

**T.C.
GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI**

**TÜRKİYE’DE SİVİL BÜROKRATİK ELİTLERİN DÖNÜŞÜMÜ
(1960-1980)**

DOKTORA TEZİ

**Hazırlayan
Özgür ÖNDER**

**Tez Danışmanı
Prof. Dr. Kemal GÖRMEZ**

Ankara-2009

ONAY

Özgür Önder tarafından hazırlanan “Türkiye’de Sivil Bürokratik Elitlerin Dönüşümü (1960-1980)” başlıklı bu çalışma, 06.03.2009 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda oybirliği ile başarılı bulunarak jürimiz tarafından Kamu Yönetimi Anabilim dalında doktora tezi olarak kabul edilmiştir.

Prof. Dr. Eyüp G. İSBİR (Başkan)

Prof. Dr. Kemal GÖRMEZ (Danışman)

Prof. Dr. Mehmet KÜÇÜKKURT

Prof. Dr. Atilla YAYLA

Doç. Dr. Veysel K. BİLGİÇ

ÖNSÖZ

“Elit”, sosyal bilimlerin ilgi duyulan ancak eski popülaritesinden uzak kavramlarından biridir. Kavrama özellikle iktidar ilişkilerinin anlaşılmasında başvurulmaktadır. Elit, sosyal bilimlerin bulanık kavramlarından biri olduğu gibi, üzerinde mutabık kalınmış teorik bir temele sahip olduğu da söylenemez. Bununla birlikte elit çalışmalarının ortaya çıkardığı sonuçların; siyaset, bürokrasi ve ekonomi alanlarında yaşanan iktidar mücadelesini açıklamaya yardımcı olduğu gerçeği de inkar edilemez.

Bu genel kaygılar ve gerçekler bağlamında; Türkiye’de sivil bürokratik elitlerin 1960-1980 arası dönemde geçirdikleri dönüşüm tezin konusunu oluşturmuştur. Çalışma, bu elit kesimin geçmişte sahip olduğu siyasal, ekonomik, toplumsal ve ideolojik nüfuzun dönem sonunda nasıl bir dönüşüme uğradığını anlamaya yönelik bir çabadır. Dönem olarak yirmi yıllık bir tarih dilimi incelenirse de geçmiş bilinmeden bu dönemi anlamlandırmak kolay değildir. Osmanlı/Türk siyasal ve toplumsal yapısının seçkin bir anlayışı kendi içinde üretebilmesi ve bunu 1960 ve 1971’de farklı formlarda ortaya çıkarabilmesi karşısında tarihsel referanslar önemli hale gelmektedir. Bu bağlamda tezde ele alınan birçok konunun tarihsel bir bağı olduğu da görülecektir.

İncelenen dönemin ikinci yarısı, ekonomik ve siyasal krizler yönünden 27 Mayıs ile 12 Mart arası döneme göre daha bulanıktır. Ancak bu iki tarihin “merkez”in restorasyon dönemi olduğu da unutulmamalıdır. Çalışmanın özellikle ana parametrelerindeki değişim, Şerif Mardin’in sıkça başvurulan “merkez-çevre”si de dikkate alınarak açıklanmaya çalışılmıştır. Böylelikle tezde; bürokrasi, ordu ve aydınların oluşturduğu bürokratik elit ittifakının çözülme süreci gösterilmeye çalışılırken, aynı zamanda merkez-çevre arasında başlayan kaymalar da bu süreçle ilişkilendirilmiştir. Tezin konusunu bürokratik elitler oluştursa da devletle yakın ilişkileri sayesinde gelişen burjuvazi de inceleme dışı bırakılmamıştır. Söz konusu ittifakın çözülmesiyle değişen elit kombinasyonu içinde büyüyen bir sanayi burjuvazisinin daha sağlam yer aldığı, hatta siyasal iktidarı da gölgelemeye başladığı çalışma da incelenmiştir.

Elit çalışmalarının konusu Türkiye olduğunda, literatürden kaynaklanan bazı sorunlarla karşılaşmak söz konusu olabiliyor. Türkçe literatürde elit konusu üzerine verilen eserler geçmişte yapılmış, ancak sonradan sürdürülmemiştir. Bu ilginin azalışı ile Türkiye’de bürokratik elitlerin geçmişteki öneminin azalması arasında da bir ilişki olduğu söylenebilir. Aslında söz konusu çalışmalarda ağırlığı siyasal elitler oluşturur. Bu bağlamda özellikle bürokratlar, kamu yönetimi alanının ihmal edilmiş konulardandır. Mülki idare amirleri üzerine çalışmalar yapılsa da Maliye, Dışişleri gibi kurumlar, müsteşarlar gibi yüksek bürokratlar üzerine yaygın çalışmaların olmaması bu ihmal bağlamında değerlendirilebilir. Benzer bir değerlendirme aydınlar için de yapılabilir. Nitekim bürokratik elitler üzerine tam teşekküllü veritabanları bulmak zor olduğu gibi, yabancı literatürde çokça rastlanan biyografi, otobiyografi ve hatırat türü eserlere Türkçe literatürde çok fazla rastlanmamaktadır. Ancak sınırlı da olsa ulaşılan bu tür kaynaklar-subjektif olma ihtimalleri bir yana-çalışmanın ufkunu genişletmede yardımcı olmuştur. Çünkü resmi kaynaklarla hukuki, idari ve siyasi içerikli kaynaklar bürokrat ve aydınların düşünce dünyasını tam olarak yansıtmaz. Bununla birlikte Türk bürokrasisi ve siyasal yapısı ile ilgili eserlerin büyük oranda ansiklopedik ve tarihsel anlatım üslubunu tercih etmesi diğer bir ifadeyle analiz edici kaynakların sınırlı olması çalışma için daha fazla efor gösterilmesini gerektirmiştir. Yine de bu eforun farklı bakış açılarını yakalamaya fırsat verdiği de söylenebilir.

Bu tez çalışmasının tanımlanıp şekillenmesinde yardımını esirgemeyen tez danışmanım ve hocam Prof. Dr. Kemal Görmez’e teşekkür etmeyi bir borç bilirim. Tezin tıkandığı zamanlarda ufuk açıcı ipuçları veren ve bakmam gereken kaynakları bana sık sık hatırlatan hocamın desteği önemli motivasyon kaynaklarımdan olmuştur. Tez İzleme Komitesi üyelerinden, değerli hocalarım Prof. Dr. Eyüp Günay İsbir ve Prof. Dr. Mehmet Küçükkurt’a da teze katkılarından dolayı teşekkür ediyorum. Ayrıca tezimin jüri üyelerinden Prof. Dr. Atilla Yayla ve Doç Dr. Veysel K. Bilgiç hocalarımı da aynı duygularla anmak isterim. Son olarak tez çalışmasının zor ve sıkıntılı anlarında moral kaynağım olan ve tüm doktora süresince zorlukları benimle paylaşan değerli eşime de sabrı ve desteği için müteşekkirim.

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ.....	i
İÇİNDEKİLER.....	iii
KISALTMALAR.....	x
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

KAVRAM ve TEORİ: BÜROKRASİ ve ELİT

I. KAVRAM ve TEORİ OLARAK BÜROKRASİ.....	26
A. Bürokrasi Kavramı ve Bürokrasi Düşüncesinin Gelişimi.....	26
1. Bürokrasi Kavramının Doğuşu.....	26
2. Tanım Olarak Bürokrasi.....	28
3. Hegel ve Modern Bürokrasi Düşüncesinin Doğuşu.....	31
4. Max Weber ve Bürokrasi Teorisi.....	34
5. Karl Marks Düşüncesinde Bürokrasi.....	39
B. Bürokratik Yönetimin Tarihsel Gelişimi.....	42
1. Bürokratik Yönetim Anlayışının Doğuşu: İmparatorluklar.....	44
2. Parçalı Bir İktidar Anlayışı: Feodalite.....	46
3. Modern Devletin Doğuşu ve Kapitalizm.....	48
4. Modern Bürokrasinin Kurumsallaşması ve Sanayileşme.....	53
5. Yirminci Yüzyıl ve Bilimsel Yönetim.....	57
6. Neo-Klasik Yönetim Anlayışı.....	63
II. KAVRAM ve TEORİ OLARAK ELİT.....	65
A. Elit Kavramının İncelemesi ve İlgili Kavramlar.....	65
1. Kavram Olarak Elit ve Elitizm.....	65
2. Aristokrasi ve Elit Kavramı.....	69
3. Meritokrasi ve Elit Kavramı.....	70
4. Teknokrasi ve Elit Kavramı.....	71
5. Weberyen Anlamda Elitizm.....	73
B. Elit Teorilerinin İncelemesi.....	74
1. Normatif Elitizm Düşüncesi.....	75

2. Klasik Elitizm Teorileri.....	77
a. Vilfredo PARETO ve Elitlerin Dolaşımı Teorisi.....	78
b. Gaetano MOSCA ve Yönetici Sınıf.....	81
c. Robert MICHELS ve Oligarşinin Tunç Kanunu.....	84
3. Elitizm ve Demokrasinin Uzlaştırılması: Modern Elitizm.....	87
a. Joseph A. SCHUMPETER ve Demokratik Elitizm.....	88
b. C. Wright MILLS ve İktidar Elitleri.....	91
c. Harold D. LASSWELL.....	93
d. Raymond ARON.....	95
III- BÜROKRASI ve ELİTİZM İLİŞKİSİ.....	96
A. Bürokrasi ve Elitizm Kavramlarının Paradoksal Birlikteliği.....	96
B. Bürokratik Elitizmin Öznesi: Bürokratik Elit.....	99
1. Bürokratik Eliti Tanımlama Çabaları.....	100
2. Bürokratik Elitin Sınıflandırılması.....	103
a. Statü (Bürokratik) Elit.....	105
b. İşlevsel (Bürokratik) Elit.....	106
C. “Bürokratik Elitizm” Düşüncesi.....	107
1. Teknokrasi ve Elitizm: Saint-Simonizm.....	109
2. Bruno Rizzi ve “Dünyanın Bürokratikleşmesi”.....	113
3. James Burnham ve “Yönetisel Devrim”.....	114
4. Milovan Djilas ve “Yeni Sınıf”.....	116
5. John K. Galbraith ve “Teknik-Yapı”.....	117
D. Bürokratik Elitlerin Nüfuz Kaynakları.....	118
1. Eğitim, İdeoloji ve Elit Okullar.....	118
2. Orta Sınıfın Genişlemesi.....	121
3. Kooptasyon.....	123
4. Bürokratik Kültür.....	124
5. Aile ve Sosyal Çevre.....	125
6. Bilgi, Uzmanlık ve Yetki.....	126
E. Gelişmiş ve Gelişmekte Olan Ülkelerde Bürokratik Elitler.....	128
1. Gelişmiş Ülkelerde Bürokratik Elitler.....	131
2. Gelişmekte Olan Ülkelerde Bürokratik Elitler.....	145

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE SİVİL BÜROKRATİK ELİTLERİN TARİHSEL GELİŞİMİ: OSMANLI’DAN CUMHURİYET’E

I. OSMANLI BÜROKRASİSİ ve BÜROKRATİK ELİTLERİN DOĞUŞU	155
A. Osmanlı Sisteminin Ana Karakteristikleri.....	156
B. Modern Bürokrasinin Temellerinin Atılması.....	164
1. Bürokratik Elitlerin Doğum Yeri: Tercüme Odası.....	165
2. Kalemiyeden Sivil Bürokrasiye Geçiş.....	167
3. Modern Eğitim ve Mekteb-i Mülkiye.....	170
C. 19. Yüzyıl Reformları ve Bürokratik Elitlerin Aktif Hale Gelmesi.....	175
1. Bürokratik Zihniyetin Dönüşümü: Tanzimat.....	177
2. Merkeziyetçiliğin İnşası ve İdari Modernleşme.....	181
D. “Yeni Bürokrasi”nin Efendileri: Bürokratik Elitlerin Doğuşu ve Üç Kuşak.....	188
1. Tanzimat ve Bürokratik Elitlerin Hakimiyetinin Başlaması.....	190
2. Meşruiyet Anlayışını Değiştirme Mücadelesi ve Karşı Elitlerin Doğuşu: Yeni Osmanlılar.....	194
3. Jön Türkler ve İttihat-Terakki.....	198
E. Bürokratik Yönetim Geleneği ve Elit Düşüncesinin Gelişimi.....	204
1. Bürokratik Yönetim Geleneğinin Doğuşu.....	204
2. Seçkin Düşünce ve Beslendiği Kaynaklar.....	208
3. Aydınlar ve Bürokrasi Kaynaşması.....	212
F. Bürokratik Elitlerin 19. Yüzyılda Yaşadığı Dönüşüm.....	214
 II. CUMHURİYET BÜROKRASİSİ VE DEVLETİN KURUCU UNSURU OLARAK BÜROKRATİK ELİTLER	223
A. Osmanlı’dan Cumhuriyete Siyasal ve Bürokratik Miras.....	223
B. Cumhuriyet İdeolojisi ve Bürokrasi.....	226
1. Bürokrasinin “Rehber İdeoloji”si: Kemalizm.....	226
2. Çok İşlevli Bir Kurum: Cumhuriyet Bürokrasisinin Gelişimi ve “Öncü” Rolü.....	234

C. Bürokratik Elitlerin Tarihsel İttifakı ve Diğer Elit Grupların Eklemlenmesi.....	242
1. Bürokratik Elitlerin Tarihsel İttifakı.....	244
2. Bürokratik Elit-Siyasal Elit Kaynaşması.....	251
3. Bürokratik Elit-Ekonomik Elit İlişkisi: Milli Burjuvazinin Oluşturulması.....	254
D. Türkiye’de Bürokratik Elit-Halk Farklılaşmasının Unsurları.....	260
1. Eğitim ve Cumhuriyet Döneminde Mülkiye.....	263
2. Bürokratik Elitlerin Toplumsal Kökeni.....	268
3. Bürokratik Elitlerin Kültürel Farklılaşması.....	272
E. Elit Kombinasyonunda Değişim.....	274
1. Türkiye’de Değişim ve Bürokrasi-Burjuvazi İttifakının Çözülüşü.....	275
2. Bürokratik Elit-Yeni Siyasal Elit Rekabeti.....	280
3. Yeni Bürokratik Elitlerin Doğuşu.....	290

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE SİVİL BÜROKRATİK ELİTLERİN 1960-1980 YILLARI ARASINDAKİ DÖNÜŞÜMÜ

I- SİVİL BÜROKRATİK ELİTLERİN 1960-1971 YILLARI ARASINDAKİ DÖNÜŞÜMÜ: 27 MAYIS’TAN 12 MART’A.....	296
A. 27 Mayıs ve Anayasal/Bürokratik İnşa Dönemi.....	296
1. Bürokratik Elitlerin İttifakıyla Yeni Düzenin Kurulması.....	297
a. Milli Birlik Komitesi Dönemi.....	300
b. “Seçkinler Meclisi”: Kurucu Meclis.....	304
2. 1961 Anayasası ve Hukuk Sistemine Bürokratik Kontrol Mekanizmalarının Monte Edilmesi.....	309
a. Eğitimli Elitlerden Oluşan Bir Güvence Mekanizması: Cumhuriyet Senatosu.....	313
b. Yargı ve Seçilmişlerin/Atanmışların Denetlenmesi.....	318
c. Siyasal Elitlerin Sınırlandırılması ve Bir Paradoks: “Zayıf Hükümet”.....	322
d. Milli Güvenlik Kurulu.....	326

e. Planlı Kalkınmanın Anayasal Kurumu: DPT.....	327
3. Sivil Bürokrasinin Düzenlenmesi: 1961 Anayasası ve İdari Reform.....	330
a. Memura Anayasal/Yasal Güvence ve Kariyer Sistemi.....	331
b. Kamu Yönetiminde Özerklik Anlayışının Başlaması.....	337
c. Kamu Yönetiminde İdari Reform: MEHTAP Raporu.....	339
4. Planlı Döneme Geçiş ve Bürokraside Yeni Bir Elit.....	343
a. Türk Bürokrasisinde Yeni Bir Elit: Planlama Uzmanları.....	347
b. Bürokratik Elit-Siyasal Elit Buluşması: Yüksek Planlama Kurulu.....	351
B. Bürokratik Elitlerin Yeni Döneme Verdiği Tepki: Arayış, Değişim ve Çözülme.....	354
1. Arayış ve Değişimin Arka Planı.....	354
2. Bürokratik Elit İttifakının Homojenliğini Kaybetmesi ve Çözülme Süreci.....	357
a. Sivil Bürokrasi: Durdurulamayan Çözülüş.....	360
(1) 1960 Sonrası Mülkiye’de Değişim.....	368
b. Aydınların İdeoloji Arayışı: Yön Dergisi.....	372
c. Askeri Bürokrasinin Özerkleşmesi.....	378
3. Bürokratik Elitlerin Çözülmesi ve Rekabeti: İlk Karşılaşma.....	381
4. “Çevre”yi Temsil Eden Yeni Bürokratik Elitlerin Yükselişi.....	386
C. Bürokratik Elit-Siyasal Elit İlişkisi: 27 Mayıs’tan 12 Mart’a Yaşanan Siyasal Dönüşüm.....	389
1. Koalisyon Hükümetleri Dönemi.....	391
2. Merkezden Çevreye İlk Adım ya da CHP’nin Bürokratik Anlayışında Değişim: “Ortanın Solu”.....	393
3. Çevreden Merkeze mi?: Adalet Partisi ve Bürokrasi.....	396
4. Bürokratik Elitlerin Millet Meclisindeki Temsili: 1961, 1965 ve 1969 Genel Seçimleri.....	402
D. 1960 Sonrası Bürokratik Elit-Ekonomik Elit İlişkisi.....	406
1. Yeni Bir Kalkınma Modeli: İthal İkameci Sanayileşme.....	407
2. Sanayi Burjuvazisinin “Altın Yılları” ve Bürokrasi İlişkileri.....	409

II. SİVİL BÜROKRATİK ELİTLERİN 1971-1980 YILLARI ARASINDAKİ DÖNÜŞÜMÜ: 12 MART'TAN 12 EYLÜL'E.....411

A. Anti-Parlamenterizmin Yükselişi veya Bürokratik Elitizm: 12 Mart 1971 Muhtırası.....411

1. 12 Mart'a Giden Süreç ve Parlamenterizm Karşıtlığının Gelişimi.....412

2. Bürokratik Elitler İçin 12 Mart'ın Anlam ve Önemi.....417

3. Bürokratik Elitizmin Yeni Formülü: Partilerüstü Teknokrat Kabinesi.....421

B. Bürokratik Elitlerin “Devleti Kurtarma” Girişimleri: Reform Adımları ve Ara Dönem Düzenlemeleri.....424

1. 12 Mart ve Anayasal-Yasal Değişiklikler.....425

a. Yürütme Organının Güçlendirilmesi.....426

b. Sivil Bürokrasinin Özerkliğinin Kaldırılması.....428

c. Askeri Bürokrasinin Özerkliğini Genişletmesi.....431

d. Yargıya Yönelik Düzenlemeler.....433

2. İdari Reform Girişimleri ve Merkezîyetçiliğin Sıkılaştırılması...436

3. Bürokratik Elitlerin Kadim Özlemi: Toprak Reformu.....440

C. Geleneksel Bürokratik Elit İttifakının Dağılışı ve Yeni Bir Elit Koalisyonu.....442

1. CHP'nin Bürokrasi ile Geleneksel İttifakının Sona Ermesi.....442

2. Bürokratik Elit İttifakının Dağılışı.....445

a. Sivil Bürokrasi: Özerkliğin Sonu.....446

b. Aydınların İttifak Dışında Kalması.....452

c. Askeri Bürokrasinin Hakimiyeti.....455

3. 12 Mart ve Elit Kombinasyonunda Değişim: “İktidar Eliti” Üçgeni mi?.....456

D. 1971-1980 Döneminde Bürokratik Elit-Siyasal Elit İlişkisi.....459

1. Ara Rejim ve Teknokrat Kabineleri.....459

2. “Yeni CHP”nin Bürokrasiyle İlişkisi.....464

3. Bürokratik Elitlerin Meclisteki Temsili: 1973 ve 1977 Genel Seçimleri.....467

E. Bürokratik Elit-Ekonomik Elit İlişkisi.....470

1. Sanayi Burjuvazisinin Hakim Konuma Gelişi ve TÜSİAD.....470

2. Karma Ekonomiden Piyasa Ekonomisine Geçiş: 24 Ocak Kararları.....	476
SONUÇ ve DEĞERLENDİRME.....	480
KAYNAKÇA.....	493
ÖZET.....	523
ABSTRACT.....	526

KISALTMALAR

a.g.e.	Adı Geçen Eser
a.g.m.	Adı Geçen Makale
AP	Adalet Partisi
AÜSBF	Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
Bkz.	Bakınız
CDTA	Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi
CGP	Cumhuriyetçi Güven Partisi
CHP	Cumhuriyet Halk Partisi
CKMP	Cumhuriyetçi Köylü Millet Partisi
DMK	Devlet Memurları Kanunu
DP	Demokrat Parti
DPD	Devlet Personel Dairesi
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
İİS	İthal İkameci Sanayileşme
İPD	İktisadi Planlama Dairesi
KD	Koordinasyon Dairesi
MBK	Milli Birlik Komitesi
MEHTAP	Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi
MGK	Milli Güvenlik Kurulu
MTTB	Milli Türk Talebe Birliği
OYAK	Ordu Yardımlaşma Kurumu
SPD	Sosyal Planlama Dairesi
t.y.	Tarih yok
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TCTA	Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Türkiye Ansiklopedisi
TUD	Teşvik ve Uygulama Dairesi
y.y.	Yayın Yeri Yok
YPK	Yüksek Planlama Kurulu
YTP	Yeni Türkiye Partisi

GİRİŞ

Türkiye’de bürokratik elitlerin anlaşılması, siyasal, ekonomik ve toplumsal değişim süreçlerinin anlaşılmasıyla yakından ilişkilidir. 19. yüzyıl modernleşmesi bu süreçlerle iç içe “modern bürokrasi”nin gelişimine de şahit olmuştur. Bu yüzyılın Batı’yı da etkisi altına alan genel karakteristiği örgütlenme ve değişimdir. Osmanlı’da Tanzimat’la başladığı kabul edilen ancak nüveleri gerilerde olan bu farklılaşma yeni tip bir bürokrasi ve bürokratin doğuşuna yardımcı olmuştur. Ancak Tanzimat reformlarının günümüze kadar gelecek bir yan ürünü veya “sorunu” ortaya çıkardığı da ileri sürülmüştür. Şerif Mardin, Türkiye’de bu reformların sonucu olarak modern teknokrasilerin ortaya çıkardığı sorunlarla benzerlik gösteren “bürokratik elit sorunu”nun geliştiğine dikkat çeker.¹ Tezin doğrudan konusunu oluşturmamakla birlikte açıklanmasına yardımcı olacak bir niteliğe sahip olan bu sorun için bürokrasi ve demokrasi ilişkisine bakmak gerekir.

Günümüz anlamında bürokrasi, modern devletin gelişmesi ile eşzamanlı ortaya çıkmıştır. Modern devletin, merkezi olarak siyasal, mali, idari ve ekonomik alanları düzenlemede kullandığı bir mekanizma olmaktan öteye gidemeyecek şekilde düşünülmüştür. Yani bürokrasinin çizgisini siyasal iktidar belirleyecektir. Ancak bürokratik yapılar, inşa edildikleri siyasal, ekonomik, kültürel ve toplumsal çevrenin şartlarından bağımsız düşünülemez. Bir başka deyişle “bürokrasi, tarihinin her evresinde, kaynaklandığı toplumu yansıtır”.²

Kendilerine biçilen rol, çevresel faktörlere göre zaman içinde farklılaşan ve halkın seçtiği politikacıların emrine girmesi gereken bürokrasi; asli işlevinden saptığı durumlarda da siyaseti, ekonomiyi ve toplumu bir elitizm anlayışı ile yönetme eğilimine girmiştir. Bürokrasinin bu tür bir eğilime

¹ Şerif MARDİN, **Yeni Osmanlı Düşüncesinin Doğuşu**, Çev. M. Türköne, F. Unan ve İ. Erdoğan, İstanbul, İletişim Yayınları, 1996, 137.

² Françoise DREYFUS, **Bürokrasinin İcadı**, Çev. Işık Ergüden, İstanbul, İletişim Yayınları, 2007, 26.

girmesi, demokrasi ile ilişkilerinin açıklanmasını gerektirir. Bürokrasi, demokrasi açısından eşitliği sağlayıcı bir araç olabileceği gibi iktidarı tam olarak kendinde topladığında da onun için bir tehdit olabilir. Halkın tercihlerini yansıtan bir demokrasi, bürokrasinin hareket alanını belirler. Ancak bürokrasi Etzioni-Halevy'nin³ de vurguladığı gibi; demokratik bir düzende bağımsız olma eğilimi gösterir, açıkça tanımlanmış bir iktidarın sahibi ve yürütücüsü olmaya kalkarsa demokrasiye karşı tehdit oluşturabilir. Bürokrasi, göstereceği oligarşik eğilimlerle de elitizmle uyumlu bir yakınlaşma sağlayabilir. Bu yakınlaşma, aynı zamanda toplumdan uzaklaşma anlamına da gelir. Bu bağlamda elitizmin, sadece kitlelere değil kitlelerin seçtiği temsilcilere karşı da soğuk olduğu ileri sürülebilir.

Bürokrasi, "ideal" anlamda uzmanlığın, rasyonelliğin ve verimliliğin temsilcisi olarak devletin bürokratik mekanizmasını yönetirken bir de bu elitizm anlayışının bürokraside hakim olmaya başlaması ile bürokratik yapının üstündeki iktidar odaklarına yönelmiştir. Yani bürokrasi, bürokratik örgütlerde karar verme noktasını aşip siyaseti, ekonomiyi, toplumu-modernleşen toplumlarda-yönetmeye talip olmaya başlamıştır. İşte bu düşünce, bürokrasileri sınırları çok da fazla belli olmayan bir elitizme yöneltmiştir. Elitizmin köklerini Platon'a kadar götürmek mümkündür. Onun ideal devletinde toplumu yönetmeye aday olanlar en iyi ve en üstün nitelikleri gösteren elitlerdir. Bu bağlamda elitizmin "toplumsal geçerliliği ne olursa olsun, örtülü ya da açık olarak, çağdaş siyasal ve yönetsel düşüncüyü önemli ölçüde etkilediği bir gerçektir".⁴

Yukarıdaki tanımlama çabaları çerçevesinde; bürokratik elitizmi sadece teknik/uzmanlık gücüne dayalı yönetim olarak değerlendirmek konunun anlaşılmasında bazı eksik noktalar bırakabilir. Bu yaklaşımın siyasal elitizmden de güçlü bir şekilde etkilendiğini söylemekte fayda vardır. Tezde;

³ Eva ETZIONI-HALEVY, **Bureaucracy and Democracy**, Revised Ed., London, Routledge & Kegan Paul, 1985, 87.

⁴ Kurthan FİŞEK, **Yönetim**, Ankara, AÜ SBF Yayınları, 1975, 88.

