



## TEK PARTİ İKTİDARINDA BÜROKRASİ VE SİYASET İLİŞKİSİ

1. Sinan YAZICI<sup>1</sup>

2. Ferdi KATILMIŞ<sup>2</sup>

### ÖZET

Bürokrasi ve siyaset, bazı durumlarda birbirlerinin yerine kullanılabilecek niteliklere sahip kavramlardır. Siyasal kararların bürokrasi yoluyla hayata geçirilmesi onu siyasal sürecin en önemli unsurlarından birisi haline getirmiştir. Bürokrasi ayrıca hâkim güçlerin, toplumsal ve sosyal yapılanmanın sürekliliğini sağlamak amacıyla kullandıkları bir baskı aracı görevi de görmektedir. Tek parti dönemindeki bürokrasi ve siyaset ilişkisinin ele alındığı bu çalışmada, Cumhuriyetin Osmanlı'dan aldığı miras ve sonrasında oluşturulan bürokratik yapı, hayata geçirilen reformlar ve rasyonel bürokrasiye geçiş sürecinde atılan adımlar incelenmektedir. Çalışmada bürokrasi olgusu, bürokrasi ve siyaset ilişkisi ayrı ayrı incelenmiş olup, bürokrasinin en etkin dönemi olarak tabir edilen tek parti iktidarında (1923-1950) siyaset ve bürokrasi ilişkisi meşru iktidar bağlamında değerlendirilmiştir. Çalışmanın sonucunda tek parti iktidarında siyasal otoritenin bürokrasinin kontrolü altına girdiği dolayısıyla bürokrasinin siyasallaştırıldığı, bunun da demokratikleşme sürecini olumsuz yönde etkilediği sonucuna ulaşılmıştır. Çok-partili hayata geçişle beraber bürokrasinin gücünün nispeten azaldığı ancak bürokratik vesayet geleneğinin günümüze kadar etkisini devam ettirdiği gözlemlenmiştir.

**Anahtar Kelimeler:** Bürokrasi, Bürokrasi ve Siyaset İlişkisi, Siyasal İktidar, Tek Parti Dönemi

### IN ONE PARTY GOVERNMENT RELATIONSHIP OF BUREAUCRACY AND POLITICS

### ABSTRACT

Bureaucracy and politics are concepts that have qualities that can be used interchangeably in some cases. The implementation of political decisions through bureaucracy has made it one of the most important elements of the political process. The bureaucracy also serves as a tool of pressure used by the dominant powers to ensure the continuity of the social and social structure. In this study, which deals

<sup>1</sup> Doç. Dr., Bayburt Üni. İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, [sinanyazici@bayburt.edu.tr](mailto:sinanyazici@bayburt.edu.tr), ORCID: 0000-0001-9121-4677

<sup>2</sup> Yüksek Lisans Öğrencisi, Bayburt Üni, Lisansüstü Eğitim Enstitüsü, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, [ferdikatilmis@gmail.com](mailto:ferdikatilmis@gmail.com), ORCID: 0000-0001-8671-700X

**Geliş Tarihi:** 06.09.2022 / **Kabul Tarihi:** 12.06.2023 **Çalışma Türü:** Derleme

Yazarlar, herhangi bir çıkar çatışması beyan etmemiştir. Turnitin/Ithenticate/İntihal ile İntihal Kontrolünden Geçmiştir. Screened for Plagiarism by Turnitin/Ithenticate/İntihal.

Licensed by CC-BY-NC ile lisanslıdır.

with the relationship between bureaucracy and politics in the single-party period, the legacy of the Republic from the Ottoman Empire and the bureaucratic structure created after it, the reforms implemented and the steps taken in the transition to rational bureaucracy are examined. In the study, the phenomenon of bureaucracy, the relationship between bureaucracy and politics were examined separately, and the relationship between politics and bureaucracy in the single-party government (1923-1950), which was called the most effective period of bureaucracy, was evaluated in the context of legitimate power. As a result of the study, it was concluded that the political authority came under the control of the bureaucracy in the single-party rule, thus the bureaucracy was politicized, which negatively affected the democratization process. It has been observed that the power of the bureaucracy has decreased relatively with the transition to the multi-party system, but the tradition of bureaucratic tutelage has continued until today.

**Key Words:** Bureaucracy, Relationship between Bureaucracy and Politics, Political Power, Single Party Period

## GİRİŞ

Bürokrasi ve siyaset ilişkisi, geçmişten günümüze değin devlet yönetimlerinin ana gündem maddesini oluşturmuştur. Ülke yönetimlerinin temel belirleyicisi olan bu iki unsur, devletlerin sahip oldukları sosyo-ekonomik yapı ve değerlere göre şekillenmektedir. Bu doğrultuda siyaset kurumu, almış olduğu kararların hayata geçirilme ve uygulanma işlemlerini ekseriyetle bürokrasi aracılığı ile yapmaktadır. Bürokrasi ve siyaset arasındaki iyi ilişkiler birbirinin meşruluğunu güçlendirirken, kötü ve sorunlu ilişkiler, genelde hükümetlerin özelde ise rejimlerin meşruluğunu zayıflatma potansiyeline sahiptir. Bir siyasi kurum olarak hükümet ile kamu yönetimi birbirleriyle iç içe geçmiş ve ayrılması mümkün olmayan kurumlardır. Bununla beraber yönetim kurumu olan bürokrasi ile iyi bir yönetim biçimi olan demokrasi arasında zaman zaman gerilimler yaşanmış ve hala da yaşanmaktadır (Eryılmaz, 2017: 109-110).

Bürokratik yönetim yapısına sahip olan ülkemizde, bürokrasinin siyasal sistem karşısında tamamen ikinci plana itilemeyeceği, hatta bazı durumlarda daha da güçlenen bir nitelik gösterdiği söylenebilir (Eryılmaz, 2017: 147). Her ne kadar Türkiye Cumhuriyeti yeni kurulan bir devlet olsa da, Osmanlı Devleti'nin siyasi, idari, kültürel ve bürokratik yapılarını miras alarak var olmuştur. I. Meşrutiyet'ten sonra açılmış olan Avrupai tarzdaki okullarda yetişen gençler, daha sonra II. Meşrutiyet hareketinde aktif rol almışlardır. II. Meşrutiyet'in ardından iktidarı ele geçiren Jön Türkler, hem Osmanlı'nın son döneminde hem de cumhuriyetin ilk yıllarında etkin olmuşlardır (Kaya, 2017: 2).

Bu evrilme dönemiyle birlikte, sadece siyasi ve bürokratik anlayış değil, yöneten-yönetilen ilişkisine dayalı olan kopuk devlet anlayışı ve katı merkezîyetçi kamu yönetimi sistemi de yeni kurulan devlete miras olarak intikal etmiştir (Doğan, İnankul ve Yılmaz, 2013: 264). Cumhuriyetin ilanından çok partili hayata geçiş dönemine kadar olan sürede idareyi elinde bulunduran tek parti iktidarında (1923-1950), bürokrasi ve siyaset ilişkisi zamanla bürokrasi lehine evrilmiş ve bürokrasinin hâkim güç haline gelmesine yol açmıştır. Ayrıca bu dönemde askeri-sivil bürokrasi güç birliği yapmıştır. Dolayısıyla tek parti dönemi, bürokrasinin altın yılları olarak Türk siyasal hayatında yerini almıştır. Tek parti döneminde yönetimde çok fazla etkin olan bürokratik elitler zamanla kendilerini halktan soyutlamış ve toplumun genelinde bürokrat azınlığın üstün olduğu bir yönetim anlayışı sergilemişlerdir. Ancak 1946 yılında çok partili siyasal hayata geçiş ile birlikte tek parti iktidarında askeri ve sivil bürokrasiden oluşan bu elitlerin toplum üzerindeki etkisi de giderek azalmıştır (Doğan, İnankul ve Yılmaz, 2013: 264).

