

**ERKEN CUMHURİYET DÖNEMİ TÜRK KAMU YÖNETİMİ: ANAYASAL SİSTEM, YÖNETİM YAPISI,  
BÜROKRASİ VE REFORM UYGULAMALARI**

**Harun KIRILMAZ**

Yrd. Doç. Dr., Sakarya Üniversitesi, hkirilmaz@sakarya.edu.tr

**Selma KILIÇ KIRILMAZ**

Dr., Sağlık Bakanlığı, selma.kirilmaz@gmail.com

**Özet:** Erken Cumhuriyet dönemi Türk kamu yönetiminin incelendiği bu tarihsel araştırmada, Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluş ve kurumsallaşma sürecinde anayasal sistem, yönetim yapısı, bürokrasi ve reform uygulamaları yer almaktadır. Tanzimat dönemine uzanan bürokratik yönetim anlayışının, Türkiye Cumhuriyeti'nin siyasi yapısının ve idari kurumlarının biçimlenmesine etkilerini ortaya koymak çalışmanın temel amacıdır. Çalışmada 1921 ve 1924 Anayasasının belirlediği temel esaslara göre kamu yönetimi; merkezi ve yerel yönetim ve bürokratik yapı incelenmiştir. Söz konusu dönemde yeni kurulan devletin yasal ve rasyonel bir temele oturtulması amacıyla hayata geçirilen değişimler ortaya konmaya çalışılmıştır.

**Anahtar Kelimeler:** Türkiye Cumhuriyeti, Merkezi Yönetim, Yerel Yönetim, Bürokrasi, Reform

**JEL Kodu:** H1, H7

**EARLY REPUBLICAN PERIOD'S TURKISH PUBLIC ADMINISTRATION: CONSTITUTIONAL SYSTEM,  
STRUCTURE OF THE ADMINISTRATION, BUREAUCRACY AND REFORM PRACTICES**

**Abstract:** In this historical research in which Early Republican Period's Turkish public administration has been examined, constitutional system, structure of administration, bureaucracy and reform practices take place in the process of foundation and institutionalization of Republic of Turkey. Main objective of the study is to reveal the affect of bureaucratic administration traced to Tanzimat reform era shaping the political structure and administrative institutions of Republic of Turkey. In this study, public administration has been examined in central and local administration and bureaucratic structure in accordance with essential principals of 1921 and 1924 Constitutions. Changes put into practice for the purpose of putting the new founded state on a legal and rational order basis in said period has been endeavored to be revealed within this study.

**Key Words:** Republic of Turkey, Central Administration, Local Administration, Bureaucracy, Reform

**JEL Code:** H1, H7

**1. Giriş**

Cumhuriyetin ilanıyla birlikte yeni bir devlet kurulduğu ve birçok yönden Osmanlı Devletinden ayrıldığı söylene de, Türkiye'deki siyasal ve sosyal sistemler çoğunlukla Osmanlı'dan devralınmıştır (Çevik, 2007: 51). 1930'larda temel biçimini almış olan Türk kamu yönetimi sistemi, biçimsel bakımdan ana çizgileriyle 19. yüzyıl Osmanlı yönetim sisteminin bir benzeri ve devamı niteliğindedir (Yalçındağ, 1970: 20).

Cumhuriyet, Osmanlı Devletinin son döneminden sadece yönetim sisteminin biçimsel yönlerini miras olarak almamış; merkeziyetçilik gibi kamu yönetimine ilişkin bazı temel gelenekler, Osmanlı bürokrasisinin oluşturduğu olumlu olumsuz tutumlar, davranışlar ve değerler de yeni dönemde varlığını sürdürmüştür. Öte yandan, Osmanlı Devleti'nin son döneminde iyice belirginleşen bürokrasi-vatandaş zıtlaması da Cumhuriyetin hazır bulunduğu Osmanlı miraslarındandır (Yalçındağ, 1970: 55).

Bu çalışmada genel olarak Erken Cumhuriyet dönemi kamu yönetimi incelenmiştir. İçerik olarak, Osmanlı Devleti'nin devamı niteliğindeki Cumhuriyet Türkiye'si kuruluş öncesi, kuruluş ve kurumsallaşma devrelerinde anayasal süreçler göz önünde bulundurularak kamu yönetimi yapısı, bürokrasi ve yönetimde reform çalışmaları yer almaktadır. Bu bağlamda, birinci bölümde öncelikle 1921 Anayasası'nın ortaya koyduğu temel esaslar çerçevesinde siyasi ve idari yapı incelenmiştir. Devletin rejiminde köklü bir değişiklik yapan Cumhuriyet'in ilanı kısaca ele alındıktan sonra benzer bir metotla 1924 Anayasası'na yer verilmiştir.

Çalışmanın ikinci bölümünde, 1924 Anayasası'nın belirlediği temel esaslara göre kamu yönetimi yapısı işlenmiştir. Merkezi yönetim örgütü, yürütme organı ve taşra örgütü olarak incelenmiş, bunun yanı sıra dönemin merkezi yönetime yardımcı kuruluşlarına yer verilmiştir. Daha sonra ise yerel yönetim örgütüne, il özel idaresi, belediye ve köy alt başlıkları altında yer verilmiştir. Üçüncü bölümde bürokrasi konusuna yer verilmiştir. Tanzimat'la birlikte oluşan ve Osmanlı Devleti'nden Cumhuriyet'e miras kalan bürokratik yönetim geleneği, Erken Cumhuriyet dönemi bürokrasisi ve sistem içinde Tek Parti'nin konumu ve işlevi kısaca ele alınmıştır.

Kamu yönetiminde yeniden yapılanma kavramının ortaya çıkışını, kamu yönetiminin tarihi kadar eskiye götürmek mümkündür. Kuşkusuz kamu yönetiminin ortaya çıkışı ile birlikte, ortaya çıkan sorunlar ve değişen ihtiyaçlar sebebiyle yeniden yapılanma çalışmaları da eş zamanlı olarak hayata geçirilmiştir. Buradan hareketle kamu yönetiminde yeniden yapılanma kavramını, günümüzde kamu kurumlarının iç ve dış çevresel koşullara uyabilmeleri ve vatandaşlara daha iyi, daha kaliteli, daha çabuk ve daha ucuz kamu hizmeti sunabilmeleri için, iş yapma usul ve esasları ile süreçlerin köklü bir şekilde gözden geçirilmesi ve yeniden yapılandırılması şeklinde ifade edebiliriz.

Yeniden yapılanma, kamu yönetimi sisteminin ötesinde mevcut siyasal yapıyı da kapsayan bir değişim yaklaşımını gerekli kılmaktadır. Bu nedenle, siyasal ve idari kurumların görev ve fonksiyonlarında, hizmet etme amaçlarında ve örgütsel yapılarında radikal değişikliklerin yapılmasını öngörmektedir. Yeniden yapılanma çalışmalarında; kurumsallaşmış altyapıların, örgütsel yapıların, politik süreçlerin ve bürokratik olmayan değerler taşıyan kültürel özelliklerin de dikkate alınması, bu değerlerin söz konusu uygulamalarda dikkate alınması, yeniden yapılanma çalışmalarının başarısı açısından önemlidir. Kısaca ifade etmek gerekirse; yeniden yapılanma çalışmaları kamu yönetimi ile sınırlandırılmayacak kadar geniş bir perspektife sahiptir.

Çalışmanın dördüncü ve son bölümünde ise, Türkiye'de kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması kapsamında, Cumhuriyetin ilk yıllarında gerçekleştirilen reform uygulamaları ele alınmaya çalışılacaktır. Türkiye'de kamu yönetiminde reform uygulamaları hemen her dönemde gündemde olmasına rağmen, konu ile ilgili literatür incelendiğinde; yeniden yapılanma çalışmalarının 1960 öncesi ve 1960 sonrası olmak üzere, planlı dönemden önce, planlı dönemden sonra ve 1980 sonrası şeklinde ele alındığını görmekteyiz. Çalışmanın sınırlılığı açısından planlı dönem öncesi, yani 1923-1960 yılları arası ele alınacak ve kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmaları ortaya konulmaya çalışılacaktır.

## **2. Anayasal Sistem**

Devletin yürütme organının emrinde, kamu hizmetlerini yürütmekle yükümlü kurum ve kuruluş ve örgütler bütünü olarak tanımlayabileceğimiz kamu yönetiminin genel esaslarını, yapı ve işleyişini belirleyen temel kaynak anayasadır. 1876 Kanuni Esasi'den günümüze Türk Anayasalarında kamu yönetimine ilişkin anayasal düzenlemelere yer verildiğini görmekteyiz. Örneğin 1876 Kanuni Esasi'nin 108. maddesinde illerin idaresinin yetki genişliği ve görev ayrımı esasına göre yapılacağı hükmü getirilirken (Gözübüyük, 1995: 24), 1921 Anayasasının 11. maddesinde "Vilayet mahalli umurda manevi şahsiyeti ve muhtariyeti haizdir" denilerek merkezi yönetimin taşra teşkilatına yönelik hususlar düzenlenmiştir (Gözübüyük, 1995: 45). Cumhuriyetin ilanından sonra kabul edilen 1924 Anayasasının 90. maddesinde illerle şehir, kasaba ve köylerin tüzel kişilik sahibi olması; 91. Maddesinde ise illerin yetki genişliği ve görev ayrımı esasına göre idare olması esası benimsenmiştir (Gözübüyük, 1995: 77).

Bu bölümde, 1921 ve 1924 Anayasası'nın yanı sıra, devletin yeni şeklini belirleyen Cumhuriyet'in ilanı ele alınarak Erken Cumhuriyet döneminde Türk kamu yönetiminin anayasal temelleri incelenmeye çalışılacaktır.

## 2.1. 1921 Anayasası

13 Kasım 1918'te İstanbul'un işgaliyle Osmanlı Devleti'nin işlevlerini yitirmesinden doğan boşluğu doldurmak üzere Anadolu'da ortaya çıkan hareket devlet olarak örgütlenme gereksinimi duymuş ve bu amaçla yeni bir örgütlenme yasası ya da anayasa hazırlanması zorunluluğu ortaya çıkmıştır. Bu süreçte 20 Ocak 1921'de kabul edilen Teşkilatı Esasiye Kanunu, yeni devletin örgütlenmesini hukuksal bir temele oturtmuştur (Sencer, 1986: 100-101). 1921 Anayasası, 1876 Kanuni Esasi'yi yürürlükten kaldırmamıştır. Kanuni Esasi'nin 1921 Anayasası ile çelişmeyen maddeleri yürürlükte kalmıştır.

Güçler birliği ilkesini benimseyen 1921 Anayasası'na göre Türkiye Devleti Büyük Millet Meclisi tarafından idare olunmuş ve Hükümet Büyük Millet Meclisi Hükümeti adını taşımıştır. Bu nedenle Meclis Başkanlığı ve Bakanlar Kurulu Başkanlığı aynı elde toplanmıştır (Sencer, 1986: 101). Meclisin yalnızca bir yasama organı değil, aynı zamanda bir kurucu organ olduğunu ve egemenliğin kayıtsız şartsız milletin olduğunu kabul etmiştir (Aydoğan, 2006: 864-865). TBMM 1921 Anayasası'nı kabul ederek milli egemenlik anlayışını benimsemiş ve yürütme gücü ile kanun yapma yetkisini milletin tek ve gerçek temsilcisi olan Meclis'te toplamıştır (Afetinan, 1998a: 152; Gözübüyük, 1995: 41). Yasama ve yürütme güçlerinin aynı organda toplanması, İstiklal Mahkemelerinin kurulmasıyla yargı yetkisini kapsayan boyutlara ulaşmıştır. Bu durum güçler birliği ilkesini kesinleştirmiştir (Sencer, 1986: 101-102).

Başlangıçta güçler birliği ilkesi, güçlü bir yürütme organına olanak tanımakla birlikte, zamanla Meclis'e verdiği yakın gözetim ve denetim yetkisiyle Hükümeti etkinlikten alıkoyduğu ifade edilmektedir. Güçler birliği uygulamasının ortaya çıkardığı parlamenter tikanıklık, Bakanlar Kuruluna daha esnek davranabilme koşullarını aramaya zorlamıştır. Bu amaçla 8 Temmuz 1922 tarihli yasayla, İcra Vekilleri gibi İcra Vekilleri Başkanı'nın da Meclis tarafından ayrı ayrı seçilmesi hükmüne bağlanarak, güçler birliği ilkesi yürürlükte kalmakla birlikte Bakanlar Kurulu'na işlev ayrımına dayanan bir hukuksal kişilik, kabine sistemine yaklaşan görelî bir bağımsızlık tanınmıştır (Sencer, 1986: 102).

1921 Anayasası'nda yapılan düzenlemeyle, il valileri TBMM tarafından atanmış ve onun taşradaki temsilcisi durumuna getirilmişlerdir. Aynı Anayasanın 22 ve 23. maddeleri ile 1913 yılından beri faaliyette olan Genel Müfettişlikler anayasal güvenceye kavuşturulmuşlardır. Keza, livaların da ortadan kaldırılması öngörülmüş, nahiyeler ise köy birlikleri haline getirilmek suretiyle tüzel kişiliğe sahip kılınmışlardır (Sanal, 1998: 181). 1920 yılı itibarıyla Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin yönetiminde 15 vilayet, 53 liva, 302 kaza ve 679 nahiyeler bulunmaktaydı. Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun yürürlüğe girmesiyle birlikte livalar vilayet statüsü kazanmış, Cumhuriyetle birlikte liva idari birimi tamamen kaldırılmıştır (Akın, 2001: 252).

1921 Anayasası'na egemen olan Meclis Hükümeti anlayışı, yerel yönetimlere de yaygınlaştırılmıştır. Yönetim bölümlerinden vilayet ve nahiyelere tüzel kişilik tanınmış ve doğrudan halk tarafından seçilmiş meclisler (şuralar) tarafından yönetilmeleri öngörülen vilayet ve nahiyeler için geniş bir yönetim özerkliği tasarlanmıştır (Sencer, 1986: 101).