“bürokratik elitizm”, hem kavram hem de olgu olarak bu bileşim üzerinden okunmalıdır. Yani bürokratik elit, sadece uzmanlık bilgisiyle bir elit değildir. Bürokratik elit/elitizm incelemelerinde; siyasal, ideolojik, sosyal ve kültürel unsurlar da göz ardı edilmemelidir.

Türkiye’de bürokratik elit/elitizm konusu, çok tartışılan ve güncelliğini kolay kolay yitirmeyen bir özelliğe sahip olmuştur. Bu özelliğinin yanında günümüzün siyasal ve ekonomik krizlerini anlayabilmek açısından da bürokratik elit incelemesi önem taşır. Türkiye’de bürokratik elit, “halk için halka rağmen” anlayışının bir tezahürü olarak halka/halkın temsilcilerine şüpheyile bakmış ve bu unsurlardan bağımsız karar vermenin doğruluğuna inanmıştır. Bu yaklaşım, günümüze kadar farklı şekil ve tonlarda canlılığını koruyabilmiştir. Geleneksel yöneten-yönetilen ayrımının olduğu bir toplumda bu seçkin tutum gelişme imkanı bulmuştur. Yöneten kesim için “devletin bekası” ve tehlikeye düştüğünde de “kurtarılması” devlet olgusunun Batı’dan oldukça farklı algılandığını gösterir. Diğer bir deyişle bürokratik elitler, tarihsel olarak devlet olgusuna dayanmıştır. Bir yanda soyut bir “aşkın devlet”, diğer yanda ise onun somut görüntüsü olarak “bürokratik devlet” olmuştur. Bürokratik elit, “aşkın devleti, topluluğu bir arada tutabilmek için vazgeçilmez”⁵ görmüştür. Halk için de “aşkın devlet”ten yana sorun olmazken, sıkıntılar daha çok “bürokratik devlet”ten kaynaklanmıştır. Diğer bir deyişle “Allah devlete zeval vermesin” anlayışı geçerliliğini korusa da aynı devletin pratiğinde ortaya çıkan bürokratik sorunlar şikayet konusu olmaktadır.

Türkiye’de bürokrasi incelemeleri; siyaset bilimciler, siyasi tarihçiler, sosyologlar, hukukçular ve yönetim bilimciler tarafından yaygın bir şekilde tartışılmış ve bunun üzerine eserler verilmiştir. Bürokrasi, hukukçular tarafından mevzuat ağırlıklı incelenmekte ve idari güvence üzerinde durulmaktadır. Yönetim bilimciler ise bürokrasiyi örgüt, işleyiş, personel,

⁵ Metin HEPER, **Türkiye’de Devlet Geleneği**, Çev. Nalan Soyarık, Ankara, Doğu Batı Yayınları, 2006, 41.

denetim ve verim gibi temalar üzerinden giderek çalışmışlardır. Siyaset bilimciler ise siyasi kültür, merkez-çevre, modernleşme konularına yoğunlaşmaktadırlar. Sosyologlar ise bürokrasiyi çevre ve toplumdan soyutlanmış görmenin yanlışlığına dikkat çekerek literatüre kültür ve sosyal çevre gibi bakış açıları kazandırmaktadırlar. Bürokratik elit incelemeleri bu disiplinlerin bulgularından faydalanmak durumundadır. Bu konuya ilgi gösteren ilk eserler yabancı⁶ bilim adamlarınca verilmiştir. Daha sonra Türkçe⁷ eserler verilmeye başlanmış ve literatür genişlemiştir.

Konuyu tanıtmaya yönelik ısınma turlarından sonra tezin anahtar kavramlarının neden tercih edildiği üzerinde durmak gerekir. Türkçe’de “elit” ve “seçkin” kavramları birbirinin yerine kullanılsa da tezde “elit” kavramı tercih edilmiştir. “Elit” kavramını “seçkin” olarak çevirmek mümkündür. Fakat “seçmek” fiilinden türetilen “seçkin” kavramı, elit sosyolojisinde kullanılan “elit” kavramına göre daha sınırlı kalabilmektedir. Ayrıca elitlerin kendilerinden sonra gelenleri seçmeleri de (kooptasyon) her zaman mümkün olmamaktadır. Yani kalıtsal olarak elit haline gelenler her zaman bir seçime maruz kalmamaktadır.

Bürokratik elit, doğrudan bürokrat anlamına gelmeyebilir. Yani her bürokrati bürokratik elit kapsamında değerlendirmek tartışmalı sonuçlar

⁶ Frederick W. FREY, **The Turkish Politics Elite**, Cambridge, The MIT Press, 1965; Noralou P. ROOS, **The Turkish Administrative Elite**, MIT PhD Thesis, 1968; Leslie L. ROOS & Noralou P. ROOS, **Managers of Modernization Organizations and Elites in Turkey (1950-1969)**, Cambridge, Harvard Uni. Press, 1971; Joseph L. SZYLÖWICZ, “Elite Recruitment in Turkey: The Role of the Mülkiye”, **World Politics**, XIII, April 1971.

⁷ “Merkez-çevre”, elit çalışmalarını anlamaya yardımcı nitelikte ve yaygın olarak başvuru alan temel yaklaşımlardan biridir. Bu teorik çerçeveyi Edward Shills’den mülhem geliştiren Şerif Mardin olmuştur. Çalışması, “Türk Siyasetini Açıklayabilecek Bir Anahtar: Merkez-Çevre İlişkileri” başlığıyla 1973’te İngilizce yayınlanmıştır. Kemal Karpas’ın çalışmaları da elitleri anlamaya yardımcı niteliktedir. Karpas, 19. yüzyıl modernleşme sürecinin birkaç vasat bürokrat tarafından gerçekleştiğini iddia etmenin doğru olmadığını ileri sürer. Diğer bir ifadeyle bürokratik elitlerin dönüşümü, bürokratik elitler, sosyal gruplar, yapısal farklılaşma ve uluslararası olaylar hatta 19. yüzyılda savaş vb gerekçelerle Anadolu’ya Kafkaslar ve Balkanlardan gelen göçler dahil olmak üzere geniş bir kavramsal çerçevede içinde çözümlenmelidir. Bu bağlamda; Karpas’ın İslam’ın Siyasallaşması (İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2005), Social Change and Politics in Turkey (Brill Leiden, 1973), Osmanlı Modernleşmesi (İmge, 2002) ve Türkiye’de Siyasal Sistemin Evrimi (İmge, 2007) eserleri yukarıdaki yaklaşımını yansıtır.

doğurabilir. Bu bağlamda bürokratik elit, bürokrati aşan bir anlama sahiptir. Ancak bürokratik eliti tam karşılığı ile tanımlamak da o kadar kolay değildir. Weberyen anlamda bürokrat, yasal-ussal çerçevesi kurulmuş bürokratik bir mekanizmada kendisine verilen görevi yerine getirirken; bürokratik elit, yer yer bu unsurları kapsasa da bundan daha farklı anlamları çağırıştırır. Şöyle ki; bürokratik elit, aldığı eğitimin sonucu olarak “modern bürokrasi”nin önceden tanımlanmış görevlerini yerine getirdiği, yani belli bir uzmanlık alanında siyasal iktidarın belirlediği çerçevenin dışına çıkmadığı oranda memurdur/bürokrattır. Bu uzmanlığı bünyesinde korumakla birlikte yukarıda bahsedilen çerçevenin dışına çıktığı oranda da bürokratik elittir. Ancak bu tanımlama çabası işlevsel anlamdadır ve tek belirleyici unsurun da bu olmadığını eklemek gerekir. Bürokratik eliti tanımlamaya yardımcı olan unsurlar arasında ideoloji ve kültürü de unutmamak gerekir.

Osmanlı/Türk bürokratik eliti, “bürokrat-aydın” olarak tanımlanan bir kesimin içine dahildir ve onun doğal müttefiki olarak düşünülebilir. Çünkü bu kesimleri bir araya getiren ve bir arada tutan “modern eğitim” olmuştur. Bu bağlamda; tezde geleneksel bürokratik eliti, ağırlıklı olarak Mülkiye mezunu bürokratlar oluştursa da bu zümre sadece bundan ibaret değildir. Yani aydınlar, akademisyenler, yargı mensupları ve hatta gazeteciler de Türkiye’de geleneksel bürokratik elit içinde düşünülebilir. 27 Mayıs’ın toplumsal tabanını oluşturan ve ona destek veren hakim kesim de bu elittir.

Tezde askeri bürokrasi, genel olarak konunun sınırları dışında bırakılmış, ancak konuyla çakıştığı yerlerde sınırlı bir şekilde incelemeye dahil edilmiştir. “Sivil” kavramının tercih edilmesinin nedeni bunu vurgulamak içindir. Günlük kullanımda “sivil” kavramı, “askeri olmayan” anlamında kullanılsa da “civil”/“sivil” kavramının tam olarak “askeri” kavramının zıddı olmadığı da bir kenara not edilmelidir. Ayrıca siyaset biliminde “sivil”in kullanımı daha farklı anlamları da çağırştırmaktadır. Bununla birlikte kamu yönetimi/siyaset bilimi literatüründe yerleşmiş bir “sivil bürokrasi”

kavramından cesaretle tezde “sivil bürokratik elitler” ifadesine karar kılınmıştır.

Tezde başvuru kavramlarından biri de “dönüşüm”dür. Bu kavram, hem uzun bir süreci-ki tezin konusu 1960-1980 dönemini kapsasa da bu süreci en az 150 yıl geriye çekmeden bürokratik elitler anlaşılamaz-anlatmak açısından oldukça yararlıdır hem de konunun çok boyutlu (askeri, siyasi, ekonomik, toprak sistemi, kültürel, eğitim, mali, idari vb) olması hasebiyle birbirini etkileyen bağımlı-bağımsız değişkenlerin çözümlenmesi açısından da işlevseldir. Kavram olarak dönüşüm, değişimden daha kapsamlı onu da içine alan bir anlamı çağırır. Dönüşümde bir farklılaşma vardır ancak bu farklılaşma bir kopuş değildir. Yani özünü koruyan bir farklılaşma söz konusudur. Dönüşüm kavramı, alttan alta süzülen bir sürekliliği de kendi içinde taşır. Somutlaştırmak açısından bu dönüşümü; Osmanlı bürokratik yönetim geleneğinin ve bazı yönleri ile de Jön Türk düşüncesinin vesayetçi/otoriter/seçkin boyutunun Cumhuriyet’in bürokratik (hatta siyasal) kültüründe yaşaması olarak da okuyabiliriz.

Tezin kavramsal çerçevesini belirledikten sonra Osmanlı’dan Türkiye’ye bu yaklaşımın siyasal, ekonomik, bürokratik, ideolojik ve toplumsal arka planına bakmak gerekir. Osmanlı İmparatorluğu, toplumdan özerk bir bürokrasi inşa etmeye çalışmıştır. Bu bürokrasi, devşirme esasına göre oluşturulmuş ve reaya bunun dışında bırakılmıştır. Diğer bir deyişle toplumda “askeri” (yöneten) ve “reaya” (yönetilen) olarak iki kesim olmuştur.⁸ “Kul” sistemi olarak da ifade edilen bu yapıda; Osmanlı bürokratinin vergi vermemek, tımarlar yoluyla toprak üzerinde denetim hakkı olmakla beraber, can ve mal güvenliği de yoktur. Yöneten sınıf, bu ayrıcalık ve riskleri iç içe taşıırken, yönetilenler siyasal iktidardan uzaktılar. Bu uzaklaşmanın yanı sıra dil, edebiyat, giyim vb nitelikler de yönetenler ve reaya arasında bir farklılığın

⁸ Halil İNALCIK, “The Nature of Traditional Society: Turkey”, **Political Modernization in Japan and Turkey**, Ed. Robert E. Ward, Dankwart A. Rustow, Princeton, Princeton University Press, 1964, 44.

olduğunu gösteriyordu. Yöneten ve yönetilen ayrımının açıklanmasında, Şerif Mardin'in⁹ “merkez-çevre” kavramsallaştırmasının denk düştüğünü söylemek mümkündür. Yani aralarında gevşek bağlar bulunan toplumsal bir şema söz konusudur. Toplumda yöneten-yönetilen ayrımı olsa da, Batılı anlamda aristokrasi, burjuvazi ve de feodal özerk yapılar taban bulamamıştır.

Osmanlı'da klasik dönemin etkilerinin zayıfladığı yüzyıllarda, “otorite boşluğu”¹⁰ (aynı zamanda hizmet boşluğu) ve yeni bir toplumsal güç olmaya aday “ayanlar” ortaya çıkmıştır. Karpat'ın¹¹ deyişiyle orta sınıfın ilk temellerini atacak olan ayan, Osmanlı'da merkezileşmenin zayıfladığı bir ortamda gelişmiş ve 19. yüzyılın başında siyasal iktidardan pay isteme noktasına gelmiştir. Bu gelişmeler, İmparatorluğun merkeziyetçi yapısının yeniden kurulmasında ileri sürülen gerekçelerden biri olmuştur. Devletin otoritesini yeniden sağlamak adına, reformları başlatan ve Tanzimat'ın zeminini oluşturan isim II. Mahmut'dur. III. Selim, Osmanlı'nın askeri reformlarla eski günlerine kavuşacağını savunurken, II. Mahmut bu değişimi daha kapsamlı düşünmüştür. Sultan, geleneksel orduyu kaldırıp, yerine yenisini ikame ettiği gibi sivil bürokrasinin de önünü açan isim olmuştur. Müsadere gibi “kul” bürokratin önünü tıkayan engeller, bu dönemde kaldırılrsa da oluşmakta olan modern bürokrasi asıl olarak “Tanzimat Fermanı” ile can ve mal güvenliğine kavuşmuştur. Bu bağlamda, Tanzimat, sadece Osmanlı bürokrasisi açısından değil toplum açısından da büyük bir dönüşümün başlangıcı sayılabilir. 18. yüzyılda başlayan Osmanlı modernleşmesi, 19. yüzyılda kurumsal/hukuki/idari boyutuyla sürmüştür. Özellikle M. Reşit Paşa ve Sadık Rıfat Paşa gibi Tanzimat'ın bürokratik reformcuları, kameralist¹² politikalar

⁹ Şerif MARDİN, “Türk Siyasetini Açıklayabilecek Bir Anahtar: Merkez-Çevre İlişkileri”, **Türkiye’de Toplum ve Siyaset Makaleler 1**, 4.B., İstanbul, İletişim Yayınları, 1994, 39.

¹⁰ İlber ORTAYLI, **Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi**, Ankara, Cedit Neşriyat, 2007, 358.

¹¹ Karpat, ayanı yeni bir tip orta sınıfın öncüleri olarak nitelendirmiştir. Kemal KARPAT, **Osmanlı’da Değişim, Modernleşme ve Uluslaşma**, Çev. Dilek Özdemir, Ankara, İmge Kitabevi, 2006, 9, 18-25.

¹² Kameralizm, Sadık Rıfat ve Mustafa Reşit Paşa gibi Tanzimat reformistleri tarafından devletin kurtarılması için başvurulan bir formül olmuştur. Orta sınıfın gelişmesi için eğitim ve ticareti kolaylaştırmayı, böylelikle de elde edilen verginin ordu ve bürokrasi için harcanmasını öngören kameralizm güçlü bir devlet öngörmüştür.

benimsemiştir. Tercüme Odası'ndan yetişen bu “aydın bürokrat zümre”, modern bürokrasinin temellerinin atılmasında önemli roller üstlendikleri gibi bürokratik elitlerin de ilk kuşağını oluşturmuştur. Kameralist politikalar bağlamında, toprak, maliye ve idari düzenin bürokratik merkezileşmenin temellerini oluşturacak şekilde yeniden inşa edilmesi gerekiyordu. Bu politikaların temel felsefesi, devletin bütünlüğünü sağlamaya yönelik olmasıdır. Kameralizmin öne çıkan yönlerinden biri, seçkinci/vesayetçi eğilimler taşımasıdır.

Tanzimat reformcularının, devleti içine düştüğü durumdan kurtarmak için başvurdukları formül-kameralizm-ister istemez seçkinci eğilimleri öne çıkarmıştır. Reşit Paşa ekolünden Ali Paşa ve Fuat Paşa gibi reformcu bürokratlar, zamanla kendilerini vazgeçilmez görmeye başlamışlardır. Ali Paşa, kimseye güvenemediğinden yetki devri yapmaktan korkmuştur. Davison'un da belirttiği gibi, Tanzimat bürokratları, parlamentoya yetkilerini kısıtlayacağı gerekçesiyle karşı çıkmış, dahası padişaha yetkileri elinde toplaması teklifini bile götürmüştür. Bürokratların bu seçkinci eğilimleri yanında Şerif Mardin'in vurguladığı gibi, Tanzimat elit dolaşımını durdurmuştur. Bu gerekçeler, karşı bir elitin ortaya çıkmasında etkili olmuştur. Yeni Osmanlılar olarak adlandırılan bu elitler, reformcu bürokratlar gibi Tercüme Odası'ndan yetişmiş ve bürokrasiden-alt ve orta kesim-gelmektedir. Tanzimat bürokratlarının karar alma tekeline bir tepki olarak ideolojilerini anayasa merkezli “siyasi liberalizm” olarak belirlemişlerdir.

Tanzimat bürokratları dar bir kadrodur. Yetişmelerini borçlu oldukları kurum, okul değil Tercüme Odası'dır. Yani nicelik olarak öyle geniş bir kadrodan söz etmek mümkün değildir. İlber Ortaylı'nın¹³ da belirttiği gibi, bu dönemde, devletin bürokrasisi çöküntü içinde olduğu gibi yetişmiş bir kadro sıkıntısı da çekilmektedir. Geleceğin bürokratlarını yetiştirecek eğitim kurumlarının açılması Tanzimat sonrasına rastlar. Mülkiye, Tıbbiye ve

¹³ İlber ORTAYLI, a.g.e., 407.

Harbiye gibi devlete bürokrat yetiştirecek okullar, bürokratik elitleri anlamak açısından bize önemli argümanlar verir. Bu eğitim kurumları, 19. yüzyıldan 20. yüzyıla dönüşerek Cumhuriyet döneminde de etkisini sürdürecektir. İdeolojilerin-sekülerizm, pozitivism ve milliyetçilik-nüvelerini taşımıştır. Bürokratik elitler, okudukları eserlerde de bu fikriyatla tanıştılar. Özellikle 19. yüzyılda altın çağını yaşayan pozitivism, bu nesli etkileyen düşüncelerden olmuştur. “Bu ideolojinin güçlü ve merkezi bir devleti yücelten seçkinlik içeriği bir yana, tarihsel ilerleme fikri de otoriter ve demokratik olmayan bir özellik göstermektedir”.¹⁴

19. yüzyılın ikinci yarısından sonra yaygınlaşmaya başlayan bürokratik elit tipi için “okul, gelenekten kopuşun ve pozitivist dünya görüşüne girişin eşiğiydi”¹⁵ ve bu yeni elit, pozitivist bir bilim anlayışıyla geleneksel Osmanlı elitinden farklı bir değerler dünyasını temsil ediyordu. Şükrü Hanioglu’nun da vurguladığı gibi, bu elitizm anlayışının “toplumda var olan seçkinlik kategorileri ile ilişkisi bulunmamakta ve yalnızca bilgi sahibi olmaya bağlanmaktaydı”.¹⁶ Eski ve yeni elit arasında farklılık olsa da geçmişten gelen kültürel bir miras söz konusuydu. Hatta “devletin al-i menfaatleri” gibi temalar fazla değişmiyordu; ancak yeni bürokratik elit, padişaha bağlılıktan devlete bağlılığa, monarşiden meşruti idareye-nihai olarak da Cumhuriyet’e-ve Osmanlıcılıktan Milliyetçiliğe doğru yol alıyordu. Jön Türkler, bu eğitim kurumlarında alttan alta bu yeni fikriyat çevresinde yetişmiştir. Jön Türk düşüncesinin fikri altyapısına Yeni Osmanlılar’ın “vatan”, “hürriyet”, “anayasa” söylemlerinin katkıda bulunduğunu söylemek mümkündür. Jön Türk düşüncesinin başarısı, Yeni Osmanlılar’ın bu kavramlarını gittikçe sekülerleşen bir bağlamda milliyetçilik potasında eritebilmiş olmasındadır. Böylelikle Jön Türkler, Türk bürokratik elitini geçmişten geleceğe

¹⁴ Levent KÖKER, **Modernleşme Kemalizm ve Demokrasi**, 7.B., İstanbul, İletişim Yayınları, 2003, 235.

¹⁵ Hüsameddin ARSLAN, “Pozitivism: Bir Bilim İdeolojisinin Anatomisi”, **Türk Aydın ve Kimlik Sorunu**, Yay. Haz. Sabahattin Şen, İstanbul, Bağlam Yayınları, 1995, 568.

¹⁶ Şükrü HANIOĞLU, **Bir Siyasal Örgüt Olarak Osmanlı İttihad ve Terakki Cemiyeti ve Jön Türklük (1889-1902)**, 2.B., İstanbul, İletişim Yayınları, 1989, 618.

tanımlamada sacayağı olacak bir düşüncenin gelişimine de katkıda bulunmuştur.

Cumhuriyet, çoğunluğunu Jön Türk düşüncesinden etkilenmiş ve/veya onun kadrolarında bulunmuş asker, sivil bürokrat ve aydınların-eşraf ve toprak sahiplerinin de desteği ile-öncülüğünde kurulmuştur. Devlet; cumhuriyetçi, milliyetçi, laik ve halkçı değerler üzerine inşa edilmiştir. Bu yönüyle kopuş-süreklilik tartışmalarında kopuş söz konusuydu. Ancak yeni devlet, eskinin tüm bürokratik teşkilatını, kültürünü ve daha da önemlisi hafızasını almıştı. Bu bağlamda da bir süreklilikten söz etmek mümkündür. Cumhuriyet'in ilk döneminde bürokrasi, prestijinin zirvesini yaşamış ve bu dönem "altın yıllar" olarak da isimlendirilmiştir. Frey'in çalışmasından öğrendiğimiz gibi; 1920'lerden 1940'ların sonuna kadar, parlamento ve hükümette hakim grup hep bürokrasiden gelenler olmuştur. Türkiye'de bürokrasi, modernleşmenin öncüsü dolayısıyla da vitrinidir. Dolayısıyla modernleşmenin öznesi haline de gelmiştir. Tek partili dönem, bürokrasiyi siyasal işlevler görecektir şekilde tanımlamıştır. Bu düşüncenin uç noktası olarak, CHP ile bürokrasi bütünleşmiş; parti, bürokrasiyi kontrol eder hale gelmiştir. Bürokrasinin "altın yılları" dolaylı olarak bürokratik elitlerin de "altın yılları" olmuştur.

Cumhuriyet döneminde sivil bürokrasi, askeri bürokrasinin kışlasına çekilmesi ile öne çıkmıştır. Devletin yönetimi, sivil bürokrasinin-özellikle mülki idare amirleri-ellerine bırakılmıştır. Bürokrasinin nüfuzu, idari mekanizmaya-maliye, içişleri, dışişleri vb-Cumhuriyet değerleri çerçevesinde yönetici yetiştiren Mülkiye'de de kendini göstermiştir. Mülkiye, "sivil bürokrasi"nin üst basamaklarına tırmanacak bürokratik elit kesim için bir köprü olmuştur. Köprü olmanın da ötesinde, Osmanlı'dan tevarüs bürokratik yönetim geleneğinin yaşatılmasında da önemli roller üstlenmiştir. Ancak özellikle vurgulanması gereken; bu dönemde askeri bürokrasinin tamamen pasifize edildiğini düşünmenin yanlışlığıdır. Ordu, kışlasına çekilmiş ve mebus askerler siyaset ya da ordu tercihi yapmış olsa da bu tedbirler ordunun "kilit kurum" olma

özelliğini sona erdirmemiştir. Aksi düşünülecek olursa, 1923-1960 arasında uzun yıllar siyasal alanda aktivite göstermeyen bu kurumun nasıl olup da 27 Mayıs'a kalkıştığı tam olarak açıklanamaz.

Bürokrasinin modernleşmedeki rolü, siyasal ve sosyal alanla sınırlı kalmamış, ekonomik alana da nüfuz etmiştir. 1930'lardan sonra başlayan devletçilik politikalarının kabulü bürokrasiye ekonomik alanda da yeni işlevler vermiştir. Böylelikle bürokrasi, yeni bir iktidar gücü daha elde etmiştir. Bürokratik elitin içinden çıkan Kadrocular'ın; devletçilik ve plan vb konular üzerinde yeni tartışmalar başlatmaları da bu zamana rastlar. Kadro, Cumhuriyet tarihinde, devlete ideoloji üretmek için seçkin formüller üzerinde çalışan aydınların oluşturduğu grubun ilk örneği sayılabilir.

Cumhuriyet döneminde devlet ve bürokrasiyle iç içe yeni bir elit yeşermeye başlamıştır. Bunlar bürokrasiyle toplumsal ve düşünsel yakınlığı bulunan burjuvazidir. Aslında bu yakınlığın nedenini Şaylan'ın¹⁷ da ifade ettiği gibi bürokrasinin bizzat burjuvazi haline gelmesinde aramak gerekir. Bürokrasi ve burjuvazinin kaynaştığı gerçeğini, yapılan araştırmalardan biri de zaten teyit etmektedir.¹⁸ Cumhuriyet döneminin hedeflerinden olan milli burjuvazinin yetiştirilmesine yönelik gayretler bile bürokrasi dışında çok da fazla düşünülmemiştir.

II. Dünya Savaşı sonrası yaşanan iç ve dış gelişmeler, Türkiye'de bir değişim dalgasının da başlangıcını oluşturmuştur. Çok partili siyasal hayata geçilmesiyle CHP'nin içinden liberal ilkeleri savunan bir parti, yani DP çıkmıştır. DP, bürokrasiye karşı sesini yükselten bir parti görüntüsü vermiştir.

¹⁷ Gencay ŞAYLAN, **Türkiye'de Kapitalizm Bürokrasi ve Siyasal İdeoloji**, Ankara, V Yayınları, 1986, 77.

¹⁸ E. Soral'ın çalışmasında, 1931-1940 kurulan ve varlığını 1968'de sürdüren şirketlerin yaklaşık % 75'inin kurucusu bürokrattır. Bkz. E. Soral, **Özel Kesimde Türk Mütteşebbisleri ve Kapitalist Kalkınma Yolu**, Doçentlik Tezi, Ankara, 117'den naklen Çağlar Keyder, **Türkiye'de Devlet ve Sınıflar**, 9.B., İstanbul, İletişim Yayınları, 2003, 149.

DP'nin çıkışı, kökleri derinlerde olan elitler arası bir mücadeleyi¹⁹ de yeniden canlandırmıştır. Ahmet Rıza ve Prens Sabahattin'in temsil ettikleri düşüncelerin mücadelesi, bu iki elit grup arasında yeni bir anlam kazanmıştır. Bu dönem, aynı zamanda bürokratik elitler ve burjuvazinin de 1945 öncesi gibi bir arada olamayacağını da ilk işaretlerini vermiştir. Yani bürokrasi-burjuvazi koalisyonu zayıflamaya başlamıştır.