Bu çalışmada, Osmanlı Devleti'nden kalan miras ile temelleri atılan, cumhuriyet döneminde gelişerek etkisini devam ettiren bürokratik yönetim anlayışı ile bürokrasinin, toplumla olan ilişkisi ve parti-devlet bütünleşme süreçleri incelenmektedir. Bu kapsamda, tek parti hükümeti döneminde bürokrasi ve siyaset ilişkisi, tek parti iktidarının sürdürülmesi adına yapılan hukuksal, kuramsal ve yönetsel reformların değerlendirilmesi amaçlanmaktadır. Çalışmada öncelikle bürokrasi kavramı açıklanarak Osmanlı Devleti'nden miras kalan bürokratik-siyasal yapı üzerinde durulmuş ve tek parti hükümeti dönemindeki, halk, siyaset ve bürokrasi ilişkileri ele alınmıştır.

## 1. BÜROKRASİ KAVRAMI

Bürokrasi kavramı tarihsel olarak Çin'deki Mandarin sistemi ve İslam dünyasındaki devşirme sisteminde görmek mümkün olmakla birlikte (Fukuyama, 2011:211), kapitalist modern dünya sisteminde ilk olarak 1745 yılında Fransa'da, Vicent De Gournay tarafından kullanılan bir kavramdır. "Koyu renkli kumaşla örtülmüş yazı masası" anlamına gelen (bureau-bure) kelimesinden türediği düşünülen bürokrasi kavramının, daha sonra, "memurların çalıştığı ofis, büro ya da devlet dairesi" anlamında kullanıldığı belirtilir. Tanımlamalarda asıl vurgulanmak istenen şey, memur egemenliğinin toplum üzerinde etkisinin günden güne arttırıyor olmasıdır. Bu egemenlik ise memurların kamu hizmetinde kullanmış oldukları araçla veya mekânla nitelendirilmiştir (Eryılmaz, 2017: 19).

Max Weber'in konu ile ilgili yazıları kaleme alması, bürokrasi kavramının bilimsel olarak incelenmeye başlanması sürecini hızlandırmıştır (Eryılmaz, 2017: 19). Bürokrasi, büro ve ofislerin yönetimi manasında kullanılmakla birlikte, ödev ve kural sistemine sahip, ana hedeflerin açıkça belirlendiği, tüm işlemlerin yazılı kurallara bağlandığı ve sıkı disiplini temel alan hiyerarşik idare yapısı olarak da tanımlanabilmektedir. Bürokraside, idare ve yönetimin sıkı kurallara bağlı olması, özellikle emir-komuta zincirini ve talimatlara bağlılığı meşrulaştırması açısından önem arz etmektedir. Bu bağlamda bürokrasi kavramı, belirli kurallar çerçevesinde ödev ve hükümlerin yerine getirildiği, katı idare sisteminin temel belirleyici olduğu ve hiyerarşik uygulamayı esas alan bir yönetim yapısını ifade etmek için kullanılmaktadır (Doğan, İnankul ve Yılmaz, 2013: 266).

Bürokrasi yönetsel, siyasal ve sosyal yönleri olan geniş bir kavramdır. Farklı anlamlarının dışında bürokrasi ayrıca devletin, toplumun ve kamu-özel örgütlerin gelişim aşamalarını, yapılarını, performanslarını ve işleyişlerini de ifade etmektedir. Birçok sosyal bilimci bürokrasiyi, onaylama ya da onaylamama bakımından ve değer yargısı belirtmeden, büyük yapıli karmaşık örgütlerle bağlantılı bir kavram olarak görmektedir. Ülkemizde bürokrasi kavramı üzerine çalışmalar yapan bilim adamlarından birisi olan Abadan; bürokrasiyi," belirli bir büyüklüğü aşan örgüt" olarak tanımlamıştır (Abadan, 1959: 10-13).

Bilim insanlarının sosyal örgüt biçimlerini farklı yaklaşımlarla yorumlanması bürokrasinin değişik anlam ve yönlerinin ortaya çıkmasına yol açmıştır. Bu çerçevede başlıca iki yaklaşımdan söz etmek mümkündür. Birinci yaklaşım bürokrasiyi, bir örgütün yapısal özelliklerini dikkate alarak inceleme eğilimindedir. Bu yaklaşım bürokrasiyi, iş bölümü, hiyerarşi ve izlek sistemi gibi belirli bir yapısal özelliklere sahip örgüt biçimi olarak ele almaktadır. İkinci yaklaşım ise bürokrasiyi, örgütün davranışsal özelliklerini esas alarak incelemektedir. Örgütün davranış özelliklerini ele alan bu yaklaşımda örgütün; kesinlik, objektiflik, dosya bilgisi, doğruluk ve tutarlılık gibi olumlu yönlerine olduğu kadar, katılık, yetki devretmekte ve kullanmakta isteksizlik, sorumluluktan kaçma, kırtasiyecilik ve aşırı gizlilik gibi negatif yönlerine de vurgu yapmaktadır. Farklı yaklaşım tanımlamalarından yola çıkarak bürokrasiyi; "rasyonel örgüt", "verimsizlik ve kötü yönetim", "kamu yönetimi", "memurlar tarafından yönetim" ve "büyük yapıli örgütler ve modern toplum" olmak üzere beş grupta ele almak mümkündür (Eryılmaz, 2017: 20).

Max Weber'e (2008: 304-307) göre bürokrasi iş bölümü, gayri şahsilik, otorite hiyerarşisi, yazılı talimatlar, yazışmaların ve faaliyetlerin dosyalanması, disiplinli yapı ve resmi pozisyonlardan oluşan bir örgüt biçimidir. Ona göre; bürokrasi, diğer örgüt kuramlarından üstün olmakla birlikte, meşruluk kaidelerinin en yalın haliyle ortaya çıktığı, rasyonellik ve hukuk üstünlüğünün gerçek bir zemin üzerine oturtulduğu, hakka ve hukuka riayet eden ideal bir modeldir.

Bürokrasi aynı zamanda siyasi otorite tarafından belirlenen hüküm ve kuralları icra eden, kamu hizmetlerinin uygulama işlemini yerine getiren birimlerin örgütlenme biçimini ifade etmektedir (Dursun, 2006: 323). Yine bürokrasi, siyasal iktidar tarafından belirlenen politikaları tarafsız bir şekilde uygulayan, siyasal otoriteye bağlı bir yapı olmakla birlikte, ayrıca devlet idaresinde daha çok memurlar sınıfını ve onların hâkimiyetini ifade etmek için kullanılmaktadır. Bürokraside memur hâkimiyetinden kastedilen şey ise karar verme yetkisinin genellikle memurlar topluluğuna tanınmasıdır. Bu tür yapılanmada, bürokrasi katı bir hiyerarşik çerçevede toplanmaktadır ve siyasi iktidar otoritesini ayrıcalıklı bir memur topluluğuyla paylaşmaktadır. Bürokrasinin kendisine ait bir yönetim kültürünün olması ve seçilmişlerin isteklerine direnebilme ihtimali, demokrasi açısından büyük bir eksiklik olarak görülmektedir. Bürokrasi ile demokrasi arasındaki gerilim, seçilmişler ile atanmışlar arasındaki ilişkinin mahiyetinden kaynaklanmaktadır. Bu nedenle siyasal kararların uygulayıcısı pozisyonunda olan bürokrasinin bazı durumlarda siyasallaşması da mümkün olmaktadır (Kırılmaz, 2020: 4-5).

