönüşebilmektedir. Tespit edilen kamu politikaları ile onları gerçekleştirecek araçlar arasında her zaman bir bağ söz konusudur. Siyasi ve bürokratik kararlar birbirlerini etkilemektedir. Dolayısıyla işin niteliğine göre yapılan işlev ve konu ayırımı kesin olarak yapılamamaktadır. Hele yüksek memurların konumları ve işlevleri düşünülürse, bu ayırım daha da zorlaşmaktadır⁽⁶⁶⁾.

⁶⁴ B. Guy Peters, "Bureaucrats and Political Appointees in European Democracies: Who's Who and Does It Make Any Difference?", *Modern Systems of Government*, (Edt., Ali Farazmand), Sage Publication, London-1997, s. 233.

⁶⁵ V Merikoski, "İdarenin Siyasileşmesi", (Çev., Cahit Tutum), *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt:4, Sayı:4, TODAİE, 1980, s. 169.

⁶⁶ Acar Örnek, *Kamu Yönetimi*, Pano Bassan A.Ş., İstanbul-1998, s. 42-43

Siyaset ile yönetim gerçekte birbirleriyle çok yakın ilişkileri olan iki oluşumdur. Birbiriyle çoğu kez iç içedir ve birlikte görülürler. Siyasi yöneticiler, yapılacak işler konusunda, genel çerçeveyi ve hedefleri belirlemekte; Kamu yöneticileri ise, bu çerçeve içinde yönetsel kararlar almakta ve bunları uygulamaktadır. Ancak, uygulamaya ilişkin işler ve faaliyetler, geniş anlamda düşünülürse, siyasal hayatın bir uzantısını meydana getirir. Bir kararın uygulama biçimleri, düzeyi, teknikleri ve bu iş için gerekli örgütler, belirli bir politikanın başarı ile yürütülmesinde önemli bir yere sahiptir. Bu nedenle siyaset ile yönetim, bir bütünün iki yüzü, hatta birbirinin rakibi değil, ortağı gibidir⁽⁶⁷⁾.

İlk bakışta bu ilişki fazla önemli bir sorun gibi gözükmez. Fakat siyasal iktidarın değerleri ile bürokrasinin temel değerleri konusunda bir farklılık baş gösterdiğinde sorun ortaya çıkar. Çatışma, hükümete gelen yeni siyasi iktidarın görüş ve değerleri ile bürokrasinin geleneği ve değerleri arasında başlar. Devamında bürokrasinin siyasal iktidara karşı koyması, onun amaçlarına ulaşmasını saptırmaya çalışması biçiminde belirir. Ancak bu durum sürekli devam etmemektedir. Çünkü yeni siyasi iktidar bir süre sonra kendi bürokratik kadrosunu oluşturmaya başlar⁽⁶⁸⁾.

Bürokrasinin amacı, siyasi iktidarın ve onun yönettiği toplumla olan ilişkilerinin daha iyi anlaşılabilmesini sağlamak kadar, toplumsal ihtiyaçlara daha duyarlı kamu politikalarının oluşturulmasını özendirme de. Bu amaca ulaşmak için bürokrasi, etkinliğe, verimliliğe ve yurttaşların insan olarak gereksinmelerini sağlamaya yönelik idari uygulamalara başvurmayı gözetmek durumundadır. Bu yönleriyle bürokrasi, kendi içinde örgütsel davranışa duyarlı yaklaşmakla yetinmeyerek, politika uygulayıcısı kurumlar olarak bir yönetsel etik geliştirmeye de önem vermek ve toplumsal sorunlara çözümler üretmeye çalışan hükümetlerin birçok karmaşık sorumluluklarını yürütebilecek bir uygulama gücüne sahip olmak zorundadır. Çünkü, bürokrasi, bu sorunların belirlenmesinde ve bunlara çözüm aranmasında hükümetlerin başlıca yardımcısı konumundadır⁽⁶⁹⁾.

⁶⁷ Eryılmaz, **Kamu...**, s. 35.

⁶⁸ Gencay Şaylan, **Türkiye'de Kapitalizm Bürokrasi ve Siyasi İdeoloji**, Verso Yayınları, Ankara-1986, s. 32.

⁶⁹ Ergun, "Postmodernizm...", s. 5.

Bürokrasinin siyasi iktidarla ilişkisinin bir düzen içinde olması sorumluluğu ile ilgilidir. Bürokrasinin toplumsal sorumluluğu, siyasi iktidara bağlı bir işleyişe sahip olmakla yerine getireceği düşünülür.

Modern yorumlar, bürokrasi siyasi iktidara karşı sorumlu olmalı, aynı zamanda da topluma karşı sorumluluk bilinci içinde çalışmalıdır. Yönetimde açıklık ve bilgi edinme hakkı gibi mekanizmalar bürokrasinin topluma karşı da sorumluluk taşıması gerektiğinin açık ifadesidir

D. Parti Sistemleri Ve Bürokrasi

Buraya kadar genel olarak bürokrasi-siyasi iktidar ilişkisini inceledik. Bir ülkede yürürlükte olan parti sistemi, idarenin yapısını, işleyişini ve siyasi iktidar ile bürokrasi arasında ilişkileri düzenleyen en büyük faktörden birisidir. Parti sisteminin yapıcı iki elamanı bu konuda etkindir. Birincisi parti sayısı, ikincisi ise parti ideolojileridir⁽⁷⁰⁾.

1. Çok Partili Demokrasilerde Bürokrasi-Siyasi İktidar İlişkisi

Çok partili demokratik rejimlerde bürokrasi siyasi iktidar ilişkilerini "başkanlık" sisteminde ve "parlamentar" sistemlerde olmak üzere ikiye ayırmak mümkündür.

a. Başkanlık Sisteminde Bürokrasi Siyasi İktidar İlişkileri

Bu sistemin en büyük uygulayıcısı ABD dir. Bu ülkede 1883'te başlatılan reform hareketine kadar kamu görevlerine girmede "yağma" sistemi diye adlandırılan bir sistem uygulanmıştır. Bu sistemde, iktidara gelen siyasal parti devlet kadrolarına kendi memurlarını da getirmekteydi. Buradaki temel düşünce, devlet görevi o kadar açık ve basittir ki sağduyu sahibi her insan bu görevi yapabilir. Fakat bu sistemin bir çok sakıncası ortaya çıktığı için uygulamadan kısmen vazgeçilmiştir⁽⁷¹⁾.

Günümüzdeki uygulamada ise ABD'de iki tür kamu görevlisi bulunmaktadır. Bunlardan birincisi sınıflandırılmış ya da sürekli görevler olup, bunlara liyakat ilkesi uygulanmaktadır. Bunlar tüm kamu görevlilerinin %90'nına yakın bir kısmını oluştururlar. Sınırlı ya da tam memur statüsünde olan bu kişilerin atamaları ve yükselmelerinde siyasi

⁷⁰ Bernard Gournay, *Yönetim Bilimine Giriş*, (Çev., İhsan Kutbay), TODAİE Yayını, Ankara-1971, s. 265.

⁷¹ Ardanuç, Ergun, a.g.m., s. 5.

İktidar rol oynamamaktadır. İkinci tür kamu görevlileri ise sınıflandırma dışı tutulmuş olan istisnai görevler olup, siyaset saptamasında yardımcı olan ve genellikle siyasi güven pozisyonlarından oluşan ve dolayısıyla siyasal tercihlili atamaları konu olan kamu üst düzey yöneticileridir⁽⁷²⁾.

Başkanlık sisteminde üst düzey bürokrasinin partiye bağlılığı kadar başkana bağlılığı da önemlidir. Yasama organı bürokrasinin bu bağlılığına karşı bir denge unsuru olma görevini üstlenmiştir. Özellikle bütçe aşamasında yasama organı, bürokrasi üzerinde önemli bir güç haline gelmektedir. Hatta denilebilir ki parlamenter sistemdeki “emret bakanım” ifadesi, başkanlık sisteminde “emret kongre üyesi” şeklini alır. Bürokrasinin, kongre üyelerine bu şekildeki bağlılık göstermesi, başkan ve kadrosunu bürokratların kendilerine olan sadakatleri konusunda endişeye düşürmektedir⁽⁷³⁾.

Bürokratların siyasi faaliyetlere katılma konusunda büyük çapta sınırlayıcı kurallar getirilmiştir. Partiye üye olmak, seçim kampanyalarına katılmak, siyasi amaçlar için yardım toplamak, siyasal toplantılara aktif olarak katılmak ve belirli bir partiyi destekleyen beyanlar yayınlamak yasaklanmıştır⁽⁷⁴⁾.

Kamu görevlilerinin sorumluluğu başkanlık sisteminde farklıdır. Kariyerden gelen bürokratlar, hiyerarşik olarak hem kendi bölümündeki atanmış siyasi yöneticiye karşı ve bu yolla da başkana karşı hem de doğrudan doğruya kongre komitelerine ve alt komitelere karşı sorumludurlar⁽⁷⁵⁾.

b. Parlamenter Sistemlerde Bürokrasi Siyasi İktidar İlişkisi

Parlamenter sistemlerdeki yürütme ve yasama arasındaki sıkı bağ siyasi iktidar ile bürokratlar arasında ılımlı ilişkilere neden olmaktadır. Bu sistemlerde kariyer, liyakat ve tecrübe partiye bağlılıktan daha önemlidir. Bütün partiler nispi olarak kamu hizmetlerinin ortak standardında hemfikir iseler, hükümet değişikliklerinde, bürokraside çok az değişikliğe gidebilmektedirler⁽⁷⁶⁾.

⁷² Çevikbaş, a.g.m., s. 157.

⁷³ Peters, a.g.m., s. 238.

⁷⁴ Çevikbaş, a.g.e., s. 157-158

⁷⁵ Peters, a.g.e., s. 239.

⁷⁶ Peters, a.g.e., s. 237

Parlamentar sistemlerde, bürokrasinin rolünü belirleyen en önemli politik faktörlerden birisi koalisyon hükümetleri ve bununla ilgili olarak o koalisyon içerisindeki parti sayısıdır. Koalisyon hükümetlerinde bürokrasiler, hükümet içerisindeki farklı partilerin taleplerini yerine getirirler. Koalisyon hükümetleri siyasi iktidarın yönetim kapasitesini zayıflatmaktadır. Koalisyondaki parti sayısı arttıkça bu zayıflık dahada artmaktadır. Bu tür hükümetler, tek partiden oluşan hükümete göre bürokrasiye daha fazla yetki ve özerklik vermektedirler⁽⁷⁷⁾.

Parlamentar sistemlerde bürokrasinin etkinliği, siyasi iktidarın tek partiden oluşması veya uzun süreli ve istikrarlı koalisyonlarda azalmaktadır. Örneğin, siyasal iktidarın genellikle tek parti tarafından veya uzun süreli koalisyonlarca kullanıldığı Japonya ve Lüksemburg'da zayıf bir bürokrasi varken, siyasal iktidarın istikrarlı olmadığı Belçika, Finlandiya ve İtalya'da güçlü bürokrasilere rastlanmaktadır⁽⁷⁸⁾.

Parlamentar sistemin uygulandığı gelişmiş ülkelerde genel olarak bürokrasi kapsamlı ve kendi dışında alınmış siyasal kararları uygulayan bir kurum konumundadır. Bürokratlar, genellikle kariyere yönelmiş uzman meslek gruplarından oluşur. Bürokrasinin rolü genellikle açıklık kazanmıştır. Bürokrasi, siyasi kararların uygulayıcısıdır; siyasi iktidarın bir senteze ulaşması ve siyasal karar alternatifleri arasında bir tercih yapılması, siyasal iktidarın ilgili fikirlerini tamamlayıcı olması nedeniyle ikincil rol oynamaktadır⁽⁷⁹⁾.

Bu sistemlerde bürokrasi ile siyasi iktidar ilişkileri konusunda, genellikle liyakat ve kariyer ilkeleri benimsenmiş ya da en azından benimsenmeye başlanılmıştır. Bu ülkelerde, siyasi iktidarların müdahale edebileceği veya edemeyeceği bürokratik kadrolar belirlenmiştir. Siyasi iktidarın atama ve yükselme konularında takdir yetkisi alanına giren veya siyasi bir nitelik göstermesi gereken bürokratik mevkilerin belirlenmesi yoluna gidilmiştir⁽⁸⁰⁾.

Genel olarak yukarıda belirtilen bu ilişkiler ülkelerin memurluk rejiminin düzenleniş biçimine göre önemli farklılıklar göstermektedir. Bu farklılıklar nedeni ise ülkenin siyasal

⁷⁷ Peters, a.g.e., s. 240-241

⁷⁸ Peters, a.g.e., s. 241

⁷⁹ Metin Hepar, **Moderleşme ve Bürokrasi**, Sevinç Matbaası, Ankara-1973, s. 93-94.

⁸⁰ Çevikbaş, a.g.e., s. 171-172.

ve sosyal yapısı, devlet anlayışı ve bürokrasinin üslendiği rollerden kaynaklanmaktadır⁽⁸¹⁾.

Çok partili gelişmiş ülkelerde bürokrasi ile siyasal iktidar ilişkileri dengeli ve istikrarlı bir durum göstermesi ve kurumsallaşmış ve belirli bir düzen içinde yürütülmesi nedeniyle, artık bir bakıma önemli bir sorun olma özelliğini genel olarak kaybettiği görüşü hakimdir⁽⁸²⁾.

Parlamentar sistemin hakim olduğu gelişmekte olan ülkelerde ise bürokrasi siyasal iktidar ilişkisi, gelişmiş ülkelere göre farklılık arz etmektedir. Gelişmekte olan ülkelerde kamu bürokrasisi genellikle toplumda en örgütlü ve güçlü yapılar olmuştur. Bir çok ekonomik ve toplumsal işlevleri yürütmüş ve öncülüğünü yapmıştır⁽⁸³⁾. Modernleşme çabaları, bürokrasinin hacmini ve gücünü arttırmıştır. Bunun sonucu bürokrasi, siyasal sürece doğal olarak katılmış ve iktidarda da söz sahibi olmaya başlamıştır⁽⁸⁴⁾. Bürokrasi, yalnız yasama organı tarafından denetlenen yürütme organının idari kolu olmakla kalmamakta, aynı zamanda bizzat etkili bir yürütme organı veya onun bir parçası durumunda bulunmaktadır. Bunun yanında siyasal amaçlarla başlıca siyasal direktiflerin tespit, tayin ve icrasında geniş rol oynamaktadır⁽⁸⁵⁾. Bürokratların pek çoğu genel olarak açık ve iyice oturmuş siyasal yönelimlere ve siyasal sorumluluk duygusuna sahip davranışlar gösterebilmektedir. Kendilerini çok defa giriştikleri hareketlerin mensubu buldukları parti veya sektörlerin temsilcisi olarak görürler⁽⁸⁶⁾.

Bürokrasi, arzularına uygun yasaların çıkarılması için parlamento üzerinde etkili olmaya gayret eder. Böyle bir ortamda yasama organı tarafından herhangi bir yasanın kabul edilmesi bu organın üstün mevkisini göstermekten çok, bürokrasinin fiili gücünü kullanırken buna meşruiyet niteliği kazandırmadaki becerisini ifade etmektedir⁽⁸⁷⁾.

Bu ülkelerde modernleşme süreci ilerledikçe bürokrasinin siyasal rolü azalmakta,

⁸¹ Cahit Tutum, "Memurluk Statüsü" *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt:5, Sayı:2, TODAİE, 1972, s. 9.

⁸² Rafet Çevikbaş, "Batılı Ülkelerde Kamu Yönetiminin İşleyişi ve Siyasal İktidarla Olan İlişkisi", *Türk İdare Dergisi*, Yıl: 64, Sayı:392, 1992, s. 155.

⁸³ Ümit Berkman, "Az Gelişmiş Ülkelerde Bürokrasi ve Yolsuzluk" *Politik Yozlaşma ve Şeffaf Yönetim Sempozyumu*, Dokuz Eylül Üniversitesi İ.İ.B.F. Maliye Bölümü, İzmir-1994, s. 4.

⁸⁴ Şaylan, a.g.e., s. 41-46.

⁸⁵ S. N. Eisenstadt, "Gelişmekte Olan Ülkelerde ve Yeni Devletlerde Beliren Bürokrasi Sorunları", (Çev., Özer Ozankaya), *A.Ü. SBF Dergisi*, Cilt:XX, No:3, s. 233.

⁸⁶ Eisenstadt, a.g.m., s. 229.

⁸⁷ Joseph La Palombara, "Bürokratlar ve Siyasal Gelişme. Çelişmeli Bir Görüş", (Çev., Selçuk Yalcındağ), *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt:4, Sayı:2, TODAİE, 1971, s. 88-89

toplumdaki yeni egemen güçlere hizmet eder ve onlar tarafından kontrol edilir bir konuma gelmektedir⁽⁸⁸⁾.

2. Tek Parti Sisteminde Bürokrasi-Siyasi İktidar İlişkisi

İster komünist, ister faşist, isterse üçüncü dünya ülkelerine özgü nitelikte olsun, tek parti sisteminde hakim özellik, bürokrasinin her kademesinde partinin egemenliğidir⁽⁸⁹⁾. Tek parti sisteminin anlamı, partinin programını veya onu yönetenlerin güttüğü amaçlar ile, devletin programı ve amaçlarının aynı olmasıdır. Bu sistemlerde siyasal güç tek partide toplanmıştır ve parti sisteme hakimdir. Bürokrasi esas itibarıyla partinin ekonomik ve siyasi kararlarını uygulamak için vardır⁽⁹⁰⁾. Ekonomik ve siyasi kararların gerçekleştirilmesi, diğer bütün kararların üstünde tutulur. Bu yüksek gayelerin gerçekleşmesinde araç olan bürokrasi, hükümetin izlediği politika yönünden organize edilmek, yönetilmek ve harekete geçirilmek zorundadır⁽⁹¹⁾. Kamu hayatının ekonomik, siyasi ve kültürel yönlerini içine alan farklı bütün bürokrasiler, merkezi bir şekilde idare edilen hiyerarşik tek bir yapı içine sokulmuştur. Hiç bir sosyal organizasyonun kurumsal özerkliği yoktur⁽⁹²⁾.

Tek parti bürokrasisini diğer bürokrasilerden ayıran dört önemli özellik söz konusudur.

- 1- Bürokratikleşmiş ve merkezi bir parti gücünün ve denetiminin olması,
- 2- Parti rekabetinin olmaması,
- 3- Parti ve devlet bürokrasisinin denetimi sağlamak amacıyla birlik oluşturması,
- 4- Üretim, dağıtım ve değişim araçlarının ve sosyal ilişkilerin toplumsallaştırılması⁽⁹³⁾.

Bu sistemde bürokratik atamalar tamamıyla partinin tekelindedir. Parti politik ve toplumsal davranışlarını beğenmediği bir elamanın adaylığını reddedebilir. Memurluğa

⁸⁸ Şaylan, a.g.e., s. 41.

⁸⁹ Gournay, a.g.e., s. 265.

⁹⁰ Tutum, a.g.m., s. 3.

⁹¹ Gournay, a.g.e., s. 266.

⁹² Smith, a.g.e., s. 96.

⁹³ Smith, a.g.e., s. 96.

seçilmenin ön şartı, parti politikasına bağlı olmaktır. Bunun yanında üst makamlara terfi, disiplin cezaları, işten el çekirme de parti kanalı ile yürütülür⁽⁹⁴⁾.

Bürokrasinin parti tarafından politizasyonu iki şekilde yapılmaktadır. İçten yapılan politizasyon, kamu hizmetine girmek ya da en azından sorumluluk mevkiine çıkabilmek için sadece bilgi ve teknik beceri yeterli değildir. Partinin kartına sahip olmak ve parti tarafından aday gösterilmek veya kabul edilmek gerekir. Dıştan yapılan politizasyonda ise, partinin milli, bölgesel ve mahalli kademelerinin yönetimin aynı kademelerine tekabül eden örgütleri üzerine haiz oldukları gözetim hakkının işletilmesi şeklindedir. Partinin şubeleri, bürokratları hatta parti üyesi olanları da dahil gözetim altında bulundurulur. Bu bürokratlar partinin ilgili birimlerine hesap vermek zorundadır⁽⁹⁵⁾.

İçten ve dıştan politizasyonun amacı, her iki yönde de insan fikir ve bilgi mübadelesi suretiyle, bürokrasinin partiye karşı tam bir itaatini sağlamaktır⁽⁹⁶⁾. Bu tür rejimlerde yönetimin siyasal güçle özdeşleşmesi tam ve kesindir. Yönetimin yansızlığı ve siyasetten soyutlanması tartışma konusu bile olmaz⁽⁹⁷⁾. Bu sistemde parti ve devletin bütün toplum üzerinde tam bir denetim mekanizması oluşturması nedeniyle, halkın sosyal beklenti ve taleplerini dikkate almayan bir bürokratik mekanizma oluşturulmuştur⁽⁹⁸⁾.

Görüldüğü gibi bürokrasi-siyasi iktidar ilişkisi, çok partili demokrasilerde ve tek parti yönetiminin hakim olduğu ülkelerde farklılık arz etmektedir. Çok partili demokrasiler Weber'in belirttiği anlamda rasyonel bir bürokratik yapıya sahip oldukları söylenebilir. Fakat tek partili rejimlerde bundan söz etmek pek mümkün değildir.

Siyasi iktidar tarafından yürütülen genel politikayı tespit etmek ile bürokrasiye ait olması gereken yürütme eylemlerini birbirlerinden ayırmak hukuken kolay gözüke de, uygulamada ayırt etmek çok zor olmaktadır. Bütün bunlara rağmen gelişmiş batılı ülkelerde bürokrasi-siyasi iktidar ilişkisi kurumsallaşmış ve belli düzen içinde yürütülmesi nedeniyle çok fazla sorun olmamaktadır. Fakat gelişmekte olan ülkelerde bu ilişkilerde tam bir kurumsallaşma sağlanamadığı ve belli bir düzen içine yürütülmediği için büyük bir sorun olmaya devam etmektedir.

⁹⁴ Güven, a.g.e., s. 59.

⁹⁵ Gournay, a.g.e., s. 266.

⁹⁶ Gournay, a.g.e., s. 267.

⁹⁷ Cahit Tutum, "Yönetimin Siyasallaşması ve Partizanlık", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt:9, Sayı:4, TODAİE 1976, s. 9-10.

⁹⁸ Smith, a.g.e., s.106.

Ülkemizde de bürokrasi-siyasi iktidar ilişkisi çok partili hayata geçiş ile beraber gündeme gelmiştir Bu ilişkinin şekillenmesine tarih boyunca oluşturulan yönetim geleneği de etkin bir rol oynamıştır. İkinci bölümde ülkemiz açısından bu ilişkinin tarihsel sürecini ve gelişimini inceleyip Demokrat Parti dönemine kadar ortaya çıkan yönetim geleneğinde bürokrasinin etkinliğini ve siyasi iktidar ile olan ilişkisini inceleyeceğiz.



BİRİNCİ BÖLÜM

1950'YE KADAR BÜROKRASİNİN YAPILANMA SÜRECİ VE SİYASİ İKTİDAR İLİŞKİLERİ

Demokrat Parti döneminde bürokrasi siyasi iktidar ilişkisini daha iyi anlayabilmek için bu ilişkinin tarihi gelişimini de incelemek gerekir. Devletlerin tarihinde iz bırakan ve ileriki dönemlerini de etkileyen önemli süreçler bulunmaktadır. Bunlar toplumun siyasi, idari, ve sosyal hayatının dönüm noktasını oluşturmaktadır. Bu bölümde Osmanlı İmparatorluğu'nun ilk dönemlerinden Demokrat Parti dönemine kadar bürokrasi siyasi iktidar arasındaki ilişkiyi kısaca ortaya koyup, DP dönemine bu tarihsel sürecin nasıl etki ettiğini inceleyeceğiz.

Bu bölümde ilk önce Osmanlı İmparatorluğu'nda bürokrasinin oluşumu ve siyasi yapıyla olan ilişkisini ve Cumhuriyet dönemine nasıl bir miras bırakıldığını, bu mirasın Tek-Parti dönemindeki durumunu ve Tek-Parti döneminde bürokrasi siyasi iktidar ilişkisinin nasıl geliştiğini ve DP iktidara geldiğinde bu ilişkinin ne durumda olduğunu inceleyeceğiz.

Osmanlı'nın kuruluş ve yükseliş dönemlerinde ülkenin tek hakimi padişah olmuştur. Bu hakimiyetini ise "kul" statüsündeki asker ve sivil bürokratlar sayesinde sürdürmüştür. Fakat mevcut düzenin bozulmaya ve çökmeye başlaması ile bu durum değişmiştir. İmparatorluğun bu gidişatını durdurmak için çeşitli çareler aranmış ve bunlar uygulamaya konulmuştur. Tanzimat'a kadar eski düzenin özlemi ile eskiye dönmenin çareleri aranmış ancak eski düzene dönülebilirse imparatorluğun bu çöküşten kurtulabileceği düşüncesi hakim olmuş. Fakat eskiye dönüşte başarılı olunamamış. Bunun sonucu Batının üstünlüğü kabul edilerek, buralardan bazı kurumlar alınarak İmparatorluğun yapısına uydurulmaya çalışılmıştır. Tanzimat'la beraber Batıya yönelme hat safhaya ulaşmıştır. Tanzimat dönemi İmparatorluğun idari, siyasi, ekonomik ve sosyal hayatında önemli değişikliğe yol açmış. Bu değişimin öncülüğünü de bürokratlar yapmıştır. Batıda eğitim gören ve Batı kültürü ile yetişen bu kişiler İmparatorlukta batı kurumlarının oluşturulmasında ve işleminde ön

plana çıkmışlardır. Zamanla padişahın siyasi otoritesini sınırlamışlar hatta buna ortak olmuşlardır.

Modernleşmenin hat safhaya ulaştığı Tanzimat döneminde sadrazamla birlikte modernleşme taraftarı olan bürokratik kadro siyasi iktidarda söz sahibi olmuştur. Birinci Meşrutiyet'ten sonra siyasi iktidar tekrar sarayın eline geçmiştir. II. Meşrutiyet'te ise siyasi iktidar Genç Türklerin (İttihat ve Terakki'nin) eline geçmiştir.

I.SON DÖNEM OSMANLI KAMU BÜROKRASİSİ VE CUMHURİYET'E İNTİKAL EDEN MİRAS

Heper, Osmanlı imparatorluğunu "tarihi bürokratik imparatorluk" olarak nitelmiştir. Bu tür imparatorluklarda genel olarak bürokrasinin, siyasal sistem içinde otonomi kazandığını ve bürokrasinin üst kademelerinin de, ülkenin kaderini tayin edecek siyasal mücadelenin odak noktası olduğunu belirtmiştir. Siyasal sistem içinde kazanılan hatta siyasal sisteme hakim olmaya varan bu otonomi sonucu bürokrasinin toplumdaki diğer gruplara olan duyarlılığının azaldığını, hatta tamamen ortadan kalktığına dikkat çekmiştir⁽¹⁾. Bu özellikler Osmanlı İmparatorluğu'nun Batıya yönelmesiyle beraber ortaya çıkmış, son dönemlerinde ise en ileri seviyeye ulaşmıştır. Türkiye Cumhuriyeti'ne bu özellik miras olarak kalmıştır.

Şerif Mardin ise Osmanlı Toplumunu tek bir modelde kavramlaştırmanın mümkün olmadığını belirtmiştir. Fakat İmparatorluğun toplumsal yapısını en iyi anlatan şemanın da Weber'in patrimonyal bürokrasi adı verilen topluluk türü olduğunu ileri sürmüştür⁽²⁾. Patrimonyal yönetimlerde, hükümdar, otoritesini, ülke düzeyine dağılmış oldukça özerk bir feodal sınıf yoluyla değil gelecekte kendilerine (padişaha) bağlı bir patrimonyal bürokrat sınıf aracılığıyla sağlamaktadır. Bu sınıf Osmanlı İmparatorluğunun da askeri ve sivil memurlar olarak iki gruptan oluşmuştur. Buna din adamlarını da eklemek

¹ Metin Heper, "Osmanlı Türk Devletinde Bürokrasinin Siyasal Rolü", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt:6., Sayı:2., TODAİE, 1973, s.32.

² Şerif Mardin, "Yenileşme Dinamiğinin Temelleri ve Atatürk", *Türkiye'de Toplum ve Siyaset Makaleler* 1, 5. Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul-1995, s.208.

mümkündür³). Yükselme döneminde bu grubun içinde birinci planda askeri bürokrasi, ikinci planda da sivil bürokrasi olmuştur⁴).

Osmanlı İmparatorluğu'nun siyasal sistemini oluşturan kurumların ilk tasnifi Lybye tarafından yapılmış ve diğer sosyal bilimciler tarafından da benimsenmiştir. Lybye, siyasal kurumları, yürütme-yönetim kurumu (icrai- idari) ve İslami kurum olarak ayırma tabi tutmuştur. Yürütme ve yönetim kurumu, padişah ve saray erkanı ile askeri ve sivil bürokrasiden, İslami kurum ise dini bürokrasiden oluşmuştur. Askeri ve sivil bürokrasiler “yürütme” dini bürokrasiler ise daha çok “yargı” işlevini üstlenmişlerdir⁵)

A. Osmanlı Kamu Bürokrasisinin Yeniden Yapılanması

Osmanlı imparatorluğunda yönetim sisteminin temeli egemenlik hakkının tanrıdan aldığı varsayılan padişahın mutlak otoritesine dayandırılmıştır. Bu yönetim sisteminde güçler ayrılığı olmadığı gibi, gerçek anlamda da görev ayrılığı da olmamıştır. Devletin yürütme, yasama ve yargı yetkileri doğrudan ya da dolaylı olarak tek elde toplanmıştır. Yönetim görevi askerlik görevinden ayrılmamıştır. Fakat Osmanlı İmparatorluğu örgütlenmesini geliştirdikçe giderek etkinlik ve ilgi alanı genişleyen devlet içinde bir işlev ayırımına gidilmiştir. Bu ayırım sonucu Osmanlı yönetim örgütünün belli başlı üç ögesi ortaya çıkmıştır: a) Padişah, b) Yardımcıları, c) Divan⁶).

Son derece güçlü bir konuma sahip olan Osmanlı padişahlarının yetkileri, yasama, yürütme ve yargı başlıkları altında toplanabilir. Padişahlar sınırlı da olsa yasama yetkisini kullanmışlar. Osmanlı hukuku ilke olarak Kuran'da ve sünnet'te ifadesini bulan hükümlerden oluşması nedeniyle padişahın tam anlamıyla yasama yetkisinden söz etmek zordur. Padişahlar sadece mevcut şer'i hükümleri kanun haline getirebilmiştir. Sınırlı da olsa “örfi hukuk” şeklinde yasama yetkisini kullanmışlar. Yürütmenin gerçek anlamda başı olmuş ve her türlü kararın yürürlüğe girebilmesi için onay merci olmuştur. Önemli bir

³ Mardin, a.g.m, s. 209

⁴ Metin Heper, “Bürokrasi”, *Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi*, Cilt:2 İletişim Yayınları, İstanbul-1984, s. 209.

⁵ Metin Heper, *Bürokratik Yönetim Geleneği: Osmanlı İmparatorluğu ve Türkiye Cumhuriyetinde Gelişimi ve Niteliği*, ODTÜ idari Bilimler Fakültesi Yayını, Ogun Kardeşler Matbaası, Ankara-1974, s. 28.

⁶ Muzaffer Sencer, *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*, 2. Baskı, Alan Yayıncılık, İstanbul-1992. s. 46.

yürütme organı olan Divan-ı Hümayuna başkanlık etmişlerdir⁽⁷⁾. Yargı yetkisini de dolaylı olarak padişahlar kullanmıştır. Merkezde vezir-i azam ve kazaskerlerin, taşrada beylerbeyinin padişahın temsilcileri olarak onun adına yüksek yargı yetkisine sahip olmaları özellikle şer'i yargı işlerine bakan kadı ve müftülerin merkezden atanan birer görevli durumunda bulunmaları nedeniyle, yargı organı da padişaha bağımlı kılınmıştır⁽⁸⁾.

Padişahlar, yukarıdaki belirtilen yetkilerini kullanırken giderek genişleyen ve çeşitlenen yardımcı devlet görevlilerinden faydalanmışlardır. Bunlardan devlet düzeninin şekillenmesinde etkili olan görevlileri şöylece sıralayabiliriz: Vezir-i azam (sadrazam), padişahın mutlak vekili ve baş yardımcısı, şeyhülislam, din işlerine bakan şeriatın koruyucusu ve yorumlayıcısı, kazasker askeri yargı işlerini yürüten, nişancı, padişah fermanları ve töresel kurulları hazırlama yazım ve kayıt işlerini yürütme, defterdar ise mali işlerden sorumlu yönetici konumunda olmuşlar ve bunların hepsi padişaha karşı sorumlu olmuşlardır⁽⁹⁾.

Siyasi, ekonomik, toplumsal ve kültürel alanlarda padişah toplumun genel iradesini temsil etmekte ve ortak yararı sağlamaktadır. Bunu "kul" statüsündeki memurlar aracılığıyla yapmış böylece bireysel ve toplumsal ilişkilerde mutlak hakimiyeti sağlamıştır⁽¹⁰⁾.

Kul statüsündeki bürokrasinin temel görevi ise mevcut siyasi düzeni korumak ve sürdürmek olmuştur. Sultanın çevresindeki bu yönetici sınıf, toplumdaki bütün gruplardan bağımsız olduğu için yetkileri de tartışılmaz olmuştur. Fakat kullar üzerindeki padişahın sınırsız denetime sahip olması, padişahın iktidarını güçlü bir bürokrasiye karşı korumuştur⁽¹¹⁾. Osmanlı bürokrati padişaha bağlılığı ve verilen eğitim sonucu, devletin bütünlüğünün korunması ve İslam'ın yüceltilmesinde kendilerini görevli saymışlardır. (Devlete sahip çıkma özelliği Cumhuriyet dönemine de yansımıştır). Bu görüş "din ve devlet" formülünde ifade bulmuştur. Bundan dinin muhafazası için devletin yaşaması gerektiği anlamı çıkmaktaydı. Osmanlı yönetim anlayışı bu eğilimin damgasını büyük

⁷ Halil Cin ve Gül Akyılmaz, *Tarihte Toplum ve Yönetim Tarzı Olarak Feodalite ve Osmanlı Düzeni*, Selçuk Üniversitesi Yayınları, Konya-1995, s. 70.

⁸ Muzaffer Sencer, "Tanzimat'a Kadar Osmanlı Yönetim Sistemi", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 17., Sayı:2., TODAİE, 1984, s. 40.

⁹ Cin, Akyılmaz, a.g.e., s. 197-208.

¹⁰ Acar Örnek, *Kamu Yönetimi*, Pano-Bassan A.Ş. İstanbul-1988, s. 81.

¹¹ Kongar, a.g.e., s. 56.

ölçüde taşımıştır. Devlete verdikleri öncelik yüzünden, bürokratlar kendi denetimleri dışında gelişen her olaya şiddetle karşı çıkmışlardır⁽¹²⁾.

Osmanlıda yönetim şekli İslam'a dayandığı için dini bürokrasinin önemi de büyük olmuştur. Dini bürokrasiyi oluşturan ulema bir taraftan şeriat kurallarını topluma açıklayarak toplumun İslam ilkelerine göre yaşamasını ve dolayısıyla bunların hükümdara mutlak itaatlarını sağlamış. Diğer taraftan da hükümdarın da şeriat kurallarına uygun hareket edip etmediğini denetlemiştir⁽¹³⁾. Bu nedenle ulema, devlet teşkilatı ile çok açık biçimde bütünleşmiştir. Eğitimi, kazai ve idari çatıyı kontrol altında bulundurmaları sayesinde de, devlet adamları gibi hareket etmişler ve bu şekilde de devletin sosyal hayatını dolaylı olarak denetim altında tutmuşlardır⁽¹⁴⁾. Bu dönemde kulların güvencesiz olmalarına karşılık ulemanın bir bakıma dokunulmazlığı söz konusu idi. Dinsel kuralların Osmanlı siyasal düşüncesini egemenliği altına alması sistemin farklılaşmasını ve normların esnekleşmesini önlemiştir. Söz konusu sisteme egemen normlar, ussal kriterlerle değil fakat Allah tarafından kabul edilen ahlaki ve dinsel düzene paralel olarak gelişmiştir⁽¹⁵⁾. Bu nedenle sosyal düzenin ilahi kökenli olduğu düşüncesi hakim olmuş. Sultanın görevi herkesi ait olduğu sosyal konumda tutarak mevcut düzeni sürdürmek olmuştur. Bunu yaparken de en büyük yardımcısı "kul" statüsündeki bürokrasi olmuştur⁽¹⁶⁾. Padişahın kulları olan yöneticiler padişaha olan bağlılıklarından dolayı toplumu değiştirmek için değil toplumun dengesini sağlamak için çaba göstermişlerdir. Bu nedenle mevcut toplum düzenini elden geldiği kadar değiştirmeden sürdürmeye çalışmışlardır⁽¹⁷⁾. Bu değişim ancak emredici İslam'ı değerler sisteminin toplumda etkinliğini kaybetmesi ölçüsünde imkan bulmuştur. Bu tür bir gelişme ise başlangıçta ancak İslam'ın örf hukuku yolu ile olmuştur⁽¹⁸⁾.

19. yüzyılın başlarında Padişahın otoritesine yardımcı durumunda bulunan merkezi bürokrasisi Bâb-ı Ali adıyla İmparatorluk sarayına bitişik ve sadrazamın konağı ve dairesi

¹² Şerif Mardin, "Modern Türkiye'de Din ve Siyaset", (Çev., Mustafa Erdoğan), **Türkiye'de Din Ve Siyaset, Makaleler 3**, 3. Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul-1993, s. 117.

¹³ Yalçındağ, **a.g.m.**, s. 26.

¹⁴ Mardin, "Modern Türkiye'de Din...", s. 42.

¹⁵ Heper, **Bürokratik Yönetim...**, s. 9.

¹⁶ Ergun Özbudun, "Türkiye'de Devlet Seçkinleri Ve Demokratik Siyasal Kültür", **Türkiye'de Demokratik Siyasal Kültür**, Türk Demokrasi Vakfı Yayınları, Ankara-1995, s. 4.

¹⁷ Mardin, "Yenileşme Dinamiğinin...", s. 208.

¹⁸ Heper, **Bürokratik Yönetim...**, s.10.

ile emrinde bulunan memurların daireleri ve sadrazam divanı veya şurasının toplantı salonunun bulunduğu ayrı bir binalar grubundan oluşmuştur. Bu mevkilerde görev yapan kişiler çoğunlukla kalemiye olarak adlandırılan bir yönetici sınıf kadrosundan gelmiştir⁽¹⁹⁾. Yöneticiler mesleğe çırak alarak başlar ve kendilerine mesleği amiri öğretir ve bu amire bir usta sadakati ile bağlanırdı. Çıraklık dışında başka bir eğitim mekanizması yoktu. Başlıca personel kadroları ise, çıraklar, katipler ve amirlerdi. Önde gelen kalemiye mensupları paşa rütbesine kadar yükselebiller, vali ve sadrazam olabiliirdi. Bunlar padişahın hizmetinde ve denetimi altındaydılar⁽²⁰⁾. İdarecilerde aranan özellikler üç temel öğede toplanabilirdi: Sultana sadakat, dini bütün olmak ve "Osmanlı geleneğini" iyi bilmek⁽²¹⁾.

Padişahlar, toplum üzerinde egemenliği ve kontrolü sağlamak için "Tımar" adı verilen toprak sistemini bir araç olarak kullanmışlardır. Tımar sistemi aynı zamanda askeri yönetim ile toprak düzeni arasındaki bağı oluşturmuştur⁽²²⁾. Bu sistem hazineden nakit para harcamadan çok sayıda asker beslemeye ve eğitmeye imkan sağlayan bir düzen olmuştur. Bunun yanında merkezi güç, tımarlı sipahiyi toplum üzerinde egemenliğini ve kontrolünü sağlamak için bir araç olarak kullanmıştır⁽²³⁾.

Askeri temeller üzerine kurulmuş olan Osmanlı İmparatorluğunun merkezi yönetim gibi, taşra örgütü de bu temellere göre düzenlenmiş ve dolayısıyla askerlik rejimiyle bağdaştırılmış olan toprak rejimine dayandırılmıştır. Başka bir anlatımla, taşra yönetim işleri de ilkece askerlik hizmeti karşılığında toprak geliri olan kamu görevlilerine bırakılmıştır. Osmanlı taşra yönetim sisteminin üst ve en büyük yönetim birimi eyalet olmuştur. Eyaletler sancaklara ayrılmış. Sancaklar ise kazalara ayrılmış. Osmanlı taşra örgütünün temel ilkesi ise yetki genişliği olmuştur. Yöneticilerin doğrudan merkeze bağlı olmaları nedeniyle, bu sistem merkezin taşra yönetimi üzerinde tartışmasız bir otorite kurmasını sağlamıştır⁽²⁴⁾.

¹⁹ Carter V. Findley, **Osmanlı İmparatorluğu'nda Bürokratik Reform**, (Çev., İzzet Akyol), İz Yayıncılık, İstanbul-1994, s. 5.

²⁰ İlber Ortaylı, "Tanzimat Adamı ve Tanzimat Toplumu" **Türkiye'de Siyaset Süreklilik ve Değişim**, Der Yayınları, İstanbul, s. 87.

²¹ Metin Heper, **Türk Kamu Bürokrasisinde Gelenekçilik ve Modernleşme**, Boğaziçi Üniversitesi Yayınları, İstanbul-1977, s. 62.

²² Kongar, **a.g.e.**, s. 57.

²³ Yalçındağ, **a.g.m.**, s. 22.

²⁴ Sencer, **a.g.e.**, s. 50-53.

Uzun yıllar boyu kurumlaşarak geniş ve karmaşık bir İmparatorluğun ihtiyaçlarını karşılamış olan bu yönetim sistemi, Osmanlı toplumunun iç ve dış etkiler sonucu yapısal değişmelere uğrayarak çözülmesiyle birlikte uzun bir bozulma sürecine girmiştir. Karpat, bu yapısal değişimin gerçek ipuçlarını toprak rejiminin değişimi ve bunu takiben köylülerin yerlerinden yurtlarından olmalarında aranması gerektiğini ileri sürmüştür. Vergi toplama ve toprak sistemindeki değişimler ayanın ve sonra da orta sınıfların (yeni düzenden kişisel çıkar sağlayan grup) ortaya çıkmasına neden olmuş ve bu yeni grup merkezi idareye karşı koyarak sosyal statülerinin hukuki açıdan tanınmasını talep etmişlerdir⁽²⁵⁾.

Bu dönemdeki olumsuz gelişmelerden kul sistemi de nasibini almıştır. Kul sistemi padişah karşısında yavaş yavaş güç kazanmaya başlamış. Özellikle kulların asker kanadı, yani yeniçeriler için bu durum açıkça söz konusu olmuş. Yeniçeriler, askeri bir güç olarak işlevlerini yitirirken diledikleri kişiyi vezir-i azam seçtiren kadar güçlenmiş. Sivil kanat içinde durum farklı olmamıştır. Sultanın mutlak ve merkezi otoritesini sağlamakta bir zamanlar başarılı olan güçlü kul sistemi, nitelik değiştirerek merkezin otoritesini paylaşmaya ve her türlü yasa ve gelenek dışı davranışlara izin veren bir düzensizlik kaynağı olmaya başlamıştır⁽²⁶⁾.

Çözülme döneminde taşra yönetiminin en önemli özelliği, merkezi otoritenin taşradaki geleneksel hakimiyetini kaybetmiş olmasıdır. Bu gelişmenin en önemli nedeni yönetim sisteminin temelini oluşturan tımar sisteminin çözülmesidir. Sistemin bozulması ile devlete ait olan toprakları çeşitli yollarla ele geçiren ve özel mülkiyeti gibi kullanmaya başlayan “ayan” adı verilen kişiler ortaya çıkmıştır. Zamanla o kadar güçlenmişlerdir ki merkezi otorite bunlarla işbirliği yoluna gitmek zorunda kalmıştır. Bazı işleri ayanlara bırakmak zorunda kalmışlardır. Belli bir zaman sonra ise merkezi otoriteye baş kaldırmışlar ve taşrada merkezi otoritenin etkinliğini azaltmışlardır. Merkezi otoritenin taşrada kaybolmasının bir başka nedeni ise, taşradaki kullar üzerindeki nüfusun ve kontrolün kaybedilmiş olmasıdır. Bu dönemde kullar çeşitli imtiyazlar elde etmişler, devlete ait olan mallar üzerinde tasarruf sahibi olmaya, hatta ticaretle uğraşmaya başlamışlardır⁽²⁷⁾.

²⁵ Heper, *Bürokratik Yönetim...*, s. 47.

²⁶ Sencer, *a.g.m.*, s. 35.

²⁷ Yalçındağ, *a.g.m.*, s. 42.

Mevcut çözümlenmeyle beraber, padişaha ait olan siyasal güç dağılma göstermiş. Siyaset yapma padişahıtan sadrazama geçmiştir. Eğitimin yozlaşması ve liyakat ilkesinin gözetilmemesi bürokrasideki çalışanların kalitesini düşürmüştür. Bürokrasi siyasal bağıllık bakımından önceki devirlerdeki yaklaşımını terk etmiştir. Padişahın siyasal gücünün azalması sonucu bürokrasinin gücü artmış bunun yanında yönetilenlerde ise hiç bir değişiklik olmamış aksine baskılar daha da artmıştır⁽²⁸⁾. Yeni düzende siyasal güç artık padişah ile asker, sivil ve dini bürokrasi arasında paylaşılmaya başlanılmıştır. Ayrıca eşraf ve ayan diye anılan yerel seçkinler de mahalli düzeyde siyasal güce ortak olmuşlardır⁽²⁹⁾. Bu yerel seçkinler ne merkezde oluşan yeni siyasal düzen içinde kendilerine bir yer edinmeye çalışmışlar, ne de girişimci orta sınıf rolüne özenmişlerdir. Söz konusu seçkinler sadece yerel düzeyde nüfus sahibi olmakla yetinmişlerdir. Bunlar merkezin güçsüzlüğünden yararlanarak idari ve siyasi bir güç oluşturma yoluna gitmişlerdir⁽³⁰⁾.

Özetle çözümlenme döneminde, devletin temelini oluşturan ilke ve esaslara uyulmamış. Bu kurallar yozlaştırılmış. Sosyal hayatın genel bir kuralı olan, çağın ihtiyaçlarına göre yeniden yapılanma gerçekleştirilememiş. Yönetimde yorgunluk, gevşeme ve bozukluklar, iktisadi ve sosyal hayatı etkilemiştir. İstanbul taşradan taşra da İstanbul'dan kopmuştur. Devlet, kendi yöneticileri üzerinde otoriteyi sağlayamamıştır. Devlet bu dönemde temel görevlerini yerine getirememiş. Halktan iyice kopmuş, halk bu durum karşısında kendi başının çaresine bakmak zorunda kalmış devletten kaçır duruma gelmiştir⁽³¹⁾.

1. II. Mahmut Döneminde Osmanlı Bürokrasisi

Osmanlı düzeninin çözümlenme sürecine girmesi ve bunun nedeni üzerinde, bürokrasi ile ulema arasında birbirine zıt iki görüş ortaya çıkmıştır. Ulemaya göre gerilemenin sebebi dini idi. Osmanlılar Müslüman olarak görevlerini ihmal etmişler ve bu yüzden inançlarının güçlü olduğu zamanki hakimiyet kudretini yitirmişlerdir. Askeri ve sivil bürokrasi ise devlet mekanizmasının bozulduğu için gerilemenin olduğunu, bunu düzeltmek için ise çeşitli reformlar yapılması gerektiğini savunmuşlar⁽³²⁾. Eski düzene

²⁸ Heper, **Bürokratik Yönetim...**, s. 50-51.

²⁹ Heper, "Bürokrasi", s. 296.

³⁰ TÜSİAD, **Kamu Bürokrasisi**, TÜSİAD Yayınları, İstanbul-1983, s. 19.

³¹ Bilal Eryılmaz, **Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme**, İşaret Yayınları, İstanbul-1992, s. 29-30.

³² Şerif Mardin, "Türkiye'de Din ve Laiklik" (Çev., Fahri Unan), **Türkiye'de Din ve Siyaset**, **Makaleler 3**, 3 Baskı, İstanbul-1993, s. 43-44.

dönmede başarılı olunamaması ve Batı karşısında yenilgilerin devam etmesi sonucu “kafirin silahını kullanarak kafiri yenmekte sakınca yoktur” fikri kabul edilerek önce askeri teknikler Batıdan alınmış. Daha sonra da sırası ile idari ve siyasal kurumlar alınmıştır⁽³³⁾. Fakat bunlar alınırken, Batı sisteminin belli yönlerine odaklanılmış ve alınan kurumların, sistemin diğer yönleri ile olan ilişkileri üzerinde durulmamıştır. Üzerinde durulan kurumlar yalnızca idari örgüt şemaları, hukuk devleti fikri ve bazı siyasal düzenlemeler olmuştur⁽³⁴⁾. Modernizasyon dönemi Batıda kendi iç dinamikleri tarihsel bir aşama olarak, burjuva ihtilalleri ile gerçekleşirken, Osmanlı'da kendi statik iç yapısından bağımsız olarak (burjuvasız) bürokratlar tarafından yapılan reformlarla gerçekleştirilmeye çalışılmıştır. Batı da alt yapıdaki değişimler sonucu modernleşme gerçekleşirken, Osmanlı'da üst yapıdaki dönüştürmelerle önceden tasarlanarak oluşturulmaya çalışılmıştır⁽³⁵⁾. Batı toplumunun sosyo-ekonomik ve kültürel yapısı ile İmparatorluğun sosyo-ekonomik ve kültürel yapısındaki farklılıklar dikkate alınmamıştır.

İlk modernleşme çabalarının orduya yönelik olmasının nedeni Batı ile yapılan savaşlarda ordunun yenilmesidir. Düzenin çökmesi de orduya mal edilmiştir. Fakat Osmanlı'da çöküntü sadece orduda değildi. Osmanlı düzeninin yalnızca askeri bakımdan değil bir çok alanda birden çöküntü halinde olduğunu fark edip çare bulmaya çalışan hükümdar ise III. Selim olmuştur⁽³⁶⁾.

III. Selim'in reform çalışmaları İleriki dönemler için kalıcı ve kurumsal bir miras olmamıştır. Bu dönemdeki reformların asıl katkısı ve mirası, askeri yeniliklerin, Batı'ya dönük bir asker aydın tipi diplomatik alandaki ilişkilerin de yine Batı'ya dönük liberal ve reformist bir aydınlar çekirdeği yaratmış olmasıdır. Bu oluşumun önemi, özellikle Tanzimat döneminin hazırlanması bakımından dikkat çekicidir. III. Selim'in reformlarının hayata geçirilemeyişinin nedeni reformcu kanadın zayıflığı, reformların esin kaynağı olan Fransa ile diplomatik ilişkilerin bozulması, reform girişimlerinden rahatsız olan çevrelerin direnişi, devlet kadrolarının yolsuzluğu v.b. birçok sebepler başlıca rol oynamıştır⁽³⁷⁾.

³³ Metin Heper, “Üniversitelerin İşlevleri ve Toplumsal Değişim”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt:17., Sayı:2., TODAİE, 1973, s. 57.

³⁴ Heper, *Bürokratik Yön...*, s. 57.

³⁵ Cenk Reyhan, “Osmanlı İmparatorluğu ve Türkiye Cumhuriyetine Bıraktığı Siyasi Kültür Mirası”, *Türkiye Günlüğü*, Sayı:39, 1996, s. 83.

³⁶ Yalçındağ, *a.g.m.*, s. 40.

³⁷ Bülent Taner, “Anayasal Gelişmelere Toplu Bir Bakış”, *Tanzimat'tan Cumhuriyete Türkiye Ansiklopedisi*, İletişim Yayınları, Cilt:1, İstanbul-1985, s. 12.

II. Mahmut da III Selim gibi devlet sistemindeki dağılmanın ancak reformlarla önlenebileceği fikrini savunmuştur. II. Mahmut'un yönetime getirdiği ilk yenilik, çeşitli yürütme işlevlerini tek elden ya da tek organdan toplaması yerine ayrı organlar tarafından yerine getirilmesini sağlamak olmuştur. Bunun için bu alanda işlev ayırımına giderek bir anlamda bugünkü bakanlık sisteminin temelini atmıştır⁽³⁸⁾. Bu dönemin en belirgin özelliği ise devlet örgütündeki düzensizlik ve kargaşanın yanı sıra taşrada merkezi yönetimin otoritesini paylaşan güçlerin ortaya çıkmasıdır. İmparatorluk için tehlike arz eden bu durum nedeniyle II. Mahmut reformlarını bu hedeflere yönelmiş. Yerel hareketlere karşı merkezin otoritesini arttırmaya çalışırken devlet mekanizmasının düzeltilmesi ve yenilenmesi yolunda önemli adımlar atmıştır⁽³⁹⁾. Bunlar; Tımar sisteminin kalıntılarının ve sipahiliğin kaldırılması suretiyle yerel hakim güçlerin ekonomik ve askeri temellerinin sarsılması, yeniçeri ocağının kaldırılarak, askeri gücün siyasal iktidara tabi kılınması, merkezi bürokratik sistemin yeniden kurulması, ulemanın mali ve idari özerkliğine son verilmesi, askeri idari ve adli konularla ilgili sürekli danışma organlarının kurulmasıdır⁽⁴⁰⁾. II. Mahmut'un bakanlık sistemini kurmasıyla önce Sadaret adı Başvekalete dönüştürülerek eskiden sadrazamda toplanan görev ve yetkiler çeşitli bağımsız organlara dağıtılmış ve bu amaçla eski Sadaret Kethüdalığı yerine "Dahiliye" eski Reisülküttaplık yerine "Hariciye", eski Başdefdarlık ve Hazinei Amire yerine "Maliye", "Evkaf" ve Ticaret bakanlıkları kurulmuştur⁽⁴¹⁾. Daha önce devletin ilgilenmediği tarım, ticaret ve bayındırlık v.b. gibi işlerle uğraşacak bir Meclis-i Umur-u Nafia (bayındırlık işleri kurulu) oluşturulmuştur. Diğer yandan posta, karantina, nüfus sayımı gibi işler kamu yönetimi alanına girmiştir⁽⁴²⁾. Devletin merkez teşkilatının bakanlıklar halinde örgütlenmesi sonucunda, sadrazamlık makamının işleri azalmış. Meclis-i Vükela adıyla sadrazamın başkanlığında bir kabine kurulmuştur. Ancak bakanlar sadrazam tarafından değil de padişahça atanmakta ve ona karşı sorumlu olmuşlardır. Sadrazamın görevi ise bakanlıkların faaliyetlerini koordine etmek ve hükümet politikası oluşturmak şeklinde belirlenmiştir. Sadrazam, padişahın mutlak vekili olmaktan çıkmıştır. Bütün bu reformlar sonucu, askeri, dini ve ilmi zümrenin devlet yönetimindeki geleneksel

³⁸ Sencer, a.g.m., s. 41.

³⁹ Sencer, a.g.e., s. 65.

⁴⁰ Taner, a.g.e., s. 12.

⁴¹ Ortaylı İlber, İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı, 3. Baskı, Hil Yayınları, 1995-İstanbul, s. 127.

⁴² Sencer, a.g.m., s. 41.

gücü azalmıştır. Yönetimde merkeziyetçiliğin artması, devletin siyasi, iktisadi, idari ve sosyal alanlarda üstlendiği görevlere paralel olarak yeni bakanlıklar ortaya çıkmış ve merkezi hükümet bürokrasisi giderek büyümüştür. Buna bağlı olarak yönetici ve sekreter sınıfının rolünde de artış meydana gelmiştir⁽⁴³⁾.

Bürokrasideki bu hızlı büyüme ve uzmanlaşma o güne kadar kalemlerde geleneksel usullere göre yetiştirilen memurların yetersiz kalması sonucunu doğurmuştur. Bu nedenle memur yetiştirmek için yeni eğitim kurumlarının açılmasına başlanılmıştır. Böylece memur adaylarının kalemlerde eğitilmesi işine son verilip bu iş laik ve modern eğitim kurumlarına bırakılmıştır⁽⁴⁴⁾. Bu eğitim kurumları ise genel olarak merkeziyetçi devletin memur kadrolarını yetiştirecek biçimde düzenlenmiştir. Sivil memurların yetiştirilmesi için ilkokul düzeyinde Mekteb-i Maarif-i Adliye ve Mekteb-i Maarif-i Edebiyee kurulmuş. Bu okulun dışında Tıp Mektebi ve Mekteb-i Harbiye kurulmuş. Fakat eğitim sistemi düzenli bir hiyerarşiye dayandırılmamıştır. Bunun sonucunda yüksek öğrenim düzeyindeki bu okullara okuma yazması olanlarla, medreseden geçen öğrenciler de alınmıştır. Eğitim düzeyi farklı olan öğrencilerin yaşları da farklı olmuş ve çok fazla verim sağlanamamıştır⁽⁴⁵⁾.

II. Mahmut zamanındaki bir başka siyasi gelişme ise Sened-i İttifak adı altında, toprak soyluların varlığını ve gücünü kanıtlayan belgenin zorunlu olarak onaylanmasıdır⁽⁴⁶⁾. Bu belge ile ayanın toprakları üzerinde hakları tanınmış ve bu haklarını mirasçılara devredebilecekleri kabul edilmiştir. Sened-i İttifak'ın getirdiği bir başka sonuç ise, ayanın siyasi bakımdan güçlenmesi, siyasi güç ve siyasi faaliyetlerin merkez ile taşra arasında bölünmesidir. Bütün bu gelişmeler, padişahın ekonomik kaynaklar üzerinde kontrolünü zayıflatmış ve giderek asker, sivil ve dini bürokratların padişaha olan bağlılıklarının azalmasına yol açmıştır⁽⁴⁷⁾.

II. Mahmut, devlet hizmetinde bulunmuş kişilerin, ölünce mallarına el konulması (müsadere) usulünü kaldırarak mülkiyet ve miras haklarına güvence getirmiştir. Müsaderin kaldırılması bürokrasi için bir dönüm noktası olmuştur. Bürokratlar

⁴³ Eryılmaz, *Tanzimat ve Yönetimde...*, s. 68-70.

⁴⁴ Gül Akyılmaz, *Reis-ül Küttap*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 1990-Konya, s. 226.

⁴⁵ Ortaylı İlber, *Türkiye İdare Tarihi*, TODAİE Yayınları, Ankara-1979, s. 68.

⁴⁶ Yalçındağ, *a.g.m.*, s. 45.

⁴⁷ Heper, *Bürokratik Yönetim...*, s. 49.

servetlerini biriktirmeye ve konaklarını halka kapatmaya başlamışlar. Halktan uzak ve gösterişli yeni konaklar inşa ettirmişlerdir. Böylece yönetici sınıf ile halk arasında düşünce farklılığı mekan ve mimariye yansımıştır⁽⁴⁸⁾. II. Mahmut bu kararıyla bürokrasiyi yolsuzlukların içine sürüklemiştir. Miras hakkını elde eden bürokrasi servetine servet katmak için rüşvet dahil her türlü yolsuzluğa bulaşmıştır. Sonuç da büyük servetler edinen bürokrasinin gösterişli yaşayışı yoksul halkla zıtlaşmasına yol açmış bu durum Türkiye Cumhuriyet’inde de devam etmiştir.

II Mahmut’un bürokrasiye getirdiği yeniliklerden biri de ilk defa bir personel sistemi kurarak Osmanlı bürokrasisini sistemli bir temele oturtmasıdır. Memur güvenliği ile ilgili kanunlar çıkartılmıştır⁽⁴⁹⁾. Devlet görevlileri üçe bölünmüş, sivil görevliler (kalemiye bir süre sonra mülkiye), askeri görevliler (seyfiye) ve hukuk-din görevlileri (ilmiye); bunların her biri sadrazama, ordu başkumandanına (serasker) ve şeyhülislama bağlanmıştır. Dokuz dereceli bir hiyerarşik yapı kurulmuş, bunlar “kul” sıfatını değil memur sıfatını taşımaya başlamışlardır. Memurlara görevleri ve mevkilerine göre ücret verilmiştir. Tüm memurların atama ve yükselmeleri belli ilkelere bağlanmıştır. Kimi görevlerin kademe ve dereceleri saptanmıştır⁽⁵⁰⁾. Memurların yıllık tayin edilmesinden vazgeçilmiş. Yıllık tayin, memurları siyasi otoriteye aşırı bağımlı hale getiriyordu. Bu nedenle memurlar görevlerinde daha uzun süre kalabilmek için siyasi ve sosyal baskılara boyun eğmek zorunda kalıyorlardı. Bu olumsuzlukları gidermek için, memurların sebepsiz yere işten atılmaları engellenmiş. Böylece memurlar görevlerinde kalma güvencesini elde etmişler ve endişesiz çalışma ortamına sahip olmuşlardır. Bir başka yenilik ise memurlara düzenli maaş bağlanmasıdır. Bu gelişmenin en büyük dezavantajı ise çalışanın da çalışmayanın da aynı ücret almaya başlamış olmasıdır. Eski usulde ise memurlar yaptıkları iş karşılığında halktan para alıyorlardı. Böylece çalışan para alıyor çalışmayan para alamıyordu. Maaş sistemi geçilince çalışsa da çalışmasa da aynı parayı alan memurlar halka karşı ilgisiz kalmaya başlamış. Yüksek enflasyon nedeniyle maaşları eriyen memurlar ise bunu telafi etmek için rüşvet ve bahşiş gibi yeni uygulamalara başlamışlardır⁽⁵¹⁾.

⁴⁸ Eryılmaz, *Tanzimat ve Yönetimde...*, s. 64.

⁴⁹ Sencer, *a.g.m.*, s. 41.

⁵⁰ Mantran Robert, “Doğu Sorununun Başlangıçlar”, (Çev., Server Tanilli), *Osmanlı İmparatorluğu Tarihi*, Cilt:2, Cem Yayınevi, İstanbul-1995, s. 50.

⁵¹ Eryılmaz, *Tanzimat ve Yönetimde...*, s. 75.

II. Mahmut otoritesini sağlar sağlamaz Sened-i İttifakla güç kazanan ayan ve eşrafın, başkentteki yeniçerilerin ve dervişlerin, kısacası sultanın keyfi iktidarını kısıtlayan herkesi ezmiş ve yok etmiştir⁽⁵²⁾. II. Mahmut bu çabalarında taşradaki yeni otorite kaynağının kendileri için tehlike sayan kapıkulları ve ulemanın da desteğini alarak yapmıştır. Bir önlem olarak da, eyalet yöneticilerini en güvenilir kişiler arasından seçmiştir. Bunun yanında, yeni bir düzenleme ile tüm yöneticileri gelirlerini yerel kaynaktan sağlayan kişiler olmaktan çıkarılarak, aylıkları merkezden ödenen görevlilere dönüştürülmüştür⁽⁵³⁾. II. Mahmut'un taşrada yaptığı bir diğer yenilik ise köy ve mahalleler için muhtarlıkların kurulmasıdır⁽⁵⁴⁾.

Bu dönemde dikkati çeken bir gelişme ise İmparatorlukta ikili bir yapının ortaya çıkmasıdır. Geleneksel bürokratik sistem ve bunun yanında modernleşen bürokratik kurumlar henüz iç içe yaşıyordu⁽⁵⁵⁾. Osmanlı sistemine yeni öğeler ilave edilirken hiç bir zaman eskiler ortadan kaldırılmamıştır. Bu durum, son derece karmaşık ve çalışması olanaksız bir hiyerarşi düzenin ortaya çıkmasına sebep olmuştur. Hiç bir zaman bürokrasi kurumu bir bütün olarak ele alınıp köklü bir reforma gidilmemiştir⁽⁵⁶⁾. Bu gelişmeler doğrultusunda İmparatorluk'da 17.yy. kadar İslamiyetçi bir yönetimden; 18.yy. yarısından itibaren ise bürokratik bir yönetimden bahsedilebilir⁽⁵⁷⁾. Bu bürokratik yönetim Cumhuriyet dönemine de miras kalmıştır.

Batılılaşmayla beraber ortaya çıkan bir gerçek ise yeni kurumların toplumun kendi iç ihtiyaçlarından çok dış etkiler ve ilişkiler ürünü olarak ortaya çıkmasıdır. II. Mahmut'un reform programı 19.yy. ve bir dereceye kadar 20.yy' daki Türk reformcularının izleyeceği ana hatları ortaya koymuştur⁽⁵⁸⁾.

⁵² Bernart Lewis, **Modern Türkiye'nin Doğuşu**, (Çev., Metin Kıratlı), Türk Tarih Kurumu Yayınları, 2. Baskı, Ankara-1984, s. 81.

⁵³ Sencer, a.g.e., s. 68

⁵⁴ Ortaylı, **İmparatorluğun...**, s. 40

⁵⁵ Ortaylı, **İmparatorluğun...**, s. 41

⁵⁶ Heper, **Türk Kamu..**, s. 64.

⁵⁷ Mardin, "Türkiye'de Din ve Laiklik", s. 43.

⁵⁸ Lewis, a.g.e., s.81.

2. Tanzimat Döneminde Osmanlı Bürokrasisi

II. Mahmut zamanında başlayan modern Osmanlı bürokrasini kurma hazırlıkları, Tanzimat hareketi ile tamamlama yoluna girmiştir. İncalcık, Tanzimat hareketinin; devletin kurtuluşunu, kuvvetli ve merkeziyetçi bir idarede gören, idarenin yetkilerinin de ıslahatçı bir bürokratlar zümresinin elinde tutulması gerektiğine inanan sivil-asker bürokratlar grubu tarafından gerçekleştirildiğini belirtmiştir. Bunun şartlarını hazırlayanlar da Batı kültürüyle yetişmiş bir grup devlet adamı olmuştur⁽⁵⁹⁾.

Bunlar ülkenin içinde bulunduğu sorunların geniş ölçüde, Batı kurumlarının Osmanlı düzenine ithal edilmesiyle çözümleneceğine inanmışlardır. Batılılaşma hareketini gerçekleştirmek ise toplumun aydın kesimini meydana getiren sivil- asker bürokratlara düşmüştür. Fakat bu grubun kapıkulu sınıfına dahil olmaları nedeniyle merkezi otorite karşısında hiç bir güvenceye sahip olmaması reformları gerçekleştirmelerine bir engel teşkil etmiştir. Bu nedenle önce kendilerini merkezi otorite karşısında güvenceye almak için girişimde bulunmuşlardır⁽⁶⁰⁾. Bunu da Tanzimat Fermanının ilanı ile gerçekleştirmişlerdir. Bu fermanın başlıca amaçlarından biri etkin bir yönetimi gerçekleştirmek üzere personel rejiminde değişiklikler yapmasıdır. Buna göre devlet memurlarının aylıkları yeterli bir düzeye çıkarılacak ve böylece yönetimi yozlaştıran rüşvet uygulaması engellenmiş olacaktır. Bununla beraber önemli bir gelişme de memurların padişah karşısında 'elde ettiği çeşitli güvencelerdir. Böylece varlığını güvenceye alan bürokrasi, artık padişahı toplanan devlet gücünü paylaşarak toplumun gidişinde söz sahibi olacak düzeye ulaşmaya başlamıştı⁽⁶¹⁾. Böylece Tanzimat ile birlikte devrin yönetici sınıfının kompozisyonunda da değişiklik olmuş asker yöneticiler, yerlerini sivil bürokratlara bırakmaya başlamışlardır⁽⁶²⁾.

Bir sosyal bilimci, Tanzimat'ın en genel anlamda Osmanlı idaresine getirdiği yeniliğin, Max Weber'in hukuki rasyonel bürokratik yapısına benzer bir yapıyı gerçekleştirmeye yönelik olduğunu belirtmiştir. Bu yapının özellikleri arasında, hukuki niteliğe verilen önem, yönetmelik veya ona eşit belgelerdeki artış ve memuriyette

⁵⁹ Yalçındağ, a.g.m., s. 48

⁶⁰ Yalçındağ, a.g.m., s. 48.

⁶¹ Sencer Muzaffer, "Osmanlı İmparatorluğunda Tanzimat Sonrası Siyasal ve Yönetimsel Gelişmeler", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt:17, Sayı:3, TODAİE, 1984, s. 49-51

⁶² Ortaylı, *İmparatorluğun...*, s. 95

kişisellik ögesinin azalmasını da görmek mümkündür⁽⁶³⁾. Tanzimat'la beraber bürokrasinin güç kazanmasına ve gelişmesine ulema ve ayan karşı çıkmış. Çünkü bürokrasinin gelişmesi ve devlet kademesinde söz sahibi olması kendi çıkarlarına dokunmuştur. Bürokratları ulemanın etkisinden kurtarmak için, şer-i esaslara göre değil Batı modeline göre kurulan okullarda eğitim görmeleri sağlanmıştır. Ayan ve eşrafın olumsuz etkisini önlemek için de taşra yönetiminin merkeziyetçi niteliği daha da kuvvetlendirilmiştir⁽⁶⁴⁾.

Tanzimat'la beraber bürokraside terfi ve rütbelerde de standart kural ve sınıflamaya gidilmiştir. İlmiye, askeriye ve mülkiye sınıfı için rütbelerde yatay eşitlik düzenlemesi yapılmış. Bu düzenleme memur maaş ve kadrolarının bilinmesi ve bunun yanında merkezi hazineden ödenecek maaşlar için gerekli olmuştur⁽⁶⁵⁾. Bütün bu gelişmeler kapıkulu sisteminin sona ermesine ve II. Mahmut ile başlayan yeni bir Osmanlı bürokrasisinin kurulmasıyla sonuçlanmıştır. Bu yeni Osmanlı bürokrasisi kamu gücünü kullanarak kazandığı etkinlikle Cumhuriyet'e kadar Osmanlı tarihinin gidişinde önemli rol oynamışlardır.

Tanzimat ile beraber bürokrasi her şeyden önce anonim bir örgüt niteliğini kazanmış. Çalışanlar, ise bir kurumun ve anonim ilişkiler ağı içine giren örgütlerin elemanı kimliği ile nezaretlerde, vilayet ve diğer kamu kurumlarında kaydıhayatla istihdam edilen, terfi, tayin, uyarı ve cezalandırılması belirli kurallara bağlı, hiyerarşide yeri olan bir statüye kavuşmuşlardır⁽⁶⁶⁾. Bu dönemde, devletin işlev ve görevlerinin çeşitlenip artmasıyla ve yönetimin merkez ve taşrada güçlenmesi çabalarına bağlı olarak, memur sayısı hızla artarken, kamu bürokrasisi de gelişerek toplumun en etkin kesimlerinden biri olmuştur. Merkezde yönetim kadroları genişlerken, taşra düzeyinde yeni birimler giderek daha çok memur kullanmaya başlamış. Bürokrasinin işlevinin bir çoğunun yeni olması, Avrupa modellerine göre biçimlendirilmesi ise halk arasında olumsuz tepkilere yol açmıştır. Bunun yanında bürokrasinin büyümesine karşılık bu yapıyı

⁶³ Metin Hepar, "19. Yüzyılda Osmanlı Bürokrasisi" **Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Türkiye Ansiklopedisi**, Cilt: 1 , İletişim Yayınları, İstanbul-1985, s. 256.

⁶⁴ Yalçındağ, a.g.m., s. 49.

⁶⁵ Ortaylı, **İmparatorluğun...**, s. 127.

⁶⁶ Ortaylı, a.g.e., s. 129.

denetleyecek yasal düzenlemelerin yapılmaması denetimsizliği de arttırmıştır⁽⁶⁷⁾. Yönetimde reform çalışmalarına paralel olarak vilayet, sancak, hatta kaza merkezlerinde bile devlet hizmetleri belirli binalardaki bürolarda yerine getirilmeye başlanılmıştır. Hukuken tüzel kişilik kazanan kamusal kuruluşlar malvarlığı edinmeye başlamışlardır⁽⁶⁸⁾.

Tanzimat, çağdaş bir devletin, hemen hemen bütün faaliyetlerini kapsayan hükümet örgütleriyle, bürokratik ve merkezîyetçi bir yönetim modeli geliştirmiştir. Tanzimat'ın mimarları, ülkenin kurtuluşunu güçlü ve merkezîyetçi bir idarede görmüşlerdir. Köklü değişikliklerin ancak katı bir merkezîyetçi yapıyla gerçekleştirilebileceğine inanmışlardır. Tanzimatçılar, idarenin reformcu bürokratlar zümresinin elinde olmasını, dolayısıyla Sultan'ın devlet yönetimindeki rolünü azaltarak bu rolün bürokrasiye aktarılmasını istemişlerdir. Batılılaşmayla beraber Medrese dışında yeni bir eğitim ve öğretim sisteminin geliştirilmesinin kaçınılmaz olduğunu kabul ederek tercihini "mektep" lehine yapmışlardır⁽⁶⁹⁾. Modernleşme çabalarıyla birlikte, devleti kurtarabilmek için, dinin toplumdaki yerini ve özellikle hurafeye dayanan değerler sisteminin alanını daraltarak seküler eğitimin gerçekleştirilmesi gerektiği ileri sürülmüştür. Mekteplerin amacı, ise dinsel olmayan ölçülerde karar verecek bürokrat yetiştirmek olarak belirtilmiştir. Çünkü seküler bir temele oturan kurumlar meydana getirilmedikçe, teknik açıdan verimli bir biçimde çalışacak örgütler ortaya çıkarılamayacağına inanılmıştır⁽⁷⁰⁾. Bu amaçla II. Mahmut döneminde açılmaya başlayan modern okullara Tanzimat döneminde de devam edilmiş. Askeri okulların yanı sıra, birçok büyük sivil okullar da kurulmuştur. Bu okullar, Mekteb-i Mülkiye, Mekteb-i Tıbbiye, Darülmüallimin ve Kız Öğretmen Okulu. Tanzimat döneminin bir özelliği olarak bu okullar ırk ve din ayrımı gözetilmeden, bütün Osmanlı uyruklarına ilke olarak açık olmuştur⁽⁷¹⁾. Eğitimde laikleşme sonucu ulemanın denetimdeki eğitim bürokrasinin kontrolüne geçmiştir. Ülkedeki hakim güç ise bu mekteplerde yetişen yeni bir yönetici zümrenin eline geçmiştir⁽⁷²⁾. Seküler eğitim veren bu okullar hem askeri hem de sivil bürokrasinin bütün kademelerine personel sağlamaya

⁶⁷ Carter V. Findley, 19. Yüzyılda Osmanlı İmparatorluğunda Bürokratik Gelişme, **Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Türkiye Ansiklopedisi**, Cilt:1, İletişim Yayınları, İstanbul-1985, s. 261.

⁶⁸ Ortaylı, **İmparatorluğun...**, s. 129,130.

⁶⁹ Eryılmaz, **Tanzimat ve Yönetimde...**, s. 157.

⁷⁰ Heper, "19.Yüzyılda Osmanlı...", s. 246-248.

⁷¹ Paul Dumont, "Tanzimat Dönemi", (Çev., Server Tanilli), **Osmanlı İmparatorluğu Tarihi**, Cilt:2, Cem Yayınevi, İstanbul-1995, s. 87.

⁷² Eryılmaz, **Tanzimat ve Yönetimde...**, s. 157,158.

başlamıştır. Daha sonraları bu okullara sivil eğitim kurumları da eklenmiştir. Bu dönemde bürokratik seçkinleri birbirinden ayıran en önemli özellik ise geleneksel yahut, modern bir eğitime sahip olup olmamaları olmuştur⁽⁷³⁾. Tanzimat'la birlikte açılan modern okullarda eğitim gören asker ve sivil seçkinler sadece yüksek Osmanlı bürokratlarının çocukları değil. Bunların yanında ülkenin her yanından gelen ve İmparatorluğun kozmopolit yapısını yansıtan kişilerin çocukları da bu okullarda eğitim görme imkanı sağlanmıştır. Meslek olarak subay ve memurluğun dışında avukatlar, hakimler ve gazeteciler de ortaya çıkmıştır⁽⁷⁴⁾.

a. Merkezi İdare Teşkilatında Modernleşme Çabaları

Merkezi hükümet örgütünün yapısı daha önce de belirtildiği gibi II. Mahmut devrinden itibaren değişmeye başlamıştır. Fonksiyonları yok olan ve ortadan kalkan Divan-ı Hümayun'un yerine Avrupa örneğine göre kurulan bazı nezaretler almıştır. Adli ve mülki konuların yürütülmesi için Meclis-i Ahkam-ı Adliye (sonraları Meclis-i Vala) Tanzimat döneminde bir tür parlamento ve yüksek mahkeme kurumunun doğuşunu hazırlayacak organ olarak ortaya çıkmıştır⁽⁷⁵⁾. Merkezi yönetimdeki reform çalışmaları Tanzimat dönemi boyunca devam etmiş ve 1870'li yılların başlarına doğru merkezi örgüt tamamlanmıştır. Dışişleri, İçişleri, Adalet, Maliye, Vakıflar, Ticaret, Tarım ve Bayındırlık gibi çeşitli kesimleri içine alan bir dizi nezaret daireleri oluşturulmuştur. Bu kuruluşların her birinin başında ya bir nazır (bakan) vardır, ya da, şeyhülislam, askeri bölümleri yönetmekle görevli subaylar ve çeşitli danışma kurullarının başkanlarının yanı sıra Nazırlar Heyeti'ne katılan bir müsteşar bulunmaktaydı. Yürütmenin merkez organını oluşturan bu kurul, devletin günlük işlerini tartışır, kanun tasarılarını inceler, devlet bütçesini onaylar ve büyük çeşitlilik gösteren konularda kararlar alırdı⁽⁷⁶⁾. Bu dönemde bakanlık kuruluşlarının sayısı ve etkinliği artırılırken yasama, yargı ve yürütme işlerinin ayrı organlarca yerine getirilmesi için çeşitli kurullar (meclisler) oluşturulmuştur⁽⁷⁷⁾.

⁷³ Çağlar Keyder, *Türkiye'de Devlet ve Sınıflar*, 2. Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul-1990, s. 45.

⁷⁴ Ali Kazancıgil, "Türkiye'de Modern Devletin Oluşumu ve Kemalizm", *Türkiye'de Süreklilik ve Değişim*, Der Yayınları, İstanbul, s. 195.

⁷⁵ Ortaylı, *Türk İdare...*, s. 271.

⁷⁶ Dumont, *a.g.e.*, s. 78.

⁷⁷ Sencer, *a.g.e.*, s. 72.

Tanzimat döneminde, Osmanlı parlamentarizminin temelini oluşturacak en önemli idari reform, kararname ve nizamnamelerini hazırlayacak ve yargıda temyiz görevini görecek meclislerin kurulması olmuştur. II. Mahmut devrinden beri varolan “Meclis-i Vala-ı Ahkam-ı Adliye” imparatorluğun en yüksek danışma organı ve temyiz kurulu olarak görev yapmıştır. Tanzimat’tan sonra bu kuruldan ayrılan ve içinde nazırların, ulemanın ve yüksek memurların bulunduğu bir “Meclis-i Ali-yi Tanzimat” oluşturulmuştur⁽⁷⁸⁾. Bu meclisin üç önemli görevi olmuştur. Bunlardan birincisi, bakanlıklar ve devlet daireleri tarafından hazırlanan layihaları tetkik ve tasdik etmek; ikincisi, memuriyet vazifesini kötüye kullanan bakanları yargılamak; üçüncüsü de, kanun ve nizamların uygulanmasında yolsuz bir şey görürse, durumu müzakere ederek makam-ı sadaret’e ihbar etmektir. Her iki mecliste kendine verilen görevleri yerine getirmekte başarılı olamamış bunun sonucu. 1861 tarihinde Meclis-i Tanzimat, Meclis-i Vala ile birleştirilerek ortadan kaldırılmış. Meclis-i Tanzimat’ın katılmasıyla Meclis-i Vala’nın örgüt yapısı “Mülki İdare”, “Kanun ve Nizamnameler” ve “Muhakemat” olmak üzere üç daireye ayrılmıştır. Mülki İdare Dairesi, kamu yönetimine ilişkin sorunlarla ilgilenmiştir; Kanunlar Dairesi, yasama faaliyetlerini yürütmüş; Muhakemat Dairesi de, bir divan-ı istinaf olarak, mahkemelerin kararlarını inceleyip ve devlet memurlarını yargılamakla görevli kılınmıştır⁽⁷⁹⁾. 1868 de Meclis-i Vala-yı Ahkam-ı Adliye kaldırılarak, yerine Şurayı Devlet ve Divan-ı Ahkam-ı Adliye kurulmuştur⁽⁸⁰⁾. Şurayı Devlet en yüksek idari yargı organı olduğu kadar bir tür yasama ve danışma kurulu görüntüsü kazanmıştır. Yönetim ve yargı konularının yanı sıra tüm yasa ve tüzük tasarılarının düzenlenmesi ve incelenmesi gibi yasama işleriyle yürütmenin gerekli gördüğü konularda görüş bildirmekle görevli olmuştur. Divan-ı Ahkam-ı Adliye’ye yeni oluşturulan Nizamiye mahkemelerine bakmakla görevli bir üst “adli” yargı kuruluşu olmuş. Adı geçen kuruluşla yönetimle yargı birbirinden ayrılırken memurların adli anlaşmazlıklara karışması önlenmiştir⁽⁸¹⁾. Tanzimat döneminde yönetim örgütünde yapılan bu yeniliklerle günümüze kadar süregelen bir idari sistemin temelleri atılmıştır

⁷⁸ Ortaylı, *İmparatorluğu...*, s. 131

⁷⁹ Eryılmaz, *Tanzimat ve Yönetimde...*, s. 182.