DP, 1950-1960 yılları arası iktidarda kalmıştır. Bu dönemin ilk yıllarındaki siyasal ve ekonomik huzur, ikinci yarısından sonra bozulmaya başlamıştır. Özellikle 1960'lara doğru DP'nin bürokrasiyle ilişkileri gerginleşmeye başlamıştır. Bu dönemde bürokratik elitlerle yeni siyasal elitlerin mücadelesi daha da keskinleşmiştir. Askeri ve sivil bürokratik elite "Forum" gibi dergilerde yazılar kaleme alan akademisyen ve aydınlar, bilgi ve "meşruiyet" desteği verirken, üniversite öğrencileri-Harbiyeliler, Mülkiyeliler vb- "toplumsal destek" vermiştir. 27 Mayıs öncesi, geleneksel bürokrat-aydın kesimin yanında büyük burjuvazi de yerini almıştır.

Geleneksel ittifakın bir araya gelmesi, 27 Mayıs 1960'da ordunun yönetime el koymasıyla sonuçlanmıştır. Uzun olması pahasına anlatılan bu süreç, 1960 sonrasının anlaşılmasında oldukça zengin malzeme vermekle kalmamakta, aynı zamanda çalışmanın da hangi çerçevede sunulacağını göstermektedir. Dahası tezin incelediği dönemin geçmişle bir sürekliliği içinde taşıdığı gerçeğini de yansıtmaktadır. Siyasal, ekonomik ve toplumsal olayların evriminden geçerek günümüze gelen bu süreç, Türkiye'de bürokratik eliti anlamak ve açıklamak açısından hayati bir öneme sahiptir.

¹⁹ Türkiye'de sınıf kavgaları olmadığı gibi doğrudan da bir elit-halk çekişmesinin yaşandığını söylemek pek mümkün değildir. Asıl mücadele, elitler arası olmuştur. Şerif Mardin, bu mücadelenin geçmişten gelen bir miras olduğu üzerinde durarak "İmparatorlukta zaman zaman çıkan ihtilafların temelini 'sınıf mücadelesi' değil devlet memurları arasında bir mücadele" oluşturduğu sonucuna varır. Bkz. Şerif MARDİN, **Jön Türklerin Siyasi Fikirleri**, Ankara, İş Bankası Yayınları, 1964, 229. Bununla birlikte çok partili siyasal hayata geçilmesiyle çevreyi temsil eden partilerin şemsiyesi altında filizlenen halk tabakaları, yerleşik elite karşı yavaş yavaş bir çekişmenin içine girmeye başlamıştır.

Tezin kronolojik sınırlarını çizen 1960-1980 dönemi, yeni bir anayasa ile başlamıştır. Anayasayı hazırlamak üzere bir araya gelen Temsilciler Meclisini bürokrat ve aydınlarla birlikte CHP oluşturmuştur. Bu elit kesimin hazırladığı 1961 Anayasası, 1924 Anayasasının mantığından farklı bir formülü yansıtır. Nitekim egemenliğin kullanılmasında milletin temsilcilerinin yanında yetkili organlar da olacaktır. Bu bağlamda Millet Meclisi'nden başka "akil adamlardan" yani eğitilmiş elit kesimden oluşan Cumhuriyet Senatosu kurulmuştur. Ayrıca Anayasa Mahkemesi, TBMM'nin çıkardığı kanunları, güçlendirilmiş bir Danıştay ise hükümetin idari eylem, işlem ve düzenlemelerini denetleyecektir. Bakanlar Kurulu üyelerinin bir kısmı MGK'da askerlerle beraber kararlar alacak, planlamayı DPT yapacak ve Yüksek Planlama Kurulu'nda (YPK) ise yine bakanlarla bürokratlar bir araya gelerek üst düzey ekonomik kararları ortak olarak alacaklardır. Üniversiteler ve TRT ise hükümetin hiyerarşisi dışında özerk olacaktır. 1961 Anayasasında tasarlanan; seçilmişlerin muhtemel aşırılıklarına karşı atanmışların sigorta rolü oynamasıdır.

1960 öncesinde bürokrasinin siyasal iktidar karşısında zayıf düştüğünü düşünen bürokratik anlayışın temsilcisi elitler, bürokrasiye anayasal, yasal ve yargısal güvenceler getirmişlerdir. Ayrıca bürokrasi ekonomik olarak da desteklenmeye çalışılmıştır. Nitekim bürokrasiyi eski günlerine döndürmeye yönelik girişimler yanında bürokratik mekanizmanın etkin ve verimli çalışmadığına yönelik kaygılar da vardır. İşte idari reformlar biraz da bu kaygıların bir ürünüdür. İdari reformların askeri müdahaleler sonrasına rastlaması tesadüf değildir. 1960 sonrası, idarenin verimli ve rasyonel çalışmasını sağlamak için başlatılan reform girişimlerinin (MEHTAP-1963; İdari Reform Danışma Kurulu Raporu-1972) temel gerekçesi, bürokratik elitlerin idarenin rayından çıktığını düşünmesi olmuştur.

1960 sonrası "planlama" anlayışı, bir kalkınma metodu olarak düşünülmüştür. Ancak plan, aynı zamanda bürokrasinin hakimiyetini yeniden tesis etmeye yönelik de bir adımdı. Planlı kalkınma ve planlama, bürokratik

elitlere 1930'ların özlem ve heyecanını tekrar yaşatacaktır. Çünkü bu kesim, devletçiliği sadece ekonomik olarak değil, siyasal ve toplumsal bir araç olarak da düşünmüştür. 1960'larda da aynı bakış açısı söz konusuydu. Zaten ilk plancılardan ve İktisadi Planlama Dairesi (İPD) başkanı Atilla Karaosmanoğlu²⁰, planlamacılığı bütüncü düşünmek gerektiğini vurgulamıştır. Bürokratik elitler, Yüksek Planlama Kurulu'nda (YPK)²¹ hükümet üyeleriyle aynı sayıda ve eşit oy hakkına sahip olarak temsil ediliyordu. Planlamacılık, klasik bürokrasi yanında yeni bir bürokrasi ve bürokratik elit tipi de ortaya çıkarmıştır. Bunların ağırlıklı eğitimi iktisat, istatistik, matematik ve mühendislikti. DPT, geleceğin bürokratik ve siyasal elit kadrolarının²² yetiştiği bir kurum olmuştur. Daha da önemlisi bu kurum, tezde 1960-1980 döneminde Türk bürokratik elitlerinin geçirdiği dönüşümün ve elitler arası mücadelenin izlenebileceği bir "laboratuvar" olarak da nitelenmiştir.

Planlı kalkınma, bürokrat ve aydın çevrelerde ideolojik olarak yeni arayışların başlamasına da neden olmuştur. Kalkınma anlayışı, bu çevrelerin 1960 sonrası yaşayacağı ayrışmanın işaretlerini vermiştir. Söz konusu arayışın ilki ve önemlisi, Kadrocular'ın devamı olarak da görülen "Yön (Dergisi) Hareketi"dir. Bir bildiri ile kamuoyunun önüne çıkan bu dergi, birçok üst düzey bürokrat ve aydın tarafından desteklenmiştir. Derginin kurucuları²³,

²⁰ MBK, önce Sosyal Planlama üzerine bir teşkilat kurulması üzerinde durmuştur. Ancak sosyal planlamanın iktisadi planlamadan ayrı düşünülemeyeceğini ifade eden Karaosmanoğlu bu görüşe itiraz etmiştir. Bkz. Atilla KARAOSMANOĞLU, **İzmir Karşıyaka'dan Dünyaya**, 4.B., İstanbul, İş Bankası Yayınları, 2006, 87.

²¹ DPT'nin kuruluş çalışmalarında MBK üyelerinden bazıları YPK'nın eşit sayıda-dörder- bürokrat ve bakandan oluşumuna bile itiraz etmişlerdir. Onlara göre; bu kurulda bakanlara gerek yoktur, hükümet, planlamanın dediklerine uymalıdır. MBK üyelerinden biri Atilla Karaosmanoğlu'na "Biz sizi planlama olarak hükümetin üzerine koymak istiyoruz. Siz, niye illa hükümetin altında bir planlama yapmak konusunda ısrar ediyorsunuz(!)." demiştir. Bkz. Atilla KARAOSMANOĞLU: "1960'larda Türkiye'de Planlama Deneyimi", **Planlı Kalkınma Serüveni (Panel)**, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2003, 15; Günel KANSU, **Planlı Yıllar: Anılarla DPT'nin Öyküsü**, İstanbul İş Bankası Yayınları, 2004, 60-61.

²² DPT'nin bürokratik elit kadrolarından cumhurbaşkanları, başbakanlar, başbakan yardımcılar, bakanlar ve yüksek bürokratlar çıkmıştır. (Süleyman Demirel, Turgut Özal, Hikmet Çetin, Murat Karayalçın, Atilla Karaosmanoğlu, Ekrem Ceyhan, Nevzat Yalçıntaş, Hasan Celal Güzel vb)

²³ Mümtaz Soysal (SBF asistanı), Doğan Avcıoğlu (TODAİE asistanı) ve Cemal Reşit Eyüboğlu'nun (maliye müfettişi) bir diğer ortak özelliği CHP'de siyaset yapmış ya da çalışmış olmalarıdır.

aynı zamanda Kurucu Meclis'e seçilmiş ve bu yönüyle de merkez elitin içinden gelen isimlerdi. Bu hareket, "...kemalist ilkelere bağlı olan, ama kemalizmin her soruna bir çözüm olmaktan çıktığı değişen bir dünyada sosyo/ekonomik değişim isteyen aydınlara"²⁴ sesleniyordu. Doğan Avcioğlu'na göre; Kemalizmin öngördüğü "sınıfsız toplum" ideali ile sınıfsız toplum ülküsüne ulaşma yolu olarak sosyalizm çakışmaktadır.²⁵ Bu yaklaşım, bürokratik elitlerin içinde düşünsel anlamda bir dönüşüm sürecinin başlaması anlamına da gelmiştir. Elitlerin ideolojik arayışında, "bürokrasinin partisi" CHP'deki değişim de bu sürecin bir parçası olarak görülebilir. "Ortanın solu", CHP'de 1972'de sonuçlanacak bir değişimin ilk adımı olmuştur. CHP, tarihinde ilk defa merkezden çevreye doğru yüzünü dönmüştür. CHP'deki bu değişime karşılık AP'de de çevreden merkeze doğru bir kaymadan söz edilmeye başlanmıştır. Kendini bürokrasinin antitezi olarak tanımlayan AP, bürokratikleşme eğilimi göstermeye başlamıştır.

Tezin incelediği dönemin ikinci yarısı, yukarıdaki gelişmelerden önemli oranda etkilenmiş bir tepki tarihiyle başlamıştır. 1960'ların sonlarında "cici demokrasi"ye karşı bürokrat ve aydınların belli bir kesiminde iyiden iyiye olgunlaşan ve belirginleşen "anti-parlamenterizm" tartışmaları söz konusudur. Bu tartışmalarla birlikte yükselen siyasal, ekonomik ve toplumsal istikrarsızlık 1969 seçimlerinden sonra yaygınlaşmıştır. İşte 12 Mart bu sürecin bir sonucu olarak görülmelidir. 12 Mart Muhtırası, "Atatürkçü reformlar" çizgisinde "merkezin muhafazakar restorasyonu"na dönük bir arayış olarak değerlendirilmiştir. Bununla birlikte muhtırayla merkez-çevre arasındaki etkileşim eski keskinliğini kaybetmeye başlamıştır.²⁶ Yaşanan ara dönemde bürokratik elitlerden kurulu partilerüstü teknokrat hükümetleri formülüne başvurmuştur. 12 Mart, aynı zamanda bürokratik elitlerin ittifaklarının gözden geçirildiği bir dönemeç olarak da görülebilir. Bir başka ifadeyle; bürokratik

²⁴ J. M. LANDAU, *Türkiye'de Sağ ve Sol Akımlar*, 2.B., Ankara, Turhan Kitabevi, 1979, 81.

²⁵ Doğan AVCIOĞLU, "Sınıf Mücadelesini Kim Körüklüyor?", *Yön*, S.57, 16 Ocak 1963, 3'den naklen Hikmet ÖZDEMİR, *Yön Hareketi*, İstanbul, Bilgi Yayınevi, 1986, 142.

²⁶ H. Bülent KAHRAMAN, *Türk Siyasetinin Yapısal Analizi-I Kavramlar Kuramlar Kurumlar*, İstanbul, Agora Kitaplığı, 2008, 221.

elitlerin çözülmesi sonucu bir yanda askeri kanadın kopması, diğer yanda “sivil” kanadın kendi içinde homojenliğini yitirmesi 12 Mart’la berrak hale gelmiştir. Ayrıca ordu ve aydınlar da birbirlerine ters düşmüştür. Tezde bu değişim “iktidar eliti” üçgenine benzetilmiştir.²⁷ Bu bağlamda; kendi içinde dağınıklıktan kurtulmuş bir askeri bürokrasi, 1960’larda iyice serpilten sanayi burjuvazisi ile bürokratik elitleri de bünyesinde bulunduran siyasal elitlerin oluşturduğu bir elit kompozisyonunun işaretleri bu dönemde görülmüştür. “12 Mart Rejimi”, var olan dengeleri değiştirmekle kalmamış anayasada da kapsamlı bir değişikliğe gitmiştir. Topluma 1961’de geniş bir şekilde verilen özgürlükler kısılmıştır. Bununla beraber geçmişte yapılmak istenen reformlara da bu dönemde teşebbüs edilmiştir. Eğitim, toprak ve idare reformları ile birlikte sosyal ve ekonomik içerikli reformlarda hükümet programlarında yer almıştır. Anayasa değişiklikleri ile sivil bürokrasinin özerkliği sona erdirilmiştir. Öte yandan teknik bürokrasinin bölge yapılanması yoluyla merkezi idarenin taşra teşkilatı olarak mülki idare amirlerinin hiyerarşisi dışına çıkmasını önleyecek tedbirlere de başvurulmuştur. Ancak 12 Mart reformları kötüye gidişi düzeltmemiştir. Türkiye, 1970’lerden 1980’lere kadar siyasal, ekonomik ve toplumsal huzursuzluklarla iç içe yaşamıştır. 1960 sonrası sosyal ve ekonomik gelişmenin sol ideoloji ve türevleri bağlamında olacağına inanan bürokrat ve aydın kesim, 1970’lerde ortaya çıkan refah devleti krizi ve ülke içinde tıkanan karma ekonomi sistemi karşısında liberal eğilimleri güçlü bir ekonomi politikasına geçişe şahit olmuştur. 1980’lere gelindiğinde bürokratik elitler, ideal bir genel çıkarın temsilciliğinden pragmatizme doğru evrilmişlerdir. 1980’lerin başı bu geçişe uygun siyasal/toplumsal/ekonomik zeminin ortaya çıktığı bir dönemdir. 1961 Anayasasıyla temelleri atılan 1960-1980 dönemi, 24 Ocak 1980 Kararları ile söz konusu geçiş yaşamış ve 12 Eylül 1980’de ise yine bir askeri müdahale ile son bulmuştur.

²⁷ Nur Vergin, Türkiye’de elit koalisyonunu Wright C. Mills’in ABD’deki askeri, ekonomik ve siyasal elitlerden oluşan “iktidar eliti”ne benzetir. Bkz. Nur VERGİN, **Siyasetin Sosyolojisi**, 3.B., İstanbul, Bağlam Yayınları, 2004, 124, 127.

Bu uzun tarihsel sürece genel hatlarıyla baktıktan ve çalışmanın da kapsamına kaba bir çerçeve verdikten sonra çalışmanın amacını, 1960-1980 yılları arasında sivil bürokratik elitlerin geçirdiği dönüşümü anlama çabası olarak ifade edebiliriz. Diğer bir deyişle amaç, bu dönüşümün siyasal, ekonomik ve ideolojik boyutlarını ortaya koyup geçmişe göre farklılıklarını tespit etmektir. Bu bağlamda sivil bürokrasinin hukuki, anayasal, kurumsal, siyasal ve ekonomik dönüşümü incelenirken, idari reformlara neden başvurulduğu üzerinde de durulmuştur. Ayrıca aydınların ideolojik dönüşümünü gerekçeleriyle belirginleştirmek de amaçlanmıştır. Bununla birlikte 27 Mayıs'ta homojen bir ittifakı oluşturan bürokratik elitlerin incelenen 20 yıllık dönemde nasıl olupta çözüldüğü ve nedenleri çalışmanın diğer amaçları arasındadır. Dahası çözülen ittifakın yerine yeni ittifaklar olup olmadığını ya da bürokraşiyi gölgede bırakacak yeni elitlerin ortaya çıkıp çıkmadığını anlamak da amaçlanmıştır. Son olarak incelenen dönemde, kendi kendini üretebilen ve farklı formlarda kendini gösteren seçkinci düşüncenin izi de sürülmüştür. Yani parlamentolara daha doğrusu halkın seçtiklerine şüphe ile bakma geleneğinin 1960'larda nasıl olup da canlanabildiği veya 1971'de "partiler üstü" teknokratlar kabinelerinin neden tercih edildiği konusu da cevap verilmesi gereken sorular olarak yer almıştır.

Çalışma da bürokrasi, ordu ve aydınların 1960'ların hemen başlarında bürokratik elit ittifakını korudukları varsayılmıştır. Bir diğer varsayım olarak elitizmin modern toplumdaki "demokrasi sorunu" ile yakın ilişki içinde olduğu kabul edilmiştir. Dolayısıyla temsile dayanmayan bürokrasinin kendi içinde seçkinci bir eğilimi potansiyel olarak barındırdığı düşünülebilir. Bilgi, uzmanlık, mevzuata hakim olma ve kamu gücü kullanabilme vb. bu eğilimin besleyici unsurları olabilmektedir. Bir başka varsayım; 19. yüzyıldan günümüze sivil bürokratik elitlerin bir dönüşüm geçirdiğidir. Bu dönüşümün elbisesi yani şekli unsurları değişse de çekirdek halinde koruduğu bir zihniyeti günümüze kadar getirdiği ileri sürülmüştür. Bu bağlamda bürokratik elitler, "devleti kurtarma" ve "devletin menfaatlerini koruma" misyonunu yalnız kendinde görmüştür. Bu noktadan hareketle, bürokratik bir yönetim

geleneğinin Osmanlı İmparatorluğu'ndan Türkiye Cumhuriyeti'ne miras olarak geçtiği de çalışmanın varsayımları arasında yer almıştır. 19. yüzyılda gelişen “modern bürokrasi”, klasik Osmanlı bürokrasisinden nasıl farklıysa bu yüzyılda ortaya çıkan bürokratik elit de geleneksel yönetici elitten farklıdır. Tezde bu farklılık varsayılsa da yeni elitin eski elitten tamamen kopuk olmadığı, ondan geleneksel bazı özellikleri aldığı da varsayılmıştır. Bu bağlamda Osmanlı'daki merkez-çevre, avam-havas ve yöneten-yönetilen ayrımı gibi siyasal/toplumsal/kültürel unsurlar da gözardı edilmemiştir. Çalışma da bürokratik elitlerin “modern eğitim”in bir ürünü olduğu ileri sürülmüştür. Buradan bir başka varsayıma daha ulaşılmıştır. O da, Türkiye’de “elit dolaşımı”nın diğer faktörlerden daha fazla eğitim yoluyla gerçekleşmesi ve bu kanalın toplumun farklı tabakalarına da açık olmasıdır.

Tezde, 19. yüzyıldan günümüze kadar gelen elitler arası bir mücadelenin olduğu varsayılmıştır. Ayrıca bürokratik elitlerin çekirdek halindeki ideolojilerinin-milliyetçilik, sekülerizm ve devletçilik-dönüşüm geçirerek ama özünü de koruyarak günümüze geldiği varsayılmıştır. 1960’ların özelliklerinin 1930’ların “sınıfsız kaynaşmış kitle” hedefini gerçekleştirmekten uzak olduğu da varsayımlar arasında yer almıştır. Çalışmanın kapsadığı yirmi yıllık dönemde, bürokratik elitlerin homojen yapısından uzaklaştığı varsayılmakla birlikte, bürokratik yönetim geleneğinin gücünü ve iktidarını mutlak olmasa da göreceli olarak muhafaza ettiği de ileri sürülmüştür. Son olarak, 1960-1980 döneminde bürokratik elit ile büyük burjuvazi arasında ciddi bir fikir ayrılığı²⁸ olmadığı da varsayılmıştır.

Tezin varsayımları verildikten sonra çalışılan dönemin neden tercih edildiği üzerinde durmakta da fayda vardır. Türkiye’de bürokrasi ve bürokratik elit/seçkin üzerine yazılan tezler ağırlıklı olarak tek partili ve çok partili-özellikle DP-dönem üzerinedir. Ancak 1960 sonrası bürokrasi/bürokratik elit

²⁸ Gencay ŞAYLAN, **Türkiye’de Kapitalizm Bürokrasi ve Siyasal İdeoloji**, Ankara, V Yayınları, 1986, 216. Şaylan’ın 1970’lerde yaptığı bir araştırmaya dayanan bu çalışmada; bürokrasi ve girişimciler arasında ideolojik yakınlık olduğu bulgusuna yer verilmiştir.

konularını çalışan tezler, 1960 öncesine göre daha sınırlı kalmaktadır. Türkiye’de 1960-1980 dönemi; üç askeri müdahaleye şahit olunduğu, siyasal gelişmelerin ağırlıklı olduğu, ekonomik ve siyasal krizlerin yaşandığı, bunlara bağlı olarak grev ve şiddetin yaygınlaştığı bir zaman aralığına karşılık gelir. Yani bürokrasinin gelişiminin, tek parti döneminde olduğu gibi “yükseliş” veya DP döneminde olduğu “düşüş” olarak net bir şekilde tanımlanamayacağı daha muğlak bir dönem söz konusudur. Bununla birlikte söz konusu dönem, 1924 Anayasasından farklı olarak bir Kurucu Meclis tarafından hazırlanan yeni bir anayasal sistemin inşa edildiği, “bürokratik kontrol” unsurlarının anayasada tanımlandığı ve bunun etkilerinin günümüze kadar geldiği bir zaman aralığını ifade etmesi açısından da önemlidir. 1961 Anayasasının geçerli olduğu bu dönem, kendi içinde bir bütün olarak incelenmeli düşüncesinden hareketle; çalışma kronolojik bir parçalanmaya tabi tutulmadan yeni bir askeri müdahale sürecine-12 Eylül 1980-kadar incelenmiştir.

Tezin inceleme alanını oluşturan dönemi, Türkiye tarihinin bir geçiş süreci olarak nitelemek mümkündür. Çünkü bu dönem, yeni bir anayasanın kabul edildiği, planlı kalkınmanın hakim anlayış olduğu, siyasal olarak parçalı bir yapının tasarlandığı, bürokratik olarak yeni kurumların Türk kamu yönetimine kazandırıldığı ve idari reformların yapıldığı, ekonomik olarak korumacı-planlamacı sanayileşmenin ve doğal olarak ithal ikameciliğin kabul edildiği, toplumsal olarak farklılıkların geliştiği, kentleşmenin yeni ihtiyaç ve gelişmeleri ortaya çıkardığı bir zaman aralığına tekabül eder. Bu bağlamda, 1960-1980 döneminde bürokratik elitlerin dönüşümü; anayasal, siyasal, ekonomik, toplumsal ve kültürel gelişmelerin içinden süzülerek günümüze gelmiştir. Çok boyutlu gelişmeleri dikkate almadan yapılacak bir bürokratik elit incelemesinin eksik kalması söz konusu olduğu gibi sadece kendi içinde ve diğer değişkenlerden bağımsız bir çalışma olması da olasıdır. Çalışmanın uygulama içeren bir tez olmaktan ziyade yukarıda ifade edilen gelişmeleri de göz ardı etmeyecek bir bakış açısıyla ele alınmasının sebeplerinden biri budur. Ayrıca bürokratik elit incelemelerinde nicel/nitel araştırmaların önemi

bilinmekle birlikte, zorlukları bir yana, elde edilen bulguların sağlıklı bir yorumunun yapılabilmesi için toplanan verilerin de güvenilir olması gerekir. Ancak üst düzey bürokratlara uygulanan ampirik araştırmaların bazı kaygıların gölgesinde olabileceği de dikkate alınmalıdır. Bu bağlamda bürokratik elitlerin dönüşümü, yukarıda bahsedilen anayasal, siyasal, ekonomik ve toplumsal unsurlarla birlikte Parlamento, Senato ve Kurucu Meclis içindeki bürokrat dağılımı üzerinden de incelenmiştir. Ayrıca bürokratik elitlerin bürokrasinin üst makamlarındaki-müsteşar, genel müdür vb-değişimine de bakılmıştır. Son olarak da tezde, Mülkiye (SBF) Mezunlarının bu dönemdeki profilinin nasıl değiştiği de incelenmiştir.

Tezin konusu, Türkiye’de sivil bürokratik elitlerin dönüşümü ile sınırlandırılmıştır. Yani askeri bürokrasi ve elit, konunun doğrudan ilgi alanını oluşturmamaktadır. Ancak tezin kapsamı ile çakışma söz konusu olduğunda bu alan da sınırlı olarak incelenmiştir. Kronolojik olarak iki askeri müdahale arası yani 27 Mayıs 1960-12 Eylül 1980 dönemi incelenmiştir. 24 Ocak 1980 Kararları; yeni ekonomi politığının adımları olarak incelemeye dahil edilmiştir. Ancak Türkiye’de bürokratik yönetim geleneği ve seçkinci düşüncenin köklerinin daha derinlere gittiği kabul edildiğinden, Osmanlı’dan Cumhuriyet’e sürekliliği de içine alan tarihsel dönüşüm süreci de incelenmiştir. Bu bağlamda klasik Osmanlı devlet/bürokrasi anlayışının ne olduğu ve 19. yüzyılda başlayan modernleşme sürecinin devlete, topluma, eğitim anlayışına ve bürokrasiye nasıl yansıdığı üzerinde de durulmuştur. Cumhuriyet döneminde ise tek ve çok partili dönemin geçmişten ne tür bir miras aldığı ve 1960 sonrasına neler aktardığı incelenmiştir. Tezde, bürokratik elitlerin dönüşümü ne sadece idari ne de sadece siyasal olarak incelenmiştir. Bunlarla beraber ekonomik, toplumsal ve ideolojik sacayakları da incelemeye dahil edilmiştir.

Birinci bölümde, tezin anlaşılmasını sağlamaya yönelik kavramsal ve teorik bir çerçeve çizilmeye çalışılmıştır. Birinci bölümün ilk başlığı altında; bürokrasi kavramının etimolojisi ve doğuşu üzerinde durulmuştur. Bürokrasi,

farklı anlamları olsa da etimolojik olarak “bürokrasi iktidarı” olarak tanımlanabilir. Tarihte birçok bürokratik yapılar yaşamış olsa da “modern bürokrasi”nin ortaya çıkması ve şekillenmesi kapitalizm, sanayileşme ve modern devletin gelişimiyle etkileşim içinde olmuştur. Bu bağlamda bürokrasinin, gelişmesine uygun siyasal, toplumsal ve ekonomik zeminlerde tarihsel bir “bürokratik yönetim geleneği”ni üretir olması gerçeği bu bölümde incelenmiştir. Bürokrasiye Hegel, Weber ve Marks’ın yaklaşımları da buraya alınmıştır.