## 2. BÜROKRASI OLGUSU VE BÜROKRASI-SİYASET İLİŞKİSİ

Günlük yaşantı içerisinde en temel ve birbirinden ayrılmaz ilişkiye sahip olguların başında bürokrasi ve siyaset gelmektedir. Siyasetçiler idari işlerde, kararlar ile birlikte hedefleri belirlerken bürokratlar, alınan kararları ve belirlenen hedefleri yönetsel olarak organize etme ve uygulama işlemlerini gerçekleştirmektedirler. Bu bakımdan siyasal iktidar ülke yönetimine dair kararlar alarak kendisine bağlı olan bürokrasiye, aldığı kararları uygulamaktadır. Ancak aralarındaki hiyerarşik yapıya rağmen her iki kurum da tam olarak işlevlerini yerine getirmekte yetersiz kalmakta ve birbirlerine ihtiyaç duymaktadırlar (Aydilek, 2019: 62). Teknik anlamda yürütme, siyasal kararların icraya yani yürürlüğe konulmasından sorumlu kanattır. Fakat uygulamada yürütme kararlarının hayata geçirilmesinde siyasi yürütme ile bürokratik yürütme olarak iki farklı sınıflandırma yapılması siyaset ile idare arasındaki farkı da gözler önüne sermektedir. Parlamenter sistemlerde siyasi yürütme, seçilmiş siyasetçiler ve meclise karşı sorumlu olan bakanlardan oluşur. Görevleri bağlı buldukları siyasal partinin ideolojik önceliklerine göre siyaset üretmek ve alınan kararların uygulanma sürecine nezaret etmektir. Bürokratik yürütme ise görevleri bakımından alınan siyasal kararların uygulama sorumluluğunu üstlenen atanmış ve profesyonel devlet memurlarıdır (Heywood, 2007: 476).

Kamu yönetimi düzeninin ana çalışma konularından olan; siyaset ve bürokrasi ilişkisi farklı biçimlerde ele alınmış ve ilişkinin nasıl olması gerektiği konusunda çok fazla fikir ortaya çıkmıştır. İdare ve siyaset ilişkisi bakımından inceleyeceğimiz bu görüşleri üç temel noktada toplamak mümkündür (Eryılmaz, 2017: 111). Birinci görüş, fikri temellerini Wilson'un "idarenin incelenmesi" adlı çalışmasındaki yönetim ve siyasetin ayrılığında almış olup siyasi iktidar ile bürokrasinin birbirinden ayrılması düşüncesine dayanmaktadır (Wilson, 1961: 56-57). İkinci görüş, bürokrasinin idari rolünün yanında ayrıca politika üretiminde etkin olması sebebiyle yönetim-siyaset ayrımını reddedip, bürokrasinin kesin olarak siyasi yönünün bulunduğunu ve bürokratlar ile siyasetçiler arasındaki ilişkinin de tamamlayıcı ve iç içe girmiş bir niteliğe sahip olduğunu iddia etmektedir. Üçüncü görüş ise, gelişmekte olan ve dikkatlerin üzerinde yoğunlaştığı yeni bir düşüncedir. Bu yeni düşünceye göre; tarafsızlığı, etkinliği ve verimliliği arttırmak amacıyla üst düzey bürokratlara idari sistemde siyasetçiler karşısında bazı özerk yetkilerin verilmesi amaçlanmaktadır (Eryılmaz, 2017: 112-113). Ancak siyaset ve bürokrasinin birbirinden ayrılması ayrıca zorlu bir süreci de ifade etmektedir.

Bürokrasinin sınırları ile siyasetin sınırlarının ne olduklarını belirlemek nerdeyse imkânsızdır. Esasen bürokratik sistemin en fazla etkilendiği mekanizma şüphesiz siyasal sistemdir (Acar, 2002: 6). Kamu örgütlerinin siyasal sistem içerisindeki işlevleri göz önünde bulundurulunca, kesin olarak yönetim ve siyaset ayrımının yapılması pek de mümkün değildir. Kamu politikaları oluşturulurken teknokratların görüşü kadar politikaların uygulanmasında siyasal etkiler de önem arz etmektedir (Bozdoğan ve İzci, 2016: 37). İlişkiler genellikle birlikte yürütülen ve iç içe geçmiş oluşumlar şeklindedir ve siyasal süreç özellikle yüksek pozisyonlara terfi ve azil işlemlerinde (Acar, 2002: 7) de kendini göstermektedir.

“Yüksek kademeli kararlar verilirken, seçeneklerin somut bir biçimde ortaya konmasında, ya da belirsizliğin ortadan kaldırılmasında, yüksek yöneticiler istemeseler de konunun niteliği gereği politik kararlar vermek zorunda kalırlar” (Bozdoğan ve İzci, 2016: 37). Dolayısıyla, bürokrasi ve siyaset arasındaki ilişkiler birbirinden ayrılmaz gerçekliğe sahiptir. Siyasal iktidarın; güç kullanma ayrıcalığı, her istediğini yaptırabilme gücü, meşruiyet, baskın irade ve geniş nitelikli siyasal ilişkilerin ağı olması gibi özellikleri onun etkinliğini göstermektedir. Bununla beraber siyasi otorite belirlenmiş sınırlar içerisinde son sözü söyleme ve başkalarının davranışlarını kontrol etme yetkisine de sahiptir. Siyasal iktidarın halka, yönetimin ise siyasal iktidara hesap vermesi zorunluluğu, bürokrasinin siyasete bağımlılığını göstermektedir. Bu bağlamda yöneticilerin siyasal iktidara tabii olmaları, siyasal otoritenin yürütücü konumunda olduğunun kanıtıdır. Esas tercihleri siyasal organ belirlerken bu tercihleri uygulamak idarenin görevidir (Altunok, 2016: 167). Diğer bir yandan demokratik sistem ile yönetilen bir ülkede, seçimle göreve gelen veya değişen siyasal iktidarlara karşı, sürekliliğini koruyan bürokratik örgütün hem siyasal iktidar hem de kamusal hizmet verdiği halk karşısında yansız olması gerektiği düşüncesi de ağır basmaktadır (Aksan ve Çelik, 2011: 8).

Bürokratlarda olması gereken özelliklerin başında uzmanlık, üstlerine itaat ve tarafsızlık gelmektedir. Tüm bu özelliklerin yanı sıra bürokratların asıl görevlerinin de üstten gelen emir ve kararları uygulamak olduğu belirtilmiştir. Bununla birlikte siyasi liderlerin seçimle geldikleri için oy kazanmaya yönelik mücadele ettiklerine de defaatle vurgu yapmıştır Bu nedenle iktidar partileri, personel politikası ve bütçe gibi unsurların da vasıtasıyla bürokrasiye gerekli müdahalelerde bulunabilir, devlet kadrolarına kendi görüşlerini benimseyen kişileri getirme çabası içinde olabilir. Böylelikle bürokrasi, siyasi bir mahiyete bürünmüş olur (Altunok, 2016: 168) ve siyaset karşısında özerkliği zayıflayan bürokrasi, siyasi tercihlere göre şekillenen bir kavram halini alır.

### **3. OSMANLI DEVLETİ'NDEN CUMHURİYETE KALAN MİRAS VE TÜRKİYE'DE BÜROKRASİNİN GELİŞİMİ**

Türk devlet geleneğinin önemli bir unsurunu oluşturan bürokrasi, ilk devlet örgütlenmesinden itibaren önemini koruyan yapısını her daim muhafaza etmiştir. Hâkim otorite olan hükümdarın egemenliği altında yardımcı ve destekleyici unsur görevi gören bürokratik düzen, toplumda imtiyazlı sınıf konumundadır. Eski Türk devletlerinde, yönetici konumunda bulunan bürokratik elitler, hükümdarın idaresinde ve onun takdir yetkisine göre görevlendirilmektedirler. Bu açıdan bakıldığında bürokratik aktörler, Batılı ülkelerde olduğu gibi babadan oğula geçen bir sistem ile değil, hükümdarın takdir ve onayıyla yönetici olmaktadır (Ayдын ve Şavkılı, 2013: 71).