Anayasanın "İdare" kenar başlığını taşıyan 10. maddesine göre, "Türkiye coğrafi vaziyet ve iktisadi münasebet nokta-i nazarında vilayetlere, vilayetler kazalara münkasem olup kazalar da nahiyelerden tereküp eder." (1921 Anayasası, Madde 10). Vilayetler ve nahiyeler tüzel kişilik olarak düzenlenmiştir. İllerde TBMM adına ve onun atadığı valiler bulunmaktadır. Her vilayette Vilayet Şuraları oluşturulmuştur (1921 Anayasası, Madde 14; Tortop vd., 2007: 397). Bunların üyeleri iki yıllığına halk tarafından seçilmiş olup toplantı süreleri yılda iki aydır. Vilayet Şuraları kendi içinde bir başkan ve yürütülen hizmetlerin sayısı kadar üye seçerek bir icra heyeti oluşturmuşlardır. Vilayet Şuralarının yapacakları vazifeler yine Anayasa ile düzenlenmiştir. Evkaf, Medaris, Maarif, Sıhhiye, İktisat, Ziraat, Nafia, Muaveneti İhtimayî işlerinin tanzim ve idaresi Vilayet Şuralarının salahiyeti dâhilindedir (1921 Anayasası, Madde 11).

1921 Anayasası'nda idari birimlerden nahiyeye ayrı bir önem verildiği görülmektedir. Nahiyeler birer tüzel kişilik olarak düzenlenmiştir. Nahiyeler üç bölümden oluşmaktaydı; nahiyeler şurası, idare heyeti ve nahiyeler müdürü. Düzenlemeye göre nahiyeler şurası nahiyeler halkınca doğrudan doğruya, idare heyeti ve nahiyeler müdürü ise şura tarafından, kendi üyeleri arasından seçilecektir. Ancak Anayasada öngörülen bu düzenleme uygulama alanı bulamamıştır. Kaza ise tüzel kişiliği olmayan idari ve emniyet birimi olarak düzenlenmiş olup başında kaymakam bulunmaktadır (1921 Anayasası, Madde 15-21).

24 maddelik bir anayasa olan 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun on dört maddesini yani yarıdan fazlasını taşra yönetimine, özellikle de yerinden yönetim ve yerel yönetim ilkelerine ayrılmıştır. Bu durumu yerel katılım ve yerel demokrasi uygulaması

olarak değerlendirmek mümkündür. Ancak bununla birlikte, Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun idareye ilişkin hükümleri uygulama imkânı bulmadan salt ileriye dönük bir devlet-toplum modeli olarak kalmıştır (Akın, 2001: 270).

1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun hükümleriyle Türkiye'de yerel yönetimlerin gelişmesini öngören bir statü getirilmiştir. O dönemdeki atmosferde yerel yönetimlere, Türkiye'nin yönetim tarihi gelişimi ve geleneğinin ötesinde bir rol ve yetki yüklendiği görülmektedir. Ancak, Cumhuriyet'in devraldığı devlet ve toplum yapısının böylesine adem-i merkeziyetçi bir niteliğe dönüşmesinin imkansız olduğu görülmüştür (Ortaylı, 1985: 207-208).

1921 Anayasası'nda yeni bir düzenleme olarak "Umumi Müfettişlik" uygulamasını görüyoruz. Vilayetler iktisadi ve içtimai münasebetleri itibarıyla birleştirilerek umumi müfettişlik kıtaları meydana getirilmiştir. Umumi müfettişlik bölgenin genel asayişini temin etmek, vilayetlerin işleri arasında ahengi sağlamak ve kamu görevlilerinin işlerini teftiş etmekle görevlendirilmiştir. Umumi müfettişlik bölgeleri belirlenmiş, ancak uygulamaya geçilememiştir (1921 Anayasası, Madde 22-23). Bu dönemde hukuka bağlı idare anlayışını hâkim kılma çabaları altında cezaların şahsiliği ilkesine aykırı düzenleme önerilerinin reddi, askeri mahkemelerde sivillerin yargılanmasına tepki, angarya yasağı, dilekçe hakkı ve vatandaşların haklarının güvence altına alınması gibi dönemin koşulları göz önünde bulundurulduğunda son derece önemli yasal düzenlemelerin ve uygulamaların hayata geçirilmeye çalışıldığı görülmektedir (Akın, 2001: 240-251).

Sonuç olarak 1921 Anayasası döneminde merkeziyetçi ve bürokratik yönetim yapısının değiştirilerek yerine Meclis Hükümeti'nin kurulması en önemli unsur olarak nitelendirilmektedir. Üç yıllık yürürlük süresi içinde yönetime ilişkin ilkelerinin uygulanamamış olmasıyla birlikte; Türk Anayasa tarihinin yerel yönetimlere ve yerinden yönetim ilkesine en fazla ağırlık vermiş anayasası olan 1921 Anayasası'nın öngördüğü ölçüde yerinden yönetim modeli, uzun yıllar hayata geçirilememiştir (Akın, 2001: 286). Osmanlı İmparatorluğu'nda Tanzimat'la birlikte ortaya yerel yönetim geleneğinin vilayet nizamnameleri, idare meclisleri ve belediyeler ile birlikte yerleştiği düşünüldüğünde; Türkiye Devleti'nin ilk anayasası olan 1921 Anayasası'nda yerel yönetimlere önem verilmesi ve anayasal düzenlemelerin yer alması anlaşılır görülmektedir. Ancak dönemin koşulları göz önünde bulundurulduğunda, genel olarak yönetime ilişkin ilkelerin, özel olarak ise yerinden yönetim ilkesinin uygulamaya geçirilememesi doğaldır.

## **2.2. Cumhuriyetin İlanı**

Lozan Antlaşmasının Meclis'te onaylanmasıyla Türkiye Devleti uluslararası alanda da tanınmış ve yeni bir sürece girilmiştir. Osmanlı İmparatorluğu'nun yerine kurulan Türkiye Devleti'nin yapılanma süreci, Ankara'nın "Türk Devleti Hükümetinin merkezi" yapılması ve Cumhuriyetin ilanı netlik kazanmıştır (Ahmad, 2006: 69-70). 29 Ekim 1923 tarih ve 364 sayılı "Teşkilatı Esasiye Kanunu'nun Bazı Mevaddının Tevzihan Tadiline Dair Kanun" ile devletin yeni şekli belirlenmiş ve devlet başkanı olarak cumhurbaşkanlığı oluşturulmuştur. Böylelikle Cumhuriyet rejimi devlet şekli olarak kabul edilmiş ve Türkiye Devleti'nin Cumhuriyet idaresi ile yönetileceği ilan edilmiştir (Afetinan, 1998a: 129-131).

Meclis tarafından ve kendi üyeleri arasından seçilecek olan Cumhurbaşkanı, yürütme organının başı olan Başvekili Meclis üyeleri arasından seçecek ve hükümeti kurmakla görevlendirecekti. Başvekil de Meclis üyeleri arasından İcra Vekilleri Heyetini oluşturacak ve Cumhurbaşkanına sunacak, Cumhurbaşkanı da bunu Meclisin onayına sunacaktı. Böylece "Meclis Hükümeti" sisteminden biraz uzaklaşmış ve parlamenter sisteme doğru yaklaşmıştır (Gözübüyük, 1995: 43).

## **2.3. 1924 Anayasası**

1924 Anayasası İkinci Meclis tarafından 20 Nisan 1924 günlü toplantısında kabul edilmiştir. 1924 Anayasası bazı değişikliklere uğramış olsa da 1961 Anayasası çıkana kadar yürürlükte kalmıştır. 1924 Anayasası'nın, belli bir ülke anayasası esas alınarak hazırlanmadığı görülmektedir. Cumhuriyetin ilanı ve o dönemde cumhuriyetle yönetilen devletlerin anayasalarından önemli sayılan hususlar dikkate alınarak, ulusal gereksinmelere cevap verecek bir anayasa hazırlanmak istendiği görülmektedir. Bu arada 1875 tarihli Fransız Anayasasından ve Lehistan Anayasasından alınmış kuralların bulunduğu ifade edilmektedir (Gözübüyük ve Sezgin, 1957: 33).

1921 Anayasası bir geçiş dönemi anayasası niteliğinde olmasına karşılık, 1924 Anayasası yeni bir rejimin ve bu temel üzerine örgütlenmiş olan yeni bir devletin anayasasıdır. 1924 Anayasasının temel hükümlerine göre devletin temel niteliği cumhuriyet'tir. Egemenlik kayıtsız şartsız milletindir. Bu egemenliği millet adına, temsilcisi olan Türkiye Büyük Millet Meclisi kullanır. Yasama ve yürütme yetkisi Meclis'te toplanmıştır. Ancak Meclis yürütme yetkisini, kendisi tarafından seçilen Cumhurbaşkanı ve Onun atayacağı Başbakan ve Bakanlar Kurulu aracılığıyla kullanır. Güçler birliği ilkesi ve meclis hükümeti sistemine ilke olarak bağlı kalınmakla birlikte, güçler ayrılığı ve parlamenter hükümet sistemine doğru bir adım daha atılmıştır. Güçler birliği ilkesine belli ölçüde esneklik kazandıracak yasama ve yürütme güçlerinin ayrı birer işlev olarak kabul etme eğilimi benimsenmiştir. Ancak düzenlemede "Meclisin Üstünlüğü İlkesi" korunarak kurumsal olarak yürütme organı yasamaya bağlı tutulmuştur (1924 Anayasası, Madde 5-7).

II. TBMM döneminde Osmanlı'dan miras alınan idari yapıda önemli değişikliklere gidildiği ve 1921 Anayasası'nın belirlediği yapının tersine merkezileşme eğiliminin hâkim kılındığı göze çarpmaktadır (Çakan, 2006: 52). Nitekim söz konusu dönemde ve devamında genel olarak siyasetin ve yönetimin merkezileştirilmesi ve bürokratikleştirilmesi yönünde planlı uygulamaların hayata geçirildiği görülmektedir (Heper, 2006: 94).

Türkiye Cumhuriyeti'nin mevcut yönetim yapısının ve bürokratik örgütlenmesinin temeli, Tanzimat dönemi reformları ile atılmıştır. Osmanlı bürokrasisinin biçimsel yönü ile birlikte, yönetim gelenekleri ve siyasal kültürü de Cumhuriyet yönetimine intikal etmiştir. Osmanlı yönetim kültürünün en önemli mirası, halka güvensizlik ve halktan gelebilecek tehlikelere karşı rejimi koruyacak katı merkezileşmiş kamu yönetimidir. Bu anlayışın yansıması olarak, Cumhuriyet dönemi bürokratik elitlerinin Osmanlı'nın son döneminde başlayan reformları sürdürme ve ekonomik kalkınmada kamu bürokrasisinin öncülüğünü sağlama gibi iki temel misyonu üstlendiklerini söylemek mümkündür. Bu çerçevede atılan adımların siyasetin ve yönetimin merkezileşmesine ve bürokratikleşmesine katkı sağladığı düşünülmektedir (Pustu, 2007: 203-206).

1924 Anayasası'nın temel özelliklerini aşağıdaki başlıklar altında toplamak mümkündür (Gözübüyük, 2013: 107-111):

- a) Devletin temel niteliği Cumhuriyettir. Bu anayasa ile herhangi bir devletin yasama organı ile devlet başkanının doğrudan veya dolaylı olarak seçimle işbaşına geleceği ilkesi benimsenmiştir.
- b) Başlangıçta Anayasada devletin dininin İslam olduğu belirtilmiştir. Ancak 1928 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile laiklik ilkesi benimsenerek bu kural Anayasa'dan çıkarılmıştır.
- c) 1924 Anayasası, Türkiye Büyük Millet Meclisini egemenliği kullanan tek organ olarak görmüştür.
- d) 1924 Anayasası, güçler birliği ilkesini yumuşatılmış bir biçimde sürdürmüştür.
- e) 1924 Anayasası'nın Cumhurbaşkanıya tanıdığı yetkilerin, parlamenter sistemde devlet başkanlarına tanınan yetkiler gibi olduğu görülmektedir.
- f) 1924 Anayasası, yargı hakkının Türk Milleti adına, usul ve yasaya göre, bağımsız mahkemeler tarafından kullanılacağını belirtmiştir. 1924 Anayasası, mahkemelerin bağımsızlığını ve yargıç güvencesini düzenleme yoluna gitmemiş, yargı ile ilgili ana ilkelere değinmekle yetinmiş, bunların düzenlenmesini yasaya bırakmıştır.
- g) 1924 Anayasası ile yasaların anayasa uygunluğunu denetlemek için bir üst mahkeme (Anayasa Mahkemesi) kurulmadığı gibi, anayasaya uygunluk denetiminin mahkemelerce yapılacağı da öngörülmemiştir. Mahkemeler içtihat yolu ile de bu görevi üstlenmemişlerdir. 1924 Anayasası, yasaların anayasaya aykırı olmayacağını belirtmekle yetinmiştir.
- h) 1924 Anayasası, klasik temel hak ve özgürlükleri sıralamak ve kısaca açıklamada bulunmakla yetinmiştir. Anayasada ekonomik ve sosyal haklar açıkça yer almamıştır. Temel hak ve özgürlüklerin güvence altına alınması yönünde bir düzenlemeye gidilmemiş, Anayasada sıralanan temel hak ve özgürlüklerin düzenlenmesi, sınırlarının belirtilmesi yasama organının takdirine bırakılmıştır.
- i) 1924 Anayasası, herhangi bir değişikliğe uğramadan hem tek partili, hem çok partili dönemde uygulanmıştır.
- j) 1924 Anayasası'nda Yasama, Yürütme ve Yargının görevleri belirtilmiş, İdari Teşkilata değinilmiştir.

### 3. Kamu Yönetimi Yapılanması

Erken Cumhuriyet döneminde Türkiye'nin yönetim yapısı merkezi yönetim ve yerel yönetimler olmak üzere iki ana grupta toplanmıştır. Bu bölümde 1924 Anayasası'nın kamu yönetimi yapısını çizdiği çerçevede öncelikle merkezi yönetim incelenecek; bu bağlamda başkent teşkilatı ve taşra teşkilatının yanı sıra, hükümete görevlerinde yardımcı olmak, belli konularda görüş bildirmek ya da denetimde bulunmak amacıyla o dönemde kurulan kuruluşlar ele alınacaktır. Bunun ardından yerel yönetim yapılanması üzerinde durulacaktır.