⁸⁰ Ortaylı, *Türk İdare...*, s. 280.

⁸¹ Sencer, *a.g.e.*, s. 75.

b. Tanzimat Döneminde Taşra Yönetimini

Tanzimat'ın başlarında, mülki idare, “eyalet”, “sancak”, “kaza”, ve sonradan “köy” birimi de ilave edilmek üzere düzenlenmiş. Bu idari birimlerin başında sırasıyla “vali”, “mütesellim”, “müdür” ve “muhtar” bulunmaktaydı. Tanzimat'ın yönetim alanına getirdiği düzenleme, taşradaki yöneticilerin yetkilerini azaltmak ve idarenin her kademesinde Müslüman ve gayri Müslim halkın katıldığı idare meclisleri oluşturmak biçiminde ortaya çıkmıştır⁽⁸²⁾. Tanzimat'tan sonra taşra yönetiminde yapılan ilk sistemli düzenleme ise 1864 tarihli “Vilayet Nizamnamesi” olmuştur. Fransız yönetim örgütlenmesini model alan bu Nizamname, her şeyden önce idari bölünme alanında yeni bir düzenlemeye giderek en büyük yönetim birimini “eyalet”ten “Vilayet”e çevirmiştir. Vilayet, sancaklara, sancaklar kazalara, kazalarsa köylere ayrılmıştır. Bu birimlerin yöneticileri ise sırasıyla, vali, mutasarrıf, kaymakam ve muhtar olmuştur. Bunlardan muhtar hariç diğerleri merkezden atanmakta muhtarları ise halk seçmiştir⁽⁸³⁾. Bu Nizamname her aşamadaki yöneticilerin görev ve sorumluluklarını ayrı ayrı açıklamıştır. Valinin yanı sıra vali muavinliği makamı tahsis edilmiştir, Defterdar, Mektupçu, Umur-u Ecnebiye Müdürü, Ziraat ve Ticaret Müdürü, Maarif Müdürü, Tarik Emni(yol emini), Defter-i Hakani Müdürü, Emlak ve Nüfus Memurları, Evkaf Müdürü, Alay Beyi gibi vilayet üst düzey yöneticilerinin görevlerini belirleyerek iş bölümünün nasıl yapılacağını ortaya koymuştur. Ayrıca, Vilayet İdare Meclisi'nin kuruluş, görev ve çalışma biçimi saptamıştır⁽⁸⁴⁾. Vilayet, sancak ve kaza birimlerinde oluşturulan idare meclisleri ise ikisi gayrimüslim olmak üzere dört halk temsilcisi ve Müslim ve gayrimüslim cemaatların dini başkanlarıyla birlikte mülkiye amiri, en yüksek rütbeli yargıç, en yüksek maliye memuru ve başkatipten oluşmuştur. Bu düzenleme ile valilik idaresi de mülkiye, maliye, siyaset, zaptiye ve hukuk işleri olarak kısımlara ayrılmıştır. Vali kendi mahiyet personelini seçmek ve atamakla da sorumlu tutulmuştur. İdare meclislerinden başka, her sancaktan ikisi Müslüman, ikisi gayrimüslim olmak üzere seçilecek dört üyeden kurulu bir “Vilayet Umumi Meclisi” oluşturulmuştur⁽⁸⁵⁾. İdare meclislerinin yetki ve görevi, mülki, mali,

⁸² Eryılmaz, **Tanzimat ve Yönetimde...**, s. 192.

⁸³ Sencer, “Tanzimat Sonrası Siyasal...” s. 54.

⁸⁴ Musa Çadırcı, “Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Ülke Yönetimi”, **Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Türkiye Ansiklopedisi**, Cilt:1, İletişim Yayınları, İstanbul-1985, s. 222.

⁸⁵ Lewis, **a.g.e.**, s.384.

hariciye, nafia ve ziraata dair olan kararların müzakeresini yapmaktır. Vilayet Umumi Meclisinin görevi ise, yılda bir kez toplanarak, vilayet içindeki devlet yolları ile, kaza ve köy yollarının bakımı ziraat ve ticaret işlerinin kolaylaştırılması; sancak, kaza ve köy vergilerinin düzenlenmesi gibi konulardır. Bu meclis günümüz il özel idaresinin temelini meydana getirmiştir⁽⁸⁶⁾. Adı geçen Nizamname 1870'de yürürlüğe giren "İdare-i Umumiye-yi Vilayet Nizamnamesi" ile değiştirilmesi sonucu yerinden yönetim sistemi daha da belirgin bir özellik kazanmıştır. Yeni bir düzenleme ile köylerin ve çiftliklerin birleşimi olarak "nahiyeler" gündeme gelmiş ve kaza ile köy arasında bir birim olarak kabul edilmiştir. 1870 Nizamnamesi valiye, vilayet ve alt yönetim birimlerinin görevleri, hatta askeri yönetici üzerinde daha geniş yetkiler tanıyarak yerel yönetime bütünlük ve serbestlik kazandırmıştır. Çeşitli taşra memurlarının valiye ve merkeze karşı olan çifte sorumluluğuna özellikle son verilmemiştir. Fakat valinin yetkileri artırılmıştır. Adalet işleri vilayet yönetiminden kesin çizgilerle ayrılmış, her türlü kamu görevinden vali sorumlu tutulmuştur⁽⁸⁷⁾.

c. Tanzimat Döneminde Bürokrasi Siyasi İktidar İlişkisi

Tanzimat ile birlikte, mutlakıyetçi bir yönetimin keyfi uygulama ve cezalandırma sistemi yerine, yasalara dayalı bir yönetimi oluşturma çabaları başlamış. Bu gelişim ileride meşru bir sisteme yol açmıştır. Tanzimat ile bürokrasi "kul" statüsünden tamamen kurtulmuş, yasaların sınırladığı, yetki ve sorumlulukların belirlendiği bir alanda görev yapan memur statüsüne ulaşma imkanı bulmuştur. Bu tür gelişmeler hem idari hem de siyasal faaliyetlerdeki riskleri azaltmış, hem de kamu bürokrasisinin oluşumuna imkan tanımıştır⁽⁸⁸⁾. Tanzimat ile geliştirilen düzen de, şahsi ilişkilerin ve bağlılıkların yerini, belirli ölçüde gayri şahsi kuralların hakimiyetine bırakmıştır. Otorite kişisellikten çıkarak yavaş yavaş kurumsallaşmaya başlamış, bu düzen sayesinde memurlar devletin hizmetkârı haline gelmiştir⁽⁸⁹⁾. Bu tür gelişmeler İmparatorluğun bir bütün olarak geleneksellikten,

⁸⁶ Eryılmaz, *Tanzimat ve Yönetimde*, s. 198.

⁸⁷ Sencer, "Tanzimat Sonrası...", s. 55-56.

⁸⁸ Ersin Kalaycıoğlu ve Ali Yaşar Sarıbay, "Tanzimat Modernleşme Arayış ve Siyasal Değişme", *Türkiye'de Süreklilik ve Değişim*, Der Yayınları, İstanbul, s. 27.

⁸⁹ Eryılmaz, *Tanzimat ve Yönetimde...*, s. 166.

rasyonel olarak yapılanmış ve yasal bir düzene geçiş sürecine ulaşmasını sağlamıştır⁽⁹⁰⁾. Böylece Weber'in yasal-ussal bürokratik sistemi oluşturulmaya çalışılmıştır.

Batılılaşma ile beraber, bürokrasi padişahlar karşısında gittikçe kuvvetlenmiş. Yeni kurulan bürokratik kurumlar yüksek memur tabakasının oluşmasına neden olmuştur. Bu grubun lisan bilmeleri, Batı ile ilişki içinde olmaları ve Batının idari tekniklerini iyi bilmeleri sayesinde de İmparatorluğun bütün önemli devlet işlerinin kontrolü de yavaş yavaş bu yeni bürokratik grubun eline geçmiştir⁽⁹¹⁾. Böylece bürokratlar yeni konumları sonucu politik avantajlar elde etmeye ve bu konuda söz sahibi olmaya başlamışlardır. Padişahların Batı ile olan ilişkilerde yetersiz kalması, bürokratların ön plana çıkmasına neden olmuştur. Bu yeni bürokratik grubun, yönetimin modernleşmesi için gerekli bilgiye sahip olmaları ve politikanın üstündeki denetimleri, nedeniyle padişahın gölgesinde kalmaya mahkum eski bürokratlara göre büyük avantajlar elde etmesine yol açmıştır⁽⁹²⁾. Bürokrasinin giderek artan ölçüde eğitim, yargı güvenlik gibi devlet işlevlerini üstlenmeleri siyasal etkinliklerinin artması sonucunu doğurmuştur⁽⁹³⁾. Bütün bu gelişmeler bürokrasiyi, siyasal işlevi, idari işleve göre daha ağır basan bir kurum haline gelmiştir. Bürokrasinin idari uygulama kadar, siyaset ile de meşgul olması teknik bakımdan verimli olmaktan çok, siyasi açıdan etkin olmasını ön plana çıkarmıştır⁽⁹⁴⁾. Böylece Osmanlı bürokrasisi geleneksel yapısını, ideolojisini, eğitim ve çalışma biçimini değiştirmeye başlamıştır⁽⁹⁵⁾. Bu değişikliğe öncülük eden bürokratik gruba ise "Eski Osmanlılar" adı verilmiştir.

Eski Osmanlılar kendilerini padişahın değil, devletin hizmetkârı olarak görmüşlerdir. Bürokrasinin padişah karşısında özerkliğinin sağlanması için gayret sarf etmişlerdir. Bunlar bürokrasinin siyasal bağımsızlığını sağlayabilmek için, otoriter bir devlet idaresi kurmak istemişlerdir. Fakat bu gelişmelere "Genç Osmanlılar" karşı gelmiştir⁽⁹⁶⁾. Eski Osmanlılar Padişahın yetkilerini yavaş yavaş ele geçirdikten sonra

⁹⁰ Findley, a.g.e., s. 287.

⁹¹ Şerif Mardin, "Yeni Osmanlıların Hakiki Hüviyeti", *Türkiye'de Toplum ve Siyaset, Makaleler 1* 5.Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul-1995, s. 279.

⁹² Şerif Mardin, "Türk Devriminde İdeoloji ve Din", *Türkiye'de Din ve Siyaset, Makaleler 3*, 3. Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul-1993, s. 152.

⁹³ Heper, *Bürokratik Yönetim...*, s. 67-68.

⁹⁴ Heper, "19. Yüzyılda Osmanlı...", s. 248.

⁹⁵ Ortaylı, *İmparatorluğun...*, s. 78.

⁹⁶ Heper, "19. Yüzyılda Osmanlı...", s. 251

kendi saflarına katılmayı kısıtlamışlar. Kendilerini, eski Osmanlı şan ve şerefini geri getirmek ve İmparatorluğun idare etmekte sorumlu görmüşlerdir⁽⁹⁷⁾.

Eski Osmanlıların bir başka özelliği, ise temel reformların etkin bir şekilde gerçekleştirmek, idari faaliyetleri teknik anlamda verimli bir şekilde yürütmekten daha önemli olmuştur. Bu düşünce sivil bürokrasinin siyasi düzen içindeki etkin konumu sonucu oluşmuştur. Eski Osmanlıların temel düşüncesi, yeni kurumların verimli çalışmalarını sağlamak değil bu kurumların geleceklerini güvence altına almak, batılılaşma sürecini devam ettirmek olmuştur⁽⁹⁸⁾. Bu düşünce Cumhuriyet döneminde de kendini göstermiştir. Eski Osmanlılar Tanzimat boyunca Osmanlı siyasi hayatında önemli bir rol oynamıştır. 1839-1876'ya kadar uzanan dönemde, sivil bürokrasi giderek bağımsız bir siyasi tutum geliştirmiştir.

Bürokrasinin bütün bu çalışmalarına farklı bir bakış da getirilmektedir. Bu bakış ise, batılılaşma hareketinin öncülüğünü üstlenen bürokrasinin, aslında kendi haklarını belirlemek ve korumak peşinde olduğudur⁽⁹⁹⁾. Bu konuda Frederick Milingen, bürokratlar hakkında şöyle demektedir: "Nispeten yüksek tahsilin bağısladığı imkanlara sahip olmaları ve devlet işlerinin genelini bilmeleri sonucu, devletin diğer organları üzerinde haksız bir hakimiyet tesis etmişler ve bunu koruyabilmişlerdir. Bunların siyasi nüfuzu idarenin bütün kollarına hakim olmuştur"⁽¹⁰⁰⁾. Findley ise, bürokratların, devletin düzenleyici güçlerini tamamıyla 'gelişmiş rasyonel-yasal bir sistem oluşturmaktan çok, patrimoniyal geleneğe özgü tanımlanmamış taktir yetkileri tarafından uygulanan kontrol alanını genişletmek için kullandıklarını ifade etmiştir⁽¹⁰¹⁾.

Osmanlı bürokrasisini bu dönemde ikiye ayırmak mümkündür. Batılı büyük elçilere sırtını dayamış çıkarıcı bürokratlar ile sivil-asker yurt sever ve idealist bürokratlar. İkinci kesim bürokratlar aydınlarla beraber toplumun itici gücünü oluşturmuştur⁽¹⁰²⁾. Bu iki grup bürokratların ortak çabası ise padişahın yetkilerini sınırlandırmak ve bu yetkilerin

⁹⁷ Heper, Bürokratik Yönetim..., s. 69.

⁹⁸ Heper, "19. Yüzyılda Osmanlı...", s. 248.

⁹⁹ Şerif Mardin, "Tabakalaşmanın Tarihsel Belirleyicileri; Türkiye'de Toplumsal Sınıf ve Sınıf Bilinci", **Türkiye'de Toplum ve Siyaset, Makaleler 1**, 5. Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul-1995, s. 107.

¹⁰⁰ Mardin, "Yeni Osmanlıların Hakiki Hürriyeti", s. 281.

¹⁰¹ Findley, **Osmanlı Devletinde...**, s. 186.

¹⁰² Yalçındağ, **a.g.m.**, s. 50.

yavaş yavaş kendilerine geçmesini sağlamak olmuş⁽¹⁰³⁾. Bunun nedeni ise topluma hakim olmak istenmesidir. Fakat bu iki kanadın topluma hakim olma konusunda farklı amaçları olmuştur. İlerici kanadın amacı toplumun ve devletin içinde bulunduğu çözüme ve yıkıntıya çare bulmaktır. Fakat bunu halkın katkılarıyla değil de tepeden inme çözüm yolları ile gerçekleştirmek istemişlerdir. Bu düşünce Cumhuriyet dönemi bürokratlarca da kabul görmüştür. Diğer kesim bürokratlar ise topluma hakim olmayı kendi amaçlarını gerçekleştirmek için istemişlerdir⁽¹⁰⁴⁾. Bu dönemde, memur vatandaş ilişkileri, bürokrasi halk zıtlaşması halinde bir görünüm kazanmıştır. Tanzimat reformları, Müslümanlardan çok gayri-müslim Osmanlı vatandaşlarının hukukunu iyileştirmeye yönelik olduğundan, Müslüman halk, hem reformlara hem de bunları yürüten bürokrasiye karşı ister istemez tepki göstermiştir⁽¹⁰⁵⁾.

Tanzimat dönemindeki bürokratik yapıyı kısaca özetleyecek olursak; Tanzimat'la beraber, Osmanlı bürokrasisi "kul" statüsünden çıkmış ve siyasal gücün dizginlerini ele geçirerek yenilik ve çağdaşlaşma görevini üstlenmiştir. Mardin, işte bu bürokratların Cumhuriyet dönemi Türkiye'sinin ekonomik ve toplumsal alt yapısını oluşturmaya başladığını belirtmektedir⁽¹⁰⁶⁾. Tanzimat'la beraber yeni bir bürokratik grup ortaya çıkmıştır. Bu grup bürokratların ayırıcı niteği, eğitimleri olmuştur. Bu yeni grup, laik siyasetlerini siyasal hayata egemen kılabilmek için sivil bürokrasinin siyasal sistem içinde bağımsızlığını sağlamaya çalışmışlardır. Söz konusu bağımsızlığın sağlanabilmesi ölçüsünde sivil bürokrasi siyaset uygulayıcısı olmaktan çok siyaset yapma özelliği ağır basan bir kurum haline gelmiştir⁽¹⁰⁷⁾.

Tanzimat'ın en genel anlamda Osmanlı yönetimine getirdiği yenilik, Weber'in hukuki rasyonel bürokratik yapısına benzer bir yapıyı yerleştirmek olmuş. Hukukilik vasfına verilen önem, idaredeki iş bölümü, mülkiyetin hakkının tanınması ile idare için konusunda uzman memurların yetiştirilmeye çalışılması, yönetmelik veya benzeri

¹⁰³ Walter F Weiker, "Osmanlı Bürokrasisi Moderleşme Reform", (Çev., Erkan Oyad), **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:6, Sayı:1, TODAİE, 1973, s. 110.

¹⁰⁴ Yalçındağ, a.g.m., s. 51.

¹⁰⁵ Eryılmaz, **Tanzimat ve Yönetimde**, s. 170.

¹⁰⁶ Cemil Cem, "Türk Kamu Yönetimine Toplu Bir Bakış", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:8, Sayı:4, TODAİE, 1975, s. 4.

¹⁰⁷ Heper, **Bürokratik Yönetim**, s. 74.

düzenleyici dokümanlardaki artış, memuriyette “şahsilik” unsurunu azaltma çabaları bütün bunlar Tanzimatla gelen yenilikler olmuştur⁽¹⁰⁸⁾.

Tanzimat’la aşırı merkezileşme, yerel işlerin görülmesini engellerken, yetkisiz ve niteliksiz yöneticilerin elinde kamu yönetimi yozlaşmaya başlamış. Devletin işlev ve görevlerinin çeşitlenip artması, yönetimin merkez ve taşrada güçlenmesi çabalarına bağlı olarak memur sayısı hızla artarken kamu bürokrasisi gelişerek toplumun en etkili kesimlerinden biri olmuş⁽¹⁰⁹⁾. Kamusal mal ve hizmetlerin üretilip halka sunulmasında, bürokrasi ağırlığını hissettirmiş. Yönetici kadroların topluma hakim olma ve onu değiştirme isteği bu sonucu doğurmuştur⁽¹¹⁰⁾.

Tanzimat’la ortaya çıkan bürokrasi, Avrupa’nın lüksünü de kolayca benimsemiştir. Devlet gelirlerini şahsi zevkleri için talan etmişlerdir. Bunu yaparken padişahları da israf yapmaya sevk ederek kendi kusurlarını örtmeye çalışmışlardır⁽¹¹¹⁾. Kuruluştan Tanzimat’a kadar geçen sürede, padişahların zaman zaman ortaya çıkan yasal olmayan icraatlarına engel olabilen ulema, yeni düzende ikinci plana itildiği ve yozlaştığı için bürokrasinin kanunsuz hareketlerini denetleyememiştir. Çünkü dengeler bürokrasi lehine bozulmuştur. Bütün mücadeleler bürokrasinin gücünü elde etmek amacına yönelmiştir. Bürokrasi, nüfuz yarışı ve rekabet aracı haline gelmiştir⁽¹¹²⁾. Heper, Tanzimat’ın çok sayıda yasalar ve kurallar yaratırken personel politikasını ve sivil bürokrasinin yasal statüsünü yeniden tanımlayan 1830’ların yasal düzenlemelerine hemen hemen hiç bir şey eklenmemesini denetimsizliğin belirtileri olarak görmüştür⁽¹¹³⁾.

Tanzimat dönemi reformcu devlet adamları, yeni kurumlar ve programlar oluştururken çok hızlı davranmışlar, fakat bu kurumların nasıl işleyeceği konusunda o kadar hızlı olamamışlardır. Tanzimat dönemi devlet adamları, sivil bürokrasi üzerinde etkili bir siyasi kontrolü gerçekleştirememişlerdir⁽¹¹⁴⁾.

¹⁰⁸ Şerif Mardin, “Atatürk, Bürokrasi Ve “Rasyonellik”, *Türkiye’de Toplum ve Siyaset, Makaleler 1*, 5. Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul-1995, s. 252-253.

¹⁰⁹ Sencer, "Osmanlı İmparatorluğu...", s. 67.

¹¹⁰ Eryılmaz, *Tanzimat ve Yönetimde*, s. 174

¹¹¹ Mardin, “Yeni Osmanlıların Hakiki Hürriyeti”, s. 281.

¹¹² Eryılmaz, *Tanzimat ve Yönetimde*, s. 72.

¹¹³ Heper, "19 Yüzyılda Osmanlı Bürokrasisi...", s. 261

¹¹⁴ Findley, *Osmanlı Devletinde...*, s. 135.

B. Meşrutiyet Döneminde Bürokratik Yapı Ve İktidar İlişkileri

Batıda gelişen liberal düşüncenin etkisiyle bürokratik muhalefet İmparatorluktaki süregelen çözülmeyi durdurmak ve yeni bir siyasal ve idari sistemle Osmanlı birliğini korumak için eyleme geçmiş, 1876 yılında padişahı tahtan indirerek öngörülen reformları yapacağına inandıkları IV. Murat'ı tahta oturtmuşlar. Fakat bu padişahı pek memnun olmayan bu grup mevcut reformları yapacağına söz veren II. Abdülhamit'i tahta geçirmişlerdir. II. Abdülhamit başlangıç da iç ve dış baskılar sonucu kişilerin hak ve özgürlüklerini yasal temellere dayandıran ve padişahın yetkilerini belli kurullarla sınırlayan 1876 tarihli Kanunu Esasi'yi onaylayarak yürürlüğe koymuştur⁽¹¹⁵⁾. Fakat kısa bir süre sonra dış gelişmeleri bahane eden II. Abdülhamid Anayasayı askıya alarak meclisi dağıtmıştır.

1876 Kanuni Esasinin yürürlüğe konmasında etkili olan bürokratik gruba genel olarak "Genç Osmanlılar" adı verilmiştir Genç Osmanlılar, devlet otoritesine karşı çıkan ilk entellektüel grubu teşkil etmiştir⁽¹¹⁶⁾. Bu grup bir bakıma bürokrasinin üst katmanlarına karşı direnişe geçen memurlar topluluğudur. Bu gelişme gayri memnun genç bürokratlar arasında her zaman görülen klasik tipteki muhalefetin, artık modern bir siyasal içerik kazanmaya başladığının bir göstergesi olmuştur. Genç Osmanlıların bu hareketi, bürokrasinin bir grubunun öbür grupla yürüttüğü tipik siyasal eleştiri ve gruplaşma haline dönüşmüştür⁽¹¹⁷⁾. Genç Osmanlılar; Tanzimat'la birlikte, eski İslam'ı düzende halkın yararlandığı hakların alındığı ve getirilen Batılı hükümet sisteminde bu hakların geri verilmediğini. Yabancıların İmparatorluğun ekonomik ve toplumsal hayatının her dalında kontrol mevkilerini ele geçirdiklerini ve bu politikaların sonucunun da İmparatorluğun ekonomik olarak çökmesine yol açtığı görüşünü ileri sürmüşlerdir⁽¹¹⁸⁾. Tanzimat'ın nüfusun çoğunluğunu oluşturan Müslümanların yerine gayrimüslim azınlıklara yönelmiş olduğunu onların yaşamlarını kolaylaştırdığını, Padişahın yetkilerini sınırlamakla beraber bunun sözde kaldığını. Tanzimat'la beraber ortaya çıkan

¹¹⁵ Sencer, a.g.e., s. 82-83.

¹¹⁶ Heper, "19. Yüzyılda Osmanlı Bürokrasisi", s. 253.

¹¹⁷ Ortaylı, *İmparatorluğun...*, s. 242.

¹¹⁸ Lewis, a.g.e., s. 171.

çıkarıcı, yabancılarla iş birlikçi ve müstebit bürokratlara duydukları tepkileri dile getirmişlerdir⁽¹¹⁹⁾.

Genç Osmanlılara göre Tanzimat, bir kültür taklitçiliği olduğu için, kültür planında kısır kalmış, Müslüman topluluğunu temelinden sarsmıştır. Bu nedenle, Genç Osmanlılar demokratik anlayışlarını şeriatın alacakları ilkeler üzerine kurmak istemişlerdir. Genç Osmanlılara göre Tanzimat'ın dayandığı temel felsefede, ahlaki değerlerin kökünü oluşturacak bir zemin yoktur. Onlar bu boşluğu doldurmak için İslam felsefesinden yararlanma yoluna gitmişlerdir. Genç Osmanlılara göre, İslam'da siyasal demokrasinin esaslarını bulmak da mümkündür⁽¹²⁰⁾. Genç Osmanlılar, Tanzimat'la ortaya çıkan olumsuzlukların kaldırılması ve devletin yakalandığı hastalıktan kurtulması için; Meşrutî ve parlamenter hükümetin kurulmasını bir çare olarak görmüşlerdir. Bunun yanında Şeriatın da eski yerine konulması gerekiyordu. Çünkü Müslüman bir halkın hem geleneklerine hem de ihtiyaçlarına yalnız o cevap verebilirdi. Bu düşünce Batılılaşmanın salt bir reddi ve hemen geçmişe dönüş anlamına da gelmiyordu; gerekli olan şey halkın egemenliğini ve meşveret usulüyle hükümet ilkesini tanıyan İslam'ın gerçek ruhuna dönüş idi. Bunlar en iyi şekilde, Avrupa modellerinden taklit edilmekle beraber, Tanrının koyduğu İslam hukuku altında yaşayan bir Müslüman halkın ihtiyaçlarına uydurulacak olan meşrutî bir meclis ve yüksek mahkeme cihazıyla sağlanabileceği fikrini savunmuşlardır⁽¹²¹⁾.

Genç Osmanlıların çabaları ile yürürlüğe konan parlamenter monarşiye dayanan 1876 Anayasası vatandaşlara birtakım bireysel haklar tanımış ve Mebusan ve Ayan Meclisinden meydana gelme bir parlamento sistemi kurmuştur. Fakat Padişahın yetkilerine hiç dokunmamış ve yasama meclislerini istediği zaman toplantıya çağırıp dağıtma yetkisine sahip olmuştur⁽¹²²⁾. Yürütme organının üyeleri Sadrazam da dahil tüm vekillerin atama ve görevden alma padişahın yetkisine bırakılmıştır. "Meclisi Vükela"nın alacağı her türlü kararın yürürlüğe girebilmesi için Padişahın onayından geçmesi yürütme gücünün padişahıta toplanmasına neden olmuştur. Meclisin olacağı kararların Padişahın onayından geçmesi zorunluluğu yasama gücünün de padişahıta toplanması sonucunu

¹¹⁹ Kongar, a.g.e., s. 69.

¹²⁰ Şerif Mardin, "19. Yüzyılda Düşünce Akımları Ve Osmanlı Devleti" (Derleyen Mümtaz'er Türköne, Tuncay Önder), **Türk Modernleşmesi Makaleler** 4, 4. Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul-1995, s. 88.

¹²¹ Lewis, a.g.e., s. 171.

¹²² Karpas, a.g.e., s. 17-18.

doğurmuştur⁽¹²³⁾. Padişah elde ettiği bütün bu yetkilere rağmen gelişen dış olayları bahane ederek Meclisi kapatıp ve Anayasayı da askıya olarak mutlak otoritesini ilan etmiştir. 1876 Anayasası'nın yürürlüğe girmesinde etkili olan Genç Osmanlıları da sürgüne göndermiştir.

Genç Osmanlılar, anayasacı ve İslam'cı görüşlerin bir bileşimi olarak ortaya çıkmıştır. Akımın aydınlar arasında olması, temel çatışmanın Padişah ve merkezi bürokrasi arasında odaklaşmasına yol açmıştır. Halk bu çatışmanın dışında kalmıştır. Bu nedenle de yönetici düzeyindeki her yenilik, yönetenle halk arasındaki uçurumun daha da artmasına yol açmıştır. "Genç Osmanlılar" akımı, ileri ve tutucu öğeleri birlikte taşımıştır. Anayasacılık, eylemin ilericilik yönünü, İslam'ı yanı sıra ise tutuculuk yönünü gösteriyordu⁽¹²⁴⁾.

1. Meşrutiyet Döneminde Bürokrasinin Genel Görünümü

Bu dönemde devletin görev ve fonksiyonlarının artması bunun yanında yönetimin merkez ve taşrada güçlendirilmesi çabalarına bağlı olarak memur sayısının hızla arttırması kamu bürokrasisinin gelişerek toplumun en etkin kesimlerinden biri olmasıyla sonuçlanmıştır.

İmparatorluk da merkezi yönetim kadroları genişlerken, taşra düzeyinde de oluşturulan yeni organ ve yönetim birimlerinde giderek daha çok kamu görevlisi kullanılmaya başlanılmıştır. Bunun yanında anayasanın öngördüğü gibi memurluğun meslek durumuna getirilmesi, güvenliğinin sağlanması, çalışma koşullarının iyileştirilmesi, özlük haklarının geliştirilmesi ve kalıcı bir personel rejiminin oluşturulması konusunda bu dönemde önemli girişimler olmuştur⁽¹²⁵⁾. Anayasa, Meclise, kanuna aykırı hareket eden memurların, vekiller de dahil olmak üzere yargılanmalarını isteme hakkını vermiştir. Meclis bu memurları hükümete son olarak da padişaha bildirecektir. Böylece meclisin asıl işlevi yasama değil, halk adına idareyi ve memurları gözetim altında tutmak olmuştur. Oluşturulan yerel meclislere de aynı haklar tanınmıştır. Vilayette yapılan işler arasında kanun ve nizamlara aykırı gördüklerini ilgili makamlara bildirmekle görevli kılınmışlardır. Bu anlamda, 1876 Anayasası, Batı'dakilerden farklı olarak, devletin iktidarına

¹²³ Sencer, a.g.e., s. 84.

¹²⁴ Kongar, a.g.e., s. 69.

¹²⁵ Sencer, a.g.e., s. 93

seçilmişlerin ortak olmasını değil, idare ve memurların hukuk kurallarına uygun hareket etmelerini halka zulmetmelerini sağlamayı amaçlamıştır. İkinci meşrutiyette yapılan anayasa değişikliği ile artık sadece denetim ve gözetim yeterli görülmemiş. Hükümdarın saltanat edeceği fakat hükümet edemeyeceği kabul edilmiştir. Yürütmenin anayasadan doğan düzenleme yetkisinin olduğu, yasamanın ise yetkisini milletten aldığı ve kanun koyma yetkisini başkasına devredemeyeceği belirtilmiştir⁽¹²⁶⁾.

Bu dönemde memurlar hakkında çeşitli hukuki düzenlemelere gidilmiştir. Personel sicillerinin personel hakkında kararların alınmasında önemli rol oynaması nedeniyle personel sicillerin tutulması için çeşitli çalışmalar yapılmıştır. Bu konuda esaslı bir çalışma 1881 yılında yayınlanan Memurin-i Mülkiye ve Tekaüt Kararnamesi olmuştur. Bu kararname 1884 yılında bir başka düzenleme ile tasfiye edilmiş olsa da getirdiği yenilikler açısından iki önemli düzenleme getirmiştir. Birincisi tayin ve terfi şartlarını ikincisi de sermayesi maaş kesintileriyle karşılanacak modern anlamda bir emekli sandığı oluşturulması ile ilgili idi⁽¹²⁷⁾. Bu kararnamede, memur adaylarında aranacak nitelikleri, resmi görevlerin yürütülmesinde ne şekilde davranılacağı, merkezde ve taşra örgütünde hiyerarşik örgütlenme, disiplin cezaları, işsizlik maaşları ve emekli sandığı kurumunu düzenlemiştir. Daha sonraki yıllarda memur atamaları için özel komisyonlar kurulmuş ve bu işlemler tek bir kişinin değerlendirilmesine bırakılmak istenmemiştir. Bu amaçla 1885 yılında Hariciye Nezareti'nde Encümen-i Hariciye ve 1888 yılında Dahiliye Nezareti'nde İntihab-ı Memurin Encümeni (Memur Seçme Komisyonu) meydana getirilmiştir. 1896 yılında ise tüm merkez ve taşra teşkilatları için, adayları memuriyete teklif ile görevli ve diğer personel işlerine de bakan bir Memurin-i Mülkiye Komisyonu kurulmuştur⁽¹²⁸⁾. 1896 da Memurin-i Mülkiye Komisyonu, hem atamalarda hem de personel sicil sistemini yürüten bir merkez haline dönüştürülmüştür. Bu komisyonun görevleri arasında müfettişlerce memurlar hakkında gönderilen raporların ve memurların denetimi ile ilgili konuların tetkiki de vardır. Bu değişimler resmi personel politikasına modern ve akılcı biçimler kazandırırken, bunların asıl amacı Sultanın denetimi altında himayeyi en yüksek düzeye çıkarmak ve padişahın denetim alanını genişletmek olmuştur⁽¹²⁹⁾

¹²⁶ Yıldızhan Yayla, "Osmanlı Devletinde Meşrutiyet Kavramı", *Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Türkiye Ansiklopedisi*, Cilt:4, İletişim Yayınları, İstanbul-1985, s. 952.

¹²⁷ Findley, a.g.e., s. 230.

¹²⁸ Heper, "19.yy. Osmanlı Bürokrasisi", s. 256-257.

¹²⁹ Findley, "19. Yüzyılda...", s. 262.

Özetle, 1871-1908 yılları arasında merkezi bürokrasi teşkilat açısından yeni bir olgunlaşma ve büyüme derecesine ulaşmıştır. Sivil bürokrasi için rasyonel bir personel politikası genel hatları benimsenmiş ve bazı açılardan işler hale getirilmiştir. Resmî görevler ve usullere ait modern kavramlarda gittikçe güncel hale gelmiştir. Bütün bu gelişmeler bürokrasinin gerçek işleyişini denetleme kaygısıyla beraber gerçekleşmiştir. En önemlisi, bürokratik sistem içerisinde kontrol mekanizmaları tesisi yönündeki bu girişim, Tanzimat döneminde muazzam şekilde bozulan siyasi dengenin bir şekilde yeniden kurulması yönündeki çabaların bir parçası niteliğinde olmuştur⁽¹³⁰⁾.

Jön Türkler döneminin başlangıcında tasfiyeler ve tenkizat personel sicil sistemi üzerinde yıkıcı bir etki yapmıştır. Daha sonra bu olumsuzlukları gidermek için sicil-i ahval ve personel sistemi üzerinde çeşitli düzenlemelere gidilmiştir. Özellikle Dahiliye Nezareti için çıkartılan nizamnamelerde, bu kurumda memurluğa girebilmek için, başvuranların yaş, karakter ve eğitim ile ilgili belli niteliklere sahip olmasına ve buna bağlı olarak da rekabete dayalı bir sınavdan geçmesini şart koşturmuştur. Terfilerde ise kıdem birinci, yetenek ise ikinci belirleyici faktör olmuştur. Çıkartılan nizamnamelerle memurların ve öğretmenlerin siyasi partilere üye olmaları da yasaklanmıştır⁽¹³¹⁾.

1909 yılında mülki memurların, öğretmenlerin ve diğer hükümet çalışanlarının emekli maaşları ile ilgili yeni bir yasa çıkartılmıştır. Bu yasa Memurin-i Mülkiye Terfi ve Tekaüd Kararnamelerinin mütekabil hükümlerinin yerine geçmekte ve mevcut olan hükümleri gözden geçirerek basitleştirmeye ve mesleklerinin bir kısmını değişik hizmet branşlarında geçiren memurların birden fazla maaş almasını engelleyen düzenlemelerden oluşmuştur. Bu dönemde bütün bu yeniliklere rağmen bürokrasi için kapsamlı bir maaş cetveli oluşturulamamıştır⁽¹³²⁾.

Jön Türkler sistemli bir Personel politikası da oluşturamamışlardır. Fakat gelecekte de yararlanılacak olan bazı düzenlemeler yapmışlardır. Sicil-i ahval sistemi varlığını sürdürmüş ve aşırı karmaşıktı olsa yeni düzenlemeler yapılmıştır. Memurların işe alınması, terfisi ve emekli maaşlarıyla ilgili genel düzenlemeler tekrar ele alınıp ayrı ayrı

¹³⁰ Findley, a.g.e., s. 243.

¹³¹ Findley, a.g.e., s. 249.

¹³² Findley, a.g.e., s. 280.

kanunlarla düzenlenmiştir. Ücret sisteminin belli başlı basamakları ile ilgili bütün yasalar yayımlanmamıştır⁽¹³³⁾.

Yukarıda belirtilen personel politikası ile ilgili düzenlemeler Cumhuriyet döneminin resmi personel politikasının oluşturulmasına temel teşkil etmiştir.

a. Meşrutiyet Döneminde Merkezi İdare

İmparatorlukta 1876 tarihinde başlayan anayasal dönem, siyasal yapıdaki önemli değişikliklere bağlı olarak idari yapıda da bazı değişiklikler olmuştur. Ancak bu değişiklikler daha çok mahalli idarelerde gerçekleşmiş merkezi yönetimde çok fazla değişiklik olmamıştır.

1876 Anayasası ilk defa devletin esas teşkilatını ve bu teşkilat karşısında vatandaşların hak ve ödevlerini tespit ediyordu. Bu anayasaya göre teoride de olsa yasama yetkisi iki meclisten kurulu bir parlamentoya, yürütme yetkisi başta padişah olmak üzere bakanlar kuruluna (Heyeti Vükela), yargı yetkisini ise bağımsız mahkemelere verilmiştir⁽¹³⁴⁾. Fakat anayasa dikkatlice incelendiğinde yasama yetkisinin de padişaha ait olduğunu gösteren bir düzenleme karşımıza çıkmaktadır. Çünkü Meclisi Umumi'nin kabul ettiği kanun teklifi padişah tarafından kabul edildiği takdirde kanun haline dönüşüyordu. Kabul etmemesi halinde ise bu teklifin hiç bir anlamı olmuyordu. Ayrıca, Meclisin toplantı halinde olmadığı zamanlarda, devleti ve kamu düzenini korumak için zorunlu gördüğü takdirde, anayasa hükümlerine aykırı olmamak üzere padişah geçici kanunlar çıkarabilmekteydi. Ayrıca yürütme yetkisi de tamamıyla Padişaha aitti. Sadrazam da vekiller de padişahın memurları durumundaydı. Onları tayin eden de azleden de Padişah'tı ve bu işlemleri yaparken herhangi bir sınırlamayla karşı karşıya değildi⁽¹³⁵⁾. Görülüyor ki 1876 Anayasası'nın kabul ettiği sisteme göre yetki yine padişah'ta toplanıyordu. Padişahın bu yetkisi karşısında kabinenin, parlamentonun ve hatta anayasanın rolü kalmıyordu⁽¹³⁶⁾.

I. Meşrutiyet döneminde Sadrazamlık temel yapısını korumakla birlikte kimi

¹³³ Fidley, a.g.e., s. 281.

¹³⁴ Çadırcı, a.g.m., s. 226.

¹³⁵ Yayla, a.g.m., s. 949.

¹³⁶ Vakur Versan, *Kamu Yönetimi Siyasal ve İdari Teşkilat*, 10. Baskı, Der Yayınları, İstanbul-1990, s. 150.

değişikliklere uğramış. Bu değişmelerden başta geleni ise hükümetin başıyla (sadrızamla) ilgilidir. Bu dönemden önce padişahın mutlak vekili sayılan sadrazam, Tanzimat'ta yetkilerini giderek vekillerle paylaşmış ve 1876 Anayasası ile de tüm vekilleri doğrudan atayan padişahın güvendiği bir kişi sıfatıyla ve Meclisi Vukela'nın Başkanı konumuyla yetinmek zorunda kalmıştır⁽¹³⁷⁾.

Abdülhamid döneminde Meclis-i Vukela'nın yetki ve bağımsızlığına sınırlamalar getirilmiştir Fakat meclis bazı yönlerden belli bir emniyet düzeyi geliştirmiş ve bunu muhafaza etmiştir. Bu dönemde Meclis-i Vukela; Sadrazam, Şeyhülislam, Şura-yı Devlet Reisi Hariciye ve Dahiliye Nazırları ve Adliye, Maliye, Maarif, Evkaf, Ticaret ve Nafia Nazırlarından ve askeri teşkilat üyelerinden oluşmuştur⁽¹³⁸⁾.

Gelişen siyasi ve toplumsal olaylar 1876 anayasasında bir takım değişiklikleri zorunlu kılmış. Bu değişiklikler ise İkinci Meşrutiyet döneminde 1909 yılında gerçekleşmiştir. Bu değişikliklerde padişahın yetkilerinin sınırlandırılmasına önem verilmiş. Böylece, yapılan bu değişiklik sayesinde meclisin feshi, toplantı süresi, vekillerin tayinleri ve sorumlulukları, vekiller heyeti ile meclis arasında çıkacak ihtilafların çözümü, kanun teklifi, meclis tarafından kabul olunacak kanunların yürürlüğe girmesi usulü yeni esaslara bağlanmıştır⁽¹³⁹⁾. İkinci Meşrutiyet döneminde, esas itibariyle egemenlik ön plana çıkmıştır. Yasama yetkisi meclise de verilmiş. Yürütme yetkisini kullanırken hükümdarın iradesi, sadrazamın ve vekiller iradesiyle birleşmesi zorunluluğu getirilmiştir. Bu dönemde vekiller heyeti klasik bir hükümet niteliğine kavuşmuştur. Hükümet Meclis-i Mebusana karşı sorumlu tutulmuştur. Böylece kısıtlanan saltanat yetkilerinin, yasama işi meclise, yürütme ise seçilmişlerden oluşan Meclis-i Mebusan önünde sorumlu hükümete verilmiştir. Ayrıca padişahın anayasaya sadakat yemini etmesi, bu yeminin tahta çıkışı sırasında ve meclis önünde gerçekleştirmesi egemenlikte sahip değişikliğinin bir göstergesi olmuştur⁽¹⁴⁰⁾. Böylece görülüyor ki 1909 değişikliği 1876 Anayasasının ruh ve sistem bakımından değiştirmemiş fakat hükümdarın haiz olduğu yetkiyi bir hayli sınırlamıştır. Bununla beraber İkinci Meşrutiyet'in de belirgin niteliği, Birinci Meşrutiyet'te olduğu gibi, otokratik ve teokratik bir sisteme sahip olmasıdır⁽¹⁴¹⁾.

¹³⁷ Sencer, a.g.e., s. 90.

¹³⁸ Findley, a.g.e., s. 208.

¹³⁹ Versan, a.g.e., s. 164.

¹⁴⁰ Yayla, a.g.m., s. 951.

¹⁴¹ Versan, a.g.e., s.164.

II. Meşrutiyet yıllarında Merkezi yönetim kuruluşunda önemli bir değişiklik olmamış. Hükümet kimi değişikliklerle beraber olduğu gibi süregelmiştir. Bu dönemde merkezi yönetimin kuruluşu değişmemekle birlikte, işleyiş ve etkinliği Abdülhamid dönemine göre önemli değişimler göstermiştir⁽¹⁴²⁾. Merkezi yönetim 1908-1909 değişikliklerinden sonra çok daha büyük ve daha karmaşık bir örgüt halini almıştır. Örgütlerin bazıları parlamenter hükümetin yeniden tesisinden sonra bürokratik olmaktan çok siyasi bir nitelik kazandıysalar da önemli bir kısmı sivil bürokratik bir görünüş kazanmıştır. Bu dairelerin her biri esasen geleneksel imparatorluk dairelerinde kökü olmasına rağmen, gittikçe diğer modern bürokrasilerinkine benzer bir görünüş kazanmıştır⁽¹⁴³⁾.

b. Meşrutiyet Döneminde Mahalli İdareler

I. Meşrutiyetin başlarında taşrada üç yönetim birimi vardır. Bunlar merkeze bağlı vilayetler, merkeze bağlı bağımsız sancaklar ve ayrıcalıklı eyaletler. Tanzimat döneminde olduğu gibi, vilayetler sancaklara, sancaklar kazalara, kazalar da nahiyelere bölünmüş. Vilayeti yöneten vali, askerlik ve adalet dışında tüm konularda merkezin temsilcisidir. Valinin biri olağan diğeri düzenleyici olmak üzere iki tür görevi söz konusudur. II. Abdülhamid döneminde merkeze bağlı vilayetlerde yönetim sisteminin genel niteliği İmparatorluğun birliğini sağlamak amacıyla katı bir merkezîyetçiliğe dayanmasıdır. Bu dönemde 1870 Nizamnamesi yürürlükte kalmıştır⁽¹⁴⁴⁾. 1876 Kanun-ı Esasi vilayetler için uygulanmakta olan kuralları biraz daha geliştirerek valilere geniş yetkiler tanımayı öngörmüştür. Özellikle vilayetlerin genel meclislerini daha etkin kılmak için öneri ve önlemler almayı zorunlu görmüş, yasa dışı davranışlar karşısında meclislere şikayet etme yetkisi tanımıştır. Ayrıca belediye işlerinin yönetim işlerinden ayrı tutularak yeni bir örgütlenmeye gidilmesini öngörmüştür. Fakat yönetimde yapılmak istenen bu değişiklikler Meclisin padişah tarafından dağıtılması ve Anayasanın askıya alınmasıyla yapılmamıştır⁽¹⁴⁵⁾.

II. Meşrutiyet döneminde 1870 Nizamnamesi gözden geçirilerek 1913 yılında Vilayet Genel İdare Yasası Yürürlüğe konulmuş. Bu yasa günümüz Türkiye'sine de

¹⁴² Sencer, a.g.e., s.91.

¹⁴³ Findley, a.g.e., s.289.

¹⁴⁴ Sencer, a.g.e., s.91.

miras kalmıştır. Anayasanın 108. maddesi hükmünün gereklerini yerine getirmek için, il idaresi iki cepheli olarak düşünülmüştür; biri merkezi hükümetin bir unsuru olarak il genel idaresi, diğeri, tüzel kişilikli bir ademi merkeziyet idare birimi olarak il özel idaresi. Kanun, bir taraftan İçişleri Bakanlığının ulus çapındaki yetkisini korurken, valiye düzeni korumak, bayındırlık işlerini yürütmek ve mahalli işleri etkinlikle yönetmek için gerekli yetki ve takdir hakkı vermiştir⁽¹⁴⁶⁾. Bu kanunun önemli bir özeliği de adem-i merkeziyetçi olmasıdır. Bu yasaya göre vilayet kendi bütçesine sahip olacak gelir ve harcamaların idaresinde önemli sorumluluklar yüklenecek memur maaşlarının ödenmesi ve belli sınırlar içerisinde karma vergi ve borç alımı yetkisine sahip olacaktır. 1870 yasası gibi Vali'ye yardımcı olacak idari memurlardan oluşan sürekli bir kadro bulunacaktır. Meclis-i İdare ve Meclis-i Umumi mevcut olacaktır. Meclis-i Umumi'nin içinden seçilen, bütçe ve maliye konuları ile ilgili konularda danışmanlık ve denetleme işlevi yürütecek Encümen-i Vilayet kurumunu getirmiştir. Ayrıca bu yasa mahalli idarenin icra ve denetleme görevlerini de belirtmiştir⁽¹⁴⁷⁾. Bu yeni yasa vilayet merkezindeki görevlilerin yapacakları işlerle, maliye ve hukuk işlerini ayrıntılarıyla belirtmiştir. İdari bölünmede herhangi bir değişiklik yapılmamış. Vilayet merkezinde vali, vali yardımcısı, mektupçu, defterdar, jandarma alay komutanı, maarif müdürü, nafia müdürü, ziraat müdürü, defter-i hakanı müdür, polis müdürü, evkaf müdürü, nüfus müdürü, sıhhiye müdürü ve umuru-u ecnebiye müdürü kendi alanlarında hizmetleri yerine getirmekle sorumlu tutulmuştur⁽¹⁴⁸⁾.

1913 çıkartılan yasa idari taksimatta önemli bir değişiklik getirmemiştir. 1864'ten beri süregelmekte olan uygulama ufak değişikliklerle varlığını korumuş, dönemin ihtiyaçları göz önünde tutularak işbölümü genişletilmiştir. İdare meclislerinin kuruluş ve görevlerinde de bazı yenilikler yapılmıştır. Vilayet özel idaresine de yer verilmiş, yerel işler ve bu işleri yapacak kimselerin uyacakları kurallar ayrıntıları ile sıralanmıştır⁽¹⁴⁹⁾.

Osmanlı İmparatorluğunda modern belediye idaresine doğru ilk çalışmalar, yönetimde bir çok reform gerçekleştiren II. Mahmut döneminde olmuştur. Reformların bir çoğunda olduğu gibi, belediye idaresi kurulmasındaki amaç da daha önce yarı bağımsız kuruluşlar tarafından yürütülen bazı görevleri merkezileştirmek ve daha iyi

¹⁴⁵ Çadırcı, a.g.m., s. 234.

¹⁴⁶ Lewis, a.g.e., s. 387.

¹⁴⁷ Findley, a.g.e., s. 243.

¹⁴⁸ Çadırcı, a.g.m., s. 226.

¹⁴⁹ Çadırcı, a.g.m., s. 227

kontrol etmek olmuştur⁽¹⁵⁰⁾. İmparatorlukta ilk belediye örgütü 1854 tarihinde “şehremaneti” adıyla İstanbul’da kurulmuştur. Bu örgütün görevi, belediye zabıtası hizmetleriyle, kentin bakım ve korunmasını sağlamaktı. Belediye teşkilatının İstanbul dışında yaygınlaşması daha sonraki yıllarda görülmüştür. 1864 İdare Vilayet Nizamnamesi her köyde bir belediye idaresinin kurulmasını tasarlamış; 1870 Nizamnamesi, Vilayet, Sancak ve Kaza merkezi olan her kent ve kasabada belediye meclisinin oluşturulmasını hükme bağlamışsa da, ancak bu 1877 tarihli Vilayet Belediye Kanunu ile bu gerçekleşmiştir⁽¹⁵¹⁾. I. Meşrutiyet ile temelleri atılan 1877 tarihli Belediye Kanunu kendinden sonraki düzenlemelere de damgasını vurmuştur. Kanun, belediyelere imar işlerini düzenleme ve kontrol, bayındırlık hizmetleri, aydınlatma, temizlik, belediye mallarının yönetimi, emlak tahriri, nüfus sayımı, pazar yerlerinin kontrolü, mezbahane, okul açmak, itfaiye görevi ve belediye gelirlerini tahsil etmek gibi görevler yüklemiştir. Kanuna göre belediye organları belediye reisi ve daire meclislerinden oluşmuştur⁽¹⁵²⁾. II. Meşrutiyet döneminde İstanbul’da ilk belediye seçimleri yapılarak, özerk bir belediye uygulamasına geçilmesi öngörülmüşse de bundan çabuk vazgeçilmiştir. Meşrutiyet idaresi bu alanda da genel merkezîyetçilik eğilimine yönelmiştir. 1913 Geçici Vilayet Kanunu Mahalli demokrasi ve yönetime özerklik kapılarının uzun süre kapanmasının başlangıcı olmuştur. İstanbul belediyesi ise merkezîyetçilik uygulaması da 1910 yılında değiştirilen “Dersaadet Belediye Kanunu” ile pekiştirilmiştir⁽¹⁵³⁾.

Son dönem Osmanlı idarecileri, belediye örgütünü düzenli şehir hizmetlerinin görülmesi için istemişler. İkinci Meşrutiyet döneminde belediyeler örgüt olarak geliştirilip tüzel kişilik kazandırıldıkları halde önceki devirlerden daha güçlü merkezîyetçi politik baskıyla karşı karşıya kalmışlar. Her yerde merkezi hükümete bağımlı hale gelmişler. Bu politika İmparatorluktan Cumhuriyete miras olarak kalmıştır⁽¹⁵⁴⁾.

¹⁵⁰ Lewis, a.g.e., s. 391-393.

¹⁵¹ Sencer, a.g.e., s. 96,97.

¹⁵² Ortaylı, *Türk İdare...*, s. 299.

¹⁵³ İlber Ortaylı, “İmparatorluk Döneminde Mahalli İdarelerin ve Belediyeciliğin Evrimi”, *Türkiye’de Belediyeciliğin Evrimi*, Türk İdareciler Derneği, Bilimsel Araştırma Dizisi-2, Ankara-1978, s. 23.

¹⁵⁴ Ortaylı, *İmparatorluğun...*, s. 150.

2. Bürokrasi Siyasi İktidar İlişkisi

Bu dönemde bürokrasi siyasi iktidar ilişkisini geliştiren siyasi olaylar nedeniyle iki ayrı dönemde değerlendirmek mümkündür. Birincisi II. Abdülhamid dönemi ikincisi ise Genç Türkler dönemidir. Tanzimat'la beraber bürokrasi daha öncede belirtildiği gibi siyaset sahnesine hakim güç olmuştur. II. Abdülhamid'in tahta geçmesiyle bu hakimiyet sarayın eline tekrar geçmiştir. Sultan İmparatorlukla ilgili politikaların oluşturulmasında tek güç haline gelmiştir. Fakat hakimiyetin Genç Türklere geçmesiyle durum tekrar değişmiştir. Bu dönemde iktidar tekrar bürokrasinin özellikle de askeri bürokrasinin eline geçmiştir.

a. Siyasi İktidarın Merkezileşmesi

I. Meşrutiyet'in ilanında bürokrasi etkin bir rol oynamıştır. Tahta geçen II. Abdülhamid verdiği sözde durmayarak bir süre sonra Anayasayı rafa kaldırmıştır. Abdülhamid saltanatını sağlamlaştırdıktan sonra, aşırı bir merkezileşmeye gitmiştir. Saray politik önem bakımından sivil bürokrasiyi gölgede bırakmış. Bürokrasi üzerinde denetimini sıklaştırarak sarayın siyasi iktidarının kabul etmelerini sağlamıştır.

Abdülhamid'in saltanatının ilk yıllarında uyguladığı temel siyaset, bir çifte tepkinin ürünü olmuştur. Bir yandan, Tanzimat'la gündeme gelen padişahın iktidarındaki zayıflamaya tepki; Öte yandan da bu zayıflamanın son aşamasını temsil eden, Genç Osmanlıların liberalizmine ve anayasacılığına tepki⁽¹⁵⁵⁾. Abdülhamid'in stratejilerinden biri de dini, sivil ve askeri bürokrasinin güçlerini birleştirmelerini önlemek, onları kendine sadık bir "kul" yapmak olmuştur. Bunu istihbarat örgütü ve saray da kendine sadık adamları ile gerçekleştirmeye çalışmıştır. Bu üçlünün siyasetle uğraşmasını da istememiştir. Bürokrasiyi rütbelere, yüksek maaşlar ve baskı ile kendine bağlamayı başarmıştır. Dikkati çeken önemli bir nokta ise Abdülhamid'in gelenekçi yaklaşımı sonucu dini bürokrasinin sayıca büyümesi ve siyasal sistemde önemli bir yere sahip olmaya başlamasıdır⁽¹⁵⁶⁾. Potansiyel muhalefet mensuplarının maaşlarını anormal derecede yüksek tutarak bunları satın almaya çalışmıştır. Bürokrasinin en üst kademelerini ele geçirerek bürokratik örgütlerdeki kadroları kendine bağlı kılmak istediği

¹⁵⁵ François Georgeon, "Son Canlanış", (Çev., Server Tanilli), **Osmanlı İmparatorluğu Tarihi**, Cilt:2, Cem Yayınevi, İstanbul-1995, s. 152.

¹⁵⁶ Niyazi Berkez, **Türkiye'de Çağdaşlaşma**, Doğu-Batı Yayınları, İstanbul-1978, s.337.

kimselerle doldurmuştur. Bunun sonucu ihtiyacın çok üstünde memur istihdam edilmiştir. 1876-1908 yılları arasında, ismen sivil bürokratik görevlerde 50.000-100.000 kişinin bulunduğu tahmin edilmiştir⁽¹⁵⁷⁾.

Abdülhamid ülke üzerindeki otoritesini, hızla büyüyen bir bürokrasi aracılığıyla kullanmasının yanında devlet örgütünün, il örgütlerinin ve belediyelerin hızla gelişmesi görevli sayısının çok fazla artması sonucunu doğurmuştur. Kamu görevlileriyle ilgili yeni tüzükler çıkartılmış ve devlet hizmetlerinin modern bir görünüm kazanması sağlanmıştır. Yüksek kademedeki görevliler Tanzimat döneminde kurulan Mülkiye Mektebinde yetiştirilmeye başlanılmıştır. Bunun yanında hukuk ve maliye mektepleri açılmıştır. Kural olarak memurlar, bir yarışma ve sınav sistemine göre değerlendirilerek göreve alınmaya başlanmıştır. Fakat bunun yanında da himaye, iltimas ve rüşvet gibi uygulamalar da devam etmiştir⁽¹⁵⁸⁾.

Bu dönemde Memur yetiştirilmek üzere 1859 yılında devlet memurlarının eğitim merkezi olarak kurulan Mülkiye Mektebi 1877'de yeniden düzenlenmiş ve dersler modern konuları kapsayacak şekilde değiştirilmiştir. Zamanın yüksek öğreniminde modern eğitim kurumları arasında ilk sivil kurum olan bu okul önemli bir entellektüel merkez ve yeni fikirlerin odağı olmuştur. Eğitimdeki bu gelişmelere paralel askeri ve sivil tıp okulları, topçuluk, denizcilik ve mühendis okulları daha da geliştirilmiş. Uzun bir hazırlık döneminden sonra ise Müslüman dünyasının ilk modern üniversitesi açılmıştır⁽¹⁵⁹⁾.

Abdülhamid döneminde bürokratlara yapılan baskılar da bir ölçüde başarılı olmuştur. Bürokrasi genel olarak siyaset yapımı bakımından geri plana itilmiştir. Bu bürokratların önemli bir bölümü Abdülhamid'e karşı bir hareketin içinde olmamıştır, aksine padişahın siyasetini uygulamada kullanılmışlardır. Fakat yine de Eski ve Genç Osmanlılar devrinde kazanılmış bürokratik davranışlar tamamen terk edilmemiştir. Abdülhamid'in otoriter yönetime karşı muhalefetin odak noktası askeri ve sivil laik eğitim kurumları olmuştur⁽¹⁶⁰⁾. Bu okullara Abdülhamid döneminde yenileri eklenmiş ve devlet

¹⁵⁷ Findley, *Osmanlı Devletinde...*, s. 198.

¹⁵⁸ Geogon, *a.g.e.*, s. 156

¹⁵⁹ Lewis, *a.g.e.*, s. 180.

¹⁶⁰ Heper, *Bürokratik Yönetim...*, s. 82.

için bürokrat yetiştiren kurumlar olarak görevlerini sürdürmüştür. Abdülhamid'e muhalefet eden bürokratlarda laik ve modern eğitim veren bu okullarda yetişmişlerdir.

Abdülhamid devri “sultani” bir idare tarzı olduğu için, Tanzimat’la getirilen bir çok kurumun “Weberyen ” diyebileceğimiz bir çok gerçekleriyle uyumsuzluk ortaya çıkmıştır. Abdülhamid devrinde yapılan olumlu bir icraat ise askeri eğitim reformudur. Çeşitli halk tabakalarından insanların çocukları da buralarda eğitim görme imkanı bulmuş. Bunun yanında ise mevcut bürokraside kayırma ve padişahın şahsi tasarrufları hüküm sürmüştür. Bu ikili yapı çatışmayı doğurmuştur. Bir yandan Weberyen anlamda bürokrasi yetiştirmek için modern eğitim veren sivil ve askeri okullar öte yandan padişahın şahsi tasarrufları sonucu korunan geleneksel bürokrasi.⁽¹⁶¹⁾

Abdülhamid’in baskılarına son vermek ve Kanuni Esasi’yi tekrar yürürlüğe koymak için muhalif bir grup ortaya çıkmıştır. Bu gruba Genç (jön) Türkler adı verilmiştir.

b. İktidara Yönelik Muhalefet Hareketi

Abdülhamid’in uyguladığı yönetim ve baskı politikasına muhalefet ikinci plana itmeye çalıştığı bürokratlardan gelmiştir. Bu muhalif gruba "Genç Türkler" adı verilmiştir. Bu grup daha sonra "İttihat ve Terakki" adı altında siyasi bir cemiyet oluşturmuştur.

Genç Türkler’in lider kadrosu kendi içlerinde iki farklı fikri savunmuştur. Bu iki farklı çizgi, günümüzdeki yönetim anlayışını da etkilemeye devam etmektedir. Ahmet Rıza merkezîyetçi, devletçi ve otoriter bir yönetim anlayışından yana olmuştur. Karşıt grubun temsilcisi Prens Sabahattin ise “adem-i merkezîyet” ve “teşebbüs-ü şahsi” esasına dayalı bir idareyi savunmuştur. Sonunda Ahmet Rıza’nın fikirlerini benimseyen kadronun ülkeye hakim olması, merkezîyetçi, seçkinci ve otoriter eğilimlerin devletin resmi politikası haline gelmesi ile sonuçlanmış ve kamu bürokrasisi bu çerçevede şekillenmiştir⁽¹⁶²⁾. Bu iki düşüncenin birleştikleri ortak nokta ise o vakte kadar açık bir tehlike içinde olan İmparatorluğun geleceği olmuştur. Daha önceki reformcular gibi Genç Türkler de İmparatorluğu iç çöküntüden ve yabancı saldırılardan korumak için devlet ve toplumda bazı köklü ıslahat çalışmaları yapmaları gerektiğine inanmışlardır⁽¹⁶³⁾. Bu çalışmalarda hakim görüş ise “toplum sorunları tepeden inmece yasalarla çözülür”

¹⁶¹ Mardin, “Atatürk, Bürokrasi ve Rasyonellik”, s. 253-256.

¹⁶² Bilal Eryılmaz,, “Bürokrasi ve İktidar”, *Yeni Türkiye*, Sayı:13., Yıl. 3, 1997, s. 1357.

¹⁶³ Lewis, *a.g.e.*, s. 227.

şeklinde ortaya çıkmıştır. Bu görüşün uygulanması ise, merkezi bürokrasiyi modernize ederek güçlendirmek ve merkezîyetçiliğe ağırlık vermekle sağlanmaya çalışılmıştır⁽¹⁶⁴⁾.

Genç Türklerin çabası sonucu 1876 Anayasası yeniden yürürlüğe konmuştur. Meşrutiyet'in ve Parlatentonun varlığını güvenceye almak için bir takım yasal önlemlere ihtiyaç duyulmuştur. Bu amaçla 1909'da Meclisi Mebusan tarafından bir takım değişiklikler yapılmıştır. Meclisin yetkileri genişletilerek Anayasanın meşrutî yönetim ve halk egemenliği ilkeleriyle biraz daha bağdaştırılmaya çalışılmıştır. 1909 Anayasası'nın dayandığı en genel ilke, devlet işlevlerini birbirinden ayırarak bunları ayrı organlara bırakmak ve bu organlar arasında çalışma birliği ve karşılıklı denetim ilişkisi kurmak olmuştur. Anayasaya göre, Padişaha tanınan geniş yetkiler Sadrazam ve vekiller tarafından kullanılacak bundan doğacak sorumluluklar da yine Vekiller Heyetinin olacaktır. Vükele Heyeti Sadrazam tarafından oluşturulacak, ancak bu kurulu onamak ve gereğinde vekilleri görevinden almak ve değiştirmek hakkı Padişahın olacaktır. Böylelikle yürütme gücünü ellerinde bulunduran nazırlar, yürütme kararlarında imzalarıyla Padişahın yetkisini paylaştığı gibi ilkece Meclisin güvencesine alınmıştır⁽¹⁶⁵⁾.

Anayasada yapılan bu değişiklikler sonucu Genç Türkler bürokrasi konusunda eski düzenlemeleri ortadan kaldırıp yeni düzenlemeler yapmak için de çok hızlı hareket etmişlerdir. Bürokratik birimlerin denetlenmesi için komisyonlar kurulmuştur. Bu komisyonlar kamu kurumlarında çalışanların durumlarını inceleyip görev fazlalarının ve yeteneksiz kimselerin işine son vermiştir. 1909 yılı raporlarına göre 27.000 civarında memurun işine son verilmiştir. Personel politikasında da çeşitli değişiklik yapmışlardır⁽¹⁶⁶⁾. Hükümette yeni bir düzenlemeye gidilerek, şer-i mahkemelerin müdahale alanı sınırlandırılmış ve kadılar mülki makamların denetimi altına alınmıştır. Bu hareket Genç Türklerin laikleşme siyasetinin başlangıcı olmuştur. 1915 tarihli bir kararname ile, şer-i mahkemeleri de içine almak üzere bütün adliye örgütü birleştirilip Adliye Nezaretinin emrine alınmıştır. Bu siyasetin devamı olarak, hükümet ulemayı merkezi idareye bağlamış ve devletin öteki görevlileri gibi kendilerine aylık bağlayarak memurlaştırmışlardır. Din okulları Maarif Nezareti'nin denetimi altına alınmış.

¹⁶⁴ Eryılmaz, a.g.m., s. 1357.

¹⁶⁵ Sencer, a.g.e., s. 86-87.

¹⁶⁶ Findley, Osmanlı Devletinde..., s. 251.

Şeyhülislamın nazırlık yetkilerinin büyük bir kısmı alınarak kabineden çıkartılmıştır⁽¹⁶⁷⁾. Genç Türkler laik eğitim kurumlarının açılmasına ve bu kurumlara bayanlarında alınmasına da öncülük etmiştir. Böylece bayanlarında çalışması ve bürokraside yer alması imkanı da sağlanmıştır. Yeni bir vilayet ve belediye idaresi sistemi hazırlanıp yürürlüğe konmuş ve bu sistem küçük değişikliklerle, Cumhuriyet'in il idaresinin ve mahalli idaresinin kanuni ve idari çerçevesini sağlamıştır⁽¹⁶⁸⁾.

Askeri bürokrasinin önemi, bütün Genç Türk dönemi boyunca devam etmiştir. Bu durumun başlıca nedeni, sivil bürokrasinin imparatorluğun kötü gidişini bir türlü durduramamasıdır. Bunun yanında Genç Türk hükümetlerinin politikaları, sivil bürokrasiye gittikçe daha fazla önem verilmesini de gerekli kılmıştır. Benimsenen milli ekonomi ve kültür değiştirme siyaseti, ilerici programların geliştirilmesine ve bu programların uygulanmasında sivil bürokrasiye olan ihtiyacı arttırmıştır. Sivil bürokrasinin Genç Türk hareketine katkısı da Abdülhamid döneminin son yıllarında başlamıştır. Özellikle, öğretmenler, telgraf memurları v.b. gibi küçük memurlar Abdülhamid rejimine karşı yapılan harekette askeri bürokrasi ile işbirliği yapmıştır⁽¹⁶⁹⁾. Bunlar kendilerinin ve ailelerinin eski düzene bağlı çıkarlarının azlığı nedeniyle radikal değişiklikler yapmak konusunda Tanzimatçılardan daha da istekli davranmışlardır⁽¹⁷⁰⁾. Genç Türk dönemi boyunca da İttihat ve Terakki, kendi siyasal programlarını benimsemeleri ve içtenlikle uygulamaları için sivil bürokrasi üzerinde özellikle durmuş. Böylece sivil bürokrasi siyaset sahnesinden dışlanmamış aksine bir ölçüde siyasal hayata aktif olarak katılmıştır⁽¹⁷¹⁾. Bu dönemde etkin alan bürokratların çoğu 19.yy. sonlarında ortaya çıkmaya başlayan alt-orta sınıftan gelmiştir. Genç Türkler, iktidarı ele geçirdikten sonra padişaha az buçuk bağlı kalmışlarsa da padişahın etrafındaki idareci sınıfla çatışmışlar ve bunların görevlerine son vermişlerdir. Kendi yönetimlerini kurarak sultanı nüfuzlarının altına almışlardır⁽¹⁷²⁾. İttihat ve Terakki döneminde reform çalışmaları Osmanlı bürokrasisine yeni hukuki rasyonel özellikler kazandırmıştır.

¹⁶⁷ Poul Duomont ve François, Georgeon, "Bir İmparatorluğun Ölümü", (Çev., Server Tanilli), **Osmanlı İmparatorluğu Tarihi**, Cilt:2, Cem Yayınevi, İstanbul-1995, s. 288.

¹⁶⁸ Lewis, a.g.e., s. 227-228.

¹⁶⁹ Heper, **Bürokratik Yönetim...**, s. 85.

¹⁷⁰ Levent Köker, **Modernleşme Kemalizm ve Demokrasi**, 3. Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul-1995, s.129.

¹⁷¹ Heper, **Bürokratik Yönetim...**, s 85.

¹⁷² Kemal H. Karpat, **Türk Demokrasi Tarihi**, İstanbul Matbaası, İstanbul-1967, s. 20.

İttihat ve Terakki toplumu modernleştirmek ve ülkeyi kalkındırmak için dışa karşı bağımsız bir milli burjuvazi yetiştirilmesini gerekli ve zorunlu bulmuş. Bu düşünce Cumhuriyet döneminin de ekonomik felsefesini oluşturmuştur. Bu düşüncenin ürünü olarak İttihat ve Terakki İktidarda bulunduğu devre olan 1908-1918 yılları arasında 95'i İstanbul'da olmak üzere 139 anonim şirket kurmuştur. Böylece bir ticaret burjuvazisi oluşturmaya çalışmışlardır. İttihat ve Terakki Hükümetlerinin izlediği ekonomik politikalar gerek İstanbul'da gerek Anadolu'da yetersiz görünse de bir sermaye birikimine yol açmıştır. Böylece yerli burjuvazinin temelleri atılmıştır⁽¹⁷³⁾.

Genç Türkler, Genç Osmanlıların siyasal geleneğine paralel olarak önceleri liberal siyasal normlar benimsemiş. Ancak çok geçmeden Batılılaşmayı reddeden dini bir tepki ile karşılaşınca otoriter bir yönetim biçimine gidilmiştir. Aydınlikçı bir mutlakiyet programı yürütülmek istenmiştir. Getirdiği bürokratik yönetim anlayışı ile, Cumhuriyet döneminin özellikleri Atatürk sonrası ortaya çıkacak olan entellektüel bürokratik yönetim geleneğine biraz daha yaklaşmıştır. Cumhuriyet döneminin, kültürel siyasal reformlara, sınıfsız toplum fikrine ve uzman bilgiye dayanan kamu yararı kavramına verilen önem ile Genç Türklerin fikirleri arasında yakın bir ilişki vardır. Bu dönemde de her tür Batı kökenli fikre, İmparatorluğu kurtaracak yol olarak bakılmıştır⁽¹⁷⁴⁾. Batılılaşmayı gerçekleştirme vasıtası olarak laiklik ana siyaset olarak ele alınmış. Batı kültürüne karşı gelen fikirler önemini kaybetmiştir⁽¹⁷⁵⁾.

Genç Türkler başlangıçta anayasacılığı her derde deva olarak görmüştür. Fakat sonraları "meşruti sistemi" siyasal iktidarı ele geçirmek için kullanmaya başlamışlar. Temel amaçları İmparatorluğu çöküntüden kurtarmak olduğundan fazla bir anlam taşımamış, adı şiddet ve baskı ile beraber anılmaya başlamıştır⁽¹⁷⁶⁾.

C. Cumhuriyet'e Geçiş

Batılılaşma ile beraber Osmanlı bürokrasi, yavaş yavaş padişahın denetiminden kurtulmuş ve askeri, sivil ve dini gruplardan oluşan bir oligarşi olmaya başlamıştır. III. Selim'den itibaren sivil bürokrasi sivrilmeye başlamış ve II. Mahmut devrinde askeri ve

¹⁷³ Gencay Şaylan, *Türkiye'de Kapitalizm Bürokrasi ve Siyasi İdeoloji*, Verso Yayınları, Ankara-1986, s. 72-73.

¹⁷⁴ Hepar, *Bürokratik Yönetim...*, s. 87-88.

¹⁷⁵ Karpat, *a.g.e.*, s. 31.

¹⁷⁶ Kongar, *a.g.e.*, s. 145.

sivil bürokrasi devletin diğer kurumlarına üstünlük sağlamıştır. Bürokrasi güçlü padişahlar devrinde kısmen siyasal sistemin gölgesinde kalmışsa da, batılılaşmanın hız kazanması ve yeni kurumların oluşturulması ile bir numaralı siyasal güç olmuştur. Siyasal iktidara ortak olmuş ve yeri geldiğinde siyasi iktidarı kullanmıştır. Bürokrasinin eriştiği bu siyasal güç bir nebze olsun II. Abdülhamid döneminde sınırlandırmıştır. Fakat Abdülhamid tahtan indirilmesinden sonra İttihat ve Terakki ile beraber özellikle askeri bürokrasi tekrar eski günlerine dönmüş ve İmparatorluğun çöküşüne kadar siyasi iktidar da etkinliğini sürdürmüştür.

İmparatorluğun son döneminde devletin ekonomik ve mali alandaki düzenlemelerinin, toplumdaki çeşitli grupların talepleri yahut “objektif” ihtiyaçlarından ziyade bürokrasinin siyasal tercihlerinden doğması dikkat çekmiştir⁽¹⁷⁷⁾. Bürokrasinin bu tercihi kendi statüsünü korumayı amaçlayan bir görüntüye yol açmıştır⁽¹⁷⁸⁾. Bu nedenle bürokrasinin Padişaha karşı yürüttüğü mücadele halk tarafından desteklenmemiştir. Mücadelenin temel niteliği, Padişaha karşı ideolojik olarak koşullanmış bir bürokrasinin Batı’dan aktardığı ve toplumla ilişkisi olmayan anayasacılık düşüncesini uygulamak istemesidir. Böylece padişahın eski kulları ideolojilerinde etkisiyle, İmparatorluğun kurtarıcıları rolünü üstlenmişlerdir⁽¹⁷⁹⁾.

Bürokrasi bu tutumunu Cumhuriyet dönemine de miras olarak kalmıştır. Tarihsel gelişim içinde iyice kapalı hale gelen bürokrasi egemenliğini korumak için kendisine rakip olacak her gruba ve bu arada burjuva girişimcisine karşı olmuş, bu durumu devletin egemen ideolojisine ve toplumsal değerler sistemine yansıtmıştır⁽¹⁸⁰⁾. Her ekonomik etkinlik sonunda merkezi iktidarın gücünün tehlikeye sokacak başka güçlü grupları yaratacağından merkezi bürokrasi tarafından engellenmiştir⁽¹⁸¹⁾. Bürokratların bu hareketi, üretim güçlerinin gelişimini engellemiş hatta, üretim güçlerinin azalmasına yol açmıştır. Batılılaşmayla beraber yerli üretim güçleri tasfiye edilmişti⁽¹⁸²⁾. Şaylan ise, İttihat ve Terakki’nin uyguladığı ekonomik politikalar sonucu milli burjuvazinin

¹⁷⁷ Heper, “Osmanlı Türk Devletinde...”, s. 32.

¹⁷⁸ Keyder, a.g.e., s. 34.

¹⁷⁹ Kongar, a.g.e., s. 448.

¹⁸⁰ Şaylan, *Türkiye’de Kapitalizm...*, s. 68.

¹⁸¹ Kongar, a.g.e., s. 74.

¹⁸² Mesut Gülmez, “Türk Kamu Görevlilerinin Sayısal Evrimi”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 6, Sayı: 3, TODAİE, 1973, s.75.

çekirdeğinin oluşturulduğunu ileri sürmüştür. Ortaya çıkan bu yapısal değişimle, özellikle bürokrasiye katılma talebi çok yüksek olan yeni bir Türk orta sınıfın giderek geliştiğini belirtmiştir. Böylece, bürokrasi içinde bir taraftan geniş ölçüde toprak mülkiyetini kontrol eden yüksek yönetim pozisyonlarını elde tutan kesim yanında, orta sınıflardan gelen yeni ve modern ya da temelde laik, konusunda uzman radikal kesimin de yer almıştır. Bürokrasi içinde ortaya çıkan bu farklılaşmanın, toplum yaşamında da çok önemli bir yer tuttuğunu ve siyasal alanda bir takım yeni ideolojiler biçiminde aksettiğini ileri sürmüştür⁽¹⁸³⁾.

Bütün bu gelişmeler ve modernleşme çabaları sonucu, bürokrasinin de içinde aktif olarak bulunduğu iki cephe ortaya çıkmıştır. Bunlardan biri “devletçi seçkin cephe”, öteki “gelenekçi liberal cephe”. Devletçi seçkin cephe “Batılılaşma” simgesi ve düşüncesi üzerinde oluşmuştur. İmparatorluğun aydın kesimini temsil eden merkezi bürokrasi, bu cephenin önderi ve yaratıcısı niteliğini taşımıştır. Bunlar, Batı tipi bir toplum modeline inanıyorlar ve ekonomik etkinlikler kadar, toplumsal ve kültürel yaşamın da devlet tarafından denetlenmesi düşüncesini savunmuşlardır. Gelenekçi liberal cephe ise birinci gruba tepki olarak kurulmuştur. Cephenin liberalizm görüşü, gerek ekonomik, gerekse siyasal eğilimlerini yansıtmıştır. Devletin ekonomik ve siyasal yaşama karışmasına karşı çıkmışlardır. Cephenin gelenekçiliği ise Batılılaşma yönünde topluma baskı ile benimsetilmek istenen yeniliklere karşı bir direniş olarak biçimlenmiştir. Bu düşüncenin genel özellikleri; Bürokrasinin merkezi gücüne karşı yerinden yönetimi güçlendirilmesi, kendilerini halkın gerçek temsilcisi, İslam dininin koruyucusu ve Osmanlı geleneğinin savunucusu olarak görmüşlerdir⁽¹⁸⁴⁾.

İmparatorluğun çökmesinden sonra onun kalıntısı üzerine kurulan Cumhuriyet yepyeni bir varlık olduğu halde, devletin yönetim yapısı aynen İmparatorluktan kalan düzene dayandırıldığı için “merkeziyetçilik”, “ataerkillik” ve “mevzuatçılık” gelenekleriyle “seçkin grup olma” ve “güvenilir işlerde çalışma” tutkusunun Cumhuriyet dönemine de yansiyarak egemenliğini sürdürmüştür⁽¹⁸⁵⁾. Cumhuriyet yönetimi, Osmanlı Devleti'nden sadece güçlü bürokratik yapı ve gelenek değil, aynı zamanda bu yapıyı,

¹⁸³ Şaylan, *Türkiye’de Kapitalizm...*, s. 75.

¹⁸⁴ Kongar, *a.g.e.*, s. 143-144.

¹⁸⁵ Cem, *a.g.m.*, s. 4-5.

kendi imkanlarını geliştirmek için çalışan ve iktidar aracı olarak kullanan memur anlayışını da devralmıştır⁽¹⁸⁶⁾.

II. TEK PARTİ REJİMİNİN KURULMASI VE BÜROKRASI-SİYASİ İKTİDAR İLİŞKİSİ

Türkiye'nin siyasal ve idari sistemi, kendinden önceki sistemden anayasal, ekonomik, siyasal ve toplumsal gelişmeleri miras olarak alıp geliştirmesi ile ortaya çıkmıştır. Bu gelişme işgalci güçlere karşı bağımsızlık savaşının verildiği bir ortamda gerçekleştirilmiştir

Cumhuriyet, Osmanlı İmparatorluğunun son döneminde sadece yönetim sisteminin biçimsel yönlerini miras olarak almamıştır. Bunların yanında, merkeziyetçilik gibi kamu yönetimine ilişkin bazı temel gelenekler, Osmanlı bürokrasisinin oluşturduğu olumlu olumsuz tutumlar değerler ve davranışları da miras olarak almıştır⁽¹⁸⁷⁾.

Cumhuriyetin ilk yıllarında yeni siyasal kadro Atatürk ve arkadaşlarının teşkil ettiği küçük bir çekirdek grubun büyüyerek gelişmesinden ortaya çıkmıştır. Ancak bu grup, siyasal sistemin tamamı göz önüne alındığında oldukça küçüktür. Askeri özellikle de sivil ve dini bürokrasinin büyük bir bölümü Cumhuriyet ilkelerine yabancı hatta karşı olmuştur. Bu nedenle yeni siyasal ve kültürel amaçları gerçekleştirmek için, Cumhuriyetin temel ilkelerini benimsemiş yeni bir bürokratik yapıya ihtiyaç duyulmuştur⁽¹⁸⁸⁾. Cumhuriyetin ilk yıllarında böyle bir bürokratik yapı oluşturulmak için yoğun bir çalışma sergilenmiştir. Çünkü Cumhuriyet devrimlerinin ancak Cumhuriyet ilkelerine bağlı bürokratik kadrolarla gerçekleştirilebileceği inancı hakimdi.