Birinci bölümün ikinci yani “Kavram ve Teori Olarak Elit” alt başlığı altında “elit” ve “elitizm” kavramları incelendikten sonra ilgili diğer kavramlarla da-aristokrasi, meritokrasi, teknokrasi vb- karşılaştırılmıştır. Elitizm iktidar ve toplum arasındaki ilişkileri açıklayabilecek bir yaklaşım²⁹ olarak ele alınmıştır. Kökleri Platon’a kadar götürebilen bu yaklaşım, iktidarı ellerinde toplamış ve toplum için önemli kararları alabilecek bir elit azınlığın, toplumu kontrol altında tutması olarak açıklanabilir. Bu bölümde, Platon’la birlikte Rousseau ve Nietzsche gibi düşünürler de “Normatif Elitizm” içinde incelenmiştir. Normatif tonlar taşımakla birlikte elitizmin kaçınılmaz olduğunu savunan “klasik elitizm”³⁰ düşüncesini Pareto, Mosca ve Michels geliştirmiştir. Bu üç ismin geliştirdiği sırasıyla “elitlerin dolaşımı”, “yönetici sınıf” ve “oligarşinin tunç kanunu” incelenmiştir. Bu kısımda son olarak demokrasi ile elitizmi uzlaştırmaya çalışan çağdaş elit teorisyenleri olarak Schumpeter, Mills, Lasswell ve Aron incelenmiştir.

Birinci bölümün üçüncü ve son başlığı olarak “Bürokrasi ve Elitizm İlişkisi” incelenmiştir. Bürokrasi ve elitizm hem birbirlerini iten hem de birbirlerini çeken iki kavramdır. Bu bağlamda tezde, iki kavramın paradoksal birlikteliği incelenmeye çalışılmıştır. Modern anlamda bürokrasi; yasallığı, nesnelliği, rasyonelliği, önceden bilinebilen kuralları ve kişilere göre

²⁹ Geraint PARRY, “Elitism” maddesi, *The Blackwell Encyclopaedia of Political Thought*, Ed. David Miller, Oxford, Blackwell, 1987, 131.

³⁰ Andrew HEYWOOD, *Siyaset*, (Çev. B. Berat Özipek vd), Ankara, Liberte Yayınları, 2006, 114.

değişmeyen niteliği ile elitizm anlayışına uzaktır. Bununla birlikte bürokrasi ve elitizm, toplumdan uzaklaşmanın araçları haline geldikleri oranda da birbirleriyle uyumlu bir ittifakı oluşturabilirler. Bu bölümde işte bu kavramlar arasındaki problematik incelenmiş, bürokrasinin bazı durumlarda içinde güçlü seçkinci eğilimleri besleyebileceği vurgulanmıştır.

Birinci bölümde bürokrasi ve elitizm arasında bir ilişki kurulduktan sonra “statü (bürokratik) elit” ve “işlevsel (bürokratik) elit” ayrımı yapılmıştır. Statü elit³¹, genel bir kamu yararı kavramına inanır ve aynı zamanda siyasal bir elittir. Toplum mühendisi olarak da tanımlamak mümkündür. İşlevsel elit³² ise statü elitin nispeten homojen yapısına karşı heterojen bir yapıyı temsil eder. Bu elit tipinin heterojen yapısından kaynaklanan uzmanlığı onun önemli bir niteliğidir. Bu kavramsal çerçeve, Türk bürokratik elitinin açıklanmasında yardımcı bir role sahip olabileceği gibi bazı ipuçları da verebilir. Birinci bölümde ayrıca bürokrasiye elitizm açısından bakan yazarlar da incelenmiştir. Elitizmin siyasal alandaki ilk temsilcileri Pareto, Mosca ve Michels iken yönetim ve bürokrasi alanındaki temsilcileri Rizzi, Burnham, C. Wrights Mills ve Galbraith gibi isimler olmuştur. Teknokrasinin harekete geçirdiği bir yaklaşım olarak “bürokratik elitizm”in genel yaklaşımı, devlet ve ekonomi yönetiminin politikacılardan alınıp bürokratik-teknokratik elitlere verilmesidir.³³ Bu bölümde, bürokratik elitizmi besleyen unsurlar olarak; eğitim, orta sınıfın genişlemesi, kooptasyon, kültür, aile ve çevre vb unsurlar incelenmiştir. Bürokrasinin içinde elitist eğilimleri taşıması ve bunun derecesi, o ülkenin tarihi, kültürel, toplumsal ve siyasal özellikleri ile ilgilidir. Bundan hareketle bu bölümde bürokratik elitlerin gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde farklı rolleri ve işlevleri de inceleme konusu yapılmıştır. Özellikle Türkiye açısından ikinci tip ülkelerdeki bürokratik elit incelemeleri ayrı bir önem taşır. Çünkü Türkiye, farklı siyasal/toplumsal özelliklere sahip olsa da

³¹ Metin HEPER, **Modernleşme ve Bürokrasi**, Ankara, Türk Sosyal Bilimler Derneği Yayınları, 1973, 57-60. Heper, statü elit-işlevsel elit kavramsallaştırmasını F. Morstein Marx’tan Türkçe’ye aktarmıştır.

³² Metin HEPER, **a.g.e.**, 60.

³³ Kurthan FİŞEK, **Yönetim**, 88.

gelişmekte/modernleşmekte olan ülke bürokrasilerinin gelişim çizgileri ile daha fazla benzerlik gösterebilir.

Çalışmanın ikinci bölümünde; bürokratik yönetim geleneğinin ve bu gelenekten beslenen bürokratik elitin 19. yüzyıldan 1960'lara geçirdiği dönüşüm incelenmiştir. Uzun bir tarihsel sürecin incelendiği bu bölüm, üçüncü bölümde incelenecek olan bürokratik elitlerin köklerini görebilmek açısından önemlidir. Bu bağlamda ikinci bölümde, Osmanlı bürokrasinin klasik dönemdeki görev ve işlevleri, toplum içindeki ayrıcalıklı konumu üzerinde durulmuştur. 19. yüzyıla başlayan ve “kul” sisteminden “modern bürokrasi”ye doğru evrilen bürokrasi; toplum, toprak, hukuk, idare ve eğitim gibi unsurlar dikkate alınarak incelenmiştir. Tanzimat’la başlayan modernleşme süreci içinden bürokrasi ve bürokratik elitin yerine bakılmıştır. Merkeziyetçi bir yapının inşa edilmesi ile “modern bürokrasi” arasındaki yakın ilişki de bu bölümde incelenmiştir. Bürokratik yönetim geleneğinin ve günümüz anlamına yakın bir bürokratik elitizmin oluşmaya başladığı bu yüzyılda yeni eğitim kurumlarının sözkonusu oluşuma nasıl zemin hazırladığı da vurgulanmıştır. İdeolojik olarak elitizmi besleyen fikriyat-pozitivizm, sosyal darwinizm vb-üzerinde de ayrıca durulmuştur. Siyasi bir mücadele başlatan ve yukarıda bahsedilen ideolojilerin etkisinde yetişen bürokratlar olarak Jön Türk düşüncesi de bu bölümde irdelenmiştir. İkinci bölümün Osmanlı bürokrasisini incelediğim son kısmında ise 19. yüzyıldaki dönüşüm genel olarak değerlendirilmiştir. İkinci bölümün diğer alt başlığında Cumhuriyet bürokrasisi ve bürokratik elitler incelenmiştir. Yeni bir ideoloji-cumhuriyetçilik, laiklik ve milliyetçilik-etrafında bir araya gelen askeri ve sivil bürokratlar Cumhuriyet’in temellerini atmışlardır. Bürokrasinin geçmişten de gelen tarihi prestiji bu dönemde de güçlenerek büyümüştür. Bu dönemde bürokrasi; sosyal, ekonomik, modernleştirici ve siyasal roller üstlenmiştir. Tek parti yönetiminin kurumsallaşması ile parti-bürokrasi özdeşliği bu bölümün konuları arasında yer almıştır. Bu bölümde ayrıca çok partili siyasal hayata geçişle birlikte elitlerin geçmişteki mücadelelerinin tekrar yaşanmaya başladığı da incelenmiştir. Geleneksel bürokratik elitin dışında filizlenmeye

başlayan ve farklı bir düşüncenin nüvelerini içinde barındıran elit kadronun doğuşu da bu bölümde incelenmeye çalışılmıştır.

İkinci bölüm, bürokratik elitlerin üçüncü bölümde incelenen dönüşümünü anlamaya yardımcı olacak argümanlar sunmaktadır. Üçüncü bölümde; Türkiye’de bürokratik elitlerin 1960-1980 yılları arasında yaşadıkları siyasal, ekonomik ve ideolojik dönüşüm incelenmiştir. Türkiye tarihinin bu yirmi yıllık döneminin sonunda, yani 1980’lere gelindiğinde; bürokratik elitler, homojen yapılarını kaybederek farklı çıkarları temsil etmeye başlamışlardır. 24 Ocak Kararları, planlı kalkınmadan liberal ekonomiye geçişin ilanı olduğu gibi bürokratik elitlerin önem atfettikleri devletçiliğin de sönmesi anlamına gelmiştir.

Üçüncü bölümde, bürokratik elitlerin geçirdiği bu dönüşümün nasıl, ne yönde ve hangi unsurlarla gerçekleştiği gösterilmeye çalışılmıştır. Bu bölüm, 1960-1971 ve 1971-1980 yılları arasında iki ana başlığa ayrılmıştır. 27 Mayıs’a destek veren bürokrat-aydın kesim, 1961 Anayasasının hazırlanmasında önemli bir rol üstlenmiştir. Bu bağlamda, bürokratik elitlerin tüm kesimlerinin temsil edildiği Kurucu Meclis irdelenmiştir. Kurucu Meclis’in hazırladığı yeni anayasa, egemenliğin kullanımını yetkili organlara vermiştir. Çalışmada bu anayasal kurumlar da incelenmiştir. Atanmışlarla seçilmişlerin birlikte karar almalarını sağlamaya yönelik oluşturulan kurumlar-Senato, DPT-YPK, ve MGK vb-bürokratik elitlerin halkın temsilcilerini dengeleme aracı olarak da görülmüştür. Yine bu bölümde bürokrasinin ne tür bir anayasal teminata kavuştuğu ve 1950’den farkı tartışılmıştır. Ayrıca bürokrasinin daha verimli, rasyonel ve etkin çalışması adına idari reformlar da inceleme konusu yapılmıştır. Planlı döneme geçişin ne anlama geldiği de bu bölümde incelenmiştir. Bununla birlikte yeni bir bürokratik elit tipi olarak ortaya çıkan planlamacılar, klasik bürokrat tipiyle karşılaştırılmıştır. Yine planlı dönem başlığı altında atanmışlarla seçilmişlerin beraber karar aldığı YPK da incelenmiştir. Bu bölümde bürokratik elitlerin eski homojen yapısının çözülme eğilimi nedenleriyle irdelenmiştir. Koalisyon dönemlerinin sürdüğü

1961-1965 ile 1965 sonrası AP iktidarı döneminde siyasal elit-bürokratik elit ilişkisi de incelenmeye çalışılmıştır. Ayrıca bir değişimin eşiğine gelmiş olan CHP-bürokrasi ilişkisi ve “Ortanın Solu” çizgisi bu bölümde incelenmiştir. Millet Meclisindeki bürokrasi kökenli milletvekillerinin de partilere göre oranları üzerinden yorumlar yapılmıştır. Üçüncü bölümde son olarak, ithal ikameci sanayileşme (İİS) ile gelişmeye başlayan bir sanayi burjuvazisinin bürokratik elitlerle ilişkisi üzerinde durulmuştur.

Üçüncü bölümün ikinci alt başlığında; öncelikle 12 Mart’a giden süreç incelenmiştir. Bürokrat ve aydın kesimde yükselen parlamento karşıtlığının nedenleri üzerinde durulmuştur. Bürokratik elitizmin bir formülü olarak partilerüstü teknokrat kabineleri ve bunların girdiği reform hareketlerinin anlamı ve içeriği incelenmiştir. Bürokratik elit ittifakının 12 Mart sonrası durumu da bu bölümün konusu olmuştur. Bürokrasi, aydınlar ve CHP’nin söz konusu ittifak içinde nasıl çözüldükleri ve yeni oluşmaya başlayan elit kombinasyonunun hangi ekseninde bir araya geldiği irdelenmiştir. Bu bağlamda 1960’lar boyunca ekonomik olarak gelişen sanayi burjuvazisinin 1970’lerde siyasal iktidar üzerinde söz söyleme noktasına geldiğine vurgu yapılmıştır.

Sonuç ve değerlendirme kısmında; bürokratik elitlerin siyasal, ekonomik, hukuki ve ideolojik dönüşümüyle ilgili bulgular konunun bütünlüğü içinde yorumlanmaya çalışılmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAVRAM ve TEORİ: BÜROKRASİ ve ELİT

I. KAVRAM ve TEORİ OLARAK BÜROKRASİ

A. Bürokrasi Kavramı ve Bürokrasi Düşüncesinin Gelişimi

Bürokrasinin gerek kavram, gerekse olgu anlamında uzun bir yolculuğu olmuştur. Kavramın Fransa'da kullanılmaya başlanması yani anavatanının tarihi bürokrasiye sahip bir ülke olması önemli bir ayrıntıdır. Bilindiği kadarıyla fizyokratların bürokrasi kavramını ilk kullanmaları, dahası kavrama eleştirel yaklaşımları ona atfedilen olumsuzlukların sadece günümüze ait olmadığını gösterir. Bürokrasi üzerine yazılan ilk metinler eleştirel olsa da bu kavrama farklı anlamlar yüklediği aşağıda görülecektir. Aşağıda bürokrasinin kavram ve tanım olarak gelişimi yanında teorik olarak gelişimine katkıda bulunmuş isimler de incelenecektir.

1. Bürokrasi Kavramının Doğuşu

Bürokrasi (bureaucracy) kavramı,³⁴ büro (bureau) ve krası (cratie) olmak üzere iki sözcüğün bir araya gelmesinden oluşmuştur. Büro (bureau) sözcüğünün kökü Latince'dir. Latince "burrus" olan büro sözcüğü Avrupa dillerinde birbirine benzer kullanımlara sahip olmuştur. İspanyolca "bujo", eski Fransızca "la bure" ve İtalyanca "burro" sözcükleri büro anlamında kullanılmakta olup koyu bir rengi ifade etmektedir. Eski Fransızca'daki "la bure" ifadesi koyu renkli çuha, bir çeşit kumaş anlamına geliyordu. Büro

³⁴ Bürokrasi kavramı için Orhan Hançerlioğlu "memur hakimiyeti" ve "memur yönetimi" karşılıklarını önermiştir. Bkz. Ömer BOZKURT, "Bürokrasi" maddesi, **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, Ed. Seriye Sezen, Ankara, TODAİE, 1998, 43. Kamu yönetimi literatüründe tercih edilmese de bürokrasi kavramının karşılığı olarak "genörgüt" kullanılmıştır. Bu kavramı Cemal Mihçioğlu'nun yanı sıra Özer Ozankaya da kullanmaktadır. Bkz. Cemal MIHÇIOĞLU, **Yönetim Sorunları**, Ankara, AÜ SBF Yayınları, 1987, 72; Max WEBER, **Toplumsal ve Ekonomik Örgütlenme Kuramı**, Çev. Özer Ozankaya, Ankara, İmge Kitabevi, 1995, 321, 323, 324, 326 vd.

sözcüğünün geçirdiği dönüşümü incelediğimizde, kamu hizmetlerini yürüten kamu görevlilerinin işgal ettikleri masaların o dönemde koyu renkli kumaşlarla örtüldüğünü anlıyoruz. Büro, başta devlet işlerinin yapıldığı masa anlamındayken, sonraları bu masaların bulunduğu devlet daireleri anlamına gelmiştir. Bürokrasi kavramının ikinci kısmı “cratie” ise Eski Yunan’dan gelmekte ve iktidar, hakimiyet anlamlarını çağrıştırmaktadır.³⁵ Bürokrasinin etimolojik analizi büroların iktidar olduğu, gücünü ve hakimiyetini gerçekleştirdiği bir sistemi anlatmaktadır.

Geçirdiği başkalaşım ile çeşitli kültürleri etkileyen bürokrasi kavramı; diğer Avrupa dillerine de geçmiş, demokrasi ve aristokrasi kavramları gibi yayılarak Uluslararası Siyaset Sözlüğü’nde bir madde olarak da yerini almıştır. Bürokrasi kavramının Latince’den gelmesi Avrupa dillerinde- Fransızca “bureaucratie”, Almanca “bureaukratie” (sonradan bürokratie), İtalyanca “burocrazio” ve İngilizce “bureaucracy”-kavramın benzeşmesini sağlamıştır.³⁶

Bürokrasi kavramı, günümüzdeki kullanımına en yakın anlamı ile ilk kez 18. yüzyılda Fransız fizyokrat ve iktisatçı olan Vincent de Gournay (1712-1759) tarafından kullanılmıştır.³⁷ Liberal felsefeyi yansıtan “laissez faire, laissez passer” (bırakınız yapsınlar, bırakınız geçsinler) sözü kendisine atfedilen Gournay’in kavramın doğuşuna katkıda bulunması önemli bir ayrıntıdır.³⁸ Fizyokratlar ve onları takip eden 19. yüzyılın liberal okullarının insan yerine doğa otoritesini tercih etmeleri düşünüldüğünde; büro ve bürokrasinin istibdadına karşı gösterilen tepki ve eleştirinin liberal felsefeye olan uygunluğu daha belirgin ortaya çıkmaktadır.³⁹

³⁵ Nermin ABADAN, **Bürokrasi**, Ankara, AÜ SBF Yayınları, 1959, 8.

³⁶ Martin ALBROW, **Bureaucracy**, London, Pall Mall Press, 1970, 17.

³⁷ Kurthan FİŞEK, **Yönetim**, Ankara, AÜ SBF Yayınları, 1975, 76; Martin ALBROW, **a.g.e.**, 16; Metin HEPER, “Bürokrasi” maddesi, **CDTA**, Cilt: 2, İstanbul, İletişim Yayınları, 1983, 290; Nermin ABADAN, **a.g.e.**, 7; Eva ETZIONI-HALEVY, **Bureaucracy and Democracy, A Political Dilemma**, Revised Edition, London, Routledge and Kegan Paul, 1985, 9.

³⁸ Alfred SAUVY, **Bürolar ve Bürokrasi**, Çev. Yıldızhan Yayla, İstanbul, Gelişim Yayınları, 1975, 5; Martin ALBROW, **a.g.e.**, 127.

³⁹ Alfred SAUVY, **a.g.e.**, 5.

Vincent de Gournay, bürokrasiyi klasik Yunan yönetim sınıflandırmasına göre düşünmüştür. Ona göre memurların yönetimini anlatan bürokrasi; monarşi, aristokrasi ve demokrasi gibi bir yönetim biçimidir. Kendisi aynı zamanda ticaret bakanı da olan de Gournay, Fransa'da büromani "bureaumania" denilen bir hastalık olduğunu, büroların etki alanlarını genişletmek istediklerini bunun da birçok olumsuzluğu beraberinde getirdiğini ifade etmektedir.⁴⁰ Bir başka Fransız filozof Baron de Grimm, 1764 yılında yazdığı bir mektupta, Fransa'daki kanunların gerçek ruhunun bürokrasi olduğunu ve bürokraside çalışan memur, sekreter, müfettiş ve idareci gibi görevlilerin kamu yararını kendi bürokratik güçlerinin var olması için kullandıklarını anlatarak aslında V. de Gournay ile benzer yaklaşıma sahip olduğunu göstermektedir.⁴¹

Bürokrasi kavramının çıkışının 18. yüzyıl Fransası dönemine tekabül etmesi dikkat çekicidir. Çünkü bu yüzyılda modern bürokrasinin işaretleri iyice belirginleşmiştir. Bu yüzyıl, bir önceki yüzyıldan gelen gelişmelerin dönüşüme uğradığı, yani krala "kişisel" hizmetin/bağlılığın yerini "kamu hizmeti" ve devlete bağlılık anlayışının aldığı, bürokrasinin rasyonel ilkeler bağlamında geliştiği, yani "modern" bir bürokrasiye doğru yol alındığı bir zaman dilimi olmuştur.

2. Tanım Olarak Bürokrasi

Dünyada yayımlanan çeşitli sözlük ve ansiklopedilerde bürokrasi, çok çeşitli tanımlanmıştır. Amerikan Siyaset Sözlüğü bürokrasiyi; Fransa'da I. Napolyon'dan sonra geliştirilen, büyük ölçüde merkezileşmiş, bağımsız, yarı askeri ve başlıca birimleri daimi bürolar olan bir idari sistem olarak tanımlamaktadır. Britanica Ansiklopedisi ise bürokrasiyi; bürolarda toplanan idari yetkilerin memurlarca kullanılması sonucu devlet işlerine devamlı müdahale etmeleri şeklinde tarif etmiştir. Alman Brockhaus Ansiklopedisine

⁴⁰ Martin ALBROW, a.g.e., 16-17.

⁴¹ Martin ALBROW, a.g.e., 16.

göre ise bürokrasi; meslekten yetişme memurlardan oluşan bakanlıkların hiyerarşi altında toplandığı ve siyasi iktidarın otoritesini imtiyazlı bir memur zümresi ile paylaştığı devlet şeklidir.⁴²

Bürokrasi kavramı; sözlük tanımlarının da gösterdiği gibi öncelikle devlet örgütlenmesinde memurlar tabakasının bütünü ifade eden kamu yönetimi olarak tanımlanmıştır. “Kamu otoritesi” bağlamında yapılan tanımlamalar, memurların devlet yönetimindeki gücü ve hakimiyetine gönderme yapmaktadır. Bu bağlamda bürokrasi, kamu yönetiminin işlev ve faaliyetlerine hakim olan devlet örgütü ile bu örgütün işlerini yürüten işgörenlerin tümünü anlatmak için kullanılmaktadır.⁴³ Bu tanımlamalar bürokrasi kavramını kamu hizmeti gören memur olarak dolayısıyla devlet merkezli açıklamaya çalışmaktadır. Bozkurt’un⁴⁴ da ileri sürdüğü gibi bu tanımlama çabaları, bürokrasiyi yasama erkinin çizdiği sınırlar içinde kamu gücü kullanan-düzenleyen, yönlendiren ve denetleyen-bir yönetim aygıtı (formel örgüt) olarak görmektedir.

Kavramın geçmişten günümüze gelişim ve dönüşümünde ikinci olarak, olumsuz bir çağrışım yapan kırtasiyecilik anlamı kullanılır. Kırtasiyecilik sözcüğü; gereksiz formaliteleri, şekli unsurlara ağırlıklı olarak başvurulmasını, devlet dairelerinde işlerin uzamasını ve gecikmesini, basit bir evrakın birçok kişi tarafından paraf edilmesini, evrakların aynı devlet dairesine defalarca gidip gelmesini ifade etmek için kullanılır. Fransızların “Paperasserie”, İngiliz ve Amerikalıların ise “Red Tape” sözcükleri ile karşıladıkları kırtasiyecilik, uygulamada sorumluluk yüklenmemeyi, kendi sorumluluğunu başka kişilere atmayı, yönetsel kurallara ve mevzuata normalin üstünde uymayı anlatır.⁴⁵ Kırtasiyecilik kavramı yönetenler/memurlar ve yönetilenler üzerinde iki farklı etki oluşturmaktadır.

⁴² Nermin ABADAN, **a.g.e.**, 10.

⁴³ Nermin ABADAN, **a.g.e.**, 9.

⁴⁴ Ömer BOZKURT, “Bürokrasi” maddesi, **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, Ed. Seriye Sezen, Ankara, TODAİE, 1998, 43.

⁴⁵ Nuri TORTOP, Eyüp G. İSBİR, Burhan AYKAÇ, **Yönetim Bilimi**, Ankara, Yargı Yayınları, 1993, 213-214.

Yönetenlerden memurlara kadar olan bürokratik kesim imza atmanın getirdiği sorumluluğu kendilerinden uzaklaştırmak için işleri başka makam ve kişilere havale etmekte, işleyişi yavaşlatmakta, insiyatif almamaktadır. Buna karşılık bürokrasinin pasifize olma anlayışı ve bunun uygulamaya yansımından yönetilenler daha fazla etkilenmektedir. İşlerin yavaşlaması, geciktirilmesi zaman ve para maliyetinin yanında rüşvet, kayırmacılık ve tavassut gibi bürokratik virüslerin yayılma eğilimlerini arttırmaktadır.

Bürokrasi kavramını kırtasiyecilik gibi olumsuzlayıcı anlamı yanında daha da kötüleyici anlamda kullananlar da olmuştur. Honore de Balzac (1799-1850), 1836 yılında yazdığı “Les Employes” isimli eserinde bürokrasi için “cücelerin kullandığı dev bir güç”⁴⁶ derken, 19. yüzyıl Fransız sosyologu Frederic Le Play detaylarda boğulma, gücün topluma göre az bir memur kesimine geçmesi ve işlerin karmaşık hale getirilmesi değerlendirmesini yapmıştır.⁴⁷ Sauvy ise bürokrasiye karşı oluşmuş olan bu pejoratif önyargı için “bürokrasi ya da bürokratik sistem sözlerinin övücü, hatta tarafsız anlamda kullanılması pek enderdir”⁴⁸ değerlendirmesini yapmıştır.

Bürokrasi, son olarak bir yönetim şekli olarak anlaşılmakta ve kullanılmaktadır. Bürokrasiyi bu anlamda kullanan Weber’dir. Kendisi bürokratik yönetimi bilgi temelli bir denetim sistemi olarak tanımlamış ve bu yönetimin sürekli gelişme gösterdiğini belirterek üstünlükleri bulunduğunu savunmuştur. Bürokratik yönetim şeklinin süreklilik, gizlilik, uzmanlaşma, nesnellik, dosya bilgisi ve doğruluk gibi üstünlükleri bulunmaktadır. Aynı zamanda klasik yönetim kuramı olan bürokratik yönetim, ussalık ve uzmanlık sonucu üretimin ve verimliliğin artırılması iddiasını da içermektedir.⁴⁹ Bu bağlamda bürokrasi sadece kamu için değil özel sektör, sivil toplum kuruluşları gibi her türlü örgütlenme için de kullanılmaktadır.

⁴⁶ Harry COHEN, **The Demons of Bureaucracy**, Iowa, The Iowa State Univ. Press, 1965, 9.

⁴⁷ B.C. SMITH, **Bureaucracy and Political Power**, New York, St. Martin’s Press, 1988, 5.

⁴⁸ Alfred SAUVY, **a.g.e.**, 6.

⁴⁹ Burhan AYKAÇ, **Kamu Bürokrasisi ve Türk Kamu Personel Yönetiminde Bürokratik Eğilimler**, Ankara, YÖK Matbaası, 1997, 35-37.