### **3.1. Merkezi Yönetim**

Merkezi yönetim başlığı altında yürütme organını oluşturan cumhurbaşkanlığı (1924 Anayasası, Madde 31-43), bakanlar kurulu ve bakanlıklar (1924 Anayasası, Madde 44-52) ile merkezdeki yardımcı kuruluşlar yer almaktadır.

#### **3.1.1. Cumhurbaşkanlığı**

1924 Anayasası'nda cumhurbaşkanına ait düzenlemeler Üçüncü Bölümde "Yürütme Görevi" başlığı altında yer almaktadır. Cumhurbaşkanının seçimi ile yetki, görev ve sorumluluklarına ait hükümlere Anayasanın ilgili maddelerinde yer verilmiştir (1924 Anayasası, Madde 31-43). 1924 Anayasası'na göre Meclis, kendinde toplanan yürütme yetkisinin kullanımını Cumhurbaşkanı ile Başvekil ve onun atayacağı İcra Vekilleri Heyetine bırakmıştır. Devletin başı olan ve Meclis tarafından kendi üyeleri arasından bir seçim dönemi için seçilen Cumhurbaşkanı, yasama ile yürütme arasında bir organdır. Aynı kişinin birden fazla cumhurbaşkanlığına seçilmesine imkân tanınmıştır. Cumhurbaşkanlığının vefat, istifa gibi herhangi bir sebeple münhal kalması ya da Cumhurbaşkanının ülke dışına seyahate çıkması veya hastalık sebebiyle görevini yürütemediği durumlarda Büyük Millet Meclisi Başkanının Cumhurbaşkanlığına vekâlet etmesi kabul edilmiştir (1924 Anayasası, Madde 31-33; Afetinan, 1998b: 203).

1924 Anayasası'nda Cumhurbaşkanının yönetim alanındaki rolü, yönetim örgütünün başında bulunan Hükümetin kurulması sürecinde başlayıp, Hükümet etkinlikleriyle birlikte tüm yönetim süreci içinde belirir. Cumhurbaşkanına Bakanlar Kurulunun başkanı olarak Başbakanın atanması ve Başbakan tarafından seçilen bakanların Meclise sunulmadan önce onanması yetkisi tanınmıştır. Cumhurbaşkanının başlıca yönetsel görevleri arasında kanunların yayın ve ilanının yanı sıra, tüzüklerin yapılmasına katılma ve ilanı, kimi yüksek görevlilerin atanması, yönetsel vesayet kullanma bulunmaktadır (1924 Anayasası, Madde 35-39; Sencer, 1986: 172).

#### **3.1.2. Başbakan ve Bakanlar Kurulu**

Başbakan Meclis üyeleri arasından Cumhurbaşkanı tarafından görevlendirilmektedir. Başbakanın Meclis üyeleri arasından seçtiği bakanları Cumhurbaşkanı onaylamaktadır. Cumhurbaşkanının onayladığı ve Meclisin güvenoyu verdiği Hükümet ise Bakanlar Kurulunu oluşturmaktadır (1924 Anayasası, Madde 44-45).

Başbakan devlet idaresinin maddi ve manevi sorumluluğunu taşımakta olup, Bakanlar Kurulu'nun başkanıdır. Bakanlar Kurulu toplantılarında başkanlık eder; Meclisin Hükümetle iletişimine aracılık eder ve bakanların her birinin kendi dairesine ait görevleri yerine getirirken Hükümetin genel gidişine uygun bir yol takip etmesini, bütün bakanlıkların çalışmalarında amaç birliği ve dayanışmayı sağlamakla görevlidir (1924 Anayasası, Madde 44; Afetinan, 1998b: 238).

Başbakanlık teşkilatı bir müsteşar ve müsteşarın emrinde müdürlüklerden oluşmuştur. Başbakanın bir de özel kalem müdürü bulunmaktadır. Başbakan Cumhurbaşkanı, Meclis Başkanı, Bakanlar ve Devlet Şurası Başkanı ile doğrudan doğruya iletişim halindedir. Yüksek İktisat Meclisi, Diyanet İşleri Başkanlığı, Vakıflar Genel Müdürlüğü ve İstatistik Genel Müdürlüğü Başbakanlığın emrindedir (Afetinan, 1998b: 240).

Başbakanlığın örgütlenmesi uzun bir aradan sonra 09.03.1954 tarih ve 6330 sayılı Başvekâlet Teşkilatı Hakkında Kanun'a göre düzenlenmiştir. Buna göre Başbakanlık teşkilatı bir müsteşar idaresi altında müşavirliklerle, Özel Kalem Müdürlüğü, Kanunlar ve Kararlar Tetkik Dairesi, Özlük ve Yazı İşleri Genel Müdürlüğü, Basım ve Yayın Genel Müdürlüğü, Arşiv Genel Müdürlüğü, Levazım Müdürlüğü ve Evrak Müdürlüğü'nden oluşmaktadır (Sencer, 1986: 186).

TBMM döneminde Bakanlar Kurulu görünüşte Osmanlı dönemi Bakanlar Kurulundan farklı değildir. Oluşturulan vekâletler (bakanlıklar), yapıları ve dış görünüşleriyle eski nezaretlerin devamı niteliğindedir. Ancak Osmanlı Kanuni Esasi'si bu kuruluşları yürütme gücünün örgütleri sayarken, 1921 Anayasası'ndan başlayarak Cumhuriyet döneminde süregelen anlayışa göre bakanlıklar TBMM'ne ait olan yürütme yetkisini Meclis adına (vekil olarak) kullanan ve yürütme görevini üstlenen kuruluşlardır. Diğer bir ifadeyle, Osmanlı Sadrazam ve nazırları yetkilerini yürütme gücünü elinde bulunduran Padişah'tan (Devlet Başkanından) aldıkları için bu gücü paylaşan ve yasama organına (Mebusan ve Ayan Meclisi) karşı kimi yetkilerle donatılmış bulunan bir organ olduğu halde, Cumhuriyet Türkiye'sinde Başvekil ve vekiller yürütme gücünü Meclis adına kullanan ve yasama karşısında özel yetkisi bulunmayan bir organdır (Sencer, 1986: 178-179).

Bakanlar Kurulu hükümetin genel politikasından ortaklaşa sorumlu tutulurken, bakanlardan her biri kendi bakanlığındaki işlerden ve izlediği genel politikadan tek başına sorumlu sayılmıştır. Bakanlar Kurulu ve bakanlardan her birinin düzenleme, yürütme ve yönetim niteliğindeki eylem ve uygulamaları idari yargı denetimi altına alınmıştır (1924 Anayasası, Madde 46).

### 3.1.3. Bakanlıklar

Cumhuriyet öncesinde 08.07.1922 tarih ve 244 sayılı İcra Vekillerinin Sureti İntihabına Dair Kanun'da İcra Vekilleri Heyeti'nin Şeriye ve Evkaf, Sıhhiye ve İctimaî Muavenet, Ekonomi, Ticaret, Sanayi, Ziraat, Orman ve Madenler, Milli Eğitim, Adalet, Maliye, Bayındırlık, İçişleri, Milli Müdafaa, Dışişleri ve Genel Kurmay Bakanlıklarından oluşacağı; bu bakanların TBMM'nin oy çoğunluğu ile Meclis içinden seçileceği hükmü getirilmiştir (3. Tertip Düstur, Cilt 3: 99).

1921 Anayasası merkezi yönetim teşkilatının ve bakanlıkların kuruluşuna ilişkin özel bir hüküm getirmemiş; TBMM'nin Hükümetin bölündüğü daireleri özel yasa uyarınca seçtiği vekiller aracılığıyla yöneteceğini ve Bakanlar Kurulu'nun görev ve sorumluluğunun özel yasayla gösterileceğini belirtmiştir. Cumhuriyet rejimini kuran 29.10.1923 tarih ve 364 sayılı "Teşkilatı Esasiye Kanunu'nun Bazı Mevaddının Tavzihan Tadiline Dair Kanun" ise, Türkiye Devleti'nin TBMM'nce idare olduğunu belirttiikten sonra, Hükümetin bölündüğü yönetim şubelerinin Meclis tarafından İcra Vekilleri eliyle yönetileceğini yinelemiştir (3. Tertip Düstur, Cilt 5: 158).

1924 Anayasası'na göre bakanlıkların kuruluşu özel kanuna bağlı olmakla birlikte (1924 Anayasası, Madde 48), zamanla kamu hizmetlerinin artıp çeşitlenmesi sonucu bakanlıkların kuruluşu ve sayısı konusunda daha esnek bir düzenlemeye gidilmiştir. 08.02.1937 tarih ve 3117 sayılı "Devlet Dairelerinin Vekâletlere Tefriki ve Siyasi Müsteşarların Vazifeleri Hakkında Kanun" ile devlet daireleri biri başvekil olmak üzere vekâletlere ayrılmıştır. Buna göre devlet daireleri, biri başvekil olmak ve sayısı 12'den az 16'dan fazla olmamak üzere vekâletlere ayrılmıştır. Devlet Vekili denilen vekâletsiz vekiller de bu sayıya dâhil edilmiştir (08.02.1937 tarih 3117 sayılı Kanun, Madde 1).

Söz konusu yasa bakanlıkların kuruluş ve sayısı konusunda daha esnek bir yaklaşım benimsemiştir. Bakanlar Kurulunun kaç bakanlıktan oluşacağı Başbakanın teklifi üzerine Cumhurbaşkanı'nın onayı ile belirlenmiştir. Böylelikle bakanlıkların kurulması ve kaldırılması yürütme organının kararına bağlanmıştır. Aynı zamanda kimi bakanlıklar için "siyasi müsteşarlık" makamı oluşturulmuştur. Siyasi müsteşarlıkla her bakanlığa siyasi sorumluluğu olan bir danışman getirilmek istenmiştir. Siyasi müsteşarlar milletvekilleri arasından seçilmiştir (08.02.1937 tarih 3117 sayılı Kanun, Madde 2-5).

Ancak bu düzenlemenin ömrü kısa süreli olmuş ve 29.11.1937 tarih ve 3271 sayılı "Devlet Dairelerinin Vekâletlere Ayrılması Hakkında Kanun" ile siyasi müsteşarlıklar kaldırılmış, Bakanlar Kurulunu oluşturacak bakanlıkların kuruluşu ve sayısı konusunda daha da esnek bir yaklaşım benimsenmiştir. Bu değişiklikle bakanlıkların kurulması ve kaldırılması yasamadan ayrılarak bir yürütme kararına bağlanmıştır (Sencer, 1986: 187-188).

Çok partili hayatın başlangıcında çıkarılan 13.09.1946 tarih ve 4951 sayılı "Bakanlıklar Kuruluşu Hakkında Kanun" ile bakanlıkların kuruluşuna getirilen kolaylık, devlet bakanlıkları için de tanınmıştır. Söz konusu kanun, devlet dairelerinin Başbakanın önerisi ve Cumhurbaşkanı'nın onayıyla bakanlıklara ayrıldığını belirttiikten sonra, devlet bakanlığı ve başbakan yardımcılığının kuruluşunu şu şekilde düzenlemiştir: "Bakanlıklara tayin edilecek bakanlardan ayrı olarak devlet bakanlıkları da tayin edilebilir. Devlet bakanlarından birine Başbakan yardımcısı görevi verilebilir." (13.09.1946 tarih ve 4951 sayılı Kanun,

Madde 1). Kanunun tanıdığı bu olanaktan yararlanarak özellikle devlet bakanlığı ile giderek artan bakanlıkların sayısı 1946'da 16 iken, 1960'da 21'e yükselmiştir (Sencer, 1986: 188).

Her bakanlık merkezi yönetim ilkesine uygun ve hiyerarşik olarak, en yüksek yönetsel görevli olan müsteşarın denetimi altında örgütlenmiştir (Afetinan, 1998b: 241-242; Karaer, 1987: 39-40). Bakanlıkların merkez teşkilatı hiyerarşik olarak Müsteşarlık, Genel Müdürlük, Daire Başkanlığı, Şube Müdürlüğü ve Şeflikler biçiminde örgütlenmiştir. Bu birimlerden kimileri doğrudan doğruya hizmet veren ana birimler, kimileri de her bakanlıkta bulunan ve ana birimlere yardımcı olan destek birimleridir. Ana birimlere hizmetlerini yerine getirirken destek veren bu birimler; özlük işleri, muhasebe, tetkik ve teftiş kurullarıdır (Sencer, 1986: 186; Afetinan, 1998b: 242-244).

#### **3.1.4. Merkezdeki Yardımcı Kuruluşlar**

Erken Cumhuriyet döneminde Hükümete ve Başbakanlığa yürüttüğü görevlerde yardımcı olmak, belli konularda görüş bildirmek ya da denetimde bulunmak amacıyla kurulan çeşitli kuruluşlar bulunmaktadır. Bunlar, Yüksek Askeri Şura, Erkan-ı Harbiye Umumiye Riyaseti (Genelkurmay Başkanlığı), Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, Diyanet İşleri Başkanlığı ve Vakıflar Genel Müdürlüğü'dür. 1926'da Merkezi İstatistik Dairesi olarak kurulan, 01.02.1930 tarih ve 1554 sayılı "İstatistik Umum Müdürlüğü'nün Salâhiyet ve Vazifeleri Hakkında Kanun" ile İstatistik Umum Müdürlüğü'ne dönüştürülen İstatistik Genel Müdürlüğü de Başbakanlığa bağlı olmakla birlikte, bu çalışmada inceleme alanı dışında bırakılmıştır.