Cumhuriyet devrimlerinin temel felsefesi ise toplumu tepeden inmece bir yaklaşımla çağdaştırmak olmuştur. Bu düşünceye göre toplumu kurtaracak güç hiç bir zaman tabandan doğmayacağı için toplumun üstüne çıkmış aydınlar ve vatanseverler (askeri ve sivil bürokrasi) evrensel nitelik taşıyan "ilme ve fenne" dayanarak toplumu modernleştirecektir. Çünkü temel değer olan ilim ve fenni okumuş aydınlar bilebilir ve uygulayabilirdi⁽¹⁸⁹⁾. Bu bakımdan Cumhuriyet bürokrasisinin iki temel misyon

¹⁸⁶ Eryılmaz, "Bürokrasi ve İktidar", s. 1357.

¹⁸⁷ Yalçındağ, a.g.m., s. 55.

¹⁸⁸ Heper, **Bürokratik Yönetim...**, s. 101.

¹⁸⁹ Şaylan, **Türkiye'de Kapitalizm...**, s. 74.

üslenmiştir. Birincisi reformları geliştirerek devam ettirmek ve yerleştirmek; ikincisi ise, ekonomik kalkınmada devletin öncülüğünü sağlamaktır. Bunun yanında Devrimleri halka kabullendirme misyonu da kamu bürokrasisine verilmiştir⁽¹⁹⁰⁾. Bu anlayıştan dolayı önemli görevler bekleyen Cumhuriyet bürokrasisinin sivil kanadı için TBMM 1 Ekim 1922'de bir kanun çıkartılarak sivil bürokrasi kadroları iptal edilmiş ve her bakanlığa açıkta kalan memurlar arasından yeni bir bürokratik kadro oluşturma yetkisi verilmiştir⁽¹⁹¹⁾. Bunun nedeni ise Osmanlı geleneklerine bağlı bürokratların işine son verip Cumhuriyet devrimlerine sadık yeni bir bürokratik kadro oluşturmak istenmesidir. Bürokrasiye yüklenen bu önemli görevler nedeniyle, devlet tarafından geniş imkanlar sağlanmıştır. Bazı hukuksal güvencelere kavuşturulmuştur. Bu imkanlar sonucu bürokrasi Cumhuriyetin ilk yıllarında gıpta edilen üstün bir sosyal statüye sahip olmuştur.

Dikkati çeken diğer bir gelişme ise Cumhuriyet devrimleri gerçekleştirilirken bir koalisyonun ortaya çıkmasıdır. Bu koalisyon asker-sivil bürokratlar, eşraf ve tüccar ile büyük toprak sahiplerinden oluşmuştur. Bu çerçevede, Kurtuluş Savaşının yürütülmesindeki tarihsel beraberliğin Cumhuriyet sonrası oluşturulan politikalarda da etkili olduğu söylenebilir⁽¹⁹²⁾. Bilindiği gibi Anadolu'daki insan gücünün ve iktisadi potansiyelin Kurtuluş Savaşında seferber edilmesi için, Kemalistler büyük arazi sahiplerine, tüccarlara, tarikat liderlerine, aşiret reislerine düzenli olarak başvurmuşlar ve yardım istemişlerdir. Bu gruplarla Kemalistler arasında savaş boyunca bir ittifak kurulmuştur. Kurulan bu ittifak savaş sonrası da devam ettirilmiştir⁽¹⁹³⁾. Bu ittifak bir anlaşma ile sonuçlanmıştır. Taşra eşrafı, yönetici seçkinlerin modernleşme çabalarına muhalefet etmeyecek, yönetici seçkinler de taşra eşrafının toprak mülkiyetine ve yönetsel nüfuzuna ilişmeyecektir. Oluşturulan bu koalisyon uzun süre devam etmiştir. İttifakı oluşturan üyelerin çıkarları birbirleri ile çatışmaya başlayınca bu ittifak dağılmıştır.

¹⁹⁰ Eryılmaz, a.g.m., s. 1358.

¹⁹¹ Heper, *Bürokratik Yönetim...*, s. 104.

¹⁹² Köker, a.g.e., s. 204

¹⁹³ S.Yahya Tezel, *Cumhuriyet Döneminin İktisadi Tarihi*, 3. Baskı, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul-1994, s. 137

A. Cumhuriyet'in Kurumsal Yapısı

Cumhuriyet'in teşkilatlanmasını hukuksal ve siyasal temellere dayandıran belge, 20 Ocak 1921'de kabul edilen ve kısa bir metinden oluşan Teşkilat-ı Esasiye Kanunu olmuştur.

1921 Anayasası'nın temel özelliği, tüm devlet gücünü TBMM elinde toplamasıdır. Bu Anayasaya göre TBMM kendi üyeleri arasından kendine bir Başkan seçmekte ve Başkan meclis adına imza kullanmaya ve hükümetin kararlarını onaylamaya yetkili kılınılmaktaydı. Meclis yasama ve yürütme yetkilerini elinde toplamıştır⁽¹⁹⁴⁾. Yargı yetkisini de meclis kendi bünyesinde kurduğu "İstiklal Mahkemeleri" aracılığıyla kullanmıştır. Yürütme yetkisi ise meclis içinden çıkan ve meclis tarafından seçilen milletvekillerine verilmiştir. Bunların görevi ise Meclisin aldığı kararları uygulamak olmuştur⁽¹⁹⁵⁾.

Yürütme görevini üstlenen Vekiller Heyeti onbir kişiden oluşmaktaydı. Bunlar TBMM içinden mutlak çoğunlukla ve teker teker seçiliyorlardı. Bakanlıklar şu isimlerden oluşmaktaydı; Şeriye ve Efkaf, Sıhhiye ve Muaveneti İçtimaiye iktisat (Ticaret, sanayi, ziraat, orman ve maadin) Maarif, Adliye ve Mezahip, Maliye ve Rüsumat ve Defteri Hakani Nafia, Dahiliye (Emniyeti Umumiye, Posta ve Telgraf), Müdafaa-i Milliye, Hariciye ve Erkanı Harbiye-i Umumiye. Görüldüğü gibi on bakanlık ve Genel Kurmay Başkanlığı 1921 Anayasa'sına göre Merkezi devlet örgütlenmesinin temeli teşkil etmiştir⁽¹⁹⁶⁾. Vekiller heyetini seçiminde çeşitli yöntemler denendikten sonra, Cumhuriyeti resmileştiren kanunda yapılan değişiklik ile Cumhurbaşkanlığı makamı kurularak, bakanlar kurulunun oluşmasını Cumhurbaşkanına ait bir yetki olarak düzenlemiştir. Buna göre, Cumhurbaşkanı meclis tarafından ve üyeleri arasından dört sene için seçilmektedir. Başbakan ise, meclis üyeleri arasından Cumhurbaşkanı tarafından seçilmektedir. Başbakan tarafından oluşturulan Bakanlar Kurulu Cumhurbaşkanı

¹⁹⁴ Atilla Özer, **Batı Demokrasilerinde ve Türkiye'de Hükümetin Kuruluş Yöntemleri**, AİTİA Yayınları, Ankara-1981, s. 49.

¹⁹⁵ Fevzi Demir, **Anayasa Hukukuna Giriş Genel Esaslar ve Türk Anayasa Hukuku**, Dost Kitapevi, İzmir-1984, s.120.

¹⁹⁶ Şeref Gözübüyük ve Suna Killi, **Türk Anayasa Metinleri**, A.Ü., SBF İdari Bilimler Enstitüsü Yayınları, Ankara-1957, s. 82.

tarafından meclisin onayına sunulmaktadır. Yapılan bu son değişiklikle de “meclis hükümeti” sisteminden “parlamentar” sisteme doğru bir geçiş olmuştur⁽¹⁹⁷⁾.

1921 Anayasası 10. maddesinde Taşra yönetimini düzenlemiştir. Bu maddeye göre Vilayetler kazalara, kazalar da nahiyelere ayırmıştır⁽¹⁹⁸⁾. 11. madde ise Vilayetleri özerk yönetim birimleri olarak düzenlemiştir. İç ve dış siyasetle ile adli ve askeri örgütlenmenin dışında eğitim, sağlık, tarım, bayındırlık gibi hizmetlerin, halk tarafından seçilen “vilayet şuraları” eliyle yerine getirileceğini her vilayette, TBMM’nin vekili ve temsilcisi olarak, merkezden atanmış bir vali bulunacağını, 14. maddeye göre de vali, yerel örgütlenmeye ve hizmetlerin yerine getirilmesine karışmayacak ancak merkezi görevler ile yerel görevler arasında bir çatışma söz konusu olduğunda duruma müdahale edecektir. Fakat Kurtuluş savaşı şartlarında bu hükümler uygulanamamış ve merkezi yönetim vilayetlerde de tüm devlet örgütlenmesini kapsamıştır⁽¹⁹⁹⁾.

Bu dönemde dikkati çeken bir husus da TBMM hükümetinin bazı konularda 1876 Anayasası’na (1909’da yapılan değişiklikleriyle birlikte) atıfta bulunmasıdır⁽²⁰⁰⁾. Bununla ilgili olarak: Atatürk Sadrazam Tevfik Paşa’ya yolladığı bir telgrafta, 1876 Anayasası’nın 1909’da yapılan değişiklikleriyle birlikte, 1921 Anayasasına aykırı olmayan hükümlerinin geçerli olduğunu bildirmiştir⁽²⁰¹⁾.

1921 Anayasası geçiş dönemi ve bir devrim anayasası olmuştur. Amacına ulaşan bu anayasadan sonra ortaya çıkan siyasi ve toplumsal olaylar yeni bir anayasaya ihtiyaç duyulmasına neden olmuştur. Bu nedenle 20 Nisan 1924 tarihli Anayasa yürürlüğe konulmuştur. Bu anayasa yeni rejimin ve bu temel üzerine teşkilatlanmış olan yeni devletin anayasası olmuştur. 1924 Anayasası 1876, 1909 Kanuni Esasilerle, 1921 Anayasasını resmen yürürlükten kaldırmıştır⁽²⁰²⁾. Bu anayasaya göre de egemenlik kayıtsız şartsız Türk milletindedir. TBMM, “milletinin tek ve hakiki temsilcisi olup millet namına” egemenliği kullanmaktadır. Buna göre devlet örgütlenmesi içinde TBMM’nin üstünde ya da ona eşit güçte herhangi bir organ yoktur⁽²⁰³⁾. 1924 Anayasasında da

¹⁹⁷ Demir, a.g.e., s. 120

¹⁹⁸ Gözübüyük, Killi, a.g.e., s. 86.

¹⁹⁹ Gencay Şaylan, Türkiye Cumhuriyeti’nde Devlet Yapısının Evrimi, Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi, Cilt: 2, İletişim Yayınları, İstanbul-1984, s. 389.

²⁰⁰ Tarık Zafer Tunaya, Siyasi Müesseseler ve Anayasa Hukuku, İstanbul-1966, s. 138.

²⁰¹ Özer, a.g.e., s. 55.

²⁰² Sencer, a.g.e., s. 104.

²⁰³ Şaylan, "Türkiye Cumhuriyeti’nde...", s. 390.

yasama ve yürütme güçleri mecliste toplanmıştır. Bu yetkileri ancak meclis kullanabilecektir. Bu nedenle güçler ayrılığı değil güçler birliği ilkesi vardır⁽²⁰⁴⁾.

1924 Anayasasında yasama organı TBMM'dir. Yasama görevi oldukça geniş tutulmuştur. Kanun koymak, tefsir etmek, kanunları değiştirmek, kaldırmak, devletlerle sözleşme yapmak, barış yapmak, savaş ilan etmek, devlet bütçesini incelemek, para basmak, tekel ve mali yükümlü anlaşmaları ve imtiyazları tasdik ve fes etmek, genel ve özel af çıkarmak, cezaları değiştirme ve azaltma, idam kararlarını tasdik etme gibi⁽²⁰⁵⁾. Görüldüğü gibi bütün görev ve yetkileri elinde bulunduran TBMM "üstün" bir organ durumuna gelmiştir. Cumhurbaşkanına Meclisi fesih yetkisi verilmemiştir. Böylece "parlamentonun üstünlüğü" ilkesi benimsenmiştir. Parlamentonu üstünlüğü ilkesi zamanla iktidar partisinin üstünlüğüne dönüşmüş ve büyük suiistimallere neden olmuştur⁽²⁰⁶⁾. Yürütme organının başı olarak görülen Cumhurbaşkanı ise, Anayasa da hiç görünmeyen çok geniş yetkilere şef sistemi sayesinde fiilen sahip olmuş ve bu yetkilerini her zaman kullanmıştır⁽²⁰⁷⁾.

1924 Anayasası yürütme yetkisini de TBMM'de toplamıştır. Bu yetkinin Cumhurbaşkanı ve onun seçeceği vekiller heyeti vasıtası ile kullanılacağını belirtmiştir. Yürütme, Cumhurbaşkanı ve bakanlardan meydana gelmiştir. Cumhurbaşkanı meclis üyeleri arasından bir başbakan atamakta. Başbakan da meclis üyeleri arasından diğer bakanları seçmektedir⁽²⁰⁸⁾. Yürütme organının yetkileri çeşitli biçimlerde sınırlandırılarak yasama ve yargı organlarının denetim altına alınmıştır. Ancak gerçekte, yürütme organı hemen her zaman Mecliste geniş bir grubun desteğine sahip siyasal önderlerin elinde bulunması nedeniyle hükümeti denetimden kurtardığı gibi, Meclis'i gerçek bir denetleme organı olmaktan çıkarmıştır⁽²⁰⁹⁾. Bu dönemde, iç politika konularında TBMM'de bir görüşme ve tartışma ortamı oluşturulmamıştır. Yasama organı hükümet üzerinde etkin bir denetleme görevi de yapamamıştır. Hükümetçe kendi önüne getirilen öneri biçimindeki

²⁰⁴ Demir, a.g.e., s. 120.

²⁰⁵ Kemal Dal, *Türk Esas Teşkilat Hukuku*, Bilim Yayınları, İkinci Baskı, Ankara-1986, s. 33.

²⁰⁶ Demir, a.g.e., s. 124.

²⁰⁷ Cemil Koçak, *Türkiye'de Milli Şef Dönemi (1938- 1945)*, Cilt:2 İletişim Yayınları, İstanbul- 1996, s. 580.

²⁰⁸ Dal, a.g.e., s. 39

²⁰⁹ Sencer, a.g.e., s. 107

kararları, genellikle oy birliği ile kabul eden ve Anayasa gereğince formalitenin gerektirdiği işlemi yerine getiren bir kurum olarak kendini göstermiştir⁽²¹⁰⁾.

Yargı gücünü “Millet adına” usulü ve kanunu dairesinde bağımsız mahkemeler tarafından kullanılacağı hükmüne yer verilmiştir. Mahkeme kararlarının TBMM ve Bakanlar tarafından hiç bir şekilde değiştiremeyeceği, bozulamayacağı, ertelenemeyeceği ve uygulanmasına karşı konulamayacağı belirtilmiştir⁽²¹¹⁾.

Genel olarak denilebilir ki, 1924 Anayasası’nda son derece üstün ve güçlü bir durumda olan yasama organı bu görevini tam anlamıyla yerine getirememiştir. TBMM, hükümet faaliyetlerini denetleyen bir organ olmaktan çok, yönetime yardımcı olmayı kendisine asıl görev olarak kabul etmiş bir organ konumunda olmuştur. Bu hali ile yönetimin aldığı kararların meşru hale gelmesine hizmet eden bir işlev görmüştür⁽²¹²⁾. Yasamanın bu konumu DP döneminde de muhalefetin varlığına rağmen çok fazla değişmemiştir.

1924 Anayasası, Türkiye’yi coğrafi konum ve ekonomik ilişkiler açısından “vilayet” lere, vilayetleri “kaza”lara, kazaları da “nahiye”lere ayırmıştır. Nahiyeler kasaba ve köylerden oluşmaktaydı. Yerel yönetim örgütleri, içinde vilayet (özel yönetim) ve köylerle, belediyeler tüzel kişiliğe sahip birimlerdir. Yerel yönetimlerin kuruluş ve işleyişlerine temel olan ilke “görev ayrılığı ve yetki genişliği” olmuştur. Fakat yerel yönetim örgütlerinin tümü idari denetim (vesayet) altına alınmıştır⁽²¹³⁾. Cumhuriyetin ilk yıllarında belediyelerle ilgili düzenlemeler de yapılmış. Fakat bu düzenlemelerde 1877 “Dersaadet Belediye Kanunu” temel olarak yürürlükte kalmıştır. 3 Nisan 1930 Tarih ve 1580 sayılı “Belediye Kanunu” 53 sene yürürlükte kalmış olan “Vilayet” ve “Dersaadet Belediye Kanunları” ve ek tadilleriyle, 1924 tarihli “Ankara Şehremaneti Kanunu”nu 1 Eylül 1930 gününden itibaren yürürlükten kaldırmıştır⁽²¹⁴⁾. Bu kanunla belediyelerin nerede kurulacağını, sınırlarının nasıl belirleneceğini, görevlerini, yetkilerini, teşkilatını birer birer göstermiştir⁽²¹⁵⁾.

²¹⁰ Koçak, a.g.e., s. 578.

²¹¹ Demir, a.g.e., s. 126

²¹² Koçak, a.g.e., s. 580.

²¹³ Sencer, a.g.e., s. 109.

²¹⁴ İlhan Tekeli, “Cumhuriyet Döneminde (1923-1973) Türkiye’de Belediyeciliğin Evrimi”, *Türkiye’de Belediyeciliğin Evrimi*, Belediyecilik Araştırma Projesi, Ankara-1978, s. 51.

²¹⁵ Versan, a.g.e., s. 216.

B. Cumhuriyet'in İdeolojik Temelleri

Yeni Türk toplumunun yaratılmasında, Osmanlıdan kalan çeşitli ideolojik birikimlerin etkileri olmuştur. Bu ideolojik birikim diğer ekonomik, toplumsal ve kültürel birikimlerden iki noktada ayrılmaktadır. Birincisi, Osmanlı İmparatorluğunun temel yapısal özelliklerine bir tepki olarak gelişmiş. İkincisi ise uzun bir dönem süren ve başarısızlıkla sonuçlanan bir Batılılaşma deneyimini içersinde taşır. Bu çerçevede oluşturulan ideolojik birikimin temel özelliklerinden biri, Türk milliyetçiliği tarafından belirlenmiştir. Türk milliyetçiliği, İmparatorluğun çöküş döneminde ortaya çıkan bir akım olmuştur. Bir başka ideolojik özellik ise padişahın egemenliğine karşı gelmektir. Buna paralel olarak da anayasacılık akımı geliştirilmiştir. Anayasacılık akımlarının tam anlamıyla uygulanması, Cumhuriyet'in kuruluşuna yol açmıştır. İdeolojik birikimin bir başka özelliği ise her türlü yabancı etki ve denetimine karşı geliştirilen ulusal bağımsızlık ilkesidir. Milliyetçilik, ulusal bağımsızlık, Batı tipi bir toplum yapısına olan inanç ve “emperyalizm”e karşı oluş “Kemalist ideolojinin” temelini oluşturmuştur⁽²¹⁶⁾.

Yukarıda belirtilen ideolojik birikimleri çerçevesinde Cumhuriyetin ilk yıllarında Milliyetçilik, Laiklik ve Halkçılık rejimin temel prensipleri olarak kabul edilmiştir. Milliyetçilik, Cumhuriyet rejiminin temeli sayılmıştır⁽²¹⁷⁾. Milliyetçilik ilkesi, İslam topluluğu yahut ümmet fikri ile din ve devletin bütünlüğü ilkelerinin yerine kullanılmak istenmiştir. Dini laik bir ideoloji olan milliyetçilikle ikame etmek ve buna bağlı olarak laik bir sosyal siyasal yapı oluşturmak Kemalist bürokratların temel hedefleri arasında yer almıştır⁽²¹⁸⁾. Kemalist laikleşme siyaseti İslam'ı tamamen elimine edici, onun toplumsal köklerini kurutucu bir boyut da içermiştir. Tersine, İslam'ın toplumsal kültür ve hayatın kaynaklarından biri olarak kalmasına imkan tanıyıcı bir tutum içine girmiştir⁽²¹⁹⁾. Toplumsal bütünleşmeyi sağlamak açısından halkçılık ilkesi, milliyetçilikten bir adım daha ileri gitmiş. Geleneksel Osmanlı görüşünün devamı olarak halkçılık, milliyetçilik ideali etrafında sosyal bütünleşmeyi sağlayan bir araç olarak yorumlanmıştır⁽²²⁰⁾. Mustafa Kemal halkçılığı, tarihsel koşullara göre içeriği değişen bir kavram olarak görmüş ve

²¹⁶ Kongar, a.g.e., s. 77-78.

²¹⁷ Karpat, a.g.e., s. 48.

²¹⁸ Heper, *Bürokratik Yönetim...*, s. 93.

²¹⁹ Ali Yaşar Sarıbay, *Postmodernite Sivil Toplum ve İslam*, 2. Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul-1995, s. 59

²²⁰ Heper, *Bürokratik Yönetim...*, s. 94.

devletin seçkinleri arasında uyumu pekiştirecek bir öge olarak kullanılmıştır. En son yorumunda ise halkçılığı, sınıfsız bir toplumda herkesin çıkarını gözeten dayanışmacı iş bölümünü öngören bir akım olarak tanımlamıştır⁽²²¹⁾.

Cumhuriyetin ilk yıllarında, devrimlerin amacı, toplumsal gelenekçi usul ve adetler yerine çağdaş ve akılcı fikirleri yerleştirerek, Türk toplumunu modern çağın ihtiyaçlarına göre yetiştirmek olmuştur. Buna bağlı olarak Cumhuriyet rejiminin yaratmak istediği akılcı, gelenekçiliğe ve medreseye karşı cephe almış, her sorunu fikir açısından objektif olarak ele alacak bir insan tipi olmuştur⁽²²²⁾.

Kemalistler Cumhuriyet'e her şeyden önce ilerlemenin bir ölçütü olarak bakmışlar. Osmanlılar gibi siyaseti seçkinlerin meşgul olacağı bir alan olarak görmüşlerdir. Bu durum ise tıpkı Osmanlı'da olduğu gibi devletin toplumsal köklerden kopuk olmasına toplumda ve siyasal hayatta seçkinlerin sorgulanamaz bir hakimiyet kurmasına yol açmıştır⁽²²³⁾. Bu resmi seçkinler, kendilerini toplumun üzerinde ve ondan özerk olan devletin gerçek hizmetkârı, kamu yararının tek koruyucusu ve Batılılaşmanın başlıca aracı olarak görmüşlerdir⁽²²⁴⁾. Atatürk devrimleri de bu seçkinci grup tarafından geniş halk kitlelerine, tepeden inmece bir biçimde uygulanmaya çalışılmıştır. Böylece Batı tipi bir toplum oluşturulmaya çalışılmıştır. Devrimlerin en dikkati çeken yanı ise aynı anda topluma sunulmamış olmasıdır. Belirli zaman aralıklarıyla ve gelişmelere göre biçimlendirilip adım adım uygulamaya konulmuştur. Bütün devrimlerin temelinde teorik olarak "halk egemenliği" fikri yatmıştır⁽²²⁵⁾. Cumhuriyet'in ilk yıllarında devrimci kadroların fonksiyonu, toplumun "kollektif düşüncesini" keşfetmek, ifade etmek ve halkı ilerleme yolunda aydınlatmak olmuştur. Bu bakış açısına göre siyaset, sosyal grupların farklı talep ve menfaatlerini birleştirme ve uzlaştırma süreci olarak değil, toplumun tümü için doğru olanı ortaya çıkarma süreci olarak görülmüştür⁽²²⁶⁾.

CHP'nin 1927'deki parti kurultayı bir ideolojinin biçimlenmesi açısından Cumhuriyet tarihindeki önemli olaylardan biri olmuştur. Kurultayda kabul edilen tüzüğe göre, Cumhuriyet'in korunması, dinin siyasetten ayrılması, Türk Dilinin ve Türk

²²¹ Kazancıgil, a.g.m., s. 198.

²²² Karpat, a.g.e., s. 51.

²²³ Sarıbay, a.g.e., s. 169.

²²⁴ Özbudun, a.g.m., s. 9.

²²⁵ Kongar, a.g.e., s. 121.

²²⁶ Özbudun, a.g.m., s. 9.

Kültürünün ulusal bütünlüğü sağlayıcı araçlar olarak geliştirilmesi konularında kesin bir tutum belirlenmiştir. Yayınlanan bildiriye CHP'nin cumhuriyetçi, halkçı ve milliyetçi olduğu vurgulanmış ve bütün yasaların çıkartılmasında ve uygulanmasında bu ilkelere uyulacağı belirtilmiştir. Kemalizmin bir ideoloji olarak biçimlenmesi ise partinin 3. kurultayında (1931) tamamlanmıştır. Laiklik, devletçilik, devrimcilik ilkeleri cumhuriyetçilik, milliyetçilik ve halkçılık ilkelerine eklenmiştir⁽²²⁷⁾. Bu ilkelerin oluşturulması ve uygulanmasını Atatürk'ün öncülüğünde asker-sivil bürokrasi ve partileri gelenleri yapmıştır. Atatürk'e göre CHP belli bir sosyal sınıfı değil, bütün Türk halkının temsilcisi konumundadır.

C. Bürokratik Kadroların Oluşturulması

Türkiye Cumhuriyeti kurulduktan sonra Osmanlıdan kalma bürokratik bir kadro devralmıştır. Fakat bu bürokratik kadro özellikle İstanbul bürokrasi kurtuluş savaşına pek sıcak bakmamıştır. Anadolu'daki bürokratik kadrolar ise savaş sırasında kontrol altında tutulmuştur. Savaştan sonra Ankara'da yeni kurulan hükümet, Osmanlı geleneklerine bağlı bazı bürokratları görevden almıştır. Nitelikli elaman yokluğunda istihdam edilmeye devam edilen bürokratları ise Cumhuriyet ilkelerine bağlılıkları temin edilmeye çalışılmıştır⁽²²⁸⁾. Bu dönemde askeri bürokrasiden sadece cephede değil sivil yönetim kademesinde de faydalanılmıştır. Ülkede en iyi örgütlenmiş bir kurum olmasının sağladığı avantajlar nedeniyle askeri bürokrasi devrim için gerekli olan idari mekanizmanın oluşturulmasında büyük katkı sağlamıştır⁽²²⁹⁾. Askeri bürokrasi bu konuda Kurtuluş savaşı döneminde de deneyim kazanmıştır. Sınırlara yakın bölgelerde tümen ve kolordu komutanları aynı zamanda valilik görevini de üstlenmiştir. Bunun yanında İstanbul hükümetine sempati ile bakan vali ve kaymakamların işine son verilmesi nedeniyle ortaya çıkan açığı kapatmak için askeri bürokrasiden faydalanılmıştır⁽²³⁰⁾. Bununla beraber Cumhuriyet döneminde eleman yokluğu nedeniyle Osmanlı'dan devir alınan ve aralarında yetişmiş idarecilerin de bulunduğu geniş bir memur kadrosundan istifade edilmiştir⁽²³¹⁾.

²²⁷ Kongar, a.g.e., s. 128

²²⁸ Heper, *Bürokratik Yönetim...*, s. 101-102.

²²⁹ Ümit Özdağ, *Ordu Siyaset İlişkisi (Atatürk ve İnönü Döneminde)*, Gündoğan Yayınları, Ankara-1991, s. 89.

²³⁰ Heper, *Bürokratik Yönetim...*, s. 102

²³¹ Karpat, a.g.e., s. 51.

Rustow, Osmanlı İmparatorluğu kurmay subaylarının %93, devlet memurlarının da %85'nin imparatorluğun dağılmasından sonra Türkiye Cumhuriyeti'nde hizmete devam ettiklerini ileri sürmüştür.⁽²³²⁾ Mevcut bürokratik kadroların genel olarak batılılaşma programını uygulayacak durumda olmamaları nedeniyle yeni bir bürokratik kadro yetiştirilmesine de karar verilmiştir. Bu yeni bürokratik kadronun, Cumhuriyet ilkelerine bağlı olması temel ilke olarak kabul edilmiştir⁽²³³⁾.

Atatürk temelde biçimsel ussallığa sahip araç niteliğinde bir sivil bürokratik kadro yetiştirmeye çalışmış ancak bu kadronun "Cumhuriyet mefkuresine" bağlı olmasını da istemiştir. Böylece sivil bürokrasi giderek özsel ussallığa sahip olmasının yanında bir siyasal misyonun koruyucusu olma işlevlerini üstlenmesinin de kapısını aralamıştır. 1930'ların sonuna doğru devlet-parti birleşmesinin sonucu sivil bürokrasi Kemalist İlkelerin bekçiliğini üstlenmiş verimli ve etkin olma ikinci planda kalmıştır⁽²³⁴⁾. Bürokrasiye verilen bu önemli görevler sonucu, Tek-Partinin hüküm sürdüğü dönemlerde Mecliste kamu görevlilerinin (bürokrat ve subayların) hakimiyetinde olmuştur. Frey 1920'den 1946'ya kadar tüm tek partili meclislerde resmi görevlilerin toplam üye sayısının yaklaşık yarısını oluşturduğunu belirtmiştir. Bu oranlar; 1920'de %43, 1923'de %54, 1927'de %54, 1931'de %45, 1935'de %48, 1939'da %47, 1943'de %47, 1946'da %36 olmuştur⁽²³⁵⁾.

Bu dönemde Cumhuriyet devrimlerine bağlı yeni bir bürokratik kadro oluşturmak için eğitime de ağırlık verilmiştir. Eğitimin önemini konusunda zamanın önde gelen siyasilere tarafından demeçler verilmiştir. 1939 yılında üniversitelerle ilgili bir kanun çıkarılarak, genç bir eğitim kadrosu oluşturulmaya çalışılmıştır Harbiye ve Mülkiye mektepleri Ankara'ya nakledilmiştir. Mülkiye mektebi ile yeni kurulan Hukuk mektebinde Cumhuriyetin ihtiyacı olan bürokratlar yetiştirilmek istenmiştir⁽²³⁶⁾. Mustafa Kemal 5 Kasım 1925'te Ankara'da Hukuk Fakültesinin açılışında yaptığı konuşmada, yeni rejimin yüksek eğitim kurumlarından beklentilerini şöyle dile getirmiştir: "Efendiler, yeni devrimin kendi yaptırımlarını da beraberinde getireceği ilkesini tekrarlamakla yetinmeyeceğim; Gereksiz suçlamalarda da bulunmak istemiyorum. Ancak büyük bir

²³² Özbudun, a.g.m., s. 8.

²³³ Heper, *Bürokratik Yönetim...*, s. 105.

²³⁴ Heper, "Bürokrasi", s. 298.

²³⁵ Özbudun, (F: Frey'den Aktaran), s. 8.

²³⁶ Heper, *Bürokratik Yönetim...*, s. 105-106.

üzüntüyle son üç yüz yıldır Türk milletinin modern uygarlıktan yararlanmak için sarf ettiği çabaların hukuki engellerle karşılaştığını belirtmek isterim. Tamamen yeni kanunlar çıkartarak eski kanunları temelinden kaldırmak teşebbüsündeyiz”⁽²³⁷⁾.

Yeni yüksek eğitim kurumları, Atatürk’e göre yalnızca yüksek kademe bürokrat ve hukukçular için eğitim vermekle yetinmeyecek, aynı zamanda yeni devrimci ilkelerin temelini teşkil edecek ve Türkiye’nin toplumsal ihtiyaçlarını karşılayacak hukuki çerçevenin geliştirilmesine yardımcı olacaktır. Tonybee ve Kirkwood, bu konuda; “Mustafa Kemal eğitim yoluyla yeni kurumlar ve fikirler kabul ettirilmedikçe devrimci reformların hiç birinin uzun ömürlü olmayacağını anlamıştır”⁽²³⁸⁾ demişlerdir.

Bu gelişmelere paralel olarak büyük görevler üstlenen Cumhuriyet bürokratu, Osmanlı bürokratu gibi kendilerinin varlık nedenini devlete bağlamıştır. Devlet onların varlık nedeni, nihai sadakatlerini ve hizmetlerini sundukları bir kurum olmuştur. Bu nedenle devletin yaşatılması ve güçlendirilmesi, Cumhuriyet bürokratinin en önemli amacı olmuştur. Devlet konusunda Osmanlıdan kalan bu mirasın önemli bir etkisi reform girişimlerinin elitist ve merkez eksenli olması sonucunu doğurmasıdır⁽²³⁹⁾.

Bu dönemde Cumhuriyet Türkiye’sinin modern kurumlarını yaratacak ve yaşatacak olan bürokrasinin hukuki, mali ve sosyal durumlarını düzenleyen kanunlar çıkartılarak güvenli bir çalışma ortamı oluşturulmak istenmiştir. 1926 yılından başlayarak devlet memurları ile ilgili olarak çeşitli kanunlar çıkartılmıştır. Bu kanunlar kurumsal bir yapı oluştururken, düzenli hizmet şartlarını ve maaş durumu düzenlemeye yönelik olmuştur. Memurluğa giriş kısmen sınav ile kısmen de atama ile olmuştur. Atama yetkisi merkez ve taşra idari makamlarına tanınmıştır⁽²⁴⁰⁾.

D. Tek-Parti Döneminde Bürokrasinin Genel Durumu

Cumhuriyetin ilk yılların da, toplumsal statü açısından bürokrasi “altın dönem”i yaşamıştır. Bu dönem de toplumsal grup olarak bürokratların statü ve prestiji oldukça yüksek olmuştur⁽²⁴¹⁾. Yukarıda da belirtildiği gibi Cumhuriyetin ilanından, çok partili

²³⁷ Lewis, a.g.e., s. 272-273.

²³⁸ Heper, *Bürokratik Yönetim...*, s. 106-107.

²³⁹ Sarıbay, a.g.e., s. 60-61.

²⁴⁰ Lewis, a.g.e., s. 371-372.

²⁴¹ Şaylan, "Cumhuriyet Bürokrasisi", s. 300.

hayata geçişe kadar olan dönemde siyasi elitte bürokratik elit kaynaşmıştır. CHP yönetimi altında ülkenin siyasal seçkinleri ile özdeşleşmiş olan bürokrasi Atatürk Devrimlerinin topluma kabullendirilmesinde de en etkin rolü oynamıştır. Daha sonra kapitalist sınıfın bir çekirdeği oluşunca bürokrasinin bir kısmı, gelişen bir devlet kapitalizmi çerçevesinde burjuvazi ile bütünleşmeye başlamıştır. Bu noktada, bürokrasi içindeki “gelenekçi-liberal” öğeler “devletçi-seçkinci” kesimlerden ayrılmıştır⁽²⁴²⁾.

Bu dönemdeki önemli çalışmalardan birisi de bürokrasinin yeni düzende kendilerinden beklenen rolü istenilen şekilde yerine getirebilmeleri için hukuki, mali ve sosyal düzenlemelerin yapılmasıdır.

1. Bürokratların Sosyal Statüsü

Tek-parti döneminin ilk yıllarında bürokrasinin toplumdaki konumu açısından prestiji bir hayli artmıştır. Kurtuluş savaşının öncülüğünü yapması, kurulan Cumhuriyet'te iktidara sahip olması ve Atatürk ilkelerinin savunuculuğunu üstlenmesi bürokrasiye güç ve prestij kazandırmıştır. Diğer taraftan toplumda yüksek statüye sahip, laik ve batılı eğitim görmüş kişilerin başka iş alanı olmaması nedeniyle bürokrat olması bürokrasinin prestijini daha da arttırmıştır. Mülkiyet sahibi sınıflar da (burjuvazisi, eşraf v.b.) bürokrasinin üst kademeleri için eğilim gösterir hale gelmişlerdir⁽²⁴³⁾. Toplumsal statüsü ve prestiji yükselen bürokrasi milli gelirden daha fazla pay almaya başlamış. Fakat tek-parti döneminin son yıllarında bürokrasinin toplumsal konumunda ve statüsünde bir gerileme ortaya çıkmıştır.

Bu dönemde memurluk itibarlı bir meslek ve çekici bir uğraş alanı olmuştur. Devlet memurluğu, ekonomik yönden az gelişmiş o günkü toplumsal ortamda en sağlam ve güvenilir bir geçim kaynağı olmuştur. Bunun yanında bürokrasi Cumhuriyet devrimlerinin gerçekleştiricisi ve uygulayıcısı görevini de yüklenmiştir. Bu da bürokratlara toplumda ek bir itibar sağlamıştır. Bütün bu gelişmeler İkinci Dünya Savaşı'ndan itibaren hızını kaybetmiştir. Savaşın ekonomik baskısından bürokrasi de etkilenmiş ve memurların ekonomik durumları hızla bozulmuştur⁽²⁴⁴⁾. Buna karşılık orta

²⁴² Kongar, a.g.e., s. 181.

²⁴³ Şaylan, *Türkiye'de Kapitalizm...*, s. 75.

²⁴⁴ M. Cahit Tutum, *Türkiye'de Memur Güvenliği*, TODAİE Yayınları, Ankara-1972, s. 79.

ve alt sınıflarda ve özellikle kırsal bölgelerde bürokrasinin yüksek prestiji devam etmiştir. Günümüzde de devam etmektedir.

2. Bürokratların Hukuki Durumu

1924 Anayasası'nın 93. maddesi, bütün memurların nitelikleri, hakları, görevleri, maaş, ödenek, atama ve işten çıkartılmaları, görevde yükselmelerinin özel bir yasayla düzenlenmesi ilkesini getirmiştir⁽²⁴⁵⁾. Bu ilkenin ışığında, 1926 tarih ve 788 sayılı Memurin Kanunu'nu, 1927 tarihli Maaş Kanunu izlemiş ve daha sonra Türkiye'de ilk defa "barem" sistemini getiren 1929 tarih ve 1452 sayılı Teadül Kanunu çıkarılmıştır. Bunu 1939 tarih ve 3656 sayılı memur aylıklarının Tevhit ve Teadülü Kanunu memur aylıklarının esaslarını tespit etmiştir. 1108 sayılı Maaş Kanunu, 6245 sayılı Harcırah Kanunu, DDY memurları ile ilgili 2827 sayılı kanun, subay ve askeri memurlarla ilgili 1453 sayılı kanun ve İktisadi Devlet Teşekkülleri Personeli ile ilgili 3659 sayılı kanunlar memur rejiminin çeşitli yönlerini düzenleyen yasalar olarak ortaya çıkmıştır⁽²⁴⁶⁾. Bütün bu çabalar kamu personelini hukuki ve mali statüsünü belli esaslara bağlamak, uygulanan yöntemlerde, haklarda ve sorumluluklarda birlik sağlamak açısından önemli gelişmeler olarak görülebilir.

Cumhuriyet döneminde memurlar hukukuna ilişkin ilk düzenleme olan Memurin Kanunu, personel rejiminin genel bir statü içinde düzenlenmesi, gerek personel idaresi prensiplerine ve gerek o zamanki şartlara uygunluğu bakımından ileri bir kanundur. Çıkarılan kanunlar, Cumhuriyet personel idaresinde bir kariyer sistemi içinde yeni devletin yüklendiği kamu hizmetlerini karşılayacak bir düşüncenin oluşturulmasını öngörmüştür⁽²⁴⁷⁾.

Memurin Kanunu, kariyer sistemini kabul etmiştir. Memuriyete girmek için belli bir öğrenim koşulu, sınavdan geçme ilkesi ve meslekte yükselme esasını getirmiştir. Kanun sınıflandırma sistemini ise kabul etmemiştir. Bu eksiklik personel rejiminin asli karakterinden uzaklaşmasına neden olmuştur. Memurların aylıkları bakımından asli maaş (gösterge) ve emsal (katsayı) dikkate alınmıştır. 788 sayılı kanun sosyal yardımlara da yer

²⁴⁵ Kemal M. Öktem, "Türk Kamu Personel Yönetiminin Gelişimi", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt:25, Sayı:2, TODAİE, 1992, s. 86.

²⁴⁶ Cahit Tutum, "Türkiye'de Personel Reform Üzerine Düşünceler", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt:1, Sayı:1, TODAİE, 1968, s. 32.

²⁴⁷ Hasan Şükrü Adal, *Kamu Personel İdaresi*, Ahmet Sait Matbaası, İstanbul-1968, s. 43.

vermiştir. Bir dereceye kadar liyakat sistemini kabul ettiği de söylenebilir. Çünkü yeterlilik sınavı getirilmiş, bu konuda belli bir eğitim koşulu aranmıştır. Sicil sistemi benimsenerek açık bir disiplin rejimi öngörülmüştür. Memurların siyasetle ve ticaretle uğraşmaları yasaklanmıştır⁽²⁴⁸⁾.

Memur güvenliği açısından önemli bir gelişme de Danıştay'ın yeniden kurularak faaliyete geçirilmiş olmasıdır. Danıştay kuruluşundan itibaren temelleri yeni atılan memur rejiminin yerleşmesinde etkili bir rol oynamış ve özellikle memur güvenliğinin sağlıklı bir şekilde gelişmesini sağlamıştır⁽²⁴⁹⁾.

Ancak getirilen nispi düzenlemeler ve ayarlamalar ülkenin değişen koşulları karşısında gerçeklerin çok gerisinde kalmış ve zamanla sistemin bünyesinde önemli delikler açılmıştır. Özellikle İkinci Dünya Savaşı ve sonrası dönemlerde memuriyet rejimi tam anlamıyla bozulmuştur. Her yönden içinden çıkılmaz bir karmaşıklığa sürüklenmiştir⁽²⁵⁰⁾. 1933-1934 yıllarında geniş bir yabancı uzman grubunca inceleme ve araştırmalar yapılmıştır. "Türkiye'nin İktisadi Bakımından Umumi Tetkiki" adı ile bir rapor hazırlanmış, Atatürk'e sunulmuştur. Bu raporda, kamu personelinin genel durumuna yer verilmiş, mevcut aksaklıklar ve çözüm yolları ortaya konulmuştur. Bu çalışmaların devamı olarak personel sistemi sorunlarına çözüm getirebilmek amacıyla, yerli ve yabancı uzmanlara çeşitli raporlar hazırlattırılmıştır. 1949'da "Devlet Daire ve Müesseselerinde Rasyonel Çalışma Esasları Hakkında Rapor"(Neumark Raporu) "az memur yeterli maaş" ilkesini önermiş, memur sayısı ile nitelikleri arasında denge kurulması gerektiğini belirtmiştir. M.W. Thornburg Raporunda ise yetenekli uzman ve danışman ihtiyacı belirtilmiş. Bozuk yönetimin verimsiz sonuçlara neden olduğunu vurgulamıştır⁽²⁵¹⁾. 1943 yılında idarenin ve personel rejiminin ıslahı için parlamentoda bir komisyon kurulmuştur. Akademik kariyerden ve idareden gelen milletvekillerinden oluşan bir komisyon memur rejimi ile ilgili bir çalışma yapmıştır. Fakat bürokrasinin üst kademeleri ve meclisteki tutucu grupların engellemeleri nedeni ile bu çalışmadan olumlu sonuç alınmamıştır⁽²⁵²⁾.

²⁴⁸ Adal, a.g.e., s. 43-45.

²⁴⁹ Tutum, a.g.e., s. 79.

²⁵⁰ Tutum, "Türkiye'de Personel...", s. 33.

²⁵¹ Öktem, a.g.m., s. 87-88.

²⁵² Adal, a.g.e., s. 51.

3. Bürokratların Mali Durumu

1927 tarihli Maaş Kanunu ile memurlara maaş ödenmesi bir düzene bağlanmıştır. Ancak 1929 yılına kadar memur maaşları bir sisteme bağlanamamıştır. Bunlar 4 liradan başlayarak 155 lirada biten 53 derecelik bir sistemden oluşmuştur. 1929 yılında ilk barem kanunu kabul edilerek memur maaşlarına önemli miktarda zam yapılmıştır. Maaşları kırk ile altıyüz lira arasında değişen 20 derece tespit edilmiştir⁽²⁵³⁾. Barem kanunu, memurları kıdeme göre belli gruplara ayırmış ve aynı barem sınıfında olanlar aynı maaş almıştır. Bu kanuna göre tespit edilen memur maaşları zamanın istikrarlı fiyatlarına göre ayarlanmıştır⁽²⁵⁴⁾. Bu kanun bürokrasiye parasal yönden, zamanın koşullarına göre geniş imkanlar sağlamış, ayrıca büyük buhran dolayısıyla fiyatların düşmesi bürokrasi için daha da olumlu bir durum yaratmıştır⁽²⁵⁵⁾. 8.7.1939 tarihli Resmi Gazetede yayınlanan 3656 sayılı “Devlet Memurları Aylıklarının Tevhit ve Teadülüne Dair Kanun” o tarihe kadar yürürlükte olan 2.9.1929 tarih ve 1451 sayılı kanunu yürürlükten kaldırarak devlet Memurlarının aylıklarını yeniden düzenlemiştir. 1.9.1939 tarihinden itibaren uygulamaya konulan barem cetvelinde memurların derecelerine göre maaşları aşağıda belirtildiği şekilde düzenlenmiştir⁽²⁵⁶⁾.

Tablo I

3656 sayılı Kanunla Tespit Edilen Memur Maaşları.

Derece	Brüt Maaş Tutarı (TL)
1.	600
2.	500
3.	400
5.	260
6.	210
8.	140
9.	120
10.	100
12.	75
13.	60
15.	40

Not:Derecelerin hepsi verilmemiştir.

Kaynak:Tozan, Saim ve Feriha Cevan; Kamu Personeline Sağlanan Mali ve Sosyal Haklar (1939-1976) Başbakanlık Devlet Personel Dairesi, Ankara-1977, s. 9.

²⁵³ Muzaffer Sencer, *Türkiye’de Siyasal Partiler ve Sosyal Temelleri*, Geçiş Yayınları, İstanbul-1989, s. 52.

²⁵⁴ Karpat, *a.g.e.*, s. 117.

²⁵⁵ Gencay Şaylan, “Ordu ve Siyaset” Kanun-u Esasi’nin 100.Yılı Armağanı, SBF Yayını, Ankara-1978, s. 26.

²⁵⁶ Saim Tozan ve Feriha Cevan, *Kamu Personeline Sağlanan Mali ve Sosyal Haklar (1936-1977)*, Başbakanlık Devlet Personel Dairesi Yayın No 35, Ankara-1977, s. 8.

3656 sayılı kanunla getirilen bir diğerk hüküm de, sürekli olarak Ankara'da bulunan memurlara her ay "Muvakkat Tazminat" adı altında ödenek verilmesidir. Kazanç ve iktisadi buhran vergilerine tabi olmadığı gibi borç için de haciz edilemeyen bu tazminatın dereceler itibariyle aylık tutarları; 1.,2.,3., dereceler için 60 TL, 4.ve 5. dereceler için 30 TL, 6.,7.,8. dereceler için 22 TL., 9.,10.,11.,12.,13.,dereceler için 15 TL ve 14.,15., dereceler için ise 10 TL. olarak tespit edilmiştir⁽²⁵⁷⁾.

Cumhuriyet'in ilk yıllarında pul vergisi ile damga resmi dışında aylıklardan kesilen vergiler kaldırılarak memurların ekonomik olarak rahatlaması sağlanmıştır. Fakat 1931 yılını takip eden yıllarda, dünya ekonomik buhranının etkisiyle, bütçede kısıntıya gidilmeye başlanılmış. Bu durum memurların ücret rejimi üzerinde de olumsuz etki yapmıştır. Çıkarılan vergi kanunları ile memur maaşları da vergi kapsamına alınmıştır. Maaşlar zamanla ekonomik gelişmeleri takip edemez duruma gelmiştir⁽²⁵⁸⁾. 1935 yılından itibaren bürokrasinin mali kayıplarını düzeltmek için siyasi iktidar bazı yasal ve idari girişimlerde bulunmuşsa da pek faydalı olmamıştır. Örneğin en yüksek dereceli bürokratin aylık geliri 1939 yılın da ortalama 433 lira iken bu rakam 1951 yılında 779 liraya yükselmiş %80'lik bir artış söz konusu olmuştur. Fakat aynı dönemde altın fiyatları %190'lık bir artış göstermiştir. Bu dönemde bürokratların sayısı hızla artarken toplumsal statünün en önde gelen göstergesi olan gelir düzeyi açısından hızla gerilemeye başlamıştır⁽²⁵⁹⁾.

3656 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesinden iki buçuk yıl sonra, 30.1.1942 tarihli Resmi Gazetede, Memur ve Müstahdemlere Verilecek Fevkalade Zam Hakkında Kanun" yayınlanmıştır. Bu kanun İkinci Dünya Savaşının memurlar üzerinde yarattığı sıkıntıları gidermek amacıyla çıkarılmıştır. Kanunun 1. maddesine göre; aylık tutarı 100 liraya kadar olan memurların maaşına, vergi ve emeklilik kesintisi çıktıktan sonra ödenecek miktarın %25'i, 101 liradan 170 liraya kadar olan maaşlara %20'si ve 170 liradan yukarı olan maaşlara da %15'i oranında zam yapılmıştır. Bu zam kanuna göre 1. derecedeki bir memurun maaşı yaklaşık 65 lira, 15. derecedeki memurun maaşı da yaklaşık 7 lira artırılmıştır. Yine İkinci Dünya Savaşı yıllarında 17.9.1943 tarihinde kabul edilen 4500

²⁵⁷ Tozan, Cevan, a.g.e., s. 10.

²⁵⁸ Boratav, a.g.e., s. 45-46.

²⁵⁹ Şaylan, "Cumhuriyet Bürokrasisi", s. 300.

sayılı kanunla Devlet memurlarına bir aylık maaşları ve olağanüstü zamlarının tutarı kadar ek ödemede bulunulması kabul edilmiştir⁽²⁶⁰⁾.

İkinci Dünya Savaşı yıllarında uygulanan politikalar sonucu halk sosyo ekonomik yönden çok zor durumda kalmış. Bürokratların durumu da halktan farklı olmamıştır. Siyasi iktidar, bürokrasiyi mevcut fiyat artışlarından korumak için maaşlarını artırmış. Bunun yanında piyasada sıkıntısı çekilen un, şeker, ekmek, yağ, kumaş gibi maddeleri maliyetine memurlara vermiştir. Bu maddi ve aynı yardımlar II. Dünya Savaşı boyunca sürmüştür. Fakat aynı zorluklar içinde olan halkın durumuna çözüm getirilememiştir. Bu nedenle siyasi iktidarın bürokratlara tanıdığı imkan ve ayrıcalıklara halkın tepkisi büyük olmuş ve bürokratlara cephe almaya başlamışlardır⁽²⁶¹⁾.

Siyasi iktidarın bürokrasinin mali durumu ile ilgili çalışmaları aşırı fiyat artışları karşısında yetersiz kalmıştır. Barem kanunlarında ücretlerin fiyat değişmelerini takip etmesine imkan sağlayacak hükümlere yer verilmemiş olması bu durumu daha da zorlaştırmıştır. Zaman zaman memur maaşlarına zam yapılması sürekli bir şekilde artan fiyatları yakından takip etmemesi sonucu her kurum kendi mensuplarının durumlarını düzeltmek için imkanlarının elverdiği ölçüde ilave menfaat temini, kadro derecelerinin yükseltilmesi, yeni yeni barem dışı kadroların oluşturulması gibi yollara baş vurmuştur. Bu durum ise memur maaşlarında tam bir kargaşanın ortaya çıkmasına neden olmuştur⁽²⁶²⁾. 1942'den itibaren takip edilen iktisadi ve mali politikalar, hayat pahalılığını arttırmış ve memurların tam bir sıkıntı içine düşmesine, maddi ve manevi çöküntüye yol açmıştır⁽²⁶³⁾. Bürokratların bir kısmı içine düştüğü ekonomik buhrandan kurtulmak için yolsuzluk yapmaya başlamıştır. Bu gerçekleri CHP kurduğu bir komisyonla da ortaya koymuştur. Komisyon raporunda "Bir kısım memurlar hayat pahalılığı karşısında ahlaki zorluğa düşmüşlerdir. Bunlar, yaşayacak kadar bir gelir temini kaygısıyla küçük suiistimal yapmaktadır. Bazıları da, vaziyeti fırsat bilerek büyük servetler yapmaya koyulmuşlardır" şeklinde bir açıklama yapılmıştır. Böylece memurların içine düştüğü durum resmi olarak da belgelenmiştir⁽²⁶⁴⁾. Savaş yıllarında ortaya çıkan ekonomik buhran nedeniyle iktidar

²⁶⁰ Tozan, Cevan, a.g.e., s. 11-12.

²⁶¹ Öznur Us, "Memurluk Prestiji", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt:6, Sayı:3, 1973, TODAİE, s. 53.

²⁶² Aysel Ersan, "Personel Yönetimi ve Devlet Personel Uzmanlığı", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt:7, Sayı:4, TODAİE, 1974, s. 99.

²⁶³ Adal, a.g.e., s. 51.

²⁶⁴ Boratav, a.g.e., s. 230.

bir kısır döngü içine girmiştir. Ekonomik hayatı denetleyecek, vurgunculuğu denetim altına alacak yöntemlere yöneldikçe, vurgunculuk, karaborsa, rüşvet artmış; üstelik, bürokrasinin içinde de giderek daha fazla taraftar ve işbirlikçi bulmuştur⁽²⁶⁵⁾.

İkinci Dünya Savaşı'nın sona ermesiyle ekonomik ve sosyal sorunlar bir ölçüde ağırlığını kaybetmiştir. Bunun sonucu olarak savaş ekonomisine uygun olarak çıkartılan ve memurları korumak amacını güden aynı ve ek yardım niteliğindeki bir takım kanunlar bu dönemde yürürlükten kaldırılmıştır. Savaştan sonra ilk olarak memur maaşları 25.12.1945 tarihli Resmi Gazetede yayınlanan ancak yürürlük tarihi 1.1.1946 olarak saptanan 4805 sayılı kanun, Devlet Memurlarına ait barem cetvelini değiştirmiş ve Memur maaşları bir miktar yükseltilmiştir. Böylece maaşlar da %16 ile %50 arasında bir artış sağlanmıştır. Aynı kanunla maaşlardan her ay %5 oranında emekli keseneği kesilmesi de hükme bağlanmıştır⁽²⁶⁶⁾.

4805 Sayılı Kanun bir yıl yürürlükte kalmıştır. 31.12.1946. tarihinde yayınlanan 4988 Sayılı Kanunla Memur aylıkları tekrar düzenlenmiştir. Bu kanun ek olarak iki önemli hüküm de getirmiştir. Memurlara verilmekte olan olağanüstü zam ve aynı yardımların kaldırılmasıdır. Daha önce de belirttiğimiz gibi savaş yıllarının yol açtığı ekonomik sıkıntıları gidermek amacıyla 4178 sayılı kanunla memur maaşlarının net tutarının %15 ile %25 oranında olağanüstü zam yapılmıştır⁽²⁶⁷⁾.

Tablo II

4988 Sayılı Kanunla Tespit Edilen Memur Maaşları

Derece	Brüt Maas Tutarı (TL)
1.	1000
2.	875
3.	750
4.	625
6.	475
7.	400
8.	350
10.	250
11.	225
13.	175
14.	150

Kaynak: Tozar Saim ve Feriha Cevan; Kamu Personeline Sağlanan Mali ve Sosyal Haklar (1939-1976) Başbakanlık Devlet Personel Dairesi, Ankara-1977, s. 48.

²⁶⁵ Hikmet Bila, *Sosyal Demokrat Süreç İçinde CHP ve Sonrası*, Milliyet Yayınları, İstanbul-1987, s. 141.

²⁶⁶ Tozan, Cevan, a.g.e., s. 47,48.

²⁶⁷ Tozan, Cevan, a.g.e., s. 49.

Bu dönemde yargıç, savcı ve öğretim üyelerini de Devlet Memurlarının mali ve sosyal hakları ile ilgili olarak çıkartılan kanun hükümleri, adı geçen personele de uygulanmıştır. Ancak 18.6 1946 tarihinde yayınlanan 4936 sayılı “ Üniversiteler Kanunu” üniversite öğretim üyelerine bazı mali imkanlar sağlamıştır. Kanununun 32. maddesi öğretim üyelerinin akademik çalışmaları karşılığında Doçentlere 200 lira, Profesörlere 300 lira, Ordinaryüs Profesörlere 400 lira ek ücret verilmesini öngörmüştür⁽²⁶⁸⁾.

Tek parti döneminin son yıllarında bürokrasinin mali ve ekonomik durumunda her hangi bir düzelme olmamış hatta daha da kötüye gitmiştir. Bunun sonucu olarak bürokrasi de yavaş yavaş iktidara karşı cephe almaya başlamıştır.

4. Bürokratların Sayısal Boyutu

Cumhuriyet’in başlangıç yıllarında bürokrasinin sayısal büyüklüğü küçük bir düzeyde kalmıştır. Bunun nedeni ise, devletin ancak klasik görevleri yerine getirmesinden kaynaklanmıştır. Bu yıllarda kapsamlı bir toplumsal ya da ekonomik devlet işlevi göze çarpmamakta, bir çok bakanlık küçük bir örgüt konumundadır. Fakat ülkenin geri kalmışlığı, birçok temel hizmet ve işlevlerin devlet eliyle yerine getirilmesi zorunluluğu, bürokrasinin hızla büyümesine neden olmuştur. Devletin orta tabaka için tek işveren konumunda olması, bürokratların sayısının hızla artmasına neden olmuştur. Devletçilik politikasının uygulanması ve KİT’lerin kurulması bu artışı daha da hızlandırmıştır⁽²⁶⁹⁾.

Osmanlı İmparatorluğu, Türkiye Cumhuriyeti’ne devredilen memur miktarı tam olarak tespit edilememiştir. Ancak İmparatorluğun son zamanlarında Taşra ve Merkezde bulunan toplam memur sayısı bilinmektedir. 1910 yılında, 9.185’i Merkezde, 128.353’ü Taşrada olmak üzere toplam olarak 137.538 memur tespit edilmiştir. 1911 yılında bu rakam 97.225’e düşmüştür. Bunun nedeni ise jandarma sayısında azalmadır⁽²⁷⁰⁾.

1931 yılına kadar eldeki veriler tam sağlıklı bir rakama ulaşılmasını zorlaştırmış. Ancak 1931 yılında sağlıklı bir istatistik yapılabilmiş. Bu istatistiklere göre kamu görevlilerinin dağılımı şöyledir:

²⁶⁸ Tozan, Cevan, a.g.e., s. 62.

²⁶⁹ Şaylan, "Cumhuriyet Bürokrasisi", s. 299-300.

²⁷⁰ Gülmez, a.g.m., s. 31.

Tablo III
1931 Yılı İtibarı İle Kamu Görevlilerinin Dağılımı

Genel Bütçeye dahil olanlar58.118
Katma Bütçeye dahil olanlar16.818
Belediye memurları5.180
İl Özel İdareleri	.. .23.999
Yevmiye ile istihdam edilenler	...11.218
Genel Toplam	115.333

Kaynak:Hasan Sükrü Adal, Kamu Personel İdaresi, Ahmet Sait Matbaası, İstanbul-1963, s.39.

Bu rakamlarda gösteriyor ki Cumhuriyet'in 8.yılında devlet personelinin kadro durumu, Osmanlı memur kadrosunu aşmıştır.

1931-1946 yılları arasında kamu görevlilerinin sayısal evrimi ve dağılımını aşağıdaki tablodan izlemek mümkündür;

Tablo IV
Kamu Görevlilerinin 1931-1946 Yılları arasında Sayısal Evrimi Ve Dağılımı

Yıllar,%	1931	%	1938.	%	1946	%
Genel Bütçe	58.118	55,8	55.624	41,2	85.462	38,4
Katma Bütçe	16.818	16,1	32.827	24,3	66.201	29,8
İk. Dev. Teşek.	7.331	5,4	18.538	8,3
İl Özel İdareleri	23.999	23	28.408	21	29.261	13,2
Belediyeler	5.180	4,3	10.589	7,7	22.703	10,2
Genel Toplam	104.115	100,0	134.779	100,0	222.166	100,0

Kaynak, Mesut Gülmez, "Türk Kamu Görevlilerinin Sayısal Evrimi Üzerine Notlar" Amme İdaresi Dergisi,. Cilt: 6, Sayı. 3., s. 33, 1973.

Tablodan da anlaşılacağı gibi tek-parti döneminde memur sayısı iki katına çıkmıştır. 1931’de 104.115 olan memur sayısı 1946’da 222.166’ya yükselmiştir. Katma Bütçeli dairelerde 1931-1938 yılları arasındaki yüzde yüzlük artışın nedeni, 1931 istatistiğinde Genel Bütçeye dahil olan PTT Genel Müdürlüğünün bu dönemde Katma Bütçeli daireler arasına alınmasıdır. 1938-1946 yılları arasında, kamu çalışanlarının sayısının en yoğun olarak arttığı dönem olmuştur. Sekiz yıllık dönemde kamu personeli sayısı %64,83 oranında artmıştır. Ortalama yıllık artış %8’e ulaşmış. Personel sayısı iki katından fazla artan Katma Bütçeli ve İktisadi Devlet Teşekkülleri, bu artışın başta gelen nedeni olmuştur. Özellikle Devlet Demir Yolları, PTT ve Orman Genel Müdürlüğü maaşlı ve ücretli personelin bu dönemde iki kat artışı görülmektedir⁽²⁷¹⁾.

Devletin yeni yeni alanlarda faaliyete geçmesinin ve toplum yapısına yeni kurulan kamu örgütleriyle daha fazla nüfuz etmesinin doğal bir uzantısı olarak, memur sayısında hızlı bir artış meydana gelmiştir. Zaman ilerledikçe Türk Kamu Yönetiminin daha ayrıntılı bir yapı oluşturduğu, birçok örgüt ve örgüt birimleriyle donatıldığı görülmüştür⁽²⁷²⁾. Türkiye’de Kamu Kuruluşlarının sayısal evrimi incelendiğinde; şu durum ortaya çıkmaktadır: 1920 yılında toplam kuruluş sayısı 7, 1920-1946 yılları arası 47 yeni kuruluş kurulmuş olup toplam 54, 1946 -1960 yılları arasında ise 39 yeni kuruluş kurulmuş olup toplamda 93 kuruluşa ulaşılmıştır⁽²⁷³⁾.

Türkiye’de memur sayısının genel nüfusa oranı zaman içerisindeki gelişmesi incelendiğinde, bu oranın giderek artmakta olduğu görülmektedir. Devletin yeni işlevleri yerine getirmek için çağdaş kamu kurumları kurması sonucu memurların sayıları hızla artmış. Cumhuriyet döneminde devletin her yeni yükümlülüğü, her yeni işlevi, yeni yasal düzenlemeleri, yeni örgütleri ve dolayısıyla yeni memur alımlarını gerekli kılmıştır⁽²⁷⁴⁾.

²⁷¹ Gülmez, a.g.e., s.33-34.

²⁷² Cemil Oktay, *Yükselen İstемler Karşısında Türk Siyasal Sistemi ve Kamu Bürokrasisi*, İ.Ü. SBF Yayınları, İstanbul-1983, s. 155.

²⁷³ T.C. Devlet Teşkilatı Rehberi 1976, TODAİE Yayınları, Ankara -1977

²⁷⁴ Oktay, a.g.e., s. 153.

Tablo V
1931-1963 Yılları Arasında Memur Başına Düşen Nüfus Sayısı

<u>Yıllar</u>	<u>Genel Nüfus</u>	<u>Yönetmel Nüfus</u>	<u>%</u>	<u>Memur Başına Düş. Nüf.</u>
1931	14.756.000	104.115	7	141,7
1938	16.916.000	134.779	8	125,5
1946	19.076.000	222.166	12	85,8
1963	29.655.000	449.869	15	65,9

Kaynak: **Kamu Bürokrasisi**, TÜSİAD Yayınları, İstanbul-1983

Yukarıdaki tablodan da anlaşılacağı üzere, incelediğimiz dönem içerisinde memur başına düşen nüfus yıllar geçtikçe azalma göstermektedir.

Cumhuriyet'in ilk yıllarından 1950'ye kadar olan dönemde yukarıda da belirtildiği gibi devletin üstlendiği görevlerdeki artışa paralel olarak bürokraside sayısal olarak hızlı bir artış olmuştur. Bürokrasi üstlendiği görevler nedeniyle Cumhuriyet'in ilk yıllarında sosyal statüsü yüksek bir meslek olmuştur. Çeşitli hukuki düzenlemelerle yeni bir personel rejimi oluşturulmaya çalışılmıştır. Bunun yanında bürokrasinin ekonomik olarak daha rahat yaşmasına yönelik çalışmalar yapılmıştır. Fakat çalışmalar ekonomik gelişmeleri takip etmediği için yetersiz kalmıştır. Özellikle II.Dünya Savaşı ve sonrasında da bürokrasi ekonomik olarak bir hayli sıkıntılı günler yaşamıştır.

E. Tek-Parti Döneminde Bürokrasi-Siyasi İktidar İlişkisi

Cumhuriyet bürokrasisi de üstlendiği görevler nedeniyle, Osmanlı bürokrasisi gibi uzun süre siyasi gücü elinde bulundurmuştur. Hatta yeni hizmet yükümlülükleri ile halkın karşısına çıktığı için sıradan bir bürokratin bile yetkileri eskiye oranla daha da artmıştır⁽²⁷⁵⁾. 1930'lardan sonra devletçilik uygulaması, bürokrasinin toplumsal ve ekonomik yaşama da doğrudan müdahale etmesine yol açmıştır⁽²⁷⁶⁾. Bu dönemde de yönetici kadrolar büyük ölçüde asker ve sivil kökenli bürokratlardan oluşmuştur.

²⁷⁵ Selçuk Yalçındağ, "Kamu Yönetiminde Halkla İlişkiler", **Halkla İlişkiler Sempozyumu-87**, TODAİE Yayınları, Ankara-1987, s. 66.

²⁷⁶ Şaylan, "Cumhuriyet Bürokrasisi", s. 301.

Burjuvazi, bürokrasinin vesayetinden kurtulamamıştır⁽²⁷⁷⁾. Burjuvazi bu dönemde bürokrasiyle hiçbir siyasi ve kültürel çatışmaya girmemiştir. Çünkü mevcut siyasi himayenin sürmesi burjuvazinin işine gelmiştir. Gelişen siyasi olaylar ise Tek-Partinin muhalefet kanalını kapalı tutmasına yol açmıştır. Burjuvazinin bürokrasi karşısında iktidar mücadelesini sürdürmesine de izin verilmemiştir⁽²⁷⁸⁾. Muhalif grupların ortadan kaldırılmasıyla devlet seçkinlerinin çeşitli alt grupları (asker-sivil bürokratlar, aydınlar, millet vekilleri ve parti ileri gelenleri) Türk toplumunu dönüştürme ve çağdaşlaştırma yolunda bir görev duygusuyla dolu olarak, Atatürk'ün liderliği etrafında tam anlamıyla birleşmişlerdir. Devlet örgütünün tamamına, seçkin ve bürokratik bir dünya görüşü hakim olmuştur⁽²⁷⁹⁾. Batılılaşmış, modern eğitilmiş bu kişiler kendi düşüncelerine göre, ülke ve halk için neyin iyi olduğunu biliyorlardı. Köylüler ise cahil ve gelenekçi idi. Kendileri için neyin iyi olduğu konusunda kolaylıkla aldatılabilirlerdi. Bu nedenle onları rejimin muhaliflerinden sakınmak gerekirdi. Bu düşüncenin sonucu olarak kitleler “cahil ve anlayıştan yoksun oldukları için parti tarafından uygulanacak olan politikaların kitlelere açıklanması için çaba harcamaya da gerek yoktu. Bu görüş tek parti döneminin hakim düşüncesi olmuştur⁽²⁸⁰⁾.”

1. Devlet -Parti Bütünleşmesi ve Yönetim Politikası

CHP gelişen siyasi olaylar sonucu yavaş yavaş kendisini devlet ve milletle bir tutmaya başlamıştır. Kendisini her türlü kontrolün dışında tutarak, Avrupa'daki totaliter hükümetlerin başarısından da cesaret alarak otoritesini genişlettikçe genişletmiştir⁽²⁸¹⁾. Zamanla parti ile hükümet arasında bir ayrım yapmakta zorlanılmaya başlanılmıştır. Neredeyse bütün devlet memurları CHP'nin üyesi konumuna gelmiştir⁽²⁸²⁾.

1931 yılında parti genel sekreterliğine Recep Peker'in seçilmesiyle CHP'nin devlet üzerinde ağırlığı iyice artmıştır. Aynı yıl Cumhuriyetin altı ana prensibi parti kurultayında kabul edilmiştir. 1935 yılında ise CHP ile devlet birleştirilmiş. Parti genel sekreteri, İçişleri Bakanlığı görevine getirilirken, partinin il örgütlerinin başkanları aynı zamanda

²⁷⁷ İsmail Cem, *Türkiye'de Geri Kalmışlığın Tarihi*, 12. Baskı, Cem Yayınevi, İstanbul-1995, s. 357.

²⁷⁸ Keyder, a.g.e., s. 69-70.

²⁷⁹ Özbudun, a.g.e., s. 14

²⁸⁰ Ayşe Günay, *CHP Örgüt ve İdeolojisi*, Gündoğan Yayınları, Ankara-1992, s. 77.

²⁸¹ Karpat, a.g.e., s. 68.

İçişleri Bakanlığı görevine getirilirken, partinin il örgütlerinin başkanları aynı zamanda buldukları ilin valisi olarak atanmışlardır⁽²⁸³⁾. Vali ve kaymakamlar, idari görevlerinin yanı sıra, siyasetle de resmen uğraşmaya başlamışlardır. Siyasi makam ya da organlara aday olacak olanlar, parti örgütünün onayını almak zorunda kaldıkları için, mülki yöneticiler siyasette güçlü kişiler haline gelmişlerdir⁽²⁸⁴⁾. Bu kişiler aynı zamanda taşrada Cumhuriyet Devrimlerinin uygulayıcılığını da yüklenmişlerdir. Böylece bu dönemde idare ile siyaset arasındaki ayrımın söz konusu olmadığı resmen kabul edilmiştir.

1935 yılından önce de yukarıda da belirtildiği gibi tam bir idare-siyaset ayırımından fonksiyonel olarak bahsetmek mümkün değildir. Bu tarihten sonra ise idare ile siyasetin resmen birleştiğine şahit oluyoruz. Parti ile devletin birleştirilmesi sonucu bölge müfettişleri hem parti, hem de hükümet işlerini kontrol etmekle görevlendirilmişlerdir. Alınan bir karar ile de bütün millet CHP'nin üyesi sayılmıştır⁽²⁸⁵⁾. 1935 Parti kongresinde Recep Peker “yeni parti programı kabul edildikten sonra, partinin temel ilkelerinin, yeni Türk devletinin ilkeleri olacaktır” diyerek Türk Devletinin ilkelerini ilan etmiştir⁽²⁸⁶⁾. Böylece CHP, tüm tek partili yönetimlerde olduğu gibi, devletle bütünleşmiş bir duruma gelmiştir.

CHP'nin 1935 yılındaki kurultayda alınan kararlar doğrultusunda, 18 Haziran 1936'da Başbakan ve CHP Genel Başkan Vekili İsmet İnönü imzalı genelgede, şu esaslara yer verilmiştir:

Bundan böyle parti faaliyetleri ile hükümet idaresi arasında daha sıkı bir yakınlık ve beraberlik sağlanmasına genel kurulca karar verildiği belirtilerek bu amaçla;

1. İçişleri Bakanı parti yönetim kurulu üyeliğine alınmış ve parti genel sekreterliği görevi verilmiştir
2. Bütün illerde, il parti başkanlığına ilin valisi memur kılınmıştır.
3. Genel müfettişler bölgeleri dahilinde bütün devlet işlerinde olduğu gibi, parti faaliyet ve örgütünün de yüksek kontrol ve müfettişleridir.

²⁸³ Feroz Ahmad, *Modern Türkiye'nin Oluşumu*, (Çev., Yavuz Alogan), 3. Baskı, Sarmal Yayınevi, İstanbul-1995, s. 94.

²⁸⁴ Bilal Eryılmaz, “Yerel Yönetim Sedromu”, *Yeni Türkiye*, Yıl: 1, Sayı:4, 1995, s. 342

²⁸⁵ Karpat, *a.g.e.*, s. 69

²⁸⁶ Ahmad, *Demokrasi...*, s 20.

4. Bu beyannamenin gereklerini, parti genel sekreteri olmuş İçişleri Bakanın takip edeceği belirtilmiştir⁽²⁸⁷⁾.

Böyle bir anlayışla yani devlet-parti bütünleşmesi sonucu, çok örgütlü sosyal düzen anlayışından vazgeçilmiştir. Bu nedenle tek örgütlü düzene ulaşmak amacıyla zaten toplumsal farklılaşmadan ötürü cılız bir kurumlaşmanın ancak gerçekleştiği Türk toplumunda elde olan tek tük kuruluşlar da kapatılmıştır. Bu birleşmeyle ilk adım olarak 1931 yılı başında Türk Ocakları kapatılmış ve CHP'ye katılmasına karar verilmiştir⁽²⁸⁸⁾. 1937'de Anayasanın 2. maddesinin tadil edilmek suretiyle partinin ilkeleri Anayasa prensibi haline getirilmiş ve parti ile devlet arasındaki bağ bir nevi hukuki ifadesini bulmuştur⁽²⁸⁹⁾.

1939 yılında V. CHP kurultayında ise devlet ile partinin bir birinden ayrılmasına karar verilmiştir⁽²⁹⁰⁾. Parti ve devlet birliğinin gerçekleştirilmesi için üç yıl önce alınan karardan geri dönülmesi kararlaştırılmıştır. Bu karar genel başkanlık divanınca 7 Haziran 1939'da uygulamaya konulmuştur. Fakat bu yeni kararlar, valilerle partinin işbirliği sona ermemiştir. Bu konuda 6 Temmuz 1939'da CHP genel sekreteri F. Tuzer tarafından valiliklere ve yerel parti başkanlıklarına gönderilen belge dikkati çekmektedir. Belgede şu ifadeler yer verilmiştir:

“...Esasen parti ve hükümetin yüksek bir memuru olan vali arkadaşlarımın şimdiye kadar olduğu gibi bundan sonrada teşkilatımıza azami yardım ve himayede bulunmalarını tabii buluyorum...”⁽²⁹¹⁾. Bu konu da parti müfettişliği talimatnamesi de dikkat çekicidir; “Hiçbir hadise ve tesir önünde sarsılmayan bir hükümet otoritesi kurmak ve işletmek üzerinde çalışırken, partinin bağrından doğan hükümet teşkilatı ile parti teşkilatının daima birbirini tamamlayıcı bir birlik olduklarını dikkatle göz önünde tutulup tutulmadığının” denetlemelerde göz önüne alınması gerektiği belirtilmiştir. Ayrıca “Milli birlik ve beraberliğin daha ziyade perçinlenmesi için, idari, içtimai, iktisadi ve mesleki bütün teşekkül ve müesseselerde parti prensiplerimizin hakim tutulup tutulmadığı” dikkat

²⁸⁷ Koçak, a.g.e., s. 16

²⁸⁸ Yücekök Ahmet N., *Siyaset Sosyolojisi Açısından Türkiye'de Parlamentonun Evrimi*, A.Ü. SBF Yayınları, Ankara-1983, s. 115.

²⁸⁹ Taner Timur, *Türk Devrimleri ve Sonrası, 1919-1949*, Doğan Yayınevi, Ankara-1971, s. 196.

²⁹⁰ Ahmad, *Modern Türkiye...*, s. 102.

²⁹¹ Çetin Yetkin, *Türkiye'de Tek Parti Yönetimi (1930-1945)*, Altın Kitaplar Yayınevi, 1983, s. 178.

edilmesi gerektiği vurgulanmıştır⁽²⁹²⁾. Görüldüğü gibi, CHP Teftiş Talimatnamesinde, parti örgütünün hükümeti kayıtsız şartsız destekleyen bir aygıt olarak kalması, parti dışı tüm kuruluşların CHP'nin ilkeleri doğrultusunda faaliyet göstermesi istenmiştir.

Yukarda ki açıklamalardan anlaşılacağı gibi bu dönemde bürokrasi ve siyaset iç içe girmiştir. Yani hükümet, parti ve bürokrasi öylesine iç içe girmiştir ki bunları birbirinden ayırmak oldukça güçleşmiştir. Hukuki-rasyonel bürokrasilerde olduğu gibi bu dönemde siyaset bürokrasi ayrımı yapmak mümkün olmamıştır. Bürokrasi daha çok siyasi etkinliği ile ön plana çıkmış, verimli ve etkin olma ikinci planda kalmıştır. Bu birliktelik bir süre resmi politika olarak da benimsenmiştir. Siyasetçilerin ve bürokratların bu işbirliğini durduracak toplumsal kıpırdanmalar ancak ikinci dünya savaşının sonlarına doğru ortaya çıkmıştır. Bunların olgunlaşp ortaya çıkmasında tek-parti döneminde bürokrat ve siyasetçilerin uyguladıkları siyasi ve ekonomik politikalar neden olmuştur.

Atatürk'ün ölümünden sonra birinci adam konumuna yükselen İsmet İnönü her ne kadar asker kökenli de olsa bürokratik kişiliği ile ön plana çıkmıştır. İnönü döneminde sivil bürokrasi daha da ön plana çıkmıştır. Bu dönemde çıkartılan bir kanunla Genel Kurmay Başkanlığı başbakanlığa bağlanmış ve başbakana karşı sorumlu tutulmuştur. Böylece Genel Kurmayın özerk konumu ortadan kaldırılmıştır. Çıkartılan bu kanunla diğer bakanlarla doğrudan ilişki kurması bile engellenmiştir. Böylece İnönü ile beraber sivil bürokrasi askeri bürokrasi üzerinde egemenlik kurmuştur⁽²⁹³⁾. Heper, bu dönemi, bütün devlet mekanizmasının bürokratlaştırıldığı ve bürokratik işe almada siyasal bağlılığa liyakat ve kariyerden daha çok önem verildiği bir dönem olarak nitelemiştir⁽²⁹⁴⁾.

1943'de yapılan CHP genel kongresinde, parti nizamnamesinde bazı değişiklikler yapılmıştır. Bu değişikliklerden bir tanesi de, Parti Genel Sekreterinin hükümete aza olarak girmesi temin olunur hükmü yeni nizamnamede yer almamıştır. Böylece CHP'nin hükümetten ayrılması yolunda bir kez daha girişimde bulunulmuştur⁽²⁹⁵⁾.

Çok partili hayata geçiş ile birlikte CHP'nin yönetim politikası 1947 Parti Kurultayında şu şekilde belirtilmiştir; Bazı hizmetlerin, mahallinde halkça seçilen kurullara bırakılması ve bunlara geniş yetkiler verilmesini öngören kanunlar çıkartılması

²⁹² Koçak, a.g.e., s. 96.

²⁹³ Özdemir, a.g.e., s. 145-146.

²⁹⁴ Heper, *Bürokratik Yönetim...*, s. 110.

²⁹⁵ Koçak, a.g.e., s. 321

öngörülmüştür. Özel idarenin verimli çalışması için gerekli maddi imkanların sağlanması, yönetim kurullarına halkın seçeceği üyelerin de katılmasının amaçlandığı vurgulanmıştır. Memuriyeti ancak ehliyet sahibi kişilerin yapabileceğini, memurların haklarını ve refahlarını hizmet verimini arttıracak şekilde düzenlemeyi gerekli bulduklarını bildirilmiştir. Memurun halkın hizmetinde halk için çalışan bir unsur olarak kabul edildiği, memurların siyasi partilere giremeyeceklerini, bütün devlet dairelerinde vatandaşların ihtiyacını kolaylık ve çabuklukla bitirilmesi için gerekli tedbirlerin alınmasının gerektiği belirtilmiştir⁽²⁹⁶⁾.

Alınan bu kararlar bu dönemde kurulan hükümet programlarında da yer bulmuştur. Peker Hükümetinin Programında bürokrasi ile ilgili olarak: “İller genel ve özel idare kuruluş ve işleyişleri yeni kanunlarla tespit etmek ve bilhassa valilerin yetkilerini Anayasanın yetki genişliği ve görev ayrılığı ruhuna göre arttırmak işi önemle ele alınacaktır. Üstün vazifede bulunan her idare amirinin emri altındaki kademeler üzerinde, devlet işleri ve halk ihtiyaçları bakımından sık sık teftişler yapmalarına önem verilecektir” denilmiştir. Belediyelerin gelişmesini sağlayacak yöntemler ve gelirlerinin artırılması için gerekli kanun değişikliklerinin meclise getirileceği belirtilerek yerel idarelerin gelişmesi için çalışmaların yapılacağı da vurgulanmıştır. Ayrıca hükümet programında memurlar kanunun yenilenmesinden de bahsedilmiştir⁽²⁹⁷⁾.

Tek parti döneminin son hükümetlerinden olan 1. Hasan Saka hükümetinin programında da bu konular yer almıştır. Programda: “Siyasi partilerin çoğunlukta ve azınlıkta, iktidarda ve muhalefette devlet idare teşkilatı karşısında farklı muamele görmemelerini, kanunların kendilerine verdiği haklara dayanarak çalışma imkanları bulmalarını CHP hükümeti, giriştiğimiz hayatın tabii bir icabı saymaktadır. Hükümetimiz aynı zamanda bütün partilerin her şeyden üstün olarak Cumhuriyet müesseselerine hürmet etmelerini demokrasi hayatının kuvvetli mesnedi bilmektedir” denilmiştir. “Devlet kadrolarında rasyonel bir çalışma sistemi kurmak ve esaslı tasarruf yoluna gitmek kararındayız. Bu amacın gerçekleştirilmesi için, yüksek ihtisas sahibi olarak tanınmış yabancı müesseselerden de faydalanmayı yerinde buluyoruz. Devlet idare teşkilatının çalışmasını hükümet değişmelerinden müteessir olmayacak istikrarlı şekil ve usullere

²⁹⁶ T. Zafer Tunaya, *Türkiye’de Siyasi Partiler*, İstanbul-1952, s. 588.