Bürokrasi, yukarıda bahsedilen bu üç ayrım dışında “toplumsal ve toplumbilimsel kategori”⁵⁰ üzerinden de açıklanmaya çalışılır. Bürokrasinin toplumsal açıdan ilgi alanını memur kesim oluşturur. Bürokrasi, sosyal çevreden soyutlanmış, yalnız idari görevlerle ilgilenen bir olgu değildir. Memurlar bürokratik yapılarda işgören kişiler olduğu gibi toplumun da bir üyesidir. Yani toplumun kültür, din, gelenek ve tarih vb. birçok unsuru bürokrasilerin kendine özgü bir şekil almasını sağlar. Toplumsal niteliklerle birlikte toplumsal sorunların da bürokratik mekanizmanın çalışmasına etki eden boyutları olduğu söylenebilir. Diğer bir deyişle bürokrasinin içinde geliştiği toplumun tarihi yansıtan bir olgu olduğu unutulmamalıdır.

3. Hegel ve Modern Bürokrasi Düşüncesinin Doğuşu

Günümüz kamu yönetimi ve siyaset bilimi literatüründe yönetim bilimi ile ilgili olarak kullanılan nesnellik, tarafsızlık ve kişilik-dışı olma vb. kavramlar, Alman tarih ve felsefe geleneğinden gelen Hegel kaynaklıdır. Anglo-Sakson ve Kıta Avrupası yaklaşımlarını da etkilemiş olan Hegel, Prusya Almanya’sının tarihsel ve toplumsal şartlarında, Frederick Wilhelm ve Bismarck dönemlerinde yaşamıştır. Hegel, felsefesini oluştururken bu dönemin tarihsel koşullarından etkilenmiştir. Zaten nesnel-ussal bir bürokrasinin ortaya çıkması ile kapitalistleşme sürecindeki Prusya devletinin bürokratik örgütlenmesi arasında da doğrusal bir ilişki olmuştur.⁵¹

İdealizm ve organik düşünceyi felsefesinde birleştiren Hegel, her şeyin zıddıyla kaim olduğu diyalektik yöntemi benimsemiş, tez ve antitezi buluşturarak bir senteze ulaşmıştır. Bu bağlamda, evrensel gerçek olan devlet; aile ve sivil toplum arasında bir sentezdir. Hukuk felsefesinde organik

⁵⁰ Ömer BOZKURT, “Bürokrasi” maddesi, **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, Ed. Seriya Sezen, Ankara, TODAİE, 1998, 43.

⁵¹ Örsan Ö. AKBULUT, **Siyaset ve Yönetim İlişkisi, Kuramsal ve Eleştirel Bir Yaklaşım**, Ankara, TODAİE, 2005, 17.

ve bütüncül bir yaklaşıma sahip olan Hegel'e göre; evrensel olan her şeyin kaynağı mutlak gerçekliktir.⁵²

Hegel, bütüncü yaklaşımı sayesinde devleti; toplumu düşünen, kavrayan ve kuran bir yaklaşımla ele alır. Devlet; toplumsal morali, aileyi, insanların özgürlük ve saygınlığını koruduğu gibi bu unsurların yaşayabileceği politik ortamı da hazırlar.⁵³ Marx, Hegel felsefesinin üzerine yükseldiği tarihsel gerçekliğin F. Wilhelm Prusya'sının meşrulaştırılması olduğunu düşünmektedir. Ayrıca Hegel'in hukuk felsefesini özü itibarıyla özel mülkiyet savunusundan dolayı eleştirmektedir. Hegelci sivil toplum, günümüz toplumunun kökeninde yer almaktadır. Hegel'in hukuk felsefesinde ortaya koyduğu devlet ilkeleri, kurum ve kuruluşları gibi tanımlamalarının modern devletlerin inşasında kullanıldığı kabul edilir.⁵⁴

Hegel, aile ve sivil toplum aşamaları tamamlanıp geçildikten sonra devletin gerçekleştiğini düşünür. Yani bu bir sentez aşamasıdır. Bu aşamada artık farklılıklar, zıtlıklar çözümlenerek devlet içinde kaynaşma sağlanır. Devleti, özgürlüğün belirmesi olarak değerlendiren Hegel, devletin araç değil amaç olduğunu ve evrensel amaç olan devletin bireyden fedakarlık bekleyebileceğini belirtir.⁵⁵

Toplumsal özbilincin olduğu tek düzlem olan devlet anlayışında Hegel'in kendisine en üstün yer verdiği ve bundan dolayı ciddi saldırı ve eleştirilere uğradığı Monark, düşünülenin aksine bu bilincin taşıyıcısı değildir. Platon'u çağrıştıracak şekilde bu görev devlet görevlilerine verilmiştir. Toplumu, tümel (evrensel) olanı, genel yararı düşünüp, onun için çalışanlar kabiliyetleri göz önüne alınarak ve oldukça demokratik şekilde seçilmiş uzmanlardır. Belki de Hegel'in devlet anlayışında demokrasiye uygun olan

⁵² Adnan GÜRİZ, **Hukuk Felsefesi**, 3. B., Ankara, AÜ HF Yayınları, 1992, 237-239.

⁵³ Tülin BUMİN, **Hegel, Bilinç Problemi, Köle-Efendi Diyalektiği, Praksis Felsefesi**, 3.B., İstanbul, Yapı Kredi Yayınları, 2005, 140.

⁵⁴ Örsan Ö. AKBULUT, **a.g.e.**, 23.

⁵⁵ Adnan GÜRİZ, **a.g.e.**, 245-247.

tek nokta devlet çalışanlarının seçilerek alınmasıdır. Devlet sınavları ile alınan ve evrenselin asıl taşıyıcıları olarak kabul edilen devlet görevlileri Platon'un filozof-krallarının niteliklerine (zamanın koşullarına göre) büyük ölçüde sahiptirler. Hegel konusunda çalışan birçok düşünür, Hegel'in devletin monarkta cisimleşmesine rağmen memurlarca yürütüldüğü konusunda hemfikirdirler.⁵⁶

Hegel, devlet, sivil toplum ve evrensel sınıf çerçevesinde "Hukuk Felsefesi" (Philosophy of Right) adlı eserinde, modern bürokrasi teorisini ilk kez formüle etmiştir. Hegel, bürokrasiyi siyasi bir örgüt şekli olarak analiz eder. Bu analizi yaparken sosyal çevre ile olan ilişkisini de ihmal etmez. Bürokrasiyi, yürütme gücü bağlamında düşünen Hegel'e göre yürütme, devlet ve sivil toplum arasında arabulucudur. Devletin memurları, evrensel bir sınıf olarak özel çıkarlar arasında evrensel çıkarların tarafını tutmalıdır. Hegel kamu görevlilerini, kamusal işlerle ilgili en yüksek siyasi bilgi ve bilince haiz olduklarından devletin dayandığı direkler olarak nitelendirir.⁵⁷

Modern manada bürokrasiyi işaret eden Hegel'in çerçevesini çizdiği yürütme gücünün özelliklerine bakıldığında; öncelikle farklı görevlere uygun olarak işlevsel bir yetki dağılımının olması dikkat çeker. Hiyerarşi ilkesi açıkça tanımlanmış bürokrasinin işleyişi nesnel olduğundan bürokratların deha olmasına gerek yoktur. Kamu hizmetine girişte ölçüt; soy ve statü değil, bilgi ve sınavlar yoluyla kabiliyetin ispatıdır. Bürokratlar, dış etkilere bağımsız olmak için devletten aldıkları maaşları ile geçinirler. Merkezileşmiş bürokratik bir örgütte asıl üstünlük; işlemlerin basitleştirilmesi, buna bağlı olarak hızlanması ve verimli hale gelmesidir.⁵⁸ Hegel'in bürokrasi düşüncesinde memuriyetler, çalışanların mülkiyetinde olmadığı gibi miras yoluyla da devredilemez. Bürokraside çalışanlar, monark tarafından ve vasıflı kişiler

⁵⁶ Tülin BUMİN, *a.g.e.*, 140,168.

⁵⁷ Carl K. Y. SHAW, "Hegel's Theory of Modern Bureaucracy", *American Political Science Review*, 86, 2, June 1992, 381-382.

⁵⁸ Carl K. Y. SHAW, *a.g.m.*, 382.

arasından atanır. Hegel, kamu hizmetlerinin bilimsel eğitime, teorik çalışmaya, uygulamaya ve tecrübeye dayanmasını savunur.⁵⁹

Hegel için modern bürokrasi, geleneksel sosyal tabakalaşma tipini azaltma eğilimindedir. Çünkü yetenek işe alınmada esas ölçüttür. Bürokrasi, siyasi ve sosyal eşitliğe dayalı bir toplumda en uygun idari örgüttür.⁶⁰ Ancak nesnel koşullarda işe alınan ve nesnel olması beklenen bürokrasi, evrensel bir sınıf olarak evrensel çıkarların tarafını tutmak durumundadır. Halkın demokratik temsilini kabul etmeyen Hegel'in düşüncesinde devlet, mutlakiyetçi monarşi olmalıdır. Devleti mutlak ve evrensel gerçek olarak değerlendiren Hegel, bu tartışılmaz gerçeği kabul ettiğinden dolayı da devleti tanrılaştırır ve ona mutlakiyet yönetimini uygun görür.

4. Max Weber ve Bürokrasi Teorisi

Max Weber (1864-1920), bürokrasiyi rasyonel ilişki ağları içinde bir yönetim ve örgütlenme şekli olarak ele almıştır. İsmi bürokrasi kavramı ile birlikte anılan Weber, aynı zamanda klasik yönetim düşünürleri arasında da gösterilir. Weber, bürokrasi kavramını bilimsel olarak incelemiş ve bu incelemesini kuramsal hale getirmiştir.

Kıta Avrupası yaklaşımının önemli bir temsilcisi olarak Weber, Hegel ve Kant'tan etkilenmiştir. Siyaset ve yönetimin ayrı alanlar olduğunu düşünen Weber-aralarında farklılıklar olsa da- Kant'ın "özerklik-otonomi" ve "dışkaynaklılık-heteronomi" ayrımını bu düşüncesine dayanak yapmıştır. Weber'in Hegel'den dolaylı bir etkilenmesi söz konusudur. Her ikisinin de ortak bir tarihselliği paylaşması bu etkileşimde etkili olmuştur. Weber ve Hegel arasında; Prusya idari sistemini incelemeleri, "ussal" ve "kişilik-dışı

⁵⁹ M. W. JACKSON, "Bureaucracy in Hegel's Political Theory", *Administration & Society*, Vol. 18, No. 2, August 1986, 145. Weber-Hegel karşılaştırması için de bu kaynağa bakılabilir.

⁶⁰ Carl K. Y. SHAW, *a.g.m.*, 382.

devlet” kavramlarını işlemeleri ile evrensel ilke ve kuramlar öngörmeleri bu ikisinin ortak noktaları olarak öne çıkar.⁶¹

Weber, bürokrasi teorisinin çerçevesini çizerken hareket noktası olarak ekonomik değil politik yaklaşımı benimser. Bir başka deyişle ekonomik olandan toplumsal olana doğru bir genelleme yapmaktan ziyade politik olandan ekonomik olana doğru bir genelleme yapar. Bu bağlamda hukuki-rasyonel devletin en temel karakteristiği olarak görevlerin bürokratik olarak tanımlanması aynı zamanda kapitalizmin en uyumlu bir özelliği olarak düşünülür.⁶² Bu bağlamda çağdaş kapitalist kurumlar “irrasyonel” değil bilakis rasyonalitenin ta kendisi gibi görünür. Weber, ekonomik saiklerle hareket eden Marx’ın sınıf mücadelesi kavramına karşı rasyonel bürokrasi kavramını çıkarır. Weber, her ne kadar sınıf mücadelelerini ve onun tarihsel önemini inkar etmese de bu kavramsallaştırmayı temel bir dinamik olarak görmez.⁶³ “Weber’in temel teorik niyeti, Marx’a bağlanan tek yanlı determinizme de engel olarak kurumsal süreçlerin insanların fikirleri, değer yargıları ve çıkarları üzerindeki etkiye gerekli önemi vermektir.”⁶⁴

“Protestan Etik” adlı eserinde; kapitalizmin gelişimi ve bürokrasi, dolayısıyla işbölümü arasındaki ilişkileri inceleyen Weber, büyük kurumların kapitalizmin ilerleyişiyle bürokratik örgütlenme ve işbölümünü karakteristikleri haline getirdiklerini ve bunların mekanik olarak işler hale geldiğini savunmuştur. Bürokratlaşmayı sadece kamu yönetiminde görmeyen yani bu süreci devlet aygıtıyla sınırlamayan Weber, örgütlenme şekli olarak bürokrasinin aşama aşama tüm sosyal kurumlara etki edeceğini ifade eder. Bürokratik örgütlenmeyi anlatırken sıkça makine imgesini kullanmıştır. Bürokrasinin üyesi, bir mekanizmada kendisine belirlenmiş görevler verilen

⁶¹ Örsan Ö. AKBULUT, **a.g.e.**, 58-60.

⁶² Anthony GIDDENS, **Max Weber Düşüncesinde Siyaset ve Sosyoloji**, Çev. Ahmet Çiğdem, 3.B., Ankara, Vadi Yayınları, 1999, 43.

⁶³ Max WEBER, **Sosyoloji Yazıları**, Haz. H.H.Gerth, C.Wright Mills, Çev. Taha Parla, 7.B., İstanbul, İletişim Yayınları, 2005, 92.

⁶⁴ Peter L. BERGER vd., **Modernleşme ve Bilinç**, Çev. Cevdet Cerit, İstanbul, Pınar Yayınları, 1985, 115.

ve sürekli hareket halinde bir çark dişlisidir. Makineyle özdeşleştirilen bürokrasi, farklı efendilerinin hizmetine verilebilir. Bu bağlamda bürokraside çalışan kişi, “insanlığının giderildiği”, yani sevgi, nefret gibi kontrol edilemeyen duygusal yönlerinin ortadan kaldırılmasında etkili olduğu oranda başarılı olur.⁶⁵

Kapitalizm ile bürokrasinin ortaya çıkışında paralellik ve benzerlik gören Weber, bürokrasiyi toplumda tarihsel olarak geçerli olan/olmuş otorite=yetke/egemenlik⁶⁶ ilişkileri ile açıklamaya çalışmıştır. Weber; toplumsal egemenliğin kullanılmasında toplumca meşruluğuna inanılmış geleneksel, karizmatik ve yasal-ussal olmak üzere üç otorite tipinden yasal-ussal otoritenin ideal otoriteye kaynaklık edebileceğini düşünmüştür. Bu otorite biçimlerinin tarihsel olarak birbirlerini takip eden aşamalar olmadığı ve her toplumda da mutlaka yaşanmaları gerekmediği bir gerçektir. Geleneksel otorite, önderin kalıtsal otoritesince belirlenir ve genel olarak öndere bağlılığı ifade eder. Bu tür otorite ilişkilerine feodal düzendeki senyör-serf ilişkisi ve ataerkil toplumdaki baba-oğul ilişkisinde rastlamak mümkündür. Olağanüstü

⁶⁵ Anthony GIDDENS, a.g.e., 56,59; Nicos P. MOUZELİS, **Örgüt ve Bürokrasi**, Çev. H. Bahadır Akın, Konya, Çizgi Kitabevi, 2003, 20.

⁶⁶ WEBER, otorite/yetke/egemenlik/başatlık karşılığı olarak “Wirtschaft und Gesellschaft” (Ekonomi ve Toplum) adlı eserinde “herrschaft” kavramını kullanmıştır. Parsons ise Weber’in bu eserini “Economy and Society” adı ile İngilizceye çevirirken “authority” kavramını kullanmıştır. Ancak Sartori bu çevirinin doğru olmadığını ileri sürmektedir. O’na göre “herrschaft” karşılığı olarak otorite, olabilecek en kötü karşılıktır. Sartori, Weber’in “herrschaft” kavramı ile otorite kavramını kastetmediğini, böyle bir düşüncesi olsaydı Almanca’da bulunan “autoritat” kavramını kullanacağını savunmuş ve “herrschaft” kavramını-Almanca “macht” kavramının hem iktidarı hem kuvveti içeren sert anlamı “herrschaft”da yoktur- “kayıtsız şartsız ve derhal itaate zorlayacak ve itaat görececek bir kudreti anlatmak” için kullandığını iddia etmiştir. R.Bendix, “herrschaft” kavramını “domination” (tahakküm/başatlık), C.J. Friedrich “rulership” (hükümlanlık) olarak çevirmişlerdir. Weber’i İtalyanca’ya çevirenler ise “power” (iktidar) kavramını kullanmışlardır. Bkz. Giovanni SARTORİ, **Demokrasi Teorisine Geri Dönüş**, Çev. Tunçer Karamustafaoğlu, Mehmet Turhan, Ankara, Yetkin Yayınları, 1996, 203, 226. Türk Kamu Yönetimi literatüründe ise İngilizce çevirilerde “authority” kullanıldığından olsa gerek “otorite/yetke” kavramları kullanılmaktadır. Abadan, Weber’in bu tabiri hukuki değil sosyolojik olarak kullandığını ve kendisinin de “otorite” kavramını kullanmayı uygun bulduğunu ileri sürmektedir. Weber’in bu eserini Fransızca’ya çeviren Julien Freund ise “domination”u tercih etmektedir. TODAİE’nin Kamu Yönetimi Sözlüğü’nde “yetke” maddesini yazan Coşkun San ise Weber’in “herrschaft” ve “authority” kavramlarını birbiri yerine ve aynı anlamda kullandığını ileri sürmüştür. San, “domination” (tahakküm) kavramının Weber’in meşru-yasal yetke tipini anlatma da yetersiz kalacağına dikkat çekerek Türkçe literatürde ağırlıklı olarak “egemenlik” kavramının kullanıldığını belirtmiştir. Bkz. **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, Ed. Ömer Bozkurt, Turgay Ergun ve Seriya Sezen, Ankara, TODAİE, 1998, 262.

dönemlerde ortaya çıkan karizmatik egemenlik⁶⁷ ise kaynağını toplumun olağanüstü, doğuştan gelen yeteneklere sahip sayılan bir önderin başarı ve gücünden alır. Weber, karizmatik otoritenin yetersizliğini kişisel ve durulmamış olarak açıklar. Yasal-ussal otorite ise ortak aklın ürünü olarak çıkarılan genel (kişisel olmayan) ve nesnel yasalarla sınırlandırılmıştır. Doğruluğuna tüm toplumun inandığı ve bundan dolayı benimsenen, kişilerin yönetim hiyerarşisindeki yer, sorumluluk, hak ve ödevlerini kişilere bağlı olmadan belirleyen bu otorite yaklaşımının örgütsel ve yönetsel karşılığı, hiyerarşi ve kesin kurallarca belirlenen bürokrasidir.⁶⁸ Diğer bir deyişle modern kamu yönetimi ve dolayısıyla “modern bürokrasi”, Weberyen bir patrimonyal yapıdan kural ve kaidelerin önceden belirlenmesi ve bilinmesi esasıyla ayrılır. Bir başka deyişle “modern” bir bürokratik yapıda, patrimonyalizmde⁶⁹ olduğu gibi tüm ilişkilerin kesin bir egemenlik içinde kişisel ayrıcalıklar ve ihsan gibi yollarla düzenlenmesi söz konusu değildir.⁷⁰

Weber, “Wirtschaft und Gesellschaft” (Ekonomi ve Toplum) adlı eserinde üç tür otorite türünden yola çıkarak ulaştığı ve ideal tip kavramına bağlı olarak geliştirdiği bürokratik örgütlenmenin ayırt edici özelliklerini ve bunların dayandığı ilkeleri;⁷¹

- 1- Önceden kurallara bağlanmış, sürekli kamusal görevler,
- 2- Belirlenmiş ve özel bir yetki alanında yapılan etkinlikler;
 - a) Nesnel biçimde sınırlanmış sorumluluk alanını,
 - b) Bu sorumluluk alanına atanan kişinin otorite ile donatılmasını,

⁶⁷ Weber’e göre, devrimci bir gücü temsil eden karizmatik lider öldüğünde onun takipçileri yeni bir karizmaya düşman oldukları gibi liderin fikirleri çerçevesinde daha biçimsel ve katı bir örgütlenmeye de gitmek zorundadır. Bkz. N. P. MOUZELIS, *a.g.e.*, 21.

⁶⁸ Kurthan FİŞEK, *Yönetim*, 84-85.

⁶⁹ Weber’in 20. yüzyılda önemli takipçilerinden birisi de tarihsel incelemeler yapan sosyolog S. N. Eisenstadt olmuştur. Özellikle Weber’in patrimonyalizm terminolojisini geliştiren ve neo-patrimonyalizm kavramına ulaşan Eisenstadt, yönetsel sistemleri araştıran önemli bir isim olmuştur. Neopatrimonyalizm kavramıyla ilgili olarak bkz. S. N. EISENSTADT, *Traditional Patrimonialism and Modern Neopatrimonialism*, Princeton, Princeton University Press, 1963.

⁷⁰ Max WEBER, *Sosyoloji Yazıları*, 293.

⁷¹ Max WEBER, *Toplumsal ve Ekonomik Örgütlenme Kuramı*, 318-320.

c) Zorunlu güç-kullanma araçlarının açıkça tanımlanması ve kullanımının belirli şartlara bağlanmasını kapsar.

- 3- Astın üstün gözetim ve denetiminde olduğu bir hiyerarşi sistemi,
- 4- Örgütün ussal kurallara göre yürütülmesi için teknik bilgi ve formasyon sahibi kişilerin atanması,
- 5- Yönetmel çalışanların üretim ve yönetim araçlarının mülkiyetiyle ilişkilerinin olmaması,
- 6- Görev yeri, onu dolduran çalışanın şahsi malı olmaması,
- 7- Yönetmel işlem ve kararların yazılı olarak kaydedilmesi şeklinde açıklamıştır.

Weber, en ussal otorite şekli olarak bürokratik yönetimin; kesinlik, güvenlik, süreklilik, disiplin, düzenli bir dosyalama ve arşiv sistemi, öngörülebilirlik (memurlar ve diğer ilgililer tarafından), evrensellik, en yüksek verim ve etkinliği sağlayabilecek teknik bilgi yönünden toplumdaki diğer örgütlenmelerden üstünlüğü olduğunu iddia etmektedir.⁷² Bürokratik örgütlenmenin çalışanlarının/memurlarının bazı özelliklere sahip olması gerekir. Memur, nesnel ödevlerle yükümlü, yetki alanı ve görev hiyerarşisi içinde, göreve girişte açık bir seçme işlemine tabi tutulmuş ve buna göre atanmış, yaptığı işe karşılık aylık alan, asıl işi mesleği olup üstlerinin yargısına göre yükselme imkanı olan, disiplin ve denetim altında bulunan bürokratik örgütün bir üyesidir.⁷³ Feodalizmden farklı olarak yönetmel araçlar bürokrata ait değildir. Yani memurluk satılamaz, kiralanamaz, tahsis edilemez ve kişiselleştirilemez.⁷⁴

Weber, bürokrasinin devletin egemenliğini sürdürebilmesinin de etkin ve vazgeçilmez bir aracı olduğunu savunmuştur. Bunun da ötesinde toplumların karmaşık hale gelmesi ve teknolojinin gelişmesi ile bürokrasinin toplumu ilgilendiren tüm alanlara yayılacağı, bunun sonucu olarak da

⁷² Mesut GÜLMEZ, “Weber ve İdeal Tip Bürokrasi Anlayışı”, **AİD**, 8, 1, Mart 1975, 60.

⁷³ Max WEBER, **Toplumsal ve Ekonomik Örgütlenme Kuramı**, 322-323.

⁷⁴ N. P. MOUZELIS, **a.g.e.**, 19.

toplumun üyelerinin kendileri ile ilgili kararların denetlenmesinde etkisiz hale geleceği, karar alma sürecinden soyutlanan kamu görevlilerinin ise kendilerini Weber'in kendi deyimiyle "çelik bir kafes"in içinde hissedecekleri değerlendirmesini yapmıştır. Bürokrasinin bu kadar büyümesi bireysel özgürlüklerin yitirilmesine neden olabileceği gibi insanları da ruhsuzlaştırabilecektir. Bu durum; ileri toplumların örgütlenmesinin hem bir sonucu hem de bir bedeli olarak değerlendirilmiştir.⁷⁵ Weber, toplumun aşırı derecede büyümüş ve bürokratikleşmiş işbölümünün sonucu oluşan 'demir kafes'ten kurtulmanın tek fakat kısmi bir yolunu plebisiter demokraside görmüştür.⁷⁶

5. Karl Marks Düşüncesinde Bürokrasi

Karl Marks'ın (1818-1883) bürokrasi ve devlet üzerine doğrudan geliştirdiği bir kuramı yoktur. Marks, bürokrasi üzerine fikirlerini Hegel'in eleştirisini yaparak geliştirmiştir. Hegel üzerine 1843 yılında yazdığı "Critique of Hegel's 'Philosophy of Right'" (Hegel'in Hukuk Felsefesinin Eleştirisi) denemesinde Marks, bürokrasi ile ilgili düşüncelerinin genel çerçevesini çizmiştir. Hegel için devlet, sivil topluma karşı genel çıkarı temsil eder. Çeşitli amaçlarla toplanmış gruplar, kuruluşlar ve tabakalar ise karşılıklı mücadele içinde özel çıkarı temsil ederler. Bürokrasinin rolü özel ve genel çıkar arasında arabuluculuk yapmaktır. Marks, Hegel'in devlet ve sivil toplum arasındaki bu ayrımını kabul etmekle beraber içeriğinde değişiklikler yapar. Marks'ın düşüncesinde devlet, genel çıkarı temsil etmez. Ona göre; bürokrasi evrensellik perdesi altında ortak refahı geliştiriyormuş gibi görünür fakat gerçekte bunu yapmaz.⁷⁷

Marks, 1845'e kadar tarihsel materyalizm olarak bilinen kuramını devlet üzerine özellikle de kapitalist devlet üzerine geliştirerek görüşlerini

⁷⁵ Nur VERGİN, *Siyasetin Sosyolojisi*, 3. B., İstanbul, Bağlam Yayıncılık, 2004, 25-26.

⁷⁶ Anthony GIDDENS, *a.g.e.*, 70.