##### **3.1.4.1. Yüksek Askeri Şura**

Yüksek Askeri Şura, 22 Nisan 1925 tarih ve 637 sayılı "Yüksek Askeri Şura Kanunu" ile "Âli Askeri Şura" adıyla Genelkurmay Başkanlığına yardımcı olmak amacıyla kurulmuştur. Başbakan, Genelkurmay Başkanı, Milli Savunma Bakanı ile kuvvet komutanları ve orgeneral-oramirallerden oluşmaktaydı (Afetinan, 1998b: 337). Askeri bürokrasi, Âli Askeri Şura ile siyasal sistem üzerindeki gözetim ve denetimini daha da güçlendirmiştir. Harp Encümeninin devamı ve günümüz Milli Güvenlik Kurulu ve MGK Genel Sekreterliğinin de başlangıcı sayılabilecek Yüksek Müdafaa Meclisi ile Umumi Kâtipliği ve Milli Savunma Yüksek Kurulu ile onun Genel Sekreterliği, görev alanlarının gerekleri itibarıyla askeri bürokrasiyi, savunma politikalarının tespitinde sivil otoriteye karşı daha üstün konuma taşımıştır (Işık, 2003).

##### **3.1.4.2. Erkan-ı Harbiye-i Umumiye Riyaseti**

Osmanlı dönemi askerî yapılanmanın en önemli unsurlarından birisi olan Erkan-ı Harbiye-i Umumiye Riyaseti'nin günümüzdeki karşılığı "Genelkurmay Başkanlığı"dır. 19. yüzyılın sonlarında Osmanlı askerî teşkilatı ve ordusu Bab-ı Seraskerî (Millî Savunma Bakanlığı), Dar-ı Şûrâ-yı Askerî (Yüksek Askeri Şura), Erkan-ı Harbiye (Genelkurmay Başkanlığı) ve Tophane-i Amire Nezareti bölümlerinden oluşmaktaydı. Dâr-ı Şûrâ-yı Askerî, İkinci Mahmut devrinde kurulmuş olup, Millî Savunma Bakanlığı ve Genelkurmay Başkanlığı'nın yaptığı görevleri yerine getirmiştir. Dâr-ı Şûrâ-yı Askerî sonradan kaldırılmış ve görevleri Erkan-ı Harbiye'ye verilmiştir. Tophane-i Amire Nezareti ise ordunun savaş silâhlarını ve araçlarını yapmak, tamir ve temin etmek görevini yerine getirmiştir (Küççük, 2002; Aksu, 2004).

Orduyu siyaset dışında tutmak amacıyla 3 Mart 1924 tarih ve 429 sayılı "Şer'iyye ve Evkaf ve Erkân-ı Harbiye Vekâletlerinin İlgasına Dair Kanun" ile Erkan-ı Harbiye-i Umumiye Vekâletinin kaldırılması üzerine, Erkan-ı Harbiye-i Umumiye Riyaseti adıyla bağımsız bir yüksek askeri makam oluşturulmuştur. Böylece ordunun disiplin, harekât, eğitim ve istihbarat, emir ve komutasından sorumlu bu askeri makam, iç politikanın dışında tutulmuştur. Hükümetin ve dolayısıyla iç politikanın içinde bulunan Milli Müdafaa Vekâleti (Milli Savunma Bakanlığı) ise Silahlı Kuvvetlerin bütçesinden, ikmal ve idari hizmetlerin yürütülmesinden sorumlu tutulmuştur (Hürriyet, 29.10.1998).

Genelkurmay Başkanlığı 05.06.1944 tarih ve 4580 sayılı "Genelkurmay Başkanlığının Vazife ve Salahiyetleri Hakkında Kanun"un 1. maddesinin 2. Fıkrasında geçen, "Hazarda Genelkurmay Başkanlığı Başvekile bağlı ve emir komutadan ve genelkurmay işlerinden ona karşı mesuldür." düzenlemesi ile Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne karşı sorumlu olarak



Başbakanlığa bağlanmış; daha sonra 30.05.1949 tarih ve 5398 sayılı “Millî Savunma Yüksek Kurulu Kanunu” ile doğrudan doğruya Milli Savunma Bakanlığı’na bağlanmıştır (Yılmaz, 2005: 376-399). Bu kanun hükümlerine göre Türk Silahlı Kuvvetleri'nin, barışta ve savaşta hazırlık ve yönetiminden Milli Savunma Bakanlığı sorumlu tutulmuştur. Kanuni düzenlemeye göre personel, istihbarat, harekât, eğitim, seferberlik, ikmal ihtiyaçlarının ve dağıtımında önceliklerin tespiti işlerinin Genelkurmay Başkanlığı vasıtasıyla, diğer hizmetlerin de Bakanlık Müsteşarlığı kanalıyla yürütülmesi öngörülmüştür (Hürriyet, 29.10.1998).

#### **3.1.4.3. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu**

Yüksek Denetleme Kurulu, kamu iktisadi teşebbüslerinin ekonomik alanda etkin işlevler üstlenmeye başladığı 1930’lu yılların ikinci yarısında anılan kuruluşların çalışma usul ve esasları ile denetimlerini düzenleyen 17.06.1938 tarih ve 3460 sayılı “Sermayesinin Tamamı Devlet Tarafından Verilmek Suretiyle Kurulan İktisadi Teşekküllerin Teşkilatıyla İdare ve Murakabeleri Hakkındaki Kanun” ile “Umumi Murakabe Heyeti” adıyla Başbakanlığa bağlı olarak kurulmuştur. Yüksek Denetleme Kurulu daha sonra 15.07.1960 tarih ve 23 sayılı “Sermayesinin Tamamı Devlet Tarafından Verilmek Suretiyle Kurulan İktisadi Teşekküllerin Teşkilatı İle İdare ve Murakabeleri Hakkındaki 3460 Sayılı Kanuna Ek Geçici Kanun” ile Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne bağlanmış ancak Yasama Organına bağlılığı uzun sürmemiş; 23 sayılı Kanunu değiştiren 12.05.1964 tarih ve 468 sayılı “Kamu iktisadi Teşebbüslerinin Türkiye Büyük Millet Meclisince Denetlenmesinin Düzenlenmesi hakkındaki Kanun” ile tekrar Başbakanlığa bağlanmıştır (www.ydk.gov.tr, 20.11.2007).

#### **3.1.4.4. Diyanet İşleri Başkanlığı**

1920 yılında Ankara’da kurulan Meclis Hükümeti’nde Meşihat, “Şer’iye ve Evkaf Vekâleti” adıyla “Bakanlık” olarak yer almış, 1924’e kadar da bu statü aynen devam etmiştir. 3 Mart 1924 tarihinde Şer’iye ve Evkaf Vekâleti kaldırılarak yerine, 429 sayılı “Şer’iye ve Evkaf ve Erkân-ı Harbiye Vekâletlerinin İlgasına Dair Kanun” ile Başvekâlet bütçesine dâhil ve Başvekâlete bağlı Diyanet İşleri Reisliği, bugünkü adıyla Diyanet İşleri Başkanlığı kurulmuştur (Kodamanoğlu, 1991: 643).

Diyanet İşleri Reisliğinin merkez teşkilatı, kuruluşunun ilk yıllarında Heyeti Müşavere, Memurin ve Sicil Müdüriyeti, Müessesatı Diniye Müdüriyeti, Evrak Müdüriyeti ve Levazım Müdüriyeti birimlerinden oluşturulmuştur. 1927 yılında Tetkiki Mesahif Reisliği ile Teberrukât Heyeti Reisliği birimleri kurulmuştur. 5 Temmuz 1939 tarihinde kabul edilen 3665 sayılı “Diyanet İşleri Reisliği Teşkilat ve Vazifeleri Hakkındaki Kanunda Bazı Değişiklikler Yapılmasına Dair Kanun” ile de Reis Muavini kadrosu ihdas edilmiştir (Tarhanlı, 1993: 43).

14 Haziran 1935 tarihinde kabul edilerek 22 Haziran 1935’te yürürlüğe giren 2800 Sayılı “Diyanet İşleri Reisliği Teşkilat ve Vazifeleri Hakkında Kanun”, Başkanlığın ilk teşkilat kanunu olmuştur. Bu kanunla teşkilatın yapısı, kadro oluşumu, merkez ve taşra görevlilerinin nitelikleri ve tayin usulleri gösterilmiştir (Tarhanlı, 1993: 45).

1927 yılında oluşturulan yapıda, 1950 yılına kadar herhangi bir değişiklik yapılmamış, 20 Nisan 1950 tarihinde yürürlüğe konan 5634 sayılı “Diyanet İşleri Başkanlığı Teşkilat ve Vazifeleri Hakkındaki 2800 Sayılı Kanunda Bazı Değişiklikler Yapılmasına Dair 3665 Sayılı Kanuna Ek Kanun” ile Diyanet İşleri Başkanlığı günün şartlarına göre yeniden düzenlenmiştir (www.diyaret.gov.tr, 11.03.2012; Gündüz, 1998: 549).

#### **3.1.4.5. Vakıflar Genel Müdürlüğü**

Türkiye Büyük Millet Meclisi toplandıktan sonra 2 Mayıs 1920 yılında “Büyük Millet Meclisi İcra Vekillerinin Suret-i İntihabına Dair Kanun” çıkartılarak 11 kişilik İcra Vekilleri Heyetine Şer’iye ve Evkaf Vekâleti de alınarak vakıf işleri bu Vekâlet tarafından yürütülmüştür. Şer’iye ve Evkaf Vekâleti’nin 3 Mart 1924 gün ve 429 sayılı Yasa ile kaldırılmasıyla, görevleri Başbakanlığa bağlı Vakıflar Genel Müdürlüğüne devredilmiştir.

Vakıflar İdaresinde asıl değişiklikler, 5 Haziran 1935 tarihinde yürürlüğe giren “2762 sayılı Vakıflar Kanunu” ile yapılmıştır. Bu Kanunun 1. maddesine göre vakıflar; yönetim biçimine göre, Mazbut, Mülhak, Cemaat ve Esnafa Mahsus Vakıflar olmak üzere üç kategoride toplanmıştır (www.vgm.gov.tr, 13.03.2012).

### 3.2. Taşra Teşkilatı

1924 Anayasası'na göre Türkiye coğrafi durum ve ekonomik ilişkiler bakımından illere, iller ilçelere ve ilçeler de bucaklara bölünmüştür. Bucaklar da kasaba ve köylerden meydana gelmektedir. 1924 Anayasasında "Vilâyat" ile ilgili hükümler çok kısıtlı olarak yer almaktadır. Beşinci Bölüm Altıncı Fasılda "Mevaddı Müteferrika" yani "türlü maddeler" başlığı altında illere ilişkin atıflar yapılmaktadır (1924 Anayasası, Madde 89-91). Taşra teşkilatı ile ilgili düzenleyici hükümlerin bunlardan ibaret olduğu görülmekte olup, bu düzenlemelerin yerel yönetimlerin kuruluş, görev, yetkileri ile ilgili düzenlemeleri kapsamadığı ortadadır (Özmen, 2012: 173).

1927 tarihli İl İdaresi Kanunu ile taşra yönetim kademeleri 1924 Anayasası'na uygun olarak düzenlenmiştir. Ayrıca, yönetsel birim başkanları hizmet yönünden birinci derecede mülki idare amirlerine bağlanmış, valilerin ilde devletin ve ayrı ayrı her bakanın temsilcisi olduğu belirtilmiştir. Diğer taraftan, valiler ilin genel yönetiminden ve mevzuatın uygulanmasından merkezi hükümete karşı sorumlu tutulmuştur. Hükümet tarafından gerekli görülecek illerde vali yardımcısı ve merkez ilçe kaymakamlıkları ihdas edilmiştir. 1864 yılındaki Vilayet Nizamnamesinde idare meclisi olarak isimlendirilen kurumlar il ve ilçe idare kurulları haline getirilerek, yönetsel ve yargısal yetkiler ile danışma nitelikli karar alabilme yetkileriyle donatılmıştır (Sanal, 1998: 182).

#### 3.2.1. İl Yönetimi

1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkatı'nın illerin genel yönetimine ilişkin bölümü 1929'a kadar yürürlükte kalmış, Cumhuriyet'in ilanından sonra 1929'da yürürlükten kaldırılmıştır (Keleş, 1998: 125).

1924 Anayasası'na göre illerin yönetimi tevsi mezuniyet (yetki genişliği) ve tefriki vezaif (görev ayrılığı) esaslarına göre idare olunmuştur (Yayla, 1982). 1924 Anayasası'nda illerin alt bölümlerinin neler olacağı açıkça belirtilmiş; "coğrafi durum" ve "ekonomik ilişkiler" bakımından iller ilçelere, ilçeler bucaklara bölünmüş, bucaklar da kasaba ve köylerden meydana gelmiştir (Eryılmaz, 2010a: 130).

İl yönetimi üç bölümden oluşmaktadır; vali, il idare başkanları ve il idare kurulu. Vali ilde yönetimin başı olarak devleti, hükümeti ve ayrı ayrı her bakanlığı temsil etmektedir. Valiler İçişleri Bakanının inhası ve Bakanlar Kurulu kararıyla Cumhurbaşkanı tarafından atanmıştır (1924 Anayasası, Madde 89-91; Afetinan, 1998b: 269).

İl idare başkanları, her bakanlığın il teşkilatının başında bulunan en üst düzey memurlardır. Bunlar valinin emrinde olup, görevlerinden dolayı valiye karşı sorumludurlar. İl idare kurulu, ilde valinin başkanlığında hukuk işleri müdürü, defterdar, milli eğitim müdürü, bayındırlık müdürü, sağlık müdürü, veteriner müdürü ve tarım müdüründen oluşan kuruldur (Afetinan, 1998b: 270-271).

#### 3.2.2. İlçe Yönetimi

1921 Anayasasında (Madde 15) ilçenin idarî nitelikli ve kollukla ilgili bir birim olduğu ve tüzel kişilik sahibi olmadığı ifade edilmiştir. İlçe yönetimi, Büyük Millet Meclisi Hükümeti tarafından atanmış ve Valinin emri altında bulunan bir kaymakama aittir.

1924 Anayasasında ise ilçeye ait herhangi bir düzenlemenin yer almadığı görülmektedir. 1924 Anayasasının 89. maddesinde, Türkiye'nin coğrafi durum ve ekonomi ilişkileri açısından illere, illerin ilçelere, ilçelerin bucaklara bölündüğü ve bucakların da kasaba ve köylerden meydana geldiği ifade edilerek dolaylı olarak ilçe yönetimine atıfta bulunulmuştur.