²⁹⁷ Nuran Dağlı, Aktürk Belma, *Hükümetler ve Programları, 1920-1960*, Cilt:1, TBMM Basımevi, Ankara-1985, s. 129

bağlamayı lüzumlu görüyoruz. Cumhuriyet rejiminin başlıca gayesi, idare teşkilatının halk menfaatleri hizmetinde olmasıdır. Bu bakımdan bütün idare ve emniyet teşkilatımızın, kanunları tatbik ederken, vazifelerini yaparken, bu zihniyetle hareket ederek halka iyi muamelede bulunmaları lüzumunda ısrarla duracağız” diyerek hükümetin yönetim politikasında izleyeceği yolu belirtmiştir⁽²⁹⁸⁾.

Bu dönemin son hükümeti ise Günaltay Hükümeti olmuştur. Bu hükümetin programında; “ Her derecedeki memurların kendi sorumluluğu ile beraber salahiyetini bilerek görevlerini yapmalarını ve böylece vatandaşların işlerini onlara beyhude zahmet vermeksizin görmeleri ve halkın devlet işlerinde çalışanlara karşı gönülden sevgileri sağlamak azmindeyiz. Bunun için bir taraftan teşkilatımızı daha verimli hale sokmak üzere kanunlarımızda ve bu arada memurlar statüsünde lüzumlu gördüğümüz değişikliklerin kabulü ve İller ve Özel İdareler Kanunları tasarılarının bir an evvel müzakere ve tasvip buyurmasını Yüksek Meclisten rica edeceğiz...” denilerek idari mekanizmada ve yerel yönetimlerde reformlar yapılacağı bu hükümet programında da belirtilmiştir. Ayrıca yöneticiler konusunda “İdare amirlerinin ve emniyet kuvvetlerinin asayişi ve halkı huzuru sağlamak vazifelerinde her türlü tesirden her nevi endişe ve tereddütten uzak olarak ve yalnız kanunu kendilerine rehber bilerek cesaretle çalışmalarını yurt içinde huzurun başlıca teminatı sayıyoruz” diyerek tarafsız bir idarenin oluşturulacağı vurgulanmıştır⁽²⁹⁹⁾.

Bu dönemde muhalefetin sert çıkışları idari mekanizma ve bürokratlar hakkında sürekli şikayetçi olmaları ve halkın da buna destek vermesi CHP hükümetlerinin de dikkatini çekmiş ve muhalefetin bazı istekleri hükümet programlarında yer bulmuştur. Özellikle de yerel yönetim ve bürokratlar konusundaki şikayetler dikkate alınmış ve bunların önlenmesi konusunda yukarıda da belirtildiği gibi çeşitli düzenlemelere gidileceği vurgulanmıştır.

3. Tek-Parti Döneminde Devletçilik Uygulamaları

Tek-Parti döneminin ekonomik eğilimlerini belirleyen, ilk önemli olay 17 Şubat 1923’deki İzmir İktisat Kongresi olmuştur. Kongrenin ana amacı mili bir girişimci sınıf

²⁹⁸ Dağlı, Aktürk, a.g.e., s. 142.

²⁹⁹ Dağlı, Aktürk, a.g.e., s. 138

yaratmaktır. Bu amaçla koruyucu gümrük tarifeleri, özel girişime kolay ve ucuz krediler sağlanması ve özellikle o güne kadar yetersiz olan sermayenin teşvik edilmesi ana hedefler arasında olmuştur⁽³⁰⁰⁾. Kongrenin bir başka amacı ise, uygulamaya konulacak iktisat politikası önlemleri hakkında hükümet kadroları ile toprak sahipleri, tacirler ve sınırlı varlıkları ile sanayiciler arasında bir uzlaşma sağlamaktır. Başka bir anlatımla Kongre, sivil ve asker bürokrat kadronun, toplumun varlıklı sınıfları ile etkili bir siyasal sosyal iletişim kurma, siyasal iktidarını bu toplum kesimi ile kurulacak belirli ilişkilerle ve belirli gelişme hedefleri etrafında sağlayacak ortak görüşlerle sağlamlaştırma açısından önemli bir platform oluşturmuştur⁽³⁰¹⁾. Devlet aldığı bu kararlarla özel girişimi destekleyecek ancak özel girişimcilerin üstlenemediği sahalara girecekti.

Fakat izlenen bu ekonomik politikalar fazla uzun sürmemiş, 1929 yılındaki ekonomik buhran sonucu zorunlu olarak devletçilik politikası uygulanmaya başlanılmıştır. İzlenen devletçilik politikası, toplumda sosyo ekonomik yönden ayrıcalıklı sınıfların yararına işlemiş; başka bir anlatımla üretim güçlerini geliştirerek kapitalist üretim biçiminin gelişmesini hızlandırmıştır⁽³⁰²⁾. Fakat uygulanan devletçilik politikası siyasi kadrolar tarafından açıklığa kavuşturulamamıştır. İlk yıllarında, liberalizmle komünizmin bir alternatifi gibi kullanılmıştır. Atatürk bu konuda "Türkiye'nin tatbik ettiği devletçilik...sosyalizm nazariyatçılarının ileri sürdüğü fikirlerden alınarak tercüme edilmiş bir sistem değildir. Bu Türkiye'nin ihtiyaçlarından doğmuş Türkiye'ye has bir sistemdir. Devletçiliğin bizce manası şudur: Fertlerin hususi teşebbüslerini esas tutmak, fakat büyük bir milletin ve geniş bir memleketin bütün ihtiyaçlarını ve birçok şeyin yapılmadığını göz önünde tutarak memleket iktisadiyatını devletin eline alması... Devlet... hususi teşebbüsle yapılmamış olan şeyleri biran evvel yapmak istedi ve... muvaffak oldu. Bizim takip ettiğimiz bu yol...liberalizmden başka bir sistemdir"⁽³⁰³⁾ diyerek devletçilik politikasına açıklık getirmiştir.

Bu dönemde devletin ekonomiye müdahalesi kaçınılmaz olmuştur. Fakat bu müdahale sadece ekonomik nedenlerden dolayı olmamıştır. Bununla birlikte Osmanlılar dan Cumhuriyet'e miras kalan bürokrat aydınların rolü de böyle bir müdahaleyi

³⁰⁰ Yücekök, a.g.e., s. 116.

³⁰¹ Tezel, a.g.e., s. 148-149.

³⁰² Şaylan, Türkiye'de Kapitalizm..., s. 79.

³⁰³ Korkut Boratav, Türkiye'de Devletçilik, Savaş Yayınevi, Ankara-1982, s. 134.

kolaylaştırmıştır⁽³⁰⁴⁾. Devletçi seçkinleri cepheyi oluşturan bu bürokrat aydınlar, Batı tipi topluma olan büyük inançları ve bunu devlet eliyle gerçekleştirmek istemeleri devletçilik politikasını hızlandırmıştır. Türkiye’de devletin dizginleri ele alması da kolay ve alışılmış bir durumdu. Yüzyıllardan beri Türk toplumunda yöneten yönetilen açısından geleneksel olan bu durum toplum tarafından yadırganmamıştır⁽³⁰⁵⁾. Uygulanan devletçilik politikası bürokratik kadronun siyasi ağırlığının daha da artmasına yol açmıştır. Fakat bu politikaların vergiler ve tekeller kanalıyla yoksul kitlelerin sırtından yürütülmesi siyasi iktidarın görünürdeki sahipleri olan bürokratların halkın nezdindeki itibarının azalmasına yol açmıştır⁽³⁰⁶⁾.

Ekonomik hayatta devlet yönetimi ve kontrolü fikri otoriter ve bürokratik Kemalist rejim içinde çok uygun bir durumdu. Devletçilik uygulamasını asker ve sivil bürokratlar var olan yetki ve iktidarlarının tabii bir genişlemesi olarak görmüşlerdir. Bürokrasinin görüşüne göre, ekonomik kalkınma gerçekten zorunlu ise, diğer her alanda olduğu gibi, milletin güvenlik ve refahından sorumlu olanlar tarafından yüklenilmesi gerekirdi. Bu iş inançsız iş adamlarına (devrimlere inanmayan) ve cahil köylülere bırakılmayacak kadar önemliydi⁽³⁰⁷⁾. Bu düşünce topluma egemen olan asker ve sivil bürokrasinin bu konudaki temel felsefesi olmuştur.

Devletçilik uygulaması, bürokratlar ile sanayi burjuvazisinin bir koalisyon içine girmesiyle sonuçlanmıştır. Bu koalisyon sanayi üretiminin artmasına yol açmıştır. Yerli sanayinin büyümesi ekonomi üzerinden siyasi kontrolün artmasına yol açmıştır. Bu dönemde iki grubun çıkarları birbirine denk düşmüştür. Siyasi kontrolün artması bürokrasinin istediği bir durum olmuş. Sanayinin büyümesi de burjuvazinin işine yaramış, servetlerine servet katmışlardır. Bunların içinde hem bürokrat hem de girişimcilik yapanlara bile rastlanılmıştır. İki grubun çıkarları çatışmaya başlayınca kadar bunlar taraf seçmek zorunda kalmamışlardır⁽³⁰⁸⁾. Bunun yanında girişimci sınıfın güçsüzlüğü de bürokratların burjuvalaşma eğiliminin artmasına neden olmuştur. Milli Mücadeleyi yürüten öncü kadroyu teşkil eden asker sivil bürokrattan bir çoğu, daha sonraki

³⁰⁴ Kongar, *a.g.e.*, s. 267.

³⁰⁵ Yücekök, *a.g.e.*, s. 118.

³⁰⁶ Timur, *a.g.e.*, s. 193.

³⁰⁷ Lewis, *a.g.e.*, s. 464.

³⁰⁸ Keyder, *a.g.e.*, s. 89.

dönemlerde, ithalat-ihracat, bankacılık gibi iş sahaları ile uğraşmaya başlamıştır. Bu kadrolar siyasi iktidarı da kendi çıkarları doğrultusunda çok iyi kullanmışlardır⁽³⁰⁹⁾.

Devletçilik politikası sonucu gerçekten de bir sermaye ve girişimci sınıf yaratılmıştır. Fakat bu gelişme hızlı bir tempoda olmasa da böyle bir sınıf, (iş adamları, menajerler ve teknokratlar) yavaş yavaş Türk toplum yapısında yerlerini almaya başlamış. Bu bir anlamda asker ve sivil bürokratik elite karşı, ekonomik gelişmeyle birlikte filizlenmeye başlayan yeni bir toplumsal ve siyasal elittir⁽³¹⁰⁾. Bu gelişme ise düzene hakim olan asker-sivil bürokrat grubun sayesinde olmuş.

Sosyal yapıda görülen bu değişim, siyasal sistem üzerinde de etkisini göstermiş. Böylece siyasal sistem de sosyal yapıdaki değişime uyumlu olarak değişmeye başlamıştır. Bu değişim çok partili siyasal sisteme geçiş olarak da nitelendirilebilir. Genel olarak kabul edilen düşünceye göre çok partili sisteme geçilmesiyle bürokrasinin elinde bulunan iktidar tekeli yıkılmıştır. Siyasal iktidar bir zamanlar bürokrasi ile işbirliği yapan, iş adamları, yerel toprak sahipleri ve onların temsilcileri olan yerel profesyonellerden (özellikle avukatlardan) kurulu bir siyasal partinin eline geçmişti⁽³¹¹⁾.

3. Bürokrasinin Siyasi Rolü

Cumhuriyet'in ilan edildiği 1923 yılında, toplumdaki egemen güçler yarı-feodal özellik gösteren toprak sahibi eşraf ile asker-sivil bürokrasiden oluşmuştur. Cumhuriyetin ilk yıllarında askeri bürokrasinin ön plana çıkmış daha sonra ise sivil bürokrasi etkinliğini arttırmıştır. Cumhuriyetin ilk yıllarında, burjuvazinin zayıflığı ve güçsüzlüğü nedeni ile bürokrasi genel yönetim dışında, temel endüstriyel ve tarımsal girişimleri örgütlemek, yönetmek ve alt yapı tesislerini kurmak gibi çok daha karmaşık, ekonomik ya da sosyal nitelikli fonksiyonlar yüklenmiştir⁽³¹²⁾. Bunun sonucu olarak, toplumda modern ve laik eğitimden geçmiş kimseler için tek veya en büyük işveren devlet olmuştur. Söz konusu kişiler de bu yolla bürokrasiye katılmayı tercih etmişlerdir⁽³¹³⁾. Böylece bürokrasinin kurtuluş savaşındaki öncülüğü, savaştan sonra iktidara sahip çıkması ve ekonomik alanda da söz sahibi olması toplumdaki prestijinin artmasına yol açmıştır.

³⁰⁹ Timur, a.g.e., s. 114

³¹⁰ Yücekök, a.g.e., s. 118.

³¹¹ Şaylan, a.g.e., s. 81.

³¹² Yücekök, s. 109.

³¹³ Şaylan, 'Türkiye'de Kapitalizm...', s. 74-75.

1923-1950 arasındaki dönemde Türkiye'nin siyasi yapısına bakıldığında egemen gücün CHP olduğu ve Partinin toplumsal tabanını oluşturan ve ideolojisini saptayanların ise asker ve sivil bürokrat seçkinlerden oluştuğu görülmektedir. Parti kadrolarının büyük çoğunluğu, bürokratlardan oluşmaktadır⁽³¹⁴⁾. Tek-Parti döneminin hakim olduğu yıllarda TBMM baktığımızda seçilmişlerin büyük çoğunluğunun da bürokratlardan oluştuğunu görmekteyiz. Bürokratların meclisteki sayısal üstünlüğü, kanunların yapılmasında ve kamu politikalarının oluşturulmasında etkin olmasını sağlamıştır. Bu durum bürokrasinin siyasal etkinliğinin artmasına neden olmuştur. Bunun yanında mülkiyet sahibi sınıflar aynı yıllarda çok düşük oranda Mecliste temsil edilmişler ve siyasi olarak da çok fazla etkinlik gösterememişlerdir. Aşağıdaki tabloda da görüleceği üzere bürokratlar Tek-Parti dönemi meclislerinde oran olarak hep birinci durum olmuşlardır. Diğer meslek grupları ise Mecliste hep küçük oranlarda temsil edilebilmişlerdir.

Tablo VI
.Milletvekillilerinin Mesleklerine Göre Dağılımı (%)

Meslekler	<u>TBMM Dönemi</u>								
	I 1920	II 1923	III 1927	IV 1931	V 1935	VI 1939	VII 1943	VIII 1946	IX 1950
Resmi Meslekler*	43	54	54	45	48	47	47	36	22
Serbest Mes.	18	20	22	22	24	27	31	35	45
Ekonomik Mes.**	19	14	16	22	19	19	16	24	29
Dini Meslekler	17	7	4	3	3	2	1	1	1
Diğer***	3	5	4	8	6	5	5	4	3

*Devlet görevlilerini, askerleri ve öğretmenleri içine almaktadır

**Ticaret, tarım ve bankacılık sektörlerindeki kişileri içine almaktadır

***Gazeteciler bu kategoriye dahildir.

Özbudun Ergun (Frederik Frey'den Aktaran), "Türkiye'de Devlet Seçkinleri Ve Demokratik Siyasal Kültür" Türkiye'de Demokratik Ve Siyasal Kültür, Demokrasi Vakfı Yayınları, Ankara-1995, s.11

Bu dönemde Meclis de dahil olmak üzere devlet örgütünün tümüne, seçkin ve bürokratik bir dünya görüşü hakim olmuştur. Richard L. Chambers bu durumu şöyle açıklamıştır; "1950'ye kadar, profesyonel kamu görevlilerinin oluşturduğu bir tür kapalı

³¹⁴ Yücekök, a.g.e., s.110-111.

kurum mevcut olmuştur. Bunların politikacı sıfatıyla çıkardıkları kanunları meslektaşları bürokrat sıfatıyla uygulamışlardır⁽³¹⁵⁾. Tek parti döneminde CHP bürokrat eşraf ittifakına dayanan bir seçkinler partisi kimliğine bürünmüştür. Her iki Cumhurbaşkanı da askerdi, başbakanlardan üçü harbiye mezunu ve subay (İnönü, Okyar, Peker) biri askeri tıbbiye mezunu ve doktor subay (Saydam), ikisi mülkiye mezunu ve kamu görevlisi (Saracoğlu, Saka) olmak üzere sekiz başbakanın altısı, askeri bürokrasiden gelmiştir. Toplumun sivil kesimiyle bir ölçüde ilintili bir eğitim ve meslek kökeninden gelen tek başbakan Bayar olmuştur. Bu dönemde Bakanlar kuruluna yapılan 194 atanmanın %61'inde sivil ve askeri bürokratlara yer verilmiştir. Bu olgu harbiyeli ve mülkiyeli bürokratik kadroların Cumhuriyetin 27 yıllık dönemi boyunca siyasal mekanizmalar üstünde sahip oldukları denetim gücünü yeterince göstermektedir⁽³¹⁶⁾. CHP'nin bünyesinde bu kadar çok bürokrat olması nedeniyle, CHP adeta bir bürokrasi partisi olarak tanınmıştır. Tek-Parti döneminin sonuna kadar Türkiye'de siyasal iktidarın ve yönetimin aynı ellerde toplandığı görüşü hakim olmuştur⁽³¹⁷⁾. Tek-Parti döneminde yüksek kademe bürokratların siyasal yaklaşımları ile siyasal elitin yaklaşımları birbirinden farklı olmamıştır. 1930 yılların sonlarına doğru, üst kademe bürokratları siyasal elitten ayırmak güçleşmiştir. Bu ayrımın da, işlevsel olmayıp yapısal bir ayrım olduğu dikkat çekmektedir⁽³¹⁸⁾. Mal ve hizmetlerde verimlilik ve etkinlik gibi modern bürokrasinin temel ilkeleri, Cumhuriyet bürokrasisi için tali unsurlar olmuştur⁽³¹⁹⁾. Bu dönemde bürokrasinin gösterdiği genel özellikler gelişmekte olan ülkelerdeki bürokrasinin özellikleri ile benzerlik göstermiştir.

Bürokrasi siyasi iktidar ilişkisi yönünden dönemin ilginç bir gelişmesi ise 1924 Anayasası ile parlamenter bir düzen kurulmaya çalışarak, siyaset-yönetim ayrılığının temelleri atılmış, ancak bu temelin üstüne bina çıkılmamış ve siyaset ile yönetim arasındaki bütünlük yukarıda da belirtildiği gibi devam etmiştir. Bu nedenle CHP'yi bürokrasinin siyasal örgütü ya da bürokrasiyi CHP'nin yönetim örgütü olarak gösteren

³¹⁵ Özbudun, a.g.e., s. 14.

³¹⁶ Tezel, a.g.e., s. 137.

³¹⁷ Bülent Ardic ve Turgay Ergun, "Siyasal Nitelikli Yüksek Yönetici Atamaları", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt:13, Sayı:2, TODAİE, 1980, s. 8.

³¹⁸ Heper, *Bürokratik Yönetim...*, s. 111.

³¹⁹ Eryılmaz, a.g.m., s. 1358.

bu dönemde, bürokrasi hatta tüm devlet memurları, işlevlerini, siyaset yönetim ayırım gözetmeyen Osmanlı siyasal rejimine uygun olarak sürdürmüşlerdir⁽³²⁰⁾.

Bu dönemde dikkati çeken bir husus ise askeri bürokrasiyi siyasetten soyutlama çabalarıdır. Bu da karşılıklı bir anlaşma ile olmuştur. Bu anlaşmaya göre askeri bürokrasi, siyasete karışmamayı kabul etmiş ve 1924 yılında çıkartılan bir kanunla Genel Kurmay Başkanı kabinedeki sandalyesini bırakmıştır. Buna karşılık olarak da Meclisin askeri bürokrasiyi doğrudan denetleyemeyeceği kabul edilmiştir. Lewis, Atatürk'ün kişisel otorite ve karizmasının askeri bürokrasinin siyasetin dışına çıkarılmasında etkili olduğunu belirtmiştir⁽³²¹⁾. Askeri bürokrasinin siyasetten uzaklaştırılması sonucu siyaset tamamıyla sivil bürokrasiye kalmıştır. Siyaset yapımında ve kamu politikalarının oluşturulmasında tek güç sivil bürokrasi olmuştur. Fakat Atatürk döneminin son yıllarında askeri bürokrasi ikinci plana itilmiş gibi görünse de devrim karşıtı güçlere karşı siyasal iktidarın emrinde olmuş ve ortaya çıkan ayaklanmaların bastırılmasında çok sık olarak kullanılmıştır. Böylece ordu Cumhuriyet devrimlerin bekçisi olduğunu bir kez daha göstermiştir⁽³²²⁾.

Atatürk ve İnönü ordunun doğrudan doğruya politikaya müdahale etmesine imkan tanımamışlardır. Fakat ordu, Cumhuriyetin kuruluşunda ve devrimlerin savunulmasında gösterdiği başarı nedeniyle tek parti döneminde etkinliğini sürdürmüştür. Bu etkinliği Meclis de temsil edilme oranlarına bakarakta görmek mümkündür. III. TBMM'nin (1927-1935) %19'u, IV. TBMM'nin (1935-1939) %16'sı, V. TBMM'nin (1939-1943) %18'i, ve VI. TBMM'nin (1943-1946) %16'sı emekli subaylardan yine aynı dönemlerde siyasal önderlerden III. TBMM'de %29'u VI. TBMM'de %30'u, V. TBMM %28'i ve VI. TBMM'de %26'sı asker kökenli kişilerden oluşmuştur⁽³²³⁾.

Bu dönem için İsmail Cem, bürokratların, memleketi çepeçevre saran tutucu eşraf örgütünü kırmak, geriliğin büyük sebebi olan sosyal yapıyı yıkmak yolunu seçmediklerini, seçtikleri yolun, eşrafın köylü üzerinde kurmuş olduğu zorunlu nüfuzundan yararlanarak, onun aracılığıyla onu iktidara ortak ederek memleketi yönettiklerini ifade etmiştir⁽³²⁴⁾. İdris Küçükömer de Cumhuriyet bürokratinin, üretim ilişkilerinde değişikliğe gitmediğini, kendini güçlendirmek amacıyla devlete ait bazı üretim araçlarını ve kurumlarını geliştirme

³²⁰ Çevikbaş, a.g.m., s. 174.

³²¹ Heper, *Bürokratik Yönetim...*, s. 113-114.

³²² Özdağ, a.g.e., s. 120

³²³ Şaylan, *Ordu ve Siyaset* (F.W. Frey'den Aktaran), s. 399.

³²⁴ Cem, a.g.e., s. 300.

ve bunları kontrol etme yoluna gittiğini belirtmiştir⁽³²⁵⁾. Bürokrasi, güçsüz de olsa mülkiyetçi sınıflarla (toprak ağası, eşraf ve çekirdek halindeki şehir burjuvazisi) beraber olmuş ve kendisi de burjuvalaşma sürecine girmiştir. Burjuva sınıfı da bürokratik iktidarla tam bir işbirliği içine girmiştir⁽³²⁶⁾. Gelişmenin, Batı model ve yöntemleri ile gerçekleşeceğine samimiyetle inanan bürokratik kadro, bu noktada Batılılaşmanın sağladığı maddi imkanların peşinde olan tüccarlarla birleşmiştir. İlerici kanat kendi hedefine varmak için aynı hedefin peşindeki tüccarı kullanmak, onun desteğini sağlamak zorunda kalmıştır. Aynı zamanda halkın Batılılaşmaya karşı muhtemel tepkisini engellemek için taşrada topluma hakim olan eşrafla da işbirliği yapmıştır. Eşrafın bu dönemdeki tutumu ise Tanzimat'taki gibi, kendi varlığına çeşitli garantiler getiren yönetici kadrodan yana çıkmak olmuştur⁽³²⁷⁾. Bu işbirliği İkinci Dünya savaşının sonuna kadar sürmüştür. Uygulanan sosyo-ekonomik politikaların bir sonucu olarak bu gruplar ekonomik bakımdan güçlenmişler ve bürokrasiyi kendi ekonomik çıkarlarının engelleyicisi olarak görmeye başlamışlardır.

Bu sınıflar konumunu öylesine güçlendirmişti ki artık bu ayrıcalıklı ama esasında bağımlı aynı zamanda da siyasal açıdan güçsüz olan bürokrasiyi mevcut konumu ile kabullenmeyi artık içine sindirememiştir⁽³²⁸⁾.

Genel olarak özetleyecek olursak, Tek parti döneminde Cumhuriyet bürokrasisi temel olarak Cumhuriyet devrimlerini ve oluşturulan yeni yönetimin çıkarlarının desteklemeyi kendine bir görev edinmiştir. Bu nedenle asıl görevi olan hukuki-rasyonel anlamda etkin ve verimli olma işlevi ikinci planda kalmıştır. Bürokratik yapılanma daha çok patrimonyal bir nitelik arz etmiştir. Fakat bunun yanında da hukuki-rasyonel bürokratik yapılanma çabalarına da devam edilmiştir. Bürokrasi Osmanlı İmparatorluğunda olduğu gibi modernleşme çabalarının öncülüğünü yapmıştır. Fakat modernleşme ile ortaya çıkacak yeni sosyal yapı ve ilişki kalıplarının kendi ayrıcalıklı durumlarını değiştirmesine de karşı çıkmışlardır. Modernleşme çabaları bürokrasinin hacmini ve gücünü hızla arttıran bir gelişme olmuştur. Bunun sonucu bürokrasi, siyasal sürece doğal olarak katılmış ve iktidarda da söz sahibi olmaya başlamış daha da ileri

³²⁵ İdris Küçükömer, **Düzenin Yabancılaşması**, 2. Baskı, Alan Yayıncılık, İstanbul-1989, s. 104.

³²⁶ Şaylan, **a.g.e.**, s. 77.

³²⁷ Cem, **a.g.e.**, s. 306.

³²⁸ Jan Erik Zürher, **Modern Türkiye'nin Oluşumu**, 2. Baskı İletişim Yayınları, İstanbul-1996, s. 301.

giderek siyasi sürece etkin olarak katılmıştır. Böylece bürokrasi yalnız yasama organı tarafından denetlenen yürütme organının idari kolu olmaktan çıkmış aynı zamanda bizzat etkili bir yürütme organı veya onun bir parçası durumuna gelmiş ve politika tespit tayin ve icrasında geniş bir rol oynamıştır.

F. Çok Partili Siyasi Hayata Geçiş ve Bürokrasi

Türkiye Cumhuriyet'i 1950'ye kadar Osmanlı İmparatorluğunun bir karakteristiğini devam ettirmiştir, o da Cumhuriyet idaresinin de bir "bürokrasi devleti" olmasıdır. Cumhuriyet devrinde bürokratlar belki pek tatminkar bir hayat yaşamamışlardı fakat yüksek "statüsü" kendisine son derece önemli bir destek sağlamıştır⁽³²⁹⁾. Fakat 1950'lerden başlayarak bürokrasinin tarihinde görülmedik bir saygınlık, yetki, mali ve sosyal statü kaybına uğramıştır.

Siyasal sistemin iki partili yarışmacı bir niteliğe kavuşması ile beraber, bürokrasini siyasi etkinliği giderek azalmıştır. Eskiden siyasi iktidarı tek başına kullanan bürokrasi giderek bunu yeni gruplarla paylaşmaya ve hatta onlara terk etmeye başlamıştır. İlerleyen yıllarda ise kendisinden farklı düşünen ve siyasi iktidarı elinde tutan yeni güçlere bağımlı hale gelmiştir⁽³³⁰⁾. Böylece bürokrasi çok partili hayata geçiş ile birlikte önemli engellerle karşılaşmaya başlamıştır. Bunlar batılılaşma sürecine girildiğinden beri karşılaşılan en ciddi engeller olmuştur. Bunun nedeni ise, Osmanlıdan bu yana, ilk defa geleneksel yönetici grupların dışında bir grubun siyasal hayatta sivrilmeleri hatta siyasal iktidarı ele geçirmeleridir⁽³³¹⁾. Bu yeni düzende bürokrasinin siyasi iktidarı giderek kaybettiğinin bir göstergesi de TBMM'deki milletvekillerinin mesleki kökenleridir. Daha öncede belirtildiği gibi 1950'ye kadar milletvekillerinin büyük çoğunluğu devlet memurlarından meydana gelmekteydi. Fakat 1950'den sonraki dönemde bu oranda hızlı bir düşüş olmuştur. Buna karşılık yeni düzenin hakim gücü olan burjuvazinin direk temsilcilerinin tüccar, toprak ağası, bankacı v.b. oranın hızlı bir artış göstermiştir. Bunun yanında bürokratlar, kamu politikalarının oluşturulmasında etkin olan yönetim kadrolardan da

³²⁹ Mardin Şerif, "Siyasal Sözlüğümüzün Özellikleri: 1-"Faşizm" Siyasal ve Sosyal Bilimler, Makaleler 2, 3. Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul-1994, s. 164.

³³⁰ Şaylan, *Türkiye'de Kapitalizm...*, s. 87.

³³¹ Heper, *Bürokratik Yönetim...*, s. 121.

hızla uzaklaştırılmış ve yerlerine yeni siyasi iktidarın temsilcileri gelmiştir .Sonuçta bürokrasi siyasi etkinliğini hızlı bir şekilde kaybetmiştir⁽³³²⁾.

Bürokratların ortaya çıkan bu yeni durum karşısında tepkileri farklı olmuştur. Bir kısım bürokratlar bu yeni siyasi durumu öfkeyle karşılamıştır. Siyasiler tarafından yetkilerine karışılmasına ve yönetilenlerce ilk defa eleştirilmeye başlanılmasına sert tepki göstermişlerdir. Bu grup politikacılarla sürekli çatışma içine girmişler ve genelde de yenik düşmüşlerdir. Başka bir grup ise yeni siyasal güçlerle işbirliği yapmaya yönelmiştir. Bunların bir bölümü ise koyu partizan bürokrat tipinin örneklerini teşkil etmişlerdir. Diğer bir grup ise tepki göstermeyerek, kenara çekilmeyi, hiç bir şeye karışmamayı tercih etmiştir. Bunlar da tepkilerini bu şekilde gösterme yoluna gitmişlerdir⁽³³³⁾.

DP'nin uyguladığı siyasi ve ekonomik politikalara bir tepki olarak 1950'lerde akademik özerklik şemsiyesi altında sığınan öğretim üyeleri bürokratik tepkinin öncülüğünü yapmıştır. Bunların ileri sürdükleri fikirler dört temel öğeden oluşmuştur:

1. Siyasal davranışı fikirler yönetmelidir.
2. Fikirler entelektüel olarak saygıya değer olmalıdır.
3. Siyasal faaliyetler belli sosyal grupların çıkarlarını korumaya yönelmemelidir.
4. Sivil bürokrasi Türk siyasal hayatının içinde yer almalıdır⁽³³⁴⁾.

DP dönemi bürokrasinin siyasi etkinliği kırmaya yönelik çabalar ve buna karşı direnen bürokrasinin mücadelesine sahne olmuştur. Kuşkusuz DP iktidarı bürokrasinin siyasi etkinliğini bir ölçüde kırabilmiştir. Fakat rasyonel bürokrasilerde olduğu gibi siyasi iktidarın aldığı kararları uygulayan bir kurum durumuna indirgeyememiştir. Osmanlıdan gelen bürokratik yönetim geleneğini bu dönemde de sürdürmeye devam etmiştir. Üçüncü bölümde DP'nin muhalefet ve iktidar dönemlerinde yönetim politikasını ve bürokrasiye bakışını, bürokrasinin bu duruma tepkisini, bu dönemde bürokrasinin hukuki, sosyal, sayısal ve mali durumunu inceleyeceğiz. Bununla beraber 27 yıllık iktidardan sonra muhalefete düşmüş olan CHP'nin gelişen siyasi olaylara tepkisini ve bürokrasiye bakışını inceleyeceğiz.

³³² Şaylan, a.g.e., s. 84-85.

³³³ Yalçındağ, "Kamu Yönetiminde Halkla ilişkiler", s. 67

³³⁴ Heper, **Bürokratik Yönetim...**, s. 132.s

İKİNCİ BÖLÜM

DEMOKRAT PARTİNİN YÖNETİM POLİTİKASI VE BÜROKRASI İLE İLİŞKİLERİ

Tek-Parti döneminin modernleşme çabalarının başarısı ve bunun sonucu toplumdaki farklılaşma, zamanla alternatif ya da karşıt seçkinler zümresini meydana getirmiştir⁽¹⁾. Bu zümre esas olarak bir taraftan mahalli ayan ve eşraf, öte yandan da büyük şehirlerin ticaret erbabından oluşmuştur⁽²⁾. Ortaya çıkan bu gelişme kurtuluş savaşı ve sonrasında kurulan ittifaktan farklı sesler çıkmasına yol açmıştır. Sosyal yapıda görülen bu değişiklik siyasal sistem üzerinde de etkisini göstermiştir. Böylece siyasal sistemde sosyal yapıdaki değişime bağlı olarak değişmeye başlamıştır. Bu değişme ise çok partili sisteme geçiş ile sonuçlanmıştır. Genel olarak kabul gören düşünceye göre çok partili sisteme geçilmesiyle bürokrasinin elinde bulunan iktidar tekeli yıkılmış siyasi iktidar yeni siyasi elitin eline geçmiştir. Bu elit tabakada Demokrat Parti çatısı altında toplanmıştır⁽³⁾.

Bu grubun amacı ise, geleneksel siyasal bürokratik elitin emredici ve devrimci ilkelerle somutlaşan batılılaşma anlayışını ve devletçilik ilkesi ile yaşatılmaya çalışılan ihtiyatlı ekonomi ve maliye politikasını geniş ölçüde değiştirmektir⁽⁴⁾.

1950 yılından sonra DP ile siyasal sistemin iki partili yarışmacı bir niteliğe bürünmesi sonucu, bürokrasinin siyasi etkinliği giderek azalmış ve eskiden siyasi iktidarı tek başına kullanan bürokrasi giderek yeni gruplarla paylaşmaya ve hatta onlara terk etmeye başlamıştır. Böylece 1950'ye kadar devam eden siyasal bürokratik elitin beraberliği ve işbirliği sona ermekle kalmamış bürokratlarla siyasiler çatışmaya

¹ Ergun Özbudun, "Türkiye'de Devlet Seçkinleri ve Demokratik Siyasal Kültür", *Türkiye'de Demokratik Siyasal Kültür*, Türk Demokrasi Vakfı Yayınları, Ankara-1995. s. 15.

² Metin Heper, *Bürokratik Yönetim Geleneği: Osmanlı İmparatorluğu ve Türkiye Cumhuriyetinde Gelişimi ve Niteliği*, ODTÜ İdari Bilimler Fakültesi Yayını, Ogun Kardeşler Matbaası, Ankara-1974, s.122.

³ Gencay Şaylan, *Türkiye'de Kapitalizm Bürokrasi ve Siyasi İdeoloji*, Verso Yayınları, İstanbul-1986, s. 81.

⁴ Heper, a.g.e., s. 128.

başlamıştır. Bürokrasi hem siyasi olarak egemenlik, hem de maddi ve manevi tatmin olanaklarını kaybetmiş üstüne üstlük siyasi iktidara bağımlı hale gelmiştir.

Bu dönemde DP'nin bürokrasiye bakışı iki temel noktada toplanabilir. Birincisi “devlet” ikinci nokta ise “memur” anlayışındaki değişikliktir. Liberal bir devlet anlayışının hakim olması nedeniyle devletin küçülmesi dolayısıyla bürokrasinin gücünün azalması istenmiştir. Memurluk anlayışında ise, iktidarın emrinde memur yaratma isteği dikkat çekmiştir⁽⁵⁾. Bu dönemde teknik bilgi ve ustalıklara sahip bürokrat tipi ile geleneksel bürokrat tipi yer değiştirmeye başlamış öncelik ve ayrıcalıklar bu yeni bürokratlara geçmiştir.

Bu bölümde 1950'ye kadar olan dönemde bürokrasi siyasi iktidar ilişkisindeki işbirliğinin daha sonra nasıl bir çatışmaya döndüğünü, DP'nin bürokrasiye bakışını ve yönetim politikasını, muhalefetin gelişen olaylara bakışını ve bu gelişmeler içinde bürokratların hukuki, mali, sosyal ve sayısal durumunu ele alıp, tek parti dönemi ile DP dönemindeki bürokrat atamalarını karşılaştıracamız.

I. Çok Partili Hayata Geçiş Ve Demokrat Partinin Toplumsal Tabanı

Çok partili hayata geçiş iç ve dış gelişmelerin bir sonucu olmuştur. Dış gelişmelerde en büyük etken Batı'lı ülkelerin baskıdır. Batılılar, Türkiye'yi kendi içinde kabul etmek için, çok partili demokratik düzene geçmesi yönünde baskılar yapmışlardır. Bunun yanında İkinci Dünya Savaşı sonucunda dünyadaki baskı rejimlerinin de yıkılmış olması bu etkiyi daha da arttırmıştır⁽⁶⁾. İç gelişmelere gelince, birincisi halkın tek partili düzene karşı gösterdiği hoşnutsuzluktur. Huzursuzluk, yoksulluk ve bürokratik elitin uzun süren baskısı, halkın yönetime olan bıkkınlığını arttırmıştır⁽⁷⁾. Diğer bir iç gelişme ise, gerek o zamana kadar izlenmiş olan devletçi uygulamaların gerekse savaş ekonomisinin bir sonucu olarak kapitalist bir sınıfın ortaya çıkmasıdır⁽⁸⁾. Ortaya çıkan bu sınıfın da siyasi iktidara sahip olmak istemesidir. Bunun temel nedeni ise bu yeni sınıfın, CHP'nin

⁵ Cahit Tutum, *Türkiye'de Memur Güvenliği*, TODAİE Yayınları, Sevinç Matbaası, Ankara-1982, s.84.

⁶ Emre Kongar, *İmparatorluktan Günümüze Türkiye'nin Toplumsal Yapısı*, 8. Baskı, Cilt: 1-2, İstanbul-1994, s. 158.

⁷ Ahmet N. Yücekök, *Siyaset Sosyolojisi Açısında Türkiye'de Parlamentonun Evrimi*, A.Ü. SBF, Yayınları, Ankara- 1983, s. 121.

⁸ Kongar, a.g.e., s. 158.

uyguladığı ekonomik politikalara hem güvenmemiş olması hem de bu politikaları kendilerine bir engel gibi görmesidir⁹).

Çok partili siyasi hayata geçişin ilk sinyalini ise İsmet İnönü 1 Kasım 1945'de TBMM'nin açılış konuşmasında vermiştir. İnönü; "Bizim tek eksikimiz, hükümet partisinin karşısında bir parti bulunmamasıdır. ...Şunu biliriz ki, bir siyasal kurul içinde prensipte ve yürütmeye arkadaşlarına taraftar olmayanların hizip şeklinde çalışmalarından fazla, bunların, kanaatları ve programları ile açıktan karşı durum almaları siyasi hayatımızın geleceği için yapıcı bir tutumdur"¹⁰). diyerek muhalefet partisine olan ihtiyacı belirtmiştir.

Çok partili hayata geçiş ile beraber DP'nin, CHP'den hoşnutsuz olan tüm kitlelerin isteklerine cevap veren vaatlerde bulunması iktidara gelmesini hızlandırmıştır. DP iktidara gelmesini sağlayan bir başka önemli sebep ise CHP'ye duyulan muhalefetin çok yaygın ve köklü olmasıdır. DP iktidara ulaşmada başlıca iki kaynaktan beslenmiştir. Bunlardan birincisi, gelişen burjuvazinin iktidara sahip olma arzusu; ikincisi ise halkın mevcut düzenden doğan bıkkınlığıdır¹¹). DP'nin ileri sürdüğü iki temel fikir de bu desteğin artışında önemli rol oynamıştır. Devlet müdahaleciliğine karşı liberal ekonomiyi savunma (burjuvazinin işine geliyordu), ikincisi ise siyasi baskı ve merkezin ideolojik tecavüzü karşısında mahalli gelenekleri savunan din özgürlüğüdür¹²).

Bürokratik devletin ağır baskısı ve bürokrasiye bağımlılığın öfkelenirdiği çıkar grupları, yeni partiyi amaçlarına uygun bir araç olarak görmüşlerdir. Çünkü DP köylüye hizmet götüreceğini, köylünün gündelik sorunlarını çözeceğini, bürokrasiden kurtaracağını ve dinsel özgürlük vaatlerinde bulunmaktaydı¹³). Bu vaatlerden anlaşılacağı gibi DP'nin en büyük tabanı köylülerdi. Bu köylülerin içerisinde, DP örgütünün doğal uzantısı haline gelen ayrıcalıklı bir tabaka olan ve serbest piyasa ekonomisinin simsarlığını yapan zengin çiftçilerde DP örgütüyle birleşmişlerdir. Şehir

⁹ Cem Eroğul, "Çok Partili Düzenin Kuruluşu:1945-1971" Geçiş Sürecinde Türkiye, Bilim Dizisi, Belge Yayınları, İstanbul-1992, s.114

¹⁰ Nihal Kara İnçioğlu, "Türkiye'de Çok Partili Hayata Geçiş ve Demokrasi Sorunları", Tarih ve Demokrasi Tarık Zafer Tunaya Armağan, Cem Yayınevi, İstanbul-1992, s. 79.

¹¹ Cem Eroğul, Demokrat Parti Tarihi İdeolojisi, 2. Baskı, İmge Kitapevi, Ankara-1990, s. 46.

¹² Çağlar Keyder, Türkiye'de Devlet ve Sınıflar, (Çev., Sabri Tekay), 2. Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul-1990, s. 97

¹³ Şerif Mardin, "Türk Siyasını Açıklayabilecek Bir Anahtar Merkez-Çevre İlişkileri", (Çev., Şeniz Gönen), Türkiye'de Siyaset Süreklilik ve Değişim, Der Yayınları, İstanbul, s. 143.

merkezindeki tüccarlar ve liberal iktisat çağrısı yapan ve özelleştirme yanlısı olanlar da DP'nin destekçisi olmuşlardır⁽¹⁴⁾. Genel olarak DP'nin başarısını ise farklı gruplardan oluşmasına rağmen, ortak özellikleri ve sıkıntıları olan toplumu popüler bir ittifak içinde toparlayıp bürokratik merkeze karşı seferber etmesinde aramak gerekir. DP, kendini destekleyen kitleleri iki temel boyut üzerinde değerlendirmiş ve bunu seçmen desteğine dönüştürmüştür. Birincisi, geniş tabana dayalı ekonomik kalkınma modelini savunması; İkincisi ise, devleti, toplum ile bütünleştirme politikasıdır⁽¹⁵⁾. DP kitlelerin muhafazakar eğilimlerine de hitap ederek siyasette bu eğilimleri ön plana çıkartmıştır. Muhafazakar eğilimler üzerinde siyaset yapmak kolay bir siyasi metot olmuştur. DP'liler bu metodu çok iyi kullanmışlardır. Demokratlara göre en kolay ve direk iktidara gelmenin yolu da bu muhafazakar eğilimleri gündemde tutmaktır. Böylece halkın muhafazakar eğilimlerini tatmin vaadinde bulunarak onun tercihini elde etme yolunu da açmıştır⁽¹⁶⁾. CHP'nin batılı, modern ve laik yaklaşımları DP'nin uyguladığı bu politikanın daha da başarılı olmasını sağlamıştır. CHP ise, DP'nin hızlı yükselişine karşılık geleneksel seçkinci özelliğini korumaya devam etmiştir. Bu nedenle köylü yığınları ve kentlerdeki varlıksız kesimleri siyasetten dışlamıştır⁽¹⁷⁾. CHP'nin seçkinci görüşü yanında DP'nin taşranın, ideolojik ve iktisadi özelemlerine yönelmesi tabanının genişlemesinde büyük bir etken olmuştur. DP'nin kırsal kesimde taraftar toplamasına CHP'liler, DP üyelerini "kaba köylüler" ve "taşralı ahmaklar" şeklinde niteleyerek tepki göstermiştir⁽¹⁸⁾.

DP iktidara gelir gelmez kendini destekleyen kitlelerin çıkarlarına uygun politikalar icra etmeye başlamıştır. Yabancı sermayeyi teşvik, tarıma öncelik verme, büyük toprak sahiplerini krediler, araç gereç ve ucuz tohumluk ve tarım ürünlerine yüksek taban fiyat, tarımsal gelirlerde alınan vergilerin kaldırılması, köy yollarının yapılması gibi politikalar kendini destekleyen tabanı memnun etmeye yetmiştir⁽¹⁹⁾. Böylece DP'de hakim olan siyaset iki amaca yönelmiştir. Bir taraftan yeni siyasal elite dahil önde gelen grupların

¹⁴ Çağlar Keyder, "Türk Demokrasininin Ekonomi Politikası", *Geçiş Sürecinde Türkiye*, Bilim Dizisi, Belge Yayınları, İstanbul-1992, s.54

¹⁵ İlkay Sunar, "DP ve Popülizm", *Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi*, Cilt:8 İletişim Yayınları, İstanbul-1984, s. 2081-2082.

¹⁶ Bahri Savcı, *Demokrasimiz Üzerinde Düşünceler*, A.Ü. SBF Yayınları, Sevinç Matbaası, Ankara-1963, s.35-36

¹⁷ İhsan Keser, *Türkiye'de Siyaset ve Devletçilik*, Gündoğan Yayınları, Ankara-1993, s. 120.

¹⁸ Şerif Mardin, "Modern Türkiye'de Din ve Siyaset" (Çev., Mustafa Erdoğan), *Türkiye'de Din ve Siyaset Makaleler 3*, 3. Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul-1993, s. 134.

¹⁹ Eroğul, a.g.e., s. 48.

çıkarları gözetilmiş, öte yandan geniş kitleleri söz konusu elit gruplara bağlı tutmak için tedbirler alınmıştır⁽²⁰⁾.

Demokrat Partinin muhalefet döneminde ortaya attığı somut meseleler, hayat pahalılığı, baskılar, antidemokratik kanunlar ve bürokrasinin yaptığı yolsuzluklar olmuştur. Fakat bunların çözümü için DP'nin sistemli bir parti politikası olmamıştır. Yaptıkları esas iş CHP'nin uyguladığı sosyo ekonomik politikaların eleştirisi ve ortaya çıkan durumdan CHP'yi sorumlu göstermektir. Bunda da başarılı olunmuştur. Halkta DP'ye oy vermekle sadece CHP'ye karşı oy vermenin psikolojisi hakim olmuştur⁽²¹⁾.

Dikkati çeken bir başka konu da DP programı ile CHP programı arasındaki benzerliktir. Bayar'a kendi partisiyle CHP arasındaki farkın ne olduğu sorulduğunda, iki partiyi helva yapan aşçılara benzetmiş ve Demokratların daha iyi helva yaptıklarını söylemiştir. Arada hiçbir ideolojik farklılık olmadığını her iki partinin de Türkiye'yi modern ve müreffeh bir ülke haline getirme programına bağlı olduğunu belirtmiştir⁽²²⁾. Böyle bir açıklamaya karşın iki parti arasındaki esas farklılık, hedeflerde değil, bu hedeflere ulaşma yöntemlerindedir. Zaten DP'nin parti programı zamanın hükümetine verilmeden önce Cumhurbaşkanı İsmet İnönü'nün vizesinden geçmiştir. İnönü DP'nin ileri gelenleriyle Program üzerinde görüşüp bazı endişeleri dile getirip önlem alınmasını istemiş daha sonra onay vermiştir. Programın tanıtıldığı basın toplantısında Bayar'a iki parti arasındaki fark sorulduğunda, DP'nin "demokrat" olduğunu söylemiştir. İki parti arasındaki fark konusunda Adnan Menderes'in açıklaması ise DP'nin iki parmak daha sol da olduğu şeklindedir⁽²³⁾. İki Parti programı arasındaki bu benzerlik nedeni ile DP'nin bir muvazaa partisi (iktidarla anlaşmalı parti) olduğu söylentileri üzerine Celal Bayar; "Muvazaa hafifliktir kimse böyle bir teklifte bulunmamış, kimse de böyle bir şeyi kabul etmemiştir" demiştir. Aynı konuda DP İzmir İl Başkanı Ekrem H. Üstündağ; bir demeç vererek, DP'nin bir muvazaa partisi olmadığını fakat Anayasada'daki Altı İlke nedeniyle, bütün partilerin birbirine benzediğini söylemiştir⁽²⁴⁾. Bu iddiaların asılsız olduğunu daha sonra DP'liler sert muhalefetleri ile de ortaya koymuşlardır. İki parti programı arasında

²⁰ Heper, *Bürokratik Yönetim...*, s. 124.

²¹ Kemal H. Karpat, *Türk Demokrasi Tarihi*, İstanbul Matbaası, İstanbul-1967, s. 146.

²² Keyder, *a.g.e.*, s. 156.

²³ Ali Gevgili, *Yükseliş ve Düşüş*, 2. Baskı, Bağlam Yayınları, İstanbul-1987, s. 42.

²⁴ Mahmut Goloğlu, *Demokrasiye Geçiş 1946-1950*, Kaynak Yayınları, İstanbul 1982, s. 42-43.

görünüşte farklılık olmadığı belirtilse de pratikte iki parti arasında özel tarihi ve siyasi sebeplerden ve doğuş şartlarından dolayı bazı temel farklılıklar ortaya çıkmıştır⁽²⁵⁾.

DP'nin kuruluşu toplumda memnuniyet yaratmıştır. Tek parti yönetiminin baskısından bunalmış ve çok partili cumhuriyetin yani demokrasinin özlemini duymuş olanlar bir kurtarıcı gibi gördükleri DP'ye girmeye başlamıştır⁽²⁶⁾. DP'ye girenler konusunda Samet Ağaoğlu; "DP'nin köylü, işçi, esnaf, yeni fikir ve görüşlerin etkisi altında genç aydınlar ve bunların aralarında, Halk Partisinden çeşitli sebeplerle ayrılanların el ele bir ayaklanmaları şeklinde doğmuştur. Partinin idareci kadroları ise, bünyesine uygun olarak, demokrasiye yüzde yüz inananlarla, başka ideolojilere bağlananlar ve sadece şahsi çıkarların peşinde olanlar da girdiler" diyerek DP'yi oluşturan grupları açıkça belirtmiştir⁽²⁷⁾. DP'nin kuruluşu, demokrasi mücadelesi verenleri sevindirdiği kadar CHP teşkilatını da memnun etmiştir. Bu memnuniyetin sebebi ise parti içindeki muhaliflerin DP'ye gitmesidir.

Dikkati çeken bir başka husus ise CHP döneminde DP'nin tabanını oluşturan ticaret burjuvazisi, eşraf ve kapitalist tarım üreticilerinin, egemen sınıf bürokrasinin yanı başında tek parti çatısı altında olmalarıdır. Bunun yanında DP kurucularının da CHP'li milletvekili olmalarıdır. Eleştirdikleri dönemin ve düzenin temsilcilerinden ve nedenlerinden olan bu gelişen burjuvazi kendisini ve marifetlerini halkın gözünden ustalıkla saklamasını bilmiştir. Sonuçta, bozuk düzenin baş sorumlusu olarak CHP'yi ve dolayısıyla bürokrasiyi suçlamışlardır. Batılılaşmaya karşı olan halk ise gerçekten de karşısında hep bürokrasiyi ve CHP'yi görmüş, ekonomik sömürüyü, dinsizliği onların icat ederek onların savunduğuna inanmıştır⁽²⁸⁾.

DP, halkın eğilim ve isteklerine doğru teşhis koymuştur. Tüccar ve eşrafın çıkarımı temsil eden iktidarına Batılılaşmaya karşı olan halkın tepkisini de destek yapmıştır. Borçlanma imkanını sonuna kadar kullanarak güdülen enflasyonist ve girişimci bir ekonomi politikası ile halkın ihtiyaçlarına bir ölçüde cevap vermiştir⁽²⁹⁾. CHP ise daha öncede belirtildiği gibi 27 yıllık iktidarını temelde kitle desteği ile değil, bürokratik

²⁵ Karpat, a.g.e., s. 350.

²⁶ Goloğlu, a.g.e., s. 42.

²⁷ Şevket Süreyya Aydemir, *Menderes'in Dramı ?*, 5. Baskı, Remzi Kitapevi, İstanbul-1993, s. 193.

²⁸ Yücekök, a.g.e., s. 125.

²⁹ İsmail Cem, *Türkiye'de Geri Kalmışlığın Tarihi*, 12. Baskı, CEM Yayınevi, İstanbul-1995, s. 389.

elitlerin hakimiyetine ve bir ölçü de bu elit kesimin yerel seçkinlerle kurduğu örtük uzlaşmaya dayandırmıştır⁽³⁰⁾.

DP'nin toplumsal tabanı TBMM'ye de yansımıştır. Meclisteki milletvekillerinin mesleğine bakıldığında bürokratların uzun yıllar süren üstünlüğünün sona erdiğini ve bu üstünlüğün ticaret burjuvazisi, eşraf ve tarım kesimine geçtiği görülmektedir. Bu üstünlük DP iktidarı boyunca da devam etmiştir.

Tablo I
Çok Partili Hayata Geçiş Sürecinde TBMM'de Milletvekillerinin
Mesleklerine Göre Dağılımı

Dönemler	1943	1946	1950	1954	1961	1965	1969
Resmi Meslekler*	231	180	109	113	109	159	157
%	%47	%36	%22	%21	%24	%35	%35
Serbest Meslekler**	153	175	222	236	183	152	149
%	%31	%35	%45	%49	%41	%34	%33
Ekonomik Mes.***	79	120	143	156	139	97	112
%	%16	%24	%29	%29	%31	%21	%25
Diğer Mes.	29	24	20	32	16	41	30
%	%6	%5	%4	%6	%4	%9	%8

*Resmi Meslekler: Sivil, Asker, Eğitim, Din.

**Serbest Meslekler: Doktor, Avukat, Mühendis.

***Ekonomik Mes.: Ticaret, Tarım, Bankacı, Sanayici,

Kaynak: Ahmet N. Yücekök Siyaset Sosyolojisi Açısından Türkiye'de Parlatonun Evrimi, A.Ü. SBF Yayınları, Ankara-1983, s.160-162.

Tablodan da görüleceği gibi, DP'nin tabanını oluşturan, ticaret burjuvazisi, eşraf, tarım kesimi çok partili hayata geçiş ile beraber parlamentoda temsil edilme oranlarında yükselme olmuştur. Bu grup DP iktidara gelince bürokratların 25 yıllık üstünlüğü bir ölçüde sona vermiştir. Böylece TBMM'de serbest meslek grubunu oluşturanlar çoğunluğa geçmiş ve bu durum DP iktidarı boyunca devam etmiştir. 1943 yılında serbest meslek grubu, Meclisin %31 oluştururken, 1946'da %35, 1950'de %45, 1954'de %49'a çıkmıştır. 1960'dan sonra ise bu yüzde düşmeye başlamıştır. Ekonomik meslekler grubunda da durum aynı olmuştur. Bürokratların ise genel durumunu destekler mahiyette

³⁰ Sunar, a.g.m., s. 2081.

çok partili hayata geçiş ile beraber mecliste temsil edilme oranı düşmeye başlamıştır. 1947'de %47 olan bu oran, 1946'da %36'ya, 1950'de ise hızlı bir düşüş ile %22 inmiş 1954'de %21 düşmüştür. DP dönemi boyunca bu oranı korumuş olan bürokratlar 1960'dan sonra yükselişe geçmişlerdir.

DP'li milletvekillerinin toplumsal özelliklerine bakıldığında, tek parti döneminden ayrılan bir takım unsurlar dikkati çeker. DP milletvekilleri ortalama olarak daha genç ve seçim bölgeleri ile daha köklü ilişkilere sahip, üniversite mezunu olanlar sayı olarak daha az, ve genel olarak ticaret veya avukatlık yapanlar çoğunluktadır. CHP ile olan en dikkat çekici farklılık, sivil ve askeri bürokrat kökenli milletvekillerinin hemen hemen hiç olmamasıdır⁽³¹⁾.

Özet olarak denilebilir ki; DP ilk yıllarında kuvvetini, üniversite profesöründen basit köylüye kadar bütün sosyal grupları içine alan halk kitlelerinden almıştır. DP'ye gösterilen bu sempatinin sebebi, geniş halk kitlelerini CHP'ye muhalif olmaları kadar DP'nin bütün sosyal grupları memnun edecek yeni bir siyasi organizasyon yaratacağı ümididir⁽³²⁾. Fakat DP muhalefette iken değişik çevrelerin sesini yükselten özgürlükçü bir hareket olarak ortaya çıkmasına rağmen, iktidara geldikten kısa bir süre sonra muhaliflere tek-parti dönemini aratmayacak derecede olumsuz tavır takınmıştır⁽³³⁾.

II. Demokrat Partinin Bürokrasiye Bakışı Ve Yönetim Anlayışı

DP'nin bürokrasiye bakışı ve yönetim anlayışı parti programında ve partinin kuruluşundan itibaren parti ileri gelenleri tarafından çeşitli vesilelerle açıklanmıştır. Bu açıklamalar ise genellikle tek-parti döneminin bürokratik uygulamalarından ve bürokrasiden şikayetler ve alınması gerekli tedbirler hususunda olmuştur. Memurların çok fazla korunduğu ve ayrıcalıklı oldukları belirtilmiş, iktidara geldiklerinde bu ayrıcalığa ve korunmuşluğa son vereceklerini ileri sürmüşlerdir. Fakat bu açıklamalar genellikle halkın şikayetlerini dile getirmek ve halkın desteğini almak amacıyla yapılmıştır. Gerek kongrelerde gerekse parti programında memur rejimi ile ilgili tutarlı ve sistemli bir görüş belirtilmemiştir. DP'liler bu dönemde bürokrasi siyasi iktidar ilişkileri açısından

³¹ J. Eric Zürcher, *Modern Türkiye'nin Oluşumu*, 2. Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul -1996, s. 321.

³² Karpat, a.g.e., s. 346.

³³ Cenk Reyhan, "Osmanlı İmparatorluğu ve Türkiye Cumhuriyetine Bıraktığı Kültür Miras" *Türkiye Günü*, Sayı:39, 1996. s. 89

önemli bir yer tutan Devlet Başkanlığı ile parti genel başkanlığının aynı kişide toplanmasını eleştirmişler ve çok partili siyasi hayatta Devlet Başkanlığının tarafsızlığına gölge düşüreceğini belirtmişlerdir. Bu durum da parti işleri ile devlet işlerinin birbirine karışacağını vurgulamışlardır⁽³⁴⁾.

Bu başlık altında önce DP'nin parti programında ve muhalefet döneminde parti ileri gelenlerinin bürokrasi ile ilgili düşüncelerine ve yönetim politikalarına yer vereceğiz. Daha sonra ise iktidara gelince, muhalefet dönemindeki düşüncelerin ve Parti Programının ne kadarının hükümet programına yansıdığını ve uygulamaya konulduğunu ve Menderes hükümetlerinin devlet bürokrasisine karşı tavrını ve yönetim politikasını incelemeye çalışacağız.

A) Demokrat Partinin Muhalefet Döneminde Bürokrasiye Bakışı ve Yönetim Politikası

Yukarıda belirtildiği gibi DP'nin Parti programının CHP'den pek farklı olmadığı vurgulanmıştı. Bununla beraber DP'nin bürokrasiye bakışı CHP'ye göre çok farklı bir nitelik göstermiştir.

Demokrat partililer, programlarında Kemalizm'in altı ilkesini her birine farklı vurgu ve yorum katmalarına rağmen benimsemişlerdir. Esasen de benimsemek zorundaydılar. Tersine bir durum Anayasanın ihlali sayılabilirdi. Bu altı temel ilkenin ötesinde DP'liler kendilerini "demokrasiyi geliştirme" görevine adadıklarını da belirtmişlerdir. Bu durum siyasi gücün yukarıdan çok, aşağıdan (halktan) alınmasını güvenceye almak kadar, hükümet faaliyetlerinin frenlenmesini ve bireysel özgürlüklerin artmasını da gerektirecekti⁽³⁵⁾.

Programa göre, DP, "umumi siyasetin demokratik görüş ve zihniyetle yürütülmesine hizmet etmek"(mad 1) amacıyla kurulmuş ve "demokrasiyi", "bütün devlet faaliyetlerinde milli iradeyi ve halkın menfaatlerini hakim kılmak, yurttaşın ferdi ve içtimai bütün hak ve hürriyetlerine sahip olmasını gerçekleştirme" olarak yorumlanmıştır(mad 4).

"İçtimai iş bölümünün bir neticesi olarak yurttaşların teşkil ettikleri iş ve çalışma zümrelerinin karşılıklı münasebet ve menfaatlerinin, umumi menfaat çerçevesi içinde,

³⁴ Goloğlu, a.g.e., s. 259.

³⁵ Feroz Ahmad, *Demokrasi Sürecinde Türkiye (1945-1980)*, (Çev., Ahmet Fethi), Hil Yayınları, İstanbul-1994. s. 28.

içtimai adalet ve insani tesianüt prensiplerine uygun olarak ahenkleştirilmesi lüzumuna ve imkanına inanıyoruz (mad 6)” denilmiştir. Böylece çalışma hayatı, bir çatışma değil de kişisel çıkarların genel çıkarlarla uzlaştırıldığı bir alan olarak görülmüştür.

Yukarıda da belirtildiği gibi DP Kemalist ilkelere CHP’ ye göre temelden olmasa bile bazı farklı yorumlar getirmiştir. DP programında, “Milliyetçilik” ilkesi şöyle yorumlanmıştır; “Yurttaşlar arasında müşterek bir tarihin yarattığı kültür ve ülkü birliğine dayanan ve her türlü ayırıcı teamülleri reddeden bir milliyetçilik telakkisine bağlıyız”(mad. 13). şeklinde yorumlanmıştır. “Laiklik” ilkesi ise; “laikliği devletin siyasette, dinde hiçbir ilgisi bulunmaması ve hiç bir din düşüncesinin kanunların tanzim ve tatbikinde müessir olmaması manasında anlar ve laikliğin din aleyhtarlığı şeklindeki yanlış tefsirini reddeder; din hürriyetinin diğer hürriyetler gibi insanlığın mukaddes haklarından tanır”. “Dinin siyaset aleti olarak kullanılmasına. müsamaha olunmamalıdır” (mad. 14) diyerek dinin siyasete alet edilmemesi gerektiği vurgulanmıştır. DP laiklik konusundaki bu yorumu ile özellikle kırsal kesimin özlemine dile getirmiş ve bu kesimden büyük destek almıştır. “İnkilapçılık” ilkesini ise; “Daima değişen dünya ve memleket şartları karşısında hayatın dinamizmine süratle uymak, Türk milletini her bakımdan ileri ve zararlı gelenekleri her sahada kökünden tasfiye etmek için, gereken bütün hamlelerin tatbikata konulması manasında anlar” şeklinde yorumlamışlardır(mad. 15). “Halkçılık” ilkesini ise; hiç bir şahsa ve zümreye imtiyaz tanımamak, biçiminde anlıyoruz. Hükümet ve idare, halktan halkla beraber ve halk için olmalı”(mad. 16) diyerek herhangi bir zümreye ayrıcalıklı davranılmayacağı belirtilmiştir. “Devletçilik” ilkesini ise şu şekilde yorumlamışlardır; “İktisadi alanda uzun zamandan beri devam eden boşluğu bir an evvel doldurmak, iş hacmini genişleterek yurttaşların geçim ve refah seviyesini yükseltmek için, devletin gerek doğrudan doğruya iktisadi faaliyetlere girişmesi, gerekse nizamlama, teşvik ve yardım yolları ile hususi teşebbüs ve sermayenin umumi menfaate en uygun şekilde ve sür’atte gelişmesinde vazife alması anlamında anlıyoruz”(mad. 17). Devletçiliğin bu şekilde yorumlanması DP’yi destekleyen burjuvazinin isteklerine uygun düşmüştür. DP yönetim politikasını da kendine göre yorumladığı Kemalist ilkeler ışığında geliştirmiştir

Demokratlar parti programlarında, bürokrasi ve bürokratlar konusuna da yer vermişlerdir. Programda; “Devlet memurlarının seçimlere iştirak dışında hiçbir siyasi faaliyette bulunmaları ve siyasi partilere girmemeleri lüzumuna kaniiz. Yalnız yüksek

öğretim mensupları mesleklerinin mahiyeti itibarıyla, bunlardan müstesnadırlar”(mad.11). Bu madde ile CHP dönemine bir tepki olarak memurların siyasetle uğraşmaları istenmemiştir. Sadece öğretim üyeleri için bir ayrıcalık tanınmıştır. “İçişlerimizde, hükümeti ve teşkilatını, halkın dışında değil sadece, halk tarafından amme vazifesi ve hizmetlerini görmek üzere kurulmuş bir idare cihazı saymak, esaslı bir prensibimizdir. İyi bir idarenin gayesi, devletle bütün muamele ve münasebetlerinde, yurttaşla tam bir emniyet verebilmektir. Memurlara verilen kanuni yetkilerin, idari otorite temini bahanesi ile, keyfi olarak kullanılması temayüllerini önlemeyi vazife edineceğiz” diyerek yönetimde uygulayacak temel politikalar belirtilmiştir.

DP muhalefet döneminde en çok memurların ellerindeki yetkilerin kötüye kullanmalarından ve halka eziyet ettiklerinden şikayet etmiş, bu nedenle de programında bu suiistimalleri önleyici hükümler getirmiştir. “İyi bir idare cihazı kurabilmek için, vazifenin icap ettirdiği yetkiyle mesuliyet hudutlarını kesin olarak tayin eylemek şarttır. Bütün yetkilerin mahdut ellerde toplanması ve mesuliyetin za’afa uğraması neticelerini doğuran bürokratik zihniyet ve usullerin terki lüzumuna kaniiz (mad19)”denilerek bu konudaki yapılması gerekenleri vurgulamışlardır.

Mahalli idareler konusunda parti programında “İllerde idare amirlerine ve memurlarına verilen yetkilerin de genişletileceği...(mad 20)” belirtilerek mahalli idarelerde yerindelik ilkesinin uygulanacağı, böylece işlerin daha hızlı verimli şekilde sağlanacağı ileri sürülmüştür. İl genel kurullarının ve belediyelerin beşer yıllık çalışma programı yapmaları ve bunların merkezden onayla yürürlüğe girmesi gerektiği vurgulanmıştır.

Devletin bütün yönetim kademelerinin, siyasi tesirler dışında, uzman kurullarca, genel plan ve programlar hazırlanması ve bunların kanunlaştırılması gerektiği ifade edilmiştir (mad.21 ve 22). Planlı bir çalışmadan yana tutum sergilenmiş ve yönetim kademelerinin her aşamasının siyasetin dışında tutulması gerektiği vurgulanmıştır.

Memurların halka hizmet duygusu ile çalışmaları ve iyi bir çalışma ortamının sağlanması hususu programın 23.maddesinde belirtilmiştir. Buna göre; “Devletin vazifelerinin günden güne artması... memur meselesini umumi hayatın çetin bir meselesi haline koymuştur. Memurlar her şeyden evvel, halka hizmet duygusu taşımaları, vazife ve mesuliyet hislerine bağlı ve ehliyet ve ihtisas sahibi olmaları şarttır. Bu hususların

sağlanması için bilhassa şu esaslar üzerinde önemle durulmasını gerekli buluyoruz” denilerek memurlar konusunda yapılması gerekenler şu şekilde sıralanmıştır:

a) Memurların hal ve atilerinin emniyet altına alınması, aylıkların, memur ve emeklileri geçim kaygısından kurtaracak dereceye getirilmesi.

b) Memurların tayin, terfi, cezalandırılmaları hususlarını, takdirden ziyade objektif usullere bağlanması.

c) İhtisas ve diploma hakları mahfuz kalmak şartı ile mesleki kabiliyet ve ehliyetleri olduğu taktirde tahsil durumları nazara alınmaksızın bilumum amme hizmetlerinde çalışan vatandaşlara derecelerini tamamlamak suretiyle yükselme imkanlarının sağlanması.

ç) Çocukların okutulmasında memurlara kolaylıklar gösterilmesinin usulleştirilmesi”(mad.23).

Programda bürokrasi ile ilgili olarak bir başka madde ise “Bütçemizde büyük kısmı memur ve emekli aylıkları teşkil ettiğinden, memurlarımızın terfi meselesi, sayıca az ve fakat yüksek vasıflı ve verimli memurla iş görme prensibinin tatbikine bağlı bulunuyor. Bu, idare cihazının daha rasyonel bir görüşle tanzimini, memur sayısını artırma yönündeki teamüllerin kesin olarak önüne geçilmesini zaruri kılmaktadır”.

Programda adalet mekanizması ve çalışanlarına da yer verilmiştir. “Yargı işleri görmekte olan elemanların yaşama şartları bakımından uygun bir refah seviyesi içinde bulunmaları esastır. Bu itibarla yargıçlarımıza ve mahkemelerimizin yardımcı unsurları mevkiindeki mahkeme kalemleri memur ve katiplerine kolayca yaşamalarını sağlayacak imkan ve vasıtalar bulunmalıdır. Anayasanın 56. maddesinde gösterildiği üzere, özel ödenek kanunları yapılarak, kendilerine refah ve güvenlik getirecek çare ve tedbirler alınmalıdır” (Mad.27) denilmiştir.

Programda uygulanacak olan iktisat politikası şöyle belirtilmiştir; “İktisadi hayatta özel teşebbüs ve sermaye esastır. Özel sektörün ve sermayenin serbestlik ve güven içinde çalışmasının sağlanacağı...(mad.43)”. Devlet tarafından kurulan fakat özel sektörün daha verimli işletebileceğine inanılan işletmelerin özel teşebbüse devredilebileceği, piyasalarda emniyet ve istikrarın sağlanması gerektiği ve zorunlu olmadıkça piyasalara müdahale edilmeyeceği, serbest rekabet ortamının sağlanacağı iktisat politikasının temel amaçları olarak belirtilmiştir. Zirai kalkınmanın memleket ekonomisinin temeli olacağı, bu nedenle

tarımın destekleneceği belirtilmiştir. Böylece DP kendi tabanının isteklerine yönelik bir ekonomik program ortaya koymuştur.

Muhalefet döneminde demokratlar halkın CHP'den ve bürokrasiden duyduğu bıkkınlığı da ustalıkla kullanmışlardır. DP'liler iktidara geldiklerinde tek partili dönemin keyfi uygulamalarını ve kırsal kesimden destek almak için de buralardaki jandarmanın halk üzerindeki baskılarının kaldırılacağı vaadinde bulunmuşlardır.

DP Genel Başkanı Bayar, Sakarya'da yaptığı konuşmada bürokrasiye de değinmiş: "...Ancak derhal şunu arz edeyim ki, biz idare amirlerine karşı hususi bir noktayı nazara talep etmiyoruz. Elleri tevdi olunan Cumhuriyet Kanunlarını, bitaraflıkla, adalet duyguları ile tatbik ettikleri zaman, kendilerine hürmetten başka bir düşüncemiz ve duygumuz olamaz. Görmüş ve anlamışsınızdır ki, partilerle beraber değişen idareler, ancak anarşi yaratmaktadır. Bir valinin ben Halk Partisindenim demesi, o parti değişince yerine gelecek partinin onu atmasından başka bir anlam ifade etmez" diyerek idarecileri tarafsız olması konusunda uyarmıştır. Konuşmasının devamında taraflı davranan idarecileri kastederek: "...Bu insanlar ki, imtiyazlı mevkide kalır ve hesap vermez, aynı zamanda "ben iktidar partisine hizmet ediyorum, ben onun adamıyım" der ve bu imtiyaza mashar olur: Böyle bir işte emniyet aranmaz. Devlet memurlarının da, millete karşı vazifesini suiistimal etmeleri takdirde adliye huzurunda hesap vermelerini istiyoruz. Açık söylüyorum, kanaatimiz şudur ki, bu kanun (Memurin Muhakematı Hakkındaki Kanun) kalkmalıdır. Kalktığı zaman, bazı gafil idare amirlerinin köylülere mesela, dayak atması ve gene mevkiini idrak etmeyen kimselerin vatandaşlara kötü muamelede bulunmaları meselesi de, kökünden halledilecektir..."⁽³⁶⁾. Bayar, bu görüşlerini çeşitli vesilelerle bir çok defa tekrarlamıştır. Bir başka konuşmasında Bayar: "...Memurin Muhakematı Kanunu memurlar için bir imtiyaz olmuştur. Temeli çok köhne fikirlere dayandığı için artık yıkılacak hale gelmiştir. ...Bu kanun kalkarsa vazifesini suiistimal etmek istidadında olan memur ve silahlı kuvvetler intibaha geleceklerdir" diyerek bir kere daha bu kanun kaldırılması gerektiğini belirtmiştir⁽³⁷⁾.

DP'nin ilk büyük kongresi 7 Ocak 1947'de yapılmıştır. Kongrede belirtilen şikayet ve talepler bir araya getirilerek "Hürriyet Misakı" adıyla yayınlanmıştır. Buna göre:

³⁶ Cumhuriyet, 10 Mayıs 1946

³⁷ Cumhuriyet, 17 Mayıs 1946

Kanunlarda bulunan anayasaya aykırı ve antidemokratik hükümlerin tasfiye edilmesi, yeni demokratik ve tam güvenceli bir seçim kanunu yapılması, parti başkanlığı ile devlet başkanlığının aynı kişide bulunmaması gerektiği bildirilmiştir⁽³⁸⁾. Misakın en önemli yanı, bu isteklerin TBMM'ne verilmesi konusunda parti merkez komitesine verilen talimattı. Bu istekler reddedildiği takdirde merkez komitesi parti milletvekillerini meclisten çekilmeye davete yetkili kılınmıştır⁽³⁹⁾.

Bayar, DP'nin ilk büyük kongresinde yaptığı konuşmada partinin kuruluşundan bu yana yaptıkları mücadeleyi anlattıktan sonra şöyle demiştir: “Herkesçe bilinen bir hakikattir ki partimiz bir yıllık hayatında CHP teşkilat ve mensupları ile değil, daha ziyade yani hükümet kuvvetleri ile mücadele etmek zorunda bırakılmıştır”⁽⁴⁰⁾. DP muhalefet yıllarının başlarında iktidar partisinden değil de daha çok bürokrasiden şikayetçi olmuştur. Fakat muhalefetin son yıllarında ise taktik değiştirerek iktidar partisine ve liderine yüklenmeye başlamıştır. Ayrıca kongrede parti başkanlığı ile devlet başkanlığının tek bir kişide toplanmasının sakıncaları belirtilmiş ve bu uygulamanın ortadan kaldırılması istenmiştir.

Bu kurultayda dikkati çeken diğer bir husus ise, partinin temel fikirleri üzerinde kararlar almaktan çok, hükümetin ve günlük politikasının eleştirisi olmuştur. Parti programının CHP'nin parti programından farklı olup olmadığı kongreye katılanları tarafından pek tartışılmamıştır. Kurucuların hazırlamış oldukları program tartışılmadan kabul olunmuştur⁽⁴¹⁾. Hükümetin eleştirilmesi ve günlük politikalarla uğraşılması parti kurucularının da işine gelmiştir.

1947 yılı çok partili hayatın devamı için tehlikeli bir yıl olmuştur. Uzun yıllar süren tek parti rejimine karşı toplumdaki tepkiler dile getirilirken çatışmayı ve muhalefeti bölücülük olarak gören ve düzeni sağlamak için baskıyı artıran hükümetle muhalefet partisinin ilişkileri son derece gergin bir duruma gelmiştir⁽⁴²⁾. CHP ile DP arasındaki ilişkiler kopmak noktasına gelmiştir. Böyle bir ortamda İnönü araya girmiştir. Peker ve Bayar ile ayrı ayrı görüşüp sonra da “12 Temmuz Beyannamesi” adlı bildiri yayınlamıştır. Bildiride, muhalefetin varlığı meşrulaştırılmış, devlet yönetiminden tarafsız

³⁸ Tarık Zafer Tunaya, *Türkiye’de Siyasi Partiler*, İstanbul- 1952, s. 650.

³⁹ Karpat, a.g.e., s. 159.

⁴⁰ *Cumhuriyet*, 8 Ocak 1947

⁴¹ Karpat, a.g.e., s. 158.

⁴² İncioğlu, a.g.m., s. 83.

olmasını ve her iki partiye de eşit davranılması istenmiştir⁽⁴³⁾. Bu beyannamenin siyasi bir sonucu da, sertlik yanlısı “Peker Hükümeti” istifa etmiş ve yerine daha ılımlı “Saka Hükümeti” iktidara gelmiştir

DP’liler muhalefet döneminde ülkeyi il il dolaşıp mitingler düzenleyerek CHP’den ve bürokrasiden ve bunların uyguladıkları baskıdan, idarenin taraflı davranışlarından şikayet etmişlerdir. Menderes Domaniç ve Uşak’ta yaptığı konuşmalarda “Bu idare 20 sene ayakta kalabildiyse, iki vatandaşın bir araya gelmesine mani olmak suretiyle tutunabilmişlerdir” demiş ve eklemiştir “Hükümet kuvvetleri bu partiyi tutmakta bir an bile geri kalacak olsa, Halk Partisi adına bu teşekkürden geriye bir hatıradan başka çok az şey kalırdı”⁽⁴⁴⁾ diyerek bürokrasinin partizan tutumundan ve baskısından şikayet etmiştir. Bayar ise Heybeli’de yaptığı konuşmada idarenin siyasileşmesinden yakınarak “İdaremiz ve idare amirlerimiz ve memurlarımız, parti mücadelelerinde tarafsız ve istikrarlı bir rejime hala kavuşamamışlardır. İdarede çalışan memurlarımız, hükümetin baskısı altından henüz kurtulamadılar”⁽⁴⁵⁾ demiştir. Yapılan bu mitinglerde, büyük halk kitleleri DP’lileri büyük bir coşkuyla karşılamıştır. Mitingler bazen hükümet kuvvetleri tarafından engellenmeye çalışılmıştır. DP’lilerin muhalefette iken bir başka uygulaması ise sürekli CHP ile çatışmak ve tansiyonu yüksek tutmak olmuştur. Ancak bu şekilde halkın iktidar partisine olan nefretini ayakta tutup kitleleri peşinden sürükleyebileceklerine inanmışlardır.

Demokratlar, memleketin ekonomik ve sosyal eksikliklerinin siyasi sistemin kusurlu olmasından kaynaklandığını ileri sürmüşlerdir. Bunun için de ilk çare olarak, demokrasi esaslarına göre rejimin yeniden düzenlenmesi, Anayasanın demokrasinin icaplarına göre değiştirilerek ve devlet idaresinin üç kolu bütün kuvvetlerini Millet Meclisinde toplanmasını önleyecek şekilde yeniden düzenlenmesi gerektiğini savunmuşlardır⁽⁴⁶⁾.

Bayar 6 Nisan 1948’de Çorum’da yaptığı konuşmada, sonbaharda yapılacak olan ara seçimlere katılmak için, önemli bir mesele olarak gördükleri “Memurin Muhakematı Hakkındaki Kanun”un değiştirilmesini şart koşmuştur⁽⁴⁷⁾. Buna neden olarak ise kanunun memurlara haddinden fazla güvence verdiği, bunun sonucu olarak iktidar partisini tuttıkları görüşünde olmalarıdır.

⁴³ Zürcher, a.g.e., s. 311.

⁴⁴ Eroğul, a.g.e., s. 26

⁴⁵ Cumhuriyet, 26 Eylül 1949

⁴⁶ Karpat, a.g.e., s. 207.

⁴⁷ Cumhuriyet, 6 Nisan 1948

DP'liler muhalefet dönemi boyunca en çok idarenin tarafsız davranmadığı iktidar partisinden yana tavır aldıkları, kendi partilerine sürekli baskı yapıldığından şikayetçi olmuşlardır. Bayar Eskişehir İl kongresinde bu konuya değinmiş ve yaptığı konuşmada: “Devlet ve hükümet hangi siyasi kanaatta olursa olsun vatandaşlara tarafsız muamele yapmaya mecburdur. Bunun yüzlerce defa tekrar ettik. Bazı vatandaşlar hükümet icraatlarının beğenip hükümetten yana oldukları, bazılarının hükümeti beğenmeyip diğer parti içinde siyasi düşüncelerini savundukları, Hükümetin vazifesi bu iki vatandaş arasında bitaraf kalmaktır. İdare amirlerinin bu vatandaşlardan birini tutarak, diğeri üzerinde gayri kanuni baskı yapması, memleket için vahim neticeler tevlid eder. Çünkü vatandaşlar arasında korunmaya mecbur olduğu kardeşliği, saygıyı kaldırıp, aralarına nifak sokar... Ben eminim ki, baskı yapan memurlar vicdanlarına karşı bizzat titremektedirler. Fakat kendilerinden hesabı sorulmayacağı düşüncesi ile korkmuyorlar ve fazla baskı önünde DP eğilirse, iktidar hesabına iş görmüş olmaktan, bir imtiyazlı mevki kazanacaklarını biliyorlar... Unutmayalım ki, onlar için, partiye hizmet gaye değildir. Hangi parti olursa olsun, vazifeleri memlekete hizmet etmektir”⁽⁴⁸⁾ diyerek iktidarı ve bürokratları tarafsızlığa ve baskılara son vermeye davet etmiştir.