Günümüzde ülkemizde yaşanan sosyo-ekonomik sorunların kaynağı olarak, çoğunlukla Osmanlı Devletinden miras alınan devlet geleneği görülmektedir. Öyle ki bu anlayışa göre Osmanlı Devleti'nin; baskıcı, tepeden reform yaparak Batılılaştırmayı düşünen ve toplum üzerinde mutlak hâkimiyet kurmaya çalışan bir devlet olduğu savunulmaktadır. Dolayısıyla vatandaşların bu baskı karşısında yeterli sivil toplum bilincine sahip olamadığı ve kendilerini yeterli düzeyde ifade edemedikleri ileri sürülmektedir. Bahse konu olan düşünceye göre ülkemizde bürokratik mekanizma; Weber'in de normatif ve katı



yönetimin kötü uygulanması olarak tanımladığı, halkı öteleyen, baskıcı olan ve şekilcilikle birlikte kırtasiyeciliği de yoğun bir biçimde yürütme eğiliminde olan yapı haline gelmiştir. Bu eğilimle birlikte bürokratik mekanizmanın önceliği kamu yararı olurken, bürokratik baskı uygulamalar sonucunda halkın devlete olan güveni azalmıştır ve Türk bürokrasisi, sert ve katı bir yapıya sahip olması nedeniyle patrimonyalizm ekseninde tartışılmıştır (Aydilek, 2019: 63).

Patrimonyalizm, Osmanlı bürokratik yapısının betimlenmesi ve Cumhuriyet Dönemi Türkiye'si ile Osmanlı Devleti arasında bürokratik ilişki ve mirasının gösterilmesi açısından önemli bir araç vazifesi görmektedir. Patrimonyalizm, hükümdarın askeri ve idari örgütlenmeyi kendi şahsi aracı haline dönüştürerek, devlet yönetiminde mutlak güç haline gelmesi sonucu ortaya çıkan bir kavramdır. Buna göre devlet idaresinde görev alma veya kademe atlama, hükümdarın oluru ve takdir yetkisine tabidir. Bu durumda devlet kurumlarında görevli olan memurları hükümdara bağımlı kılmaktadır (Aydilek, 2019: 63). Osmanlı'dan Cumhuriyete geçişte, Osmanlı Devlet bürokrasisi de idari, siyasi ve biçimsel yönleriyle birlikte olduğu gibi yeni devlete devredilmiştir (Eryılmaz, 2017: 147). Bu sebeple, Türk kamu bürokrasisinin daha iyi açıklanabilmesi için daha önce Osmanlı bürokrasisinin değerlendirilmesi gerekmektedir.

### 3.1. CUMHURİYETE KALAN MİRAS

Kuruluşu sonrasında devletin büyümesine paralel olarak Osmanlı Devleti'nin idari müesseselerini oluşturması, Selçuklu, İlhanlı ve Memlûklü kuruluşlarının örnek alınmasıyla olmuştur. 15. yüzyıla kadar Osmanlı Devleti'nin bürokratik yapısı birkaç bürodan ibaretti. Bu bürokratik yapı, daha sonra hızlıca gelişmiş ve büyük bir organizasyon haline gelmiştir (Aydın ve Şavkılı,2013: 73).

Bilindiği üzere son dönem Osmanlı bürokrasi yapısı ve işleyişi ile ilgili unsurlar, esas itibariyle 1839 yılında ilan edilen; Gülhane Hattı Hümayunu ile birlikte yeniden şekillendirilmiştir (Eryılmaz, 2017: 148). Gülhane Hattı Hümayunun ilanı ile başlayan ve 1876 yılına kadar uzanan Tanzimat, klasik örgütlenmelerin "tanzim" edildiği, reformların yapıldığı ve Batılı tarzda değişimi temel alan bir dönem olmuştur. Bu dönem yeniden yapılanma çalışmalarıyla geçmiştir (Eryiğit, Yörükoğlu ve Peker, 2014: 168). Bugünkü anlamda bakanlıkların kurulması, rüşvet yolsuzluklarla mücadele, yeniçeri ocağının kaldırılması, şeyhülislamın bakanlar kuruluna katılarak siyasi görev üstlenmesi, memurlara nakdi olarak maaş bağlanması ve vakıfların devletin yakın denetimine alınması bu dönemde olmuştur (Eryılmaz, 2017: 148). Devlet yönetimine yeniden hâkim olma düşüncesi ise tüm bu yapılanma çalışmalarının çıkış noktasını oluşturmaktadır. Bu dönemde Osmanlı Devleti'nin yönetim kademelerinde birçoğu Avrupa'da eğitim görmüş bürokratlar vardır. Bu bürokratik çehre, idarede eski dönemlere göre daha etkin konumdadır. Dolayısıyla bu dönemde bürokratların yönetim sorunlarına karşı çözüm önerileri Tanzimat reformlarıyla birlikte, yeni bir yönetim, siyaset ve hukuk anlayışını ortaya çıkarmıştır (Eryiğit, Yörükoğlu ve Peker, 2014: 168).

Osmanlı Devleti'nden Türkiye Cumhuriyet'ine intikal eden en büyük miraslardan birisi de, bürokrasi egemenliğinde olan köy toplum yapısı olmuştur. Tanzimat'la birlikte Osmanlı devlet yönetimi, hukuki-rasyonel bürokrasi modeline göre; merkeziyetçi ve otoriter bir yapıda devam etmiştir. Bu büyük mekanizma içerisinde, devletin gerçekleştirdiği düzenlemeler, yine siyasal-bürokratik elitlerin tercihlerine göre şekillenmekteydi (Kırılmaz,2020: 9). Bu anlayış ile bürokrasi; üretimde süreklilik ve denetimi sağlayan, iç ve dış güvenliği tertip eden görevler üstlenmiştir. Ancak bu anlayış toplumsal değişmeler karşısında zamanla gerçekliğini ve işlevini kaybetmiştir (Aydın ve Şavkılı,2013: 73).

Diğer taraftan hariciye teşkilatının da Osmanlı bürokratik sistemine çok önemli katkıları olmuştur. Hariciye teşkilatı Osmanlı geleneksel devlet modelinden modern devlet modeline geçiş

sürecinde aktif rol üstlenmiştir. Sivil bürokratlarca hayata geçirilmeye çalışılan kanunlaştırma hareketleri, idari düzenlemeler, reformlar ve yeni kurumların kurulması gibi gelişmeler devletin teşkilat yapısında kayda değer dönüşümlere yol açmıştır. Avrupa ülkelerinde uygulanan kararlar hariciye personelleri tarafından incelenip, geleneksel anlayış ile harmanlanarak devlet bünyesine aktarılmıştır. Ayrıca modern devlet anlayışına uygun olarak hazırlanan reformlar da mevcut sisteme adapte edilmiştir. Yasama ve yürütme ilişkilerinin düzenlenmesi, bakanlık sistemine geçiş, kanunlaştırma hareketleri, devlet memurlarına yönelik yapısal düzenlemeler ve birçok yenilik hareketi hâlihazırdaki yönetim anlayışı içerisinde kendisine yer bulmuştur (Ezici, 2020: 431).

Bu dönemde merkezin güçlenmesi ve memurların padişah karşısında güvenceye kavuşturulması, memur maaşlarının istenilen düzeye çıkarılıp, devlet bütçesinden karşılanmasıyla sağlanmıştır. Bu bağlamda, daha önce padişahın tekelinde bulunan devlet gücünü paylaşmaya başlayan bürokrasi, toplumun gidişatına yön vermiş ve bu etkinliğini Türkiye Cumhuriyeti'ne kadar devam ettirmiştir (Aydın ve Şavklı,2013: 73).