İlçe yönetiminin başında kaymakam bulunur. Kaymakamları İçişleri Bakanı atamaktadır. Diğer yönetim organları ise ilçe idare şube başkanları ve ilçe idare kuruludur. İlçe idare şube başkanları yazı işleri müdürü, mal müdürü, hükümet doktoru, veteriner, tarım teknisyeni, ilköğretim müdürü, emniyet amiri, jandarma komutanı ve nüfus memurudur (Afetinan, 1998b: 272).

#### 3.2.3. Bucak Yönetimi

1921 Anayasası'nda bucak yönetimi ile ilgili hükümlere yer verildiği görülmektedir. Bucağın hukuki niteliğinin düzenlediği 16. Maddede "Bucak, özel yaşamında özerkliğe sahip tüzel bir kişiliktir." ifadesine yer verilerek, günümüzde bile tartışılan yerel yönetim özerkliği anayasal teminat altına alınmıştır. Her bucakta Meclis, Yönetim Kurulu ve Bucak Müdürünün yer alacağı, bucağın bu organlardan oluşacağı hüküm altına alınmıştır (1921 Anayasası, Madde 17). Bucak Meclisi, bucak halkı tarafından doğrudan oyla seçilen üyelerden oluşmakta olup (1921 Anayasası, Madde 18), Yönetim Kurulu ve Bucak Müdürünün, Bucak Meclisi tarafından seçileceği ifade edilmiştir (1921 Anayasası, Madde 19). Bucak Meclisi ve Yönetim Kurulu'nun görev ve yetkilerini düzenleyen 20. Maddede "Bucak Meclisi ve Yönetim Kurulu yargısal, ekonomik ve parasal yetkilere sahip olup; bunların dereceleri, özel kanunlarla belirlenir." hükmüne yer verilmiştir. 1921 Anayasası'na göre bucak, bir veya birkaç köyden oluşabildiği gibi, her kasaba da aynı zamanda bir bucaktır (1921 Anayasası, Madde 21).

1921 Anayasası'nda bucaklarla ilgili ayrıntılı ve önemli düzenlemeler yer almasına karşın, 1924 Anayasası döneminde bucaklar önemini yitirmiştir. Bucak yönetim organları; bucak müdürü, bucak komisyonu ve bucak meclisinden oluşmuştur. Bucak müdürü bucakta en büyük Hükümet memurudur. Nahiye müdürünü vali atamaktadır. Bucakta bulunan jandarma takım veya karakol komutanı bucak müdürünün emrindedir. Tam teşekküllü bucaklarda nüfus, vergi ve tapu kâtibi ile hükümet hekimi veya sıhhiye memuru da bulunmaktadır (Afetinan, 1998b: 272).

### 3.3. Yerel Yönetimler

1921 Anayasası'nın çizdiği demokratik ve özerk yerel yönetimler anlayışının aksine 1924 Anayasası âdem-i merkezîyetçiliği de terk ederek merkezîyetçi ve vesayetçi bir anlayışla yapılmıştır. 105 maddeden oluşan 1924 Anayasası'nda yerel yönetimler konusu üç madde ile sınırlandırılmıştır. 1921 Anayasanın aksine yerel yönetimlerin görev ve yetkilerine açıkça değinilmemiş, sadece ilkelerinden ve tüzel kişiliklerinden bahsedilmiştir. 1924 Anayasası'nın 89. maddesinde, Türkiye'nin coğrafi ve ekonomik bakımdan illere, ilçelere, bucaklara, kasaba ve köylere bölündüğünden söz edilmektedir. 90. maddesinde illere, kasabalara ve köylere tüzel kişilik verildiği; 91. maddesinde de il işlerinin yetki genişliği ve görev ayrımı esasına göre yürütüleceği belirtilmiştir. Yerel yönetimlerle ilgili tüm düzenleme bundan ibarettir. Yerel yönetim organlarının nasıl oluşturulacağından ve belediyelerden bahsetmeyen 1924 Anayasası'nda daha çok 1876 Anayasası'ndaki ilkeler ön planda tutulmuştur.

1924 Anayasası, Türkiye'yi coğrafi konum ve ekonomik ilişkiler açısından vilayetlere, vilayetleri kazalara, kazaları da nahiyelere ayırmıştır. Nahiyeler, kasaba ve köylerden oluşmaktadır. Yerel yönetim teşkilatları içinde vilayet özel yönetimi, belediye ve köy tüzel kişiliğe sahip birimlerdir. Yerel yönetimlerin kuruluş ve işleyişine temel olan ilke, görev ayrılığı ve yetki genişliğidir. Ancak yerel yönetim teşkilatlarının tümü yönetsel denetim (vesayet) altına alınmıştır (Sencer, 1986: 109).

Bu bölümde Erken Cumhuriyet döneminde yerel yönetim teşkilatları olarak il özel idaresi, belediye ve köyün yasal altyapısı, kuruluşu, organları ve işleyişi ele alınmaya çalışılacaktır.

#### 3.3.1. İl Özel İdaresi

İl özel idareleri II. Meşrutiyet döneminde çıkarılan geçici bir kanunla yönetilmiştir. 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkatı il özel idarelerini tüzel kişilik olarak düzenlemiştir. Osmanlı döneminde yürürlüğe giren bu geçici kanunun il özel idarelerini ilişkin hükümleri Erken Cumhuriyet döneminde de yürürlükte kalmıştır (Keleş, 1998: 126).

İl özel idarelerinin organları; il genel meclisi, il daimi encümeni ve validir. İl genel meclisi ilçeler adına seçilen üyelerden oluşur. Seçilmiş bir başkanı yoktur, bu görevi vali yürütür. Olağan ve olağanüstü olmak üzere iki tür toplantısı vardır. İl genel meclisinin aldığı kararlar valinin onayıyla yürürlüğe girer. İl daimi encümeni il genel meclisinin seçtiği dört üye ve validen oluşur. Bu seçim her yıl yenilenir. İl genel meclisi toplantıda olmadığı zamanlarda onun adına bazı kararlar alır. En önemli görevi valinin yaptığı harcamaları denetlemektir (Afetinan, 1998b: 274-275).

#### 3.3.2. Belediye

1876 Kanunu Esasi, İstanbul ve taşrada kurulacak belediyelerin seçimle işbaşına gelecek meclisler tarafından yönetilmesini ve bunların kuruluş ve görevleri ile meclis üyelerinin seçim usulünün kanunla belirtilmesini düzenlemiştir. 1877 tarihli Dersaadet

Belediye Kanunu, eski belediye kuruluşlarını aynen korumuş, ancak İstanbul'daki 14 belediye dairesini 20'ye çıkarmıştır. 1912 yılında çıkarılan Dersaadet Belediyesi Hakkındaki Geçici Kanun ile İstanbul'daki belediye daireleri belediye şubelerine dönüştürülmüştür (Tortop vd., 2007: 395). Diğer taraftan 1913 tarihli Geçici Vilayet Kanunu, yerel demokrasinin ve yerel yönetimin askıya alındığı ve merkeziyetçi bir yapının hâkim kılındığı bir dönemin başlangıcı olmuştur (Ortaylı, 1998: 152). Bu yapı 1930 yılında 1580 sayılı Belediyeler Kanunu çıkarılana kadar değişmemiştir.

1924 yılında çıkarılan 417 sayılı Ankara Şehremaneti Kanunu ile Ankara'ya özel bir yönetim biçimi getirilmiştir. Bu düzenlemeye göre İçişleri Bakanlığınca atanan bir Şehremini, bir belediye dairesi ve 24 üyeli Belediye Umumi Cemiyeti bulunacaktı. Bütçe bu cemiyet tarafından yapılacak, İçişleri Bakanlığınca onaylanacaktı. Belediye zabıta hizmetleri polis teşkilatınca yürütülecekti. Devletin atadığı memurların aylıkları İçişleri Bakanlığınca, diğerlerinininki ise Ankara Şehremaneti tarafından ödenecekti (Tortop vd., 2007: 395).

1930 yılında kabul edilen 1580 sayılı Belediyeler Kanunu'na göre nüfusu ne olursa olsun il ve ilçe merkezlerinde ve nüfusu iki binden fazla olan yerlerde belediye kurulmuştur. Belediyelerin organları; belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanıdır. Belediye meclisi belediyenin en yüksek karar organı olup, halk tarafından seçilmektedir. Belediye encümeni belediyenin ikinci karar organıdır. Belediye başkanının başkanlığında belediye hizmet birimlerinin üst yöneticileri ve bunların yarısını geçmemek üzere belediye meclisinin seçtiği üyelere oluşur (03.04.1930 tarih 1580 sayılı Kanun).

Belediye başkanı belediyenin yürütme organıdır. 1963 yılına kadar belediye başkanları belediye meclisi tarafından kendi üyeleri arasından seçilmekteydi. Diğer bir yol ise, il merkezlerinde Bakanlar Kurulunun uygun görmesiyle İçişleri Bakanı, diğer yerlerde ise İçişleri Bakanının uygun görmesiyle Vali belediye başkanını atayabiliyordu (Afetinan, 1998b: 280-281).

### **3.3.3. Köy**

1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi ve 1871 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilâyât Nizamnamesi, 13.03.1913 tarihli "İdare-i Umumiye-i Vilâyât-ı Kanun-u Muvakkat" ile yürürlükten kaldırıldığı için (Tortop vd., 2007: 396), Cumhuriyet döneminde köy yönetimleri 1924 yılında çıkarılan Köy Kanunu'na kadar yasal dayanaktan yoksun kalmıştır (Keleş, 1998: 126). Diğer taraftan, mahalle muhtarlıkları ise 1944 yılına kadar yasal bir dayanaktan mahrum olmakla birlikte, hükümetin izniyle görevlerine devam etmişlerdir (Eryılmaz, 2010a: 190).

1924 yılına kadar yerel yönetim birimi olarak köyü düzenleyen bir kanun bulunmamaktadır. 18.03.1924 tarih ve 442 sayılı "Köy Kanunu" ile nüfusu iki binden az olan yerler köy olarak tanımlanmış (Madde 1) ve köylere tüzel kişilik getirilmiştir (Madde 7). Köy yönetiminin başında köy muhtarı bulunmaktadır (Madde 10). Muhtar köy derneği tarafından seçilmektedir. Karar organı olarak ise ihtiyar meclisi düzenlenmiştir (Madde 9).

## **4. Bürokrasi**

Osmanlı ordusunun subaylarından % 93'ü ve kamu görevlilerinin % 85'i, Türkiye'nin askeri ve sivil bürokratik kadrolarını oluşturmak üzere devralınmıştır. Bu kadrolar kendi aralarında bir bütünlük teşkil etmese de, "bürokratik yönetim geleneği"ni temsil ediyorlardı ve toplumda devletin rolü ve devlet ile vatandaş ilişkileri hakkında fikirleri, Türkiye Cumhuriyeti'nin siyasal ve idari kurumlarının biçimlenmesi ve çalışmasında önemli öğeleri oluşturmuştur (Rustow, 1959: 527). Bürokrasinin toplumsal sorunları tepeden ve yasalarla çözme yöntemi, Tanzimat'la birlikte ortaya çıkmış ve merkezi otoritenin modernize edilerek güçlendirilmesi ve merkeziyetçiliğe ağırlık verilmesi Cumhuriyet bürokrasinin yapı ve işlevlerini de etkileyen temel faktörler arasında yer almıştır (Eryılmaz, 1998: 155). Erken Cumhuriyet dönemi ve Tek Parti döneminde ise bürokratik yönetim sisteminin standartlaşması, yaygınlaşması ve merkezileşme yönünde uygulamaların yaygınlık kazandığı görülmektedir (Turan, 2003: 128-133).

Tanzimat dönemine kadar uzanan bürokratik yönetim anlayışı, Cumhuriyetin ilanından Demokrat Parti'nin iktidara geldiği 1950 yılına kadar uzanan dönemde altın yıllarını yaşamıştır (Heper, 1974: 89). Türkiye Cumhuriyeti Osmanlı İmparatorluğu'ndan güçlü bir devlet ve zayıf bir sivil toplum mirası devralmıştır. Bundan dolayı, Osmanlı döneminde olduğu gibi Cumhuriyet döneminde de bürokratik elit toplumu bir arada tutmak için devleti zorunlu bir varlık olarak görmüştür (Heper, 1985: 50).

Osmanlı Devleti'nden sonra kurulan Cumhuriyet, birçok alanda olduğu gibi bürokratik mirası da bünyesinde barındırmıştır. Son Osmanlı kabinesinde bulunan 11 Bakanlık, Türkiye Cumhuriyeti'nin ilk hükümetinde de aynen yer almış, kamu kuruluşlarının örgüt yapısı ve işleyişi değişikliğe uğramadan devam etmiştir (Tortop vd., 2007: 385).

1930'lardan sonra ekonomide uygulanan ve "devletçilik" ilkesi ile ifade edilen politikalar, bürokrasinin ekonomik yaşama da doğrudan ve etkili biçimde müdahalesine olanak sağlamıştır (Şaylan, 1983: 300). Bürokratlar artan güç ve prestijleri itibarıyla, politika uygulayıcı olmaktan çok, politika yapıcı olma isteğinde olmuşlardır (Heper, 1985: 72).

Cumhuriyet devrimlerinin ancak cumhuriyet ilkelerine bağlı bürokratik kadrolarla gerçekleştirilebileceğine inanıldığı için, Cumhuriyet'in ilk yıllarında yeni siyasal ve kültürel amaçları hayata geçirmek amacıyla, Cumhuriyetin temel ilkelerini benimsemiş yeni bir bürokratik yapıya ihtiyaç duyulmuştur ve bu bürokratik yapıyı oluşturmak için yoğun bir çaba sergilenmiştir (Göküş, 2000: 24).