DP'nin İkinci Büyük Kongresinde bir konuşma yapan Bayar gelişen siyasi olaylar karşısında partisinin izleyeceği yol konusunda şöyle demiştir: “Cumhurbaşkanı'nın yayımladığı 12 Temmuz Bildirisinden ötürü karşımıza iki yol çıkmıştı. Birincisi ihtilal, karışıklık ve isyan yolu idi. Ötekisi ülkenin düzenli yaşamını korumak, zor da olsa ve zaman da yitirse, sosyal düzende kararlılık yolu idi. Biz, sizlere güvenerek, ikinci yolu seçtik. Bazıları bu bildiriye ret etmemiz gerektiğini söylediler. Reddetsek, ondan sonra ne yapacaktık... Sandık başında mücadele ederiz ama bu mücadele düşünce ve kanlarımızın çarpışması ile ülkeye iyilik getireceği inancı ile yapılır. Ve bir yurttaş ülkenin iyiliğini bizim gibi düşünmüyor diye ona düşman olmayız. İktidardaki parti de, kendisi gibi düşünmediğimiz için bize düşman olmamalıdır... Programımızda da görüleceği üzere; öteki özgürlükler gibi, din özgürlüğü de kutsaldır. Biz laikliği, din özgürlüğü anlamında alıyoruz. Laiklik dinsizlik demek değildir... Biz dinin siyasete alet edilmesine şiddetle karşıyız... Bizim aramızda aşırı akımları uygun görececek kimseler yoktur... Meclis

⁴⁸ Cumhuriyet, 28 Mayıs 1949

çalışmalarında bağırarak, küfür etmek, yumruk sallamak, demagoji yapmak gibi davranışlardan uzak kalacağız...”⁽⁴⁹⁾.

DP'nin ikinci büyük kongresinde “Antidemokratik kanunlar değiştirilemez, seçim kanunu emniyet verecek ve adli teminatı ihtiva edecek bir şekilde konmaz, sonuçta az veya çok farklarla önümüzdeki umumi seçimlerde de 21 Temmuz metotlarının takibine kalkışacak olursa vaziyet ne olacaktır ?” sorusuna verilen cevapta seçimlerin millet idaresinin serbestçe tecelli etmesinden ibaret olduğu, buna müdahale edilmesinin kanunlara aykırı bir hareket olduğu ve bunun vatandaşların haklarının ihlal edilmesi anlamına geldiğini bildirilmiş böyle bir hareketin, memleket için büyük tehlikeler arz edeceğine dikkat çekilmiştir. Böyle bir tecavüze maruz kalan vatandaşların meşru müdafaa halinde kalmaları, haklarını Anayasa ve Türk Ceza Kanunu müeyyidelerinde dayanarak hareket etmelerinin kaçınılmaz olacağı ve bunun bütün oy sahibi vatandaşlara bildirilmesine karar verilmiştir. Bu nedenle vatandaşın siyasi hak ve hürriyetlerinin kullanılmasına engel olarak milli iradenin oluşmasına herhangi bir suretle engel olunacak kanun dışı hareketlerden kaçınılmasının memleket menfaatleri için belirtilmesine karar verilmiştir. Alınan bu kararlara “Milli Ant” adı verilmiştir⁽⁵⁰⁾. Kongre böyle bir uyarı yaptıktan sonra dağılmıştır. İktidarın bu uyarıya tepkisi ise DP kongresinde kabul edilen “Milli Ant”ın memurları tehdit ettiğini, vatandaşların korku ve baskı altında tutmayı hedef edindiği ve bu tutumu hukuk devleti anlayışına aykırı olduğunu ileri sürmüştür⁽⁵¹⁾. İktidarın tepkisine karşılık olarak Bayar, bütün kuşku ve korkunun 1946 seçimindeki kötü usullerin tekrarlanmak istenmesi ihtimalinden doğduğunu, DP'nin sadece kararlı bir demokratik düzen amaçladığını belirtmiştir⁽⁵²⁾.

DP'liler “Memurin Muhakematı Hakkındaki Kanunu”nun vatandaşlara hizmeti engellediği ve memurların kendilerinden hesap sorulamayacağı inancına kapılmalarına neden olduğu, bunun sonucu da partizanca davrandıklarını belirtmişlerdir. Bayar memurlar hakkında “Biz istiyoruz ki idare amirleri bu memleketin evladı olarak vazifelerini yapsınlar, kanunlara bağlı kalsınlar, onları kanunların mümessili sıfatı ile bağrımıza basalım. Bu baskılar böyle devam ederse, bitaraf olması lazım gelen idare

⁴⁹ Goloğlu, a.g.e., s. 272.

⁵⁰ Tunaya, a.g.e., s. 684.

⁵¹ Eroğul, a.g.e., s. 49.

⁵² Goloğlu, a.g.e., s. 274.

amirleri iktidar değişince toptan tasfiye edilecektir”⁽⁵³⁾ diyerek taraflı davranan memurlara gözdağı vermiştir. Bu konudaki bir başka düşüncesini ise İzmir’de yaptığı konuşmada şöyle açıklamıştır: “Memurların yani idare cihazının başlıca vazifesi, vatandaş haklarının korunmasıdır. Buna muhalif hareketlerin önlenmesi yine bir kanun meselesidir. Bugünkü “Memurin Muhakematı Kanunu” bu maksadı temin edemediği aşıkardır...Her hususta vatandaş haklarına tecavüzün, idare mekanizmasından dahi gelse, önlenmesi ve vukuu halinde adliye cihazının serbest takibine uğraması keyfiyetidir. Bir vatandaşın, diğer bir vatandaş haklarını ihlal etmesi nasıl hemen mahkemeye intikal eden bir hadise olursa, bir memur tarafından vaki olabilecek böyle bir tecavüzün evveliyetle mahkemeye intikali icap eder ki memuriyet vazifelerini vatandaş aleyhine kötüye kullanmasın. Aşağı yukarı bütün demokratik memleketlerde durum böyledir. Bizde de bunun böyle olmasını, istiyoruz. Davamız vatandaşların ve mahalli idarenin haklarını genişletmek ve korumak davasıdır⁽⁵⁴⁾.”

Kütahya İl Kongresinde Adnan Menderes yaptığı konuşmada, iktidarın, DP ile mücadele edemeyeceğini anlayınca, Celal Bayar’ın şahsını hedef tutan propaganda ve hücumlara geçtiğini, fakat bundan hiç bir netice elde edemeyeceğini belirtmiş ve “Bir partinin fikir cereyanını, bir millet davasını, mevki ne kadar ehemmiyetli olursa olsun, bir zatın şahsında yere sermek mümkün değildir” demiştir⁽⁵⁵⁾. Şahıslara yüklenmeyi eleştirse de DP’ler de aynı taktiği uygulayarak İsmet İnönü’ye yüklenmişler ve onu sürekli eleştirmekten geri kalmamışlardır.

DP’liler seçim propagandalarında sadece halkın geçmiş döneme ait şikayetlerini ağırlıklı olarak kullanmamıştır. Bunun yanında halka “Kurnaz Tilki” İsmet Paşa’nın ülkenin başında kalması halinde hiç bir şeyin değişmeyeceğini ileri sürmüşlerdir. Bu propagandanın etkili olduğu görülmüştür. Çünkü İnönü halkın şikayet ettiği tek parti rejiminin sembolü durumundaydı. Bu durumun farkına varan DP’liler bürokrasiye yüklenmekten vaz geçip, parti ile bürokrasi arasındaki farklılıkları vurgulayıp sadece CHP’ye ve onun lideri konumundaki İnönü’ye yüklenmeye başlamışlardır⁽⁵⁶⁾. Böylece bürokrasiye yüklenmekten yavaş yavaş vaz geçmişlerdir. Çünkü kendilerine düşman bir

⁵³ Cumhuriyet, 28 Mayıs 1949

⁵⁴ Cumhuriyet, 1 Ağustos 1949

⁵⁵ Cumhuriyet, 26 Aralık 1949

⁵⁶ Feroz Ahmad, *Modern Türkiye'nin Oluşumu*, (Çev., Yavuz Alogan), Sarmal Yayınevi, İstanbul-1995. s. 155.

devlet bürokrasisi ile seçimleri kazanma şanslarının çok az olacağını geçmişteki tecrübelerinden biliyorlardı. İktidara geldiklerinde ise böyle bir bürokrasi, parti programının uygulanmasını da engelleyebilirdi. Bu nedenle, bürokrasi önce tarafsızlaştırılmalı ve sonra da kazanılmalıydı. Bunun sonucunda DP ileri gelenleri eski rejim sorununun gündeme getirilmeyeceği sözünü vermişler ve “devri sabık” yaratılmayacağını belirtmişlerdir. Yalnızca partinin suçlu olduğu, geçmişin günahlarından bürokrasinin sorumlu tutulamayacağını bildirmişlerdir. DP’liler bunda da başarılı olmuşlar ve bürokratlar yavaş yavaş CHP’den bağlarını koparıp tarafsız bir rol oynamaya başlamıştır. Bürokrasinin partizanca davranmaması DP’nin seçmenine de cesaret vermiştir⁽⁵⁷⁾. Bu konuda ilk işaret DP’nin Ankara’da yaptığı istişare kongresinin kapanış konuşmasında Bayar’dan gelmiştir. Bayar, “Bizim parti olarak nazari dikkatimizi celbeden bir mesele de memurlar ve idare amirleri meselesidir. Karşıdakiler, memurları ve idare amirlerini aleyhimize tahrik etmek ve bunu bir kuvvet olarak bize tevcih etmek istemektedirler. Bir kısmını kendi maksatlarına ister kerhen, ister tav’an alet etmektedirler. Fakat biz idare amirlerini toptan itham etmenin asla yerinde ve haklı bir karar olmayacağına kaniiz. DP idare amirlerine hasım değildir. Halbuki şu propagandayı yapıyorlar, DP iktidara geldiği zaman nahiyeye müdüründen valiye kadar hepsini silip atacaktır. Bu katiyen doğru değildir”⁽⁵⁸⁾ diyerek idare amirlerine düşman olmadıkları ve iktidara geldiklerinde de bir temizlik hareketine girişmeyeceklerini vurgulamıştır. Bürokrasiye yönelik ılımlı mesajlar DP’lilerin çeşitli konuşmalarında devam etmiştir. Bayar, 26 Mart 1950’de Konya İl Kongresinde yaptığı konuşmada da memurlar konusuna da değinmiştir. Bayar: “İdare amirleri memleketin öz evlatlarıdır. Yalnız içerisinde buldukları usuller, kendilerini suiistimale sevk ediyorsa, bütün hücumlarımız şahsi olmaktan ziyade olur. İdarecilerimiz Meşrutiyetten beri devam eden kötü bir gelenek yüzünden kendilerine şifre ile verilen emirlerde vazifelerini suiistimale mecbur edilmektedirler. Hepimiz bir teknenin hamurundayız ve bu hamur özlüdür, cevherlidir. Onlar da bu memlekete, hizmet aşkı ile meşbudurlar. Yalnız onların ellerine mazbut ve milletin hakkını gözetecek kanunlar verilmelidir”⁽⁵⁹⁾ diyerek bürokratların siyasi iktidar

⁵⁷ Ahmad, *Demokrasi...*, s. 48.

⁵⁸ *Cumhuriyet*, 10 Ocak 1950

⁵⁹ *Cumhuriyet*, 27 Mart 1950

tarafından ve mevcut kanunlar yüzünden bu şekilde davrandıklarını belirtilerek bürokrasinin suçlanamayacağı üzerinde durulmuştur.

DP'nin seçimler yaklaşırken yaptığı propagandalar sayesinde halkın gözünde iyi bir imaj yaratılmıştır. Bu durum İktidarı da harekete geçirmiştir. İktidar partisi ileri gelenleri de DP'nin taktiğini uygulayarak yurt çapında mitingler düzenleyip kendi programlarını halka anlatma çabası içine girmişler. Başbakan yardımcısı Temmuz 1949'da memlekette uzun bir propaganda gezisine çıkmış, her gittiği yerde idarecilerle görüşmüş ve muhalefeti de sert bir dille eleştirmiştir. DP'liler ise bu geziye kuşku ile bakmışlardır. Menderes, İzmir'de yaptığı konuşmada, gezinin, gerektiğinde orduyu ve idareyi Halk Partisi'nin süresiz iktidar emellerine alet etmek yolunda yapılmış bir hazırlık olduğunu iddia etmiştir⁽⁶⁰⁾. Başbakan yardımcısının bu gezilerini ve İzmir'de devlet görevlileriyle yaptığı toplantıların, DP'ye karşı yapıldığını ileri süren Bayar "Resmi sıfat ve mesuliyet taşıyan zevattan, hükümet teşkilatını ve orduyu siyasete karıştırmak ve milletin bu kuvvetlerini, bir partinin emrinde kullanmak manası taşıyan bu hareket ve teşebbüslerin hesabını açık olarak istemek, hepimizin hakkıdır" ⁽⁶¹⁾ diyerek tepki göstermiştir. DP'lilerin geçmiş dönemlerdeki olaylardan dolayı seçimlerde hile yapılacağı endişelerini çeşitli toplantılarda dile getirmeleri üzerine bu endişelerini gidermek için İnönü İzmir'de yaptığı konuşmada "Seçimde zorla netice almak, bu bizi gözümüzün göremeyeceği kadar geri asırlara götürür... Hükümet, doğru ve emniyetli bir seçimin bütün şartlarını temin edecektir"⁽⁶²⁾ diyerek seçimler konusunda muhalefete güvence vermiştir. İnönü 1 Kasım 1949'da mecliste yaptığı konuşmada da bu konuya değinmiş ve "Seçimde hile imkanı olmadığı inancı yerleştirilmelidir. Bunun için seçim konusunda ne kadar tedbir alınırsa yerindedir"⁽⁶³⁾ demiştir. Seçimlerde yapılması gerekenleri İnönü şöyle sıralamıştır: "Bu dönemde dikkatimizi üzerinde topladığımız prensipleri özetlemek isterim. Birincisi, muhalefetin güven içinde çalışmasıdır. Bu kavram doğal bir anlayış olarak yerleşmelidir. Bu uğurda anlayış ve katlanma daha çok iktidara düşer. İkincisi, siyasal çabalar yasaların sınırları içinde kalmalıdır. Üçüncüsü, dış tehlike karşısında ulusal birliği korumaktır"⁽⁶⁴⁾.

⁶⁰ Eroğul, a.g.e., s. 50.

⁶¹ Cumhuriyet, 2 Ağustos 1949

⁶² Cumhuriyet, 15 Ağustos 1949

⁶³ Eroğul, a.g.e., s. 51.

⁶⁴ Goloğlu, a.g.e., s. 258.

Muhalefetin sürekli olarak memurların partizanca ve taraflı davrandığı konusunda şikayetçi olmaları ve bunu sürekli gündemde tutmaları nedeniyle bu konuda Ulus gazetesinde Ağah Sırrı Levent imzalı yazıda şu görüşlere yer verilmiştir: “Demokrasilerde, iktidar değişikliğinde, memur cephesi ile vatandaş cephesinin fazla endişeye düşmemesi gerekir. Çünkü memur, hayatını devlet hizmetine bağlamış, normal durumunun devamından başka bir şey istemeyen feragat sahibi, belli bir geliri olan yurttaştır. Onu rahatsız etmeye, huzursuz etmeye, huzurunu kaçırmaya kimsenin hakkı yoktur. Memurun vazifesinde kayıtsız bırakılması gerekir. İstikrar bulmuş memleketlerde durum böyledir. İktidara gelen partiler, halka ve çalışanlara huzur ve güven vermek için programlarında fedakarlık bile yaparlar, eski iktidarla uğraşmazlar. Bunun aksi de olabilir, seçim sonucu iktidara geçen parti akıl ve mantık kurallarına uyararak bir idare kurmak yerine, duygusallığa kapılarak eski iktidara karşı bir öç alma hareketine girişebilir. O zaman tasfiyeler başlar, hatta tasfiyeler temizliğe doğru gider, eski iktidara mensup herkes artık suçlu, hiç değilse şüphelidir. Eski işler tümüyle kötülenir, iftiralar ve isnatlar başlar ve karşı tarafa serbest bir muhalefet imkanı vermezler. Bu durumdan bütün vatandaşlar özellikle de memurlar etkilenir. Bir gün kolundan tutulup atılacağını düşünen memurun işinden fayda beklenilmez⁽⁶⁵⁾.”

1950 seçimlerine parti-devlet özdeşliğinin ideolojik düzeyde olduğu kadar kurumsal düzeyde de çözülmediği bir ortamda gidilmiştir. Ancak II. Meşrutiyet döneminden itibaren ilk kez halkın oylarıyla iktidar değişmiş ve bu değişim olaysız bir şekilde olmuştur⁽⁶⁶⁾.

14 Mayıs 1950 günü yapılan genel seçimde, 8.905.576 seçmenden 7.958.055’i yani %89.3 seçime katılmış. DP 4.242.381, CHP ise 3.165.096, Millet Partisi 240.209, bağımsızlar ise 258.698 oy almıştır. Çoğunluk sisteminin uygulanması sonucu 487 milletvekilliğinden 396’sını DP, 68’ni ise CHP, 7’sini Bağımsızlar 1’ni de Millet Partisi almıştır⁽⁶⁷⁾. CHP ülkenin daha kalkınmış olan batı bölgesinde tek bir vilayet kazanamamıştır. Kazandığı bütün vilayetler Ankara’nın doğusundaydı ve bu az gelişmiş

⁶⁵ Sırrı Ağah Levent, "Demokrasilerde İktidar Değişmesi", *Ulus*, 19 Şubat 1950

⁶⁶ İncioğlu, a.g.e., s. 85.

⁶⁷ Karpat, a.g.e., s. 208.

bölgelerde, CHP'ye sadık olan eşraf, aşiret reisleri ve büyük toprak sahiplerinin kullanılan oyları denetlemeleri böyle bir sonucu doğurmuştur⁽⁶⁸⁾.

14 Mayıs 1950'de, 27 yıl süren CHP iktidarı sona ermiştir. DP'liler, CHP'nin biçimlendirdiği bütün devlet güçlerine, başta bürokrasi ve ordu olmak üzere tamamen yabancıydı. Bu dönemin bürokrasi üzerinde ne gibi etkilerinin olacağı merak konusu olmuştur.

B) Demokrat Parti Hükümetlerinin Bürokrasiye Bakışı ve Yönetim Politikası

DP'nin parti iktidara gelmesi ile beraber bürokrasiyi, önceki iktidarın bir ortağı olarak gördüğü için onun gücünü kırmaya çalışmıştır. Bürokrasiyi rasyonel bürokrasiler olduğu gibi, siyasi iktidarın emrinde sahip olduğu uzmanlık bilgisini ona sunmakla yükümlü bir hizmet aracı konumuna getirmek istemiştir. Bu durum bürokrasinin Tanzimat'tan bu yana alışageldiği yönetim, siyaset ve kamu yararı anlayışı ile çatışmıştır. Bürokrasi kazanmış olduğu statüsünü ve alışkanlıklarını terk etmek istemeyince DP iktidarı ile arasında kıyasıya bir mücadele başlamıştır.

DP'nin iktidarı boyunca Menderes kurulan beş hükümette de başbakan ve parti başkanı sıfatıyla görev almıştır. Menderes kurduğu hükümetlerin programını Meclise sunarken her defasında DP'nin programına sadık kalınacağını belirtmiştir. Büyük bir toplumsal destekle iş başına gelen DP hükümetleri ortaya koyduğu icraatlarla 1954 yılının sonlarına kadar bu desteğin artmasını sağlamışlardır. Fakat ortaya çıkan iktisadi sıkıntıların giderilmemesi ve ülkedeki sosyo ekonomik dengelerin bozulması bu desteğin azalmasına neden olmuştur. Değişen dengeler DP'nin baskılarının artmasına neden olmuştur. Bu baskılara, bürokratların, basın ve üniversitelerin karşı koyması, ülkede gerilimin iyice artmasına neden olmuştur. Konumuz açısından DP dönemi boyunca kurulan beş ayrı hükümeti ayrı ayrı ele alıp bu hükümetlerin yönetim politikasını ve bürokrasiye bakışlarını inceleyeceğiz.

⁶⁸ Zürcher, a.g.e., s. 316.

1. I. Menderes Hükümeti (22 Mayıs 1950-9 Mart 1951)

15 Mayıs 1950 yılında yapılan seçim sonunda Türk siyasi hayatında yeni bir dönem başlamıştır. Bu dönemin ilk icraatı ise 29 Mayıs 1950'de Menderes'in hükümet programını meclise sunması olmuştur. Menderes, Programın ilk kısmını CHP'nin son yıllarındaki icraatının eleştirilerine ayırmıştır. Bu eleştiri, yeni hükümetin (DP'nin parti programının her ne kadar CHP den farkı olmadığı belirtilse de) icraatta farklı bir zihniyet ortaya koyacağını bir göstergesi olmuştur. Programın ikinci kısmı ise parti programının temel fikirlerinin geliştirilmiş halinden oluşmuştur.

Menderes, hükümet programında özetle devlet hizmetinin görülmesinde azami tasarruf sağlanacağını, bütçenin kontrol altına alınacağını, özel sektöre hukuki güvenceler getirileceğini, hayat pahalılığının önleneceğini, yeni iş imkanlarının sağlanacağını, devlet müdahaleciliğinin azaltılacağını, devletin özel sektörün yatırım yapacağı alanlara yatırım yapmayacağını açıklamıştır. Tekel, gümrük, orman, ulaştırma, bayındırlık, eğitim, sağlık ve çalışma hayatıyla ilgili alarak hükümetin yapacağı icraatları anlatmış, millete mal olmuş inkılapların korunacağını belirtmiştir⁽⁶⁹⁾.

Menderes mecliste hükümet programı ile ilgili olarak "...matbuat ve ceza kanunları, memurun muhakematı kanunu gibi belli başlı antidemokratik hükümleri ihtiva eden kanunları ve mevzuatımız içinde yer yer tesadüf olunan buna mümasil hükümleri demokrasi ruhuna uygun tadillerle huzuruza getireceğiz" diyerek demokratikleşme vaadinde bulunmuştur⁽⁷⁰⁾.

Bürokrasi konusunda yeni hükümetin görüşlerini Menderes şu sözlerle açıklamıştır: "Memlekette istikrarı teyit ve vatandaş haklarının teminat altında bulundurmak bakımında, idare cihazını, iktidar değişmesinin tesirlerinden masun ve yalnız kanunun emrinde ve milletin hizmetinde bulundurulmasını zaruri görmekteyiz. Bu maksadın elde edilmesi her şeyden evvel her sınıf memur hak ve haysiyetini kanunlarla mahfuz bulundurulmasına bağlıdır. Devlet memurları şahıs veya zümrenin emir veya arzularına tabi olmaktan kurtarılmalari esbabı üzerinde duracağız".

⁶⁹ Nuran Dağlı ve Belma Aktürk; **Hükümetler ve Programları 1920-1960**, Cilt:I, TBMM Basımevi, Ankara-1988, s. 157-160.

⁷⁰ Dağlı, Aktürk, **a.g.e.**, s. 163.

“Devlet cihazımızın bugünün ihtiyaçlarına cevap verebilecek hale getirilebilmesi için bilumum devlet hizmetlerini rasyonel olarak yeni baştan tanzimini zaruri görmekteyiz. Bu suretle hizmet verimini arttırmakla beraber her bakımdan tasarruf temin edileceği aşikardır. Memurlarımızı nispi bir refaha kavuşturmanın yolu da ancak bu olabilir. Bütün bunları yaparken hiçbir kimsenin mağduriyetine asla meydan verilmeyecek usullerin bulunabileceğine şüphe etmiyoruz”(71) diyerek personel rejiminde köklü değişikliklere gidileceğini açıklamıştır.

Menderes, DP iktidarının, muhalefette iken kamu oyuna karşı yaptığı taahhüt ve beyanlara sadık kalacağını belirtmiştir. Antidemokratik kanunlar hakkında ise “Şimdiye kadar antidemokratik kanun ve hükümlerin mevcudiyetinden bahsedildikçe eski iktidar bunların mevcut olmadığını ileri sürüyordu. İki aylık bir faaliyet devresi için hayli antidemokratik kanun ve hükümlerin tadil edilmiş ve meriyetten kaldırılmıştır. Bundan sonra da bu çalışmalar devam edecektir”(72) diyerek kısa zaman içinde yaptıkları ve yapacakları şeyler hakkında bilgi vermiştir. Mecliste İktidar adına söz alan Samet Ağaoğlu, hükümet programı lehinde yaptığı konuşmada; “Program bize diyor ki, yalnız kanunlarımızı değil, itiyatlarımızı, telakkilerimizi de değiştireceğiz... Vatandaş ve insan haysiyet ve şerefine muhalif bütün kayıtları kaldıracağız, hak ve hürriyetlere muhalif kayıtları kaldıracağız, devri sabık yaratmayacağız diyor program. Yeni ahlak telakkisi getirmek, komitecilik ve dedikodu devrine son vermek istiyoruz” diyerek (73) demokratik konularda köklü değişikliklerin yapılacağını belirtmiştir.

Memleketteki aydınların çoğunluğu, bu iktidar değişikliğini tam anlamıyla desteklemişler ve DP'ye büyük ümit bağlamışlardır. DP'nin liberal bir basın kanunu çıkarması ve muhalefet yıllarındaki demokratik vaatlerini tekrarlaması, bu desteğin daha bir müddet sürmesini sağlamıştır(74). DP'nin Hükümet Programı, üniversite profesöründen basit köylüye kadar bütün sosyal grupları içine alan halk kitlelerinde memnuluk yaratmıştır. Bunun nedeni ise, bu grupların beklentilerine cevap vermesi ve CHP iktidarının baskı politikalarından kurtulma beklentisi olmuştur.

⁷¹ Dağlı, Aktürk, a.g.e., s. 163.

⁷² Cumhuriyet, 22 Temmuz 1950

⁷³ Emrullah Nuthu, DP Neden Çöktü ve Politikada Yitirdiğim Yıllar, 1946-1958, Fakülte Matbaası, İstanbul-1979, s. 166.

⁷⁴ Eroğul, a.g.e., s. 52.

DP'nin iktidara gelmesiyle "devletçi seçkinler"ın iktidarı sona eriyor yerine, "gelenekçi liberaller" geçiyordu. Dikkati çeken bir husus ise bir zamanlar, DP'nin kurucularının da CHP'nin eski üyeleri olarak "devletçi seçkinci" cephe içinde yer olmalarıdır⁽⁷⁵⁾. DP kurucuları bu durumlarından bir hayli rahatsız olmuşlardır. DP'nin iktidara gelmesi ile değişen sadece iktidar olmamıştır. Bu seçim sonucu ile değişen aynı zamanda bir zihniyet hatta bir rejimdi. Tek Şef, tek parti ve otoriter hükümet sistemi yerini, çok partili bir demokrasinin oy çoğunluğuna, yani kalabalığın iradesine bırakıyordu. Bu düzen eski düzenden çok farklı bir düzendi⁽⁷⁶⁾.

DP, iktidar olmasına rağmen muhalefet durumuna düşen Milli Şef İnönü korkusundan kendilerini kurtaramamıştır. Demokrat partililerde seçim yenilgisine rağmen parti liderliği tartışılmayan İnönü'nün, aslında durumuna razı olmadığı ve halen bürokrasi ve ordu tarafından desteklendiğine dair derine kök salmış bir korku vardı. Bu İsmet Paşa saplantısı, seçim başarılarına rağmen DP ileri gelenlerinin kendilerini güven içinde hissetmemelerine yol açmıştır⁽⁷⁷⁾. Bu durum DP'nin İktidarı boyunca sürmüş ve sert tartışmalara neden olmuştur. İnönü fobisi bütün DP'li önderler ve politikacılar için DP iktidarı boyunca bir kabus olarak kalmıştır. Ama bu durum, hem iktidar hem de muhalefet için değil, memlekette çok partili demokratik hayatın normal usuller dahilinde gelişmesi ve yerleşmesi hesabına da zararlı olmuştur⁽⁷⁸⁾.

Demokratların iktidar olmalarına rağmen bir başka endişesi ise devleti ve özellikle de merkezi ve yerel bürokrasiyi, silahlı kuvvetleri, yargıyı, hatta üniversiteleri ve basın ellerinde tutma konusunda emin olmamalarıdır⁽⁷⁹⁾. Bunların CHP'ile özleşmiş olduğunu kabul ettikleri için, başlangıçtan itibaren kendini tehdit altında hissetmiş ve muhalefete karşı baskı politikası izlemiştir. Baskı politikası uygulayabilmesi için gerekli mekanizmalar da mevcuttu. Çünkü iktidarı kaybetmeyeceği varsayımından hareket eden CHP çok partili hayata geçiş döneminde muhalefetin yaşaması için yeterli yasal güvenceyi sağlayacak kanuni değişiklikler yapmamıştır⁽⁸⁰⁾. Bu durum DP'lilerin iktidarı boyunca çok işine

⁷⁵ Kongar, a.g.e., s. 162

⁷⁶ Ş. Süreyya Aydemir, *İkinci Adam*, Cilt: 3, Remzi Kitapevi, İstanbul-1968, s.17.

⁷⁷ Zürcher, a.g.e., s. 323.

⁷⁸ Aydemir, *İkinci Adam*, s. 359.

⁷⁹ Ahmad, *Demokrasi...*, s. 56.

⁸⁰ İncioğlu, a.g.e., s. 85-86

yaramıştır. Kendilerine karşı olan kurumlara baskı politikası uygulamada kanuni bir engel olmaması işlerini kolaylaştırmıştır.

Demokratlar, eski yönetimden devrıldıkları asker ve sivil bürokrasiye güvenmemişlerdir. Bunları kendi denetimleri altına almak için büyük çaba sarf etmişlerdir. Bu nedenle yıllar boyunca devlet ve parti özellikle de üst düzeylerde yeniden yapılanma çabaları hasıl olmuştur. Partinin bürokrasiye egemen olması için büyük gayretler sarf edilmiştir⁽⁸¹⁾. Bu endişeler nedeniyle DP iktidara gelir gelmez ilk etapta ordu üzerinde bir tasfiye hareketine girişmiştir. Buna neden olarak da hükümete karşı bir darbe yapılacağı ihbarının alınması gösterilmiştir. Sonuçta ordunun yüksek kademelerinde büyük değişiklikler yapılmıştır. Takip eden günlerde 15 general ve 150 albay da peyder pey emekliye sevk edilmiştir⁽⁸²⁾. Sivil bürokraside de tasfiyeler yapılmıştır. Değiştirilen valilerle ilgili olarak, görevlerini hiçe sayıp eski iktidara ait politikaların kör aletleri haline geldikleri ileri sürülmüştür. Böyle davranmayanların da yerleri değiştirilmiş veya merkeze alınmıştır⁽⁸³⁾. Bu harekette DP'liler kendilerini haklı görmüşlerdir. Çünkü CHP “devletçi seçkinci” grup olarak halktan çok, sivil ve askeri bürokrasiye dayanıyordu. Bu hareketle CHP'yi destekleyeceklerine inandıkları bürokratları görevden uzaklaştırmışlardır. Demokratların bu davranışı, sivil ve asker bürokratlar ile parti arasında bir kutuplaşmaya yol açmıştır⁽⁸⁴⁾.

Bürokrasi ile ortaya çıkan zıtlasma ve memurların politikaya karıştıkları iddiası kamu oyunda tartışmalara yol açmıştır. Bu tartışmalara açıklık getirmek amacıyla Ulus gazetesinde Dr. Atalay Akan imzalı bir makale yayınlanmıştır. Makalede, memurların da vatandaşlar arasından seçtiklerine göre esas itibarıyla anayasa ve hukuk kaideleri ile tespit edilmiş siyasi haklara sahip oldukları belirtilmiştir. Fakat memurların kamu hizmetlerini düzenli ve sürekli yerine getiren kimseler olarak bazı hak ve hürriyetleri üzerinde kısıtlamalara gidilmesinin de normal karşılanması gerektiğine değinmiştir. Bu konuda Anayasanın 92.Maddesi. “Siyasi hakları olan her Türk'ün yeterliliğine ve hak edişine göre, devlet memuru olma hakkıdır” demektedir. Bu maddeye göre memuriyete girişte göz önüne tutulacak husus liyakat ve ehliyet olmaktadır. Bu konuda 788 sayılı

⁸¹ Zürcher, a.g.e., s. 322.

⁸² Eroğul, a.g.e., s. 67.

⁸³ M. Emin Yalman, *Yakın Tarihte Gördüklerim ve Geçirdiklerim*, Cilt: 4., Ray Yayınları, 1970-İstanbul, s. 222.

⁸⁴ Kongar, a.g.e., s. 163.

Memurin Kanununun 9. maddesi memurlar için bazı yasaklamalar getirmiştir. Siyasi parti ve kulüplere üye olma ve üyelere müdahale ve siyasi neşriyat ve beyanda bulunma, oyunu şu veya bu parti için kullanacağını, siyasi bir konu hakkında açıklama yapmasını yasaklamıştır. Kanun bu hükümleri ile memurların vazifelerini yaparken siyasi partiler ve bütün vatandaşlara karşı tarafsızlığını temin etmek istediğini bildirmiştir. Memur, milletin memurudur vazifesini ifa ederken siyasi partiler ve vatandaşlar karşısında durumunun tamamen tarafsız olması gerektiğini⁽⁸⁵⁾ belirterek bu konuya açıklık getirmek istemiştir.

DP'ler iktidarları boyunca ezici çoğunluğa sahip olmuşlardır. Buna rağmen muhalefet ve bürokrasi ile sürekli bir çatışma içinde olmuşlardır. Bunun nedenlerinden biri, DP'nin içinde tam bir bütünlük olmaması ve bu bütünlüğü sağlamak için dikkati başka yöne yani muhalefete yönlendirmeleridir. Diğer bir nedeni ise siyasi kültürdür. Türk yönetim tarihinde muhalif hareketlere hep düşmanca bakılmıştır. Hiç bir zaman muhalefet kavramı Türk yönetim kültüründe benimsenmemiştir. Ancak ılımlı bir muhalefetin varlığı, düzenin supabı ve istikrar ögesi olarak görülmüştür⁽⁸⁶⁾. Bu anlayışın doğrultusunda CHP iktidarda iken DP'yi böyle görmek istemiştir. DP aşırı muhalefet ettiğinde onu kapatmayı bile düşünmüştür. Durum tersine döndüğünde CHP'nin sert muhalefeti ile karşılaşan DP de bu durumu ılımlı karşılamayıp CHP'yi kapatmak istemiştir.

Menderes'in kurduğu yeni kabine ile devletin idaresi genel olarak yeni insanların eline geçiyordu. Evvelce bu gibi yerlere, ya İstiklal Savaşı General veya Kurmaylarının veyahut da aynı mücadele içinde sivrilmiş siyasetçilerle yüksek bürokratların atanması geleneği Menderes'in kurduğu ilk hükümette sona ermiştir. Yeni kurulan bakanlar kurulundaki isimler ülkede ilk defa duyuluyordu⁽⁸⁷⁾. Böylece mevcut geleneksel bürokratik yapıdan farklı bir uygulamanın ortaya konulacağı bir kez daha vurgulanmış oluyordu.

DP iktidara geldiğinde muhalefet durumuna düşmüş olan İnönü, CHP'nin 8. Kurultayının açılış konuşmasında, muhalefet olarak karşılaştıkları durumu ve yapacaklarını şöyle açıklamıştır: "Cumhuriyetin ilanından beri bu memlekette yapılmış ne iş varsa, hatta karşımızdakilerin yaptıklarının bile hesabını vermek istiyoruz. Müruru zaman tanımaksızın kimin ne isnadı ve iftirası varsa hemen tahkikat açılmasını umumi

⁸⁵ Atalay Akan "Memur ve Politika", *Ulus*, 28 Ağustos 1950

⁸⁶ Ahmad, *Demokrasi...*, s. 56-57.

⁸⁷ Aydemir, *İkinci Adam*, s. 32.

efkar önünde talep ettik. İktidar, taraftarlarının Mecliste ve gazetelerde namuslu vatandaşları ittiham altında tutmaları rejimine nihayet verecek, yahut elinde olan vasıtalarla hakikatleri meydana çıkarmaya teşebbüs edecektir... CHP'lilerin bir murakabe cihazı olarak memlekete karşı ciddi vazifeleri olduğuna inanmaları lazımdır... Muhalefet partisi olarak bazı güçlüklerden bahsedeceğim. Bu güçlükler, esas itibariyle memleketin serbest münakaşa hayatına alışmamış olmasında ve tahammülsüz bir iktidarın her vesile ile muhalefetten kurtulmak hevesinde ifade bulur... Diğer taraftan iktidar değişmesiyle bütün Devlet dairelerin geniş ve derin bir değiştirmeye kalkışılmış olması insanın inanamayacağı bir siyasi huzursuzluğun mukaddimesi sayılabilir. Askerde, idarede her türlü ihtisas ve hizmetlerde bu kadar geniş bir değiştirmeyi icap ettirecek hiç bir sebep tasavvur olunamaz⁽⁸⁸⁾. Muhalefet lideri olarak bir başka konuşmasında İnönü, "İş başına acemi olarak geliyorlar. Bundan faydalanmaya çalışmayacağız. Aksine olarak kendilerinden yardım ve desteği esirgemeyeceğiz. İki yıl müddet, ağzımızdan acı bir tenkit sözü çıkmayacak, muhalefet vazifemize ancak ondan sonra sarılacağız"⁽⁸⁹⁾ demiştir. Fakat İnönü bu sözünü çok çabuk unutup iktidara karşı sert eleştirilere başlamıştır.

DP iktidarının üçüncü ayında muhalefet olarak CHP hızlı bir şekilde atağa geçmiştir. İnönü, belediye seçimleri nedeniyle 28 Ağustos 1950 saat 21.15'de radyodan yaptığı konuşmada iktidara çatarak: "Memleketin mahalli ihtiyaçlarını ilgilendiren bir seçim olmaktan ziyade, memleketin siyasi mukadderatını birinci derecede ilgilendiren büyük bir milli hadisedir. DP idaresinde memleket baştan başa huzursuzluk içindedir. Siyasi emniyetimiz pervasız ve apaçık tehdit altındadır. Herhangi bir meseleyi BMM'de konuşmak lazımdır demek bile vatana ihanet derecesinde bir suç sayılıyor. Ordudan tapu memuruna kadar bütün devlet teşkilatında memurlar yataklarını bağlamışlar, kimin bir iftirasıyla ne muamele göreceklarını beklemektedirler... Bu seçimlerde DP'ye oy vermemek lazımdır. Devlet ve millet işlerini iyi görmez ve iyi düşünmez halde bulunan DP'nin yüksek liderleri ancak vatandaşın kendilerini tasvip etmediğini seçimlerde görürlerse belki uyanabilirler" diyerek iktidarı halka şikayet etmiştir⁽⁹⁰⁾. Nihat Erim ise, "memleketi altı ayda cennete çevireceklerini vaat edenler, muhalefete cehennemi

⁸⁸ Tunaya, a.g.e., s. 599-601

⁸⁹ Yalman, a.g.e., s. 219.

⁹⁰ Ulus, 29 Ağustos 1950

yaşatmanın yolu üzerindedirler” demiştir. DP’nin iktidara gelmeden önce, Anayasa’ya aykırı kanun çıkarmamak eskiden kalanlar varsa değiştirmek vaadinde bulunduğunu bunu yapmanın yerine Anayasaya aykırı kanunlar çıkarmaktan çekinmediklerini, DP iktidarı bir baskı rejimi kurmak için muhalefeti sindirmek susturmak istediğini belirterek, “Bizi susturabilmek için canımızı almaları gerekir. Parolamız son nefesimize kadar vatan ve millete hizmettir”⁽⁹¹⁾ demiştir. Böylece CHP hızlı ve sert bir şekilde zaman kaybetmeden muhalefet görevini yerine getirmeye başlamıştır.

İktidar, muhalefet ilişkileri konusunda Prof. Dr. Yavuz Abadan, devletin genel siyasetini, idare edenlerin eleştiri ve tartışmaya tahammül edemediklerini, fakat iktidar istesede istemesede bu ülkenin sorunlarını muhalefetin dile getirmeye devam edeceğini belirtmiştir. Abadan, hürriyet ve demokrasinin hüküm sürdüğü bütün ülkelerde olduğu gibi ülkemizde de bütün milli ve siyasi meselelerin iyi niyetli ve gönül açıklığı ile konuşulmasının memlekete fayda sağlayacağını⁽⁹²⁾ belirtmiş ve muhalefetin eleştirileri karşısında iktidarı daha anlayışlı olmaya çağırmıştır.

DP’nin iktidarının ilk günlerinde, DP tabanı, hükümetin kabul ettiği “devri sabık yaratmamak” ilkesinden geri dönülmesi için üst kademelere baskı yapmaya başlamışlar. Bunun sonucu olarak 20 Ekimde, 165 delegenin katılımıyla bir istişare kongre toplanmıştır. Kongrede delegeler, hükümetin daha sert olması için baskıda bulunmuşlardır. Fakat üst kademeler bu isteğe karşı koymuşlar ve aşırılıklara gitmeyi reddetmişler⁽⁹³⁾. Delegeler “Devri Sabık Yaratmamak” kararı nedeniyle bürokraside eski zihniyetin devamına müsamaha ve müsaade edildiğinden şikayetçi olmuşlardır. Karaosmanoğlu, memurlar konusunda delegelerin tam bir fikir birliğinde olmadıklarını belirterek, DP’nin ilk vazifesinin memurlardan çok, hürriyeti tesis etmek olduğunu bunu istemeyenlere bu memlekette rahat huzur verilmeyeceğini belirterek konuşmasına şöyle devam etmiştir: “Bu ister bir parti, ister bir fert, ister ise bir şef olsun rahat yüzü görmeyecektir” demiştir⁽⁹⁴⁾. Demokrat Parti iktidarı boyunca tabanın bu sertlik isteği hiç bitmemiştir. Menderes’in muhalefette iken söylediği şu söz bu konuda üst yönetimin düşüncelerini yansıtmaları açısından ilginçtir “Karşılıklı sevgi ve saygıyı insan, kendi

⁹¹ *Ulus*, 29 Ağustos 1950

⁹² Yavuz Abadan, "Tenkit Hakkı ve Milli Birlik", *Ulus*, 28 Ağustos 1950

⁹³ Eroğul, a.g.e., s. 70.

⁹⁴ *Cumhuriyet*, 24 Ekim 1950

terbiyesi için yapar. Onlar bize sevgi ve saygı göstermeseler bile, biz bunu yapmağa mecburuz. Nizamnamemizin karşılıklı sevgi ve saygı prensibine riayet etmeye mecburuz”(95) demiştir. Fakat Menderes bu sözünü iktidarının ilerleyen yıllarında çok çabuk unutmuş ve muhalefete ağır eleştiriler yöneltmeye başlamıştır.

DP iktidarının ilk yıllarında DP’yi destekleyen seçmenlerin büyük bir kısmı, DP’li politikacıların, seçim meydanlarındaki vaatleri nedeniyle, bürokrasinin kökünü kazanacağına inanmışlardır. Bu konuda merkeze binlerce şikayet mektubu yağmış ve CHP’li bürokrasiye karşı bir an önce önlem alınması istenmiştir. Bu tabandan gelen baskıyla ilk aylarda CHP ve bürokrasiye karşı polemik düzeyinde bir tepki gösterilmiştir. Bunun nedeni ise bürokraside tabanın istediği gibi bir temizlik hareketinin hükümeti felç edebileceği endişesi idi. Durum böyle olunca Menderes mantıklı olarak yeni iktidara hizmet edemeyecek derecede politize olmuş valileri ve memurları görevden almıştır(96). Böylece bürokrasinin yeni iktidarın icraatlarını engellemesi önlenmiştir. Bununla beraber askeri bürokraside (bunların İnönü’ye bağlılığından şüphe edilmesi ve darbe ihbarının yapılması nedeniyle) bir hayli temizlik yapıldığı söylenebilir.

DP’nin iktidara gelmesiyle bürokrasinin davranışlarında da değişiklik olmuştur. Halktan tamamen tecrit edilmiş olan yüksek devlet memurları doğrudan doğruya vatandaşlarla konuşmaya, ilk önceleri herkesin içinde sorulara kızılmakla beraber onları cevaplandırmaya başlamışlardır. Bu değişiklik ise son derece yavaş ve güç olmuştur. Halktan düşünce ve adetler bakımından kopmuş olan ve tek parti rejiminin kuvvetli bürokrasisi kendisini devletin temsilcisi sayıyordu. Bu düşünce yavaş yavaş yerini bir devlet memurunun asıl fonksiyonu olan halka günlük ihtiyaç ve işlerin görülmesinde yardım etmek görüşüne terk etmiştir. Bu yeni durum memurların halk arasında prestijinin azalmasına da neden olmuştur(97). Mevcut değişikliği Başgil “Demokrat İktidarının elde ettiği en faydalı ve takdire şayan sonuç, halk ile Devlet memurları arasında tesis ettiği münasebetlerin mahiyetinde olmuştur. Halk ile idareciler arasında mesafe kaldırılmış, yerine itimat gelmiştir...Türk halkı uzun seneler boyunca idari makamların sertliği karşısında ezilip büzüldükten sonra, ilk defa hükümetiyle bir vücut

⁹⁵ Aydemir, *Menderes...*, s. 229.

⁹⁶ Ahmad, *Demokrasi...*, s. 107-108

⁹⁷ Karpat, *a.g.e.*, s. 290-291.

teşkil ettiği duygusuna sahip oluyor ve onu kendi varlığının ve menfaatlerinin titiz bir muhafızı olarak görüyordu” şeklinde yorumlamıştır⁽⁹⁸⁾.

Bu dönemde bir başka değişiklik de DP'nin bürokrasideki hiyerarşik otoriteyi gevşetmesidir. İktidar partisi milletvekilleri, bürokrasi ile halk arasındaki arabulucu rolüne soyunmuşlar ve bunda da etkili olmuşlar ve seçkinci bürokratlar üzerinde baskı unsuru oluşturmaya başlamışlardır⁽⁹⁹⁾. Yeni Dönemde jandarmanın dayacağından, vergi memurunun zulmüne değin baskıdan yılmış olan halk, bireylere karşı devlet zorbalığının tamamen ortadan kalkmasa bile çok azaldığını görmüştür. Daha da önemlisi, halk temsilcileri, herhangi bir sorunları olduğunda kalkıp Ankara'ya gelmiş ve karşılarında da dertlerini dinleyen sorumlular bulabilmiştir⁽¹⁰⁰⁾. Memurların davranışları konusunda Devlet Bakanı Karaosmanoğlu radyodan şu konuşmayı yapmıştır: “Artık bundan sonra amirin ve memurun işi ancak vatandaşla bir olmak, ona iyi muamele etmek, onunla iyi geçinmek ve politikayı esas memleket işine tercih etmemek olacaktır. Böyle memur ve amirin vatandaşlarla beraber olmaları en güzel, en tabii haktan olduğu gibi böyle olmayanların da mukadder akıbetlerine katlanmaları en zaruri bir neticedir⁽¹⁰¹⁾” diyerek iktidar olarak memurlardan nasıl davranmaları gerektiğini belirterek bu davranışlara uymayanların sonuçlarına katlanacaklarını vurgulamıştır.

Bu dönemde dikkati çeken bir başka husus ise Devletin ekonomik faaliyetlerinin ağırlık kazanması sonucu, teknik bilgi ve uzmanlığa sahip bürokrat tipinin ön plana çıkıp etkinlik bakımından geleneksel bürokrat tipi ile yer değiştirmeye başlamasıdır⁽¹⁰²⁾. DP iktidarı boyunca KİT'ler sayı ve nitelik olarak büyük bir gelişme göstermiştir. Bu nedenle klasik işlevli bürokrasi ile ekonomik işlevli bürokrasi arasında farklılıklar artmaya başlamasıdır⁽¹⁰³⁾. Ekonomik işlevli bürokrasi bu gelişmelere paralel olarak hem ekonomik hem de sosyal açıdan klasik bürokrasiye nazaran daha üstün ve ayrıcalıklı konuma gelmiştir.

⁹⁸ Ali Fuad Başgil, **27 Mayıs İhtilali ve Sebepleri**, (Çev., M.Ali Sebük, İ.Hakkı Akın), Celtüt Matbaacılık, İstanbul- 1966, s. 87,88.

⁹⁹ Bilal Eryılmaz, “Bürokrasi ve İktidar”, **Yeni Türkiye**, S:13., Yıl: 3., 1997, s. 1361.

¹⁰⁰ Cüneyt Arcayürek, **Bir İktidar- Bir İhtilal 1955-1960**, Bilgi Yayınevi, 2. Baskı, İstanbul-1985, s.205.

¹⁰¹ **Cumhuriyet**, 10 Ekim 1950

¹⁰² Şaylan, e.g.e., s. 89.

¹⁰³ Eryılmaz, “Bürokrasi ve İktidar”, s. 1362.

15 Ekim 1950 tarihinde yapılacak olan İl Genel Meclisi seçimleri nedeniyle iktidara çatan İnönü “İktidarın ilk günden itibaren kendine göre bir devlet teşkilatı ve gene kendi anlayışında bir demokrasi rejimi kurmayı ehemmiyetli bir iş saymıştır” diyerek idareye ve muhalefete yapılan bu baskıların demokratik idarenin gelişmesini engelleyeceğini vurgulamıştır. Nihat Erim ise beş aylık DP iktidarının rejimi tehlikeye attığını belirtmiştir. Devlet ve kanun otoritesinin sarsıldığını idare amirlerinin ve zabıta memurlarının DP iktidarından yılmış olduğunu, DP’nin mahalli başkanlarının bir kulp takarak “Buradan kaldırılması uygundur” şeklinde yapacağı isteğin, o memurun hakikaten oradan kaldırılması için kafi sebep sayıldığını, bu hali gören memurların aynı akıbete uğramamak için DP teşkilatının iyi duygularını kazanmaya çalışmaktan başka çıkar yol göremediklerini belirterek⁽¹⁰⁴⁾ taşra bürokrasisine baskı yapıldığını ileri sürmüştür.

Muhalefetin tüm çalışmalarına rağmen 3 Eylül 1950 tarihinde belediye ve 15 Ekim 1950 tarihinde il özel idaresi seçimlerinden de DP galip çıkmıştır. Menderes seçim sonuçları konusunda “Türk halkı CHP’yi 14 Mayıs’ta iktidardan tasfiye etmişti. 3 Eylül’de de muhalefetten tasfiye etti”⁽¹⁰⁵⁾ demiştir. 15 Ekim 1950 yapılan İl Genel Meclisi seçimlerini de yine DP’liler kazanmıştır. Böylece siyasi iktidar kurumları, bürokrasi ve mahalli idareleriyle devlet mekanizması bütünüyle DP’nin eline geçmiştir⁽¹⁰⁶⁾.

I. Menderes Hükümetinde bakanlar kurulu, Menderes dahil 17 kişiden oluşmaktaydı. Bunlardan 14’ü teşkilatı olan bakanlar, ikisi de devlet bakanıydı. DP’nin iktidara gelmesiyle beraber muhalefetin gündeme getirdiği ve eleştiri konusu yaptığı önemli konulardan biri de bürokrat atamaları olmuştur. I. Menderes Hükümetinin iktidarda olduğu dönem boyunca Resmi Gazetede yayınlanan üst düzey bürokrat atamalarına bakacak olursak;⁽¹⁰⁷⁾ DP iktidarının 10 ay süren ilk hükümetinde, 11 müsteşar, 4 müsteşar yardımcısı, 38 genel müdür, 18 genel müdür yardımcısı, 4 daire başkanı, 1 daire başkan yardımcısı, 10 bölge müdürü 11 şube müdürü, 54 vali, 16 vali yardımcısı, 19 bakanlık il müdürü, 34 milli eğitim müdürü, 43 defterdar, 4 emniyet

¹⁰⁴ **Ulus**, 10 Ekim 1950

¹⁰⁵ **Cumhuriyet**, 5 Eylül 1950

¹⁰⁶ Eroğul, **a.g.e.**, s. 70.

¹⁰⁷ I. Menderes Hükümetinin İktidarda olduğu 22 Mayıs 1950-30 Mart 1951 tarihleri arasında yayımlanan Resmi Gazeteler (7520-7773 sayıları arası) taranarak bürokrat atamaları tespit edilmiştir. Verilen rakamlar Resmi Gazetede yayımlanmış olan atamalardır.

müdürü, 25 emniyet amiri, 230 kaymakam, 465 hakim-savcı, 13 hukuk işleri müdürü, 86 dışişleri bakanlığı mensubunu naklen, terfien ve yer değiştirme sonucu tayinleri yapılmıştır. Siyasi İktidarlar için bir nevi ödüllendirme görevi olarak bilinen KİT'lerin yönetim kurullarına 8 başkan ve 15 üye atanmıştır. Geçici nakil ve atamalar Resmi Gazetede yayınlanmadığı için tespit etme imkanı olmamıştır.

Bu dönemde 11 kaymakam, 1 genel müdür ve 1 hukuk işleri müdürü 30 yıllık hizmet sürelerini doldurdukları için emekliye sevk edilmişlerdir. Üst rütbeli emekli askerlerden dördü vali, ikisi emniyet müdürü, biri bakanlık müfettişi ve bir tanesi de, KİT yönetim kurulu üyeliğine atanmıştır.

Menderes hükümeti ilk üç ayında vali, kaymakam atamalarında bir hayli hızlı davranmıştır. İlk üç aylık süre içinde 47 ilin valisini merkezden veya naklen atamak suretiyle değiştirmiştir. Bu valilerin 26 tanesi merkezden (mülkiye müfettişliği ve benzeri görevler yapan bürokratlardan) atanmıştır. 104 ilçenin kaymakamını da naklen ve yeniden tayin etmek suretiyle değiştirmiştir. 34 mahiyet memuru da kaymakam olarak atanmıştır⁽¹⁰⁸⁾. Bu atamalarda dikkati çeken husus emekli askerler dışında atamaların sivil bürokrasinin kendi içinde gerçekleştirildiği dışarıdan herhangi bir atamanın yapılmamasıdır. Bu atamaları iktidara yeni gelen DP'nin kendi kadrosunu oluşturma çabası olarak yorumlamak mümkündür.

2. II. Menderes Hükümeti (9 Mart 1951-17 Mayıs 1954)

Menderes, Hükümet programını okumak üzere Meclis kürsüsüne geldiğinde “Demokrat Partinin ilk hükümeti ile yeni hükümet programı arasında esaslı bir değişiklik aramaya mahal olmadığını takdir buyurursunuz”⁽¹⁰⁹⁾ demiştir. Böylece birinci hükümetin uyguladığı politikalara devam edileceğini belirtmiştir.

Konumuz itibari ile yeni hükümet programında yönetim politikası ve bürokrasi konusundaki düşünceleri Menderes şu sözlerle açıklamıştır: “Arkadaşlar; içişleri prensibimiz, bütün idare cihazını halkın hizmetine vermektir. Bununla kastettiğimiz mana idare cihazımızın demokratlaşmasıdır” diyerek yönetimde uygulanacak temel politikayı belirtmiştir. Bürokrasi ile ilgili olarak da “Memurin Muhakematı Kanunu” parti

¹⁰⁸ Resmi Gazete 31 Mayıs 1950-30 Ağustos 1951 (7520-7596 sayıları) tarihleri arasında yayınlanan

¹⁰⁹ Dağlı, Aktürk, a.g.e., s. 168.

programında olduğu gibi kaldıracacağız. Ancak idari sistemden idare cihazının adli murakabesi sistemine geçerken bir intikal devresinin mahzurlarını önleyecek tedbirleri de düşünmek lazım gelir”⁽¹¹⁰⁾. diyerek memurların yargılanma sistemini değiştireceklerini vurgulamıştır.

Yeni hükümetin mahalli idareler konusunda uygulayacağı politikaları Menderes “Mahalli idareler teşkilatını, bu müesseseleri vazifeleri itibarıyla müspet surette çalışacak veçhile ıslah etmeyi ve bu meyanda mahalli idarelerin, varidat ve muhasebe teşkilatını Maliye teşkilatına ithal etmek ve vilayet bütçelerinin, merkeze ve diğer ait olduğu müesseselere vermekte aldıkları hisseleri, mahalli idareler lehine terk etmek suretiyle bu radikal bir reforma mazhar kılmak esasını ihtiva eden kanun lahikası hazırlanmış olup tetkikler yapılmaktadır”⁽¹¹¹⁾ diyerek bu konuda yapılacak değişiklikleri belirtmiştir.

Menderes Mecliste Hükümet Programını okurken, adalet, ordu, maliye, iktisat, ticaret, ziraat, tekel, ulaştırma, iş hayatı, eğitim ve dışişlerinde yapacakları icraatlar konusunda da açıklamalar yapmıştır.

Hükümet programının sonunda Menderes, muhalefetle ilişkilerine de değinmiştir “Partiler arası münasebetlerin, tecrübeli demokrasilerde emsalini gördüğümüz dürüst bir mahiyet alabilmesi ve milli birliği ve istikrarı ihlal değil, bilakis temin eylemesi yalnız iktidar partisinin iyi niyet ve hareketleriyle değil, muhalefetin de aynı hareket hattını takip eylemesi ile kabil olabilir. Mamafih hükümetimiz, her şeye rağmen, bunun gerçekleşmesi hususunda elinden gelen gayreti sarf etmekte devam edecektir”⁽¹¹²⁾ demiştir. II. Menderes hükümeti meclisten güven oyu alarak görevine başlamıştır.

Muhalefetin bürokratlara baskı yapıldığı ve büyük tasfiyelere girişildiği yolundaki iddialarına Menderes, 15 Temmuz 1951’de Eskişehir İl Kongresinde cevap vermiştir. Muhalefetin, yeni hükümetin kendisine uşaklık etmeyecek devlet memurlarını vazifeden uzaklaştırdığını ve ancak kendine uşaklık edecekleri kullandığı iddiasında bulduklarını belirterek şöyle demiştir: “Bugün vazife başında bulunan devlet memurlarının %99’undan fazlası çünkü devlet memurları olduğunu, ayrılanların ancak vefat veya tekaüt müddetlerini doldurmak veya istifa sureti ile tabii olarak ayrıldıklarına göre, yani herhangi

¹¹⁰ Dağlı, Aktürk, a.g.e., s. 171.

¹¹¹ Dağlı, Aktürk, a.g.e., s. 171.

¹¹² Dağlı, Aktürk, a.g.e., s. 177.

bir tasfiye kanunu çıkarmak suretiyle bizim işimize yaramaz diye hiçbir memuru tasfiye etmemiş olduğumuza göre evvela bu sözlerin nasıl sarf edildiğine hayret etmek gerekir. Biz tasfiye kanunu çıkarmadık. Hiç bir devlet memurunu müktesep haklarından mahrum etmedik. Hatta sabık devirde aşırı derecede baskı yapmakla memlekette tanınmış olan belli başlı idarecileri dahi vazifelerinden uzaklaştırmak şöyle dursun hepsini münasip oldukları yerlerde istihdam etmekte devam ettik. Çünkü biz ona kaniyiz ki, bu devlet memurları, bu idare amirlerinin %99'u şayet baskı yapmışlarsa, şayet yolsuzluk yapmışlarsa bütün bunlar daha evvelki devirlerin kaideleşmiş tatbikatın mağduru olarak ve içleri sızlayarak bunu yapmışlardır. Bugün bunların en büyük ekseriyetinin yeni idare sistemine ve kanun devrine tam intibak etmiş devlet memuru olarak vazife görmeleri bu görüşümüzü ve hakikati açıkça ispat etmektedir"⁽¹¹³⁾ diyerek bürokrasiye sahip çıkarken, bir taraftan muhalefetin eleştirilerine cevap vermiş diğer taraftan da tabanın bürokrasiye karşı olan tavırların da haksızlığına işaret etmiştir. Bu dönemle ilgili olarak resmi gazetelere bakıldığında dikkate değer bir tasfiye yapılmadığı görülür.

Memurlar konusu üzerinde iktidarın ve muhalefetin çok fazla durması nedeniyle Cumhuriyet gazetesinde bu konuya açıklık getirmek için bir makale yayınlanmıştır. Makalede özetle şöyle demektedir: Memurların iktidar değişikliğinde yerlerinde oynatılmaması ve işine son verilme veya yer değiştirme korkusu yaşamaması gerektiği, geleceğine güven için bakan memurların ancak verimli çalışabileceğini geleceğinden endişe eden memurların verimli olamayacağı belirtilmiştir⁽¹¹⁴⁾.

İlk dönemlerde Menderes'in CHP'lilere karşı sert tehditleri ve polemikleri, muhalif DP'lileri memnun etmemiştir. Hatta bu grup, iktidarın mevcut statükoyu devam ettireceğini ve var olan kurumlarla çalışma niyetinde olduğunu ileri sürmüş ve çeşitli eleştiriler getirmiştir⁽¹¹⁵⁾. Balıkesir İl Kongresinde delegeler hükümeti, sözlerini yerine getirmediği, köylüleri ihmal ettiği ve CHP partizanı olan memurları temizleyemediği için eleştirmişler ve verilen sözlerin yerine getirilmesini istemişlerdir⁽¹¹⁶⁾. Bu ve buna benzer eleştiriler belli bir ölçüde etkili olmuştur. Bunun sonucu Menderes muhalefete yüklenmeye başlamıştır. Yani iktidar tabandan gelen baskılar nedeniyle muhalefete karşı

¹¹³ Cumhuriyet, 16 Temmuz 1951

¹¹⁴ Cumhuriyet, 20 Temmuz 1951

¹¹⁵ Ahmad, Demokrasi..., s. 108

¹¹⁶ Cumhuriyet, 22 Nisan 1951

sert ve baskıcı davranmaya başlamıştır. Menderes'in CHP'ye ve geçmişe yönelik suçlamalarına ise muhalefet lideri İnönü, "Cumhuriyetin ilanından bugüne kadar takipsiz kalmış suçlar varsa takip ettirilsin, hariçte parası olanlar, vurgunculuk yapanlar açığa vurulsun" sözüyle karşılık vermiştir. Bu konuda Nihat Erim'in açıklaması ise dikkat çekicidir, "Şimdi bizden hesap soranlar arasında tek partinin çalışmalarında pay sahibi olanlar var"⁽¹¹⁷⁾.

DP'nin İkinci Büyük Kongresinde de delegelerin bürokrasiye yönelik eleştirileri devam etmiştir. Zeki Erataman adında bir delege kürsüye gelerek, vazifesini ihmal eden memurların tasfiye cihetine gidilmediğinden dolayı hükümeti ağır şekilde eleştirmiştir⁽¹¹⁸⁾. Kongrenin kapanışında ise genel dilekler ve istekler görüşülmüş ve burada da bürokrasiden söz edilmiştir. Emekli memurların herhangi bir nam altında devlet daireleri veya iktisadi teşekküllerde yeniden istihdam olunmaması, meslekten yetişmiş olmayanlarla ihtiyaç olmayan veya çalışmalarında ehliyet göstermeyen kadın memurların tasfiyesi, memurların herhangi bir partiye temayüllerinin cezai müeyyidelerle önlenmesi, devlet dairelerinde lüzumsuz formalitelerin ve kırtasiyeciliğin kaldırılması istenmiştir. Ayrıca, demokrasi mücadelesine cephe alanların, hükümet kadrolarından tasfiyesi için kanun teklifi yapılması da kabul edilmiştir⁽¹¹⁹⁾. Görüldüğü gibi DP iktidarının ilk yılından itibaren sürekli olarak tabandan bürokrasiye ve CHP'ye karşı daha sert olunması yolunda baskılar yapılmıştır.

CHP'nin dokuzuncu kurultayında ise, gelişen olaylar ve iktidarın bürokratlara karşı tutumları göz önüne alınarak memurlara destek çıkmak amacıyla bazı kararlar alınmıştır. Bu kararlar: Devlet, bir parti müessesesi ve partizanlar sömürgesi olmamalıdır. Amme müesseseleri ve memurlar milletin hizmetindedirler. Bunlar, yalnız kanunların emri ve emniyeti altına bulunmalıdır. İdare cihazı ve iktisadi müesseseler, siyasi baskı ve müdahalelerden kurtarılmalıdır. Vatandaşlara siyasi kanaatları dolayısı ile farklı muamele görmemelidirler. Memurlar kanunun men etmediği siyasi haklarını vicdani kanaatlarına göre kullanmamak ıstırabından kurtarılmalıdır. Hükümet iktidar partilerinin elinde bulunmakla beraber, hukuk devletinde idare bir parti müessesesi olmadığı için, iktidara hangi parti gelirse gelsin, amme müesseseleri ve memurlar ancak ve ancak milletin

¹¹⁷ Yalman, a.g.e., s. 223.

¹¹⁸ Cumhuriyet, 17 Ekim 1951

¹¹⁹ Cumhuriyet, 19-20 Ekim 1951

hizmetindedirler. Bu itibarla her makam ve derecedeki memur bir vatandaş sıfatıyla amme hizmetlerinin ifası esnasında, vatandaşa eşit muamele yapmakla mükelleftir. Memurun bu olgun, tarafsız ve seviyeli hareket edebilmesini normal hale getirmenin şartı, memurun hayat ve istikbalini yalnız kanunların emri ve emniyeti altına almakla tahakkuk edebilir”⁽¹²⁰⁾.

Bürokrasinin DP dönemindeki genel durumunu anlatan, Cumhuriyet gazetesinde yazarı belirtilmeyen bir makale yayınlanmıştır, makalede; Ülkede her zaman belirtildiği gibi, memurun hayatının amirin iki dudağı arasında olduğu, fakat haksız azil ve haksız tekaüt gibi hadiseler karşısında, her şeyi göze alabilen memurların, Devlet Şurasına müracaatla uğradığı haksızlığı düzeltmeye çalıştıkları, bunların sayısının ise bu gibi haksızlığa uğrayanların sayısına nazaran devede kulak kaldığı, bunun sonucu olarak memurun amirin keyfi muamelesine tabii olduğunu, bunun aksini kimsenin iddia edemeyeceği belirtilmiştir. Memur rejiminin Türkiye'nin en istikrarsız ve en düzensiz rejimi olduğu, mevcut kanunların memura nispi bir emniyet dahi sağlamadığı fakat bu durumdan sadece bugünkü iktidarın değil geçmiş iktidarların da sorumlu olduğu belirtilmiştir. Bir memurdan kurtulmak isteyen bir kurumun onu uzak vilayetlerden birine atadığını bununla da yetinmeyip sık sık yer değiştirdiğini, sonuçta memurun ya yola geldiğini ya da sürekli yolcu olduğuna dikkat çekilmiştir ⁽¹²¹⁾. Yazıda memurların geçmiş iktidarda ve DP iktidarında sürekli bir baskıya maruz kaldıkları, bunun nedeninin personel sisteminin yetersizliğinden kaynaklandığı vurgulanmıştır.

Menderes, muhalefetin ve basının memurların sürekli bir yerden bir yere tayin edildiği ve baskıya maruz kaldığı yönündeki eleştirisini yoğunlaştırması üzerine bir açıklama yapmıştır: “Memurların tayinleri, terfileri, tekaütleri gibi hususların kanunlarda belirtilen şekillerde yapıldığını” belirtmiş ve sözlerine şöyle devam etmiştir; “Bir memurun vazife ve mevkiini bir nevi mülkiyet hakkı ile sahip olması esasını müdafaa etmek bugünkü devlet ve hukuk anlayışına aykırıdır. Devlet memurunun ne şartlar altında vazife göreceği önceden bellidir. Bu itibarla devletle kendisi arasında, memuriyet zamanında ne şartlar altında çalışacağı hususunda, bir mukavele mevcut değildir. Bu mukavele tek taraflı olarak devletçe tespit edilmiş olup memurlar bunlara uymak zorundadır” demiştir.

¹²⁰ Tunaya, a.g.e., s. 602-604

¹²¹ Cumhuriyet, 16 Aralık 1951

Menderes ayrıca basında çıkan haberlerde amirlerine yağ yakan onun keyfine göre hareket eden memurların yerinde kaldığı, diğer dürüst ve haysiyetle görev yapanların yerlerinden edildiklerinin doğru olmadığını belirtmiştir⁽¹²²⁾. Böylece Menderes memurlara herhangi bir keyfi muamelenin yapılmadığını ve memurlara özel bir ayrıcalığın tanınmayacağı, kanunların eşit şekilde uygulandığına dikkat çekmiştir. Menderes muhalefetin İnkılap kanunlarının tatbik edilmediği yolundaki eleştirilerine de şu cevabı vermiştir; “Eğer inkılap kanunları bugüne kadar halk tarafından benimsenmemiş, jandarmannın vasıtasıyla ile yürütülecekse, milli vicdanın hilafına olan bu kanunları kaldırmak demokratik bir idarenin başta gelen görevidir. İnkılapta çok bahsediyorlar. Hakiki inkılap Türkiye’de şimdi oluyor”⁽¹²³⁾. Bu açıklama şiddetli tartışmaları gündeme getirmiş ve devrimleri sahiplenen asker ve sivil bürokrasinin de büyük tepkisine yol açmıştır.

İsmet İnönü, memurların politize olmasının demokratik rejimde doğuracağı sakıncaları Samsun’da yaptığı konuşmasında değinmiştir: “Memurları keşfettikleri veya tahmin ettikleri siyasi kanaatlarına göre azleder, değiştirirler. Memurların terfileri ve tecziyeleri gayri mesul parti mensuplarının nüfuzları ve tesirleri altına girer. Demokratik rejimin bünyesinde bu hastalık yerleşir ve daha başında iken tedavi edilmezse bu hastalık rejimi iflah olmaz hale getirecek müzmin ve köklü bir bela halini alır. Bu hastalıktan kendisini kurtaramayan memleketlerde demokratik rejim yaşayamamıştır”⁽¹²⁴⁾.

22 Mayıs 1952 tarihinde DP Konya İl Kongresinde, bir delege kadın memurlardan şikayetçi olmuş ve kadın memurların işlerine son verilmesini istemiştir. Bunun üzerine Menderes yaptığı konuşmada “...Kadın memurlar hakkında sözlere gelince bu arkadaş tezat içindedir. Bir taraftan evlerine kapansınlar, namuslu geçinsinler diyor, diğer yandan da seçim imkanlarının kesilmesini istiyor. Kadın erkek farkının bulunmadığı, her vatandaşın rey hakkına sahip olduğu, kadına okuma hakkı verildiği bir cemiyette, memur olma haklarını iktisap edenleri devlet hizmetine almamak iktisadi istiklalinin teminini imkansız bir hale sokmak asla caiz olmaz”⁽¹²⁵⁾ diyerek kadınların da memur olarak çalışmasının bir sakıncası olmadığını belirtmiştir. Ankara İl Kongresinde de delegeler,

¹²² Cumhuriyet, 21 Aralık 1951

¹²³ Cumhuriyet, 14 Nisan 1952

¹²⁴ Cumhuriyet, 14 Mayıs 1952

¹²⁵ Cumhuriyet, 23 Mayıs 1952

memurlar arasında tasfiye yapılması ve memurlara verilen çocuk zamlarını kaldırılmasını istemişlerdir⁽¹²⁶⁾.

Görüldüğü gibi genel olarak taşra kongrelerinde delegeler bürokratlardan sürekli şikayetçi olmuşlar ve bürokraside toplu bir tasfiyeye gidilmesini istemişlerdir. Fakat böyle bir tasfiyeye gidilmesede ister istemez bu şikayetler merkezi etkilemiştir.

Hükümet icraatlarını, DP'li milletvekillerinin hükümetle olan ilişkilerini ve parti meclis grubunu eleştiren muhalefete cevap vermek amacıyla Başbakan Yardımcısı Samet Ağaoğlu bir basın açıklaması yapmıştır. Açıklamada: "Bugünkü MM'de bir DP ekseriyeti vardır. Bu ekseriyet, hükümeti ancak vicdanının, inancının ve imanının kuvvetine dayanarak tutmaktadır. Parti Meclis Grubunda milletvekilleri ancak inandıkları takdirde hükümeti tutarlar. Bir meclis ki tek partiye dayanmaz, o mecliste hürriyet vardır. Böyle bir meclis hükümeti ekseriyetle tasvip ediyorsa, elbette hükümeti tutuyor demektir. Muvaffak olmayan bir hükümeti milletin kati iradesi ile seçilmiş bir meclis nasıl tutabilir? Eğer meclis Adnan Menderes hükümetini kati suretle tutuyorsa, bunu hükümetin muvaffak olmasında aramak lazımdır"⁽¹²⁷⁾ diyerek, hükümetin ile DP meclis grubunun uyum içinde çalıştığını vurgulamıştır.

1952 yılında DP iktidarı, muhalefette iken verdiği "Memurin Muhakematı Hakkındaki Kanun"u değiştirme sözünü yerine getirmek amacıyla bir çalışma başlatmıştır. Bakanlıklar arası bir komisyon oluşturarak bu konuda "Memurların Suçlarından Dolayı Haklarında Yapılacak Soruşturma ve Kovuşturmaya Dair" bir tasarı hazırlamıştır. Bu tasarı: kaide olarak bütün memurların vazifelerinden doğan veya vazifeleri ile ilgili suçlar için umumi hükümler tatbik olunacaktır. Ancak merkezde Sayıştay Başkan ve üyeleri ile bakanlıklar umumi katip ve müsteşarları, taşrada vali, kaymakam ve bucak müdürleri hakkında adli kanaldan geçirilmek kaydı ile haklarında kovuşturmalar savcılar veya baş savcılar tarafından yapılacaktır. Vali ile merkezdeki adı geçen memurların muhakemeleri Yargıtay Ceza Dairesinde yapılacaktır. Bunun dışında kalan bütün memurlar hakkında, yalnız ihmal ve suiistimal suçları müstesna olmak üzere bugünkü mevzuat dairesinde doğrudan yetkili savcı ve

¹²⁶ Cumhuriyet, 22 Eylül 1952

¹²⁷ Cumhuriyet, 5 Ağustos 1952

yargıçlar tarafından takibi yapılacaktır⁽¹²⁸⁾ hükümlerini içermekteydi. Tasarı “Memurin Muhakematı Hakkındaki Kanun” tarafından memurlara sağlanan birçok güvenceyi ortadan kaldırma yönünde DP iktidarı tarafından atılan ilk adım olmuş, fakat sonuçlandırılmamıştır.

İstanbul’da yapılan DP toplantısında Mükerrerem Sarol tabanın hislerine tercüman olmak amacıyla; “Eski iktidardan hesap sorulma cihetine gidileceğini, yolsuz işlerin tahkik olunacağını” belirterek CHP’yi şiddetli bir dille tehdit etmiştir⁽¹²⁹⁾. Bu açıklama DP’nin “Devri Sabık Yaratmama” sözünden vazgeçtiği anlamına gelmekteydi. Bu durum bürokratlarda, geçmişteki yaptıkları faaliyetlerinden dolayı soruşturulacağı endişesini gündeme getirmiştir. İnönü, iktidar muhalefet ilişkilerine bakışını Edirne’de yaptığı konuşmada şu şekilde dile getirmiştir: “...Demokratik rejimde her vatandaş, siyasi partiler içinde fikirlerini ve tenkitlerini söyleyecek ve bu münazaralarda vatandaşlar arasında soğukluk ve uzaklık olmayacaktır. İktidarın başında bulunanları bu anlayışa alıştıramıyoruz. ...Doğru yoldan ayrılmış politikacılar, rakiplerini ve karşılarındaki siyasi partileri kötölemek için kolaylıkla insafi ve iz’anı unutuyorlar. Hatta vakit vakit devlet radyosunun iftira zulmünün bir aleti olarak işlediğini görüyorsunuz. Demokratik rejimi bu zararlı gidişten kurtaracak sizlersiniz...”⁽¹³⁰⁾ diyerek iktidarı halka şikayet etmiş ve halktan demokratik rejimi kurtarmak için yardım istemiştir. İnönü mecliste yaptığı konuşmada ise Menderes için “Tek parti devrinin en iyi yetişmiş elamanlarından biridir. O döneme geri dönmek istiyor”diyerek Menderes’in baskı rejiminin özlemine çektiğini, uygulamalarının da buna yönelik olduğunu iddia etmiştir⁽¹³¹⁾.

Menderes, Malatya’da halka hitaben yaptığı konuşmada: “İktidarın partizan idare olmasına imkan yoktur. Millet ekseriyetini rey ile milli irade ile iş başına gelen bir idarenin, bir zümrenin, bir şahsın hakimiyet ve tahakkümü değildir. Esasen bugün mevcut olan, partizan idareyi red eden ve inkar eden, onu milli hudutlar haricine çıkarmaya uğraşan bir idaredir. Mesnetsiz olarak ileri sürülen partizan idare iddiasına karşı bugün memlekette partizan bir muhalefet yapmak isteyenlerin bulunduğunu

¹²⁸ Cumhuriyet, 15 Ağustos 1952

¹²⁹ Cumhuriyet, 23 Ağustos 1952

¹³⁰ Cumhuriyet, 24 Eylül 1952

¹³¹ Cumhuriyet, 29 Ekim 1952

söylemek mümkündür”⁽¹³²⁾ diyerek muhalefetin partizan idare suçlamalarını reddetmiştir.

DP iktidarının ilk yıllarında üniversiteyle olan ilişkileri ılımlı bir havada geçmiştir. Bunda, DP'nin demokratik bir idare ve üniversite özerkliğinin sağlanacağı sözünü vermesi etkili olmuştur. Bunun sonucu üniversite öğretim üyeleri de ilk yıllarda DP'ye destek vermiştir. Hatta Parti Programında (11.mad.) üniversite öğretim üyelerinin meslekleri icabı siyasetle uğraşabileceği bile belirtilmiştir. Menderes İstanbul Üniversitesinde yaptığı konuşmada “...Muhtariyetiniz için büyük titizlik göstermek, her türlü fedakarlıklara katlanmak, yeni iktidarın esaslı bir vazifesini” teşkil etmektedir diyerek üniversitelerinin özerkliği konusunda hassasiyetlerini belirtmiştir. Konuşmasının devamında, “...Çok nadir olmakla beraber üniversite kadrosu içinde fiili ve gündelik politikaya karışanlar bulunduğu halde, acaba uzaktan yakından muhtariyetinizi rencide edecek mi endişesi ile ve zamanla tabii mecrasına gireceği ümidi ile bunları müsamaha ve hoş görürlükle karşılamaktayız”⁽¹³³⁾ diyerek üniversitelerin muhtariyetine verdikleri önemi belirtmiştir. Menderes üniversitelerin muhtariyeti konusundaki bu hassasiyetini iktidarının ilerleyen yıllarında çok çabuk unutmuş ve üniversite ve öğretim üyeleri hakkında çok ağır sözler sarf etmiştir.

1952 yılının sonları ve 1953 yılı başlarında DP ile CHP arasında bahar havası esmeye başlamıştır. Menderes'in ılımlı demeçleri ve CHP'nin ılımlı muhalefeti bu havayı daha da iyileştirmiştir. Özellikle Menderes'in 1953 yılında toplanan DP'nin istişare kongresindeki konuşması bu durumu daha da pekiştirmiştir. Bütçe görüşmelerinde bu olumlu hava devam etmiştir. İnönü'nün 1953 yılı bütçe eleştirisi Başbakan tarafından alkışlanmıştır⁽¹³⁴⁾. Partiler arasındaki ılımlı hava üzerine Menderes Çanakkale'de “Bu memleketi siyasi mücadeleler yönünden partiler arasında zuhur edecek bir kardeş kavgasının tufanı ve ateşi içine düşürmek artık mazide kalmıştır. Bundan dolayı partiler arası kavgadan çıkar sağlayan komünistler ve bozguncuların hayal kırıklığına uğradıklarını”⁽¹³⁵⁾ belirterek mevcut durumdaki memnuniyetini dile getirmiştir. Bu ılımlı hava DP tabanında pek olumlu karşılanmamıştır.