⁷⁷ Eva ETZIONI-HALEVY, *a.g.e.*, 9-10.

tamamen belirginleştirmiştir. 1845-46'da yazdığı "The German Ideology" adlı eserinde Marks; devletin burjuvanın benimsediği bir örgütlenme şeklinden başka bir şey olmadığını, mülkiyet ve çıkarlarının karşılıklı garanti altında olduğu değerlendirmesini yapmıştır.⁷⁸

Kamu çalışanlarının fırsat bulurlarsa kendi dar çıkarlarını gerçekleştirmeye çalışacaklarını savunan ve bu noktada Weber'le görüşleri çakışan Marks, ussal devletin toplumun ortak çıkarlarını savunması gerektiğini dile getirerek de Hegel'in görüşlerine paralel düşünmüştür. Ancak Marks'ın, Hegel ile ayrıldığı nokta hiyerarşidir. Ona göre hiyerarşi normu, hakkın kötüye kullanılmasını önlemediği gibi bu tür davranış ve yaklaşımları da kolaylaştırır. Henüz toplumun materyalist yorumunu geliştirmede 1843 yılında; bürokrasinin oluşum sürecinde, kökeninde işlevsel bir zorunluluk olmadığını düşünen Marks, bürokrasinin belli sıkıntı ve hastalıkların meydana getirdiği sosyal bölünmelerin sonucu ortaya çıktığını dile getirmiştir. Sonraki yıllarda yazdıkları ile ters düşen bu görüşleri, bürokrasinin önemli derecede hareket özgürlüğü içinde olduğunu anlatmaktadır.⁷⁹

Marks'ın bürokrasi ve devlet ile ilgili görüşlerinin değişim noktası 1845'ten sonra geliştirdiği klasik Marksizm'dir. Bu düşüncesine göre; bürokrasi sınıflı toplumlarda bir sınıf⁸⁰ olarak değerlendirilemez. Kapitalist

⁷⁸ Eva ETZIONI-HALEVY, **a.g.e.**, 10.

⁷⁹ Metin HEPER, "Bürokrasi" **CDTA**, 293.

⁸⁰ Sınıf kavramını Marksist yaklaşım, kişilerin üretim sürecindeki yerine göre tanımlar. Somut ve ampirik bir nitelik gösteren bu tanımlamada; kapitalist toplum, üretim mallarının mülkiyetini elinde bulunduran burjuva sınıfı ile üretim sürecinde emeği ile var olan işçi sınıfından oluşur. Bunlar dışında kalanlar ara tabakaları oluşturur. Marksist anlamda bürokratlar belli bir sınıfın üyesi olsa da-örneğin burjuva sınıfının-bürokrasi bir sınıf değildir. Fonksiyonalist-Plüralist yaklaşım ise sınıfı sadece üretim ilişkilerinden yola çıkarak tanımlamaz. Bu yaklaşıma göre, sınıf toplumda aynı statüye sahip olanlardan oluşur ve siyasal güç, mülkiyet, tüketim, eğitim, meslek vb. ölçütlere göre de tanımlanabilir. Bkz. Gencay ŞAYLAN, **Türkiye'de Kapitalizm Bürokrasi ve Siyasal İdeoloji**, Ankara, V Yayınları, 1986, 27. Fonksiyonalist-Plüralist yaklaşım içinde değerlendirilebilecek olan Weber, sınıfı pazardaki (ticari hayattaki) mülkiyet ve pozisyona dayandırarak tanımlar. O'na göre; mülkiyet sahipleri, mülkiyeti olmamasına rağmen bilgi ve mahareti ile pazardaki yerini güçlendirenler (bürokratlar, uzmanlar, teknisyenler vb.), işgücü sahipleri olmak üzere üç temel sosyal sınıf vardır. Bkz. Eva ETZIONI-HALEVY, **The Elite Connection**, Cambridge, Polity Press, 1993, 17. Şaylan bürokrasinin modern sanayi toplumunda teknisyenler, bilim adamları, profesyoneller ve beyaz yakalı işçilerle birlikte orta sınıfın içinde yer aldığını, dolayısıyla bürokratların yüksek statü, ücret, prestij gibi unsurlardan dolayı ortak davranış kalıplarını gösterebilirler bile ayrı bir sınıf olamayacaklarını ifade

toplum örgütlenmesinde bir araç olan bürokrasi, hakim sınıfın yani burjuvazinin çıkarlarını korumak için vardır ve onun hizmetindedir.⁸¹ Marks'a göre, bürokrasinin doğuşu feodalitenin çözülmesi ve mutlakiyetçi monarşilerin yıkılma dönemine denk gelir. Bu bağlamda; tarihteki devlet biçimleri köleci toplum/devletlerden feodaliteye ve oradan da kapitalizme geçiş sürecinde yerel olmaktan ziyade daha merkezci olmak zorundadır. Gelişen burjuvazi, dağınık ve parçalanmış otoritenin merkezi ve denetimi tek elden sağlayan bir otoriteye dönüşmesini gerekli kılıyordu. Marksçı kurama göre; bürokrasinin oluşum ve gelişiminde burjuva devrimleriyle oluşan kapitalist yapı üç bakımından elverişli olmuştur. Bir kere burjuvanın bu çıkışı feodalitenin oluşturduğu mülkiyet ilişkileri yerine küçük özel mülkiyeti ikame etmiştir. İkinci olarak; mülkiyet ilişkileri ise devlet ile toplum arasındaki aristokrasi sınıfını ortadan kaldırmıştır. Üçüncü ve son olarak; küçük işletme mülkiyetini oluşturan taban, toprak ile geçimini sağlayamadığından dolayı büyük kentlere göçen ve devletin yeni birçok görevi üstlenmesini zorunlu kılan bir nüfus fazlasını meydana çıkarmıştır.⁸²

1851 yılında Fransa'da Louis Napoleon tarafından gerçekleştirilen hükümet darbesi sonucu bürokrasinin toplumda etkinliğini arttırdığını, siyasi güç ve hakimiyetin "bürokratik devletin" elinde toplandığını gören Marks, sınıf yapısı ile bürokratik devlet arasındaki ilişkileri yeniden gözden geçirmek zorunda kalmış, ancak tarihsel materyalizm fikrinden de vazgeçmemiştir.⁸³ Üretim süreciyle doğrudan bir ilişkisi olmayan, görevi statükoyu ve bürokratların imtiyazını sürdürmek olan bürokraziye sosyal yapıda yer vermeyen Marks onu geçici ve asalak olarak nitelemiştir.⁸⁴

eder. Bkz. Gencay ŞAYLAN, **Türkiye'de Kapitalizm Bürokrasi ve Siyasal İdeoloji**, 28. Bürokrasinin başlı başına bir sınıf olduğunu iddia edenler de olmuştur. Bu görüşü savunanlardan biri de liberal yazar Anthony de Jasay'dır. Jasay, bu iddiasını "The State" (Indianapolis, Liberty Fund, 1998) adlı eserinin "State Capitalism, The State as Class" bölümünde incelemiştir.

⁸¹ Metin HEPER, "Bürokrasi" **CDTA**, 293-294; N. P. MOUZELİS, **a.g.e.**, 11.

⁸² Kurthan FİŞEK, **Yönetim**, 81.

⁸³ Metin HEPER, "Bürokrasi" **CDTA**, 294.

⁸⁴ N. P. MOUZELİS, **a.g.e.**, 11.

Burjuvazinin ekonomik gücünün sağlanmasında, sömürdüğü sınıfların siyasi olarak baskı altında tutulmasında devletin gücünün arttırılması ve bürokrasinin de hareket özgürlüğüne sahip olması gerekir. Bürokrasinin aşırı büyüme ve gelişmesini bir tehlike olarak gören Marks, bu çözümlemeler sonucu, bir sınıfın siyasi yönetimi başkalarına bırakarak ekonomik bakımdan toplumu yönetmesini anlatan “Bonapartist Devlet” kavramına ulaşmıştır. 1851’den önce bürokrasiyi tehlike olarak görmeyen Marks, sonraları özellikle de Paris Komünü ile ilgili yazdıklarında bürokrasiyi burjuvazinin emrinden almaktan çok onu yok etmenin nasıl olması gerektiği üzerine değerlendirmeler yapmıştır.⁸⁵

Marks düşüncesinde merkezi bir yere sahip olan yabancılaşma sürecinin en bariz örneği bürokrasi sayılabilir. Sosyal ve ekonomik hayatı düzenleyen bürokrasi, insanların kendilerini onun karşısında yalnız hissettiği, gizli, gizemli ve özerk bir kast olarak sınırlarını ve imtiyazlarını koruyan bir yapı haline gelmektedir.⁸⁶ Bu yaklaşıma göre; aşırı işbölümü ve uzmanlaşma sonucu insanın kendisinin meydana getirdiği sosyal yapıların içinde salt işlevsel hale gelen insan bütünsellikten, nihai amacının ne olduğundan uzaklaşmakta yani kendine, işine ve çevresine yabancılaşmaktadır.

B. Bürokratik Yönetimin Tarihsel Gelişimi

Bürokratik yönetim anlayışının güçlü bir tarihsel arka plana sahip olması onun bir süreç olarak ele alınmasını gerektirir. Dreyfus, dikkatlerimizi bu konuya çekmiştir. O’na göre; bürokrasinin oluşum sürecine bilimsel yaklaşmanın ötesinde karmaşık bir süreç olarak bakmak gerekir. Bu bağlamda; bürokrasi çok boyutlu siyasal güç ilişkilerinin sürekli bir oluşumu olarak analiz edilebilir⁸⁷ hatta edilmelidir. Çünkü bürokrasi, sadece bürolar içinde bürokratik kuralların ortaya çıkarak geliştiği bir yapı değildir. Bu

⁸⁵ Metin HEPER, “Bürokrasi” CDTA, 294.

⁸⁶ N. P. MOUZELİS, a.g.e., 11, 12.

⁸⁷ Françoise DREYFUS, Bürokrasinin İcadı, 283.

bağlamda; tarihsel süreç içinde yaygınlaşan bürokratik yönetimin altyapısının oluşmasında siyasal, ekonomik ve sosyal unsurlar önemli rol oynar.

İnsanların çalışma ve çabalarını ortak bir amacı gerçekleştirmek için yönlendirme olarak tanımlayan yönetim faaliyeti medeniyet kadar eskidir. Tarih boyunca din, devlet ve ordu yönetimi birbirinden farklı olsa da bu yapılarda teşkilatlandırma, yöneticileri seçme, plan hazırlama, eşgüdüm ve denetim gibi yönetsel faaliyetler her zaman olmuştur.⁸⁸ İnsanoğlunun gelişim çizgisinde; beraber yaşama zorunluluğu, insanın aileden başlayıp kabile, aşiret, köy, kasaba, site, sivitas, komün, kanton, müstakil şehir devleti gibi sosyal ve siyasi teşekküller oluşturma sürecini hızlandırmıştır.⁸⁹ İlk çağda şehir devleti şeklinde kurulan özellikle Yunan sitelerinde dar ülke esasına dayalı bir yönetim yapısı kabul edildiği için bürokratik yönetimin gelişmesi son derece sınırlı olmuştur.⁹⁰

Yukarıda değinilen sosyal ve siyasi teşekküllerin hepsi kendisini meydana getiren insanların üstünde kollektif bir varlık olup, kendine özgü iradesi ve bu iradesini açıklayacak, uygulayacak organları, otoritesi, hukuki varlığı, faaliyet alanı olan devleti oluşturacaktır. Bu siyasi ve idari teşekkülün özelliği; siyasi ve hukuki düzene ve teşkilata sahip olmak ve toplumsal mekanizmanın sürekliliğini bu araçlar vasıtasıyla sağlamaktır.⁹¹ Bürokratik teşkilatta bu araçlardan biridir. Yani en genel anlamıyla toplumsal ihtiyaçlardan doğmuştur.

Bürokratik yönetimin gelişimi söz konusu olunca “patrimonyal” imparatorluklardan günümüze gelmek gerekmektedir. Bununla birlikte tarihsel olarak farklı coğrafyalardan süzülüp gelen bürokratik düşünce, modern anlamını Batı’da bulmaktadır. Diğer bir ifadeyle bürokratik yönetimin Avrupa

⁸⁸ William H. NEWMAN, *Sevk ve İdare*, Çev. Kenan Sürgit, 2.B., Ankara, TODAİE, 1972, 1.

⁸⁹ Recai G. OKANDAN, *Umumi Amme Hukuku*, İstanbul, İÜ HF Yayınları, 1976, 3.

⁹⁰ Burhan AYKAÇ, *a.g.e.*, 49; Max WEBER, *Şehir*, Çev. Musa Ceylan, 3. B., İstanbul, Bakış Yayınları, 2000, 205.

⁹¹ Recai G. OKANDAN, *a.g.e.*, 3.

tarihi ile anlatılması ve açıklanması gerekmektedir. Düşünsel, siyasal, sosyal ve ekonomik bir dönüşümün yaşandığı bu coğrafya modern bürokrasinin temellerinin atıldığı yerdir.

1. Bürokratik Yönetim Anlayışının Doğuşu: İmparatorluklar

Bürokratik yönetimin tarihsel gelişim sürecinde; gelişmiş idari teşkilatlanmaları ile Mısır, Çin ve Roma vb bürokrasileri yer alır. Bu coğrafyalarda güçlü bir idari yapı dikkatlerden kaçmamaktadır. Oturmuş bürokratik yapının söz konusu olduğu imparatorluklarda, güçlü medeniyetlerin kurulduğu ve bu medeniyet anlayışı ile idari yapı arasında da yakın bir ilişkinin olduğunu söylemek mümkündür.

Weber'in güçlü, büyük ve en eski patrimonyal bir bürokratik devlet yönetimi olarak tanımladığı Mısır'da bu yapının oluşmasını sağlayan en önemli faktör olarak doğal ekonomi gösterilir. Doğal ekonomi, yani su ekonomisinin (Nil nehrinin belli dönemlerde taşması sonucu sulama vb. faaliyetler) tüm ülkede hayatı etkilemesi sonucunda bu mekanizmayı yönetecek bir idari aygıtı ihtiyaç duyulmuştur. Güçlü bir bürokratik imparatorluk mekanizmasının kurulduğu Mısır'da memurluk mesleği gelişmeye başlamıştır. Özellikle "scribe" denilen memurların Mısır bürokratik teşkilatında ortaya çıktığı ve Mısır'ın yönetilmesine yardımcı oldukları görülmektedir.⁹² Bu bağlamda yönetsel görevler için oluşturulan memurların eğitimine önem verilmiştir. Memurların tam zamanlı ve maaşlı olarak çalıştığı Mısır bürokrasisi, sadece saygı duyulan değil aynı zamanda korkulan bir yapıya da sahip olmuştur.⁹³ Aileler çocuklarının memurluğa girmelerini saygınlığından dolayı diğer mesleklerden çok daha fazla istemişlerdir.⁹⁴

⁹² Max WEBER, **Economy and Society**, Ed. Guenther Roth and Claus Wittich, Vol. II, Los Angeles, University of California Press, 1978, 964, 971, 972, 973.

⁹³ William C. BEYER, "The Civil Service of the Ancient World", **The Foundations of Bureaucracy in Economic and Social Thought**, Ed. Bill Jenkins and Edward C. Page, Vol. I, Cheltenham, Elgar Reference Collection, 2004, 128, 129.

⁹⁴ Max WEBER, **Şehir**, 31.

Mısır'ın memur sınıfının bu görevleri üstlenmesi, mutlak itaatle yapmak zorunda oldukları mecburi çalışmalardan da muaf olmalarını sağlamıştır.⁹⁵

Çin bürokrasisinin ortaya çıkması ve gelişmesinde ise en önemli etken ülke dışından gelen saldırı ve tehlikeler olarak gösterilir. Çin, kendini savunmak amacıyla büyük ordular kurmak, Çin Seddi gibi büyük bayındırlık işleri yapmak zorunda kalmıştır.⁹⁶ Çin'de "mandarin" denilen memurlar askeri ve idari olmak üzere iki temel sınıftan ibaretti ve bunlar da kendi içinde dokuz kademeye ve her kademe de iki sınıfa ayrılıyordu. Çin bürokratik yapısında dikkati çeken nokta mandarinlerin herkese açık olan bir sınavla memuriyete girmesiydi. Memurlar aynı yerde üç yıldan fazla görev yapamıyor ve maaşlarını vergi borçlarının aynı tahsili usulüne göre alıyorlardı. Ayrıca memurlar için getirilen cezalar da bulunmaktaydı.⁹⁷ Çin'de bürokratik yapının gelişmesine paralel olarak memurların toplumsal saygınlığı da artmıştır. Bu saygınlık uzun süre zenginlikten daha önemli olmuştur. Memur olabilmek için din, ahlak, gelenek, edebiyat ve güzel sanatlar alanında eğitim yapmak gerekiyordu.⁹⁸

Mısır ve Çin dışında Roma'da da büyük bir bürokratik imparatorluk kurulmuştur. Siyasi, hukuki ve idari olarak iyi teşkilatlanan ve on üç yüzyıl yaşayan Roma İmparatorluğu, Civitas döneminde kurmaya başladığı güçlü idari teşkilatlanması ve buna paralel geliştirdiği diğer kurumları ile kısa sürede Roma şehri merkezinde merkezi bir teşkilatlanma kurmuştur.⁹⁹ Roma imparatorluğu; Mısır bürokrasisinin, hiyerarşik teşkilatlanma şeklinden, belirlenmiş terfi sisteminden, tüm gün, maaşlı ve profesyonel olarak çalışan memur sisteminden etkilenmiştir.¹⁰⁰ Merkeziyetçi yapısı gereği tüm ülkede uygulanacak bir hukuk ve ekonomi sistemine sahip olan bürokratik yapının

⁹⁵ Nermin ABADAN, **a.g.e.**, 17.

⁹⁶ Turgay ERGUN, Aykut POLATOĞLU, **Kamu Yönetimine Giriş**, 2.B., Ankara, TODAİE, 1984, 43.

⁹⁷ Nermin ABADAN, **a.g.e.**, 19.

⁹⁸ Max WEBER, **Sosyoloji Yazıları**, 506, 507, 516, 537.

⁹⁹ Recai G. OKANDAN, **a.g.e.**, 124.

¹⁰⁰ William C. BEYER, **a.g.m.**, 133.

merkezi güç ve otoritesini sağlamlaştıracak profesyonel ve hiyerarşik bir ordusu bulunmaktaydı.¹⁰¹ Askeri teşkilatlanmayla sivil teşkilatlanmayı ayıran Roma yönetimi idari yapısını; askeri, finansal, yargısal, dış ilişkiler ve polisiye olmak üzere beşe ayırmıştır. İdari taksimatını eyaletler şeklinde merkezi yönetime bağlayan¹⁰² Roma imparatorluğu merkeziyetçi yapısı, emir-komuta ilişkisi, hiyerarşik örgüt şeması, uzmanlaşma gibi bürokratik yönetimin ilkelerini hayata geçirerek bürokratik yönetimin gelişmesine katkıda bulunmuştur.

2. Parçalı Bir İktidar Anlayışı: Feodalite

Feodaliteye geçişi hızlandıran ve dolayısıyla Batı Avrupa'nın maddi ve kurumsal zeminini bozan ana gelişmeler arasında; Roma İmparatorluğunun çöküşü, göçlerle büyük nüfus hareketliliğinin olması, temel ulaşım ve ticaret yollarının Akdeniz'den alternatif yollara kayması gösterilebilir. Bu gelişmeler bağlamında; kapalı bir iktisadi yapının belirmesi ile ticaret yerine kırsal ve toprağa bağımlı iktisadi faaliyetler de hakim duruma gelmiştir. Okur yazar oranının çok düşük olması ve Latince eğitimin "kilisenin tekelinde"¹⁰³ olması din adamlarına bilginin üretilmesi ve kullanılmasında iktidara ortak olma ve nüfuzunu arttırma imkanı sağlamış, bu gelişmelerle birlikte kilise teşkilatlanması ortaya çıkmaya başlamıştır. Ortaçağ'ın feodal ilişkileri bürokrasinin gelişmesini önlerken kilisenin nüfuzunu arttırması sonucu kilise bürokrasisi güçlenmiştir. Katolik kilisesi, teşkilatlanma şekli ve sahip olduğu üstün otoriteyle ussal bir yönetsel yapıyı temsil etmeye başlamıştır.¹⁰⁴ Toprak, en büyük ve önemli üretim faktörü olduğundan dolayı kilise, elinde bulundurduğu topraklar üzerinde yönetim ve üretim hakkına sahip olmuştur. Böylelikle örgütlenmiş dini bir kurum olarak kilise, ortaçağ boyunca kral ve

¹⁰¹ Turgay ERGUN, Aykut POLATOĞLU, a.g.e., 45.

¹⁰² Brian CHAPMAN, "Historical Introduction", **The Profession of Government, The Public Service in Europe**, London, George Allen and Unwin Ltd, 1959, 12.

¹⁰³ Gianfranco POGGI, **Modern Devletin Gelişimi**, Çev. Şule Kut-Binnaz Toprak, 2. B., İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2002, 33.

¹⁰⁴ Turgay ERGUN, Aykut POLATOĞLU, a.g.e., 46.

senyörlerin yanında siyasal iktidar alanının önemli bir aktörü olarak ortaya çıkmıştır.

Feodal sistemin karakteristik yapısı gereği, merkezi devletler yerine parçalı ve yerel güç merkezleri oluşmuştur. Diğer bir ifadeyle egemenlik kralın tekelinden çıkmıştır. İktidar, tek ve mutlak bir devlete ait değildir. Kralın yetkileri, sahip oldukları topraklarda kullanılmak üzere feodal beylere (senyör) geçmiştir. Roma hukuku ve dolayısıyla özel mülkiyet, feodal sisteme tam olarak geçilmesiyle uygulama imkanını kaybetmiştir. Her senyörün sahip olduğu malikane ayrı bir hukuk geliştirmiştir.¹⁰⁵ Feodal düzende süzeren (toprak imtiyazı veren; kral, lord vb)-vasal (toprak imtiyazı alan; senyör) ilişkisi karşılıklı yardımı öngören ve kişisel özelliği ağır basan bir özelliğe sahip olmuştur. Bu ilişkide; lordun vasalına fief¹⁰⁶ bağışlaması ve vasaldan da savaşta yardım talep etmesi buna karşılık vasalın fiefi ekonomik olarak kullanması gerekiyordu. Vasal, toprağı üzerinde kural koyma, bunları uygulama, yargılama yapma ve ceza verme gibi yetkileri kullanabiliyordu. Böylelikle siyasi ve yönetsel yapının ağırlık merkezi daha dar, yerel kökleri olan, patrimonyal, birbirinden bağımsız ve parçalı yönetim birimlerine doğru kaymıştır.¹⁰⁷ Sonuç olarak Roma imparatorluğu'nun merkezi yapısı yerine, yerel güç merkezleri ikame edilmiştir. Kralla toprak sahipleri arasında hiyerarşi azalmış ve kral eşitler arasında birinci (primus inter pares) olmuştur. Feodalizmde artık iktidarın kaynağı toprak sahipliğidir. Dolayısıyla ülkede en geniş topraklara sahip olan kral olurken, bölgesinde ise yönetici olmuştur.¹⁰⁸

Feodal sistemde; patriyarkal otorite tipinden doğan patrimonyalizm gelişmeye başlamış, kralı kiliseye ve aristokrasiye karşı korumuş, merkezi monarşilerin kurulması ile de feodal yapının tasfiyesine yardımcı olmuştur.

¹⁰⁵ Halil CİN, S. Gül AKYILMAZ, **Feodalite ve Osmanlı Düzeni**, 2.B., Çağ Üniversitesi Yayınları, 2000, 30, 31.

¹⁰⁶ Fief, Latince beneficium, (bu kavram önce fevum, sonra feudum, dolayısıyla fief olmuştur) dini veya yönetsel görevler üstlenmiş bir kişi veya topluluğa ihtiyaçlarını karşılamak için verilmiş toprak imtiyazı.

¹⁰⁷ Gianfranco POGGI, **a.g.e.**, 37, 38, 48.

¹⁰⁸ Halil CİN, S. Gül AKYILMAZ, **a.g.e.**, 22, 23.

Kralın yakın çevresinden oluşan patrimonyal bürokrasi, merkezi krallıkların kurulması ile karakteristik özelliklerini devam ettirmiştir.¹⁰⁹

3. Modern Devletin Doğuşu ve Kapitalizm

Modern bürokrasinin oluşmasında modern devletin doğuşu önemli bir dönemeçtir. Modern devlet, uzun bir süreç içinden geçerek ve dönüşümler geçirerek günümüze gelmiştir. Avrupa’da bağımsız ve mutlak devletlerin oluşmasını feodal düzen, evrensel imparatorluklar ve Papalık gibi kurumlar engellemiştir.¹¹⁰ İktidarın dağınık olduğu böyle bir tabloda modern bürokrasi gelişme imkanı bulamamıştır. Bendix’in de vurguladığı gibi, modern devletin başlangıç formu olan mutlakiyetçi monarşilerin yükselişiyle birlikte Avrupa’da modern tipte bir yönetim aygıtının gelişimine şahit olunmaya başlanmıştır.¹¹¹ Modern anlamda devlet ve bürokrasi olguları birbirleriyle etkileşim içinde doğup gelişmişlerdir.¹¹² Modern devletin üniter bir yapı kurabilmesi için feodalitenin idari, mali, siyasi ve ekonomik dağınıklığına son vermesi gerekmektedir. Bu dağınık iktidarı tek çatı altında toplayabilmek bağlamında; ileri sürülebilecek ilk mantıklı çözüm önerisi merkeziyetçilik olmuştur. Modern devletin siyasi formu önce “mutlak monarşi”ler olmuş sonra ise bu yapı “ulus-devlet”e doğru dönüşmüşken; idari formu da merkeziyetçi anlayışa uygun bir modern bürokrasiye doğru dönüşmeye başlamıştır.

Merkeziyetçi anlayış, siyasi ve idari alanda olduğu kadar dini ve ekonomik alanlarda da sağlanmalıdır ki, modern devlet egemenliğini tam olarak gerçekleştirsin. Bu sürecin dini boyutunu kilise oluşturur. Lipson’un ifadesiyle; monarşik krallıkların merkeziyetçiliği sağlaması ve Reform Hareketleri, Avrupa’da ulusal devletlerle birlikte ulusal kiliselerin oluşma

¹⁰⁹ Metin HEPER, **Modernleşme ve Bürokrasi**, Ankara, TSBD Yayınları, 1973, 72, 74, 75.

¹¹⁰ Recai G. OKANDAN, **a.g.e.**, 250.

¹¹¹ Reinhard BENDIX, “Bureaucracy and The Problem of Power”, **Reader in Bureaucracy**, Ed. Robert K. Merton vd., NY, The Free Press, 1952, 116.