Tanzimat'la birlikte bürokratlar ve bürokrat kökenli devlet adamları, siyaset sahnesinde hâkim bir unsur olmuşlardır. Osmanlı Devleti'nde, 18. yüzyılda başlayıp 19. Yüzyıla kadar yaygınlaşarak devam eden reform hareketi hem ulemanın hem de medreselerin etkisini kırmaya başlamıştır. Reform hareketlerine karşı duran ilmiye sınıfı, 1826 yılında yeniçeri ocağının kaldırılmasıyla birlikte etkin konumunu daha da kaybetmiştir (Akın, 2021: 141). Bu dönemden sonra bürokratlar, devlet idaresinde ulemanın önünde yer almaya başlamıştır. Ülkedeki yönetim yetkisi hükümdardan bürokratlara aktarılırken, geleneksel ulemanın rolü de ikinci plana itilerek, kalemlerden ya da mekteplerden yetişen yeni yönetici kadrolara geçirilmiştir. 19. yüzyılın sonunda ittihat ve terakki ile birlikte ordu, siyaset sahnesinde etkili bir unsur haline gelmiştir. 20. Yüzyılın başında hâkim otorite, Babıali bürokratları ya da hükümdar değil, siyasi bir cemiyet olan ittihat ve terakkidir. Bürokrasi, ittihat ve terakkinin güçlenmesiyle birlikte siyasallaşmış, teknik uzmanlığın yerini siyasi yakınlık almıştır (Eryılmaz, 2017: 150).

Tanzimat, Türk bürokratik yapısında çok önemli bir kırılma anı olarak görülmektedir. Bu dönemden sonra, hükümdarın hâkimiyetinin azaldığı, memurların ise güçlendiği bir yapı ortaya çıkacaktır. Hatta bu yapının zamanla, bürokratik oligarşiye dönüşebilmesi dahi ihtimaller dâhilinde olacaktır. Tanzimat'a kadar olan süreçte hükümdarın hizmetkârı olarak görülen bürokrasi, artık "kul" statüsünden çıkmış, hükümdarın değil devletin hizmetlisi olarak yeni bir statü kazanmıştır. Bu yeni anlayış ile birlikte Osmanlı Devleti'nin bürokratik yönetim geleneği, siyasal kültürü, merkezîyetçi kamu yönetimi sistemi ve halkı öteleyen biçimsel yönetim anlayışı Türkiye Cumhuriyeti'ne miras kalmıştır. Miras kalan bu anlayışı sahiplenenler ise meclis üyeleri veya siyasi partiler değil, içinde buldukları şartlar sebebiyle devlet idari gücünü elinde bulunduran sivil ya da asker bürokratlar olmuşlardır. Kısaca, kurulan yeni devletin ilk yıllarında bürokrasi ile siyaset arasındaki ilişki, bürokrasi lehine evrilmiş ve bürokrasi oldukça etkin bir konuma yükselmiştir (Aydilek, 2019: 65).

### 3.2. CUMHURİYET DÖNEMİNDE BÜROKRASİ

Cumhuriyet dönemi bürokratik anlayışı, işleyiş olarak Osmanlı bürokratik yapısından biraz farklı olsa da, bu iki dönem arasında süreklilik vardır. Cumhuriyet yönetimi, örnek aldığı bürokratik yapının dışında yine bu yapıyı modernleştirebilecek Osmanlı memuriyet anlayışını da miras olarak devralmıştır (Eryılmaz, 2017: s.151). Osmanlı Devletinden, Cumhuriyet yönetimine, bürokratik yapının yanı sıra bu yapıyı modernleştirebilecek güçlü bir memurluk anlayışı da miras kalmıştır (Eryılmaz, 2017: 151). Cumhuriyet yönetimi, Osmanlı Devleti'nden temel kurumları aynen almış ve bürokrasinin unsurlarından olan; reform geliştirme ve ekonomik kalkınmaya öncülük etmek gibi ilkeleri uygulayarak

bürokrasiye geniş imkân ve güvenceler tanımıştır. Dolayısıyla uygulanan devletçilik politikaları, bürokrasinin ekonomik hayata büyük ölçüde müdahalesine de zemin hazırlamıştır (Çevikbaş, 2014: 85). Cumhuriyetin başında yönetime gelen kadrolar, fiilen Osmanlı bürokrasinin devamı niteliğindedir. Cumhuriyeti ilan eden kadrolar, eğitim ve düşünce tarzı bakımından Osmanlı ordusu ve bürokrasisinde yetişerek, paşalığa kadar yükselmiş, İttihat ve Terakki geçmişi olan yöneticilerden oluşmaktaydı. Osmanlı yönetiminin sivil görevlilerinin %85'i, genel memur kadrosunun ise %93'u, Cumhuriyeti kuran kadroların içerisinde yer almıştır. Dolayısıyla, Osmanlı'dan miras kalan bürokratik yönetim anlayışı, reformlarla revize edilerek devam ettirilmiştir (Akbay ve Sevinç, 2018: 57).

Cumhuriyet kurulduğunda, modernleşmeye en yatkın kurum bürokrasi olmuştur. Osmanlı Devleti'nin yıkılmasından sonra yeni devletin kuruluş sürecinde, topluluğun gücünün devlet tekelinde toplanması, isyanların bastırılması, muhaliflerin tasfiyesi ve asayişin sağlanması konularında, askeri ve sivil bürokrasi aktif rol oynamıştır (Demirci, 2008: 3). Cumhuriyetin ilanı ile birlikte Osmanlı modernleşmesinin uygulayıcı, aktarmacı ve geleneksel olan ikincil yönleri terk edilip, yenilikçiliğin getirilmesine inanan bir anlayışı etkin konuma gelmiş olsa da modernleşme anlayışında herhangi bir değişiklik yaşanmamıştır. Cumhuriyet'te de tıpkı Osmanlı'da olduğu gibi değişimin, seçkin bürokratlarca hazırlanan reformlar ile yukarıdan aşağıya topluma benimsettirilmesi ile başarıya ulaşabileceği düşünülmüştür (Eryiğit, Yörükoğlu ve Peker, 2014: 171). Bu durumun ana sebepleri ise; halkın aydınlanmamış olması ve modernleşmenin kendiliğinden harekete geçerek gelişimini sağlayacak zeminin bulunmamasıdır (Mardinli, 2020: 10).

Yenilikçi hareketlerle birlikte kamu görevlilerinin işe alınma biçimleri, eğitimleri, bürokratik değer ve bağlılıkları gibi konularda esaslı değişiklikler yaşanmıştır. Sivil bürokrasinin modernleşme süreci, bu değişimlerle birlikte hızlanmış ve bürokratik yapıda kalıcı değişimler gerçekleşmiştir. Bu düzenlemeler yapılırken, halktan herhangi bir görüş belirtmeleri talebinde bulunulmamış ve hiyerarşik bir tavırla gerçekleştirilmeye çalışılmıştır. Zaten bu dönemde reformların yürütülme ve gözetilme işi halktan soyutlanmış olan bürokrasinin temel görevi olmuştur (Doğan, İnankul ve Yılmaz, 2013: 276).