¹³² Cumhuriyet, 29 Kasım 1952

¹³³ Cumhuriyet, 9 Ocak 1953

¹³⁴ Cumhuriyet, 17 Şubat 1953

¹³⁵ Cumhuriyet, 23 Haziran 1953

14 Mayıs 1953'de emeklilik kanununda değişiklik yapan kanun yürürlüğe girmiştir. Kanuna göre seçilmiş belediye başkanları, vilayet umumi komisyon üyeleri hariç olmak üzere 25 hizmet yılını dolduran memurlar, kurumlarının lüzum görmesi halinde yaş haddi aranmaksızın res' en emekliye sevk edilebiliyordu. Ayrıca idarenin bu icraatı karşısında mağdur durumda olanların yargı mercilerine müracaat hakkını da kaldırıyordu⁽¹³⁶⁾. İktidar bu kanuna gerekçe olarak, 25 hizmet yılını bitirmiş olup da henüz 30 yılını bitirmemiş olanlar arasında “matlup faaliyeti göstermeyen” ve “umumi hizmeti aksatanların” mevcut olduğunu, bu gibilerin emekliye sevk edilmesi suretiyle kadroların ehil elamanlarla takviyesinin mümkün olacağını, mevcut hükümlerin ise buna engel olduğunu belirtmiştir. Muhalefet ise bu gerekçenin samimi olmadığı bu kanun ile iktidarın istemediği memurları tasfiye etmek amacını güttüğünü belirtmiştir. İktidarın belirttiği gerekçelere sahip olan memurların hizmet sürelerine bakılmadan ilişığının kesilmesi gerektiği fakat iktidarın böyle bir teklifle gelmediğine dikkat çekmişlerdir⁽¹³⁷⁾. Muhalefet bu kanunun, bürokrasi üzerinde bir baskı unsuru oluşturmak için çıkarıldığını ileri sürmüştür. Daha önceki uygulamada ise emeklilik için 30 yılı doldurmak gerekiyordu. DP iktidarı böylece bürokrasi ile ilgili olarak baskı mekanizmasını bu kanunla başlatmış oluyordu. Bu kanun ile II. Menderes hükümeti döneminde, 3 vali, 2 vali yardımcısı, 2 merkez valisi, 2 kaymakam, 3 hukuk işleri müdürü, 2 emniyet amiri emekliye sevk edilmiştir⁽¹³⁸⁾. Bu rakamlar muhalefetin iddia ettiği kadar büyük değildir. Bu kanun ileride de belirtileceği gibi 1954 yılında, Sayıştay, Danıştay, Yargıtay, başkan ve üyeleri ile üniversite öğretim üyelerini de kapsayacak şekilde genişletilmiştir.

CHP'nin onuncu kurultayında İnönü “Vatandaşın işini görürken parti farkı gözeterek muamele ettiği bugünde ve gelecekte herhangi bir gün ispat olunacak memur, kendisini hiç bir şekilde mesuliyetten kurtaramayacaktır” diyerek partizan davranan memurları sert bir şekilde uyarılmış ve sözlerine şöyle devam etmiştir: “İktidar, partizan usulü tasvip etmediğini ilan ettiği nispette, her çeşit memur yanlış hareketten ve her çeşit politikacı yanlış telkinden sakınacaktır”⁽¹³⁹⁾ demiştir. CHP kurultayının sonunda yayınlanan beyannamede memurlara da sahip çıkan maddelere de yer verilmiştir.

¹³⁶ Cumhuriyet, 14 Mayıs 1953

¹³⁷ Tutum, a.g.e., s. 87.

¹³⁸ Resmi Gazete, 30 Temmuz 1953- 17 Mayıs 1954 tarihleri (8495-8716 sayıları) arası

¹³⁹ Cumhuriyet, 23 Haziran 1953

Beyannamenin 6.Mad. “Devlet memurunun hayat ve istikbali her türlü keyfi muameleyi imkansız kılacak surette teminat altına alınmalı ve haksızlıklara karşı kaza mercilerine başvurma hakkı tanınmalıdır. Yargıç teminatı, bağımsız mahkeme ve adaletin vazgeçilmez şartı dolayısıyla halk idaresi rejimin ana temelidir. Bu nedenle yargıç teminatı kanun güvencesi altına alınmalıdır”(140) diyerek yargıçların ve memurların teminat altına alınması istenmiştir.

DP'nin uyguladığı politik baskıların yanında ekonomik göstergelerin de kötüye gitmesi ve bunun sonucunda enflasyonun yükselmesi CHP işine gelmiş ve iktidara yüklenmeye başlamıştır. CHP'nin etkin bir muhalefet konumuna geçmesi, mevcut gidişattan memnun olmayan, aydınlar, gençlik, üniversite ve bilim çevrelerinde de destek bulmuştur. Bu gelişmeler üzerine DP hem üniversite ve basını hem de CHP'yi ve muhalefeti susturmaya yönelik bazı politikalara yönelmiştir. DP İktidarı üniversite öğretim üyelerinin özellikle muhalefete katkıda bulunmasını önlemek amacıyla 21 Temmuz 1953'de üniversite akademik kadrolarının siyasi partilere üye olmasını ve etkin politika yapmasını yasaklamıştır(141). DP'nin Parti Programında üniversite öğretim üyelerinin siyasetle uğraşmalarının bir sakıncası olmadığı belirtildiği halde bu yasaklama gündeme gelmiştir. Menderes de zamanında öğretim üyelerinin siyasetle uğraşmalarının sakıncalı olmadığını vurgulamıştır. Fakat üniversite öğretim üyelerinin yavaş yavaş iktidarı eleştirmeye başlamaları ve CHP'den yana tavır almaları ve DP'nin antidemokratik uygulamalara karşı gelmeleri bu yasaklamayı gündeme getirmiştir.

Muhalefetin ve aydınların eleştirilerine cevap olarak Başbakan Yardımcısı Samet Ağaoğlu'nun yaklaşımı bir hayli ilginçtir “Demokrasi bir sayı rejimidir. Bu rejimde yığınlar ne isterse o olur. Biz, iktidar mesulleri sıfatıyla bir avuç aydının tenkidine ve gürültüsüne değil, halk yığınlarının belirttiği isteklere uymak zorundayız”(142) diyerek partileri için muhalefetin ve aydınların eleştirilerinin pek önemli olmadığını belirtmiştir. Bu konuda Menderes ise, icraatlarının yanlış olması halinde “Millet hata ettiğimizi ilan ederse, üç ay içinde seçimlerde erkek gibi bedelini öderiz”(143) diyerek muhalefete meydan okumuştur.

¹⁴⁰ Cumhuriyet, 27 Haziran 1953

¹⁴¹ Ali Gevgili, **Yükseliş ve Düşüş**, 2. Baskı, Bağlam Yayınları, İstanbul-1987, s. 83.

¹⁴² Yalman, a.g.e., s. 238-239.

¹⁴³ Cumhuriyet, 15 Aralık 1953

Peyami Safa Ulus gazetesinde, DP'nin ana politikasını bir DP'li ağzıyla şöyle anlatmıştır; “Köylünün paraya ve üretim vasıtalarına ihtiyacı var. Ziraat Bankasının kasalarını açtık. Zirai krediyi bir milyona kadar arttıracacağız. Marşall planı yolları yapıyor ve üretim tekniğimizi arttırıyor. Tabiatla bize yardımını esirgemiyor: Mahsul bereketli, köylünün yüzü gülüyor. Bu memleketin yüzde sekseni bize bağlandıktan sonra geri kalanlardan pervamız yoktur. Yüzde yirmiyi zor dolduran aydın, emekli, memur, öğretmen, üniversiteli, tüccar ve sanayicinin muhalefeti bize vız gelir”⁽¹⁴⁴⁾ diyerek, DP İktidarın temel felsefesinin bu şekilde olduğunu ileri sürmüştür. DP, çoğunluk partisi olarak, hizmet ettiği halktan yetki aldığı görüşü, DP'lilerin bütün devlet kurumlarını tekelleştirme ve kendi amaçları doğrultusunda kullanma hakkına sahip oldukları fikrine götürmüştür. Bu görüş tek parti döneminden kalma bir mirastı. Fakat çok partili sistemlerde devlet kurumlarının siyasi partilerle ilişkilerinde tarafsız olması gerekiyordu. DP'liler bu kurala aldırınmamışlar ve tek parti zihniyeti ile bütün kurumların iktidar partisine bağlı olması gerektiğini savunmuşlar ve iktidarlara boyunca bunu uygulamaya çalışmışlardır⁽¹⁴⁵⁾. Ayrıca demokratik rejimlerdeki uygulamanın tam tersine Bakanlara ve milletvekillerine karşı yönetilen eleştirilere ise başta Menderes olmak üzere parti ileri gelenleri, bunları devletin basit bir memuru veya müstahdemi olarak kabul etmenin, hukuken imkansız olduğu cevabını vermişlerdir. Memur ve müstahdemler, idari sorumluluğa sahiptirler, halbuki bakanların sorumluluğu siyasi mahiyette olduğundan, ancak siyasi bir sorumluluğa tabi tutulabilirler. Bunun sonucu olarak da ya bakanlık koltuğunu yahut da seçimlerin sonunda mebusluk sıfatını kaybederler diyerek bunların yargılanmalarına karşı çıkmışlardır⁽¹⁴⁶⁾.

İnönü yaklaşan genel seçimler dolayısıyla Malatya'da halka hitaben yaptığı konuşmada partizan idareden şikayetlerini dile getirmiş ve şöyle demiştir: “İdarenin bütün dalları doğruyu söyleyecek, devlet idaresinin bütün dalları vatandaşları eşit gözde görecek. Din, mezhep farkı gibi siyasi kanaat farkında vatandaş sözde ve fiilde hiçbir ayrılığa uğratmayacaktır. Tecrübeler göstermiştir ki siyasi partizanlık güzel vatani cehenneme çevirmek için en menhus derttir. Biz iktidara geldiğimiz zaman partizan idare

¹⁴⁴ Metin Toker, *Demokrasimizin İsmet Paşalı Yılları (1944-1973)- DP'nin Altın Yılları 1950-1954-*, 2. Baskı, Bilgi Yayınevi, İstanbul-1991, s. 177.

¹⁴⁵ Ahmad, *Demokrasi...*, s. 64.

¹⁴⁶ Başgil, a.g.e., s.93

zihniyetini kat'i olarak tedavi edeceğiz. Partizan zihniyet idareyi her gün biraz daha çıkmaza götürür. Partizan idare bağımsız mahkemedен ve teminatlı hakimden şiddetle korkar”(147)

1950-1954 yılları DP iktidarının halk tarafından benimsenmesi açısından çok önemli ekonomik imkanlar sağlamıştır. Bunların başında gelişen dış ticaret ilişkilerinden dolayı Merkez Bankasında döneme göre yüksek sayılabilecek bir altın ve döviz rezervi birikmiştir. Tarımsal ürünler dış piyasada uygun fiyata alıcı bulmuştur. Marsall Planı çerçevesinde yapılan dış borçlanma imkanı bu dönemde halk açısından bir ekonomik rahatlama dönemi olmuştur. Bu dönem daha savaşın zor günlerinin hemen arkasından gelmesi halkı partiye ve onun iktidarına karşı güçlü bir şekilde bağlanmasına neden olmuştur(148).

DP iktidarının yaklaşık 39 ay süren ikinci hükümetinde bakanlar kurulu Menderes dahil 17 kişiden oluşmuştur. Bu dönemde bazı bürokrat atamalarına bakacak olursak; 6 müsteşar, 6 müsteşar yardımcısı, 55 genel müdür, 56 genel müdür yardımcısı, 21 daire başkanı, 3 daire başkan yardımcısı, 23 bölge müdürü 28 şube müdürü, 114 vali, 119 vali yardımcısı, 108 bakanlık il müdürleri, 57 milli eğitim müdürü, 92 defterdar, 46 emniyet müdürü, 136 emniyet amiri, 716 kaymakam, 2609 hakim-savcı,93 hukuk işleri müdürü, naklen, terfian ve yer değiştirme sonucu tayinleri yapılmıştır. Bu dönemde 161 maiyet memuru kaymakam olarak, 524 hakim adayının da hakim veya savcı olarak değişik yerlere ilk tayinleri yapılmıştır. Çeşitli kamu kurumlarına yönetim kurulu başkanı olarak 8, yönetim kurulu üyeliklerine ise 55 kişi atanmıştır. Bu dönemde de yine emekli askerler unutulmamıştır. Emekli askerlerden 2'si vali, 1'i müşavir, 1'i müfettiş, 1'i yönetim kurulu üyesi,1'i büyük elçi olarak tayin edilmişlerdir(149).

¹⁴⁷ Cumhuriyet, 10 Nisan 1954

¹⁴⁸ Tefik Çavdar, “Demokrat Parti”, Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi, Cilt:8, İletişim Yayınları, İstanbul-1984, s. 2068.

¹⁴⁹ Resmi Gazete 9 Mart 1951-17 Mayıs 1954 tarihleri (7754- 8716 sayıları) arasında.

3. III. Menderes Hükümeti (17 Mayıs 1954-9 Aralık 1955)

1954 seçimleri DP'ye meclis içinde büyük bir çoğunluk (Milletvekillerinin %93) kazandırmıştı ki bu çoğunluk bir noktada zaaf kaynağı olmuştur. Parti ileri gelenleri sahip oldukları bu çoğunluk nedeniyle hiçbir gücün kendilerini durduramayacağı hissine kapılmışlardır.

Menderes Hükümet Programını Meclise sunarken yeni bir programın söz konusu olmadığı, DP'nin iktidara geldiği günden itibaren başlanan programı yeni hükümetin de takip edeceğini belirtmiştir. Bu nedenle konuşmasını daha çok geçmiş dönemde yapılan icraatların değerlendirmesine ayırmıştır. İlk dört yılın değerlendirmesini de yapan Menderes muhalefeti de unutmamış ve bir zamanlar demokratik rejimin memlekette yerleşmesini türlü baskı yöntemleri ile önlemeye çalışanların iktidardan düşer düşmez bir anda aşırı ve ölçsüz demokrasi taraftarı kesildiklerini ve huzur ve sükun içinde demokrasi düzenini kurma davasını yanlış ve şuursuz hareketleriyle tehlikeye düşürdüklerini belirtmiştir. Muhalefetin bu dönemi geçmişini inkar ve kendi kendiyile çelişir bir vaziyette geçirdiğini belirtmiştir. Menderes Meclisteki konuşmasının devamında “... İki Mayısta hiç bir şey olmamış gibi devri sabıkın bütün kötü arazi ile şuursuz, yıpratıcı ve haysiyetsiz kavgalarıyla, yalan ve iftiraya dayanan sözde siyasi mücadele usulleriyle devamına müsaade etmeyeceğiz. Çünkü son seçimlerin neticeleri, memleketin kaderi üzerinde çok ehemmiyetli ve devamlı tesirleri görülecek olan büyük hadisedir ve son seçimler ondan evvelki intikal devriyle şimdi başlamakta olan safhayı birbirinden kesin surette ayırmış bulunuyordu” demiştir¹⁵⁰. Bu sözler iktidarın gelecek dönemde muhalefet için çok iyi şeyler düşünmediğinin bir belirtisi idi.

Menderes, devlet memurlarının demokrasinin kurulup yaşatılmasında etkilerinin ve hizmetlerinin büyük olacağını belirterek yeni hükümetin devlet memurları konusundaki düşüncelerini: “Memurlarımız, ancak buldukları hizmetlerin hususiyetine göre hükümlere tabii olurlar ve bu hükümler bir imtiyaz manasına gelmez. Umumiyetle devlet memurlarımızın en büyük ekseriyeti demokratik rejimimizin inkişafını derin gönül rahatlığı içinde karşıladıklarını ve ona hizmet için ellerinden gelen gayreti sarf etmekte

¹⁵⁰ Dağlı, Aktürk, a.g.e., s. 183.

olduklarını memnuniyetle ifade etmek isteriz”(151) şeklinde açıklayarak partizanca davranmayan memurlara destek çıkmıştır. Ayrıca totaliter bir idareden gelen memurların DP iktidarı döneminde gösterdikleri gelişmelerin memnurluk verici olduğunu tek parti döneminde herkes gibi memurların da baskılara boyun eğmek zorunda olduğunu belirtmiştir(152). Böylece Menderes Tek Parti dönemindeki memurların davranışlarının nedenini mevcut iktidara bağlayarak memurların bundan sorumlu olmadığına dikkat çekmiştir

Hükümet Programının Meclisteki görüşmeleri sırasında Menderes bir numaralı demokrasi düşmanı olarak nitelendirdiği partizan devlet memurları hakkında gereken tedbirlerin de alınacağını ifade etmiştir. Kendisine emanet edilen devlet sırlarını adaylıkları sırasında açıklayan ve adaletin kisvesinin parti emelleri gütmek için kalkan gibi kullanan insanların zararlı faaliyetlerinin mutlaka önleneceği bunun vazifeleri olduğunu açıklamıştır(153). Partizanca davranan devlet memurlarından kasıt CHP’den milletvekili adayı olup da seçimi kazanamayan memurlardır.

Menderes, Hükümet Programında üniversitelerde özerkliğin zedelendiği eleştirilerinin yersiz olduğunu, tek partinin baskılı rejiminin de bile üniversitelerin özerk olduğu ilan edilmişken günümüzde üniversitelerin muhtariyetlerinin sınırlarının günlük politika yapmaya kadar genişlediğini vurgulayarak üniversite özerkliğinin hat safhada olduğunu belirtmiştir(154).

1954 seçimleri DP için bir dönüm noktası olmuştur. Bu seçimler DP’nin dört yıllık icraatının halk tarafında onaylandığının bir göstergesi idi. Bunu Menderesin şu sözlerinden de anlamak mümkündür. “Seçimler vatandaşın benim tuttuğum yolu ne kadar beğendiğini açığa vurdu. Şimdiye kadar, ben siz gazetecilere danışmaya değer veriyordum. Acaba ilaç diye aspirin mi alsam, yoksa optalidon mu kullanmak münasiptir? diye fikrinizi soruyordum. Halkın coşkun güveni şimdi şunu belli ediyor ki, böyle bir danışmaya ihtiyacım yoktur. Ben kendi kendime son kararı vereceğim dilersem aspirin, dilersem optalidon kullanacağım”(155) demiştir. Bu yaklaşımı ile Menderes artık basını ve üniversiteleri önemsemeyeceğini ve kendi başına hareket edeceğini belirtiyordu. Bu

¹⁵¹ Cumhuriyet, 25 Mayıs 1954

¹⁵² Dağlı, Aktürk, a.g.e., s. 185.

¹⁵³ Cumhuriyet, 27 Mayıs 1954

¹⁵⁴ Dağlı, Aktürk, a.g.e., s. 186.

¹⁵⁵ Yalman, a.g.e., s. 317.

düşünce, DP'nin demokratik siyasi yaşam mücadelesine sempati ile bakan akademisyenlerin DP'den uzaklaşmasına neden olmuştur⁽¹⁵⁶⁾. Akademisyenler DP'yi ilk yıllarındaki siyasi liberalizm yaklaşımından dolayı desteklemişlerdi. Fakat 1954 seçimleri ile DP Mecliste sahip olduğu büyük çoğunluk, parti önderlerine sonsuz bir güç duygusu vermiştir. Bu duygu partiyi çoğunluğun baskısı yönünde bir uygulamaya itmiştir⁽¹⁵⁷⁾.

1954 seçimlerini izleyen yıllar DP'nin yıldızının sönmeye başladığı dönemin başlangıcı olmuştur. Bunun temelde iki ana sebebi vardı. Birincisi ortaya çıkan ekonomik bunalım, ikincisi ise egemen seçkin sınıfın özellikle de ordunun ve aydınların DP iktidarından desteğini çekmesidir. Bu durum ilerleyen dönemlerde demokratlar için çok ciddi bir sorun olmuştur. Artan ekonomik sıkıntılar ve yükselen enflasyon ile iktidarın baskıları bu seçkin zümrenin DP iktidarından desteğini çekmesine neden olmuştur⁽¹⁵⁸⁾. 1953 yılında enflasyon % 2.90 iken, 1954'de %10.30, 1955'de biraz düşerek %7.60, 1956'da tekrar yükselerek %16.50, 1957'de %18.90, 1958'de %14.80, 1959'da ise %19.80'ne yükselmiştir⁽¹⁵⁹⁾.

Bayar, 1954 seçimlerinde CHP saflarından aday olan bürokratları kastederek, bunların eski görevlerine dönme hakları konusunda, böyle bir şeyin olmaması gerektiğini belirtmiştir. Bayar'a göre "Bunlar devletin kilit mevkilerinde renklerini belli etmiş kimselerdir ve acele tasfiye edilmeleri gereklidir. Yürürlükteki yasalar imkan vermiyorsa, yenileri getirilebilirdi. Millet bu kişilere karşı olduğunu seçimlerde CHP'nin milletvekili sayısını yarıya indirmekle ortaya koymuştu". Genel seçimlerde CHP'den aday olan yüksek bürokratlara karşı Menderes, "Daha düne kadar temsil ettiği idarenin aleyhinde en ağır suçlamalarda bulunmuşlardır. Bu gibi durumları önlemek için en kısa zamanda gerekli yasal düzenleme yapılacaktır" demiştir⁽¹⁶⁰⁾. DP'liler bu eleştirileri yaparken bazı memurların da kendi partilerinden de aday olduklarını unutmuş görünüyordular.

DP meclis grubu da liderlerinin devlet memurları hakkındaki düşüncelerini görüşmek üzere bir toplantı yapmıştır. Toplantıda, bazı devlet memurlarının teşkilat

¹⁵⁶ Ahmad, *Demokrasi...*, s. 71.

¹⁵⁷ Kongar, *a.g.e.*, s. 165-166.

¹⁵⁸ Zürcher, *a.g.e.*, s. 334.

¹⁵⁹ Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950-1995), DPT Yayın ve Basım Şube Müdürlüğü, Ankara-1996, s.87.

¹⁶⁰ Metin Toker, *Demokrasimizin İsmet Paşalı Yılları (1944-1973), DP Yokuş Aşağı 1954-1957*, 3. Basım, Bilgi Yayınevi, İstanbul-1991, s.26.

halinde çalışarak tamamen siyasete karıştıkları ve ehliyetsiz memurlardan halkın ıstırap çektiği belirtilmiş, bu gibi memurlar için bir an evvel tedbirler alınması için komisyon kurulması istenmiştir. Siyasete karışan memurların azli için hükümete yetki verilmesi de kabul edilmiştir. Ayrıca hangi yaş ve hizmet yılında olursa olsun ehliyetsiz ve ahlakı bozuk memurların genel tasfiyesi için hazırlıkların yapıldığı da açıklanmıştır⁽¹⁶¹⁾.

DP İktidarının memurlar konusunda yapmayı planladığı bu değişikliklerle ilgili olarak CHP Meclis Grubu da bir tebliğ yayınlamıştır. Tebliğde; “Emeklilik kanunu, vatandaş hak ve hürriyetlerinin nihai teminat merci olan Temyiz Mahkemesi, Devlet Şurası gibi yüksek dereceli mahkemeleri iktidarın emri altına koymak istikametinde tadil edilmektedir. Üniversitede de gene aynı tasarı ile iktidar görüşüne uygun bir tasfiye imkanı hazırlamaktadır” denilmiştir⁽¹⁶²⁾. Emeklilik yasası ile ilgili olarak CHP’li Sırrı Atalay; “Danıştay, Şayıştay, Yargıtay ve üniversite gibi dört organın teminat veya muhtariyeti bu karar ile ortadan kalkmıştır” demiştir⁽¹⁶³⁾. Bu konuda DP iktidarı muhalefeti haklı çıkarmış erken emeklilik yüksek mahkeme başkanlarına ve üyelerine çok uygulanmıştır.

DP grubunda alınan bu kararlar çok geçmeden icraata konulmuştur. 21 Haziran’da çıkartılan 6422 sayılı “Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Kanun” diğer devlet memurları gibi, Yargıtay, Danıştay, Sayıştay ve üniversite profesörlerinin de yirmibeş yıllık hizmetleri sonunda resen emekliye sevk edilme imkanını doğmuştur⁽¹⁶⁴⁾. Bu yasa yürütme ve hatta yargı üzerinde siyasal denetimin kurulması olarak yorumlanmıştır⁽¹⁶⁵⁾. Bürokrasi ile ilgili bir başka kanun ise, 5 Temmuz’da 6435 sayılı “Bağlı Buldukları Teşkilat Emrine Alınmak Suretiyle Vazifeden Uzaklaştıracaklar Hakkında Kanun”u çıkartarak yürürlüğe koymuştur. DP iktidarı böylece askerler ve yargıçlar dışında bütün devlet memurlarını lüzumlu gördüğü anda bakanlık emrine alabiliyordu. Bakanlık emrine alınan memur altı ay içinde yeni bir işe tayin edilmediği zaman hizmet süresi ne olursa olsun emekliye sevk edilebiliyordu. Üstelik bu işlemlere karşı, ne yargı, ne de başka bir itiraz yolu tanınmıştır. Hükümete yetersiz memurları istifaya zorlama gerekçesi ile verilmiş bu yetkiyi DP’liler bürokrasiyi

¹⁶¹ Cumhuriyet, 30 Haziran 1954

¹⁶² Cumhuriyet, 21 Haziran 1954

¹⁶³ Cumhuriyet, 22 Haziran 1954

¹⁶⁴ Eroğul, “Çok Partili...”, s. 125.

¹⁶⁵ Zürcher, a.g.e., s. 335.

kendine bağımlı kılmak ve otonomisini kırmak için kullanmışlardır⁽¹⁶⁶⁾. DP iktidarı meclisten çıkarttığı bu kanun ile bilhassa hakimlerle profesörleri hedef tutan bir tasarruf yetkisi almıştır⁽¹⁶⁷⁾.

Gündemdeki bu konuyu Cumhuriyet Gazetesi Başyazarı Nadir Nadi şöyle değerlendirmiştir: “Temyiz Mahkemesini hükümet emrine vermek, hangi gerekçeye dayanırsa dayansın aklın kabul edeceği bir hareket sayılmaz. Üniversite profesörünü Milli Eğitim Bakanının emri ile görevden alan bir memlekette fikir hürriyetine saygı gösterildiğini iddia etmek güçtür. ...Valilerden, tapu katiplerine, müsteşardan, köy öğretmenine kadar koskoca bir kadro içinde yapılacak olan fikri ve ruhi gençleştirme amaçlayan mezalime dikkat çekmek isteriz. Devlet teşkilatının bünyesi ile beraber on binlerce vatandaşın kaderi de bahis konusudur. Bu vatandaşları teker teker tanımaya onlar hakkında kesin, şaşmaz ve doğru hükümler edinmeye nasıl muteber olabilirsiniz. Bizce bu konuda çok hassas davranmak şarttır. Asıl dikkat edilecek nokta ise, memurların şahsiyeti ile beraber teşkilatın kuruluş ve işleyiş mekanizması olmalıdır. Bu da bizi ister istemez mevzuatımızla karşı karşıya bırakacaktır”⁽¹⁶⁸⁾.

6435 sayılı “Bağlı Buldukları Teşkilat Emrine Alınmak Suretiyle Vazifeden Uzaklaştıracaklar Hakkında Kanun” tasarısı mecliste görüşülürken CHP adına söz alan Nüvid Yetkin, vatandaşlara iyi hizmetin esas alındığı, işe yaramayan memurların işlerine son verilmesine kendilerinin taraf olduğunu belirtmiştir. Fakat Yetkin, bu tasarıda asıl amacın bu olmadığı, tasarının amacının başka olduğu, hayatı ve geleceği bir vekilin elinde olan memurların ne emniyet, ne vazife şevki, ne de yarınına güveni kalacağını belirterek. Bu kanunda asıl amacın memurlara baskı yapmak olduğunu söylemiştir⁽¹⁶⁹⁾. Muhalefetten gelen eleştiriler üzerine Menderes; “Bir memuru, devletin 25, 30 sene sırtında taşımaya mecbur diye kim demiş. Bürokrasi denilen yedi başlı ifriti yok etmek kararındayız. Memur kendi haline bırakılmaz. Onu çalışmaya mecbur edecek müeyyideler lazımdır. Tasarı kanunlaştıktan sonra memur iş yapmayı vatandaşın işini görmeyi gaye edinecektir. Bu arada delalete kapılmış bazı memurlar da doğru yolu bulacaktır”⁽¹⁷⁰⁾ diyerek çıkaracakları kanunun faydalarını belirtirken bürokrasiyi de tehdit etmeyi unutmamıştır.

¹⁶⁶ Şaylan, a.g.e., s. 88

¹⁶⁷ Aydemir, İkinci Adam, s. 171.

¹⁶⁸ Cumhuriyet, 4 Temmuz 1954

¹⁶⁹ Cumhuriyet, 6 Temmuz 1954

¹⁷⁰ Cumhuriyet, 6 Temmuz 1954

Böylece Menderes'in 1954 seçimlerinden sonra diğer konularda olduğu gibi bürokrasiye de bakışının değiştiğini görüyoruz.

Hasan Ali Yücel de Cumhuriyet gazetesindeki yazısında, demokrasilerde mutlak ve hudutsuz kuvvetin hiç bir organda bulunmadığı için işlemekte olan siyasi kuvvetlerin denge ve ahenginin esas olduğunu belirtmiştir. Başta bulunan hükümet üyeleri ile onların başında buldukları idare organları arasında bu denge ve ahengin mutlaka sağlanması gerekir. Amirle memur arasına karşılıklı emniyet zayıfladığı zaman onların samimi fikirlerini anlamak güçleşeceği için çok kere ihtisas dışında vazife almış siyaset adamlarının bilhassa teknik meselelerde ve ehliyet takdirinde hataya düşmelerinin kaçınılmaz olacağını belirtmiş ve idaredeki ahenkli çalışmanın faydasını vurgulamıştır. Bürokrasinin üzerine fazla gidilerek dışlanmasının idareyi zor durumda bırakacağını ve mevcut dengenin ve ahengin ortadan kalkacağına dikkat çekmiştir⁽¹⁷¹⁾.

DP grup toplantısında memurların, özellikle üst düzey yöneticilerin halka ve milletvekiline iyi davranmadıkları, işleri aksattıkları ileri sürülmüştür. Hatta hakimler bile şikayet edilmiştir. Fakat Menderes hakimlerin bu konuya karıştırılmaması gerektiğini belirtmiştir. Vekalet emrine alınmaları hakkındaki kanunun yeterince uygulanmadığı bu nedenle memurların eskisi gibi davranmaya devam ettikleri vurgulanmıştır⁽¹⁷²⁾. Grupta bürokratlar hakkında alınan önlemlerin yetersizliğinden şikayetçi olunmuştur.

Emeklilik yaşının 25 yıla indirilmesi konusunda İnönü 26 Temmuz 1954'de CHP 11. Kurultayında yaptığı konuşmada: "Emeklilik kanunu ile, 25 sene hizmeti dolduran memurlar emekliye sevk olunabiliyorlar. Mağdurlar için şikayet mercii yoktur. Bu kanunların adli ve idari kazada bulunan hakimlerin teminatı ve üniversite profesörlerinin muhtariyeti haklarının fiilen kaldırmış olması, en önde düşünülebilecek bir mahiyet mevcut olmuştur... Hakim teminatı denilen mefhumdan adli bünyemizde eser bırakmamış oluyor. Nihayet elli yaşında bir hakimin mesleğinin devamı için, siyasi kudretin lütfuna kalmış bulunuyor⁽¹⁷³⁾" diyerek bu kanunların üniversite özerkliğine ve hakim teminatına ağır darbeler indireceğini ileri sürmüştür.

DP grubunda gündemde olan memurlar meselesi tartışılmış. Tartışma esnasında Menderes böyle bir meselenin mevcut olmadığını belirtmiş ve memurların çalışmalarını

¹⁷¹ Hasan Ali Yücel, "Hükümet ve İdare" Cumhuriyet, 5 Eylül 1954

¹⁷² Cumhuriyet, 17 Kasım 1954

¹⁷³ Aydemir, İkinci Adam, s. 170

övmesi bir hayli dikkat çekidir. Daha önceleri memur meselesini kendisi de kabul eden Menderes memurların fedakarlıkla çalıştığını bildirmiş. 1946 yılından beri memur zümresinin DP'ye olan bağlılığını belirterek muhalefet yıllarında daima feragatle partiye yardım eden bu zümre aleyhindeki havanın daha ziyade muhalefetin tesirinden ileri geldiğini, bilhassa memurların 1950-1954 devresi içinde memleketi kalkındırma hamlesinde gösterdikleri başarının DP'nin zafer kazanmasında büyük bir rol oynadığını anlatmış, Memurların azim ve feragatle çalışmakta olduklarını onlara teşekkür borçlarının olduğunu belirtmiştir⁽¹⁷⁴⁾. Böylece Menderes milletvekillerinin memurlardan şikayetçi olmalarının yersiz olduğunu iktidardaki başarılarının memurlara borçlu olduklarını belirtmiştir. Bu yaklaşımı ile Menderes memurlar hakkındaki düşüncelerinde kendi kendi ile çelişkiye girmiştir. Çünkü Menderes 1954 seçimlerinden sonra bürokrasi aleyhinde çok ağır konuşmalar yapmış. Ayrıca memur güvenliğini ortadan kaldıran kanunların çıkarılmasını sağlamıştır.

Bürokratların yeterince çalışmadığı hükümete yardımcı olmadığı ve partizanca davrandığı bunun için önlemler alınması gerektiği tartışmasına açıklık getirmek için Cahit Tanyol yayınladığı makalede bu konuya değinmiştir. Yazıda, memur hükümetin değil, devletin bir parçasıdır. Hükümetin görevinin, bürokrasiyi dilediği gibi değil, kanun ve nizamın emrettiği şekilde yönetmesi gerektiğini belirtmiştir. Hükümetin her zaman değişebileceği fakat bürokratların onlara bağlı olarak değişmeyeceğini, memurun politikaya karışması ne kadar tehlikeli ise, bürokrasiye de politikacıların karışmasının o kadar zararlı olacağını hatırlatmıştır⁽¹⁷⁵⁾.

Yazının devamı gündemdeki olaylara açıklık getirmesi açısından bir hayli ilginçtir; Hangi rejim ve hangi siyasi iktidar gelirse gelsin devletin bir kolu olan memur mekanizmasının bundan etkilenmemesi gerektiği belirtilmiştir. Bürokrasiyi bir saate benzeterek, nasıl bir saatin vazifesi onu kullanan kimseye yaranmak veya onun isteğine göre zamanı ayarlamak olmadığı gibi, bürokrasinin de onu sevk ve idare edenlerin arzusuna göre değişmemesi gerektiğini vurgulamıştır⁽¹⁷⁶⁾.

Menderes İzmir'de yaptığı konuşmada iktidar muhalefet ilişkilerinde karşılıklı anlayışın olması gerektiği, çatışmanın her iki tarafa zarar vereceğini bunun da ülkenin

¹⁷⁴ Cumhuriyet, 24 Kasım 1954

¹⁷⁵ Cahit Tanyol, "Memur Mekanizması Ve Politika" Cumhuriyet, 17 Aralık 1954

¹⁷⁶ Tanyol, a.g.m., Cumhuriyet 17 Aralık 1954

geleceği için faydalı olmayacağı belirtilmiştir. Konuşmasına şöyle devam etmiştir: “...Artık siyasi kanaatlerin şu veya bu partiye mensup olmasından dolayı vatandaşlarımızın arasında, hükümet vazifeleri ve amme hizmetleri bakımından en küçük bir tefrik yapabilmek mümkün değildir. İktidara mensup olmak en küçük bir imtiyazın ve üstünlüğün sebebi olamayacağı gibi, muhalefette bulunmanın da en küçük bir taksir ve eksiklik telakki edilmesi bu memlekette bahis konusu değildir”(177) demiştir. Hükümetin partizanca davranmayacağını belirterek iktidar ve muhalefet partilerine mensup vatandaşlara eşit davranılacağı sözünü vermiştir. Menderes’in bu yaklaşımı ülke yönetimi açısından olumlu bir davranış olarak kabul edilmiştir.

1955 yılı bütçe görüşmelerinde muhalefet sözcüleri ülkenin tek parti şartlarına geriye götürüldüğünü, bugünkü baskı politikası sonucu muhalefetin nasıl ayakta durduğunu kendilerine hayretle sorduklarını belirtmişlerdir. İktisadi durumun ise çok kötüye gittiğini ve iktidarın bunu düzeltmek için hiç bir çaba sarf etmediğine değinmişlerdir(178). Muhalefetin sert eleştirileri bütçe görüşmeleri süresince devam etmiştir. Bu eleştiriler üzerine Menderes “Hatalarımız varsa söyleyin fakat incitecek lisanla değil dostlukla söyleyin” demiştir. Menderes hakim teminatı konusunda muhalefetin eleştirilerine cevaben; “Hakimlerin en büyük teminatı bizzat vicdamdır. Devlet memuru nerede olursa olsun hareketleri murakabeye tabidir. Hakim de devlet memurudur. Hakimlerin yerlerinden kaldırılması, 'hakim için tehdit ediliyor denilir. Van'daki hakimın yerinin değiştirilmesi nimet, İstanbul'daki hakimın yerinin değiştirilmesi felakettir”(179) diyerek muhalefetin hakim teminatı konusundaki eleştirilerinde çelişki içinde olduğunu ileri sürmüştür.

Adalet Bakanlığı bütçesi görüşülürken muhalefet hakim teminatının bir an önce sağlanması gerektiğini belirtmiştir. Bunun üzerine Adalet Bakanı hakimlerin teminatının zaten mevcut olduğu muhalefetin bu konudaki isteğinin yersiz olduğunu vurgulamıştır(180). Bu konuda Mukerrem Sarol ise DP Konya İl Kongresinde; “Biz adalet müessesini siyasi düşüncelerin esiri olarak hareket eden insanların eline teslim etmeyiz”(181) demiştir. Bu yaklaşımı ile hükümet, hakim teminatı konusunda muhalefetin

¹⁷⁷ Cumhuriyet, 15 Şubat 1955

¹⁷⁸ Cumhuriyet, 19 Şubat 1955

¹⁷⁹ Cumhuriyet, 21 Şubat 1955

¹⁸⁰ Cumhuriyet, 23 Şubat 1955

¹⁸¹ Cumhuriyet, 29 Mayıs 1955

endişelerini dikkate almayacağını ortaya koymuştur. Bu tartışmalar devam ederken 3. Menderes hükümeti 1955 Şubatına kadar toplam 411 hakim ve savcının terfi, tayin ve atama suretiyle yerlerini değiştirmiştir⁽¹⁸²⁾.

DP'nin Dördüncü Büyük Kongresi 1955 yılı Ekim ayında yapılmıştır. Kongrede parti ve memleket sorunları hararetle bir şekilde tartışılmıştır. Her kongrede olduğu gibi bu kongrede de memur meselesi en çok tartışılan konulardan biri olmuştur. Giresun delegesi Rafet Tanju "Memurlar DP'nin malıdır. Onları himaye etmeliyiz. Bu zümreyi tutmazsak kaybedeceğiz" diyerek memurların hükümet etmedeki rollerine dikkat çekmek istemiştir. Fakat Tanju'nun bu sözleri protestolara neden olmuştur. Bunun üzerine Tanju sözünü geri alarak "Memurları tasfiye edeceğimize, onlara hulul edelim" demiştir. Nevşehir delegesi bu konuda "Memurları başımıza taç ederiz. Biz Arslanköy, Senirkent hadiselerini ihdas eden memurların tasfiyelerini istiyoruz. Yeşil dalı değil kuru dalı keseceğiz" diyerek memurlar hakkında bir müddet evvel çıkarılmış olan "Tasfiye Kanununun" uygulanmasını istemiştir⁽¹⁸³⁾. Burada dikkati çeken delegelerin tüm memurlardan değil de partizanca davranan memurlardan hesap sorulması isteğinin ön plana çıkmasıdır.

29 Kasım 1955 yılında gelişen siyasi olaylar sonucunda hükümetin, Menderes hariç istifa etmesi üzerine, muhalefet ve basın bu olaya sert tepki göstermiştir. Bu tepkilere daha sonra üniversite öğretim üyeleri de katılmıştır. Anayasa Profesörü Hüseyin Nail Kubalı bu konuda "Kabinenin bütün azası istifa etmek zorunda kaldığı halde hükümetin umumi siyasetinden birinci derecede mesul olan ve hata ve ihmalleri bulunduğunu itiraf eden bir hükümet başkanının, münhasıran şahsı için itimat istemesi ve bu itimadın verilmesi, açık bir tenakuzdur ve akla, siyasi ahlaka, siyasi teamüllere ve nihayet hükümetin mütesanit mesuliyeti prensibini kabul etmiş olan Anayasamızın sarih hükümlerine aykırıdır"⁽¹⁸⁴⁾ açıklaması DP İktidarın şiddetli tepkisine yol açmıştır.

DP iktidarının yaklaşık 19 ay süren üçüncü hükümetinde bakanlar kurulu 19 kişiden oluşmuştur. Daha önceki bakanlar kurulundan farklı olarak iki devlet bakanlığı daha oluşturulmuştur. Bu dönemde bazı bürokrat atamalarına baktığımızda, 2 müsteşar, 3

¹⁸² Resmi Gazete, Ağustos 1954-Şubat 1955 tarihleri (8770-8918 sayıları) arası taranarak elde edilen rakam.

¹⁸³ Cumhuriyet, 19 Ekim 1955

¹⁸⁴ Cumhuriyet, 2 Aralık 1955

müsteşar yardımcısı, 28 genel müdür, 23 genel müdür yardımcısı, 10 daire başkanı, 2 daire başkan yardımcısı, 3 bölge müdürü 15 şube müdürü, 54 vali, 47 vali yardımcısı, 33 bakanlık il müdürleri, 37 milli eğitim müdürü, 19 defterdar, 25 emniyet müdürü, 74 emniyet amiri, 379 kaymakam, 1100 hakim-savcı, 32 hukuk işleri müdürü, naklen, terfian ve yer değiştirme sonucu tayinleri yapılmıştır. Bu dönemde 85 maiyet memuru kaymakam olarak, 399 hakim adayını da hakim veya savcı olarak ilk tayinleri yapılmıştır. Kamu kurumlarına da 12 yönetim kurulu başkanlığı ve 29 yönetim kurulu üyesi atanmıştır. Bu dönemde de yine emekli askerler unutulmamıştır. Emekli askerlerden 1'i yönetim kurulu üyesi, 3'ü emniyet müdürü, 1'i büyük elçi olarak tayin edilmişlerdir. 14 hakim ve 4 vali de emekliye sevk edilmiştir⁽¹⁸⁵⁾.

4. IV. Menderes Hükümeti (9 Aralık 1955- 25 Kasım 1957)

Menderes Dördüncü hükümetinin programını kendi grubunda okurken bir kısım vaatlerde bulunmuştur. Anayasada düzenleme yapılacağı, seçim kanununda 1950'den sonra yapılan değişikliklerin kaldıracağı, yeniden uzun vadeli yatırımlara girişileceği, ithalat ve ihracatın denk hale getirileceği, karaborsa ile mücadele edileceği, ihtiyaç maddelerinin adil bir şekilde dağıtılacağı, iktisadi kararların Yüksek İktisadi Şurasından geçirileceği, Kırşehir'in tekrar il yapılacağı, yirmibeş senesini dolduran memurların, hakimlerin ve profesörlerin emekliye sevk edilmesi hükmünün kaldırılacağını belirtmiştir⁽¹⁸⁶⁾.

Menderes Hükümet Programında memurlarla ilgili olarak "Evvvela idare cihazımızı emniyetle ele almak ve onu süratle işler, halkımızın hizmetine en iyi şekilde intibak eder bir tekemmüle eriştirmek istiyoruz. Bu hususla alakalı olarak emeklilik müddetini, daha evvel olduğu gibi otuz seneye çıkarılmasının, bazı menfi tefsir ve telakkilerin de önleyeceği ve mevcut ise bir huzursuzluğu ortadan kaldıracağı için faydalı görmekteyiz"⁽¹⁸⁷⁾ demiştir. Böylece Menderes daha önce memurlar hakkında haksız uygulamaların varlığını kabul etmiştir. Program DP grubunda şiddetli tartışmalara ve eleştirilere yol açmıştır. İktisadi konularda, antidemokratik uygulamalarda, Kırşehir'in durumu, hakim teminatı, basın kanunu ve üniversite özerkliği konusunda millet vekilleri

¹⁸⁵ Resmi Gazete, 18 Mayıs 1954-9 Aralık 1955 tarihleri (8707-9175 sayılar) arası,

¹⁸⁶ Cumhuriyet, 14 Aralık 1955

¹⁸⁷ Dağlı, Aktürk, a.g.e., s. 207.

ağır eleştirilerde bulunmuşlardır. DP Milletvekili Osman Turan Hükümet Programı hakkında: “1954 den sonra ve bilhassa son bir kaç ay zarfında işlenen hatalar o kadar aşikardır ki her demokrat memlekette hükümetin on defa düşmesi icap ederdi. Milletın bunca emek ve mücadelesi ile iktidara gelen bir partinin kendi mevcudiyetinin hikmeti olan hürriyet davasından vazgeçmesi ve milletin gönlünde kurduğu tahtını yıkmak yolunda tutması cidden çok acı ve izahı imkansızdır”⁽¹⁸⁸⁾ diyerek DP son aylarda düştüğü durumu gözler önüne sermiş ve İktidarın demokrasiden uzaklaştığını vurgulamıştır.

Menderes Hükümet Programını Meclise sunarken yine aynı cümle ile başlamış ve bu hükümetin programının da parti programına uygun olduğu ve geçmiş üç hükümetinin programının devamı olacağını belirtmiştir. konuşmasında geçmiş beş yılın analizini de yapmıştır. Grupta açıkladığı hükümet programını aynen Mecliste de açıklamıştır⁽¹⁸⁹⁾.

Hükümet programının uygulamasının bir sonucu olarak “Vazifeden Uzaklaştırılacaklar Hakkında Kanunun” eski haline getirilmesi için meclise bir tasarı sunulmasına karar verilmiştir⁽¹⁹⁰⁾. Hükümet bu konuda çalışmalara başlamıştır. 22 Aralık’da Bakanlar Kurulu memurların bağlı buldukları, teşkilat emrine alınmalarına dair 6435 sayılı kanunu ilga eden ve Bakanlık Emrine alınanların kaza mercilerine müracaatını temin edecek kanun tasarısını TBMM’ye verilmesini kararlaştırmıştır⁽¹⁹¹⁾.

Fakat bu olumlu gibi görünen gelişmelerin yanında üniversitelerin DP’ye karşı, bürokratik tepkinin öncülüğünü yapması nedeniyle DP akademik özgürlükleri kısıtlama yoluna da gitmiştir. Bunu da çeşitli kanuni düzenlemelerle yapmıştır. Bunlardan birincisi, 6185 sayılı kanunla üniversitelerin bütçeleri üzerinde yetkilerini sınırlandırmıştır. Bir başka düzenleme ise daha önceden de belirtildiği gibi, 6422 sayılı kanunla 25 yılını dolduran memurların emekliye sevk edilebileceği hükmü getirilmiştir. 6435 sayılı kanunla da (Bakanlık emrine alma) bütün memurların tayinindeki usullere uyularak aynı makam tarafından memuriyetten uzaklaştırılabileceklerdi ve bu işlem aleyhine yargı organlarına başvuramayacakları hükmü getirilmiştir⁽¹⁹²⁾. DP’nin uyguladığı bu politikalara üniversite camiası büyük tepki göstermiştir. Bu tepkinin önderliğini de Prof. H. N. Kubalı yapmıştır. Kubalı, “Muhtariyet üniversitelerin nasıl tabii hakkı ise, gene demokratik hukuk nizamına

¹⁸⁸ Cumhuriyet, 15 Aralık 1955

¹⁸⁹ Dağlı, Aktürk, a.g.e., s. 203.

¹⁹⁰ Cumhuriyet, 19 Aralık 1955

¹⁹¹ Cumhuriyet, 22 Aralık 1955

¹⁹² Heper, Bürokratik Yönetim..., s. 136.

uymak şartıyla, hükümeti, mebusları ve hatta TBMM’ni murakabe etmesi de en mühim demokratik vazifedir. Üniversiteleri ve dolayısıyla kamu oyunun kontrol hakkını inkara veya tahdide kalkışmak, ister bir tek şahıs, isterse bir heyet olsun, hükümet adamının frensizliğine yol açar, bu olay kaş yapayım derken göz çıkarmaya benzer”⁽¹⁹³⁾ demiştir. Prof. Turhan Feyzioğlu ise DP’nin uygulamalarına tepki olarak, SBF’nin açılışında dekan sıfatıyla “Bir memlekette en ziyade nabza göre şerbet veren münevverlerden zarar görür”⁽¹⁹⁴⁾ ifadesini kullanmıştır Akademik düzeyde buna benzer tepkilerin artması üzerine Menderes’in “Gerekirse üniversitelerin çanına ot tıkarız” sözlerine Prof Hıfzı Timur gelişen olaylar ve hükümetin aldığı kararları üniversitelerin muhtariyetini ortadan kaldırmak için yapılan faaliyetler alarak yorumlamış ve zaten üniversitelerin çanı tıkanmıştır⁽¹⁹⁵⁾ demiştir. İstanbul Üniversitesinde Prof. Ragıp Sarıca da Hukuk Fakültesindeki ilk dersini cüppesini giymeden vermiş ve “Yeni okumaya başladığınız ders siyasi ve fikri hukukla ilgilidir. Memlekette bugün basının fikri hürriyeti ve bilhassa üniversitenin durumu ortadadır. Bu yüzden profesörlerin şeref kisvesi olan cüppeyi giymemeyi tercih ediyorum”⁽¹⁹⁶⁾ diyerek mevcut uygulamalara tepkisini göstermiştir. Üniversite camiasında buna benzer tepkiler DP iktidarının sona ermesine kadar devam etmiştir. İktidar ise bu tepkilere daha fazla baskıyla cevap vermiştir. Menderes DP’nin uyguladığı politikaların üniversite hocaları tarafından eleştirilmesi nedeniyle DP grubunda “Üniversiteler, meclisi denetlemek ve idaresi altına almak istiyorlar. Buna DP izin verilmeyecektir” demiştir⁽¹⁹⁷⁾. Üniversitelerdeki tepkilerin artması üzerine Menderes, radyodan bir konuşma yapmıştır. Konuşmasında; “Maalesef bazı profesörler ve doçentler kendilerini günlük politika cereyanlarına kaptırmışlardır. Partilerle sıkı ilişki kurmaya teşebbüs edecek kadar işi ileri götürmüşlerdir. Ayrıca talebeyi derslere devam etmemeye, hatta ayaklanmaya teşvik ettirmektedirler”⁽¹⁹⁸⁾. diyerek gelişen öğrenci olaylarından dolayı hocaları suçlamıştır. Bütçe Komisyonunda konuşan Milli eğitim Bakanı ise; “...Üniversite mensuplarının siyasetle uğraşmaması bir kanun hükmüdür. Üniversite profesörleri elbetteki sahası dahilinde ve ilmi hüviyet ve hudutlar içinde siyasi mutaalar ve

¹⁹³, Cumhuriyet 23 Ocak 1956

¹⁹⁴ Toker, DP Yokuş Aşağı, s. 215.

¹⁹⁵ Cumhuriyet, 26 Ocak 1956

¹⁹⁶ Toker, DP Yokuş Aşağı, s. 216.

¹⁹⁷ Toker, DP yokuş Aşağı, s. 215.

¹⁹⁸ Toker, DP Yokuş Aşağı, s. 224.

fikirler dermayan edebilecektir. ...İlim adamı sadece ışık tutar... Hangi insan, hangi iktidar bu ışıktan faydalanmak istemez ve gözünü yumar. Böyle şey olmaz. Üniversite mensuplarının kanunen yapamayacağı ve yapmaması icap eden şey günlük ve adli politikadır. DP muhalefette de iktidarda da, Türk ordusunu olduğu gibi, üniversitelerimizi de politikaya sokmamaya çok dikkat etmiştir”(199) diyerek üniversite mensuplarının günlük politikalarla uğraşmamaları konusunda uyarmıştır.

Bütçe komisyonunda üniversitelerin bütçeleri tartışılırken A.Ü. Rektörü İzzet Birant “Üniversitelerin vazifesi ilim yapmak, yaymak ve toplamaktır. Üniversite hocaları muhayyerdir. Onlara hiç kimse tesir edemez. Üniversiteler memlekete ait havadisleri değerlendirmek zorundadır”(200) diyerek üniversitelerin muhtariyetinin önemini vurgulamıştır.

Bu kanuda farklı bir görüş ise Ord. Prof. Dr. Ali Fuat Başgil'den gelmiştir; “Üniversite muhtariyetinin hedefi, bu ilim müessesesini politika müdahalesinden uzak kalmasını ve bu sayede tam bir emniyet ve huzur içerisinde çalışmasını sağlamaktır. Bu hedefe varmak için muhtariyetin yalnız ilmi değil, hem de idari, hatta mümkün olursa, mali olması lazım gelir. Ancak, üniversite muhtariyeti bu müessesenin istiklali, yani devlet içinde bir nevi devlet halini alması değildir”(201) diyerek üniversitelerin muhtariyete sahip olduğunu belirtmiştir.

Üniversite özerkliği konusu DP iktidarı boyunca en çok tartışılan konulardan biri olmuştur. İktidar üniversite özerkliğinin mevcut olduğunu her fırsatta ileri sürmüştür. Buna karşılık muhalefet ve öğretim üyelerinin bir çoğu üniversitelerde özerkliğin olmadığı her geçen gün siyasi baskıların üniversiteler üzerinde artarak devam ettiğini belirtmişlerdir.

İnönü DP'nin baskı politikasına karşı “Demokratik rejimi geriye çevirmek herhangi baba yiğidin harcı değildir. Kim buna teşebbüs ederse... daha o günün akşamı dünya başına zindan olacak, kendisini ve arkadaşlarını ve teşkilatını bir kabusa atacaktır” diyerek tepki göstermiştir(202). Hürriyet Partisi Başkanı F.L. Karaosmanoğlu İzmir'de yaptığı açıklamada “İçişleri Bakanı idim, antidemokratik kanunları ayıklamaya memur

¹⁹⁹ Zafer, 27 Ocak 1956

²⁰⁰ Cumhuriyet, 27 Ocak 1956

²⁰¹ Zafer, 28 Ocak 1956

²⁰² Eroğul, a.g.e., s. 135.

komisyon bana rapor verdi. Bu raporu üst makamlara sundum. Aldığım cevap şu oldu: Bu antidemokratik kanunlara dokunmayalım”(203) diyerek DP iktidarının ilk yıllarında demokratikleşme konusunda halkı aldattığı ve antidemokratik kanunları kaldırmadığını belirtmiştir.

Hakim teminatı konusunda Adalet Bakanı; “Hakikatte hakim teminatı meselesi mühim bir meseledir. Evveleminde şunu belirtmek lazımdır ki, hakim teminatı mevcuttur, hakimlerimiz her türlü tesirden ve müdahaleden azade olarak vazife görmektedirler. Bugünkü teminatın daha mütekamil, daha geniş bir hale getirilmesi hususunda elden gelen gayretler elbette ki gösterilecektir”(204) demiştir. Fakat bu sözler pek inandırıcı olmamıştır. Bir günde onaltı yüksek mahkeme hakimi emekliye sevk edilmiştir. Onaltı hakimin emekliye sevk edilmesi üzerine İnönü “Temyiz hakimlerini ve teminatlı hakimleri Adalet Bakanlığı gördüğü lüzum üzerine emekliye ayırması siyasi ve medeni hayatımıza çok ızdırap verici bir darbe tesiri yapmıştır” diyerek tepkisini belirtmiştir. Bu konuda F.L. Karaosmanoğlu ise “ Türk hakimleri arzu ve heveslerine ram olmuş görmek isteyenlerin, o hakimlere vermek istedikleri bu son gözdağı dahi Türk Milletinin mukavemeti ve hakimlerimizin temiz vicdanı karşısında hükümsüz kalacaktır”(205) diyerek muhalefet olarak hakimlere yapılan haksızlıkları dile getirmişlerdir. Bu tartışmaların olduğu Mayıs ayı içinde 593 hakim ve savcı yer değiştirmek suretiyle tayinleri yapılmıştır(206).

Adalet Bakanı hakim teminatı konusunun sürekli gündemde tutulması nedeni ile bir açıklamada bulunmuştur: “Türkiye’de hakimlerin pek perişan ve müdahalelere maruz ve adaletin istikbali üzere çalışmasına mani bir halde bulunduğu yolundaki iddialar varid değildir... Allah’a bin şükür, adli nizam tam ve kamil manasıyla milletimize layık bir şekilde vazife görmektedir”(207) diyerek bir kez daha hakim teminatı diye bir problemin olmadığını vurgulamıştır. İnönü ise hakim teminatı konusunda: “Hakim ekmeğinde, mesleğinde, haysiyetinde tehdit ve tesir altına düşmüştür. Mahkeme istiklali ve onun mesnedi olan hakim teminatının işleme, onun behamahal tehdit ve tesirden kurtarılmasına bağlıdır. Hakimler, ekmeğinin ve mesleğinin akıbeti ile vicdanı arasında daima bir mücadelenin tazyiki altında bırakılmıştır. Öyle bir hakimden sükunet ve adalet

²⁰³ Cumhuriyet, 4 Nisan 1956

²⁰⁴ Zafer, 12 Ocak 1956

²⁰⁵ Cumhuriyet, 4 Mayıs 1956

²⁰⁶ Resmi Gazete 1 Mayıs-30 Mayıs 1956 tarihleri (9298-9320 sayıları) arası

²⁰⁷ Zafer, 8 Ocak 1957

beklenmez⁽²⁰⁸⁾ diyerek hakimlerin düştüğü durumu dile getirmiş ve iktidarın uygulamalarının hakim teminatını ortadan kaldırdığını ve adalet mekanizmasını sarstığını ileri sürmüştür.

Menderes 1957 seçimleri arifesinde Ege Bölgesine bir geziye çıkmıştır. Gezide DP başkanı sürekli olarak muhalefetten şikayetçi olmuş ve muhalefetin gereksiz ve yersiz iddialarda bulunduğunu belirtmiştir. İktisadi çabaların sonucunun 1957 yılından itibaren alınacağını ve ülkenin daha da refaha kavuşacağı görüşünü ileri sürmüştür. Bu gezinin genel değerlendirmesini yapan Menderes; “Bu seyahatimde iki hakikate şahit oldum: İktidarımız icraatları kahir bir ekseriyet tarafından tasvip edilmektedir... İktisadi kalkınma ise milletçe benimsenip milli ideal haline gelmiştir⁽²⁰⁹⁾” diyerek halkın DP iktidarında şikayeti olmadığına dikkat çekmiştir.

1956 yılının son aylarında üniversitedeki olayların artması üzerine Menderes Mecliste yaptığı konuşmada; “Üniversite talebimizi politikanın oyuncağı olmaktan çıkarmak mutlak lazımdır ve buna karar vermişizdir... Bilinmelidir ki bundan sonra bir iki öğretim üyesi ile teşriki mesai ederek, üniversitede hadise çıkarmaya teşebbüs edip sonra da “İşte görüyorsunuz, ulum erbabı da iktidarın aleyhindedir” diyerek memleketi içte ve dışta kötölemelerine asla müsaade etmeyeceğiz⁽²¹⁰⁾” demiştir.

DP'nin dört kurucusundan biri olan Fuad Köprülü 7 Eylül 1957 partisinden istifa etmiştir. İstifa nedeni olarak yaptığı açıklama bir hayli dikkat çekicidir: “Dördüncü Menderes kabinesi programını hiçe sayarak tamamı ile buna aykırı bir yol tutulması karşısına bir müddet intizarda kaldıktan ve ikaz vazifemi azami derecede yaptıktan sonra, hükümetten ayrılmış bulunuyorum. 1948'den 1950'ye kadar süren çetin bir hürriyet mücadelesinden sonra onu iktidara getiren ana fikirlerin külliyen inkarı demek olan bu yanlış hareketin, memleket ve parti için doğurduğu büyük zararlar her gün biraz daha hazin ve kat'i olarak kendini gösteriyor. Programından ayrılmış eski hüviyetini tamamen değiştirmiş olan bugünkü DP zihniyeti ile uzlaşmak benim için imkansız olduğu cihetle DP'den çekiliyorum⁽²¹¹⁾” diyerek demokrasiye inananların her türlü ihtilafı bir tarafa bırakarak demokrasi için bir araya gelerek mücadele etmesi gerektiğini belirtmiştir.

²⁰⁸ **Ulus**, 25 Şubat 1957

²⁰⁹ **Zafer**, 26 Ekim 1956

²¹⁰ **Zafer**, 20 Aralık 1956

²¹¹ **Cumhuriyet**, 8 Eylül 1957

1957 seçimleri yaklaşırken iktidar ve muhalefet sözcüleri arasındaki söz düellosu da artmaya başlamıştır. Seçimler nedeniyle CHP millete çeşitli taahhütlerde bulunmuştur. Bu taahhütlerden bazıları şunlardır:

- “Partizan idareye son vereceğiz.
- Mahkeme istiklalini ve hakim teminatı sağlamlaştırmak için siyasi uzuvlardan müstakil bir Yüksek Hakimler Şurası kuracağız.
- Üniversite muhtariyetini sağlayacağız.
- Bütün idari tasarruflar üzerinde kazai murakabe sağlayacağız.
- BMM’nin hükümet üzerinde yakın, ciddi ve hakiki murakabesini mümkün kılacak İç Tüzük değişiklikleri yaparak tedbirler alacağız.
- Vazife ve nüfuz suiistimallerine karşı ispat hakkı tanyacağız.
- Milletvekili tahsisatını indireceğiz ve hiç bir zaman birinci derecedeki memur maaşını aşmamasını temin edeceğiz.
- İki meclis ve Anayasa Mahkemesi kuracağız”⁽²¹²⁾.

CHP her kurultayda olduğu gibi 13. Büyük Kurultayında da bürokrasinin durumuna değinmiştir. Yayınlanan bildiriye, devlet memurları ve üniversite muhtariyetine temas edilen bölümünde, 6435 sayılı kanunla devlet memurlarının siyasi tesirlerden masun kalmaları için gerekli olan teminatını zedelediği ve Devlet Şurasına müracaat imkanının kaldırıldığına işaretle şöyle denilmekteydi “Bütün medeni alemde demokratik rejimin işleme ve memleketin manen ve maddeten yükselmesi için zaruri sayılan ilim hürriyeti ve üniversite muhtariyeti gene aynı kanunla temelinden tahrip edildi. İlim adamlarımızın görüşlerinden cemiyetin faydalanması imkanı daraltıldı. Siyasi kuvvetin üniversite mensuplarını kürsülerinden ve mesleklerinden ayırması yolu açıldı”⁽²¹³⁾ ileri sürülerek iktidarın mevcut uygulamalarından şikayetçi olunmuştur.

İnönü Balıkesir’de yaptığı konuşmada: “İktidarın başında bulunanlar bana 27 senenin hesabını sorarlar. 27 sene yalnız ben mi vardım? Hakikatte Atatürk’ten sormak istedikleri hesabı benden soruyorlar. Bu hesabı vermek benim için şereftir. Siyasi ve askeri hayatımın başından beri her hesabı vermeye muktedirim. Kendisinden her bakımdan feyz aldığım büyük Atatürk’e edebiyen minnettarım. Onun zamanının her

²¹² **Ulus**, 11 Ekim 1957

²¹³ **Cumhuriyet**, 10 Eylül 1957

hareketinin hesabını dahi vermeye hazırım⁽²¹⁴⁾ diyerek hem Atatürk'e sahip çıkmış hem de geçmişte yapılanlara.

1957 seçimleri nedeniyle DP'nin açıkladığı milletvekili aday listesi kamu oyunda şaşkınlık yaratmıştır. 1957 seçimleri için tespit edilen DP milletvekili aday listesinde eski tek parti dönemini temsil eden bürokratlara da yer verilmiştir. DP tabanında Menderes'in eski CHP'li bürokratlarla uzlaşması karşısında düş kırıklığına uğramışlardır. Menderes bu politikasına 1954 seçimlerinden hemen sonra başlamıştır.⁽²¹⁵⁾ Menderes, bürokratları ve subayları bu şekilde ödüllendirmekle bürokrasiyi kazanacağına inanmıştır. Menderes'in devleti partiye bağımlı kılma politikasına bürokrasi genel olarak hep kuşku ile bakmıştır⁽²¹⁶⁾. Nadir Nadi de köşe yazısında bu konuyla ilgili olarak DP halka sunduğu adaylar içinde yeni şahsiyetler bulunmakla beraber, genel olarak listenin zihniyet bakımından bir yeniliğe işaret olmadığı, aday kadro içinde eski tek parti devrini temsil eden milletvekilleri, bakanlar, büyük elçiler vs. yer almasının dikkat çekici olduğu belirtilmiştir. Son yıllarda totaliter bir rejime doğru hızlı adımlarla yürüdüğü, parti adına seçmen karşısında en rahat konuşabilecek durumda olan adayların ise tek parti döneminin adayları olacağı düşüncesi ile olsa gerek bunların tercih edildiği vurgulandıktan sonra, "acaba tek parti zihniyetine geri mi dönüyoruz?" sorusunun sorulması gerektiğini yazmıştır⁽²¹⁷⁾.

Menderes mecliste yaptığı konuşmada muhalefete yüklenerek: "Vatandaşın vergisi ve Türk milletinin gayreti ile ortaya konulmuş eserleri, partcilik hırsı ile gözlerden uzak tutulmasının ve başarılmış işleri içte ve dışta yapılmamış gibi göstermenin Türk milletine şeref verecek teşebbüsler olmadığını ifade etmek isterim. ...Ortaya atılan hayat pahalılığına gelince... Sizler falan maddenin fiyatı şuralara çıkmış diye hayat pahalılığı vardır teranesi içince fellik fellik meydanlarda dolaştınız... Fakat ayağından çarığımı atmış, sırtından da jandarmanın sopasını atarak üstüne elbise koymuş Türk köylüsü, Türk vatandaşı sizlere inanmamaya devam edecektir... Bir memlekette refah ölçüsü para olamaz... Refahın ölçüsü vatandaş başına yapılan istihlak miktarı ve milletçe yapılan

²¹⁴ Ulus, 24 Ekim 1957

²¹⁵ Toker, **DP Yokuş Aşağı**, s. 23.

²¹⁶ Ahmad, **Demokrasi...**, s. 124.

²¹⁷ Cumhuriyet, 9 Ekim 1957

istihlakin toptan hacmidir... Bu, ele alındığı takdirde 1950 ile 1957 arasında büyük fark ortaya çıkar⁽²¹⁸⁾ diyerek muhalefetin yanlış konular üzerinde durduğunu belirtmiştir.

1957 erken seçimlerine, yukarda da belirtildiği gibi CHP tümüyle yeni bir mesajla ortaya çıkmıştır. Bu mesajlar, sendikalı işçilere grev hakkı, üniversitelere özerklik, bürokrasiye yeni ayrıcalıklar, antidemokratik yasaların ve Milli Murakabe Kanununun kaldırılması gibi hususları içeriyordu⁽²¹⁹⁾. İnönü Konya’da yaptığı seçim konuşmasında; “Eğer DP’nin şansı varsa benim sağlığımda çekilmek lütfüne uğrar, onları ileride müdafaa edecek tek adam ben olacağım”⁽²²⁰⁾ diyerek DP’yi mevcut hareketlerinden dolayı uyarmıştır.

DP den kısa bir süre önce istifa eden DP’nin eski kurucularından Fuad Köprülü de sert bir muhalefete başlamıştır. Hürriyet Partisi Balıkesir mitinginde Köprülü: “Bu seçim mücadelesi, tek parti, tek şef sistemini canlandırmak isteyen bir adama karşı koca bir milletin mücadelesidir”⁽²²¹⁾ diyerek iktidarının amacının tek parti dönemine dönmek olduğunu belirtmiştir.

DP iktidarının yaklaşık 23 ay süren dördüncü hükümetinde bakanlar kurulu 20 kişiden oluşmaktaydı. Bu hükümet döneminde "Sanayi Bakanlığı" kurulmuştur. Bazı bürokrat atamaları, 3 müsteşar, 2 müsteşar yardımcısı, 30 genel müdür, 28 genel müdür yardımcısı, 12 daire başkanı, 4 daire başkan yardımcısı, 6 bölge müdürü 10 şube müdürü, 26 vali, 116 vali yardımcısı, 40 bakanlık il müdürleri, 39 milli eğitim müdürü, 57 defterdar, 29 emniyet müdürü, 68 emniyet amiri, 439 kaymakam, 1799 hakim-savcı, 28 hukuk işleri müdürü, naklen, terfian ve yer değiştirme sonucu tayinleri yapılmıştır. Bu dönemde 62 maiyet memuru kaymakam olarak, 124 hakim adayı da hakim veya savcı olarak ilk tayinleri yapılmıştır. Kamu kurumlarının yönetim kurulu başkanlıklarına 14, yönetim kurulu üyeliğine de 34 atama yapılmıştır. Bu dönemde de yine emekli askerler unutulmamıştır. Emekli askerlerden 1’i yönetim kurulu üyesi, 3’ü emniyet müdürü, 1’i büyük elçi olarak tayin edilmişlerdir. 14 hakim ve 4 vali emekliye sevk edilmiştir⁽²²²⁾.

1957 seçimleri olağan üstü şiddet kampanyaları içinde sona ermiştir. İktidar ve muhalefet liderleri bir birlerinin sahsına karşı olmadık hakaretler yapmışlardır. Fakat

²¹⁸ Zafer, 20 Haziran 1957

²¹⁹ Ayşe Günay Ayata, *CHP Örgüt ve İdeolojisi*, Gündoğan Yayınları, Ankara-1992, s. 80.

²²⁰ *Cumhuriyet*, 17 Ekim 1957

²²¹ *Cumhuriyet*, 23 Ekim 1957

²²² *Resmi Gazete*, 10 Aralık 1955-25 Kasım 1957 tarihleri (9176-9765 sayılar) arası

muhalefetin bütün gayretlerine rağmen 27 Ekim 1957 seçimleri DP'nin lehine sonuçlanmıştır. Fakat elde edilen zafer eskisi kadar parlak olmamıştır. DP %47,70 oy alarak yüzde ellinin altına düşmüştür. CHP ise oy oranını %40,82 yükseltmiştir. Çoğunluk sistemi sayesinde, DP meclise 424 Milletvekili, CHP ise 178 Milletvekili sokabilmiştir. Diğer partiler, CMP 4, HP 4 milletvekiline sahip olmuştur⁽²²³⁾.

5. V. Menderes Hükümeti (25 Kasım 1957- 27 Mayıs 1960)

Menderes, beşinci hükümet programını meclise sunarken diğer hükümet programlarında olduğu gibi yeni hükümet programının temel yapısını DP'nin programında ifadesini bulan esasların teşkil edeceğini belirtmiş ve sözlerine "Partimize göre, vatan ve millete şartlar ve imkanlar dahilinde en faydalı şekilde hizmet edebilmeyi derpiş eden bu esaslarda mühim bir değişiklik elbette bahis mevzuu olmaz" diyerek parti programına bağlılıklarını vurgulamıştır. Menderes dört defa bu programla Yüksek Meclisin huzuruna geldiğini, meclisin itimadının sürdüğü müddetçe de bu programa bağlı kalınacağını açıklamıştır⁽²²⁴⁾.

Menderes, bürokrasi ile ilgili olarak da, "Hadiseler ve tecrübeler, amme hizmetlerinin en iyi şekilde ve süratle yürütülmesi ve memleketin layık olduğu maddi ve manevi hayat ve medeniyet seviyesine bir an evvel kavuşturulması için sarf edilmekte olan gayretlerin yanında huzur ve sükun içinde çalışmayı temin ve bozulmuş bulunan manevi asayiş iade edecek tedbirlerin de alınmasını zaruret haline getirmiş bulunmaktadır"⁽²²⁵⁾ diyerek yönetimde ortaya çıkan aksaklıkları kabul etmiş ve bunun yeni hükümet tarafından düzeltileceği sözünü vermiştir.

1957 seçimlerinden sonra DP grubu bir tebliğ yayınlamıştır. Tebliğde, memleketin maddi ve manevi huzurunun iadesi, vatanın ve rejimin selameti ve amme hizmetlerinin iyi ve süratle yürütülmesi için lüzum görülecek, kanuni ve idari bütün tedbirlerin derhal alınmasının grupta kabul edildiği belirtilmiştir⁽²²⁶⁾. Ayrıca seçimlerde muhalefeti desteklemiş olan memurların tecziyesi için idari tedbirler ve basınla ilgili önlemler ve muhalefete karşı alınacak kanunu tedbirlerin tartışıldığı bildirilmiştir⁽²²⁷⁾. Bu tebliğ

²²³ Eroğul, a.g.e., s. 143.

²²⁴ Dağlı, Aktürk, a.g.e., s. 212.

²²⁵ Dağlı, Aktürk, a.g.e., s. 214.

²²⁶ Zafer, 15 Kasım 1957

²²⁷ Cumhuriyet, 15 Kasım 1957

DP'nin bundan sonra daha baskıcı ve sertlik yanlısı bir yönetim sergileyeceğinin göstergesi olmuştur.

1957 seçimlerinden sonra gelişen siyasi ve ekonomik olaylar muhalefet ve iktidarın arasındaki çatışmayı hızlandırmıştır. Muhalefet ile iktidarın arasındaki bu çatışma devletin bütün kurumlarını da etkilemiştir. Bu olaylarda bürokratlar, aydınlar ve akademisyenler genelde muhalefetten yana tavır takınmışlardır. İktidar bütün devlet kurumları ile çatışır duruma gelmiştir. Hükümetten, önce basın ve yargı kurumu uzaklaşmış daha sonra sivil bürokrasi ve son olarak da ordu ve üniversiteler uzaklaşmıştır. Milli Eğitim Bakanının yetkisini kullanarak bazı hocaları açığa alması bu gerginliğin iyice artması sonucunu doğurmuştur. Bütün bu gelişmeler, DP'lilerin devrilmesinde önemli rol oynayan iki bileşeni orduyu ve aydınları bir araya getiren önemli bir unsur olmuştur⁽²²⁸⁾.

1957 Seçimlerinden sonra iktidar, Meclisi istediği gibi çalıştırmak için Meclis İç Tüzüğünü değiştirmiştir. Bunun üzerine Kasım Gülek: “Şimdi Mecliste millet murakabesi çok zor olacaktır. Zaten bir çok kısıntı kanunu çıkmıştır. Şimdi Meclis kürsüsünün masuniyeti de kalkıyor. Anlaşıyor ki iktidar murakabeden kaçıyor... DP korku içindedir murakabeden gocunuyor, tenkitten korkuyor. Tavsiyemiz şudur: muhalefete hazırlanın yarın siz de muhalefete düşeceksiniz o vakit yaptıklarınızdan pişman olacaksınız⁽²²⁹⁾. Meclis İç Tüzük değişikliği iktidar ile muhalefetin arasında sert ve uzun süren tartışmalara yol açmış ve sonunda iktidarın istediği doğrultuda değişiklik yapılmıştır. Bunun üzerine muhalefet yaptığı açıklamada, baskılara boyun eğmeyeceklerini, murakabeyi, vatan ve millet vazifesi olarak daha şiddetle ve gururla yerine getireceklerini açıklamıştır⁽²³⁰⁾.

Meclis İç Tüzüğünün değiştirilmesi ile ilgili olarak fikri sorulan Prof. H.N. Kubalı: “Yeni İç Tüzüğün getirdiği bir çok hükmün hukuken katmerli bir sakatlıkla malul” olduğunu bildirince iktidarın büyük tepkisine yol açmıştır⁽²³¹⁾. İktidarın tepkisi üzerine İstanbul Üniversitesi Senatosu toplanarak Kubalı'nın durumunu görüşmüştür. Sonuçta Meclis İç Tüzüğü ile ilgili demecinin siyasi olmadığı kararına varmıştır⁽²³²⁾. Bu karar Milli Eğitim Bakanını bağlamamış ve 2 Şubat 1958'de Kubalı vekalet emrine alınmıştır. İnönü

²²⁸ Ahmad, *Demokrasi...*, s. 80.

²²⁹ *Ulus*, 17 Aralık 1957

²³⁰ *Ulus*, 28 Aralık 1957

²³¹ Eroğul, *a.g.e.*, s. 156.

²³² *Ulus*, 31 Ocak 1958

bu olay üzerine Ulus gazetesinde bir yazı yayınlamıştır. Yazıda: “Profesörün olayı anayasa hukuku bakımından ele aldığı ve olayı tahlil edip kamu oyuna fikirlerini söylediğini, bunun günlük politika yapmakla ilgisi olmadığını, ancak günlük politika içinde hakikati bulamayan siyaset adamlarına ilmin ne dediğini bildirmek mahiyetinde hem faydalı hem yapıcı hem de aydınlatıcı olmuştur”⁽²³³⁾ diyerek iktidarın tepkisinin gereksiz ve yanlış olduğunu belirtmiştir. Milli Eğitim Bakanına Kubalı olayı sorulduğunda: “Bu kanuni salahiyet üniversite profesörleri ve mensupları da dahil bütün devlet memurları hakkında tatbik olunur... BMM dahili nizamnamesinde yaptığı tadilleri bir cebir ve tahakküm hareketi olarak göstermek, bunların gayri hukuki ve gayri ilmi olduğunu söylemek ve “anayasaya aykırıdır” iddiasında bulunmak isteyenlere hatırlamak lazım gelirdi ki, bütün bunları bugün bir taarruz ve hatta itham edası ile söyleyebilmek imkanına malik olmaları bu memlekette kısa zamanda çok şeyin başarıldığını ispat eder”⁽²³⁴⁾ diyerek yapılan hareketin haklılığını iddia etmiştir. Prof. Kubalı bakanlık emrine alınması sebebiyle kendini ziyarete gelenlere: “Bazı mahluklar başlarını kabuklarından dışarıya çıkarırlar, bir tehlike hissettikleri zaman tekrar kabuklarının içine çekerler, biz onlardan değiliz”⁽²³⁵⁾ diyerek tepkisini dile getirmiştir.

1958 yılı bütçe görüşmelerinde muhalefet milletvekilleri bürokrasinin sorunlarını yine gündeme getirmişlerdir. Maliye Bakanlığı bütçesi ile ilgili olarak konuşan CHP’li Ferit Melen: “Memurlar devletin ve hükümetin icra vasıtalarıdır. Yaptığımız kanunları, aldığımız kararları memurlar tatbik eder. İktidarın mükellefiyeti memurların mesaisi ile kaimdir. Memurların vazifesinin huzur içinde yapmasının şartından biri de geçim sıkıntısı içinde olmamasıdır... Geçim endeksi 1957’de 1950 yılına nazaran bir misli daha pahalılaşmış olduğunu gösteriyor. Buna mukabil memurlara %40 zam yapmış bulunuyoruz... Mebusların maaş ve harcırahları 1950’de 1400 lira iken bu istihkaklar iki misline çıkarılmıştır. Bu ölçüyü memurlara da tatbik etmek lazımdır. Ne bu zam ne de personel kanunu bu davayı kökünden halletmez. Bu işin hal çaresi eşel mobil sistemini kabul etmektir. Ayrıca geçen sene meclise sunulmuş olan personel kanun tasarısı da tekrar meclise getirilmelidir”⁽²³⁶⁾. Bütçe görüşmelerinde memurların durumuna değinen

²³³ **Ulus**, 3 Şubat 1958

²³⁴ **Zafer**, 5 Şubat 1958

²³⁵ **Ulus**, 6 Şubat 1958

²³⁶ **Ulus**, 5 Şubat 1958

bir başka CHP milletvekili Sırrı Atalay ise iktidarın programsızlığından bahsettikten sonra “Bugün ölmek için yemek, donmamak için ısınmak, çıplak gezmek için giyinmek standardı bir aileye asgari 405 TL. mal olmaktadır. Devlet kadrolarında 70.TL. ücretle çalışan memurların durumları nice. Ankara’da dört kişilik bir aile, ayda ancak 405 TL. kazandığı takdirde vasat derecede geçinebilmektedir. Bizler 2880 TL. alıyoruz ve her türlü imkana sahibiz, yüzlerimiz gülüyor. Ayda 100 TL. alan memurun gülmesini bekleyemeyiz”⁽²³⁷⁾ diyerek memurun ücret bakımından düştüğü kötü duruma dikkat çekmiştir.

Mecliste 1958 yılı Milli Eğitim Bakanlığı bütçesi görüşülürken üniversitelerin özerkliği konusunda da sert tartışmalar olmuştur. Turhan Feyzioğlu (CHP) “Üniversite hocasını dilediği anda işten uzaklaştırma yetkisi verilirse üniversite muhtariyeti en ağır darbeyi yemiş olur” diyerek üniversite hocalarına karşı keyfi uygulamaların durdurulması gerektiğini belirtmiştir. Hilal Ülman (DP) ise “Politikacılar bu mukaddes çatıya el uzatmamalıdır. Maarif bir ideal bir insanlık davasıdır” demiştir. Behzat Bilgin (DP) ise “...Profesörler fert olarak memurların dışında değildirler. Vali de, Yargıtay üyesi de, profesör de gazetelere beyanat vermesin. Üniversiteler fikri hürriyeti DP iktidarı devrinde bulmuştur”⁽²³⁸⁾. diyerek profesörlerin basına açıklama yapmasının yasaklanmasını istemiştir.