¹¹² Gencay ŞAYLAN, **Değişim, Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi**, Ankara, İmge Kitabevi, 1995, 22, 23.

sürecini de hızlandırmıştır.¹¹³ 16. yüzyıl İngilteresi'ne baktığımızda Papalığın iktidar gücünün zayıfladığını, devlet ve kilise arasındaki sorunların çözümlendiğini, kralın artık İngiliz ulusal kilisesinin başı olduğunu,¹¹⁴ bu süreçle birlikte ülkede kilisenin toprakları ve mülkiyeti üzerindeki hakimiyetinin Kraliyete geçtiğini söylemek mümkündür. Bu gelişmeler ulusal devleti yeni idari birimler kurmaya sevk etmiştir.¹¹⁵ Artık kilisenin, eğitim, vergi, vb üstlendiği hizmet ve işlevler tedrici olarak devlete geçecektir. Malum sürecin ekonomik boyutunu ise merkantilizm oluşturmuştur. Şaylan, modern devletin ekonomi politikası olarak merkantilizme başvurduğuna dikkat çeker. Ulusal devletlerin ticari ve ekonomik politikalarını, altın stoklarının sabit olduğunu savunan ve bundan dolayı da fakirlikle zenginlik arasında ters ilişki kuran merkantilizm-bir tür ticari kapitalizm-oluşturmuştur.¹¹⁶

Geleneksel üretim, değişim ve pazar kavramlarını dönüştüren kapitalizm; üretilen mal ve hizmetlerin büyük bir bölümünün pazara gelmesi ile karşılıklı değişime ve dolayısıyla işbölümüne konu olmasını, buna bağlı olarak da toplumsal yapının sürekli değişimini öngörmektedir. Kapitalist sistemin istediği siyasi sistemde modern devlet kamu adına bireye yükümlülükler getirmekte ve bunu da idari aygıtlarla sağlamaktadır. Yani kapitalist pazar mekanizmasının gelişimi ile devletin yasa ve düzen sağlama işlevi birbirini tamamlamaktadır. Modern devletin ihtiyaç duyduğu ordu ve yargı teşkilatları aynı zamanda kamu finansmanı sorununu gündeme getirmektedir. Bu sorun, devletin vergi toplaması ile ilgilidir ve bu işlevleri yerine getirecek modern bir bürokrasi olmalıdır.¹¹⁷ Böylelikle kapitalizmin, genel olarak bürokratik örgütlenmeye ve düzenli/sürekli işleyen bir kamu

¹¹³ Leslie LIPSON, **Politika Biliminin Temel Sorunları**, Çev. Tuncer Karamustafaoğlu, 2. B., Ankara, AÜ HF Yayınları, 1978, 336.

¹¹⁴ Bertrand RUSSEL, **İktidar**, Çev. Mete Ergin, İstanbul, Cem Yayınevi, 1990, 116; Leslie LIPSON, **a.g.e.**, 197.

¹¹⁵ A. L. ROWSE, **The Spirit of English History**, London, Longmans Green&Co, 1943, 49.

¹¹⁶ Gencay ŞAYLAN, **Değişim, Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi**, Ankara, İmge Kitabevi, 1995, 23.

¹¹⁷ Gencay ŞAYLAN, **a.g.e.**, 19, 22, 23. Kıta Avrupası'nda kapitalizmin devlet öncülüğünde yürütülmesiyle bu coğrafyada güçlü kamu bürokrasilerinin ortaya çıkışı arasında yakın bir ilişki olduğunu ileri sürmek mümkündür.

yönetimine ihtiyacı ortaya çıkar.¹¹⁸ Şaylan'a göre; kapitalist düzende kamu bürokrasisi mevcut yapıyla uyum içinde çalışır. Bürokrasiye tanınan ayrıcalıklar, yükselme imkanı vb. imkanlar karşısında ondan kurulu iktidar yapısını koruması ve sürdürmesi istenir.¹¹⁹

Ticari kapitalizm bağlamında modern devlet, ulusal tüccarın üstünlüğünü sağlamak için korumacı ekonomik ve askeri düzenlemeler öngörür.¹²⁰ Diğer bir deyişle kapitalizmin gerekleri, burjuvazinin gerekleri ile birbirini tamamlar. Bu bağlamda modern devlet anlayışı, yukarıda değinildiği gibi feodalite ve kilisenin iktidarını sınırlarken ve onunla mücadele ederken burjuvazinin¹²¹ desteğini yanında bulmuştur. Feodalitenin çözülmesinde önemli bir katkısı olan ve siyasi, ekonomik, hukuki ve sosyal olarak yeni bir düşünceyi temsil eden burjuvazi, modern devletin gerekliliğine inanmış, feodal güçlere karşı da monarşin mutlak egemenliğini savunmuştur. Bunun sebebi aslında gayet açıktır: ticaretle uğraşan bu kesimin siyasi istikrara ve düzenli işleyen bir idari mekanizmaya ihtiyacı vardır.¹²² Kilisenin işlevlerini- idari, eğitimle ilgili vb-üstlenerek yeni görevler edinen devlet, şimdi de burjuvazinin faaliyetlerinden kaynaklanan idari işlevleri üzerine almaktadır.

Kralların kilise ve aristokrasiye karşı mücadelesinde, burjuvazinin desteğini alması onların merkezi iktidarını güçlendirmiştir. Monarşi, krala tabi hale gelen saray görevlilerini çeken bir mıknaatıs olmanın yanında aralarında menfaat ayrılığı bulunan kurumlar için de uzlaştırıcı bir rol oynamıştır. Avrupa'da gücünün doruğuna ulaşan monarşi, Fransa Kralı XIV. Louis'nin "devlet benim" sözünü doğrular nitelikte 'mutlak' sıfatını kazanmıştır.¹²³ XIV. Louis, sınıflara bölünmüş Fransa'da bütünleştirici gücün, ulusal monarşinin

¹¹⁸ Bilal ERYILMAZ, **Bürokrasi ve Siyaset**, 36-37.

¹¹⁹ Gencay ŞAYLAN, **Türkiye'de Kapitalizm Bürokrasi ve Siyasal İdeoloji**, 38.

¹²⁰ Gencay ŞAYLAN, **Değişim, Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi**, 23.

¹²¹ Burjuvazi komünlerde özerkliğe adım atmıştır. Komün; senyörlerin ve piskoposların yetki sahasından özerk, tarım yerine ticaret, zanaat gibi faaliyetlerin yoğun olduğu, feodal angaryanın olmadığı, burjuvazinin kent yönetiminde hakim olduğu ve ilk yerel yönetim modeli olarak görülen bir yönetim şeklidir.

¹²² H. Emrah BERİŞ, "Moderniteden Postmoderniteye", **Siyaset**, 486.

¹²³ Leslie LIPSON, **a.g.e.**, 336.

mutlakiyetçiliği olduğunu göstererek orduyu emir-komuta zinciri içinde tam bir askeri hiyerarşi içine soktuğu gibi idari olarak da teşkilatlandırmıştır.¹²⁴ Daha ulusal ordu anlayışının tam olarak yerleşmediği bu süreçte, her asker ancak kral için savaşacaktır.¹²⁵ Bu dönemde kral ve saray, merkezi bir öneme sahiptir, ancak hala devlete hizmet/bağlılık anlayışından ziyade kralın şahsına bağlılık söz konusudur. Ülke, kralın mahiyetindeki dar bir saray kadrosu tarafından yönetilmekteyse de tam olarak işleyen bir modern bürokrasiden söz etmek mümkün değildir.

Krala/saraya değil devlete hizmet fikrinin yerleşmesi en belirgin olarak 18. yüzyıl Prusyası'nda kendini gösterir. "Devlet benim" diyen XIV. Louis'ye karşılık Prusya Kralı Friedrich, kendini "devletin bir numaralı memuru" olarak görmüştür. Bu, kraliyetin değil devletin kurumsallaştırılması anlamına gelmektedir. Frederick William ve oğlu zamanında Prusya tam bir bürokratik imparatorluk haline gelmiştir. Hükümdarın gücü, kişisellikten çıkarılmış ve devletin bu gücü aşması sağlanmıştır. Tarafsız ve nesnelliği sağlamak için memurların ticaret gibi kazanç getirici işlerle uğraşması yasaklanmış, idari teşkilatın düzenli çalışması için ayrıntılı yönetmelikler çıkarılmış, her idari işlem yazılı ve kayıtlı hale getirilmiş, böylelikle siyasi sistem bürokrasiyi yakından denetler hale gelmiştir.¹²⁶

Bürokrasinin bu şekilde günümüze oldukça yakın bir içeriğe sahip olmasında Aydınlanma'nın da etkisi söz konusudur. Modern devlet ve modern bürokrasiyi eski yönetim şekillerinden ayıran unsurların başında rasyonel düşünce gelir. Rönesans ve Reform hareketleri skolastik düşünceyi ve kilisenin hakimiyetini sorgulayarak önce akıl çağı sonra ise Aydınlanma Çağı'nın kapılarını açmıştır. Aklın yüceltilmesi ve ilerleme düşüncesi teknik

¹²⁴ Metin HEPER, **Modernleşme ve Bürokrasi**, 76.

¹²⁵ Oral SANDER, **Siyasi Tarih İlkçağlardan 1918'e**, 10. B., Ankara, İmge Kitabevi, 2002, 102, 103.

¹²⁶ Metin HEPER, **Modernleşme ve Bürokrasi**, 76; Gianfranco POGGI, **Modern Devletin Gelişimi**, 94, 95; Franz OPPENHEIMER, **Devlet**, Çev. Alaeddin Şenel, Yavuz Sabuncu, İstanbul, Kaynak Yayınları, 1984, 193, 194.

gelişmelerin artmasını sağlamakla kalmamış aynı zamanda devlet, yönetim, hukuk ve egemenlik anlayışında yeni bir paradigma ortaya çıkarmıştır.

Bürokrasinin merkezileşmesi, bu rasyonalizasyon sürecinin genişlemesi ve gelişmesi ile bağlantılıdır.¹²⁷ Kapitalizm gibi çok büyük bir dönüşümün ürünü olan¹²⁸ ulus-devletlerin modern çağın yeni devlet şekli olması ile birlikte, bürokrasiler yürütme gücünden kaynaklanan görevlerini yerine getirirken farklılaşmaya, daha sistematik, tutarlı ve etkili olmaya başladılar. Ancak mutlak monarkların hüküm sürdüğü ilk ulus-devlet modelleri olarak Fransa, İspanya ve İngiltere’de yönetim kişisel ilişkilerden hemen kurtulamamıştır. Kişisel ilişkilerin ağır basmasında Avrupa’daki aristokrasinin ayrıcalıklı ve toplumun üstünde olmasının etkisi vardı.¹²⁹ Bununla birlikte Laski, bürokrasinin yerleşmesinde aristokrasinin de etkisi olduğunu ifade eder ve bürokrasiyi aristokrasinin tali bir sonucu olarak görür.¹³⁰ Otoritelerini merkezi hale getiren mutlak monarşiler iktidarı ele geçirmeye çalışan bu zümreye karşı bir memurlar sınıfı oluşturmuşlardır.¹³¹ Ancak aristokrasi bürokrasinin tamamen de dışında kalmamıştır. Kapitalist sistem; feodaliteyi yıkınca, boşlukta kalan ve işe yaramaz hale gelen aristokrasiye toplumda yeni roller vermiştir. Burjuvazinin idare makamlarına yakışmadığı düşünülmüş, soylular sınıfına ulusal devletin idaresi verilmiştir.¹³² Bununla birlikte aristokrasi, bu makamları uzun süre elinde tutamamıştır. 18. yüzyılın son çeyreğinde başlayan ve 19. yüzyılda devam eden anayasal/siyasal gelişmeler halk kesimine “eşitlik” bağlamında temsil hakkı vermeye başladığı gibi bürokrasiye de girme hakkı vermiştir.

¹²⁷ Eva ETZIONI-HALEVY, *Bureaucracy and Democracy*, 105.

¹²⁸ Gencay ŞAYLAN, *Değişim, Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi*, 18.

¹²⁹ Eva ETZIONI-HALEVY, *Bureaucracy and Democracy*, 105, 107, 119.

¹³⁰ Harold J. LASKI, “Bureaucracy”, *Encyclopedia of The Social Science*, Vol. III, New York, 1930, 70-77’den naklen Nermin ABADAN, *a.g.e.*, 35.

¹³¹ Nermin ABADAN, *a.g.e.*, 35, 36.

¹³² Allen M. SIEVERS, *İhtilal, Tekamül ve İktisadi Nizam*, Çev. Seniha Yazıcıoğlu, İstanbul, Milli Eğitim Basımevi, 1969, 60.

Bu zaman dilimi aynı zamanda modern bürokrasinin dönüşüm geçirdiği bir tarihsel döneme işaret eder. Bu dönüşüm, yukarıda anlatılan modern devletin gelişimi ile etkileşim içinde yaşanmıştır. Modern devlet modern bir bürokrasiye ihtiyaç duyarken, modern bürokrasi de modern devletin inşa sürecinden beslenmiştir.

4. Modern Bürokrasinin Kurumsallaşması ve Sanayileşme

Modern anlamda sistematik bir bürokrasinin 19. yüzyılda mutlakiyet rejimlerinin inişe geçişi ile doğduğunu ileri sürmek mümkündür. Modern bürokrasi, mutlak monarşiler döneminde ilerlemişse de basit ve sistematik olmayan bir anlayışla sürdürülmüştür. Kabul etmek gerekir ki; modern bürokrasinin temelleri 18. yüzyıl Prusyası'ndan izler taşır. Ancak modern bürokrasinin kurumsallaştığı dönem 19. yüzyıl olmuştur. Bu bağlamda, 1806 yılı Avrupa-özellikle de Kıta Avrupası-devlet ve bürokrasi yapısı açısından bir dönemeç sayılabilir. Bu yıl içinde Fransa, Napolyon'un liderliğinde bürokratik bir devlet olan Prusya'yı yenmiş ve Avrupa'da güçlü bir yeniden kuruluş süreci başlamıştır. Bu gelişmenin öncüsü olan Napolyon, modern teritoryal devlet teşkilatının bir başka deyişle "modern bürokrasinin kurucusu" olarak da kabul edilmiştir. Bir dönüşümün başladığı bu dönemde Kıta Avrupası yaklaşımı da yaygınlaşmaya başlamıştır. Bürokrasi, reformdan geçerek önceki dönemlere göre daha rasyonel ve daha etkili hale getirilmiştir.¹³³

Bürokratik yönetim anlayışının gelişiminde siyasi-askeri gelişmeler dışında sınai/iktisadi süreçlerin etkisi de vardır. 18. yüzyılın sonu ile birlikte mutlakiyetçi/merkeziyetçi modern devletin dayandığı ticari kapitalizm, sağladığı birikimle sınai kapitalizme dönüşmüştür. Bu dönüşümü sağlayan ise bilimsel birikimin ortaya çıkardığı teknolojik devrim olmuştur.¹³⁴ Sınai kapitalizmin yükselişi, üretim ilişkilerinin dönüşüm geçirmesi anlamına gelir.

¹³³ Eva ETZIONI-HALEVY, *Bureaucracy and Democracy*, 107, 108; Alfred SAUVY, *Bürolar ve Bürokrasi*, Çev. Yıldızhan Yayla, İstanbul, Gelişim Yayınları, 1975, 22.

¹³⁴ Gencay ŞAYLAN, *Değişim, Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi*, 108.

Dönüşümün doğal uzantısı yönetim, örgütlenme, pazarlama ve dağıtım vb anlayışlarının da aynı etki alanına girmesi demektir. Üretim, aileye dayalı olmaktan çıkarak fabrikalara kaymıştır. Bu bağlamda geleneksel üretim yerini “sanayi toplumu”nun gereklerine uygun bir üretim düşüncesine bırakmıştır. İşbölümü ve uzmanlaşma bu süreçte yaygınlaşmıştır.

İnşa edilen toplumsal ve ekonomik yapı, kamu bürokrasilerinin de dönüşmesine etkide bulunmuştur. Kamuya ait bürokratik örgütler, büyümüş, çeşitlenmiş ve yeni kurulan düzene uygun bir görünüm almaya başlamıştır. Yani bürokratik bir yayılmanın olduğu bu zaman aralığında bürokrasinin faaliyet alanı genişlemiştir. 20. yüzyıla kadar güvenlik, yargı, ordu ve dışişleri gibi geleneksel faaliyetlere yenileri eklenmiştir. Sanayileşme ile birlikte önemi artan ulaşım, iletişim, eğitim, sağlık ve kültür gibi konular bürokrasinin sorumluluk kapsamına girmiştir. Dahası sanayi toplumunun meydana getirdiği sosyal problemler de bunlara eklenmiştir.¹³⁵ Sanayileşme olgusu, kamu hizmetinin içeriği ve anlamında değişikliklere sebep olmuştur. Bu olgunun ortaya çıkardığı toplumsal ihtiyaçlar, kolaylıkla kamu hizmetinin kapsamına girmektedir. Kentleşme ve çevre gibi sanayileşme ile paralel gelişen yeni sorun alanları bu kapsamı genişlettiği gibi çeşitlendirmektedir.

Bu olguya daha yukarıdan bakıldığında; onu da kapsayacak şekilde modernite süreciyle karşılarız. Bu sürecin sosyal, kültürel, ekonomik ve hukuki vb sacayakları bulunduğu bir gerçektir. Bürokratik yönetim düşüncesi ve onunla etkileşim halinde olan siyasal gelişmeler, moderniteden soyutlanamayacağına göre bunların da etkisine bakmak gerekir. Liberal düşünce, 19. yüzyılda Batı Avrupa’da hakim bir görüş haline gelmiştir. Ancak felsefi birikimi önceki yüzyılda olmuştur. Abadan’ın da ifade ettiği gibi 18. yüzyılın ikinci yarısından sonra merkantilizm cazibesini kaybetmiş ve onun yerini liberalizm almaya başlamıştır.¹³⁶ Zaten liberalizmin ticari kapitalizme (dolayısıyla merkantilizme) bir tepki olarak doğduğunu söylemek mümkündür.

¹³⁵ Eva ETZIONI-HALEVY, *Bureaucracy and Democracy*, 109.

¹³⁶ Nermin ABADAN, *Bürokrasi*, 43.

Ayrıca liberalizmin sınai kapitalizmin gerekleriyle paralellik gösterdiği de ileri sürülebilir.¹³⁷ Sanayileşmenin hız kazanmasıyla, merkantilist dönemde girişimci sınıfları destekleyen devlet, “hukuk devleti” ve “laissez faire” (bırakınız yapsınlar) bağlamında hakem işlevini üstlenmeye başlamıştır.¹³⁸ Bununla birlikte modern kavram ve kurumlar da yayılmaya devam etmiştir. Ancak 19. yüzyılın ortalarında olgunlaşan ve itibarlı bir teorik çerçeveye kavuşan liberalizm, yüzyılın sonlarına doğru beklenmedik bir hızla inişe geçmiştir.¹³⁹ Bu gelişme, refah devleti anlayışının yükselişinde etkili olmuştur. Refah devleti ile sosyal hayatın birçok yönü günden güne siyasi hizmet alanı içine girmiştir.¹⁴⁰ Siyasi hizmet alanı, toplumsal talepleri değerlendirip idari alana kanalizasyon eden bir mekanizma rolünü üstlenir. Bunun en açık anlamı yeni bürokrasilerdir. Refah devleti, bürokrasinin büyümesi ve genişlemesinden başka bürokrasiye yeni görev ve sorumluluklar da vermiştir. Sosyal güvenlik teşkilatları, kamu işletmeleri gibi kurumlar bu sürecin doğal uzantısı olmuştur. Böylelikle bürokrasi, yeni uzmanlık alanlarına açılmıştır.

19. yüzyılda siyasal, anayasal ve hukuki anlamda da ciddi gelişmeler yaşanmıştır. Anayasacılık hareketleri, temsili rejim, milliyetçilik, adalet, eşitlik ve özgürlük gibi kavramlar somut bir karşılık bulmuştur. Bu süreçte Okandan’ın da değindiği gibi, patrimonial ve teokratik zeminde kurulan sınırsız ve mutlak monarşilerin yerine daha sınırlı monarşilerin ve cumhuriyetlerin oluşmasına yönelik gelişmeler kendini göstermiştir.¹⁴¹ Parlamentolu-meşruti yönetimlere yönelme ve aynı ekonomiden para ekonomisine geçiş sonucu iktidar olan burjuvazi, artık yönetimde de etkili olmaya başlamıştır. Başta kralın yanında soylulara karşı mücadele eden burjuvazi, anayasal mücadele döneminde ise mutlak krallara karşı tavır almıştır.¹⁴²

¹³⁷ Gencay ŞAYLAN, **Değişim, Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi**, 27.

¹³⁸ Metin HEPER, **Bürokratik Yönetim Geleneği**, 15-16.

¹³⁹ Atilla YAYLA, **Liberalizm**, Ankara, Turhan Kitabevi, 1992, 2.

¹⁴⁰ Niklas LUHMANN, **Refah Devletlerinin Siyaset Teorisi**, Çev. Medeni Beyaztaş, İstanbul, Bakış Yayınları, 2002, 27.

¹⁴¹ Recai G. OKANDAN, **a.g.e.**, 250.

¹⁴² Suavi AYDIN, **Modernleşme ve Milliyetçilik**, Ankara, Gündoğan Yayınları, 1993, 61.

Yükselen burjuvazinin önderliğinde gerçekleşen anayasal mücadeleler de modern bürokrasinin gelişimi üzerinde etkili olmuştur. 18. yüzyılın sonlarına doğru ilan edilen anayasal belgeler, feodal ekonomik/siyasal ilişkilerin sona erdiğinin de habercisi olmuştur.¹⁴³ 1789 Fransız İhtilali sonrası siyasal bir hedef olarak toplumun tüm kesimleri “yurttaş” kimliğine kavuşmuş ve siyasal haklara “eşit” olarak kavuşmaya başlamıştır. Toplumun tüm bireylerinin yurttaş olarak ekonomik olmasa da siyasal eşitliğinin sağlanması aristokrasinin eski ayrıcalıklarının sonu demektir. Böylelikle bu ayrıcalıklı sınıfın elindeki memuriyetlerin kapıları tüccar-sanayici yeni bir sınıfın çocuklarına da açılmıştır.¹⁴⁴ Söz konusu burjuva devrimleri ile birlikte kamu hizmetine girme serbestliği, liberal haklar içindeki yerini almıştır. Bu anayasal belgelerde; kamu makamlarının para karşılığı alınıp satılması, babadan oğula geçmesi ve feodal ilişkilere konu olması kaldırılmaktadır. Artık kamu hizmetine girmek serbest olacak yani kamu makamları “vatandaşlar”a açık olacaktır. Tırnak içindeki ifade modern bir tanımlamanın ürünüdür ve siyasal hakları çağrıştırmaktadır. Kamu hizmetine özgür ve eşit olarak girme hakkı, her ne kadar 18. yüzyılın sonunda anayasal/siyasal belgelere girmişse de yaygınlaşması 19. yüzyılda aşama aşama gerçekleşmiş ve tamamen uygulama alanı bulması da 20. yüzyılda olmuştur. Ayrıca kamu hizmetine serbestçe girme hakkı dışında maaş karşılığı çalışma ilkesi de yukarıda bahsedilen anayasal belgelere girmiştir. Maaş ilkesi, kamu hizmetine serbestçe girme hakkının bağlı ilkesidir. Ayrıca maaş ilkesi, merkezi bir anlayışla vergi toplanması demektir, yani bir maliye bürokrasisi gerektirir. Bunun dışında feodalizmin kurduğu tüm ekonomik ve siyasal kurumların en başta da toprak düzeninin değişmesi gerekir. Sonuçta bu ilkeler, kamu

¹⁴³ Bu anayasal belgeler arasında şunlar vardır: Amerikan Devriminin ilk anayasal belgesi olarak 1776 Virginia Anayasası, 1776 Amerikan Bağımsızlık Bildirgesi, 1787 Amerikan Anayasası, 1789 İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirisi ve 1791 Fransız Anayasası. 1776 Virginia Anayasasının başlangıcındaki Haklar Yasasının (Bill of Rights) 4. maddesi; “kamu makamlarında bulunanlar, toplumdan ayrı herhangi bir ayrıcalık ya da kazanç sağlama hakkına sahip değildir; memurluk, milletvekilliği, yargıçlık gibi makamlar, kan bağı esasına göre babadan oğula geçemez ve para ile alınıp satılamaz, dolayısıyla devredilemezler; kamu makamları herkese açıktır” ifadesiyle döneminin kamu personel rejiminin anayasal ilkelerini ortaya koymuştur. Bkz. Onur Ender ASLAN, **Kamu Personel Rejiminin Anayasal İlkeleri**, Ankara, TODAİE, 2006, 60-61.

¹⁴⁴ Birgül Ayman GÜLER, **Kamu Personeli**, Ankara, İmge Kitabevi, 2005, 19.

personel rejiminin kurucu anayasal ilkeleri¹⁴⁵ olduğu kadar kamuda modern bir bürokratik yapılanmanın da olmazsa olmaz önceliklerini oluşturur.

5. Yirminci Yüzyıl ve Bilimsel Yönetim

20. yüzyıla gelinceye kadar bürokratik yönetim anlayışı; soyut bir düşünce dünyası ve onun pratiğe-Prusya, Fransa vb-aktarılmış bir yansıması olarak gelişmiştir. Yani felsefi (Hegel vb), siyasal, ekonomik ve hukuki olarak karmaşık süreçlerin içinden dönüşerek gelmiştir. Diğer bir ifadeyle yönetim olgusuna “bilimsel” olarak yaklaşılmamıştır. Ancak modern bürokratik teşkilatlanmanın 20. yüzyıl başlarında pozitivist bir etkilenmenin etki alanına girmesi, bilimsel yaklaşımın ilk işareti olmuştur. Bu bağlamda rasyonel işleyen bir bürokrasinin irrasyonel olandan ayıklanması gerektiği üzerinde durulmaya başlanmıştır. Unutulmamalıdır ki, bu “pozitivist paradigmanın en belirgin özelliklerinden biri, bilimsel ve bilimsel olmayan (ya da metafizik) arasında bir sınır çizebilmek için yapılan zahmetli arayıştır”.¹⁴⁶ Bu yaklaşım, bilimsel olana üstünlük atfeder ve kökü amprisizme kadar gider. “David Hume’un ampirist mantığından sonra bilinmeye başlayan, olguların değerlerden ayrılması” bu üstünlüğe meşruluk kazandırdığı gibi, aynı zamanda bilimsel nesnellik fikrinin de temellerini oluşturmuştur.¹⁴⁷ Olgu-değer ayrımı, 19. yüzyılın sonu ve 20. yüzyılın ilk çeyreğinde çok farklı düşünürler tarafından tartışılmıştır. Bu bağlamda; kamu yönetimi alanında Woodrow Wilson¹⁴⁸ ve Frank Goodnow¹⁴⁹ (siyaset ve yönetimin birbirinden ayrılmasını savunmuşlardır), bürokrasi alanında Max Weber (kişisellikten uzak yasal-ussal ideal tip) ve işletme alanında da Taylor’un başı çektiği “bilimsel yönetim” değerlerlerden soyutlanmış ve olgularda somutlaşmış ayrı

¹⁴⁵ Onur Ender ASLAN, **a.g.e.**, 60-61, 66, 70, 84.

¹⁴⁶ Levent KÖKER, “Siyasi Teknokratizm İletişimsel Demokrasiye Karşı”, **Demokrasi, Eleştiri ve Türkiye**, Ankara, Dipnot Yayınları, 2008, 318.

¹⁴⁷ Levent KÖKER, **a.g.m.**, 318-319.

¹⁴⁸ Wilson’un 1887’de yazdığı “The Study of Administration” adlı makalesinin Türkçesi için bkz. Woodrow WILSON, “İdarenin İncelenmesi”, **Seçme Parçalar**, Çev. Nermin Abadan, Ankara, Siyasi İlimler Türk Derneği, 1962.

¹⁴⁹ Bkz. Frank GOODNOW, **Politics and Administration**, NY, Macmillan, 1900.

bir yönetim alanı tasavvur etmişlerdir. Yönetim bilimindeki bu eğilim, 20. yüzyılda bürokratik yönetim anlayışını önemli ölçüde etkilemiştir.