Atatürk ve devletin kurucu kadroları, yeni devletin kuruluş aşamasında askeri bürokrasiden destek almışlar ve askeri bürokrasiden yararlanmışlardır. Fakat daha sonrasında askeri bürokrasinin siyasal ve idari hayat içerisindeki rolünü azaltmayı hedefleyen kararlar almışlardır. Nitekim zaman içerisinde askeri bürokrasinin siyasal ve idari hayat üzerindeki etkisi de kademeli olarak azaltılmıştır. Bu doğrultuda Genel Kurmay Başkanı, bakanlar kurulunda ayrılmış, karşılığında ise TBMM'nin askeri bürokrasiyi doğrudan denetleyemeyeceği kuralı kabul edilmiştir (Eryılmaz, 2017: 152). Diğer taraftan modernleşme sürecinin en aktif rol oynayan toplumsal grubu bürokratlar olmuşlardır. Nasıl ki Osmanlı Devletinin son döneminde, sivil bürokraside yetişen devlet adamları tarafından hazırlanan reformlar, sivil bürokratlar tarafından yürütüldüyse, yine Cumhuriyet döneminin tek parti yıllarında da, reform programlarında sivil bürokratlar görevlendirilmişlerdir (Söğütü, 2010: 53-54).

Cumhuriyet Türkiye'sinde, Osmanlı'ya bağlı memurların görevden uzaklaştırılmaları ise sivil bürokraside önemli bir sorun teşkil etmiştir (Aydın ve Şavkılı, 2013: 76). Atatürk ve cumhuriyeti kuran kadrolar bu dönemde temel eğitimlerin alınması şartıyla, mevcut bürokratik kadro ile devam etme kararı almıştır (Akbay ve Sevinç, 2018: 58).

### 3.3. TEK PARTİ DÖNEMİ BÜROKRASİSİ (1923-1950)

Cumhuriyetin ilanından 1950 yılına kadar olan zaman dilimini kapsayan ve Tek parti dönemi olarak da bilinen bu dönem, Mustafa Kemal Atatürk ve İsmet İnönü'nün liderliğinde Cumhuriyet Halk Fırkası iktidarları dönemidir. Bu dönemde siyasette ve ülke yönetiminde tek hâkim güç, Cumhuriyet Halk Fırkasıdır. 1923'te Halk Fırkası ismiyle kurulan parti, 1924'te Cumhuriyet Halk Fırkası, 1935



yılında ise Cumhuriyet Halk Partisi adını almıştır. Cumhuriyet Halk Partisi, çok partili hayat denemeleri dışında, kurulduğu günden itibaren ilk yirmi yıllık zaman diliminde ülkenin ilk, tek ve resmi partisi olmuştur (Turhan, 2017: 33). 1923 ve 1930 yılları arasında iki defa çok partili hayat denemesinde bulunulmuştur. 1924'te kurulup, 1925'te kapatılan, Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası, Türkiye Cumhuriyeti'nin ilk büyük muhalefet hareketi olmuştur.(Demirci, 2008: 7). 1930'da Serbest Cumhuriyet Fırkası adında başka bir parti daha kurulmuştur. Bu partiye Cumhuriyet Halk Fırkasından ayrılan 14 milletvekili katılmıştır. Kuruluşundan üç ay sonra parti kendini feshetmiştir. Bu iki çok partili hayata geçiş denemesinden sonra rejimin tehlikeye düşebileceği gerekçesiyle çok partili seçim sisteminin benimsenmemesi gerektiği yönündeki görüşler güçlenmiştir. Dolayısıyla bu endişeler, Cumhuriyet Halk Fırkasının yeniden tek parti kimliğine dönerek, 1946 yılına kadar mahiyetini sürdürmesine neden olmuştur (Turhan, 2017: 34).

Bu dönemde reformları halka benimsetme görevi kamu bürokrasisine verilmişti. Bu konuda özellikle Cumhuriyet Halk Fırkası'ndan yararlanılmıştır. Cumhuriyet Halk Fırkası, asker ve sivil bürokratların hâkimiyeti altında olup, toplum tarafından da bürokrasinin partisi olarak nitelendirilmekteydi (Eryılmaz, 2017: 152). Cumhuriyet Halk Partisinin siyasi mecrada tek parti olarak iktidar olması, parti devlet bütünleşmesine giden bir süreci de beraberinde getirmiştir. Bu kapsamda tek parti döneminde bürokrasi ile Cumhuriyet Halk Partisi bütünleşmesi adına çeşitli düzenlemeler hayata geçirilmiştir.1923 yılında yapılan ilk parti tüzüğü, CHP'ye bütün ülkede egemen otorite olma gücü vermiştir. Keza bu tüzükle birlikte CHP teşkilatları köylere kadar genişletilmiştir. 1927 yılındaki parti kongresinde ise köy muhtarlarından bürokratlara kadar her türlü atamanın parti müfettişlerinin onayı ile yapılması kararı alınmıştır (Aydın ve Şavklı,2013: 79).

Tek parti hükümeti döneminde, parti ile bürokratik elitlerin kaynaştıkları da görülmektedir. Tek parti dönemi boyunca, hükümette görev alan toplam 194 bakanın % 61'i bürokratik kökenli olan sivil veya askerlerdir. Diğer taraftan 194 bakanın sadece 11 tanesi çiftçi, 2 tanesi de ticaret ehlidir. Yani tek parti iktidarı döneminde bürokrasi ile siyaset arasındaki ilişki çok güçlenmiştir. Siyasette yer alabilmek için bürokrasi bir geçiş basamağı olarak görülmüş ve bu bağlamda parti ile devlet giderek bütünleşmiş ve aynı amaçlar istikametinde ülkeyi yönetmeye devam etmişlerdir. Elit yönetim anlayışına sahip kadroların yer aldığı tek parti hükümeti döneminde, bürokrasi ve siyaset; yeni bir millet oluşturma, cumhuriyet düzenine bağlı ilke ve politikaları topluma benimsetme, yeni kurulan devletin ayrıcalıklarını koruma ve kollama amacı gütmüştür (Doğan, İnankul ve Yılmaz, 2013: 276-277).

Bu dönemde cumhuriyet seçkinlerinin ana hedefi toplumu baştan aşağı değiştirmek olmuştur. Onlara göre mevcut toplumun eskiyi ve gericiyi temsil etmesi, yeni ve ilerici toplumun oluşmasında önemli bir engeldir (Mardinli, 2020: 12). Türk modernleştirici elitler, bir taraftan halkın modernleşmesine engel olduğunu düşündükleri sosyal, siyasal ve kültürel unsurları değiştirmek için uğraşırken, diğer taraftan da toplumun yeni bir kimlik etrafında bütünleştirilmesi adına toplum ile aralarında hiyerarşik bir yapı oluşturmayı gerekli görmüşlerdir. Halkı aydınlatıp çağdaştırma görevi ise CHP kadrolarına verilmiştir. Cumhuriyet elitleri mevcut toplumun değil, gelecekte oluşturulması düşünülen laik ulusun temsilciliğini yapmışlardır. Bahse konu olan düşünce ışığında, dönemin iradesi, "halka rağmen halk için" sloganını üretmiştir. Yani seçkinlerin, bilime dayalı meşruiyet anlayışı yerine, toplumsal taleplerin kıstas alınacağı çok partili seçim sistemine karşı çıkma sebeplerinin altında yatan ana etmen budur (Heper, 2006: 138-139).