Ord. Prof. Sıddık Sami Onar, Hukuk Fakültesindeki dersinde, “Üniversiteler muhtelif fikirlerin bir hürriyet havası içinde çarpıştığı yerlerdir. Orada ilim araştırılır ilim söylenir. Hakiki üniversite bir taraftan araştırma yapar, bir taraftan bunu söyler, bir taraftan da bu araştırmaların sonucunda bulduğu neticeleri, dışarıda neşretmek suretiyle politikacılara önder olur. Biz bu önderliği kabul etmiyoruz denilirse, o üniversite değil mektep olur. Üniversite günlük hadiseleri ilmin objektifinden geçirerek nakledecektir. Böylelikle politikaya rehber olacak ona ışık tutacaktır”⁽²³⁹⁾ diyerek mevcut tartışmalara açıklık getirmek istemiştir. Onar bir başka dersinde ise “Hukuku devletin emrine verirseniz polis devletten farkı olmaz. Bu durumda devlet adamı tehlikededir. Bu zararlıdır, onu yapmayacağız. Hukuka bağlılık bir zaruret ise devletin üstünde

²³⁷ Cumhuriyet, 22 Şubat 1958

²³⁸ Cumhuriyet, 27 Şubat 1958

²³⁹ Ulus, 13 Mart 1958

bulunması gerekli ise, devlet adamlarının ellerine böyle geniş yetki verilmez”(240) diyerek iktidarın uygulamalarını eleştirmiş ve iktidara çok fazla yetki verildiğini belirtmiştir

Hakimlerin emekliye sevk edilmeleri konusunda sorulan bir soruya Menderes, “Emekliye sevk olayının, hakim teminatını zedelediği yolundaki eleştiriler sadece soru sahibinin kendi kanatı olmaktan ileri geçemeyeceğini, bugün hakim teminatı zedelenmiştir diyenlerin, hakimlerin, vicdani kanaatlerine uyararak hüküm verdikleri hususunu inkar yoluna sapmış olacaklardır. Genellikle hakimlerimizin doğru yolda oldukları ve pak vicdanlarının kendilerine rehber teşkil eylediğine en küçük bir şüphemiz dahi yoktur. Ama vazifesinde inhiraf etmeyen bir hakim bulunamaz mı? diyerek mevcut durumu savunmuş ve “Meclisin verdiği bir yetkiye dayanarak, icra organının bazı hakimleri emekliye sevk etmesinin normal olduğunu”(241) belirtmiştir.

Personel Kanunu Tasarısı'nın bütçe komisyonuna sevk edilmesi nedeniyle açıklama yapan Maliye Bakanı: “ Amme sektörüne dahil bütün daire ve teşekküllerde çalışan memur ve hizmetlilerden, aynı veya muadili işi görenlere, memuriyet ve vazife imkanları ne olursa olsun aynı ücretin verilmesi ve bu ücretin hizmette gösterilen ehliyet, verim ve başarılilik derecesine göre artması esası prensip olarak ele alınmış bulunmaktadır”. Bu tasarının hazırlanma nedenini ise amme hizmetinde çalışan memur ve hizmetlilerin maaş, ücret vesair özlük haklarını tespit eden hükümlerin değişik barem ve teşkilat kanunlarında yer aldığı. Bu hükümlerin uygulanmasında çeşitli sorunlar çıktığı gibi çalışanlar arasında farklı ücret ve seviyelerin oluştuğu, amacın bunu önlemek olduğunu belirtmiştir(242). Prof. Turan Fevzioglu (CHP) Bütçe komisyonunda devlet personel yasası tartışılırken mevcut durum hakkında; “Maaş ve ücret sistemi bugün adaletsiz bir hale gelmiştir. Ücretlerde bir anarşi ve prensipsizlik hakimdir. Enflasyon yüzünden büyük bir kitle geçim sıkıntısına sürüklenmiştir... İyi hazırlanmış bir devlet personel kanuna ihtiyaç vardır. Ancak Devlet Personel Kanunu Tasarısı, yıllardan beri, birçok haklı talepleri ve zam tekliflerini durdurmak amacıyla bir baraj gibi kullanılmıştır(243) diyerek hükümetin ihmalkarlığından şikayet etmiştir.

²⁴⁰ Cumhuriyet, 12 Nisan 1958

²⁴¹ Cumhuriyet, 14 Mayıs 1958

²⁴² Zafer, 9 Nisan 1958

²⁴³ Cumhuriyet, 13 Mayıs 1958

Ülkede gelişen siyasi olaylar nedeniyle CHP Meclis Grubu bir tebliğ yayınlamıştır. Tebliğde genel olarak memleketin düştüğü durumdan ve iktidarı baskıcı davranışlarından bahsedilmiş ve zamanı gelince CHP'nin meşru yollarla iktidara geleceği belirtilmiştir. Tebliğde: “Memur teminatının yok edildiği, maddi sıkıntılar içinde amme hizmetini gören şerefli vatandaşların mesleki kaderi DP'li ocak, bucak başkanlarının arzu ve taktirine bağlandı. İlim adamının söz ve yazı hürriyeti kısıldı. DP idarecileri gene de rahata kavuşamadı. Adalet müessesesinin bağımsızlığına en ağır darbeler indirildi. Fakat DP idarecileri Türk milletinin demokrasiye bağlılığını kırmaya muvafakat olamadılar”⁽²⁴⁴⁾ denilmiştir.

6 Eylül 1958'de Balıkesir'de yaptığı konuşmada Menderes; “Onların niyeti, TBMM denen aziz kabeyi itibardan düşürmek ve memlekette işte Meclis de kalmamıştır diyerek, ellerini kollarını sallaya sallaya, seçimlerin semtine dahi uğramadan iktidara gelivermektir”⁽²⁴⁵⁾ sözleri ile muhalefeti seçimden kaçmakla suçlamıştır. Menderes İzmir'de yaptığı konuşmada, muhalefetin valileri ve savcılarını tehdit ettiğini fakat bir daha dil uzattığı taktirde buna mani olmanın çaresini bulacağını ve o zaman demokrasiye paydos denileceğini belirterek; “Onlar böyle yaptıktan sonra iktidarın da iktidarda iken yapabileceği her şeyi yapacağını”⁽²⁴⁶⁾ söylemiştir. Menderes'in bu konuşmasına İnönü'nü cevap vermekte geç kalmamıştır. İnönü; “Demokrasiye paydos demeye DP genel başkanın gücü yetmeyecektir. DP genel başkanının benim çekilmemden bahsetmesi garip bir arzudur. 1945'de memleketi içine attığımız demokrasi denilen yeni hayat tarzı bütün icapları ile tahakkuk edinceye kadar vazife başındayım. Ve kendi tabiri ile yirmi yaşındaymış gibi ön safta mücadele edeceğim. Bu yolda mücadele edenler Türk tarihinin şerefli insanları sayılacaklardır”⁽²⁴⁷⁾ diyerek iktidarın baskılarına boyun eğmeyeceğini belirtmiştir. DP Aydın İl Kongresinde Menderes: “Ben demokrasiye paydos demedim; Partimiz demokrasiyi yıkmak için değil, bilakis demokrasiye hizmet için kurulmuştur... Yıkmak isteyenlerin savletlerinden onu korumak için iktidarımızın kudreti namütenahidir”⁽²⁴⁸⁾ diyerek bu konuda muhalefeti yalanlamıştır.

²⁴⁴ **Ulus**, 17 Ağustos 1958

²⁴⁵ Aydemir, **İkinci Adam**, s. 377.

²⁴⁶ **Cumhuriyet**, 22 Eylül 1958

²⁴⁷ **Ulus**, 24 Eylül 1958

²⁴⁸ **Zafer**, 25 Eylül 1958

1958 yılının son aylarına gelindiğinde DP'nin son yıllarda düştüğü genel durumu DP'li bir ocak başkanı şöyle dile getirmiştir; "Memleket geçim sıkıntısı içindedir. Memurlar öğlenleri sadece işkembe çorbası içmektedir. Bu geçim sıkıntısı nereye varacaktır. Refah denilen kelime tatbik sahasında ne zaman görülecektir. Bu durumun nereye varacağını bilelim, fakat her geçen gün kötüye gidiyoruz. 1950-1954 arasında millet muhalif olduğunu söylemeye cesaret edemezdi. Bugün ise muhalifim demekle iftihar ediyor. İktidar organları gazeteleri hiç okumuyor. Memurların hemen hemen hepsi muhalif. Herhangi bir işe tavsiye almak için CHP'li il başkanlarına müracaat etmek daha yerinde oluyor. DP tam bir merkezîyetçiliğe doğru gidiyor. Siz milletvekilleri, dinleyiniz; dertlerimizi herhalde genel başkanımıza anlatırsınız. Vaziyetin toz pembe olmadığını kendisine hatırlatmayı ihmal etmeyin. Aksi halde DP'nin sonu hüsrana olacaktır"⁽²⁴⁹⁾.

Bir DP'linin böyle bir gözlemlerde bulunması, üstlerini uyarması dikkate değer bir olaydır. DP'nin son yıllarını Aydemir şu şekilde değerlendirmiştir; "DP iktidarının son uygulamalarından dolayı, üniversite rahat değildi. Orduda beklenilmeyen olaylar görünüyordu. Ve bunlar değerlendirilmiyordu. Memur tedirgindi. En sakin, en vakarlı ve emniyetli olması gereken hakimler cephesi sarsılmıştı. Başta Yargıtay başkanı olmak üzere bir grup Yargıtay hakiminin bir sabah tek bir emirle emekliye sevk edilmeleri, adli teminat sistemini, personel emniyeti bakımından sarsmıştı. Kaldı ki aynı kanun, bütün kamu görevlilerinin güvenliğini tehdit ediyordu. "Görülen lüzum üzerine" bir vali bir müsteşar, bir umum müdür ve her devlet görevlisi istenildiği zaman hizmet dışı bırakılabiliyordu"⁽²⁵⁰⁾.

Cumhuriyet Gazetesi Baş Yazarı Nadir Nadi gelişen siyasi olaylar ve Menderes'in bunlara bakışını köşesinde şöyle değerlendirmiştir: "Sayın Menderes sekiz yıldan beri muhalefetin hep kendisine hücum ettiğini en ağır şekilde şahsını hedef tuttuğunu söylüyor. Bunlardan uzun uzun şikayet ediyor. Halbuki bu iktidarın lideri olarak bu eleştiriler normaldir. Fakat Menderes bir noktada yanılıyor. O, en ağır hücumlara hükümet başına geçtiği ilk dört yıl boyunca uğramıştır. O süre içinde demokratik hürriyetler henüz şimdiki gibi kısılmış bulunmadığı için muhalif basın, her bağımsız ülkede görüldüğü kadar, hükümet başkanını eleştirebiliyordu. Bu yüzden de ne sayın

²⁴⁹ Cumhuriyet, 1 Ekim 1958

²⁵⁰ Aydemir, Menderes'in..., s. 300.

Menderes'in ne de iktidar partisinin halk gözünde değerlerinden bir şey kaybettikleri görülmedi. Tersine 1954 seçimleri bir devre öncesine kıyasla büyük bir vatandaş çoğunluğu yeni iktidarı tuttuğunu ispat etti. Fakat sonra vaziyet değişti, halk ekonomik güçlüklerin ağırlığı altında ezilmeye başladı. Kısılan haklar ve hürriyetler memlekette gittikçe artan bir hoşnutsuzluk yarattı. Dört yıl öncesine kadar Menderes ve hükümetine yapılan hücumların bugün onda biri bile yapılmıyor. Fakat Menderes hala eleştirilerin hedefi olmaktan şikayetçidir"⁽²⁵¹⁾.

DP'nin antidemokratik uygulamaları üzerine İnönü Sivas'ta yaptığı konuşmada "Demokrasiyi getirenler demokratik rejime inanmamış olanların elinden elbet demokrasiyi kurtaracaktır. Demokraside millet iradesi ile gelip millet iradesi ile sükunetle gitmeyi öğrenenler muvaffak olur" demiştir. Aynı gün Menderes ise Isparta'da yaptığı konuşmada; "Siyasi mücadelede dikkatli olmak, milli tesanütü bozmamak lazım. Karşı tarafın tutumu bizimki gibi değil. Seçim propagandası seçim biter bitmez başlıyor. İktidarda daha rahat çalışma imkanı verilmeli çünkü iktidar için değil memleket için çalışıyoruz"⁽²⁵²⁾ diyerek muhalefetin aşırı baskısından söz etmiştir.

İnönü Amasya'da "Halka dipçik ve copla vuranlar bir gün hesabını verecekler. İç huzuru temin etmek için partizan idareden kurtulmak gerekir. Partizan idare hiç bir zaman, bütün milletin hakkını, kanunlar önünde eşit bir muamele ile koruyamaz" diyerek iktidarın yaptıklarının bir gün hesabının mutlaka verileceğini belirtmiştir. Menderes ise İsmet İnönü'yü karşılayanların zorla dağıtılması ve göz altına alınması konusunda "Devlet memurlarının hareketlerini takdirle karşılıyorum" diyerek, muhalefetin politikalarını tehdit ve zorla devam ettirmek istediklerini belirtmiştir⁽²⁵³⁾. Menderes bir başka konuşmasında muhalefeti kastederek "Bu yolla devam ettikleri taktirde görecekları mukabelenin şiddet politikası olacağını"⁽²⁵⁴⁾ bildirmiştir.

Menderes'in bu konuşmasına karşı İnönü; "Baskı idaresi kurmak isteyenler, tabi olarak kendilerini daima bir ihtilal tehlikesi içinde görürler... Vaziyetin düğümlendiği esas nokta şudur. Dürüst seçim teminatı verirseniz rahat edeceksiniz. Vermezseniz gene gideceksiniz. Hem çok fena gideceksiniz" demiştir. CHP'nin önderliğindeki muhalefet,

²⁵¹ Cumhuriyet, 16 Ekim 1958

²⁵² Cumhuriyet, 17 Ekim 1958

²⁵³ Cumhuriyet, 19 Ekim 1958

²⁵⁴ Cumhuriyet, 24 Ekim 1958

DP döneminde Cumhuriyet devrimlerinden aşırı taviz verildiği, bürokrasinin partizanlaştırıldığı, gücünü ve prestijini kaybettiği, hukuk devleti ilkesinin çöğnendiği, laiklikten taviz verildiği gibi konular üzerinde yoğunlaşır DP'yi eleştirmişlerdir⁽²⁵⁵⁾. Bu konuda İnönü Urfâ'da: "Partizan idare kanunlarda, programlarda hiç kimsenin müdafaa etmediği bir hastalıktır. İnsanlara siyasi görüşlerinden dolayı farklı muamele eden her partizan salahiyet sahibi, insanlıktan kendisini mahkum eder. İptidai şeref ve adalet duygusu olan bir kimsenin yapmayacağı küçüklük, vatandaşa partizan muamele haksızlığı yapmaktır. Bütün hastalıkların en çirkini, vatandaş idaresinde partizan olmaktır"⁽²⁵⁶⁾ diyerek iktidarı partizanca davranışlarından dolayı uyarmıştır. İnönü benzer görüşlerini Amasya'da da tekrarlamıştır⁽²⁵⁷⁾ diyerek İktidarı partizan idare konusunda bir kez daha uyarmıştır.

Bayar Meclisin açılış konuşmasında memurların durumuna değinerek; "Subay ve memurların, emekli, dul ve yetimlerin hayat ve maişet seviyelerinde sıkıntıya maruz bırakılmamalarını temin etmek hususunda hükümet kararını tasvip ve teşvik etmekteyim"⁽²⁵⁸⁾ diyerek memurların durumlarının düzeltileceğini belirtmiştir.

28 Aralık 1958 CHP Ankara İl Kongresinde, bürokratlarla ilgili olarak başkanlık divanına bir önerge verilmiştir. Önergede, DP iktidarının partizan hareketleri dolayısıyla işlerinden olan veya hakları ziyana uğrayan idare amirleri, memurlar ve emniyet mensuplarının CHP iktidara geldiğinde dikkate alınması ve bunların tekrar görevlerine iade edilerek haklarının korunması için şimdiden çalışmalar yapılması ve bu hususta parti üst yönetiminin dikkatinin çekilmesi istenmiştir. Kongre Başkanı Halil Sezai Erkut bu önerge üzerine CHP'nin daima hak koruyucu bir parti olduğunu ve bu sebeple de bu gibi mağduriyetlerin normal olarak CHP iktidarı tarafından ele alınacağını belirtmiştir⁽²⁵⁹⁾. Böylece bir kez daha CHP bürokrasiye destek çıkmış ve iktidara geldiklerinde sorunlarının çözüleceği müjdesini vermiştir.

1959 yılı Ocak ayında yapılan CHP 14. Büyük Kongresinde İsmet İnönü uzun bir konuşma yapmıştır: "...İktidar 1958 senesini, antidemokratik kanunlar ve partizan idare

²⁵⁵ Sunar, a.g.m., s. 2081.

²⁵⁶ Ulus, 9 Aralık 1958

²⁵⁷ Ulus, 19 Ekim 1958

²⁵⁸ Cumhuriyet, 2 Kasım 1958

²⁵⁹ Ulus, 29 Aralık 1958

her sahada amansız baskısı ve en salahiyetli ileri gelenleri meydan nutuklarındaki tecavüzleri, tehditleri ile basın ve muhalefet aleyhine kesif bir mücadele içinde geçirmiştir... Siyasi ve idari emniyetsizliğin kaynağı olan partizanlık kayıncı ve tarafı ile iktisadi hayatımızı da zedelemektedir... Biz iktidara geldiğimiz zaman partizanlık bütün dal budakları ile bünyemizden silinecektir... Amme hizmeti deruhte edenlerin tabiatı ile bir mesuliyette kabul etmiş olduklarını unutmamaları lazımdır... Çıkarılacak kanunların siyasi kudret dışındaki bir anayasa mahkemesinin kontrolüne arz edilecek” diyerek iktidara geldiklerinde partizan idareye son vereceklerini vurgulamıştır⁽²⁶⁰⁾. Bu kongrede açıklanan “İlk Hedefler” beyannamesi hem konumuz itibari ile hem de Türk siyasi hayatı açısından ilgi çekicidir. CHP 14. Kurultayında, millet ve tarih huzurunda bazı taahhütlerde bulunmuştur. Bu taahhüde CHP, BMM gereken çoğunluğa kavuştuğunda en kısa zamanda gerçekleştireceği hedeflere yer vermiştir. Taahhütte;

1. Bütün antidemokratik kanunlar ve usullerin kaldırılacağı,

2. Anayasanın modern demokrasi ve sosyal devlet anlayışına uygun olarak düzenleneceği. İkinci bir meclisin kurulacağı, Anayasa Mahkemesi, Yüksek Hakimler Şurası kurulması, bütün idari tasarrufların kazai kararlardan geçirileceği,

3. Seçim kanununda değişiklik yapılarak, nispi temsil usulüne geçilmesini, Meclis İç Tüzüğünde değişiklik yapılarak Meclis Başkanının tarafsızlığının sağlanması. İdari ve siyasi hayatımızda ahlaki hakim kılacak çeşitli düzenlemelerin yapılacağı yer almıştır⁽²⁶¹⁾.

Bu taahhütname belki yayınlandığı zaman çok fazla dikkat çekmemiştir. Fakat 27 Mayıs sonrası gelişmeler ve yeni anayasal düzenin ortaya çıkmasıyla bu taahhütnamede yer verilen hükümlerin çoğunun Anayasada yer aldığı görülecektir.

CHP 1959 yılına çok hareketli başlamıştır. (14 kurultay, ilk hedefler taahhütnamesi ve bahar ayında İnönü'nün yurt gezisi gibi). İnönü yurt gezisi sırasında bazı idareci ve subayların iktidarın hat safhaya varan baskıcı politikasına karşı çıkması siyasi arenayı daha da hareketlendirmiştir. Kayseri gezisi buna bir örnek teşkil etmektedir. İnönü'nün Kayseri gezisini engellemekle görevli Binbaşı Selahahattin Çetiner bu görevi yerine getirmemiş ve **ordudan istifa etmiştir**. İstifasında; “ Anayasanın 70.Maddesi seyahat hak ve hürriyetini vatandaşların tabii hukukundan saymasına ve ordunun kanunun zikrettiği istisnai haller

²⁶⁰ Cumhuriyet, 13 Ocak 1959

²⁶¹ Cumhuriyet, 15 Ocak 1959

dışında emniyet ve zabıta kuvvetlerinin yerinde kullanılmasına hukuki imkan bulunmamasına rağmen Sayın İnönü ve arkadaşlarının Kayseri gezisinde emir ve komuta ettiğim birlikle bu hukuki sınırlar dışında kullanılmaya zorlandım...”⁽²⁶²⁾ diyerek istifa etmiştir. Bir istifa haberi de Eskişehir’den gelmiştir. İstifanın gerekçesi de benzer nitelik taşımaktaydı Eskişehir Emniyet Müdürü de istifa etmişti. Emniyet Müdürü istifa sonrası yaptığı açıklamada: “Partizan bir zihniyetin tesir sahasından uzak kalmak için” istifa ettiğini belirterek “Arzuladığım gerçek demokrasi memlekette teessüs edince tekrar mesleğime dönmek isterim”⁽²⁶³⁾ belirterek istifa etmiştir.

Bu dönemde de üniversitenin özerkliği konusu gündemden düşmemiştir. Muhalefetin üniversitelerin özerk olmadığı yolundaki iddialarına Milli Eğitim Bakanı: “Muhalefet üniversite teranesi tutturmuştur. Bundan kimse bir şey anlamamaktadır. Bizler üniversite mensupları ile uyum içindeyiz” demiştir⁽²⁶⁴⁾. Milli eğitim bütçesi görüşülürken CHP’li milletvekili Ferda Güney söz alarak: “... Lambayı biz yakmıştık. DP iktidarı 1953’de bu lambayı kısmaya başladı 1954’de “Görülen lüzum üzerine” maddesinin üniversite profesörlerini de kapsadığı ileri sürülerek “nihayet ilim adamları senatonun elinden alındı. Maarif vekilinin eline verildi. Bu suretle lamba söndürüldü. Siyaset ilime müdahale etmemelidir. İlim de siyasete müdahale etmemelidir”⁽²⁶⁵⁾ diyerek üniversitelerde özerkliğin ortadan kaldırıldığını vurgulamıştır.

DP Konya İl Kongresinde Konya Milletvekili Himmet Ölçmen’in sözleri bazı DP’li milletvekillerinin son yıllarda Menderes’e nasıl baktıklarının bir göstergesi olmuştur. Ölçmen, DP icraatını öven ve muhalefete de çatan ve bu arada İnönü’yü de hedef alan bir konuşma yapmış. Konuşmasının devamında: “Devlet idaresi kolay değildir. Fakat bu milletin başında peygamberlerin, Allah’ın tayin ettiği bir lider vardır, bu da Menderes’tir”⁽²⁶⁶⁾ demiştir.

Muhalefet lideri İnönü yaptığı basın toplantısında: “...Demokratik hayatımızın ilk ve son meselesi seçim emniyetidir. Bu iki üç ay zarfında Valiler DP’nin kazandığı muhtar seçimleri ile övünecek derecede ileri gitmişlerdir. Devlet teşkilatı seçimleri iktidar partisinin kazanması için aşırı derecede faal olmuşlardır. Bugün DP iktidarının devlet ve

²⁶² Metin Toker, *Demokrasimizin İsmet Paşalı Yılları(1944-1960), “Demokrasiden Darbeye 1957-1960”, 2. Baskı, Bilgi Yayınevi, İstanbul-1992, s. 322.*

²⁶³ *Cumhuriyet*, 18 Ocak 1959

²⁶⁴ *Cumhuriyet*, 26 Ocak 1959

²⁶⁵ *Cumhuriyet*, 26 Şubat 1959

²⁶⁶ *Cumhuriyet*, 9 Mart 1959

DP iktidarının son aylarında ortaya çıkan yoğun muhalefete karşı iki önemli konuyu gündeme getirmiştir. Bunlardan birincisi, muhalefet günlerinin “sine-i millete dönmek” ilkesine benzer bir biçimde yurt çapında örgütlenen “Vatan Cephesi” dir. Bu örgütler vatan sathında DP’ilerin önderliğinde, iktidarı desteklemek, onun aldığı kararların doğru olduğunu kamuya açıklamak amacıyla kurulmuştur. İkincisi ise CHP’nin Anayasayı ihlal edencesine ihtilal hazırlığı yaptığı savı ile TBMM’de bünyesinde bir “Tahkikat Komisyonu” oluşturmak ve bu komisyona olağan üstü yetkiler vermek⁽²⁷¹⁾.

DP baskı politikasını arttırmak özellikle de CHP’ye karşı tedbirler almak için Grubunda tahkikat komisyonu oluşturmasına karar vermiştir. DP Grubu toplantısı altı saat sürmüştür. Toplantıda şikayetler iki ortak noktada toplanmıştır: CHP ve basın. Sonuç olarak da mevcut durum böyle oldukça memleketin idare edilemeyeceğine karar verilmiştir. Çare olarak da “Tahkikat Komisyonu” kurularak basın ve CHP’nin huzaya getirilmesine karar verilmiştir⁽²⁷²⁾. 18 Nisan 1960’ta DP önergesi meclis tarafından kabul edilerek “Tahkikat Komisyonu” oluşturulmuştur. Hemen arkasından oluşturulan 15 kişilik bu komisyon yasaklar getirmeye başlamıştır⁽²⁷³⁾. Komisyon savcılarının, sivil ve asker yargıçların tüm yetkileriyle donatılmıştır. Komisyonun kararı kesindi ve buna karşı başvuracak bir üst makam yoktu. Komisyona bütün yayınlara sansür koymak, her türlü toplantıyı ve siyasal eylemleri yasaklamak gibi daha pek çok olağan üstü yetkiler verilmiştir⁽²⁷⁴⁾. DP’nin “Meclis Tahkikat Komisyonu” kurması ile ilgili olarak Meclis görüşmelerinde İnönü; “Bu teşkil edilen encümenin bir karakteri vardır. Bu encümen, hükümet üstünde, BMM’nin üstünde bir baskı rejiminin bünyesi olacaktır. Bu talep gerçekleşirse, memlekette bir dehşet idaresi fiilen kurulacaktır. ...Önerge memlekette hiçbir müesseseye itimat olmadığını söylüyor. Devlet memurlarına itimadı yoktur. Adalet itimadı yoktur. Hiç bir müesseseye itimadı olmayan otorite... Ne istiyorlar? Meclis Tahkikat Encümeni namı altında bir baskı idaresi kurmak istiyorlar. Bu baskı idaresi, anayasaya, insan haklarına karşı teşebbüs edilen gayri meşru bir darbedir. Baskı idaresine millet, bütün namuslu teşkilatı ile, bütün sade vatandaşları ile mukavemet edecektir...” Biz demokratik rejimdeydik. Demokratik rejim kurulmuştu. Bu demokratik

²⁷¹ Çavdar, a.g.m., s. 2069-2070.

²⁷² Aydemir, İkinci Adam, s. 400.

²⁷³ Eroğul, a.g.e., s. 174.

²⁷⁴ Kongar, a.g.e., s. 167.

istikametinden ayrılıp, onu baskı rejimi haline götürmek, tehlikeli bir şeydir. Bu yolla devam ederseniz ben de sizi kurtaramam! Şartlar tamam olduğu zaman, milletler için ihtilal meşru bir haktır!...”⁽²⁷⁵⁾ diyerek iktidarı sert bir şekilde uyararak gelecek günlerin pek aydınlık almadığını belirtmiştir.

İktidara yakınlığı ile bilinen Prof. Dr. Ali Fuad Başgil’e gazetecilerin Mecliste tahkikat komisyonu oluşturulmasına ilişkin sorusuna cevabında; "Komisyonun oluşturulmasının Meclis İç Tüzüğüne aykırı olmadığını Meclisin böyle bir komisyon oluşturabileceğini burada önemli olan komisyona verilen yetkilerin Anayasaya aykırı hükümler ihtiva edip etmediğidir" diyerek bazı noktalarda komisyon yetkilerinin anayasaya aykırı olduğunu belirtmiştir. Başgil bu görüşünü daha sonra davet üzerine gittiği Cumhurbaşkanlığı köşkünde Cumhurbaşkanı, Başbakan ve bazı bakanlar huzurunda da tekrarlamıştır. Başgil memleketin genel gidişatı konusunda “Haklı veya haksız, halkın büyük ekseriyetinin sağlam desteğine dayanmayı düşünerek, memleketin üniversite profesörleri, yazarlar, gazeteciler ve subaylar gibi uyanık ve faal kuvvetlerini idare etmeyi, kısacası Türkiye’nin cevherini işlemeyi ihmal ettiniz. Bu işin daha çok üzülecek tarafı zannımca biraz daha uzlaştırıcı, biraz daha tatlı bir tavır takınmanın bu kuvvetleri size kazandırmağa kafi geleceği idi” diyerek iktidarın düştüğü hataları ortaya koymuştur. Aynı toplantıda Menderes’in Başgil’e bu durum karşısında ne tavsiye edebileceği sorusuna ise Başgil; “...Eğer felaketten sakınmak isteniyorsa, fikrimce, doğrudan doğruya kuvvete başvurmayı bir kenara bırakmalıdır. ...Her şeyden önce, Menderes Kabinesi derhal istifa etmelidir. Bundan sonra, mümkün olduğu nispette, muhalefete de birkaç bakanlık vererek, Meclisteki mutedil şahsiyetlerden yeni bir kabine kurmalıdır. Böylece, bir nevi koalisyon kabinesi, daha doğrusu milli birlik kurulmuş olacaktır. Bu yeni hükümet, kendisinden öncekinin takip ettiği politikayı bir yana bırakarak tam bir serbesti içinde kararlarını alacak ve Meclise, Anayasa’ya aykırı olduğu iddia edilen kanunların, bilhassa Salahiyetler Kanununun tadilini teklif edebilecektir. Bu şekilde hareket edilince, artık muhalefetin, hükümeti itham etmek için bir bahane bulamayacak ve siyasi tansiyon düşecektir”⁽²⁷⁶⁾. Fakat Cumhurbaşkanı bu fikre karşı çıkmıştır. Başgil’in bu görüşleri DP ileri gelenlerince dikkate alınmamıştır.

²⁷⁵ Aydemir, *İkinci Adam*, s. 407-409.

²⁷⁶ Başgil, *a.g.e.*, s. 122-137.

İnönü yabancı gazetecilerin mevcut durumun çözümü için ne yapılması gerektiği sorusuna şöyle cevap vermiştir: “Bir defa daha serbest seçimle iktidar değişirse, bu mühim bir dönüm noktası olacaktır. Ve demokrasi, her türlü mülahazaların dışında, büyük bir inkişaf kaybedecektir. Halbuki iktidar anormal yollardan ayrılmıyor”⁽²⁷⁷⁾ diyerek mevcut kargaşadan kurtulmanın yolunu erken seçimle ve bunun sonucunda iktidarın değişmesinde buluyordu.

DP iktidarının “Tahkikat Komisyonu” oluşturması muhalefette, basında, üniversitelerde, gençlik örgütlerinde ve orduda şiddetli bir tepki ile karşılanmıştır. İhtilal için belkide bardağı taşıran son damla olmuştur. Bu komisyonla DP iktidarı çok şey yapmayı ümit etmiştir. Fakat buna zamanları yetmemiş ve 27 Mayıs ihtilali olmuştur. Böylece ilk defa halkın serbest iradesi ile iktidara gelen bir parti ordunun müdahalesi ile iktidardan uzaklaştırılmış oluyordu.

DP'nin son yıllarda takındığı tutum kendi kendisiyle çelişkiye girmesine neden olmuştur. DP muhalefette bulunduğu sürece, değişik çevrelerin sesini yükselten özgürlükçü bir hareket gibi görünüp iktidara gelmiştir. İktidara yerleştiği zaman, muhalif hareketlere tek-parti döneminin zihniyeti ile bakarak olumsuz tavır takınmıştır⁽²⁷⁸⁾. Böylece roller de değişmiştir. CHP'nin yerine DP, DP'nin yerine de CHP geçmiştir. Baskıya maruz kalan baskı yapar duruma gelmiş, baskı yapan da baskıya maruz kalmıştır. Bu gerçek Türk yönetim geleneğinin bir olgusu haline gelmiştir.

Menderes Hükümetinde bakanlar kurulu, Menderes dahil 22 kişiden oluşmaktaydı. Bunlardan 5'i devlet bakanydı. DP iktidarının yaklaşık 30 ay süren beşinci hükümetinde bazı bürokrat atamalarına göz atacak olursak, 6 müsteşar, 2 müsteşar yardımcısı, 34 genel müdür, 38 genel müdür yardımcısı, 8 daire başkanı, 15 daire başkan yardımcısı, 3 bölge müdürü 18 şube müdürü, 69 vali, 41 vali yardımcısı, 34 bakanlık il müdürleri, 67 milli eğitim müdürü, 43 defterdar, 41 emniyet müdürü, 73 emniyet amiri, 440 kaymakam, 2370 hakim-savcı, 23 hukuk işleri müdürü, naklen, terfien ve yer değiştirme sonucu tayinleri yapılmıştır. Bu dönemde 101 maiyet memuru kaymakam olarak, 196 hakim adayıda hakim veya savcı olarak ilk tayinleri yapılmıştır. Bu dönemde de yine emekli askerler unutulmamıştır. Emekli askerlerden 1'i yönetim kurulu üyesi, 3'ü emniyet

²⁷⁷ Aydemir, *İkinci Adam*, s. 427

²⁷⁸ Reyhan, Cenk, *a.g.m.*, s. 90.

müdürü,1'i büyük elçi olarak tayin edilmişlerdir. 14 hakim ve 4 vali emekliye sevk edilmiştir⁽²⁷⁹⁾.

III. TEK-PARTİ DÖNEMİ VE DP DÖNEMİNDE BÜROKRAT ATAMALARININ KARŞILAŞTIRILMASI

DP iktidarı boyunca en çok tartışma bürokrat atamaları konusunda olmuştur. Muhalefet, DP iktidarının bürokratların yerlerini sık sık değiştirdiğini, bir yerden bir yere atadığını, bürokratlara sürgün hayatı yaşattığını iddia etmiştir. DP ise bu eleştirilere karşılık böyle bir durumun olmadığını, atamaların ve yer değiştirmelerin normal süreç içerisinde yapıldığını, bürokratlara baskı yapmanın söz konusu olmadığını belirtmiştir. Bu iddialar DP iktidarı boyunca hep gündemde kalmıştır.

Tablo II
CHP Hükümetlerinde Bazı Üst Düzey Bürokrat Atamaları

HÜKÜMETLER

	I.Saraçoğlu Hükümeti (9.7.1942- 9.3.1943) Gör.Sür.8 ay	II.Saraçoğlu Hükümeti. (9.3.1943- 7.8.1946) Gör. S. 41 ay	Peker Hük. (7.8.1946- 10.9.1947) Gör. S. 13 ay	I. Saka Hük. (10.9.1947- 10.6.1948) Gör. S. 9 ay	II. Saka Hük. (10.6.1948- 16.1.1949) Gör. S.8 ay	Günaltay Hükümeti (16.1.1949- 22.5.1950) Gör S 16ay
Müsteşar	-	8	4	1	1	4
Müsteşar Yrd.	1	6	3	-	-	1
Vali	5	55	45	24	-	19
Vali Yrd.	7	34	6	2	10	34
Kaymakam	89	506	212	109	112	144
Hakim-Savcı	498	1170	379	405	338	979
Genel Müd.	3	40	17	15	8	16
Genel Müd. Yrd.	1	36	8	10	6	16
Daire Başkanı	1	19	3	1	2	6
Daire Baş. Yrd.	-	2	1	-	-	1
Bakanlık İl M.	20	112	34	37	23	37
İl Milli Eğ. M.	11	55	9	29	19	31
İl Emniyet Müd.	1	65	3	20	4	33
Merkez Valisi		-	-	-	-	2
Defterdar	10	83	23	10	10	17
Hukuk İşl. Müd.	1	2	-	4	-	71
Bölge Müd.	-	3	5	3	4	10

Kaynak: CHP'nin iktidar olduğu son 8 yıl, 9 Temmuz 1942-22 Mayıs 1960 yılları (5153-7512 sayıları) arasında yayınlanan Resmi Gazeteler taranarak bu rakamlar elde edilmiştir. Geçici atamalar Resmi Gazetede yayınlanmadığı için tespit edilememiştir.

²⁷⁹ Resmi Gazete, 26 Kasım 1957-26 Mayıs 1960 tarihleri (9766-10501 sayılar) arası

Bu iddiaların doğru olup olmadıklarını araştırmak amacıyla CHP dönemindeki bazı üst düzey bürokrat atamaları ile DP dönemindeki bazı üst düzey bürokrat atamalarını dönemin resmi gazetelerini tarayarak birer tablo oluşturduk. Tek parti dönemi çok uzun bir süreyi kapsadığı için son 10 yıllık dönemi ele aldık. Fakat hükümetlerin iktidar sürelerinin farklı olması nedeniyle CHP döneminin son 8 yıllık dönemindeki 6 hükümetin atamalar konusundaki işmlerini değerlendirdik. DP iktidarının ise tümünü inceledik.

Tablo III
DP Hükümetlerinde Bazı Üst Düzey Bürokrat Atamaları

HÜKÜMETLER

	I.Menderes H. (17Bakanlık) (22.5.1950 9.3.1951) Gör. Sür. 9 ay	II.Menderes H. (17Bakanlık) (9.3.1951 17.5.1954) Gör.Sür. 38 ay	III.Menderes H. (19Bakanlık) (17.5.1954 9.12.1955) Gör. Sür. 19 ay	IV.Menderes H (20Bakanlık) (9.12.1955 25.11.1957) Gör. Sür. 24 ay	V.MenderesH (22Bakanlık) (25.11.1957 27.5.1960) Gör.Sür. 30 ay
Müsteşar	11	6	2	3	6
Müsteşar Yrd.	4	6	2	3	2
Vali	54	114	54	26	69
Vali Yrd.	16	119	47	116	41
Kaymakam	230	716	379	439	440
Hakim-Savcı	381	2609	1100	1779	2370
Genel Müd.	38	55	28	30	34
Genel Müd.Yrd.	18	56	23	28	38
Daire Başkanı	4	21	10	12	8
Daire Baş. Yrd.	1	3	2	4	15
Bakanlık İl M..	19	108	33	40	34
İl Milli Eğ. M.	34	57	37	39	67
İl Emniyet Müd.	4	46	25	29	47
Merkez Valisi	2	18	5	1	1
Defterdar	43	92	19	57	43
Hukuk İşl. Müd.	13	93	32	28	23
Bölge Müd.	10	23	3	6	3

Kaynak:DP iktidar olduğu 22 Mayıs 1950-27 Mayıs 1960 yılları (7520-10501 sayıları) arasında yayınlanan Resmi Gazeteler taranarak bu rakamlar elde edilmiştir. Geçici atamalar Resmi Gazetede yayınlanmadığı için tespit edilmemiştir.

Bu karşılaştırmayı yaparken göz önünde tutulması gereken önemli bir husus CHP döneminin tek partili bir dönem olduğu ve ele aldığımız CHP döneminden önce de aynı partinin iktidar olduğudur. DP döneminde ise bir sistem ve iktidar değişikliği olduğu da dikkatten kaçmamalıdır.

DP iktidara geldiği 1950 yılında kurduğu ilk hükümetteki bürokrat atamalarını, iktidar değişikliğinden dolayı hükümetin kendi kadrosunu oluşturmak amacıyla yaptığı şeklinde yorumlamak mümkündür. CHP'nin 95 aylık döneminde toplam 18 Müsteşar ataması yapılmıştır. Bu da aylık olarak ortalama 0.18 gibi bir oran olarak karşımıza çıkmaktadır. DP'nin 111 aylık iktidarında ise 17 müsteşar atanmış, bu da aylık 0.15'lik bir ortalama tekabül etmektedir ki CHP döneminde biraz daha düşük bir rakamdır. Vali atamalarına bakıldığında CHP döneminde toplam 157 vali atanmış bu da aylık ortalama 1.65 dir. DP ise 263 vali ataması yapılmış, bunun da aylık ortalaması 2.36 dir. Burada DP döneminde daha fazla atama yapıldığı görülmektedir. Fakat CHP'nin ileri sürdüğü gibi çok büyük bir fark söz konusu değildir. Kaymakam atamalarını karşılaştırdığımızda CHP döneminde toplam 1172 atama yapılmış, aylık ortalama 12.33 dür. DP döneminde ise toplam 1974 atama yapılmış, aylık ortalama 17.78 dir. Burada her iki dönem arasında dikkat çekecek kadar fazla bir artış söz konusu değildir. Genel müdür atamalarına baktığımızda CHP döneminde toplam 99 atama yapılmış, aylık ortalama 1.04 dür. DP döneminde ise 147 atama yapılmış, aylık ortalama 1.32 dir. Daire başkanlarına baktığımızda CHP döneminde toplam 30 atama yapılmış, aylık ortalama 0.32 dir. DP döneminde ise 51 atama yapılmış, aylık ortalama 0.45 dir. Bakanlıkların il müdürlüklerinin atamalarına baktığımızda CHP döneminde toplam 263 atama yapılmış bu da aylık ortalama olarak 2.36 tekabül etmektedir. DP döneminde ise 215 atama yapılmış, aylık ortalama 1.93 olarak karşımıza çıkmaktadır. Eğitim politikasında önemli bir yere sahip olan İl Millî Eğitim Müdürlüklerine yapılan atamalara baktığımızda: CHP döneminde 154 İl müdürü atanmış ve aylık ortalama 1.62 dir. DP döneminde ise 200 atama yapılmış olup aylık ortalama 1.80 dür. İl Emniyet müdürlüğü atamalarının da ise CHP döneminde 126 atama yapılmış, aylık ortalama 1.32 dir. DP dönemine baktığımızda ise 141 atama yapılmış, aylık ortalama 1.27 olmuştur. Defterdar atamasına baktığımızda ise, CHP döneminde 153 defterdar atanmış, aylık ortalama 1.61 dir. DP döneminde ise,

toplam 141 atama yapılmış, aylık ortalama ise 1.18 olmuştur. Bu karşılaştırmaları arttırmak mümkündür; fakat ortaya çıkan sonuçlar farklı değildir.

Genel olarak değerlendirmek gerekirse yukarıda da görüleceği üzere iki dönem arasında bürokrat atamaları konusunda sayısal olarak büyük bir fark görülmemektedir. CHP, DP dönemindeki atamaların çok fazla olduğunu ileri sürerek gündemde tutmuş; fakat karşılaştırmalarda da görüldüğü üzere kendi dönemindeki rakamlar da aşağı yukarı aynıdır. Bu nedenle DP dönemine yönelik eleştirilerinde pek haklı görünmemektedir. Bunu yanında iki dönem arasında karşılaştırma yaparken, DP'nin iktidar olduğu dönemde, bakanlık, genel müdürlük, daire başkanlığı gibi yeni kurulan birimlerin sayı olarak artışında göz önüne almak gerekir.

Bu genel değerlendirmenin dışında tutmamız gereken hakim-savcı atamalarıdır. CHP döneminde toplam 3739 hakim-savcı ataması yapılmış ve aylık ortalama 39.6 olmuştur. DP döneminde ise toplam atama sayısı 7878 olmuş ve aylık ortalama 70.6 olmuştur. Bu rakamlar yukarıdaki rakamlardan farklılık göstermektedir. Dolayısıyla muhalefetin eleştirilerini haklı çıkarmaktadır.

DP döneminde muhalefetin bürokrasi ile ilgili olarak bir başka eleştirisi ise bürokratların bakanlık emrine alınması ve emekliye sevk edilmesi konusudur. DP bu konularda kanunlar çıkarmış fakat çok fazla uygulamamıştır. Bu kanunlar uygulanmasa da böyle kanunların varlığı kuşkusuz memur güvenliğini zedeleyici bir faktör olmuştur. Resmi gazetelerdeki bürokrat atamalarını incelerken dikkatimizi çeken bir konu da DP'nin kanun çıkartarak uygulamaya koyduğu bakanlık emrine alma ve emekliye sevk etme işlemlerinin, CHP döneminde de uygulanmasıydı. CHP döneminde de bir vali, bir kaymakam veya bir bakanlık il müdürü lüzum üzerine bakanlık emrine alınabildiği gibi emekli de edilmiştir. Fakat hükümetin bu eylemlerine çok fazla tepki gelmemiştir. Aynı uygulamayı DP yaptığı zaman çok partili sistemin bir sonucu ve daha da önemlisi CHP'nin bürokratlara sahip çıkmasından dolayı çok fazla eleştiri konusu olmuştur.

IV. Demokrat Parti Döneminde Bürokrasinin Genel Durumu

DP iktidarı döneminde bürokrasi siyasi iktidar ilişkisinde köklü değişiklikler olmuştur. Bu değişiklikler genel olarak bürokratlar aleyhine sonuçlanmıştır. Tek parti döneminde iktidarla bütünleşen ve iktidarı doğrudan kullanıyormuş gibi bir görünüm arz eden bürokrasinin yerine siyasi iktidara bağımlı muhalefetle ilişkisini kesmiş bir bürokrasi görüntüsü ön plana çıkmıştır⁽²⁸⁰⁾. Bu dönemde bürokrasi ağırlığını iyice kaybetmiştir. Bürokratlar parlamentodaki hakim konumlarını ve siyasal seçkinlerle olan güçlü bağlarını kaybettikleri gibi, genel olarak, nüfuzlarını, statülerini, itibarlarını, güvenliklerini ve gelirlerini de büyük ölçüde kaybetmişlerdir⁽²⁸¹⁾. Bu dönem bürokrat politikacı çatışmasına sahne olmuştur. Bu çatışmada hemen hemen daima yenik düşenler ise bürokratlardır. Bürokrasinin karşılaştığı bir başka sorun ise topluma sahip ve hakim olma mevkiinden klasik kapitalist düzende olduğu gibi, bir araç konumuna düşürülüp yeni oluşan güçlere bağımlı hale getirilmek istenmesidir⁽²⁸²⁾. DP'nin iktidarı zamanında bürokrasi açısından önemli bir gelişme ise geleneksel bürokrasi ile teknik ve ekonomik hizmetleri yerine getiren bürokrasi arasında farklılaşmanın meydana gelmesidir. Devletin alt yapı yatırımları ve KİT'lerdeki artış sonucu, çok sayıda mühendis, tekniker, iktisatçı istihdam edilmeye başlanılmıştır. Bu tip bürokratlar sahip oldukları uzmanlıklar nedeniyle hükümet politikaları üzerinde etkilerini arttırırken, geleneksel bürokrasiye göre daha ayrıcalıklı konuma gelmişlerdir. Sonuçta bu tip bürokratlara ücret ve statü olarak ayrıcalıklar tanınmaya başlanılmıştır⁽²⁸³⁾.

DP hükümetlerinde, parti programına uygun olarak, bürokrasinin siyasal etkinliğini kırmaya yönelik çabalar ön plana çıkmıştır. Bürokratlar ise buna karşı güçlü bir direnme göstermişlerdir. DP'liler bu durumu "Milli iradenin" kabul edilmez bir biçimde engellenmesi olarak görmüşler. Buna karşılık bürokratlar ise "cahil bir çoğunluğun seçtiği yetenezsiz ve ilkesiz" politikacılara karşı "kamu yararını" korumayı kendilerine görev saymışlardır. DP iktidarının uyguladığı politikaları Kemalist ilkelere karşı yapılan bir ihanet olarak kabul etmişlerdir. Devlet fonlarının siyasal himayecilik amaçlarıyla kullanılmasına, devlet hazinesinin affedilmez bir yağması olarak görmüşlerdir.

²⁸⁰ Şaylan Gencay, "Cumhuriyet Bürokrasisi..." s. 305.

²⁸¹ Özbudun, a.g.m., s.17.

²⁸² Yalçındağ, a.g.m., s. 56.

Bürokratların hiç alışık olmadıkları bir durum daha ortaya çıkmış o da, yerel parti örgütlerinin yerel bürokrasiye baskı yapmasıdır⁽²⁸⁴⁾.

A) Bürokratların Sayısal Görünümü

Bu dönemde de geçmiş dönemlerdeki gibi sayısal artış devam etmiştir. Devletin faaliyet alanı bu dönemde de genişlemeye devam etmiştir. Her ne kadar DP programında liberal ekonomiden, özelleştirmeden ve devlet müdahaleciliğinin azaltılacağı devlet küçültüleceği memur sayısının düşürüleceği belirtilmişse de aksine devlet ve bürokratik kadrolar büyümeye devam etmiştir. Bu artışta KİT'lerin fonksiyonu büyük olmuştur. DP iktidarı döneminde KİT'lerin sayılarında hızlı bir artış olmuştur. Buna paralel olarak personel sayısında da artış olmuştur.

Tablo IV

Kamu Görevlilerinin 1946-1970 Yılları Arasında Sayısal Evrimi ve Dağılımı

Yıllar	1946	1963	1970
Genel Bütçe	85.462	235.596	412.506
%	38.4	25.3	62.9
Katma Bütçe	66.201	33.317	44.168
%	26.8	7.4	6.7
İkt. Dev. Teş.	18.538	119.542	138.780
%	8.3	26.6	21
İl Öz. İda	29.261	16.283	10.177
%	13.1	3.6	1.5
Belediyeler	22.703	45.131	50.096
%	10.2	10	7.6
Genel Toplam	222.166	449.869	655.737
%	100.0	100.0	100.0

Kaynak: Mesut Gülmez, "Türk Kamu Görevlilerinin Sayısal Evrimi", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt:6, Sayı:4.,1973., s. 33.

Tablodan da anlaşılacağı gibi yıllar itibariyle personel sayısında hızlı bir artış söz konusudur. Bu artışın ana sebebi de DP'li hükümetlerin uyguladığı sosyo ekonomik politikalarıdır. Dikkati çeken bir husus da 1946'dan sonra İl Özel İdarelerindeki personel sayısındaki azalmadır. DP programında mahalli idarelere özerklik verileceği, gereken yetkilerin bu kurumlara devredileceği, hizmetlerin yerinden görüleceği belirtilmiş; fakat

²⁸³ Şaylan, "Cumhuriyet Bürokrasisi...", s. 303.

²⁸⁴ Özbudun, a.g.m., s. 17.

mahalli bir birim olan İl Özel İdareleri personeli azaltılarak bunların hizmet etkinliği bakımından etkisiz hale gelmesi sağlanmıştır.

Tablo V
Yıllar İtibariyle Memur Sayısında Artış

Yıllar	Bürokrat Sayısı
1930	80.000
1938	134.779
1946	222.166
1950	300.179
1963	450.000
1973	876.000

Kaynak: Gencay Şeylan, "Cumhuriyet Bürokrasisi" *Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi*, İletişim Yayınları, İstanbul., s. 303.

DP Döneminde dikkati çeken bir husus ise KİT'lerdeki artıştır. 1930'larda onbir İktisadi Devlet Teşekkülü varken, 1940'larda sekiz, 1950'lilerde ise onüç ve 1961-1965 yılları arasında ise dört yeni KİT kurulmuştur⁽²⁸⁵⁾.

B. Bürokratların Mali Durumlarındaki Gelişmeler

Bürokratlar bu dönemde de tıpkı tek parti döneminin son yıllarında olduğu gibi ekonomik sıkıntı içinde olmuşlar. Bu dönemde de ücret rejiminde köklü bir iyileştirilmeye gidilmemiş, günü birlik politikalar uygulanmış, barem kanunun dışına çıkılarak bürokratlara ek ücretler verilerek ekonomik olarak rahatlamaları sağlanmak istenmiştir.

DP'li hükümetlerin uyguladığı ekonomik politikalar kalkınmayı sağlarken diğer yandan da enflasyonun artmasına neden olmuştur. Bu durumdan en çok etkilenen kesim ise asker ve sivil bürokratlardır.⁽²⁸⁶⁾ Uygulanan bu politikalardan tarım ve ticaret burjuvazisi büyük servetler elde ederken bu politikanın en ağır yükünü geçim derdine düşen bürokratlar çekmişlerdir. Bu durum, bürokrasinin, DP iktidarına karşı gittikçe

²⁸⁵ L. L. Roos ve N. P. Roos, *Managers of Modernization: Organisations and Elites in Turkey (1950-1969)*, Cambridge-1971, s.266.

²⁸⁶ Yücekök, a.g.e., s.131.

artan ve derinleşen bir hoşnutsuzluk duymasına ve diğer grupların muhalefet hareketlerine öncülük yapmasına yol açmıştır⁽²⁸⁷⁾.

Bu dönemde dikkati çeken diğer bir gelişme ise, yeni kamu kurumlarının kurulmasıyla ("Karayolları Genel Müdürlüğü", ve "İmar İskan Bakanlığı" gibi) teknik ve mesleki bilgiye sahip personele olan ihtiyacın artmasıdır. İhtiyaç duyulan bu personelin mevcut barem sisteminden doğan düşük ücretlerle istihdam edilmesi mümkün olmamıştır. Bunun sonucu barem dışı personel istihdam edilmeye başlanılmıştır. Böylece işe alınan personeller barem dışı olması nedeniyle birçok sosyal haklardan mahrum olmakla beraber yüksek ücretle işe başlama imkanına kavuşmuşlardır⁽²⁸⁸⁾.

Bu tür uygulamalar maaş ve diğer ödemeler bakımından kurumlar arasında güçlü bir rekabetin başlamasına neden olmuştur. Bazı kurumlar kendi personelinin elinde tutabilmek için gerek kuruluş kanunları gerekse diğer kanunlarla personeline ikramiye, tazminat ve tahsisat adı altında çeşitli ek maddi imkanlar sağlamaya başlamışlardır. Barem cetvelinde yapılan değişiklikler sonucunda maaşlarda önemli artışlar yapılmadığı için yeni statüler yaratılmaya gidilmiş ve bazı meslek gruplarına daha geniş olanaklar sağlayan "Yevmiyeli Teknik Personel" statüsü bu dönemde ortaya çıkmıştır⁽²⁸⁹⁾.

Bu dönemde memurların mali statüsündeki bir başka değişiklik ise, ek görev, fazla mesai, pirim, lojman v.b. gibi imkanların geliştirilmiş olmasıdır. Memurlara sağlanan bu ek gelir imkanlarından kuruluşlar arasında tek düzelik sağlanamamıştır. Özellikle yeni kurulan kamu kurumları memurlara sağlanan bu imkanlardan daha çok yararlanmışlardır. Bu durum yeni istihdam edilen memurların özellikle de teknik personelin barem içi memura göre daha yüksek maaş almasına neden olmuştur. Ücretlerin yeni ve eski kuruluşlara göre dağılımını aşağıdaki tabloda da görmek mümkündür⁽²⁹⁰⁾.

²⁸⁷ Muzaffer Sencer, *Türkiye'de Siyasal Partiler ve Sosyal Temelleri*, Geçiş Yayınları, İstanbul-1971, s.237.

²⁸⁸ Öznur Us, "Memurluk Prestiji", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt:6, Sayı:3, TODAİE, 1973, s.54.

²⁸⁹ Saim Tozan ve Feriha Cevan, *Kamu Personeline Sağlanan Mali Ve Sosyal Haklar (1939-1976)*, Başbakanlık Devlet Personel Dairesi Yayınları, Ankara-1977, s. 65.

²⁹⁰ Üs. a.g.m. s.55.

Tablo VI
Memur Ücretlerin Eski ve Yeni Kuruluşlar Arasında Dağılımı

<u>Bakanlıklar</u>	<u>Ücret Oranları</u>		
<u>(1930'dan önce Kurulanlar) 800TL Altında 801-2000TL Arası 2001TL Üzerinde</u>			
İçişleri Bakanlığı	%67	%28	%4
Maliye Bakanlığı	%68	%30	%0
Dışişleri Bakanlığı	%28	%62	%11
<u>1950'den Sonra Kurulanlar</u>			
İmar ve İskan Bakanlığı	%30	%30	%38
Devlet Su İşleri Gn. Md.	%41	%32	%27
Karayolları Gn. Md.	%33	%39	%27
Devlet Planlama Teşkilatı	%26	%50	%13

Kaynak: Öznur Us, "Memurluk Prestiji", *Amme İdaresi Dergisi.*, Cilt:6., Sayı:3., 1973, s. 55.

Tablo incelendiğinde, İçişleri ve Maliye Bakanlığı gibi eski bakanlıklarda çalışanların %67'si yani 2/3 800 TL ve altında ücret alırken, İmar ve İskan B. ve Karayolları Gn. Md. gibi yeni kurulan kurumlarda personelin %30 yani çalışanların 1/3 bu ücreti almaktadırlar. Geriye kalan 2/3 si 800 TL üzerinde ücret almaktadır. Bunun yanında İmar ve İskan Bakanlığı personelinin %38'i 2000 TL. üzerinde ücret alırken İçişleri Bakanlığının %4'ü bu rakama ulaşabilmekte, Dışişleri Bakanlığının ise %11'e, Maliye Bakanlığında ise 2000 TL üzerinde ücret alan personel bulunmamaktadır. Dışişleri Bakanlığı personel ücretleri bu yeni kurumlara biraz olsun yaklaşabilmektedir. Ücretlerde ortaya çıkan bu anormal farklılık devlet memurları arasında büyük huzursuzluğa yol açmıştır.

Korkut Boratav 1950- 1965 yılları arasını kapsayan devre için yaptığı çalışmada şu rakamları tespit etmiştir. 1950 yılındaki milli gelir dağılımında parite oranı 4.158 olan memurlar grubu için bu oran 1965 yılında 2.416'ya düşmüştür. Buna göre 1950 yıllarında

fert başına düşen milli gelirden dört mislinden fazla pay alan memurların payı 15 yıl içinde yarı yarıya düşmüştür⁽²⁹¹⁾. Memurların ekonomik durumunu gösteren J.L. Enos'un çalışmasında da 1960'larda devlet memurları çalışan nüfusun %2.82'sini meydana getirmekte ve milli gelirin %15'ine sahip olurken ve bu kesimde fert başına düşen gelir 9.430 TL iken girişimcilerin faal nüfusa oranı %0.67 olurken milli gelirden aldıkları pay %24.9 ve girişimci başına düşen gelir yılda 129.900TL olmuştur⁽²⁹²⁾.

Bu rakamlarda da görülebileceği gibi DP'nin ekonomi politikasının bir başarısı olarak girişimci sınıfın milli gelirden aldıkları pay artarken bürokratlarınki azalmıştır. Girişimcilerle, bürokratlar arasında maddi güç ve imkanlar açısından büyük bir fark ortaya çıkmıştır. Bürokratlar, her zaman küçümsedikleri girişimcilerin büyük servetler edinmesine ve kendilerinin ise aynı dönemde ekonomik açıdan sıkıntıya düşmelerine tepki göstermişlerdir.

Bürokratların ekonomik yönden düştüğü durumu gözler önüne sermek bakımından 1951 yılında İstanbul Sanayi ve Ticaret Odasının araştırmasına da göz atmak gerekir. Araştırmada Ankara ve İstanbul şehirleri için 1938 yılı 100 kabul edilmek suretiyle hesaplanan Ağustos 1951'e ait geçinme endeksi üç çocuklu bir ailenin asgari geçim haddi 357.09 TL. olarak hesaplanmıştır. Bu rakamın hesaplanmasında ise perakende fiyatlar dikkate alınmadığı gibi asgari ihtiyaçlar elden geldiğince düşük ücretler şeklinde hesaplanmıştır. Bekar bir memurun geçinme endeksi de yukarıdaki rakamlarda faydalanarak 107.41 TL olarak hesaplanmıştır⁽²⁹³⁾. Aynı yıl için memurların eline geçen aylık ücrete bakacak olursak:

²⁹¹ Korkut Boratav, "1950-1965 Döneminde Tarım Dışındaki Emekçi Gruplar Açısından Gelir Dağılımındaki Değişiklikler", A.Ü. SBF Dergisi, Cilt:14., No:1, 1969., s. 206-208

²⁹² Yücekök, a.g.e., s. 131.

²⁹³ Tozan, Cevan, a.g.e., s. 67.

Tablo VII

**1.1.1950 tarih ve 5421 sayılı Gelir Vergisi Kanununun Uygulanmasından
Sonra Memurların Net Aylıkları**

Derece	Asli Maaş(TL)	Bekar Memurlar(TL)	Evli ve İki Çocuklu Memurlar(TL)
1.	150	758,58	779,20
2.	125	666,35	685,45
3.	100	579,10	595,70
4.	90	490,30	504,20
5.	80	433,75	446,95
6.	70	377,20	389,70
7.	50	320,65	332,45
8.	50	283,65	294,95
9.	40	246,65	256,50
10.	35	206,80	215,-
11.	30	187,80	195,75
12.	25	167,20	175,-
13.	20	147,35	155,-
14.	15	126,75	134,25

Kaynak: Saim Tozan, Feriha Cevan, **Kamu Personeline Sağlanan Mali Ve Sosyal Haklar**, Başbakanlık Devlet Personel Dairesi, Ankara-1977, s. 67-68.

Geçinme endeksinin gerçeği yansıttığı kabul edilse bile, hizmete 14. dereceden başlayan bir memurun asgari geçim düzeyi olan ücrete tekabül eden maaşa ulaşabilmesi için 6. dereceye ulaşması gerekir ki bu da hizmete girdikten 24 yıl sonra gerçekleşebilmektedir. Bundan da anlaşılacağı gibi devlet memurlarının aldıkları maaşlar asgari geçim endeksinin çok altında kalmıştır. Bunu düzeltmek için DP'lilerin çok gayret gösterdikleri söylenemez.

Bu dönemde devlet memurlarının ücretlerindeki yetersizlikler ve bunun düzeltilmesi konusunda 1952 yılında Maliye Bakanlığı Maliye Tetkik Kurulunca "Devlet Memurları Ücret Rejiminin Islahı Hakkında Rapor"u yayınlamıştır. Raporda yürürlükteki maaş sisteminin yetersizliklerinden bahsedilmiştir. Aksaklıkların düzeltilmesi için gerekli mali yükün 42 milyon olduğu belirtilmiştir. Fakat yeterli finansman bulunmadığı için bu rapordaki öneriler uygulamaya konulamamıştır. Rapor mevcut barem rejiminin aksayan yönlerini de yedi maddede toplamıştır:

1. Aylıkların yetersizliği,
2. Kamu sektörü ile özel sektör arasındaki ücret dengesizliği,
3. Kariyer sisteminin oluşturulamaması,
4. Maaş yelpazesinin bozuk olması,
5. Sosyal yardımların yetersizliği,
6. Aylıkların konjonktüre uymaması,
7. Aylıkların coğrafi bölgelerin ekonomik koşullarına uygun olmaması⁽²⁹⁴⁾.

Raporda yeni barem kanunun ihtiva edeceği hususları şöyle özetlemek mümkündür. Yeni barem kanunun üç senede tatbik olunacağı belirtilmiş. Bir taraftan lüzumsuz kadroların iptal edileceği, aylıkların, hayat pahalılığının azalış veya çoğalışına göre %20 nispetinde arttırılıp eksiltileceği; ancak bunun bütün memurlara değil, pahalılığın ve ucuzluğun tespit edildiği yerlerde tatbik edileceği. Yani barem cetvelindeki ücretler memurun geçimini nazara almak suretiyle tespit edileceği. Bir idari mekanizmada sevk ve idare mevkiinde vazife gören veya teknik ve ilmi hizmetlerle iştigal eden memurların yanında katip, yazı, bakım, muhafaza ve koruma gibi vazifeler iştigal eden memurlar için bareme ahenkli bir şekilde hizmet grupları ihdas olunacağı belirtilmiştir⁽²⁹⁵⁾.

Aynı Raporda iyi bir barem rejiminin konjonktürün seyrine uymasının şart olduğu halde Türk Barem rejimini bu elastikiyetten mahrum olduğu belirtilmiştir. Fiyatların ve satın alma gücünün değiştiği halde maaşların uzun süre sabit kaldığı yapılan artışların ise fiyat artışlarının gerisinde olduğu ileri sürülmüştür⁽²⁹⁶⁾.

DP'nin uyguladığı ekonomik politikalar nedeniyle artan enflasyon en çok memur ve işçiler üzerinde etkisini göstermiştir. Yapılan ücret artışları ise memurun enflasyon karşısında düştüğü zor durumdan kurtarmaya yetmemiştir. En yüksek dereceli devlet memurunun net maaşını 1950 yılı itibariyle 100 olarak ele alırsak 1959 yılında çıkartılan 7244 Sayılı Yasa ile 141.0 yükselen bir artış sağlanmış. Aynı dönemde ise altın fiyatlarındaki yükselme ise 100'den 339.4 ulaşmıştır. Bu göstergeler bürokrasinin en tepe kesiminin bile nasıl bir yoksullaşma içine düştüğünün göstergesidir⁽²⁹⁷⁾. 1950 Mayısında DP iktidara geldiğinde, 900 gr. ekmek 30 kuruş iken 1958 yılının sonunda 500 gr ekmek

²⁹⁴ Tozan, Cevan, a.g.e., s. 66.

²⁹⁵ Cumhuriyet, 13 Ağustos 1952

²⁹⁶ Tazan, Cevan, a.g.e., s. 68.

²⁹⁷ Şaylan, Cumhuriyet, s. 303.

30 kuruş olmuştur. Ekmek fiyatlarında yaklaşık %100 bir artış olmasına rağmen memur maaşlarında %40'lık bir artış olmamıştır⁽²⁹⁸⁾.

Bürokratların mali kayıplarının ortaya konulması açısından 1939, 1947 ve 1951 yıllarında 2 çocuklu bir memura ödenen net maaşın 1939 yılındaki satın alma gücünü koruyabilmesi için 1951 yılında net kaç lira alması gerektiği aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo VIII
Memurların 1939 Yılındaki Satın Alma Güçlerinin Koruyabilmesi İçin
1951 Yılında Ödenmesi Gereken Ücretler

Derece	1939 (Net Maaş)	1947 (Net Maaş)	1951 (Net Maaş)	(1939'daki düzeni koruyabilmesi için 1951'de ödenmesi gereken)
1.	433	631	779	1.657
2.	364	560	685	1.396
3.	296	490	596	1.135
4.	225	415	504	861
5.	195	368	446	749
6.	159	321	389	608
7.	129	274	332	495
8.	109	241	294	419
9.	94	207	256	362
10.	80	174	215	307
11.	68	157	195	262
12.	61	140	175	233
13.	52	123	155	199
14.	43	105	134	166

Kaynak: Saim, Tozan, Feriha, Cevan; **Kamu Personeline Sağlanan Mali ve Sosyal Haklar**, Başbakanlık Devlet Personel Dairesi, Ankara-1977, s. 69.

Tablodan da görüleceği gibi memurların 1939 yılındaki alım gücünü koruyabilmeleri için 1951 yılında aldıkları maaşların yüzde yüz attırılması gerekir. Başka bir anlatımla 1939 yılına göre memurların satın alma gücü yarı yarıya azalmıştır.

Bu dönemde Ankara'da oturan memurlara ödenen tazminat kaldırılmıştır 1.3.1952 tarihinden itibaren yürürlüğe giren 5715 sayılı kanun uyarınca "Muvakkat Tazminat"ı ödenmesine son verilmiştir. Memurlar için önemli sayılan bir başka gelişme ise 26.12.1953 tarihinde yayınlanıp yürürlüğe giren 6211 sayılı kanundur. Bu kanun memur ve hizmetlilere yılda üç kere birer maaş tutarında tahsisat verilmesini öngörüyordu. Bir nevi ikramiye niteliği taşıyan bu ödemelerden emekli keseneği kesilmeyeceği ve paraların borç için haciz edilemeyeceği hükmü de getirilmiştir. 1.3.1956 tarihinde yürürlüğe giren

²⁹⁸ Aydemir, **İkinci Adam**, s. 251.

6675 sayılı kanun yılda üç defa verilen tahsisatı beşe çıkarmıştır. Böylece memur maaşlarına, dolaylı olarak %40 civarında zam yapılmıştır. Yapılan zamların yanında emekli keseneği de 3.3.1959 tarihinden itibaren 7236 sayılı kanunla %5'ten %7'ye çıkartılmıştır. Bu dönemde 1.3.1959 yılında yürürlüğe giren 7244 sayılı kanuna kadar memur ve diğer çalışanların maaşlarında genel bir artış yapılmamıştır⁽²⁹⁹⁾.

Menderes, memurların maddi durumu ile ilgili olarak: “Türk milletinin memurlara verdiği parada gözü yoktur. Biz memurları layık oldukları seviyeye yükseltmiş değiliz. Bugün memur, bu memleketin temiz evladı, kalkınma planımıza uygun olarak ve o nispet dahilinde artan işleri, munzam bir enerji ve munzam bir fedakarlık ve feragat zihniyeti ile başarmaya çalışmaktadır. Memurların ikramiyelerini kesmek asla varit değildir. Bilakis biz bunları daha yüksek bir seviyeye çıkartmak istiyoruz⁽³⁰⁰⁾ demiştir. Fakat 1959 yılında çıkartılan 7244 sayılı kanunla memurlara yılda beş defa verilen ikramiyeler kaldırılmıştır.

Tablo IX

7244 Sayılı Kanunun Yürürlüğe Girmesi İle Memur Maaşları (Brüt tutar)

Derece	1951(TL)	1959(TL)
1.	1000	2000
2.	875	1750
3.	750	1500
4.	625	1250
5.	550	1100
6.	475	950
7.	400	800
8.	350	700
9.	300	600
10.	250	500
11.	225	450
12.	200	400
13.	175	350
14.	150	300

Kaynak:Saim Tozan, Feriha Cevan, **Kamu Personeline Sağlanan Mali Ve Sosyal Haklar**, Başbakanlık Devlet Personel Dairesi, Ankara-1977, s. 72.

Tablodan da görüldüğü gibi DP iktidarının son yılında çıkartılan 7244 sayılı Kanun ile devlet memurlarının maaşlarını arttırmıştır. İlk bakışta bu artış yüzde yüz gibi görünse de, aynı Kanununun 6211 ve 6675 sayılı Kanunlarla verilen 3 ve 5 maaş tutarındaki

²⁹⁹ Tozan, Cevan, a.g.e., s. 71,72.

³⁰⁰ Zafer, 14 Şubat 1957

tahsisatları kaldırdığı gözönüne tutulunca, reel artış oranının %40 civarında olduğu ortaya çıkar. Bu kanun 1.3.1959 yılında yürürlüğe girmiştir⁽³⁰¹⁾. 1950 yılında DP iktidara geldiğinde 1gr külçe altın 5.2 TL iken 1960 yılında 16.1 TL ulaşarak %300 oranında bir artış olmuştur⁽³⁰²⁾.

Tablo X

DP Döneminde Yıllar İtibarı İle Enflasyon Oranları

Yıllar	Enflasyon Oranları(%)
1950	10.2
1951	6.5
1952	1.1
1953	1.9
1954	11.1
1955	7.1
1956	19.9
1957	18.7
1958	15.1
1959	19.5
1960	5.3

Kaynak:Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950-1998),

DPT Yayınları, Ankara-1997, s. 107.

Tablodan da görüldüğü gibi 1954 itibaren enflasyon oranlarında genel olarak bir artış söz konusudur. Bu artış sabit gelirli olan memurların aleyhine olmuştur.

Üniversite öğretim üyelerinin maaşları da bu dönemin sonunda çıkartılan 7244 sayılı kanunla yüzde yüz artırılmış fakat buna karşılık beş maaş tutarındaki tahsisatlar kaldırıldığı için önceden belirtildiği gibi %40 seviyesinde bir artış olmuştur. Bu dönemde 4939 sayılı Üniversiteler Kanununun 38. maddesi 17.6.1957 tarihinde 7017 sayılı kanunla değiştirilmiş ve doçentlik sınavını verdiği halde eylemli doçentliğe atanmayıp, eylemsiz

³⁰¹ Tozan, Cevan, a.g.e., s.72.

³⁰² Rıdvan Karluk, *Türkiye Ekonomisi*, 5. Baskı, Beta Yayınları, İstanbul-1997, s. 372.

doçent durumuna geçenlere her ay 150; asistanlara, diğer haklarından ayrı olarak 100 lira üniversite tazminatı verileceği hükme bağlanmıştır⁽³⁰³⁾.

Bu dönemde milletvekili maaşları konusunda muhalefet ile iktidar arasında sert tartışmalar olmuştur. Milletvekili maaşlarına zam teklifi muhalefetin karşı gelmesine rağmen kanunlaşarak yürürlüğe girmiştir. CHP'li Sırrı Atalay: "Biz 2000 liranın üstünde bir maaşı nasıl vicdan huzuru içinde alacağız. Milletvekili ödenekleri 1. derecedeki devlet memuru maaşının üstünde olmaması gerekir⁽³⁰⁴⁾. Yeni düzenleme ile milletvekili maaşları 3700 lira olmuştur. Evli ve dörtten fazla çocuğu olan bir milletvekili 3993 lira 28 kuruş maaş almaya hak kazanmıştır⁽³⁰⁵⁾. Aynı tarihte 1. derecede bir devlet memuru 2000lira maaş almakta idi. Milletvekilleri 1. derecedeki devlet memuru maaşından %85 daha fazla ücret almışlardır. 14. derecedeki devlet memuru ise 300lira maaş almaktaydı. Milletvekilleri, 14. derecedeki bir devlet memuru maaşının tam 12 katı maaş almaktaydı.

C) Bürokratların Toplum İçindeki Statüsü

Daha önce belirtildiği gibi DP dönemi Türk toplumunda bürokrasinin ağırlığının azaldığı bir dönem olmuştur. Bürokrasi toplumdaki hakim konumunu ve siyasi iktidarla olan güçlü bağını kaybettiği gibi, genel olarak nüfuzunu, statüsünü, itibarını, güvenliğini ve gelirini de büyük ölçüde kaybetmiştir⁽³⁰⁶⁾. DP'nin "Bakanlık emrine alma", "Res'en emekliye sevk etme", "Hükümet işlerine karşı Danıştay yolunu kapama" gibi önlemleri bürokrasinin otonomisini bir ölçüde kırmış ve iktidara bağımlı hale getirmiştir. Buna paralel olarak TBMM'de bürokrat kökenli milletvekili sayısında da bu dönemde hızlı bir düşüş olmuştur⁽³⁰⁷⁾.

DP'nin baskıları sonucu bürokrasinin toplumsal statü kaybını üç boyut üzerinde değerlendirmek mümkündür. Birinci boyut, siyasi nitelikli olup bürokrasinin siyasi iktidar tekeli kaybetmesidir. İkinci boyut statüsel olup, bürokrasinin yeni bir güce bağımlı hale gelip otonomisini kaybetmesidir. Üçüncü boyut ise tabakasal olup, bürokratik grubun görece gelir grubu olarak, toplumsal hiyerarşideki yerinden

³⁰³ Tozan, Cevan, a.g.e., s. 97.

³⁰⁴ Cumhuriyet, 17 Şubat 1959

³⁰⁵ Cumhuriyet, 2 Mart 1959.

³⁰⁶ Özbudun, a.g.m., s. 17.

³⁰⁷ Şaylan, "Cumhuriyet..." , s. 305.

olmasıdır⁽³⁰⁸⁾. Geleneksel bürokrasi statü kaybına uğrarken, teknokrat olarak adlandırılan bürokratların, uzmanlıkları sayesinde ayrıcalıklı bir konuma gelmeleri ve ücret bakımından da geleneksel bürokratların üstünde olmalarıdır. Bu tip bürokratların ekonomi üzerinde etkinlikleri artmış ve ayrıcalıklı bir grup haline gelerek toplumsal statülerinde bir artış olmuştur.

Bürokrasinin bu hızlı prestij kaybını göstermesi açısından Frederich Frey'in 1959 yılında liseli öğrenciler üzerinde yaptığı araştırmada da görmek mümkündür. Liseli öğrencilere bu araştırmada şu sorular sorulmuştur:

- 1) Şahsen hangi mesleği en itibarlı meslek olarak kabul ediyorsunuz?
- 2) Okulu bitirince hangi mesleği seçmeyi düşünüyorsunuz?⁽³⁰⁹⁾

Tablo XI

Liseli Öğrencilerin Çeşitli Meslekleri Değerlendirmeleri

<u>Meslekler</u>	<u>En Çok İtibarlı Meslekler(%)</u>	<u>Seçmeyi Düşündükleri Meslekler (%)</u>
Devlet Memurluğu ve Politika	12	7
Askerlik	10	7
Serbest Meslekler (Doktorluk, Avukatlık, Mimarlık, v.b.)	49	53
Öğretim ve Eğitim	13	7
İş ve Ticaret Hayatı	2	.3
Ev Kadınlığı	12	22

Kaynak: Öznur Us, (Frederich W. Frey'den aktaran), "Memurluk Prestiji", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:6., Sayı:3, TODAİE, 1973, s. 57.

Tablodan da görüleceği gibi, lise öğrencileri serbest mesleğe daha çok önem vermekte, bunun yanında devlet memurluğuna çok fazla ilgi duymamaktadırlar.

Bir başka araştırmada ise liseli öğrencilere 11 meslek ismi verilerek en prestijli olandan en az prestijli olanlarına doğru sıralamaları istenmiş. Sonuçta liseli öğrenciler serbest mesleği en itibarlı meslek olarak kabul etmişler devlet memurluğuna ise ancak yedinci sırada yer vermişlerdir.

³⁰⁸ Şaylan, a.g.e., s.90.

³⁰⁹ Us, a.g.m., s.57.

Tablo XII
Liseli Öğrencilerin Meslek Tercihleri

<u>Meslek Kategorisi</u>	<u>Prestij Derecesi</u>
Serbest Meslek	43
Hariciyeci	27
Öğretmen	6.6
Büyük İş Adamları	6
Subay	5
Din Adamı	2
Devlet Memuru	2
Çiftlik Sahibi	1
Özel Kesimdeki Yönetici Ve Memur	1

Kaynak: Öznur Us (Andreas M. Kazamias'den aktaran), "Memurluk Prestiji", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt:6., Sayı:3, TODAİE, 1973, s.58.

Tablodan da anlaşılacağı gibi bir meslek seçimi ile karşı karşıya kalan liseli öğrenciler DP ile beraber popüler olan serbest meslek grubu tercih etmiş. Bunun yanında DP dönemi ile beraber toplumsal statüsünü, gelirini ve güvencesini kaybeden devlet memurluğu son sıralarda tercih etmişlerdir.

1954 yılında SBF ve Hukuk Fakültelerinde devlet hizmetinde çalışmaya hazırlanan bir grup "yetişen idareci" ile TODAİE'ye devam eden bir grup memur arasında sosyolog A. J. T. MATHEWS tarafından geniş bir anket yapılmıştır. Ankette "Aşağıda belirtilen meslek çeşitlerinden beşini halk nazarında sahip oldukları itibar derecesine göre sıralayınız" sorusuna şu cevaplar verilmiştir⁽³¹⁰⁾:

³¹⁰ Abadan, a.g.e., s.152.

Tablo XIII**Yetiştirilen İdarecilerin Gözünde Mesleklerin Prestij Sıralaması**

<u>Derece Sırası</u>	<u>Meslek Grupları</u>
1	Vali
2	Milletvekili
3	Mühendis
4	General
5	Doktor
6	Hakim
7	Diplomat
8	Profesör
9	Büyük İş Adamı
10	Umum Müdür
11	Hukukçu

Kaynak: Nermin Abadan, Bürokrasi, Ajans Türk Matbaası, Ankara-1959, s. 152.

Tablodan da görüldüğü gibi devlet memurları hala bürokrasiyi Türk toplumunda itibarlı bir meslek grubu olarak görmektedir. DP ile beraber ortaya çıkan statü kaybını kabul etmemektedir.

D. Bürokratların Hukuki Durumundaki Gelişmeler

DP programında belirttiği ve temsilcisi bulunduğu çevrenin isteklerinin bir sonucu olarak, bürokratların hukuki statülerinde bir takım değişikliklere gitmiştir. Demokratlara göre bu uygulamanın nedeni ise memur sultasını kaldırmak ve memurların partizan tutumlarını önlemektir.

DP'liler muhalefette iken bürokratlarla ilgili sayısız şikayetlerde bulunmuşlardır. Bu şikayetler daha çok, memurların yetkilerinin sınırlandırılması, keyfi hareketlerine engel olunması ve partizanca davranmalarının önüne geçilmesi yönünde olmuştur. Fakat bu dönemde memurluk rejimi ile ilgili tutarlı ve sistemli bir görüş ileri sürmemişlerdir. Sadece bürokratların çıkardığı bazı güçlüklerden şikayetçi olmuşlardır. Bu şikayetleri bölümün başında ayrıntılı olarak belirtmiştik. DP'nin 1. Genel Kongresinde Celal Bayar, parti programının 19. maddesindeki memurlara verilen kanuni yetkilerin idari otorite temini bahanesiyle keyfi olarak kullanılmasını önlemeyi vazife edineceklerini

belirtmiştir⁽³¹¹⁾. Bayar'ın bu sözünden DP iktidara geldiğinde memurlarla ilgili olarak yeni hukuki düzenlemelere gidileceğinin bir belirtisi idi ve sonuçta da öyle olmuştur.

Bayar yaptığı konuşmalarda “Memurin Muhakematı Hakkındaki Kanun”dan şikayetçi olmuş iktidara geldiklerinde bu kanunu değiştireceklerini belirtmiştir. İzmir’de verdiği demeçte Bayar “Memurların yani idare cihazının başlıca vazifesi, vatandaş haklarının korunmasıdır. Buna muhalif hareketlerin önlenmesi yine bir kanun meselesidir. Bugünkü “Memurin Muhakematı Hakkındaki Kanun”un bu maksadı temin edemediği aşıkardır” diyerek bu kanunun yetersiz olduğunu belirtmiştir⁽³¹²⁾. Bu kanunla ilgili olarak Bayar “Memurin Muhakematı Hakkındaki Kanunu, memurlar için bir imtiyaz olmuştur. Temeli çok köhne fikirlere dayandığı için artık yıkılacak hale gelmiştir... Bu kanun kalkarsa vazifesini suiistimal istidadında olan... memurlar intibaha geleceklerdir” demiştir. DP’lilerin bürokrasi konusunda şikayetleri özellikle idare amirleri, savcılar ve zabıta memurları üzerinde yoğunlaştırarak bir taraftan halkın şikayetlerini yansıtmakta diğer taraftan da hiyerarşik düzenin baskısı altında bulunan alt ve orta kademedeki memurları kazanmaya çalışmıştır⁽³¹³⁾.