Cumhuriyet dönemi bürokrasisinin iki temel misyonu bulunduğu kabul edilmektedir. Buna göre, reformları geliştirerek devam ettirme ve ekonomik kalkınmada bürokrasinin öncüllüğünü sağlama görevi bürokrasiye verilmiştir (Eryılmaz, 2010b: 137). Bunun yanında devrimleri halka kabullendirme misyonu da bürokrasiye verilmiştir (Göküş, 2000: 24). Bu nedenlerle bürokrasiye geniş imkânlar ve hukuksal güvenceler tanınmıştır. Uygulanan devletçilik politikası da bürokrasinin ekonomik hayata büyük ölçüde müdahalesine yol açmıştır (Eryılmaz, 2010a: 243).

Bu dönemde Tek Partinin sistem içindeki yerine de kısaca değinmekte fayda vardır. Yeni devlete verilmek istenen biçimi gerçekleştirecek bir örgüte ihtiyaç duyulmuştur. Modernleşme misyonuna öncelikle ordu sahip çıkmış, ancak ordunun siyaset yapması istenmemiştir (Karatepe, 2001: 27). Bu nedenle modernleşme misyonuna sahip çıkacak bir örgüt olarak Cumhuriyet Halk Fırkası (CHF) kurulmuştur. Takip eden süreçte Parti-Devlet bütünleştirilmesi için Parti yönetimi ile idari organların birleştirilmiş; Parti Genel Sekreteri İçişleri Bakanlığını yürütürken, il başkanları vali olarak görev yapmıştır (Karatepe, 2001: 37-41). Mülki yöneticilerin, zaman zaman belediye başkanlığı görevini de üstlendikleri görülmüştür (Eryılmaz, 1998: 157). Vatandaş tarafından bürokrasi ve CHF aynı kategoride değerlendirilmiş, birbirinden farklı bir yapı olarak görülmemiştir (Yalçındağ 1970: 56). Diğer taraftan, Kemalizm'in temel ilkeleri CHF'nin 10 Mayıs 1931 tarihli Büyük Kongresi'nce kabul edilmiş, 1935 Programı'nda önemsiz bazı değişiklikler geçirdikten ve 05.02.1937 tarihinde de Teşkilâtı Esasiye Kanunu'nun 2. maddesine<sup>1</sup> aktarıldıktan sonra değişimsiz varlıklarını korumuşlardır (Köker, 2005: 133).

Cumhuriyet dönemi bürokratu, kendilerinin varlık nedenini devlete bağlamıştır. Devlet onların nihai sadakatlerini ve hizmetlerini sundukları kurum olmuştur. Bu nedenle devletin yaşatılması ve güçlendirilmesi, bürokrasinin en önemli amacı olmuştur. Devlet konusunda Osmanlı'dan kalan bu mirasın önemli bir sonucu ise reform girişimlerinin elitist ve merkez eksenli olmasıdır (Göküş, 2000: 25).

Cumhuriyet'in ilanından, çok partili hayata geçişe kadar olan dönemde siyasal elite bürokratik elit kaynaşmıştır. CHP yönetimi altında ülkenin siyasal seçkinleri ile özdeşleşmiş olan bürokrasi, devrimlerin topluma aşılmasında da en etkin rolü oynamıştır (Göküş, 2000: 25). Cumhuriyet döneminde bürokratik elitin milliyetçilik, halkçılık ve devletçilik ilkelerinde yeni bir "seküler-emredici-kapsamlı" norm sistemi bulduğu ve bu ilkeleri kendi "ideal" kamu yararı kavramına temel taşları yaptığı kabul edilmektedir (Heper, 1973b: 37).

1940'larda yaşanan gelişmeler sonucunda bürokratik elitin Kemalist devrimin önderliğini üstlendiği görülmektedir. 1950'de CHP seçimi kaybedince, bürokrasi devrimlerin korunması misyonunun kendisine düştüğüne inanmıştır (Heper, 1974: 120). Çok partili hayata geçilen bu dönemde, bürokratik yönetim geleneği yeni siyasal kadrolarla çatışmıştır (Heper, 1973a: 115). Bürokratik elit, gerek halkı gerekse de yeni siyasal kadroları demokrasi için uygun bulmadığı gibi, siyasi makamları dolduran "çevre"nin temsil edilmesine de hoşgörüsüyle bakmamıştır (Heper, 1985: 77). Nitekim yeni siyasal kadroya rağmen, bürokratik elit siyasal etkinliğini sürdürmeye çalışmıştır.

<sup>1</sup> 1924 Anayasası'nın 2. maddesinin ilk şekli "Türkiye Devleti'nin dini, Din-i İslâmdır; resmî dili Türkçe'dir; makarı Ankara şehridir". Daha sonra 10.04.1928 tarih ve 1222 sayılı "Teşkilât-ı Esâsiye Kânununun Ba'zı Mâddelerini Mu'addil Kânun" ile "Türkiye Devleti'nin resmî dili Türkçe'dir; makarı Ankara şehridir" şeklinde değiştirilmiştir. Son olarak 05.02.1937 tarih ve 3115 sayılı "Teşkilâtı Esasiye Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Kanun" ile "Türkiye Devleti, cumhuriyetçi, milliyetçi, halkçı, devletçi, lâik ve inkılâpçıdır. Resmî dili Türkçe'dir. Makarı Ankara şehridir" şeklinde değiştirilmiştir.

Erken Cumhuriyet dönemi bürokrasisinde idarede kişisellik, göreve ilişkin yetki ve sorumlulukların açık olmaması ve patrimonyalizm gibi temel özellikleri göz çarpmaktadır. Özellikle memuriyete girişte liyakat ilkesine titizlikle uyulmadığı görülmekle birlikte, sınavla memuriyete giriş ilkesinin istisna olduğu belirtilmektedir. Terfiler konusunda ise, memurların daha güç ve sorumluluk gerektiren görevlere yükseltilmesinde liyakatten çok kıdem esas alınmıştır. Diğer taraftan, görevler ile personel arasında rasyonel bir ilişkinin bulunmadığı vurgulanmakta, bazı görevlerin bazı kişilere kazanç sağlamak için oluşturulduğu söylenmektedir. Ayrıca, görevler ve ücretler arasında da anlamlı bir ilişki bulunmadığı noktasının altı çizilmektedir (Heper, 1977: 75-81).

Sonuç olarak, Erken Cumhuriyet dönemi bürokrasisini açıklamak için kısaca Osmanlı bürokrasisine bakmak gerekmektedir. Cumhuriyeti kuranlar ve yeni devletin bütün özellikleri Osmanlı Devleti'nden miras alınmıştır. Devletin nitelikleri değiştirilmiş olsa da bürokrasi ve bürokratların davranış ve işleyişleri aynen devam etmiştir (Çevik, 2007: 94).

### **5. Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Uygulamaları**

Genel olarak 1970'lerde dünya konjonktürüne uygun olarak uygulama alanı bulan kamu yönetiminde yeniden yapılanma konusu, "devlet reformu" kavramının bir uzantısı olarak değerlendirilebilir. Bu bakış açısından hareketle, yeniden yapılanma çalışmalarının geçmişini, çok daha eskilere götürebiliriz. Aslında çoğu zaman siyasi yeniden yapılanma ile idari yeniden yapılanma konusunun paralel ve iç içe bir seyir izlediğini söylemek mümkündür. Cumhuriyetin ilk yılları göz önüne alındığında da, bu tespitin geçerli olduğunu söyleyebiliriz. Gerçekten de, söz konusu dönemde siyasi yeniden yapılanma çalışmalarının yüksek yoğunlukta olduğunu, buna karşın idari yeniden yapılanma çalışmalarının ise, dünya konjonktürüne paralel biçimde daha düşük yoğunlukta olduğunu ifade edebiliriz. Nitekim Cumhuriyetin ilk yıllarında kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması konusunu yukarıdaki tespitler çerçevesinde ele almakta fayda vardır.

Kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmalarının Cumhuriyet tarihiyle sınırlı olmadığı, Osmanlı İmparatorluğu'nun son dönemlerinde kötü gidişata son vermek için gerçekleştirilen ve batılılaşma adı altında genelleştirebileceğimiz girişimlerle birlikte Türk siyasi ve idari tarihine girdiği kabul edilmektedir. 1600'lerden başlayarak devlet yönetiminin düzeltilmesine ilişkin bir dizi risale hazırlanmış ve bu risalelerde yönetimde yozlaşma ve reform gereksinimi sürekli ifade edilmiştir (Coşkun, 2004: 149). Bu süreç zamanla batılı kurumların ve standartların oluşturulması çabasına dönüşmüş ve bu sürecin doğal sonucu olarak, Osmanlı İmparatorluğu'nun toplumsal, siyasal ve hukuki alanlarda gereksinim duyduğu ve kendi iç dinamikleri ile gerçekleştiremediği değişim sonucunda, Avrupa'ya yönelme ve Avrupa'yı örnek alma arayışı sonucunda yönetim tarihimizde kilit bir kavram olarak önem kazanan ve "yeniden yapılanma" anlamını taşıyan "Tanzimat" ortaya çıkmıştır (Saran, 2005: 42). Batılı yönetim anlayışının ve kurumsal yapının Türkiye'ye aktarılması süreci, Tanzimat hareketiyle birlikte başlamış ve Cumhuriyetin kuruluşu ile birlikte de kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmaları Osmanlı dönemine göre daha sistematik bir yapıda ve düzenli aralıklarla sürdürülmüştür. Kamu yönetimi reform türleri dönemsel olarak sınıflandırıldığında Erken Cumhuriyet döneminde gerçekleştirilen reformları "inkılâp" ve "idari reform" kategorisinde değerlendirebiliriz (Güler ve Keskin, 2007: 103).

Türkiye Cumhuriyeti'nin, Osmanlı İmparatorluğu'nun tarihi mirasının yanında bürokratik mirasını da aldığı; yönetim yapısında bazı değişiklikler olsa da, Osmanlı devlet yönetim geleneğinin izlerinin Türkiye Cumhuriyeti'nin bürokratik yapısında yer aldığı görülmektedir (Heper, 1974). Cumhuriyet dönemi bürokrasisinin, kuruluş aşamasında Osmanlı'nın son dönemlerinde başlayan ve savaşa birlikte kesintiye uğrayan idarenin yeniden yapılandırılması çalışmalarına tekrar başlanıp geliştirilerek devam ettirilmesi, yerleştirilmesi ve ekonomik kalkınmada öncülük görevi üstlenmek üzere iki temel misyona sahip olduğunu ifade etmek gerekmektedir (Durgun, 2002: 89).

Tanzimat hareketiyle birlikte süregelen batılılaşma kararı çerçevesinde, batılı bir hayatın kurulabilmesi için öncelikle siyasi hayata hâkim olan kural ve kurumların değiştirilmesi, sonra da yeni hayat tarzının yeni bir hukuk düzeniyle korunması gerektiği düşünülmüştür (Tunaya, 1999: 19). Dünya görüşünde değişiklik, diğer bir ifadeyle sistemli ve kapsamlı değişim, Atatürk'ün ortaya koyduğu radikal modernleşme fikrini ifade etmekte olup; toplum yapısının, sosyal ilişkilerin, maddi ve manevi medeniyetinin Batılılaştırılması ve radikal bir sosyal değişimin gerçekleştirilmesi amacı taşımaktadır (İnalçık, 2004: 101). Bu değişim modelinin amacını çağdaşlaşmak ve kalkınmak olarak iki temel amaç etrafında toplamak mümkündür. Çağdaşlaşma

olgusu hem devletin, hem de toplumun geniş çapta dinamikleşmesini öngörmekte; toplumsal, psikolojik, siyasi ve ekonomik değişmeyi içermektedir (Kili, 2006: 94-96). Diğer bir ifadeyle, Türkiye Cumhuriyeti'nin ilk yıllarında, tek-parti dönemi boyunca ekonomik ve toplumsal açıdan batılı değerlerin yakalanması çağdaşlaşma olarak kabul edilmiştir (Tunçay, 1999: 187). Tüm bunlara ilave olarak, Ankara'nın devletin merkezi olarak tayin edilmesini de çağdaşlaşmanın bir simgesi olarak değerlendirmek mümkündür (Gençosman, 1982: 163-165).

Yukarıdaki hususlar çerçevesinde, küresel gelişmeler özellikle 1980'li yıllardan itibaren kamu bürokrasilerini değişim baskısı altına aldığı ve Türk bürokrasisinin de bu sürecin dışında kalmadığı; 1949 yılında Neumark tarafından hazırlanan "Devlet Daire ve Müesseselerinde Rasyonel Çalışma Esasları Hakkında Rapor"un Türkiye'de idari reform açısından milat olarak kabul edilebileceği ve Türk kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmalarının geçmişinin bu tarihe dayandırıldığı kabul edilmekle birlikte (Leblebici, 2005: 7), tarihsel gelişim süreci içerisinde Türkiye'de kamu yönetimi alanında yeniden yapılanma çalışmalarının başlangıcını Tanzimat Hareketine kadar götürmek mümkündür. Nitekim Türk kamu yönetimi sistemi düşünce, örgütsel yapı, eylem ve işlemler açısından tarihi, siyasi, sosyo-ekonomik koşulların ve Batılılaşmanın etkisinde şekillendiği; Tanzimat döneminde yeniden yapılanma çalışmaları ile birlikte kamu yönetiminin yasal-rasyonel bir temele dayalı olarak yeniden yapılandırılması çalışmalarının Cumhuriyet döneminde de kesintisiz ve geniş kapsamlı bir biçimde sürdürüldüğü ifade edilmektedir (Eryılmaz, 2004: 61).

Türk kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmalarının tarihsel gelişimine kısaca değindikten sonra, Cumhuriyet döneminde gerçekleştirilen çalışmaları ele alabiliriz. Cumhuriyet döneminin ilk yıllarında yasallaşma ve rasyonelleşme süreci yaşanmış, hukuk ve yönetim ikiliğinin giderilmesi, mevcut sistemin düzeltilmesi, yeni kurumların oluşturulması, kısaca sistemin dönüştürülmesi çabalarına öncelik verilmiş ve sistemi dönüştürme ve yeniden kurma süreci 1923-1930 yılları arasında çıkarılan bir dizi kanunla gerçekleştirilmeye çalışılmıştır (Tutum, 1994: 66-67). Cumhuriyet dönemi kamu yönetiminin Osmanlı İmparatorluğu'ndan devralınan sistemin mevcut şartlara göre yeniden düzenlenmesi şeklinde yapıldığını ifade etmek mümkündür. Bu dönemde ortaya çıkan siyasi, sosyal ve ekonomik değişiklikler idari yapıda da değişiklik yapılmasını zorunlu kılmış ve bu bağlamda kamu yönetiminde yeniden yapılanma konusu ele alınmıştır (Toprak, 2005: 108).