Bürokratik elitler, reformların başarıya ulaşması için halkla aralarındaki kopukluğu sonlandırarak adımlar atmak zorunda kalmışlardır. Bu açıdan Cumhuriyet Halk Partisi'nin 1931 yılında gerçekleştirdiği 3. büyük kongresi dönüm noktası olmuştur. CHP'nin 3. büyük kongresinde alınan kararlar ile siyaset, ekonomi ve kültürel alanda devletçi politikaların hızı arttırılmıştır. Yeni laik düzenin halka benimsetilmesi maksadıyla halk evleri açılmış ve ülke genelindeki tüm kültürel etkinlikler halk

evleri nezaretinde yapılmıştır. Bununla birlikte devlet okulları dışında, din eğitimi verilmesi yasaklanmıştır. Yapılan tüm bu reformların temelinde ise bürokratik seçkinlerin halka karşı olan tasavvurları yer almaktadır (Söğütü, 2010: 59). Tek-parti hükümeti döneminde devletle bütünleşmiş olan bürokrasi, Kemalist ilkeleri topluma benimsetme görevini de üstlenmiştir. Kemalizm'in birincil ilkeleri, Cumhuriyet Halk Partisi'nin 10 Mayıs 1931 tarihli Büyük Kongresinde kabul edilmiştir. Kemalizm olarak tanımlanan CHP'nin altı ilkeli ideolojisinin her birinin siyasal bir tarafı ve anlamı vardır. Kemalizm ideolojinin; cumhuriyetçilik, halkçılık ve milliyetçilik ilkeleri ise doğrudan siyasal sistemle ilişki içerisindedir. Siyasal manada Kemalizm hedefinin ne olduğu yeterince net bir şekilde ortaya konulmamıştır. Kemalizm'in esas olarak liberal demokrasiyi amaçladığı ve bu doğrultu reformların yapılabilmesi için otoriter sistemin kurulması gerektiğini düşünen görüşler olduğu gibi aksini savunan görüşlerde mevcuttur. Dolayısıyla, zamanın koşullarına göre, Kemalizm ideolojisinin en azından gerçek anlamda demokrasiyi temel almadığını söylemek mümkündür (Kırılmaz,2020: 11).

Bu dönemde her alanda parti devlet bütünleşmesi amaçlanmıştır. Bu doğrultuda İçişleri Bakanlığı güçlü bir konuma yükseltilmiş ve konum olarak, milli savunma, maliye ve dışişleri bakanlıklarından daha üst seviyeye çıkarılmıştır. İçişleri bakanı, 1936 yılında Cumhuriyet Halk Partisinin genel sekreteri olurken, valiler de partinin il başkanı olarak görevlendirilmişlerdir. Yine bölge müfettişleri, hem partinin hem de hükümetin işlerini denetlemekle vazifelendirilmişlerdir. Bu dönemde tüm millet, CHP'nin üyesi sayılmıştır. Bürokratlar, idari hizmetlerinin yanında artık siyasetle de ilgilenmeye başlamışlardır. Böylece, tek parti hükümeti döneminde, siyaset ile bürokrasi zamanla kaynaşmış ve ortak bir amacı ulaşmak için iş birliği yapmıştır (Eryılmaz, 2017: 153). 1939 yılından sonra, parti ile bürokrasi arasındaki bütünleşmesinin sonlandırılması düşüncesi üzerine valilerin partinin il başkanı olması uygulamasının sonlandırılması istenmiş fakat yaşanan gelişmelere rağmen aynı uygulama olduğu gibi devam ettirilmiştir (Doğan, İnankul ve Yılmaz, 2013: 277). Yine bu dönem içerisinde devletin farklı kademelerinde yer alan bürokratik seçkinlerin sayesinde siyasi güç elde eden memur-asker kökenli adayların TBMM'ye girebilme olanakları da artmıştır. Dolayısıyla memur kökenli üyeler, tek parti hükümeti dönemi boyunca TBMM'deki en büyük meslek grubunu meydana getirmişlerdir. Aynı zamanda hükümet üyelerinin çoğunluğunu asker-memur kökenli vekiller oluşturmuştur. Tek Parti iktidarı dönemindeki memur görüntüsü halka hizmet eden değil, topluma tepeden bakan, emreden ve bir bakıma toplumu potansiyel tehlike olarak betimlemişlerdir. Memur-halk ilişkisi, ceberrut bürokrasi ve jandarma devleti gibi kavramlarla eleştirilmiştir. Ayrıca CHP'nin ve bürokrasinin, toplumsal kültüre ve İslam'a karşı izlediği siyaset sebebiyle de, bürokrasi ile halk arasındaki ilişkiler giderek zayıflamıştır (Eryılmaz, 2017: 156).

Tek parti döneminde, ne kamu iktisadi teşebbüsleri ne de özel sektör kuruluşları, merkezi yönetimdeki bürokratların güçlerini ciddi olarak tehdit edebilecek konuma gelememiştir (Eryılmaz, 2017: 156). Bürokratlar; siyaseti yönlendirebileceği düşüncesiyle girişimci özel sektörün güçlenmesini istenmemişler ve bu doğrultuda bir orta sınıfın oluşmasını engellemişlerdir. Bu dönemde bürokrasi iş dünyasına aşağılayıcı bir tavırla bakmıştır. Dolayısıyla özel işletmeler, hiçbir zaman kamu politikalarına müdahale edecek cesaretle olmamışlardır (Aydilek, 2019: 67).

Türk siyasal hayatında 1946 yılında köklü bir değişiklik yaşanmıştır. 1946 yılından itibaren siyasal sistem, kendini halkın katılımına açma kararı almış ve özellikle Demokrat Partinin kurulması ile ülkede çok partili hayata geçilmiştir (Eryılmaz, 2017: 157). Siyaset alanında yaşanan iktidar mücadelesinin çok partili sistem niteliğine evrilmesiyle birlikte bürokrasinin gücü de zayıflamaya başlamıştır (Doğan, İnankul ve Yılmaz, 2013: 277). 1950 yılında yapılan seçimler öncesinde Demokrat Parti, parti program çalışmaları esnasında bürokrasiyi karşısına alacak her türlü söylem ve ifadeden kaçınmıştır. 1950 yılında yapılan seçimlerde Demokrat Partinin iktidara gelmesi, tek parti hükümeti döneminde ülkeyi idare eden seçkin bürokratların iktidardan düşmesiyle neticelenmiş ve devlet merkezli siyasetin yönetimin yerini parti merkezli bir siyaset almaya başlamıştır (Eryılmaz, 2017: 157).

Çok partili siyasal hayata geçiş ile birlikte bürokrasinin siyaset üzerindeki etkisi kırılmıştır. Nitekim tek parti hükümeti döneminde devleti yöneten elitlerin iktidarı kaybetmeleri, Demokrat partinin 1950 yılında seçimi kazanmasıyla olmuştur. 1950 seçimlerinden sonra; ülkede parti merkezli siyaset sonlanarak yerini artık devlet merkezli siyaset almıştır (Doğan, İnankul ve Yılmaz, 2013: 277).