Seçim meydanlarında bürokrasiden şikayet eden DP’nin ileri gelenleri, halkın nabzını tutmuşlar, iktidara geldiklerinde de bürokrasi üzerinde özellikle 1954 sonra baskılarını giderek arttırmıştır. Memur güvenliğini etkileyecek bir takım düzenlemelere gitmişlerdir. Bu düzenlemeler bürokratların geleceğe endişe ile bakmasına neden olmuştur. Geleceklerinden endişe eden bürokratlar ifa ettikleri görevlerde fazla verimli olamamışlardır. Demokratlar bu konuda bir adım daha atarak idarece res’em emeklilik işlemleri aleyhine yargı yolunu kapatmışlardır.

1950’den önce memurlar 30 yılını doldurduktan sonra emekliye sevk edilebiliyorlardı. DP’liler emeklilik süresini 25 yıla indirmişler ve bu işleme itiraz yolunu kapalı tutmuşlardır. 1954 yılına kadar bu kanun Yargıtay, Danıştay ve Sayıştay üyeleri ile profesörleri kapsamıyordu. Bunlar 65 yaşından önce emekliye sevk edilemiyorlardı. 21 Haziran 1954 gün ve 6422 sayılı kanunla yirmibeş yıl hizmetten sonra emekliye sevk edilebilme kuralı istisnasız bütün memurlara uygulanmaya başlamıştır⁽³¹⁴⁾. DP’nin de

³¹¹ Tutum, *Türkiye’de Memur...*, s. 80.

³¹² *Cumhuriyet*, 1 Ağustos 1949

³¹³ Tutum, *Türkiye’de Memur...*, s. 82-83

³¹⁴ Eroğul, *a.g.e.*, s. 103.

amacı zaten bu idi. Bürokratların kontrolünü elinde tutmak. Yapılan bu işlem için yargı yolu da kapalı tutuluyordu. Bu davranış memur güvenliğini ortadan kaldıran tedbirler dizisinin bir parçası olmuştur. DP'lilere göre bütün bunlarla yapılmak istenen, “çıban başı” teşkil eden bürokratları görevden uzaklaştırmak, sivil bürokrasinin ekonomik statüsünü olumsuz etkilemek ve imkanlar ölçüsünde bürokratik kurallardan sakınmaktır⁽³¹⁵⁾.

Yukarıda belirtilen hukuki düzenlemelerle bürokrasinin gücü hiç olmazsa hukuki yönden önemli ölçüde sınırlandırılmış ve memurlar siyasi iktidar karşısında güvencesiz bırakılmışlardır. Böylece iktidar yeni devlet anlayışının bir gereği olarak bürokrasi üzerinde gücünü göstermiştir⁽³¹⁶⁾.

DP iktidarının değişik dönemlerinde parti yetkilileri yeni bir personel kanunu çıkartılacağından bahsetmişler ve böylece ortaya çıkan aksaklıkların, ortadan kaldırılacağını vurgulamışlardır. 1955 yılının ilk günlerinde hükümet yeni bir personel kanun tasarısı hazırlamıştır. Tasarıda azami maaş haddinde değişiklik yapılması öngörülmüştür. Dört ayrı hizmet grubuna yer verilmiştir. A, B, C, ve D grubu. A grubu idari teşkilatın en üst kademeleri olup, sevk ve idare yetkisi ve gerektiğinde bakanlık adına mütaala hakkına sahip olanlar. B grubu; A grubu makamlara bağlı olarak ikinci derece amirlerden oluşmaktadır. C grubu; B grubu emri ve kontrolü altında kayıt ve hesap işlerini gören elemanlar. D grubu ise, koruma memurları ile daktilo, steno gibi personeli ihtiva etmektedir. Tasarı, ek görev ve tazminatın kaldırılması, fazla mesai ve yeni buluşların ödüllendirilmesi hükümlerine yer veriyordu⁽³¹⁷⁾.

İçişleri Bakanı Ethem Menderes, Bakanlığının Bütçesinin Mecliste görüşülmesi sırasında yapılacak idari reformdan söz ederek; “...İdarecilerden müteşekkil tatbiki komisyon yanında, ilim adamlarından teşkil olunacak komisyon marifeti ile mülki teşkilatımızın günün icaplarına uygun yeniden ele alınacağı ve en kısa zamanda alınacak neticeye göre hazırlanacak tasarının meclise getirileceğini...⁽³¹⁸⁾ belirtmiştir.

1956 yılında personel kanunu tasarısı yine gündeme gelmiştir. Tasarıda memur maaşlarının asgari 130 lira azami 2000 lira olacağı belirtilmiştir. Zafer Gazetesi tasarının

³¹⁵ Heper, *Yönetim...*, s. 137.

³¹⁶ Tutum, *Türkiye’de Memur...*, s. 86.

³¹⁷ *Cumhuriyet*, 7 Ocak 1955

³¹⁸ *Zafer*, 27 Şubat 1956

amacını şöyle özetlemiştir; “Mevcut barem kanunlarının memur ve hizmetliler arasında teadülü sağlamaktan uzak bulunması hasebiyle, memur gerek terfi, gerekse nakilleri dolayısıyla idareye lüzumlu olan serbestiyi bahşetmesi, yeterlilikleri sabit olan memurların maaşlarının arttırılmasını ve bu suretle uzun müddet vazifelerinde kalabilme imkanlarının temini, ehliyet ve liyakatli kimselerin vazifelerinde muhafaza edilebilmesi ve amme sektöründeki çalışan memur ve hizmetli gelirlerinin imkan nispetinde umumi hayat standartlarına ulaşması maksadıyla hazırlanmıştır”⁽³¹⁹⁾.

Tekrar gündeme gelen personel kanunu tasarısının bütçe komisyonunda tartışılması sırasında Maliye Bakanı; “Halen yürürlükte beş barem kanunu bulunmaktadır. Bu kanunlar ihtiyacı karşılamaktan uzak olduğu için personel kanunu hazırlanmıştır. Kamu sektöründe personelin özlük hakları ile ilgili olan yeni personel kanunu iki ana prensip ihtiva etmektedir. Adalet ve teadül. Yani hizmete karşılık ücret ve aynı işi gören aynı personele aynı ücreti vermek. Bu tasarı ile memur tasfiyesi ve tahkikatı mevzubahis değildir. Tasarının hazırlanışı sırasında yabancı memleketlerin mevzuatından da geniş ölçüde istifadeler edildiğini ancak bünyemize uygun bir tasarının hazırlandığını”⁽³²⁰⁾ söylemiştir. Tartışmaların devamında sermayesinin yarısından fazlasının devlete ait olan kurumlarda çalışan ve teknik eleman olmayanların işine son verilmesi kararlaştırılmıştır⁽³²¹⁾. DP iktidarı boyunca personel kanunu tasarısı gündemden hiç düşmemiş fakat bir türlü kanunlaşp yürürlüğe konulamamıştır.

Memur teminatının tahribata uğratıldığı, personel politikası ve hukuku konusunda olumsuz davranış ve uygulamaların devam gittiği bu dönemde, CHP zamanındaki çalışmaların devamı olarak yabancı uzmanlara personel rejimi konusunda bazı çalışmalar yaptırılmıştır. Bunlardan kısaca söz etmek gerekirse; 1950 yılında “Türkiye’nin Bugünkü Ekonomik Durumunun Tenkidi” adlı raporda: yetenekli uzman ve danışman ihtiyacı belirtilmiş, bozuk yönetimin verimsiz sonuçlara neden olduğu vurgulanmış, yeterlilik ve öğretim ilkesi olmasından ve ücretlerin düşüklüğünden şikayet edilmiş ve iyi yetişmiş yöneticiye olan ihtiyaç belirtilmiştir⁽³²²⁾. 1951 yılına “Barker Raporunda”, Personel ve Barem Kanunlarının meydana getirdiği sistemin yetersizliğinden, hizmete

³¹⁹ Zafer, 5 Nisan 1956

³²⁰ Cumhuriyet, 3 Mayıs 1958

³²¹ Cumhuriyet, 6 Mayıs 1958

³²² M. Kemal Öktem, “Türk Kamu Personel Yönetiminin Gelişimi”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt:25, Sayı:2, TODAİE, s. 88.

almanın ihtiyaçtan kaynaklanmadığını, devlet dairelerinde gereğinden fazla memur olduğunu, hizmetlerin sınıflandırılmadığını, terfilerin liyakatten çok kıdeme dayandığını, verimsiz memurların mevzuata sığındıkları, son onbeş yılda maaşların arttığını; fakat satın alma gücünün azaldığına dikkat çekilmiştir. Personel idaresinin yeniden gözden geçirilmesi gerektiği, merkezi personel örgütünün kurulması, kariyer esasına dayanan bir personel idaresi, personelin siyaset dışında bırakılması gibi önerilere yer verilmiştir. Ayrıca Milli Eğitim, Tarım, Sağlık ve Sosyal Yardım sahalarında personel yetiştirilmesine önem verilmesi gerektiğine dikkat çekilmiştir⁽³²³⁾. J. W. Martin ve F.C.E. Cush adındaki yabancı uzmanlar yerel uzmanların da katılımı ile “Maliye Bakanlığı Kuruluş ve Çalışmaları” adında bir rapor hazırlayıp hükümete sunmuşlardır. Raporda verimli çalışma için yetenekli memur sağlanması, memur niteliğinin yükseltilmesi, personel dairesi kurulması, kamu hizmetlerini sınıflandıran yasaların çıkarılması, her görevin yetki ve sorumluluklarının nesnel olarak incelenmesi ve değerlendirilmesi, sınıflandırma planının esnek olması, bir örnekliliği sağlayacak adil bir maaş sistemi kurulması, barem rejiminin değiştirilmesi, yeterlilik sisteminin uygulanması gibi yeni düzenlemelere gidilmesi önerilmiştir⁽³²⁴⁾.

L.Gruber, F. Baade, M. Chailleux gibi uzmanlar da Türkiye’deki personel rejimi hakkında raporlar hazırlayıp çeşitli öneriler de bulunmuşlardır. Fakat bilim adamı ve uzmanlarca hazırlanan bu raporlar çok fazla dikkate alınmamıştır. Bu dönemde personel rejiminde çağdaş ve ihtiyaca cevap verecek bir düzenlemeye gidilmemiştir. Bu konudaki karmaşa sürmeye devam etmiştir.

Bu tür çalışmaları bürokrasiye hukuki-rasyonel bir nitelik kazandırma çabaları olarak yorumlamak mümkündür. Bu çalışmalar idareyi daha etkin ve verimli kılmayı amaçlamakla beraber, bu çabalar ikinci planda kalmış, ön plana bürokrasinin siyasi etkinliğini ve gücünü kırma çabaları geçmiştir.

DP iktidarının bürokrasiye yönelik politikaları bir ölçüde etkili olmuştur. DP iktidarı bu uygulamaları ile bürokrasinin siyasi etkinliği kırmak istemiştir. Fakat 1950’lilerin sonunda sivil bürokrasi, yalnızca siyasal kararları uygulayan bir kurum durumuna indirgenememiştir. Bu durum ile ilgili olarak Karpat; “Türkiye’de bugün bürokrasi yakın yıllardaki siyasal gelişmeler sonucu hayli değişmiştir. Ancak bu bürokrasi

³²³ Adal, a.g.e., s. 81.

uzun yılların etkisi ile hala siyasal güç sahibidir. Herhangi bir iktidarın politikasını kendi görüşleri yönünde etkileyebilir"⁽³²⁵⁾ diyerek bürokrasinin gücünün devam ettiğini belirtmiştir. Bu dönemde iktidar-bürokrasi çatışmasının bir sonucu olarak, tek parti döneminin temel şikayet konularından birisi olan "Kenar"ın etkileyemediği "ceberut" kamu bürokrasi, DP iktidarı birlikte bir ölçüde bertaraf edilirken bununla birlikte profesyonel, liyakate dayalı normlara göre çalışan bürokrasi de yok edilmiştir. Oysa, çok partili yerleşik demokrasilerde kamu bürokrasileri fevkalade güçlü, profesyonel normlara göre çalışan, liyakat esasına göre işe alma, terfi, tayin ve atama uygulamalarına göre işleyen kurumsal yapılar durumundadır. Ülkemizdeki çok partili demokrasi uygulaması kamu bürokrasinin kurumsal özelliklerini yitirmesine hizmet eden ve yerleşik, yasalara göre yönetilen bürokrasisi olmayan bir keyfi rejim haline dönüşmüştür⁽³²⁶⁾.

V. 27 Mayıs Askeri İhtilalinin Gerçekleşmesinde Bürokrasinin Rolü

27 Mayıs askeri ihtilalinin gerçekleşme nedenleri ve bunun destekleyen kurum ve kişiler hakkında değişik fikirler ileri sürülmüştür. Bir görüşe göre; DP iktidara geldiğinde asker ve sivil bürokratlarla, aydın kesimi iktidardan uzaklaştırmıştır. Bunun yerine kendi tabanını oluşturan eşraf ve tüccar ikilisi iktidara gelmiştir. Bu açıdan bakıldığında 27 Mayıs, yönetim dışında kalmış ordu ve sivil bürokratların kendi partileri olan CHP ile işbirliği yaparak tekrar iktidara ortak çıkmalarıdır⁽³²⁷⁾.

Bir başka görüş ise, 27 Mayıs asker ve sivil bürokratların toplumdaki, iktidar, statü ve itibarlarının gerilemesine karşı bir tepkidir. Bunun göstergesi ise, nispeten küçük rütbeli subaylardan oluşan küçük bir grubun darbeyi herhangi bir direniş olmadan kolaylıkla gerçekleştirmeleridir⁽³²⁸⁾.

Diğer bir görüş ise ihtilali üç ana temele dayandırmıştır.

1. DP'nin demokrasiden sapsmış olması.
2. DP'nin kendi yandaşlarına değişik ve ayrıcalıklı işlem yaparak halkı ikiye bölmesi.

³²⁴ Öktem, a.g.m., s. 88.

³²⁵ Heper, *Bürokratik Yön...*, s. 141.

³²⁶ Kalacıoğlu, a.g.m., s. 62.

³²⁷ Cem, a.g.e., s. 397

³²⁸ Özbudun, a.g.m., s. 18.

3. DP'nin Atatürk Devrimlerinden ödün vermesidir⁽³²⁹⁾.

Başka bir görüş de 27 Mayıs aynı zamanda burjuvazi karşısında siyasal bakımdan olduğu kadar iktidarın enflasyonist bir kalkınma modeli uygulaması nedeniyle, ekonomik bakımdan da zor duruma düşüp ikinci sınıf vatandaş muamelesi gören asker-sivil bürokratların düzene tepkisidir⁽³³⁰⁾.

27 Mayıs hareketinde DP'nin uyguladığı enflasyonist ekonomi politikalarının payı büyüktür. Hızla yükselen fiyatlar sabit gelirli memurların ve askerlerin yaşama düzeyini her yıl daha da kötüleştirmiştir. Bu durumdan da DP iktidarı sorumlu tutulmuştur. İhtilale katılan General Fahri Belen, hatıralarını yazdığı kitapta, subayların düştüğü ekonomik darlıktan bahsetmiş ve "ordunun, keyfi hareketlerden ve DP'nin koruduğu adamların orduya girmesinden memnun olmadığı, fakat asıl derin yara maddiydi, ordunun kışladaki yaşantısıyla hükümetin lüks yaşantısı birbirine tezat teşkil ediyordu" demiştir⁽³³¹⁾. DP dönemine asker ve sivil bürokratlar ile girişimci sınıfın 1960'larda elde ettikleri geliri karşılaştırdığımızda da gerçekler ortaya çıkmaktadır. Asker sivil bürokrasinin girişimci sınıf karşısındaki düştüğü durumu milli gelirden aldıkları pay ile görmek mümkündür. 1960'larda devlet memurları çalışan nüfusun %2,82'sini meydana getirirken milli gelirin %15'ine sahip olurken bu kesimde kişi başına düşen gelir 9.430 lira olmuştur. Girişimcilerin faal nüfusa oranı %0,67, milli gelirden aldıkları pay %24,9 ve girişimci başına düşen gelir ise yılda 129.900 lira olmuştur⁽³³²⁾. Aradaki bu anormal fark asker ve sivil bürokratların girişimci sınıflara ve dolayısıyla bunları destekleyen DP iktidarına karşı olan tepkilerini daha da arttırmıştır.

Küçük rütbeli subaylardan oluşan bir grubun darbeyi her hangi bir direniş olmadan kolaylıkla gerçekleştirmesi ve bunun tüm meslektaşları tarafından paylaşılmasının üç temel nedeni vardır. Bunlardan birincisi, askerlerin düştüğü ekonomik darboğaz, ikincisi tek parti dönemine göre hızla azalan toplumsal statüleri ve üçüncüsü ise DP iktidarı ile beraber yok olan otonomileri⁽³³³⁾. Askerler ihtilal ile kaybettiği bu üç özelliği geri olmayı amaçlamıştır.

³²⁹ Kongar, a.g.e., s. 168.

³³⁰ Yücekök, a.g.e., s. 131.

³³¹ Cem, a.g.e., s. 397.

³³² Yücekök, a.g.e., s. 131.

³³³ Şaylan, "Ordu...", s. 405.

NATO'ya üye olunması ülkedeki askeri birliklerin niteliğinin değişmesine neden olmuştur. Teknolojiye ve modern savaş stratejisini öğrenen genç subaylar başka ülkelerin durumlarını kendi ülkeleri ile karşılaştırdıklarında hayal kırıklığına uğramışlardır. Askeri açıdan ne kadar geri oldukları ortaya çıkmıştır. Bu subayların ortak görüşü askeriyede köklü reformlar yapılması yolundaydı. Fakat yaşlı generaller böyle bir reformda kendilerinin emekli edileceklerini bildikleri için buna karşı gelmişlerdir. İktidar temel politikası ise üst rütbeli subaylarla ılımlı ilişkileri sürdürmek olmuştur. Böylece orduya hakim olunacağı düşüncesi hakimdi. Bu nedenle üst rütbeli subayların isteğine uyularak reformların yapılmasını gerekli görmemişlerdir. Genç subaylar iktidarın üst rütbeli subaylara tanıdığı ayrıcalıklar ve askeri reformları gerçekleştirmemesi nedeniyle büyük tepki göstermişlerdir. Bunun yanında, iktidarın üst rütbeli askerlerin sadakatini kazanmakta o kadar başarılı olmuştur ki, darbe hazırlığı içinde olan subaylar kendi hareketlerine önderlik edecek bir general bulmakta zorluk çekmişlerdir⁽³³⁴⁾.

İhtilali gerçekleştirenlerin ihtilal öncesi genel olarak düşünceleri, iktidarın peş peşe aldığı tedbirler ve İnönü'ye reva gördüğü muamele karşısında, demokrasinin sona erdiği, diktatörlüğün kurulmak üzere olduğu şeklindedir. Memleketin uçurumdan kurtarılması için ise demokrasinin yeni ve sağlam temellere oturtulması gerektiği düşüncesi hakimdir. Askerler de aydınlar gibi ülkenin düştüğü yoksulluğu "rejim" meselesine bağlamışlardır. Temel düşünceleri dürüst bir yönetim kurulup bu yönetim "Atatürk Devrimleri"ne sadık bir rejim, iki meclisli bir parlamento, anayasa mahkemesi gibi kurumlarla pekiştirilirse o zaman Türkiye kalkınacak ve yoksulluktan kurtulacak şekildeydi⁽³³⁵⁾.

Samet Ağaoğlu, 1960'ın asker ve sivil bürokratlarının 1950'lilerin bürokratlarından daha ileri olduğunu belirterek; "Bunlar kendilerini devlet yönetiminde her bakımdan yetkili nitelikte görüyorlardı. Bu görüşlerini 1961 Anayasasında devlet denecek kadar muhtar müesseseler yaratarak kanunlaştırdılar. Seçimle iktidara gelen siyasilerin otoritesi meclislerin kontrolüne tabii olmayan bu müesseselerle paylaşıldı"⁽³³⁶⁾. Bürokratlar, DP parti zamanında kaybettikleri siyasi iktidara ortak olma özelliklerini 1961 Anayasasında kurdukları özerk kamu kurumları aracılığıyla tekrar kazanmışlardır. Anayasa Mahkemesi gibi kurumlarla siyasi iktidarı kontrol eder duruma bile gelmişlerdir.

³³⁴ Ahmad, *Modern Türkiye...*, s. 177-178.

³³⁵ Cem, a.g.e., s. 398.

³³⁶ Ağaoğlu, a.g.e., s. 185.

İhtilali gerçekleştirenler tarafından oluşturulan Milli Birlik Komitesi'nin ihtilal sonrası yapacakları konusunda planlı bir çalışması olmadığı ortaya çıkmıştır. Bu durum nedeniyle ihtilal sonrası yapılacaklar konusunda askerler, üniversite öğretim üyelerinden yardım istemişlerdir. Öğretim üyelerinden oluşan bir anayasa komisyonu oluşturulmuştur. Komisyonun yaptığı ilk iş ise ihtilale meşruluk kazandırmak olmuştur. Komisyonun görüşüne göre DP yasal olarak iktidara gelmiş olabilirdi, ancak bir hükümetin yasallığı, iktidara geliş biçiminde değil, onun anayasaya ve basın, ordu, üniversite gibi kurumlara olan saygısında yatıyordu. DP'liler bu saygıyı göstermemişler ve bu nedenle iktidardaki meşruluğunu kaybetmişlerdir⁽³³⁷⁾. Askerler ihtilal ile bozulan kamu düzenini tekrar düzenlemeyi amaçlamıştır. Bunun dışında DP'nin toplumsal gelişme ve değişme modeline karşı olmamıştır. Sadece modelin içinde kendi durumlarının düzeltilmesi için uğraşmışlardır. Bu nedenle kurulacak yeni düzende siyasi iktidara karşı kendi otonomisini sağlayıcı önlemler üzerinde durulmuştur. Bunun yanında karşılıklı bir anlaşmayla kendilerini destekleyen kesimlerin de daha fazla demokratikleşme önerilerini de karşılama eğiliminde olmuşlardır⁽³³⁸⁾.

1961 Anayasası temel hak ve hürriyetlerde büyük bir genişleme sağlamıştır. Bunun yanında da, seçilmiş organların iktidarını sınırlayacak etkin bir frenler ve dengeler sistemi getirmiştir. Bunun nedeni ise politikacılara ve seçilmiş meclislere karşı olan güvensizliktir⁽³³⁹⁾. Bu durum bürokrasinin işine gelmiştir. Uygulamada atanmışlar seçilmişlere karşı üstün konuma gelmiştir. Bu Anayasa, idari yetkilerin parlamento tarafından kullanılmasına bir tepki olarak ortaya çıktığı için, en düşük örgütlenme düzeyindeki toplumsal grupların bile siyasi otoriteye muhalefetini mümkün kılan bir kontrol ve dengeler sistemi de getirmiştir. Devlet memurlarına son derece güçlü olan Danıştay'a başvurma hakkı; Anayasa Mahkemesine parlamentonun çıkarttığı kanunları denetleme yetkisi verilmiştir. En küçük siyasi partilere bile bu mahkemeye başvurma hakkı tanınmıştır. Tanınan bu haklar çoğu zaman art niyetli olarak kullanılmış ve devlet sürecinin işlemleri engellenmiştir⁽³⁴⁰⁾. 1961 Anayasasında Meclislerin ve hükümetin yanında, fakat halkın seçmediği, hükümeti fiilen kontrol eden, ona hedef tayin eden, hiç

³³⁷ Ahmad, *Modern Türkiye...*, s. 180.

³³⁸ Şaylan, "Ordu...", s. 405

³³⁹ Özbudun, *Türkiye'de Demokratik...*, s. 19

³⁴⁰ Keyder, *a.g.e.*, s. 123.

bir kontrole tabii olmayan, Milli Güvenlik Kurulu, Yüksek Hakimler Kurulu, gibi kurumlar ve yine kontrolden tamamen uzak üniversite, radyo gibi teşekküller yaratmıştır. Bütün bunlar milli hakimiyet yerine asker sivil bürokrasinin hakimiyetini getirmiştir⁽³⁴¹⁾. Bu da bürokrasinin DP iktidarına karşı olan tepkisinin sonucu olmuştur.

Askeri bürokrasinin, DP dönemindeki temel düşüncesi, o güne kadar kabul edilmiş imtiyazlı mevkilerine dokunulmaması gerektiği ve subayların devlet teşkilatında memur sayılamayacağı yönünde olmuştur. Bu düşüncelerinden dolayı DP iktidarı ile çatışmıştır⁽³⁴²⁾. DP iktidarı ise özellikle 1954 seçimlerinden sonra kendine duyduğu büyük güven nedeniyle sivil bürokraside olduğu gibi askeri bürokrasi üzerinde denetimini arttırarak kontrol altına alınmıştır. Askeri otonomi sivil iktidara tabii kılınmıştır. Tek parti döneminde ordunun sivil yönetime yani CHP hükümetlerine tabi olması bir sorun yaratmamıştır. Çünkü aralarında organik bir bağımlılık mevcuttu. Ancak durum DP hükümetleri için değişti ve askeri otoriteyi tabi kılmak girişimi subaylar arasında etkin bir DP antipatisinin gelişimini körüklüyordu⁽³⁴³⁾.

Askerler ihtilalden sonra imtiyazlı mevkiine tekrar kavuşmuştur. Anayasaya konan hükümler sonucu, askeri bürokrasi özerk bir hale gelmiş, birçok ayrıcalıklara sahip olmuştur. Askeri bürokrasi Milli Güvenlik Kurulu sayesinde ülkenin siyasal ve sosyo ekonomik hayatının bütünleyici bir parçası olmuş, hatta bu konularda temel politikaları belirleyen bir kurum halini almıştır. Yeni meclis ücret ve emeklilik maaşlarını arttıran yasalar çıkarmış. Yüksek rütbeli subaylara Cumhurbaşkanlığına yakın lüks semtlerde lojmanlar yapılmış. Emekli subaylar bürokrasinin üst kademelerinde istihdam edilmiş ve karar verme yetkisine sahip olmuşlardır. Emekli subaylar unutulmamış, yurt dışında büyük elçi olarak gönderilmiş veya KİT'lerin yönetim kurulu üyeliklerine getirilmişlerdir. Bütün bu gelişmeler askeri bürokrasinin toplumsal statü ve imajında büyük bir artışa neden olmuştur. Bu nedenle yani elde ettikleri imtiyazları kaybetmemek için özellikle de yüksek rütbeli subaylar kendilerini mevcut düzenin korumasına adanmışlardır⁽³⁴⁴⁾.

İhtilal sonrası gelişmelere ve yeni Anayasa hükümlerine bakıldığında ihtilali alt derecedeki subayların, sivil bürokrasi ve CHP'nin desteği ile gerçekleştiği ortaya

³⁴¹ Ağaoğlu, a.g.e., s. 186.

³⁴² Ağaoğlu, a.g.e., s. 217.

³⁴³ Şaylan, "Ordu...", s. 403.

³⁴⁴ Ahmad, *Modern Türkiye...*, s. 184-186.

çıkılmaktadır. Askerler gerek ekonomik gerekse diğer güvencelere bu anayasa ile kavuşmuşlardır. Sivil bürokrasi ise getirilen anayasa hükümleri ile tek parti döneminde olduğu gibi siyasi iktidara ortak, hatta onu kontrol eder duruma gelmiştir. CHP açısından bakıldığında 14. Büyük Kongresinde halka iktidara geldiğinde taahhütte bulunduğu hedeflerin bir çoğunun yeni anayasada yer aldığı görülmüştür. Bu da anayasanın yapımında CHP'nin etkin rol oynadığının bir göstergesidir.

İhtilal sonrası 1961'de yapılan genel seçimler sonucu askerlerin istediği gibi sonuçlanmamıştır. CHP sadece oyların %36,7'sini almıştır. Bunun yanında DP'nin devamı olan AP'si oyların %34,8'ini, Yeni Türkiye Partisi %13,7'sini, Cumhuriyetçi Köylü Partisi %14 oranında oy almışlardır. Bu sonuçlar, içerde ve dışarıda, Menderes'in bir zaferi olarak ve 27 Mayıs rejimine karşı bir kınama oyu olarak yorumlanmıştır⁽³⁴⁵⁾. Bu sonuçlar TBMM seçilen milletvekillerinin meslek dağılımını da etkilemiştir. Meslek dağılımına bakıldığında DP döneminden pek farkı olmadığı görülmektedir. Serbest meslek sahipleri mecliste %41 oranında temsil edilirken, ekonomik mesleklerde bu oran %31,4'le, resmi mesleklerde (Bürokrasi) ise ancak %24 oranında mecliste temsil edilebilmişlerdir. Bu durum bir ölçüde gelişen ve sosyo ekonomik süreçle birlikte siyasete de egemen olan burjuvazinin, 27 Mayıs'la sivil asker, bürokratlar yararına çalışan bir "ara rejime" gösterilen tepkilerden yararlanması olarak yorumlanabilir. Fakat bundan sonra yapılan seçimlerde 'resmi meslek sahiplerinin mecliste temsil edilme oranında bir artış olduğu gözlenmiştir. Bu oran 1965 yılında %35 olmuş ve 1969 seçimlerinde de aynı oranda temsil edilmiştir. Bunu takip eden 1973'de %37 daha sonraki seçimde ise %38,5 olmuştur⁽³⁴⁶⁾. Yani artarak devam etmiştir. Böylece DP ile kesintiye uğrayan bürokratların üstünlüğü ilerleyen yıllarda devam etmiştir.

İnönü kurduğu 2. Koalisyon Hükümetinin programını mecliste okurken "27 Mayıs İhtilali, meşruluğunu kaybetmiş bir idareye karşı, Türk milletinin direnme hakkını kullanmasıdır. Bu hareket amacına ulaşmış ve memlekette demokratik cumhuriyet nizamının yeniden kurulmasını sağlamıştır"⁽³⁴⁷⁾ şeklinde değerlendirmiştir.

³⁴⁵ Ahmad, *Demokrasi...*, s. 206.

³⁴⁶ Yücekök, *a.g.e.*, s. 162-163.

³⁴⁷ Aydemir, *İkinci Adam...*, s. 566.

SONUÇ

Bürokrasinin, siyasi iktidarın belirlediği genel politikaların uygulayıcısı konumunda olması gerekirken kendine has kazanmış olduğu güç nedeniyle siyasi iktidarı belli noktalarda etkileyebilmekte hatta ona ortak olabilmektedir. Siyasi iktidar tarafından yürütülen genel politikayı tespit etme ile bürokrasinin yürütme eylemlerini birbirinden ayırmak hukuken kolay olsa da pratikte ayırt etmek oldukça zordur. Çünkü siyasal ve yönetsel nitelermeler, karar olma sürecinin birbirini izleyen aşamalarıdır. Salt siyasi ya da salt idari süreç yoktur. Her idari uygulamanın siyasi etkileri olduğu gibi siyasal kararlar da uygulama evresinde idari kararlara dönüşebilmektedir. Özellikle yüksek kademedeki bürokratların konum ve işlevleri düşünülürse bu ayırımın yapay olduğu iyice ortaya çıkar. Gerçekte birbirleriyle çok yakın ilişkileri olan bu iki kurumun çoğu kez içice ve birlikte icraatta bulduklarını kabul etmek gerekir. Bu ilişkide bürokrasinin amacı, toplumsal ihtiyaçlara daha duyarlı kamu politikasının oluşturulmasını özendirmek ve bunu yaparkende etkinliğe, verimliliğe ve toplumsal ihtiyaçları sağlamaya yönelik çalışmalarda bulunmaktır.

Gelişmiş ülkeler de bürokrasi siyasi-iktidar ilişkilerinde belirli bir farklılaşmanın sağlandığı söylenebilir. Bu ülkelerde bürokrasi karar alma sürecine katılmakla beraber, kapsamlı ve kendi dışında alınmış siyasal kararları uygulayan bir kurumdur. Bürokratlar, genellikle kariyere yönelmiş meslek gruplarından oluşmaktadır. Bürokrasinin rolü genellikle açıklık kazanmıştır.

Gelişmekte olan ülkelerde ise bürokrasi ile siyasi iktidar ilişkisi gelişmiş ülkelere göre farklılık arz etmektedir. Tarihsel süreç içinde bu ülkelerde kamu bürokrasisi genellikle toplumda en örgütlü ve güçlü yapılar olmuştur. Bir çok ekonomik ve toplumsal işlevleri yürütmüş ve öncülüğünü yapmıştır. Üstlendiği görevler nedeniyle bürokrasi, siyasal sürece doğal olarak katılmış ve siyasi iktidarda da söz sahibi olmaya başlamıştır. Bu ülkelerde bürokrasi, yürütme organından ayrı olarak siyasi, idari amaç ve hedefleri tespit edebilen başlıca ve tek organ konumuna gelmiştir. Söz konusu ülkelerde hızlı bir modernleşme süreci yaşanırken toplumsal yaşantıda eski geleneksel yapılar varlığını sürdürmüştür. Böylece ikili bir yapı ortaya çıkmıştır. Bir taraftan merkezde ve toplumun

üst kesiminde batılılaşma, diğer tarafta ise taşrada ve toplumun alt kademelerinde eski kurumlar ve gelenekler devam etmiştir.

Ülkemizde de bürokrasinin siyasi süreç içindeki konumu, gelişmekte olan ülkelerdeki bürokrasinin durumu ile bir çok yönden benzerlik göstermektedir.

Osmanlı'nın kuruluş ve yükseliş dönemlerinde ülkenin tek hakim unsuru padişah olmuştur. Bürokrasi padişahın "kul"u statüsünde ülke yönetiminde padişaha yardımcı konumundadır. Bu dönemde zaman zaman padişahın gücünü paylaşan sadrazam ve şeyhülislam gibi üst düzey görevliler olmuştur. Mevcut düzenin bozulmaya ve çökmeye başlaması kurumsal yapıda önemli farklılıklar ortaya çıkarmıştır. Çöküntüden kurtulmak için Batının üstünlüğü kabul edilerek, buralardan bazı kurumlar alınarak İmparatorluğun yapısına uydurulmaya çalışılmıştır. Batılılaşma ile birlikte İmparatorlukta ikili bir yapı ortaya çıkmıştır. Bir taraftan eski kurumlar öbür taraftan ise Batıdan alınmış yeni kurumlar. Bu yeni kurumlar eski kurumların yerine değil yanına kurulmuştur. İkili yapı İmparatorluğun sonuna kadar devam etmiştir. Tanzimat dönemi İmparatorluğun idari, siyasi, ekonomik ve sosyal hayatında önemli değişikliğe yol açmıştır. Bu değişimin öncülüğünü de bürokratlar yapmıştır. Gelişen olaylar bürokrasiyi siyasi kararları uygulayan değil zaman zaman siyasi kararları alan bir kurum haline getirmiştir.

Tanzimat dönemindeki bürokrasi "kul" statüsünden çıkmış ve siyasal güce ortak olarak yenilik ve çağdaşlaşma görevini üstlenmiştir. Tanzimat'ın en genel anlamda Osmanlı yönetimine getirdiği yenilik, Weber'in bürokrasi modeline benzer bir yapıyı yerleştirme sürecini başlatmasıdır. Hukukilik vasfına verilen önem, idaredeki iş bölümü, liyakate ilişkin düzenlemeler, yönetmelik veya benzeri düzenleyici dokümanlardaki artış, memuriyette "şahsilik" unsurunu azaltma çabaları, Tanzimat ile gelen yenilikler arasında sayılabilir. Fakat bu dönemde bürokrasi kurumu bir bütün olarak ele alınıp köklü bir reforma gidilmemiştir.

Abdülhamid döneminde etkinliği azalan bürokrasi, Meşrutiyet döneminde yeni bir olgunlaşma ve büyüme dönemine girmiştir. Sivil bürokrasi için genel hatları ile rasyonel bir personel politikası benimsenmiş ve bazı açılardan işler hale getirilmiştir. Resmi görevler ve usullere ait modern kavramlar da gittikçe güncel hale gelmiştir. İttihat ve Terakki döneminde askeri bürokrasi ön plana çıkmışsa da sivil bürokrasi de etkinliği sürdürmüştür. İmparatorluğun son döneminde bürokratik yapıda Weberyen anlamda

hukuki-rasyonel bürokratik yapılanma çabalarına hız verilmiş ise de genel olarak patrimoniyal yapı ağırlığını korumuştur.

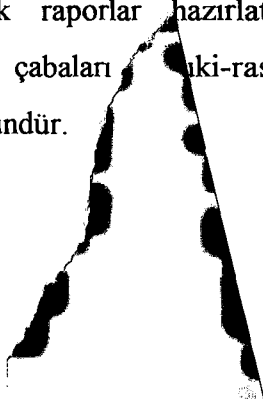
İmparatorluğun çökmesinden sonra onun kalıntısı üzerine kurulan Cumhuriyet, yeni bir devlet ve yeni bir sistem olduğu halde, devletin yönetim yapısı İmparatorluktan kalan mirasa dayandırıldığı için kamu yönetimine ilişkin bazı temel gelenekler Cumhuriyet dönemine de yansiyarak etkisini sürdürmüştür.

Cumhuriyet yönetimi reformları geliştirerek devam ettirmek ve yerleştirmek, ekonomik kalkınmada devletin öncülüğünü sağlamak görevini bürokrasiye vermiştir.

Atatürk, temelde biçimsel ussallığa sahip araç niteliğinde bir sivil bürokratik kadro yetiştirmeye çalışmış; ancak bu kadronun “Cumhuriyet mefkuresine” bağlı olmasını da istemiştir. Böylece sivil bürokrasi giderek özsel ussallığa sahip olmasının yanında Cumhuriyet devrimlerinin koruyucusu olma işlevini de yüklenmiştir. Bu dönemde kamu hizmetleri alanında Weberyen anlamda verimli ve etkin işleyen bir bürokrasi kurulamamıştır. Tek-Parti döneminde yüksek kademe bürokratların siyasal yaklaşımları ile siyasal elitin yaklaşımları birbirinden farklı olmamıştır. Parti ile bürokrasinin bütünleşmesi üst kademe bürokratlarını siyasal elitten ayırmak güçleşmiştir. Bu ayırım da işlevsel olmayıp yapısal bir ayırım olmuştur.

Bu gelişmelere paralel olarak büyük görevler üstlenen Cumhuriyet bürokrati, Osmanlı bürokrati gibi kendilerinin varlık nedenini devlete bağlamıştır. Bu nedenle Cumhuriyet idaresi ile yeni biçim ve içerik kazanan devleti yaşatmak ve güçlendirmek, Cumhuriyet bürokratinin en önemli amacı haline gelmiş; merkezde tek güç sahibi olmuş ve bunu sınırlayacak her türlü gelişmeye de şiddetle karşı çıkmıştır.

Tek Parti döneminde memurluk itibarlı bir meslek ve çekici bir uğraşı alanıdır. Devlet memurluğu, ekonomik yönden az gelişmiş o günkü toplumsal ortamda en sağlam ve güvenilir bir geçim kaynağı olarak görülmüştür. Bunun yanında Cumhuriyet devrimlerinin gerçekleştiricisi ve uygulayıcısı görevini de yüklenmesi bürokratlara toplumda ek bir itibar sağlamıştır. Bütün bu gelişmeler tek parti döneminin sonlarına doğru hızını kaybetmiştir. Tek parti döneminde bürokratik yapı ile ilgili olarak yabancı uzmanlara bir çok raporlar hazırlanarak bürokratik yapıda reform yapılması düşünülmüştür. Bu çabaları hukuki-rasyonel bürokratik yapılanma gayretleri olarak yorumlamak mümkündür.



Çok partili hayata geçiş ile beraber muhalefetin temel hedefi, iktidar partisi ile birlikte bürokrasi olmuştur. Muhalefet, bürokrasinin partizanca davrandığı, halka eziyet ettiği ve taraflı davrandığı gibi konuları gündeme getirmiştir. DP muhalefet döneminde "Memurin Muhakematı Hakkındaki Kanunu"nun kaldırılması gerektiğini ileri sürmüştür. Demokratlara göre bürokrasinin partizanca davranması ve halka eziyet etmesinin nedeni, bu kanundan kaynaklanmaktaydı. Memurlar bu kanun sayesinde dokunulmazlık zırhına bürünüyor ve yargılanamıyorlardı. DP muhalefet döneminde bürokrasi konusunda sistemli bir politika üretmemiştir. Sadece halkın şikayetlerini ve tepkilerini dile getirmekle yetinmiştir.

DP, seçim öncesi, önceki stratejisini değiştirerek eleştirilerinde doğrudan bürokrasiyi hedef almaktan vazgeçmiştir. Bunun nedeni ise kendine cephe almış bir bürokrasi ile ne seçim kazanılabildi ne de ülke yönetilebilirdi. DP ileri gelenleri, bürokrasinin mevcut davranışlarının CHP'nin baskısından kaynaklandığını, bu baskının ortadan kaldırılması ile bürokrasinin tarafsız olarak hizmet edeceğini vurgulayarak bürokrasiyi suçlamanın yersiz olduğunu belirtmişlerdir. Demokratlar iktidara geldiklerinde "devr-i sabık" yaratmayacakları sözünü vererek bürokrasiyi tarafsızlaştırıp kendi yönlerine çekmek istemişlerdir.

Çok partili hayata geçiş ile birlikte bürokrasinin çevresinde önemli değişiklikler ortaya çıkmıştır. Yerel parti örgütleri ve delegeler, milletvekilleri ile birlikte bürokrasinin işleyişini gözetleyen, denetleyen ve yer yer müdahale eden bir yaklaşım sergilemişlerdir. Bu yeni dönemde milletvekillerinin mesleki kökenlerinde de belirgin farklılaşmalar olmuştur. 1950'ye kadar milletvekillerinin büyük çoğunluğu devlet memurlarından meydana gelmekteyken, 1950'den sonraki dönemde bu oranda hızlı bir düşüş görülmüştür. Buna karşılık yeni düzenin hakim gücü olan burjuvazinin temsilcilerinin (tüccar, toprak ağası, bankacı v.b.) oranında hızlı bir artış gözlenmiştir. Bu gelişmenin doğal sonucu olarak bürokratlar, kamu politikalarının oluşturulmasında etkin olan yönetim kadrolarından da hızla uzaklaştırılmış ve yerlerine yeni siyasi iktidarın temsilcileri gelmiştir. Bürokratlar, parlamentodaki hakim konumlarını ve siyasal seçkinlerle olan güçlü bağlarını, nüfuzlarını, statülerini, itibarlarını, güvenliklerini ve gelirlerini de büyük ölçüde kaybetmişlerdir.

DP'nin iktidarı zamanında bürokrasi açısından önemli bir gelişme ise geleneksel bürokrasi ile teknik ve ekonomik hizmetleri yerine getiren bürokrasi arasında farklılaşmanın meydana gelmesidir. DP bürokrasinin siyasi etkinliğini kıramadığı için geleneksel bürokratik mekanizmadan sakınmaya çaba göstermiş ve geleneksel bürokrasi yerine rasyonel üretken bürokrasi oluşturma yoluna gitmiştir. Devletin alt yapı yatırımları ve KİT'lerdeki artış sonucu, çok sayıda mühendis, tekniker, iktisatçı istihdam edilmeye başlanması bu politikanın uygulamasını kolaylaştırmıştır.

DP hükümetlerinde, parti programına uygun olarak, bürokrasinin siyasi etkinliğini kırmaya yönelik çabalar ön plana çıkmıştır. Bürokratların ise buna karşı açık ya da gizli olarak direnmeye çalıştıkları anlaşılmaktadır. DP'liler bu durumu, milli iradenin kabul edilmez bir biçimde engellenmesi olarak görürlerken, bürokratlar ise "cahil bir çoğunluğun seçtiği yeteneksiz ve ilkesiz" politikacılara karşı "kamu yararını" korumayı kendilerine görev saymışlardır.

DP muhalefet dönemindeki vaatleri nedeniyle tabanından sürekli olarak tek-parti döneminden kalan bürokratların tasfiye edilmesi konusunda baskı görmüştür. Gerek genel kongrelerde, gerek il ve ilçe kongrelerinde, gerekse mitinglerde sürekli olarak bürokrasiden şikayetçi olunmuş ve partizan memurlara karşı tedbirler alınması istenmiştir. Parti tabanında "Devr-i Sabık Yaratmamak" kararı nedeniyle bürokraside eski zihniyetin devam ettiği ve buna izin verildiği ileri sürülmüştür. Menderes ve parti ileri gelenleri bürokrasiye karşı cephe almanın çok fazla fayda getirmeyeceğini hatta hükümet icraatlarının engelleneceği düşüncesi ile tabandan gelen bu tür baskılara belli bir süre boyun eğmemişlerdir. Fakat gerek tabandan gerekse Meclis grubundan gelen aşırı baskılara fazla dayanamayıp önceki dönemin bürokratlarını değiştirmeye ve dolayısıyla bürokrasinin gücünün azaltmaya yönelik icraatlara girişmiştir. Bunlardan ilki 1953 yılında çıkarılan, 25 hizmet yılını dolduran memurların kurumlarının lüzum görmesi halinde yaş haddi aranmaksızın res'en emekliye sevk edilmesi ile ilgili yasadır. İdarenin bu icraatı karşısında mağdur durumda olanların yargı mercilerine müracaat hakkı da kaldırılmıştır. İktidar bu yasaya gerekçe olarak devlet hizmetlerini aksatan memurları tasfiye etmek amacıyla olduğunu ileri sürmüştür. İkinci aşama olarak 1954 yılında çıkarılan 6422 sayılı "Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Kanun" ile diğer devlet memurlarının da olduğu gibi,

Yargıtay, Danıştay, Sayıştay ve üniversite profesörlerini de kapsar hale getirilmiştir. Bunların da 25 yıllık hizmetleri sonunda res'en emekliye sevk edilme imkanı ortaya çıkmıştır. Bu yasa, muhalefet ve bürokratlar tarafından yürütme ve hatta yargı üzerinde siyasal denetimin kurulması olarak yorumlanmıştır. Daha sonra 6435 sayılı "Bağlı Buldukları Teşkilat Emrine Alınmak Suretiyle Vazifeden Uzaklaştırılacaklar Hakkındaki Kanun" çıkartılarak yürürlüğe konmuştur. Bu kanun sayesinde DP iktidarı askerler ve yargıçlar dışında bütün devlet memurlarını, lüzumlu gördüğü anda bakanlık emrine alma ve hizmet süresi ne olursa olsun emekliye sevk edebilme imkanını elde etmiştir. Üstelik bu işlemlere karşı, ne yargı, ne de başka bir itiraz yolu tanınmıştır. Bu tür kanunlarla DP iktidarı memur güvenliğini sarsan bir tavır sergilemiştir.

Bununla beraber DP iktidarının, sözünü ettiğimiz 6422 ve 6435 sayılı kanunları bürokratlar üzerinde çok fazla kullanmadığı anlaşılmaktadır. Fakat memur güvenliğini ortadan kaldırması ve memurların geleceğine endişe ile bakması nedeniyle tepkiyle karşılanmıştır.

CHP'nin iktidar olduğu dönemdeki resmi gazetelere bakıldığında, DP'nin uyguladığı emekliye sevk etme ve bakanlık emrine alma işlemlerine benzer uygulamalar yapıldığı görülmektedir. Tek-Parti döneminde de bürokratlar görülen lüzum üzerine emekliye sevk edilmiş veya bakanlık emrine alınmıştır.

Dikkati çeken bir başka konu ise, DP iktidarı boyunca CHP'nin gündemde tuttuğu bürokrat atamalarıdır. CHP, DP iktidarının bürokratlara baskı yapmak amacıyla sürekli olarak bir yerden bir yere atadığını, sürekli yer değiştirerek bürokratları yıldırma istediğini ileri sürmüştür. Bunun doğru olup olmadığını tespit etmek için CHP'nin son on yıllık iktidarı ile DP'nin on yıllık iktidarında resmi gazetede yayınlanan bazı üst düzey bürokrat atamaları karşılaştırıldığında, bürokrat atamalarının aylık ortalama olarak birbirine çok yakın olduğu ortaya çıkmıştır. Hatta bazı bürokrat atamalarının (İl Emniyet Müd, Defterdar gb.) CHP döneminde daha fazla olduğu görülmüştür. Bu nedenle CHP'nin, bürokratların sürekli olarak bir yerden bir yere sürüldüğü iddiaları gerçekleri pek yansıtmamaktadır. Bu yer değiştirmelerin, görev icabı ihtiyaçtan kaynaklandığı ortaya çıkmaktadır. Fakat hakim ve savcı tayinlerini bu genel değerlendirmenin dışında tutmak gerektiği kanaatini taşımaktayız. CHP döneminde hakim ve savcı atamaları aylık

ortalama 39.6 gerçekleşirken, DP döneminde ise bu oran 70.6 olmuştur. Yani yaklaşık iki kat fazla atama söz konusudur.

DP döneminde barem dışı personel istihdam edilmeye başlanılmış, bu tür uygulamalar maaş ve diğer ödemeler bakımından kurumlar arasında güçlü bir rekabetin başlamasına neden olmuştur. Maaşlarda önemli artışlar yapılmadığı için yeni statüler yaratılmaya gidilmiş ve bazı meslek gruplarına daha geniş olanaklar sağlanmıştır. Bu dönemde memurların mali statüsündeki bir başka değişiklik ise, ek görev, fazla mesai, pirim, lojman v.b. gibi imkanların geliştirilmiş olmasıdır. Düzenli bir barem sistemine sahip olmayan personel sistemi, yeni uygulanan ücret rejimi ile iyice içinden çıkılmaz bir hal almıştır. Bu tür düzenlemeler, terfi sisteminin ve işe almada hukuki-rasyonel esasların göz ardı edilmesine yol açmıştır.

DP hükümetlerin programlarında, mahalli idarelere önem verileceği, aşırı merkezileşmeden sakınılacağı, bürokratik formalitelerin azaltılacağı belirtilmesine rağmen bu konuda fazla bir çalışma yapılmamıştır. Bu dönem de bürokrasi, Tanzimat'la başlayan, aşırı merkezileşme, kuralcı ve kırtasiyeci niteliğini sürdürmüştür. Geçmiş dönemin devamı olarak, bürokratik boyut ön plana geçmiş, rasyonel boyutu ikinci planda kalmıştır. Bürokrasi kapsamlı bir hukuk düzeninin içinde olmakla beraber, kurallar belli ölçüde patrimoniyal bir espi ile uygulanmıştır. Böylece bürokrasi, hukuki-patrimoniyal bir özellik göstermiştir.

DP iktidarında, tek-Parti dönemindeki çalışmaların devamı olarak yabancı uzmanlara bürokratik yapı ile ilgili raporlar hazırlanmıştır. Bu raporlar rasyonel bir bürokrasi oluşturma çabası olarak yorumlanabilir. Fakat bu raporlar uygulamaya konulmamış ve raflarda kalmıştır. Sürekli gündemde olan "Personel Kanunu Tasarısı"da bir türlü yasallaştırılıp uygulamaya konulamamıştır. Bunun yanında "Memurin Muhakematı Hakkındaki Kanunu"nun kaldırılacağı söylenmesine rağmen, bu konuda başarılı olunamamıştır. DP iktidarı boyunca birincil sorun bürokrasinin siyasi etkinliğini ve gücünü kırma çabası olmuş, bu nedenle, bürokrasiyi etkin ve verimli kılma gayretleri ikinci planda kalmıştır.

DP iktidarında bürokrasinin siyasal gücü belli bir ölçüde sınırlandırılmıştır. Fakat gelişmiş ülkelerde olduğu gibi siyasi kararları uygulayan bir kurum haline getirilememiştir.

Bürokrasi 27 Mayıs 1960 ihtilali ile beraber DP döneminde kaybettiği gücüne kavuşma çabasına girişmiştir. Bunu da 1961 Anayasasında özerk kurumlar oluşturularak sağlamaya çalışmıştır. Seçimle iktidara gelen siyasilerin otoritesi, hükümetlerin kısmen yada tamamen kontrolüne tabii olmayan bu kurumlarla paylaşılmıştır. Ortaya çıkan bu durum, bürokratların DP iktidarına karşı olan tepkilerinin bir göstergesi niteliğindedir.



KAYNAKÇA

- Abadan, Nermin ; **Bürokrasi**, Ajans Türk Matbaası, Ankara-1959.
- Abadan, Yavuz ; "Tenkid Hakkı ve Milli Birlik", **Ulus**, 28 Ağustos 1950.
- Adal, Hasan Şükrü ; **Kamu Personel İdaresi**, Ahmet Sait Matbaası, İstanbul-1968.
- Ağaoğlu, Samet ; **Demokrat Partinin Doğuş Ve Yükseliş Sebepleri Bir Soru**, Baha Matbaası, 1972..
- Ahmad, Feroz ; **Demokrasi Sürecinde Türkiye (1945-1980)**, (Çev.,Ahmet Fethi), Hil Yayınları, İstanbul-1994.
- Ahmad, Feroz ; **Modern Türkiye'nin Oluşumu**, (Çev.,Yavuz Alogan), 3.Baskı, Sarmal Yayınevi, İstanbul-1995.
- Akan, Atalay ; "Memur ve Politika", **Ulus**, 28 Ağustos 1950.
- Akyılmaz, Gül ; **Reis-ül Küttap**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya-1990
- Arcayürek, Cüneyt ; **Bir İktidar-Bir İhtilal 1955-1960**, Bilgi Yayınevi, 2. Baskı, İstanbul-
- Ardanç, Bülent ve Turgay Ergun ; "Siyasal Nitelikli Yüksek Yönetici Atamaları", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:13, Sayı:2, TODAİE, 1980.
- Ayata, Ayşe Günay ; **CHP Örgüt ve İdeolojisi**, Gündoğan Yayınları, Ankara-1992.
- Aydemir, Ş. Süreyya ; **Menderes'in Dramı ?**, 5.Baskı, Remzi Kitapevi, İstanbul-1993.
- Aydemir, Ş. Süreyya ; **İkinci Adam**, 3.Cilt, Remzi Kitapevi, İstanbul-1968.
- Başgil, Ali Fuad ; **27 Mayıs İhtilali ve Sebepleri**, (Çev., M.Ali Sebük, İ.Hakkı Akın), Celtüt Matbaacılık, İstanbul-1966.
- Berkez, Niyazi ; **Türkiye'de Çağdaşlaşma**, Doğu-Batı Yayınları, İstanbul-1978.

- Berkman, Ümit ; “Az Gelişmiş Ülkelerde Bürokrasi ve Yolsuzluk”
Politik Yozlaşma ve Şeffaf Yönetim Sempozyumu,
Dokuz Eylül Üniversitesi, İ.İ.B.F., Maliye Bölümü,
İzmir-1994.
- Bila, Hikmet ; **Sosyal Demokrat Süreç İçinde CHP ve Sonrası,**
Milliyet Yayınları, İstanbul-1987.
- Boratav, Korkut ; **Türkiye’de Devletçilik,** Savaş Yayınevi, Ankara-
1982.
- Boratav, Korkut ; “1950-1965 Döneminde Tarım Dışındaki Emekçi
Gruplar Açısından Gelir Dağılımındaki Değişiklikler”
SBF Dergisi, Cilt:14., No:1, 1969.
- Cem, Cemil ; “Türk Kamu Yönetimine Toplu Bir Bakış”, **Amme**
İdaresi Dergisi, Cilt:8, Sayı:4, TODAİE, 1975.
- Cem, İsmail ; **Türkiye’de Geri Kalmışlığın Tarihi, 12.Baskı, Cem**
Yayınevi, İstanbul-1995.
- Cin, Halil ve
Akyılmaz, Gül ; **Tarihte Toplum ve Yönetim Tarzı Olarak Feodalite**
ve Osmanlı Düzeni, Selçuk Üniversitesi Yayınları,
Konya-1995
- Çadırcı, Musa ; “Tanzimat’tan Cumhuriyet’e Ülke Yönetimi”,
Tanzimat’tan Cumhuriyet’e Türkiye Ansiklopedisi,
1.Cilt, İletişim Yayınları, İstanbul-1985.
- Çam Esat ; **Siyaset Bilimine Giriş,** Der Yayınları, İstanbul-1987.
- Çam Esat ; **Batı Demokrasilerinde Siyasi İktidar İle İktisadi**
İktidar, İ.Ü.İ.F.Yayınları İstanbul-1966.
- Çavdar, Tevfik ; "Demokrat Parti", **Cumhuriyet Dönemi Türkiye**
Ansiklopedisi, Cilt:8, İletişim Yayınları, İstanbul-
1984.
- Çevikbaş, Rafet ; “Batılı Ülkelerde Kamu Yönetiminin İşleyişi ve Siyasi
İktidarlara Olan İlişkisi”, **Türk İdare Dergisi, Yıl: 64,**
Sayı:392, 1992.

- Çulpan, Refik ; “Bürokratik Sistemin Yozlaşması”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:13, Sayı:2,TODAİE, 1980.
- Dağlı Nuran,
Aktürk Belma ; **Hükümetler ve Programları**, 1920-1960 Cilt:1, TBMM Basımevi, Ankara-1985.
- Dal, Kemal ; **Türk Esas Teşkilat Hukuku**, Bilim Yayınları,İkinci Baskı, Ankara-1986.
- Demir, Fevzi ; **Anayasa Hukukuna Giriş Genel Esaslar ve Türk Anayasa Hukuku**, Dost Kitapevi, İzmir-1984.
- Dumont, Paul ; “Tanzimat Dönemi”, **Osmanlı İmparatorluğu Tarihi**, (Çev., Server Tanilli), Cilt:2, (Yayın Yönetmeni Robert Mantran), Cem Yayınevi, İstanbul-1995.
- Duomont Poul,
François Georgeon ; “Bir İmparatorluğun Ölümü”, **Osmanlı İmparatorluğu Tarihi**, (Çev., Server Tanilli), Cilt:2 (Yayın Yönetmeni Robert Mantran), Cem Yayınevi, İstanbul-1995.
- Eroğul, Cem ; **Demokrat Parti Tarihi ve İdeolojisi**, 2. Baskı, İmge Yayınevi, Ankara-1990
- Eroğul, Cem ; “Çok Partili Düzenin Kuruluşu:1945-1971” **Geçiş Sürecinde Türkiye**, Bilim Dizisi, Belge Yayınları, İstanbul-1992.
- Eisenstadt, S. N ; “Gelişmekte Olan Ülkelerde ve Yeni Devletlerde Beliren Bürokrasi Sorunları”, (Çev. Özer Ozankaya), A.Ü. **SBF Dergisi**, Cilt:20, No:3.
- Erdoğan, Teziç ; **Anayasa Hukuku**, 2. Baskı, Beta Yayınları, İstanbul-1991.
- Ergun, Özbudun ; “Türkiye’de Devlet Seçkinleri ve Demokratik Siyasi Kültür”, **Türkiye’de Demokratik Siyasal Kültür**, **Demokrasi Vakfı Yayınları**, Ankara- 1995.

- Ergun Turgay,
Polatođolu Aykut ; **Kamu Yönetimine Giriş**, TODAİE Yayını, Ankara-1992
- Ergun,Turgay ; "Postmodernizm Ve Kamu Yönetimi", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:30, Sayı:4, TODAİE,1997.
- Ergun,Turgay ; "Kamu Yönetimi Disiplinin Gelişmesine Kısa Bir Bakış: Yeni Arayışlar ve Gerçekler" **Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri**, Cilt:1, TODAİE Yayını, Ankara-1995.
- Ersan, Aysel ; "Personel Yönetimi ve Devlet Personel Uzmanlığı", **Amme idaresi Dergisi**, Cilt:7, Sayı:4, 1974.
- Eryılmaz, Bilal ; "Yerel Yönetim Sedromu", **Yeni Türkiye Dergisi**, Yıl:1, Sayı:4, Mayıs-Haziran, 1995.
- Eryılmaz, Bilal ; **Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme**, İşaret Yayınları, İstanbul-1992
- Eryılmaz, Bilal ; "Bürokrasi ve İktidar", **Yeni Türkiye Dergisi**, Yıl:3 Sayı:13, 1997.
- Eryılmaz, Bilal ; **Bürokrasi**, Anadolu Matbaacılık, İzmir-1993.
- Eryılmaz, Bilal ; **Kamu Yönetimi**, Genişletilmiş 4. Baskı, Erkam Matbaacılık, İstanbul-1998.
- Etzioni, Eva ; **Bureaucracy and Democracy a Political Dilemma**, Routledge-Kogen Poul Haley, London-1985.
- Findley, Carter V ; **Osmanlı İmparatorluğu'nda Bürokratik Reform**, (Çev.,İzzet Akyol), İz Yayıncılık, İstanbul-1994.
- Findley, Carter V. ; "19.Yüzyılda Osmanlı İmparatorluğun'da Bürokratik Gelişme", **Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Türkiye Ansiklopedisi**, Cilt:1, İletişim Yayınları, İstanbul-1985.
- Georgeon, François ; "Son Canlanış", **Osmanlı İmparatorluğu Tarihi**, (Çev., Server Tanilli), Cilt:2, (Yayın Yönetmeni Robert Mantran),Cem Yayınevi, İstanbul-1995.

- Gevgili, Ali ; **Yükseliş ve Düşüş**, 2.Baskı, Bağlam Yayınları, İstanbul-1987.
- Goloğlu, Mahmut ; **Demokrasiye Geçiş 1946-1950**, Kaynak Yayınları, İstanbul 1982.
- Gournay , Bernart ; **Yönetim Bilimine Giriş**, (Çev., İhsan Kutbay), TODAİE Yayını, Ankara-1971,
- Gowthrop, C. Lous ; **Bureoucratic Behavior In The Executive Branch An Analysis of Organicotinool Chary**, The Free Press, Nev York-1969
- Gözübüyük Şeref,
Suna Killi ; **Türk Anayasa Metinleri**, AÜ, SBF İdari Bilimler Enstitüsü Yayınları, Ankara-1957.
- Gözübüyük, Şeref ; **Anayasa Hukuku**, Savaş Yayınları, Ankara-1986.
- Gözübüyük, Şeref ; **Türkiye'nin İdari Yapısı**, TODAİE Yayınları, Ankara-1972.
- Gülmez, Mesut ; "Türk Kamu Görevlilerinin Sayısal Evrimi", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:6, Sayı:3, TODAİE, 1973.
- Günay, Ayşe ; **CHP Örgüt ve İdeolojisi**, Gündoğan Yayınları, Ankara-1992.
- Heper, Metin ; "Osmanlı Türk Devletinde Bürokrasinin Siyasal Rolü" **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:6., Sayı:2, TODAİE, 1973.
- Heper, Metin ; "Bürokrasi" **Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi**, Cilt:2, İletişim Yayınları, İstanbul-1984.
- Heper, Metin ; **Modernleşme ve Bürokrasi**, Sevinç Matbaası, Ankara-1973
- Heper, Metin ; **Bürokratik Yönetim Geleneği: Osmanlı İmparatorluğu ve Türkiye Cumhuriyetinde Gelişimi ve Niteliği**, ODTÜ idari Bilimler Fakültesi Yayını, Ogun Kardeşler Matbaası, Ankara-1974.

- Heper, Metin ; “Üniversitelerin İşlevleri ve Toplumsal Değişim”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:17, Sayı:2, TODAİE, 1973.
- Heper, Metin ; “19. Yüzyılda Osmanlı Bürokrasisi” **Tanzimat’tan Cumhuriyet’e Türkiye Ansiklopedisi**, Cilt:1, İletişim Yayınları, İstanbul-1985.
- Heper, Metin ; **Türk Kamu Bürokrasisinde Gelenekçilik ve Modernleşme**, Boğaziçi Üniversitesi Yayınları, İstanbul-1977.
- Hicks, G. ve Gullet H.
- Ray ; **Organizasyonlar ve Davranış**, (Çev.,Besim Baykal), İ.İ.T.İ.A. İşletme Bilimi Enstitüsü Yayınları, İstanbul-1981.
- İnçioğlu, Kara Nihal ; “Türkiye’de Çok Partili Hayata Geçiş ve Demokrasi Sorunları”, **Tarih ve Demokrasi Tarık Zafer Tunaya Armağan**, Cem Yayınevi, İstanbul-1992
- Kalacıoğlu, Ersin ; ”Türkiye’de Siyasal Değişim” **Yeni Türkiye Dergisi**, Mayıs -Haziran, Sayı.2, Yıl. 2, 1996, s.62.
- Kalaycıoğlu Ersin, ;
- Ali Yaşar Sarıbay ; “Tanzimat Modernleşme Arayış ve Siyasal Değişme”, **Türkiye’de Süreklilik ve Değişim**, Der Yayınları,İstanbul-
- Karluk, Rıdvan ; Türkiye Ekonomisi, 5.Baskı, Beta Yayınları, İstanbul-1997
- Kapani, Münci ; **Siyaset Bilimine Giriş**, 5.Basım, Bilgi Yayınevi, İstanbul-1988
- Karpat, Kemal H. ; **Türk Demokrasi Tarihi**, İstanbul Matbaası, İstanbul-1967.
- Kazancıgil, Ali ; “Türkiye’de Modern Devletin Oluşumu ve Kemalizm”, **Türkiye’de Süreklilik ve Değişim**, Der Yayınları, İstanbul-

- Keser, İhsan ; **Türkiye’de Siyaset ve Devletçilik**, Gündoğan Yayınları, Ankara-1993.
- Keyder, Çağlar ; **Türkiye’de Devlet ve Sınıflar**, (Çev., Sabri Tekay), 2.Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul-1990.
- Keyder, Çağlar ; “Türk Demokrasisinin Ekonomi Politikası”, **Geçiş Sürecinde Türkiye**, (Der.İrvin Cemil Schick ve E:Ahmet Tonak), Bilim Dizisi, Belge Yayınları, İstanbul-1992.
- Kışlalı, Taner Ahmet; **Siyaset Bilimi**, 5. Baskı, İmge Kitapevi, Ankara-1996.
- Koçak, Cemil ; **Türkiye’de Milli Şef Dönemi (1938-1945)**, Cilt:1, İletişim Yayınları, İstanbul- 1996.
- Kongar, Emre ; **İmparatorluktan Günümüze Türkiye'nin Toplumsal Yapısı**, 8. Baskı, İstanbul-1994.
- Köker, Levent ; **Modernleşme Kemalizm ve Demokrasi**, 3. Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul-1995.
- Küçükömer, İdris ; **Düzenin Yabancılaşması**, 2.Baskı, Alan Yayıncılık, İstanbul-1989:
- Lane, Jan Erik ; **Bureaucracy and Puplic Choice**, Sage Publications, London-1987.
- La Palompara, J. ; “Bürokratlar ve Siyasal Gelişme: Çelişmeli Bir Görüş”, (Çev., Selçuk Yalcındağ), **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:4, Sayı: 2, 1971.
- Bernard, Lewis ; **Modern Türkiye'nin Doğuşu**, (Çev., Metin Kıratlı), Türk Tarih Kurumu Yayınları, 2. Baskı, Ankara-1984.
- Levend, Sırrı Agah ; "Demokrasilerde İktidar Değişmesi", **Ulus**, 19 Şubat 1950.
- Mantran, Robert ; “Doğu Sorununun Başlangıçları”, **Osmanlı İmparatorluğu Tarihi**, (Çev., Server Tanilli), Cilt:2, (Yayın Yönetmeni Robert Mantran), Cem Yayınevi, İstanbul-1995.

- Mardin, Şerif ; “Yeni Osmanlıların Hakiki Hüviyeti” **Türkiye’de Toplum ve Siyaset, Makaleler 1**, 5.Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul-1995.
- Mardin, Şerif ; “Türk Devriminde İdeoloji ve Din” **Türkiye’de Din ve Siyaset, Makaleler 3**, 3.Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul-1993.
- Mardin, Şerif ; “Tabakalaşmanın Tarihsel Belirleyicileri; Türkiye’de Toplumsal Sınıf ve Sınıf Bilinci” **Türkiye’de Toplum ve Siyaset, Makaleler 1**, 5.Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul-1995.
- Mardin, Şerif ; “Atatürk, Bürokrasi Ve “Rasyonellik” ”, **Türkiye’de Toplum ve Siyaset, Makaleler 1**, 5.Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul-1995
- Mardin, Şerif ; “19.Yüzyılda Düşünce Akımları Ve Osmanlı Devleti” (Der. Mümtaz’er Türköne, Tuncay Önder), **Türk Modernleşmesi, Makaleler 4**, 4. Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul-1995.
- Mardin, Şerif ; “Yenileşme Dinamiğinin Temelleri ve Atatürk” **Türkiye’de Toplum ve Siyaset, Makaleler 1**, 5. Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul-1995.
- Mardin, Şerif ; “Modern Türkiye’de Din ve Siyaset" (Çev., Mustafa Erdoğan), **Türkiye’de Din ve Siyaset, Makaleler 3**, 3. Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul-1993,
- Mardin, Şerif ; “Türkiye’de Din ve Laiklik” (Çev., Fahri Unan), **Türkiye’de Din ve Siyaset, Makaleler 3**, 3 Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul-1993.
- Mardin Şerif ; “Siyasal Sözlüğümüzün Özellikleri: 1-“Faşizm” **Siyasal ve Sosyal Bilimler, Makaleler 2**, 3.Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul-1994.

- Mardin Şerif ; “Türk Siyasını Açıklayabilecek Bir Anahtar Merkez-Çevre İlişkileri”, (Çev., Şeniz Gönen), **Türkiye’de Siyaset Süreklilik ve Değişim**, Der Yayınları, İstanbul.
- Meier J. Kenneth ; **Politics and The Breaucracy**, Brooks/Cole Publishing Company, Pacific Crove, California-1993.
- Nutku, Emrullah ; **DP Neden Çöktü Ve Politikada Yitirdiğim Yıllar**, 1946-1958, Fakülde Matbaası, İstanbul-1979, s.166.
- Oktay, Cemil ; **Yükselen Sistemler Karşısında Türk Siyasal Sistemi ve Kamu Bürokrasisi**, İ.Ü. SBF Yayınları, İstanbul-1983.
- Ortaylı, İlber ; **İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı**, 3.Baskı, Hil Yayınları, İstanbul-1995.
- Ortaylı, İlber ; **Türkiye İdare Tarihi**, TODAİE Yayınları, Ankara-1979
- Ortaylı, İlber ; “İmparatorluk Döneminde Mahalli İdarelerin ve Belediyeciliğin Evrimi”, **Türkiye’de Belediyeciliğin Evrimi** (Editör Ergun Türkcan), Türk İdareciler Derneği, Bilimsel Araştırma Dizisi-2, Ankara-1978.
- Ortaylı, İlber ; “Tanzimat Adamı Ve Tanzimat Toplumunu” **Türkiye’de Siyaset Süreklilik Ve Değişim**, Der Yayınları, İstanbul-
- Öktem, M. Kemal ; “Türk Kamu Personel Yönetiminin Gelişimi”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:25, Sayı:2, TODAİE,1992.
- Örnek, Acar ; **Kamu Yönetimi**, Pano-Bassan A.Ş. İstanbul-1988.
- Özbudun, Ergun ; “Türkiye’de Devlet Seçkinleri Ve Demokratik Siyasal Kültür”, **Türkiye’de Demokratik Siyasal Kültür**, **Türk Demokrasi Vakfı Yayınları**, Ankara-1995.
- Özdağ, Ümit ; **Ordu Siyaset İlişkisi (Atatürk ve İnönü Döneminde)**, Gündoğan Yayınları, Ankara-1991.

- Özer, Atilla ; **Batı Demokrasilerinde ve Türkiye’de Hükümetin Kuruluş Yöntemleri**, AİTİA Yayınları, Ankara-1981.
- Peters, Guy B ; "Bureaucrats and Polical Appintees in European Democracies: Who's Who and Does It Make Any Difference?", **Modern Systems of Government**, (Ed. Ali Farazmand), Sage Publication, London-1997.
- Polumbo, Dennis ; **Contemporary Puplic Administration**, Arizona State University Stevein Magnard+Moody, New York-1991.
- Reyhan, Cenk ; “Osmanlı İmparatorluğu ve Türkiye Cumhuriyetine Bıraktığı Siyasi Kültür Miras”, **Türkiye Günlüğü**, Sayı:39, Mart-Nisan,1996.
- Ribley B.R., Franklin, A.G ; **Bureaucracy and Policy İmplementatian**, The Dorsey Press, 1982.
- Robson, A William ; Yöneten ve Yönetilenler, (Çev., Birkan Uysal), **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:2, Sayı:1,TODAİE, 1969,
- Roos, L. L. ve N. P. Roos ; **Managers of Moderrnization: Organisations and Elites in Turkey (1950-969)**, Cambridge-1971.
- Sarıbay, Ali Yaşar ; **Postmodernite Sivil Toplum ve İslam**, İletişim Yayınları, İstanbul-1985.
- San, Coşkun ; **Max Weber’de Hukukun ve Meşru Otoritenin Sosyolojik Analizi**, A.İ.T.İ.A. Yayınları, Ankara-1975.
- Savcı, Bahri ; **Demokrasimiz Üzerinde Düşünceler**, A.Ü. SBF Yayınları, Sevinç Matbaası, Ankara-1963.
- Sencer, Muzaffer ; **Türkiye’de Siyasal Partiler ve Sosyal Temelleri**, Geçiş Yayınları, İstanbul-1971.

- Sencer, Muzaffer ; “Osmanlı İmparatorluğunda Tanzimat Sonrası Gelişmeler”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:17, Sayı:3, TODAİE,1984.
- Sencer, Muzaffer ; **Türkiye’nin Yönetim Yapısı**, 2.Baskı, Alan Yayıncılık, İstanbul-1992.
- Sencer, Muzaffer ; “Tanzimat’a Kadar Osmanlı Yönetim Sistemi”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:17, Sayı:2, TODAİE, 1984.
- Sencer, Muzaffer ; **Türkiye’de Siyasal Partiler ve Sosyal Temelleri**, Geçiş Yayınları, İstanbul-1989.
- Sunar, İlkay ; “DP ve Popülizm”, **Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi**, Cilt:8, İletişim Yayınları, İstanbul-1984.
- Smith, B. C. ; **Breacracy and Political Power**, Wheatsheaf Books Ltd., Sussex-1988.
- Şaylan, Gencay ; **Türkiye’de Kapitalizm Bürokrasi ve Siyasi İdeoloji**, Verso Yayınları, Ankara-1986.
- Şaylan, Gencay ; “Ordu ve Siyaset” Kanun-u Esasi’nin 100.Yılı Armağanı, SBF Yayını, Ankara-1978.
- Şaylan Gencay ; "Cumhuriyet Bürokrasisi", **Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi**, Cilt:2, İletişim Yayınları İstanbul-1984.
- Şaylan, Gencay ; Türkiye Cumhuriyeti’nde Devlet Yapısının Evrimi, **Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi**, Cilt:2, İletişim Yayınları, İstanbul-1984.
- Taner, Bülent ; "Anayasal Gelişmelere Toplu Bir Bakış", **Tanzimat’tan Cumhuriyete Türkiye Ansiklopedisi**, İletişim Yayınları, Cilt:1 İstanbul-1985.
- Tanyol, Cahid ; “Memur Mekanizması Ve Politika” **Cumhuriyet**, 17 Aralık 1954.

- Tekeli, İlhan ; “Cumhuriyet Döneminde (1923-1973) Türkiye’de Belediyeciliğin Evrimi”, **Türkiye’de Belediyeciliğin Evrimi, Belediyecilik Araştırma Projesi**, Ankara-1978.
- Tezel, S.Yahya ; **Cumhuriyet Döneminin İktisadi Tarihi**, 3. Baskı, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul-1994.
- Thompson, A. Vicdor; **Bureaucracy and Innvation**, University of Alabama Press, Alabama-1969.
- Timur, Taner ; **Türk Devrimleri ve Sonrası, 1919-1949**, Doğan Yayınevi, Ankara-1971.
- Toker, Metin ; “DP Yokuş Aşağı” 1954-1957, **Demokrasimizin İsmet Paşalı Yılları (1944-1973)**, 3. Baskı, Bilgi Yayınevi, İstanbul-1991.
- Toker, Metin ; “Demokrasiden Darbeye 1957- 1960”, **Demokrasimizin İsmet Paşalı Yılları (1944-1973) 2. Baskı**, Bilgi Yayınevi, İstanbul-1992.
- Toker, Metin ; "DP'nin Altın Yılları 1950-1954", **Demokrasimizin İsmet Paşalı Yılları (1944-1973)**, 2.Baskı, Bilgi Yayınevi, İstanbul-1991.
- Tortop Nuri ve Diğerleri ; **Yönetim Bilimi**, Yargı Yayınları, Ankara-1993.
- Tozan, Saim ve Feriha .Cevan ; **Kamu Personeline Sağlanan Mali Ve Sosyal Haklar (1939-1976)**, Başbakanlık Devlet Personel Dairesi Yayınları, Ankara-1977.
- Tunaya, Tarık Zafer ; **Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku**, İ.Ü. Yayınları, İstanbul-1980.
- Tunaya, Tarık Zafer ; **Siyasi Müesseseler ve Anayasa Hukuku**, İstanbul-1966.
- Tunaya T. Zafer ; **Türkiye’de Siyasi Partiler**, İstanbul-1952.

- Tutum, Cahit ; "Memurluk Statüsü" **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:5, Sayı:2, TODAİE, 1972.
- Tutum, Cahit ; **Tükiye'de Memur Güvenliği**, TODAİE Yayınları, Ankara-1972.
- Tutum, Cahit; , "Yönetimin Siyasallaşması ve Partizanlık", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:9, Sayı:4,TODAİE, 1976.
- Tutum, Cahit ; "Türkiye'de Personel Reform Üzerine Düşünceler, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:1, Sayı:1,TODAİE, 1968.
- TÜSİAD ; **Kamu Bürokrasisi**, TÜSİAD Yayınları, İstanbul-1983.
- Us, Öznur ; "Memurluk Prestiji", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:6, Sayı:3, TODAİE,1973.
- Ülker, Halil ; "Siyasi İktidar Bürokrasi İlişkisi" **Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri**, Cilt:2, TODAİE ve Uluslararası Yönetim Bilimleri Enstitüsü Ulusal Seksiyonu Yayınları Ankara-1995.
- Varoğlu Demet, ;
- Kadir Varoğlu ; "Kamu Bürokrasilerinde Profesyonelleşme ve Örgütsel Yapılanma Üzerine Etkileri" **Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri**, Cilt:2, TODAİE Yayını, Ankara-1995.
- Merikoski V ; "İdarenin Siyasileşmesi", (Çev., Cahit Tutum), **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:4, Sayı:4, TODAİE,1980.
- Versan, Vakur ; **Kamu Yönetimi Siyasal ve İdari Teşkilat**, 10. Baskı, Der Yayınları, İstanbul-1990.
- Yalçındağ, Selçuk ; "Kamu Yönetiminde Halkla İlişkiler", **Halkla İlişkiler Sempozyumu-87**, TODAİE Yayınları, Ankara-1987
- Yalman, M. Emin ; **Yakın Tarihte Gördüklerim ve Geçirdiklerim**, Cilt:4, Ray Yayınları, İstanbul-1970.

- Yayla, Yıldızhan ; “Osmanlı Devletinde Meşrutiyet Kavramı”,
Tanzimat’tan Cumhuriyet’e Türkiye Ansiklopedisi,
Cilt:4, İletişim Yayınları, İstanbul-1985.
- Yetkin, Çetin ; Türkiye’de Tek Parti Yönetimi (1930-1945), Altın
Kitaplar Yayınevi, 1983.
- Yücekök, Ahmet N. ; Siyaset Sosyolojisi Açısından Türkiye’de
Parlamentonun Evrimi, A.Ü. SBF Yayınları Ankara-
1983.
- Yücel, Hasan Ali ; “Hükümet ve İdare” Cumhuriyet, 5 Eylül 1954.
- Zürher Jan Erik ; Modern Türkiye’nin Oluşumu, İletişim Yayınları,
2.Baskı, İstanbul-1996.
- Weiker, Walter F ; “Osmanlı Bürokrasisi Moderleşme Reform”, (Çev.,
Erkan Oyard), Amme İdaresi Dergisi, Cilt:6, Sayı:1,
TODAİE, 1973.
- Weber Max ; Sosyoloji Yazıları, (Çev., Taha Parla), Hüriyet Vakfı
Yayınları, Hüriyet Ofset Matbaacılık ve Gazetecilik
A:Ş., İstanbul-1987.
- Wilson Woodrow ; Seçme Parçalar, (Çev., Nermin Abadan), Türk Siyasi
İlimler Derneği Yayınları, İstanbul-1961
- ; DPT. Ekonomik ve Sosyal Göstergeler, DPT
Yayınları, Ankara-1997.
- ; Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950-1995), DPT
Yayım ve Basım şube Müdürlüğü, Ankara-1996
- ; T.C. Devlet Teşkilatı Rehberi 1976, TODAİE
Yayınları, Ankara -1977.

YARARLANILAN GAZETELER:

Resmi Gazete
Cumhuriyet
Ulus
Zafer