"Cumhuriyet" in devlet başkanının seçimiyle iş başına gelmesinden öte bir anlam taşıdığı düşünüldüğünde, Cumhuriyet'in kabulünün başlı başına yönetim iyileştirilmesi açısından atılmış tarihi bir adım olduğu kabul edilmektedir (Aykaç, 1991: 89). Bu genel esas yanında, söz konusu dönemde hükümet programlarında da yeniden yapılanma konusunun ele alındığı; örneğin Cumhuriyetin ilanından önce 9 Mayıs 1920'de Meclis'te okunan I. Hükümet Programında özellikle adalet hizmetlerinin yavaş olduğundan şikâyet edilerek, bunun giderileceği vaat edilmiş, daha sonra 8 Kasım 1937'de Meclis'te okunan I. Bayar Hükümeti Programında da "İleri idare tekniği salahiyet ve mesuliyeti el ele vermektir. İşleri kısa zamanda kati bir neticeye bağlamaktır. Kırtasiyecilik asla esas ve gaye değildir. Kırtasiyeciliğin manası tek tatbik şekli süratle ve fakat isabetle verilmiş kararları ve işlerden alınan maddi verimli neticelere teşviktir" ifadelerine yer verilerek kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması konusuna vurgu yapılmıştır (Aykaç, 1991: 89-90).

Cumhuriyet dönemi ile birlikte Türkiye'de kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması konusunda 1933 yılından itibaren yabancı uzmanlar tarafından pek çok çalışma yapılmış ve raporlar hazırlanmıştır (Aykaç vd., 2003: 153-179). Yeniden yapılanma konusunda girişimlerin II. Dünya Savaşı sonrası dönemde yoğunlaştığı görüldüğü de; Cumhuriyetin ilk yıllarında siyasi, hukuki ve sosyo-ekonomik düzenlemelerin yanı sıra, çok yoğun olmasa da, kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmalarının ortaya konduğunu söyleyebiliriz. Cumhuriyet döneminde siyasi, hukuki ve sosyo-ekonomik yapıda meydana gelen değişiklikler, kamu yönetimi alanında da büyük değişiklikler yapılmasını gerektirmiş; II. Dünya Savaşı sonrasında bazı bakanlık ve kuruluşlarda yapılan birbirinden bağımsız çalışmalar dışında, yeniden yapılanma konusunda sistemli ve kapsamlı bir çalışma yürütülmemiştir (Sürgit, 1972: 65-66).

Cumhuriyet döneminde de kamu yönetiminde yeniden yapılanma konusu gündemde olmuş, 1933 yılından itibaren bu konuda birçok çalışma yapılmış ve raporlar hazırlanmıştır (Tortop vd., 2007: 460). Bu çalışmalar genellikle yabancı uzmanlar tarafından hazırlanmakla birlikte; yerli uzmanlar ve Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü tarafından yapılmış çalışmalar da bulunmaktadır (Aktan, 2003: 331). Doğrudan kamu yönetiminde yeniden yapılanma konusu ile ilgisi olmasa da, 1933 yılında

Amerikalı uzmanlarca ekonomik konuların ve idari sorunların ele alındığı “Türkiye’nin İktisadi Bakımdan Bir Tetkiki” isimli raporda inceleme sonuçları Hükümete sunulmuştur (DPT, 2000: 7).

Cumhuriyetin ilk yıllarında çözüm bekleyen sorunlara işaret etmesi bakımından, bir dönem İstatistik Umum Müdürlüğü yapan Belçikalı Kamil Jakar’ın konu ile ilgili sözlerini aktarmakta fayda vardır (Nadi, 1999: 118-119):

“Türkiye idaresi ve hükümeti, iki şeydir ki, gelişme seviyeleri bir değildir.”

“Amirlerin emelleri, ekseriya teşkilat adamlarının noksanlığından dolayı istenildiği gibi icra edilememektedir. Bilhassa iktisadi işletmelerde icraata memur olanlar, tesadüfün icraatıyla tayin olunmuş şirket idare meclisi azaları banka müessesatı, sanayi müesseseleri, denizcilikle ilgili ve ticari müessese müdürlerinin çoğu amatörlerden müteşekkildir.”

“Türkiye’de mükemmel hükümet vardır, fakat iyi idare yoktur.”

Bu bilgiler ışığında, planlı dönem öncesi kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmalarını kronolojik olarak incelersek; ilk olarak 1933 yılında Amerikalı uzmanlardan oluşan bir kurulun Türkiye’de özellikle ekonomik konulara ağırlık vermekle birlikte, idari sorunları da ele aldığı ve inceleme sonuçlarını 1934 yılında Hükümete sunduğu “Türkiye’nin İktisadi Bakımdan Bir Tetkiki”<sup>2</sup> isimli rapor, Cumhuriyet dönemi kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmaları için milat olarak kabul edilmektedir (Özdicle, 1965).

1947 yılında Başbakanlığın öncülüğü ve yönlendirmesinde kamu yönetiminin daha verimli çalışması amacıyla çeşitli bakanlıkların bünyesinde komisyonlar oluşturulmuş; 1948 yılında ise çeşitli kamu kurumları ve bakanlık teftiş kurulları idari reform konusunda araştırma raporları hazırlamışlar ve Başbakanlığa sunmuşlardır (DPT, 2000: 7). Söz konusu girişimleri kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması çerçevesinde ele almak ve değerlendirmek mümkündür.

1949 yılında Prof. Dr. F. Neumark’ın hazırladığı ve Başbakanlığa sunduğu “Devlet Daire ve Müesseselerinin Rasyonel Çalışma Esasları Hakkında Rapor”<sup>3</sup> (Neumark, 1949), kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasını gerektiren nedenler, yeniden yapılanma için gereken örgütler, alınacak tedbirler, ilkeler ve öneriler içermektedir (Tortop vd., 1993: 198).

1951 yılında Türkiye ve o tarihteki adıyla Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankasının<sup>4</sup> finanse ettiği 13 kişilik bir kurul tarafından hazırlanan ve kurul başkanı James M. Barker’in ismine atfen Barker Raporu isimli rapor Hükümete sunulmuştur. Raporla Türk kamu yönetimi sisteminin sorunları açıklanmış, personel sorunlarıyla ilgilenecek bir devlet personel dairesi kurulması, kamu örgütlerinde danışma hizmetlerinin düzeltilmesi önerilmekte, merkeziyetçi sistem ve yetkilerin alt kademelere verilmemiş olması ise eleştirilmektedir (DPT, 2000: 7).

Yine aynı yılda James W. Martin ve Frank A. Cush isimli iki uzman özellikle Maliye Bakanlığının örgütlenme ve çalışma esaslarını inceledikleri raporu Maliye Bakanlığına sunmuşlardır. Ayrıca, aynı yıl Maliye Bakanlığı tarafından barem sistemi konusunda bir rapor, 1965 yılında ise Devlet Personel Kanunu Tasarısı hazırlanmıştır (DPT, 2000: 7).

Profesör Leimgruber tarafından hazırlanan ve kamu yönetimi örgütü ve personel sorunları üzerine yapılan incelemeleri içeren raporda Bakanlıkların organizasyonu ve kamu personel sistemi üzerinde durulmuştur. Söz konusu rapor 25 Kasım 1952 tarihinde Hükümete sunulmuştur (Aslaner, 2006: 48).

1954 yılında İsveçli mühendisler Tekel İdaresinde sevk ve idare, organizasyon incelemesi yapmışlar ve bu inceleme sonucunda Tekel İdaresine rapor sunmuşlar (Tortop vd., 1993: 199), 1958 yılında ise Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü tarafından “Türkiye’de Devlet Personeli Hakkında Araştırma” isimli bir rapor hazırlanmıştır (DPT, 2000: 8). Bu çalışmaları da kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması çerçevesinde ele alıp değerlendirebiliriz.

Cumhuriyetin ilk döneminde kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmalarının 1600’lerden itibaren Osmanlı İmparatorluğu’nda başlayan batılılaşma çabalarının devamı olduğunu, Cumhuriyetle birlikte siyasi, hukuki ve sosyo-ekonomik düzenlemelerin sonucu olarak kamu yönetiminde de yasal ve rasyonel değişim ve dönüşümlerin yaşandığını, söz konusu dönemde idari reform kapsamında daha çok yabancı uzmanlar tarafından yapılan çalışma ve hazırlanan raporların olduğunu ve

<sup>2</sup> Bu konuda yapılmış bir çalışma için bkz. Mustafa Pirili (1992), **Türkiye’nin İktisadi Bakımdan Umumi Tetkiki: 1933-1934 Yıllarına İlişkin ABD Uzmanlarınca Hazırlanan Rapor Üzerine Düşünceler**, Marmara Üniversitesi İktisat Bölümü Yayını, İstanbul.

<sup>3</sup> Ayrıntılı bilgi için bkz. F. Neumark (1949), **Devlet Daire ve Müesseselerinde Rasyonel Çalışma Esasları Hakkında Rapor**, Ankara.

<sup>4</sup> Dünya Bankası



son olarak kamu yönetiminde yeniden yapılanma konusunun II. Dünya Savaşı'ndan sonra daha sistemli ve kapsamlı bir biçimde ele alınıp uygulamaya konulduğunu söyleyebiliriz.

## 6. Sonuç

Erken Cumhuriyet döneminde siyasal merkezin gerek vilayetlerin genel idaresinde gerekse özel idareler alanında yerel alanı sıkı bir denetime bağlama isteğinde olduğu görülmektedir. Osmanlı'dan devralınan mirasın taşra örgütlerini ve il özel idarelerini oldukça güçlendiren yapısı İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkatı'nda yapılan düzenlemeler ve yeni kanunlarla merkezi bir yönetim anlayışı kurallaştırılmıştır (Çakan, 2006: 69-70).

Osmanlı'dan miras kalan güçlü merkezi yönetim modeli, Cumhuriyet döneminde de benimsenmiş, 1950'ye kadar süren Tek Parti rejimi boyunca iktidar başkentte tekelleşmiştir. Kuşkusuz ulusal bütünlük ve Cumhuriyetin temel ilkelerini koruma güdüsü bu durumda temel faktör olarak öne çıkmaktadır. İktisadi nedenler ve nitelikli personelin bulunmaması da merkeziyetçiliği körüklemiştir. Osmanlı Devleti'nin son dönemindeki hiyerarşik idari yapısı, Cumhuriyet döneminde merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerine çerçeve teşkil etmiştir. Bir diğer husus olarak, Cumhuriyetin ilk yıllarında muhalefet partilerinin yokluğu da özerk yerel yönetim anlayışının gelişmesine engel olmuştur (Bilgiç, 2007: 102-103).

Her dönemde güncelliğini koruyan yönetimde yeniden yapılanma konusu, değişik kavramlarla ifade edilmekle birlikte Tanzimat'la birlikte Türk siyasi ve idari hayatına girmiş bulunmaktadır. Yönetimde kötü gidişatının önüne geçmek, ortaya çıkan sorunlara çözüm bulabilmek, daha iyi bir yönetim ortaya koyabilmek adına gerçekleştirilen bu düzenlemeler kimi zaman iç dinamiklerin etkisiyle, çoğu zaman da dış dinamiklerin ve küresel faktörlerin etkisiyle şekillenmiştir. Yeniden yapılanma çalışmalarının teorik arka planına girmeden sebep ve sonuçları göz önüne alındığında, kısaca kötü yönetimin iyileştirilmesi amacı taşıdığını söylemek mümkündür.

Cumhuriyet'in ilk yılları siyasi, hukuki ve sosyo-ekonomik açıdan sistemli ve kapsamlı bir radikal değişim sürecinin yaşandığı dönem olarak nitelendirilebilir. Kuşkusuz, yeni bir devletin kurulma aşamasında başta siyasi ve hukuki düzenlemeler olmak üzere, ekonomik ve toplumsal konularda da kuramsal, kurumsal ve işlevsel açıdan eskisinden farklı bir yapının ortaya konması doğaldır. Bu yapının içinde kamu yönetimi aygıtı da bulunacağından; siyasi, hukuki ve sosyo-ekonomik dönüşümün yanında kamu yönetiminin yapı, organ, işleyiş ve kurallarında da yeni bir anlayışın yerleştirilmeye çalışılmasının gerekliliğinden bahsedebiliriz. Bu bağlamda, Cumhuriyetin ilk yılları yeni bir devlet sisteminin hayata geçirildiği dönemi ifade ettiği gibi, bunun bir parçası olarak da kamu yönetiminde yeniden yapılanma konusunun gündemde olduğu dönem olarak nitelendirilebilir.

1960 sonrası dönemle karşılaştırıldığında, 1923-1945 yılları arasında yeniden yapılanma çalışmalarının belli bir sistematik dahilinde değil, birbirinden bağımsız ve çoğunlukla yabancı uzmanların iktisadi ve bazen de idari konularda yaptıkları çalışmalar ve hazırlanan raporlardan oluştuğunu görmekteyiz. Ancak, söz konusu dönemin yeni devletin siyasi, hukuki, ekonomik ve sosyal temellerinin atıldığı dönem olduğu gerçeği göz önüne alınırsa; kamu yönetiminde yeniden yapılanma konusunun sistemli ve kapsamlı olarak ele alınmamasını bir eksiklik olarak değerlendirmenin mümkün olmayacağı sonucuna varabiliriz. Bunun yanı sıra, özellikle II. Dünya Savaşı sonrasında dünya genelinde konunun önem kazandığı ve bu alanda yapılan çalışmaların arttığı düşünüldüğünde; günün koşulları çerçevesinde Cumhuriyetin ilk yıllarında sayıca az, sistemli ve kapsamlı olmayan yeniden yapılanma çalışmalarının genel olarak başarılı olduğu düşünülebilir.