## SONUÇ

Siyaset ve bürokrasi, birbirlerini etkileme derecesi çok yüksek olan iki mekanizmadır. Bürokrasi, hiyerarşik olarak siyasi otoritenin emiri altında faaliyet göstermektedir. Siyasi otorite, ülke sorunlarına dair kamu politikalarını belirleyip, kararlaştırmakta ve emri altında bulunan bürokratik mekanizmaya bu kararları uygulamaktadır. Ancak, bürokrasi, bazen bu pasif yönünden sıyrılarak, kamu politikalarını belirleme ve hüküm aşamalarının belirleyicisi konumunda olabilmektedir. Nitekim Türkiye’de tek parti iktidarı dönemi bürokrasi de bahse konu olan bu duruma çok önemli bir örnek oluşturmuştur. Bu dönemde bürokrasi, pasif yapısından sıyrılarak, etkin hale gelerek siyasi otoriteyi bastırılmış ve ülke idaresi konusunda hâkimiyeti ele geçirmiştir. Cumhuriyet’e geçiş sürecinde yeni devlet, Osmanlı Devleti’nden siyasi yapı ve bürokratik mekanizmayı da miras olarak devralmıştır. Bununla birlikte Osmanlı bürokrasi geleneğine ait olan merkezîyetçi kamu yönetimi kavramı anlayışı da olduğu gibi yeni devlete geçmiştir. Türk Siyasal hayatında Tanzimat Dönemi ile başlamış olan reform ve batılılaşma çabaları, modern merkezîyetçi bir devlet yapılanmasını ortaya çıkarmıştır. Bu süreçte bürokrat kökenli elit kesime dayanan bürokratik anlayış, merkezîyetçi devlet teşkilatlanmasının temel aktörlerinden biri olmuştur. Bu dönemde bürokrasi siyasal yapı karşısında giderek büyük ayrıcalıklar etmiştir. II. Meşrutiyet’ten sonra idari yönetim mekanizması içerisindeki yerini iyice sağlamlaştıran bürokrasi, zaman zaman siyasal yapı karşısındaki gücünü kaybetse de, bu üstünlüğünü Cumhuriyet yönetimine kadar devam ettirmiştir. Tek parti iktidarı döneminde kendilerini halktan tamamen soyutlayan bürokratik elitler, uygulanan reformların yegâne yürütücüsü olmuşlardır. Bürokrasi ve siyaset kurumlarının tamamen iç içe geçtiği bu dönemde bürokrasi, Türk Siyasetinde en etkin dönemini yaşamıştır. Cumhuriyet Halk Partisi ise bürokrasinin partisi olarak resmen tek parti iktidarı dönemine damga vurmuştur. Bu dönemde siyasi mecrada yer alabilmek için bir nevi basamak olarak kullanılan bürokrasi, siyaset karşısındaki bu üstünlüğünü çok partili siyasal hayata geçene kadar devam sürdürmüştür. Fakat çok partili hayata geçiş ile birlikte ciddi bir muhalefetle karşılaşan CHP’nin yanı sıra bürokrasi de siyaset karşısındaki üstünlüğünü bir anda kaybetmiştir.

Tek Parti iktidarı döneminde bürokrasi siyasetle özdeşleşmiş ve parti-devlet bütünleşmesi resmen sağlanmıştır. Devlet idaresinin mutlak hâkimi olan tek parti yönetimi, kamu hizmetlerinde kendi ideolojik ilkeleri ekseninde politikalar üretmiş ve uygulamıştır. Bu dönemde tepeden yönlendirmeci bir refleks sergileyen bürokrasi, kamu yönetimine dair tüm kurumları kontrol altında tutmuş ve tebaa olarak konumlandıkları halka karşı, radikal uygulama ve dayatmalarına devam etmiştir.

## KAYNAKÇA

- Abadan, N. (1959). Bürokrasi. Ankara Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Yayınları, 10-13.
- Acar, A. (2002). Yönetim-Siyaset İlişkisinde Kamuda Personel Politikaları. Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi(7), 5-14.
- Akbay, C., & Sevinç, İ. (2018). Osmanlı Mirası Bürokrasinin Tek Parti Döneminde Radikalleşmesi (1923-1946 Dönemi). P. D. Keskin içinde, V. Uluslararası Sosyal Beşeri ve İdari Bilimler Sempozyumu Tam Metin Kitabı (s. 54-67). Elazığ: Asos Yayınevi.
- Akın, A. (2012). Modern Dönemde Ulema-Aydın Paradoksunun Oluşumu ve Etkileri. Atebe Dini Araştırmalar Dergisi, 1(5), 137-151.

- Aksan, G., & Çelik, Ö. (2011). Gerilim ve Uzlaşma: Demokrasi Ekseninde Bürokrasi ve Siyaset İlişkisi Üzerine Bir Değerlendirme. Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi(25), 1-10.
- Altunok, H. (2016). Atama Yetkisi ve Bürokrasi Siyaset İlişkisi üzerine Bir Değerlendirme. Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 8(14), 166-180.
- Aydilek, E. (2019). Türk Siyasal Hayatında Bürokrasi - Siyaset İlişkisi. Kastamonu İletişim Araştırmaları Dergisi(3), 57-72.
- Aydın, T., & Şavkılı, C. (2013). Atatürk Döneminde Bürokrasinin Yeniden Yapılanması. Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi, 29(87), 67-90.
- Çevikbaş, R. (2014). Bürokrasi Kuramı ve Yönetimsel İşlevi. Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi, 3(2), 75-102.
- Demirci, A. (2008). Tek Parti Rejimleri ve İttihat ve Terakki Tecrübesi Işığında Atatürk'ün Düşünce ve Aksiyonunda Parti-Bürokrasi İlişkisi. Demokrasi Platformu, 4(14), 103-123.
- Doğan, K. C., İnankul, H., & YILMAZ, N. (2013). Tek Parti İktidarı Döneminde (1923-1946) Bürokrasi ve Siyaset İlişkisinin Weberyana Değerlendirilmesi. Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, 27(13), 263-284.
- Dursun, D. (2006). Siyaset Bilimi (3. Baskı b.). İstanbul: Beta Yayınları.
- Eryiğit, B. H., Peker, K., & Yörükoğlu, F. (2014). Türk Demokrasinin İnşasında Bürokrasinin Rolü. Yönetim Bilimleri Dergisi, 12(23), 165-188.
- Eryılmaz, B. (2017). Bürokrasi ve Siyaset, Bürokratik Devletten Etkin Yönetime (6. Baskı b.). İstanbul: M. Faruk Bayrak.
- Ezici, E. (2020). Hariciye Teşkilatı; Türk Kamu Yönetiminde Bir Modernleşme Modeli. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi
- Fukuyama, F. (2016). Siyasi Düzenin Kökenleri: İnsan Öncesi Çağlardan Fransız İhtilali'ne. Profil Yayıncılık.
- Heper, M. (2006). Türkiye'de Devlet Geleneği (2. Baskı b.). Ankara: Doğu Batı Yayınları.
- Heywood, A. (2007). Siyaset. Ankara. Adres Yayınları.
- İzci, F., & Bozdoğan, S. (2016). Türk Kamu Yönetiminde Bir Problem Alanı Olarak Bürokrasi- Siyaset İlişkisi. Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi, 4(34), 33-46.
- Kaya, R. (2017). Osmanlı Modernleşmesinin Son Halkası: "Cumhuriyet". Ekonomik ve Sosyal Düşünce Araştırma Geliştirme Vakfı, <http://esagev.org/wp-content/uploads/2017/01/10-osmanli-modernlesmesinin-son-halkasi-cumhuriyet-rustu-kaya.pdf>. <http://esagev.org/wp-content/uploads/2017/01/10-osmanli-modernlesmesinin-son-halkasi-cumhuriyet-rustu-kaya.pdf>. adresinden alındı
- Kırılmaz, H. (2020). Türkiye'nin Demokratikleşme Sürecinde Bürokrasinin Rolü: Tek-Parti Dönemi ve Çok Partili Sisteme Geçiş. Bilig – Türk Dünyası Sosyal Bilimler Dergisi(92), 1-28.
- Mardinli, İ. (2020). Tanzimat'tan Günümüze Türk Modernleşme Sürecinde Bürokratik Elitlerin Rolü. Harran Üniversitesi İİBF Dergisi, 4(6), 1-20.
- Söğütlü, İ. (2010). Cumhuriyet Türkiye'sinde Modernleşme ve Bürokratik Vesayet. Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 19(1), 49-68.
- Turhan, T. (2017). Tek Parti Dönemi Burjuva Bürokrasisi ve Kamusal Adalet İlkesi. Dicle Üniversitesi Adalet Meslek Yüksekokulu Dicle Adalet Dergisi, 1(1).
- Weber, M. (2008) Bürokrasi (Taha Parla, Çev.). Sosyoloji Yazıları H. H. Gerth ve C.W. Mills (Ed.). (ss. 300-347)12. Baskı İstanbul: Deniz Yayınları
- Wilson, W. (1961). İdarenin incelenmesi. Woodrow Wilson Seçme Parçalar, 53-74.