## Kaynaklar

- Afetinan, A. (1998a). *Türkiye Cumhuriyeti ve Türk Devrimi*. Türk Tarih Kurumu Yayınları, 4. Baskı, Ankara.
- Afetinan, A. (1998b). *Medeni Bilgiler ve M. Kemal Atatürk'ün El Yazıları*. Türk Tarih Kurumu Yayınları, 3. Baskı, Ankara.
- Ahmad, F. (2006). *Modern Türkiye'nin Oluşumu*. (Çev. Yavuz Alogan), Kaynak Yayınları, 5. Basım, İstanbul.
- Akın, R. (2001). *TBMM Devleti (1920-1923) Birinci Meclis Döneminde Devlet Erkleri ve İdare*. İletişim Yayınları, İstanbul.
- Aksu, C. (2004). *Dâr-ı Şûrâ-yı Askeri (Kuruluşundan 1876 Yılına Kadar)*. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara.
- Aktan, C. C. (2003). *Değişim Çağında Devlet*. Çizgi Kitabevi Yayınları, Konya.

- Aslaner, A. (2006). Kamu İdaresinde Yeniden Yapılanma Çalışmaları. *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 453, Dönem: Aralık, ss. 47-67.
- Aydoğan, M. (2006). *Antik Çağdan Küreselleşmeye Yönetim Gelenekleri ve Türkler II*. Umay Yayınları, 6. Baskı, İzmir.
- Aykaç, B., Yayman, H., ve Özer, M. A. (2003). Türkiye’de İdari Reform Hareketlerinin Eleştirel Bir Tahlili. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt 5, Sayı 2, ss. 153-179.
- Aykaç, B. (1991). Yönetimin İyileştirilmesi ve Örgütsel Değişim. *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 24, Sayı 2, Haziran 1991, ss. 81-122.
- Başbakanlık (1962). *Düstur 3. Tertip*. T.C. Başbakanlık Yayınları, Ankara.
- Bilgiç, V. K. (2007). Türk Yerel Yönetimlerinin Tarihi Gelişimine İlişkin Bir Değerlendirme. Eryılmaz, B., Eken, M., Şen, M. L. (Ed.), *Kamu Yönetimi Yazıları*, Nobel Yayınları, Ankara, ss. 100-110.
- Coşkun, S. (2004). Kamu Reformları: Değişim ve Süreklilik. Acar, M. ve Özgür, H. (Ed.), *Çağdaş Kamu Yönetimi II*, Nobel Yayınları, Ankara, ss. 129-158.
- Çakan, I. (2006). Erken Cumhuriyet Döneminde Türk Kamu Yönetiminin Modernleşmesi: Merkezileşme. *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 39, Sayı 4, ss. 45-73.
- Çevik, H. H. (2007). *Türkiye’de Kamu Yönetimi Sorunları*. Seçkin Yayıncılık, 3. Baskı, Ankara.
- Devlet Planlama Teşkilatı (2000). *Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması*. Özel İhtisas Komisyonu Raporu, DPT Yayını, Ankara.
- Diyanet İşleri Başkanlığı (2012). *Kuruluş ve Tarihi Gelişim*. <http://www.diyaret.gov.tr/turkish/dy/Diyanet-Isleri-Baskanligi-Duyuru-8221.aspx>, (Erişim Tarihi: 11.03.2012).
- Durgun, Ş. (2002). Türk Kamu Yönetiminde Bürokratik Siyaset. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt 4, Sayı 2, ss. 83- 102.
- Eryılmaz, B. (2010a). *Kamu Yönetimi*. 3. Baskı, Okutman Yayıncılık, Ankara.
- Eryılmaz, B. (2010b). *Bürokrasi ve Siyaset: Bürokratik Devletten Etkin Yönetime*. 4. Baskı, Alfa Yayınları, İstanbul.
- Eryılmaz, B. (2006). *Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme*. İşaret Yayınları, 2. Basım, İstanbul.
- Eryılmaz, B. (2004). Kamu Yönetiminde Değişim. II. *Kamu Yönetimi Forumu*, Hacettepe Üniversitesi Yayınları, Ankara, ss. 50-64.
- Eryılmaz, B. (1998). Cumhuriyet’in Kuruluşundan Günümüze Bürokrasi-İktidar İlişkileri. Dursun, D. ve Al, H. (Ed.), *Türkiye’de Yönetim Geleneği (Kurumlar, Sorunlar ve Yeniden Yapılanma Arayışları)*. İlke Yayıncılık, İstanbul, ss. 153-166.
- Gençosman, K. Z. (1981). *Devleti Kuran Meclis*. Hürriyet Yayınları, İstanbul.
- Göküş, M., (2000). Tek-Parti Döneminde Türk Kamu Bürokrasisinin Gelişimi. *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 33, Sayı 2, ss. 23-33.
- Gözübüyük, A. Ş. (2013). *Anayasa Hukuku*. 17. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara.
- Gözübüyük, A. Ş. (1995). *Açıklamalı Türk Anayasaları*. Turhan Kitabevi, Ankara.
- Gözübüyük, A. Ş. ve Sezgin, Z. (1957). *1924 Anayasası Hakkındaki Meclis Görüşmeleri*. Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara.
- Güler, B. A. ve Keskin, N. E. (2007). Devlet Reformunu Tarihten Çalışmak. Aksoy, Ş. ve Üstüner, Y. (Ed.), *Kamu Yönetimi: Yöntem ve Sorunlar*, Nobel Yayınları, Ankara, ss. 101-152.
- Gündüz, T. (1998). Türkiye’de Cumhuriyet Dönemi Din Eğitimi ve Öğretimi Kronolojisi (1923-1998). *Uludağ Üniversitesi İlahiyat Fakültesi Dergisi*, Cilt 7, Sayı 7, ss. 543-557.
- Heper, M. (2006). *Türkiye’de Devlet Geleneği*. (Çev. Nalân Soyarı), Doğu Batı Yayınları, 2. Baskı, Ankara.
- Heper, M. (1985). *The State Tradition In Turkey*. Beverley.
- Heper, M. (1977). *Türk Kamu Bürokrasisinde Gelenekçilik ve Modernleşme*. Boğaziçi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- Heper, M. (1974). *Bürokratik Yönetim Geleneği*. ODTÜ İdari İlimler Fakültesi Yayını, Ankara.
- Heper, M. (1973a). *Modernleşme ve Bürokrasi: Karşılaştırmalı Kamu Yönetimine Giriş*. Sosyal Bilimler Derneği Yayını, Ankara.

- Heper, M. (1973b). Osmanlı-Türk Devletinde Bürokrasinin Siyasal Rolü: Kamu Yönetimi Kuramı Açısından Bazı Gözlemler. *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 6, Sayı 2, ss. 29-40.
- Hürriyet (1998). *Türk Ordusu*, 29.10.1998
- Işık, H. M. (2003). 1921 ve 1924 Anayasal Düzenlemeleri Bağlamında Askeri Bürokrasinin Devlet Teşkilatı İçindeki Yeri. *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı 3.
- İnalçık, H. (2004). Atatürk ve Atatürkçülük. *Doğu Batı*, Yıl 7, Sayı 29, ss. 83-119.
- Karaer, T. (1987). Cumhuriyet Türkiye'sinde Bakanlıkların Kuruluş ve Örgütlenmesine İlişkin Gelişimin Yasal Süreci. *Türk İdare Dergisi*, Sayı 374, ss. 39-40.
- Karatepe, Ş. (2001). *Tek Parti Dönemi*. İz Yayıncılık, 3. Baskı, İstanbul.
- Keleş, R. (1998). *Yerinden Yönetim ve Siyaset*. Cem Yayınevi, 3. Basım, İstanbul.
- Kili, S. (2006). *Atatürk Devrimi: Bir Çağdaşlaşma Modeli*. Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 10. Baskı, İstanbul.
- Kodamanoğlu, M. N. (1991). Laik Devlet Düzenimizin İlk Yasal Dayanağı. *Ankara Üniversitesi Türk İnkılap Tarihi Enstitüsü Dergisi*, Cilt 2, Sayı 8, ss. 643-646.
- Köker, L. (2005). *Modernleşme, Kemalizm ve Demokrasi*. İletişim Yayınları, 9. Baskı, İstanbul.
- Küççük, Z. A. (2002). *Osmanlı Askeri Salnamelerine Göre Erkan-ı Harbiye-i Umumiye Riyaseti ve Harbiye Nezareti Teşkilatı*. Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Kırıkkale.
- Leblebici, D. N. (2005). Küresel Değişim Baskısına Karşı Türk Bürokrasisindeki Yapısal Uyum Çabalarının Yapısal Atalet Kavramı Açısından Değerlendirilmesi. *Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, Cilt 6, Sayı 1, ss. 1-14.
- Lewis, B. (1998). *Modern Türkiye'nin Doğuşu*. çev. Metin Kıratlı, Türk Tarih Kurumu Yayınları, 7. Baskı, Ankara.
- Nadi, Y. (1999). *Cumhuriyet Yolunda*. Yeni Gün Yayıncılık, İstanbul.
- Neumark, F. (1949). *Devlet Daire ve Müesseselerinde Rasyonel Çalışma Esasları Hakkında Rapor*. Ankara.
- Ortaylı, İ. (2000). *Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahallî İdareleri (1840-1880)*. Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara.
- Ortaylı, İ. (1998). Devraldığımız Miras. Dursun, D. ve Al, H. (Ed.), *Türkiye'de Yönetim Geleneği (Kurumlar, Sorunlar ve Yeniden Yapılanma Arayışları)*, İlke Yayıncılık, İstanbul, ss. 143-152.
- Ortaylı, İ. (1985). *Tanzimatdan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği*. Hil Yayın, İstanbul.
- Özdicle, C. (1965). *Türkiye'de Amme İdaresi ve İdarede Devrim Yapılmasını Zorunlu Kılan Nedenler*. Ankara.
- Özmen, A. (2012). Osmanlı'dan Cumhuriyet'e Anayasalarda Merkezi Yönetim - Yerel Yönetim İlişkileri. *Uluslararası Sosyal ve Ekonomik Bilimler Dergisi*, Cilt 2, Sayı 2, ss. 171-175.
- Pirili, M. (1992). *Türkiye'nin İktisadi Bakımdan Umumi Tetkiki: 1933-1934 Yıllarına İlişkin ABD Uzmanlarınca Hazırlanan Rapor Üzerine Düşünceler*. Marmara Üniversitesi İktisat Bölümü Yayını, İstanbul.
- Pustu, Y. (2007). Osmanlı-Türk Devlet Geleneğinde Modernleştirici Unsurların Bürokratik Elitler. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt 9, Sayı 2, ss. 197-214.
- Rustow, D. A. (1959). The Army and Founding of the Turkish Republic. *World Politics*, Vol. 11, No 4, pp. 513-552.
- Sanal, R. (1998). Tarihi Gelişimi İçerisinde Türk Anayasalarında Genel Yönetimin Taşra Örgütüne İlişkin Düzenlemeler ve Yönetim Deseniindeki Değişmeler. *Ankara Üniversitesi Türk İnkılap Tarihi Enstitüsü Atatürk Yolu Dergisi*, Cilt 6, Sayı 22, ss. 173-200.
- Saran, U. (2005). Türk Kamu Yönetiminde Değişimin Genel Çizgisi: Reform Arayışlarının Karşısındaki Beklentiler ve Güçlükler. Nohutçu, A. ve Balcı, A. (Ed.), *Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması I*, Beta Yayınları, İstanbul, ss. 37-55.
- Sencer, M. (1986). *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*. Alan Yayıncılık, İstanbul.
- Sürgit, K. (1972). *Türkiye'de İdari Reform*. Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, Ankara.
- Şaylan, G. (1983). Cumhuriyet Bürokrasisi. *Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi*, Cilt 2, İletişim Yayınları, İstanbul.
- Tarhanlı, İ. B. (1993). *Müslüman Toplum Laik Devlet - Türkiye'de Diyanet İşleri Başkanlığı*. AFA Yayıncılık, İstanbul.
- Toprak, E. (2005). *Etkin ve Demokratik Bir Devlet İçin Türk Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma*. Şubat Yayınları, Ankara.

- Tortop, N., İsbir, E. G., Aykaç B., Yayman H. ve Özer A. (2007). *Yönetim Bilimi*. Nobel Yayınları, 7. Baskı, Ankara.
- Tortop, N., İsbir, E. G., Aykaç B., (1993). *Yönetim Bilimi*. Yargı Yayınları, Ankara.
- Tunaya, T. Z. (1999). *Batılılaşma Hareketleri II*. Yeni Gün Yayıncılık, İstanbul.
- Tunçay, M. (1999). *Türkiye Cumhuriyeti'nde Tek-Parti Yönetiminin Kurulması: (1923-1931)*. Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 3. Basım, İstanbul.
- Turan, İ. (2003). Türk Bürokrasisinde Süreklilik ve Değişim. Aykaç, B., Durgun, Ş. ve Yayman, H. (Ed.), *Türkiye'de Kamu Yönetimi*, Yargı Yayınevi, Ankara, ss. 121-144.
- Tutum, C. (1994). *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma*. Toplumsal Ekonomik Siyasal Araştırmalar Vakfı Yayınları, Ankara.
- Vakıflar Genel Müdürlüğü (2012). *Tarihte Vakıflar*. <http://www.vgm.gov.tr/sayfa.aspx?Id=3>, (Erişim Tarihi: 11.03.2012).
- Yalçındağ, S. (1970). Kamu Yönetim Sistemimizin Tarihsel Evrimi Üzerine Notlar. *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 3, Sayı 2, ss. 20-57.
- Yayla, Y. (1982). *Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri: tevsi-i mezuniyet ve tefrik-i vezaif*. İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Yayını, İstanbul.
- Yılmaz, H. (2005). Türk Silâhlı Kuvvetleri ve Millî Savunma Hizmeti. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 54, Sayı 4, ss. 375-430.
- Yüksek Denetleme Kurulu (2007). *Türkiye'de Yüksek Denetim*. <http://www.ydk.gov.tr/>, (Erişim Tarihi: 20.11.2007).