Değerden arındırılmış olgular dünyasında, yönetimin ilkeleri artık bilimsel yöntemlerle tespit edilebilecektir. Bu gelişme, “klasik dönem”in başlangıcı sayılmıştır. Diğer bir ifadeyle yönetim biliminde Taylor’un öncülüğünde gelişmeye başlayan “klasik dönem”¹⁵⁰; akılcı yöntem ve ilkelerin uygulandığı, bilimsel bir yönetim dönemidir. Aslında hem kamu yönetimi hem de bilimsel yönetim, Auguste Comte’un pozitivizm düşüncesiyle yakından ilgilidir. Kamu yönetimi, yönetsel-siyasal ilişkileri nesnel ve bilimsel bir temel üzerine kurmaya çalışırken, Bilimsel yönetim çalışma hayatında, üretimde rasyonel ve bilimsel bir temel kurmaya çabalamıştır.¹⁵¹ Her ikisinin bazı ortak ve benzer yanlarının olduğunun kabul edilmesinden sonra, bilimsel yönetim anlayışı idari yapı üzerinde de etkisini göstermiştir. 20. yüzyılın başlarında “bilimsel yönetim” anlayışı, kamu yönetiminin bazı branşlarına, kamu daireleri ve okullara girmeye-özellikle ABD’de-başlamıştır. Benzer etkiler güçlü bir şekilde personel yönetiminde de görülmüş ve “negatif ve ahlaki (moral)” düşünceden “pozitif (ispatlanabilir) ve bilimsel” düşünceye doğru bir geçiş yaşanmıştır. Bilim, tam olarak ölçülebilir ve sadece olgularla ilişkilidir varsayımı, bu dönemin hakim paradigması haline gelmiştir. Bu gelişme, kamu yönetiminin araştırılabilir ve tanımlanabilir bağımsız bir disiplin görünümünü almasında da etkili olmuştur. Bilime olan bu inanç ve bilimsel metodun etkisi, kamu yönetimi literatürüne de nüfuz etmiştir.¹⁵²

Geleneksel yönetim anlayışının yerini rasyonel anlayışın alması ile ortaya çıkan bilimsel yönetim düşüncesinin işletmelerde en önemli temsilcisi

¹⁵⁰ Klasik yaklaşımın olgu-değer ayrılığını kabul etmeyerek Wilson ve Weber’e karşı çıkan Dwight Waldo, bu yaklaşımın üç sacayağının pragmatizm, faydacılık ve pozitivizmden oluştuğunu savunur. Pragmatizm, verimlilik araçlarına yoğunlaşır. Faydacılık, en büyük sayının en büyük mutluluk anlamına geleceğini savunur. Pozitivizm ise ölçmenin metafiziğin yerini alması anlamına gelir. Bkz. Örsan Ö. Akbulut, **Siyaset ve Yönetim İlişkisi: Kuramsal ve Eleştirel Bir Yaklaşım**, Ankara, TODAİE, 2005, 127.

¹⁵¹ Dwight WALDO, **The Administrative State**, NY, The Ronald Press Company, 1948, 48, 56; Turgay ERGUN, **Kamu Yönetimi**, Ankara, TODAİE, 2004, 207.

¹⁵² Dwight WALDO, **The Administrative State**, 9, 21, 59.

ve uygulama bakımından “bilimsel yönetimin” başlatıcısı¹⁵³ Taylor (1856-1915) olarak kabul edilir. 1911 yılında yazdığı “Bilimsel Yönetimin İlkeleri” eseriyle görüşlerini bir araya getirmiştir. 1880’lerde yönetim uygulamalarının etkin olmadığını ileri süren Taylor, bilimsel metod kullanılarak uzmanlaşma, planlama, işe uygun personelin seçilmesi, her iş için standart metodların ve zamanların belirlenmesi gibi ilkelerin uygulanarak verimliliğin yakalanabileceğini savunmuştur.¹⁵⁴

Taylor için yönetimin temel amacı, işveren ve işgörenlerin en üst düzey refahını sağlamaktır. En üst düzey refahın sağlanması için işgörenlerin maksimum verimli olması gerekmektedir. Böylelikle maksimum üretim sonucu maksimum refaha varılabilir.¹⁵⁵ Taylor, geleneksel yönetimden bilimsel yönetime geçişte yönetime yeni görevler yüklemiştir. Öncelikle; eski yönetim usullerinden vazgeçilip, yönetimin her unsurunun bilimsel olarak geliştirilmesi gerekmektedir. İkinci olarak; çalışanların bilimsel olarak seçilmesi, daha sonra eğitilmesi ve işinde olabildiği kadar geliştirilmesi gelmektedir. Üçüncü olarak ise çalışanların bu yeni durumu benimsemesi için onlarla işbirliği yapılmalıdır. Son olarak ise; çalışanla yönetim arasında iş ve sorumluluk paylaşımı olmalıdır.¹⁵⁶ Taylor, bilimsel yönetimin başarılmasıyla sayısal ve çeşitlilik olarak yeni sanayilerin ortaya çıkacağını, işverenlerin maliyetlerini düşüreceklerini, daha fazla kazanacaklarını, bu gelişmelerin çalışanların da ücretlerine yansıtacağını dolayısıyla toplumun genel olarak refaha, iyi yaşam koşullarına kavuşacağını iddia eder¹⁵⁷ ve bilimsel yönetimi “büyük bir rasyonel devrim”¹⁵⁸ olarak niteler.

¹⁵³ Atilla BARANSEL, *Çağdaş Yönetim Düşüncesinin Evrimi*, Cilt I, İstanbul, İÜ İşletme İktisadı Ens. Yayını, 1979, 118.

¹⁵⁴ Atilla BARANSEL, *a.g.e.*, 121.

¹⁵⁵ Frederick Winslow TAYLOR, “The Principles of Scientific Management”, **Scientific Management**, New York, Harper&Row Publishers, 1947, 9,12.

¹⁵⁶ Frederick Winslow TAYLOR, *a.g.m.*, 36,37.

¹⁵⁷ Frederick Winslow TAYLOR, “Taylor’s Testimony Before the Special House Committee”, **Scientific Management**, New York, Harper&Row Publishers, 1947, 31,32.

¹⁵⁸ Frederick Winslow TAYLOR, *a.g.m.*, 27.

Taylor'un örgüt teorisi aslında zımni bir toplumsal sözleşme teorisiydi. İşgören, farklılaştırılmış parça başı ücret sistemine göre, çalıştığı kadar yani verimli olduğu kadar kazanıyordu. Hedeflenen üretim aşıldığında işgören ayrıca ödüllendiriliyordu. Yani yönetim ve işgörenin aynı amacı gerçekleştirmeye yönelik olarak çalıştığı farzediliyor ve bu ikisi arasındaki işbirliği sayesinde hedefe ulaşılabiliyordu.¹⁵⁹ Bilimsel yönetime göre işveren ve işgören aynı amaca yönelik çalışırlar ve aralarında ortak bir çıkar bulunur. Bu bağlamda Taylor; bilimsel yönetimi, Batı iş hayatında işveren ve işgörenlerin temel çıkarlarının birbirlerine muhalif olduğu düşüncesine¹⁶⁰ bir nevi panzehir olarak da görmüştür.

“Olgu-değer” ayrılığını dolayısıyla “bilimsel yönetim”i kabul eden “klasik yönetim düşüncesi”nin önde gelen ismi Taylor olsa da Baransel'in vurguladığı gibi Weber'in “bürokrasi modeli”ni de bu düşünce içinde ele almak mümkündür.¹⁶¹ İlerde ayrıntısıyla incelenecek olan bu modelde yasal-rasyonel anlayış üzerine oturmuş ideal bir bürokrasi tasavvur edilir. Varsayım, kişisel olmayan yani değerlerden arındırılmış bir bürokrasinin aynı zamanda rasyonel işleyeceği üzerine kurulmuştur.

Klasik dönem olarak da adlandırılan bilimsel yönetim dönemi içinde incelenmesi gereken bir diğer isim Henri Fayol'dur. Fayol, 1916 yılında yazdığı “Sanayi ve Genel Faaliyetlerde Yönetim” adlı eserinde tüm yöneticilerin uyması gereken belli başlı yönetsel faaliyetleri belirlemiştir. Bu faaliyetleri ise; öngörme ve planlama, örgütlenme, emir-kumanda, haberleşme ve yürütme, eşgüdüm, değerlendirme ve denetleme olarak tespit etmiştir.¹⁶² Fayol'un etkili bir yönetim için öngördüğü ilkeler arasında en önemlisi “komuta birliği”dir. Yani örgüt içinde herkesin bir tek üstünün bulunması, diğer bir deyişle her vücutta bir başın bulunmasıdır. Fayol ile Taylor'u ayıran

¹⁵⁹ P. M. JACKSON, *The Political Economy of Bureaucracy*, Oxford, Philip Allan Publishers Ltd., 1982, 20.

¹⁶⁰ Frederick Winslow TAYLOR, “The Principles of Scientific Management”, 10.

¹⁶¹ Atilla BARANSEL, *a.g.e.*, 161.

¹⁶² Erol EREN, *Yönetim ve Organizasyon*, 6. B., İstanbul, Beta Yayınları, 2003, 26, 27.

özelliklerden biri bu ilkedir. Taylor, Fayol'dan farklı olarak görevsel anlamda çok sayıda üste bağlı olabilmeyi savunmuştur. Kamu ve özel örgütlerde örgütsel planlama kavramını ilk kullanan Fayol, aynı zamanda yönetime ilişkin ilkelerin her yerde uygulanabileceğini, yani yönetimin evrenselliği kavramını geliştirmiştir.¹⁶³

Klasik dönemde incelenmesi gereken isimlerden olan ve İngiliz devlet yönetiminde çalışmalar yapan Gulick ve Urwick, Fayol'da olduğu gibi üst düzey yönetime önem vermiş, yönetsel amacın gerçekleşmesi için birimler ve çalışanlar arasında ussal bir işbölümünü öngörmüşlerdir. Gulick, üst yöneticinin görevlerini 1937 yılında Urwick ile yazdığı "Yönetim Bilimi Üzerine Notlar" (Papers on the Science of Administration) adlı eserinde POSDCORB kısaltmasıyla tanımlamıştır. Bu kısaltmada yer alan yönetsel işlevler; planlama (planning), örgütlenme (organizing), personel (staffing), yönetme (directing), eşgüdüm (co-ordinating), rapor verme-haberleşme (reporting) ve bütçeleme (budgeting) olarak belirlenmiştir.¹⁶⁴ "Yönetimin Unsurları" (The Elements of Administration) adlı kitabında klasik yönetim düşüncesindeki gelişmeleri sentezleyen isim Urwick olmuştur. İnceleme ve araştırmanın; yönetim sanatının temel ilkesi olduğu düşüncesinden yola çıkarak yönetim ve örgütle ilgili amaç, yetki-sorumluluk denkliği, sorumluluk, hiyerarşi, kontrol alanı ve uzmanlaşma ilkelerini belirlemek suretiyle yönetim sürecini oluşturan işlevler arasında ilişki kurmuştur.¹⁶⁵ Klasik yönetim düşüncesine Frank ve Lillian Gilberth ile Henry L. Gantt'da katkıda bulunmuşlardır. Frank ve Lillian Gilberth iş basitleştirmesi ve hareket etüdlarına önem vermiş özellikle iş akımı çizelgeleri üzerinde durmuştur. Taylor ile bir süre birlikte çalışan Gantt ise planlama, zamanlama ve kontrol grafiklerini gösteren "Gantt Şemaları"nı

¹⁶³ Turgay ERGUN, **Kamu Yönetimi**, Ankara, TODAİE, 2004, 209, 210.

¹⁶⁴ Nuri TORTOP, Eyüp G. İSBİR ve Burhan AYKAÇ, **a.g.e.**, 16,17; P. M. JACKSON, **a.g.e.**, 22; Yücel ERTEKİN, "Yönetim Kuramında Düşünce Akımları", **AİD**, 18, 4, Aralık 1985, 87.

¹⁶⁵ Atilla BARANSEL, **a.g.e.**, 153, 155; Erol EREN, **a.g.e.**, 36.

hazırlamış, çalışanların eğitimine önem vermiş, çalışanlarla birlikte ustabaşının da prim almasını sağlayan “görev prim sistemi”ni geliştirmiştir.¹⁶⁶

Klasik yönetim anlayışı, çalışanların kişiliğini, duygularını ve çevresel faktörleri göz ardı etmiştir. Çalışan, üretim sürecinde makinaların bir parçası olarak düşünülmüştür. Bu süreçte işgören yaptığı işten manevi doyum alamamıştır.¹⁶⁷ Bu ve benzeri gerekçelerle klasik yönetim düşüncesine getirilen eleştiriler¹⁶⁸ Taylor üzerinde yoğunlaşmıştır. Zaten bilimsel yönetim “Taylorizm” olarak da adlandırılmıştır. Bununla birlikte klasik dönem, genel anlamda insanı, üretim sürecinde maddi bir faktör olarak görmüştür. Bunun doğal bir sonucu olarak çalışanların işlerine, kendilerine ve çevrelerine yabancılaştıkları ileri sürülmüştür. Yönetim süreci pozitivist bir bakış açısıyla o kadar mekanik algılanmıştır ki, çevresel ve davranışsal faktörler dikkate alınmamıştır. Teknik gelişmenin üst düzeyde olduğu bu dönemde sadece maksimum üretim, maksimum verimlilik ve maksimum kar hedeflenmiştir.

Bilimsel yönetim anlayışı, özel kesimden kamu kesimine doğru yayılarak bürokratik örgütleri etkilemiştir. “Denetim alanının sınırlılığı, yetkiyle sorumluluğun dengelenmesi, işbölümü, örgütün yatay ve dikey büyümesi, hat ve kurmay hizmetlerinin ayrılması” vb bilimsel yönetim ilkeleri kamu yönetimi tarafından da kabul edilmiştir.¹⁶⁹ Ayrıca komuta birliği, komuta zinciri, hat ve kurmay örgüt ile denetim alanı gibi kurallar da kamu örgütlerinin önemli ilkeleri arasında yer almıştır.¹⁷⁰ Klasik yaklaşım kamu örgütlerinin biçimsel şekillenmesine katkı yapmıştır. Kamu işletmeleri de söz konusu etkilenmeden

¹⁶⁶ Atilla BARANSEL, *a.g.e.*, 128, 129; Erol EREN, *a.g.e.*, 33, 34; Nuri TORTOP, Eyüp G. İSBİR ve Burhan AYKAÇ, *a.g.e.*, 22.

¹⁶⁷ Herbert G.HICKS, *Örgütlerin Yönetimi, Sistemler ve Beşeri Kaynaklar Açısından*, Çev. Osman Tekok, Bintuğ Aytek ve Salim Şen, 2. Cilt, 3.B., Ankara, Turhan Kitabevi, 1979, 23.

¹⁶⁸ Bu eleştirilerin haksız, yersiz ve kasıtlı olduğunu iddia edenler; Taylor’un orijinal eserlerini incelemeyen, sadece fabrikalardaki eksik uygulamalardan, yönetim felsefesinin yeterince anlaşılmadan önerdiği tekniklerin mekanik olarak uygulanmasından kaynaklandığını ileri sürmüşlerdir. Bkz. Öznur YÜKSEL, Burhan AYKAÇ, “Frederick Taylor’ın Görüşlerinin Değerlendirilmesinde Yeni Bir Yaklaşım”, *Türkiye’de Kamu Yönetimi*, Der. B. Aykaç, Ş. Durgun ve H. Yayman, Ankara, Yargı Yayınevi, 2003, 350, 362, 363.

¹⁶⁹ Turgay ERGUN, “Bilimsel Yönetim”, maddesi, *Kamu Yönetimi Sözlüğü*, 38.

¹⁷⁰ Turgay ERGUN, “Yönetim Bilimi”, maddesi, *Kamu Yönetimi Sözlüğü*, 270.

payını almıştır. Sosyal refah devletinin yayılması ile kamu işletmeleri de sayıca artmıştır. Bu işletmelerde bilimsel yönetim anlayışının geliştirdiği iş teknikleri uygulanmıştır.

6. Neo-Klasik Yönetim Anlayışı

Klasik yönetim düşüncesinin örgütlerin sosyal yönünü ihmal etmesi ve bununla ilgili olarak da çeşitli eleştirilere uğraması, neo-klasik yönetim anlayışını tartışmaya açmıştır. İnsan ilişkileri okulu olarak da adlandırılan bu yönetim düşüncesi, “1929 Büyük Bunalım’ının düşünsel çocuğu” olarak görülmüştür. “Taylorcu ve Fayolcu yaklaşımın başarısızlığını karara” bağlayan iktisadi bunalım, ideolojik bir arayışa sebep olmuştur. Bu bağlamda; iktisadi alanda Keynesçiliğe, işletme yönetimi alanında ise “yönetimsel davranışçılığa” yani insan ilişkileri okuluna yönelinmiştir.¹⁷¹

Bu okulun yaklaşımı, klasik yönetim yaklaşımına getirilen eleştiriler ve biçimsel modele karşı oluşan tepki çerçevesinde şekillenmiştir. Neo-klasik yönetim anlayışı, sosyal bilimlerin özellikle sosyoloji ve psikoloji gibi bilim dallarından yoğun bir şekilde yararlanmıştır. Bu ekol, örgütlerde insanın sosyal ve psikolojik ihtiyaçlarını, çalışmanın teşvik edilmesini ve resmi olmayan ilişkileri öncelikli olarak inceleme konusu yapar.¹⁷² Klasiklerin “biçimsel örgüt”üne karşılık “doğal örgüt” kavramını öne çıkarır.¹⁷³ Bu yaklaşım çerçevesinde; Western Electric şirketinin Hawthorne şubesinde Hawthorne Deneyleri, Tavistock Enstitüsü Araştırmaları ile McGregor’un X ve Y Teorileri, insan ilişkileri yaklaşımının genel çerçevesini çizmiştir.

Neo-klasikler arasında Elton Mayo’nun “Hawthorne deneyleri” insan ilişkileri yaklaşımına önemli bir katkı sağlamıştır. Araştırma sonuçlarından elde edilen bulgular, bilimsel yönetim yaklaşımının temel varsayımlarını

¹⁷¹ Kurthan FİŞEK, **Yönetim**, 169, 214.

¹⁷² Herbert G. HICKS, **a.g.e.**, 29; Turgay ERGUN, **a.g.e.**, 213.

¹⁷³ Kurthan FİŞEK, **Yönetim**, 176.

etkilemiştir. Bu bulgular arasında; çalışanın güdülenmesinde ekonomik olmayan ödüllerin önemi, aşırı işbölümünün olumsuz etkileri, örgütün biçimsel yönleri yerine doğal yönlerine önem verilmesi öne çıkan konular olmuştur. Bir başka deyişle “toplumsal etkenler”in önemi bu araştırmayla ortaya çıkmıştır.¹⁷⁴ Tavistock araştırması; teknik değişikliklerin çalışanların sosyal ilişkilerini de değişikliğe uğrattığı, biçimsel olmayan örgütün oluşmasını dolayısıyla insani ilişkileri engellediği, sonuç olarak da teknik değişikliğin hedeflenen verimliliği sağlamadığı sonucuna varmıştır.¹⁷⁵ Mayo’nun çalışmalarından etkilenen McGregor klasik yönetim yaklaşımını betimlemiş ve buna X Teorisi adını vermiştir. Bu teorinin eleştirilerinden yola çıkarak da Y Teorisini geliştirmiştir. Bireysel ve örgütsel amaçların birleştiği Y Teorisinde; çalışanın ceza yerine takdir edilme ile güdüleneceğini, sorumluluktan kaçınmanın doğuştan gelmediğini, güven verilerek çalışanların sorumluluk alabileceğini ortaya koymuştur.¹⁷⁶

İnsan ilişkileri ekolü; aşırı baskıcı ve otoriter yönetim yerine daha serbest, özgürlükçü ve katılımcı bir yönetim sürecinin verimliliği artıracaklarını ileri sürmüştür.¹⁷⁷ Bu bağlamda klasik yönetim anlayışı, daha otoriter olduğundan merkezci bir yönetime, neo-klasik yönetim anlayışının ise daha demokratik ve katılımcı niteliğinden dolayı merkezkaç yönetime yol açması beklenir.¹⁷⁸ Klasik ve neo-klasik yönetim yaklaşımlarında ortak sorun alanı olarak verimlilik görülmüştür. Klasik yönetim, verimliliği sağlamada fiziksel ve biçimsel şartların etkisini araştırırken neo-klasik yönetim, psikolojik ve grup faktörlerinin etkisini araştırmıştır.¹⁷⁹

¹⁷⁴ Amitai ETZIONI, **Modern Örgütler**, Çev. ODTÜ İİF-Kurul, Ankara, GİM, 1969, 37-45.

¹⁷⁵ Atilla BARANSEL, **a.g.e.**, 278, 279.

¹⁷⁶ Erol EREN, **a.g.e.**, 42-44.

¹⁷⁷ Yücel ERTEKİN, **a.g.m.**, 89.

¹⁷⁸ Atilla BARANSEL, **a.g.e.**, 297.

¹⁷⁹ Ayşe ÖNCÜ, **Örgüt Sosyolojisi**, 2. B., Ankara, Turhan Kitabevi, 1982, 31.

II. KAVRAM ve TEORİ OLARAK ELİT

A. Elit Kavramının İncelemesi ve ilgili Kavramlar

1. Kavram Olarak Elit ve Elitizm

Elit kavramı, literatürde bulanık ve belirsiz bir kavram olarak çeşitli tartışmalara konu olduğu gibi kavrama farklı anlamlar da yüklendiği olmuştur. Bu tespiti yapan isimlerden Zannoni, kavramın bulanıklığına rağmen farklı anlamların ortak benzerlikleri olduğunu ileri sürmüştür. Bu bağlamda; üstünlük, sayı (azlık/azınlık), elit ayrımının ölçütleri ve elit iktidarının kaynakları, elit kavramı üzerindeki belirsiz ve bulanık havayı mutlak anlamda olmasa da dağıtmaktadır.¹⁸⁰ Elitin tanımlanması ve açıklanmasında sayılan kıstaslar, kavramın sacayakları olarak da düşünülebilir. Aşağıda bu kıstasların birine veya birkaçına gönderme yapılarak kavrama açıklık getirilmeye çalışıldığı görülecektir.

Sosyoloji literatüründe azınlığın çoğunluk üzerinde yönetimi olarak tanımlanan elit sözcüğü Latince seçme anlamında “eligre”den gelmektedir. İngilizce, İspanyolca, İtalyanca, Fransızca ve Almanca gibi Avrupa dillerinde “seçilmiş olan parça” (electa), “en iyi” gibi anlamlarda kullanılmaktadır.¹⁸¹ En üstün, en iyi veya mükemmel olanı anlatan elit; haklı veya haksız olarak siyasi, ekonomik ve sosyal iktidarı/imtiyazı elinde bulunduran azınlığı ifade eder.¹⁸² Küçük bir grup veya azınlık olarak elit kavramında; çoğunluğu azınlığa, niceliği niteliğe dolayısıyla kitleyi elite feda etme söz konusudur.¹⁸³

¹⁸⁰ Paolo ZANNONI, “The Concept of Elite”, *European Journal of Political Research*, 6, March 1978, 4, 19-20.

¹⁸¹ Mehmet TURHAN, *Siyasal Elitler*, Ankara, Gündoğan Yayınları, 1991, 29; Geraint PARRY, *The Blackwell Encyclopaedia of Political Thought*, “Elitism” maddesi, Ed. David Miller, Oxford, Blackwell Reference, 1987, 131.

¹⁸² Andrew HEYWOOD, *Siyaset*, Çev. B. Berat Özipek vd., Ed. Buğra Kalkan, Ankara, Liberte, 2006, 114.

¹⁸³ Rene GUENON, *Modern Dünyanın Bunalımı*, Çev. Mahmut Kanık, Bursa, Verka Yayınları, 1999, 120.

XVI. Yüzyılda üstün kalitedeki malları tanımlamada kullanılan elit sözcüğünün kullanım alanı zamanla genişlemiş ve sonradan birinci sınıf askeri birlikleri, soylu üst toplumsal katmanları kapsamaya başlamıştır. Oxford Sözlüğü “elite” sözcüğünün geçmişinin 1823 yılına kadar uzandığını yazmaktadır. Pareto’nun kullandığı anlamda “elit” kavramını ilk kullanan John Stuart Mill¹⁸⁴ olmuştur. Sözcüğün siyasal/toplumsal anlamda önce kavram sonra ise sosyolojik anlamda “elit teorisi”¹⁸⁵ haline gelmesi XIX. yüzyıl sonlarından XX. Yüzyılın ilk çeyreğine kadar sürer.¹⁸⁶

Tarihsel olarak elit kavramına farklı anlamlar yüklenmiştir. Kadim dinlerin kutsal kitaplarında “seçilmiş”lerden ve “seçkin kavim”lerden bahsedilmiştir. Platon’un “Devlet”inde de yönetme işinin bilge-filozoflara bırakılması söz konusudur. Antik dönemden modern zamanlara doğru geldiğimizde ise ruhban ve soyluların (aristokrasi) elit olarak düşünüldüğü görülmektedir. Bunun dışında Weber’in karizmatik lideri, Osmanlı’daki avama karşılık havas ve ulema, bir dönem Rusya’daki entelijansiya hep aynı kesimi ifade etmek için kullanılmıştır. Bir başka ifadeyle toplumların tarihsel

¹⁸⁴ Mill, “Considerations on Representative Government” (Liberal Art Press Edition, New York, 1958) adlı eserinde parlamentosu ülkenin elitini kapsayacak bir temsili sistem tasarlamış, hatta en iyinin etkili olabilmesi için meslek ve öğrenim ölçütlerine dayanan çoğul oyu savunmuştur. Bkz. Giovanni SARTORI, **Demokrasi Teorisine Geri Dönüş**, Çev. Tunçer Karamustafaoğlu, Mehmet Turhan, Ankara, Yetkin Yayınları, 1996.

¹⁸⁵ Elit teorisi, Marksizmin sınıf teorisine karşı bir alternatif olarak geliştirilmiştir. Elit teorisi kapitalizm ve kapitalizmin değerleri ile de çok fazla çelişmez. Bu bağlamda kapitalizme reddiye olarak ortaya çıkan Marksizmin (eşitlikçi bilimsel sosyalizm)-sosyalist ülkelerdeki aksi uygulamalara rağmen-elitizm ile uyumlayacağı ileri sürülmüştür. Marks, devlet ve aygıtlarının burjuvazinin amaçlarını gerçekleştirmek için onunla ittifak ettiğini ifade ederken çağdaş elit teorisyenlerinden Aron ise burjuvazi ve onun işlevlerine elitist anlamda değer vermiştir. Bu bağlamda; Avrupa’nın tarihsel geçmişinde marksistlerle elitistler arasında yaşanan ihtilaf, sınıf kavgalarının ve aristokrasinin olmadığı (veya zayıf olduğu) Amerika Birleşik Devletleri’nde pluralistlerle elitistler arasında olmuştur. Elit ve sınıf teorilerinin karşılaştırılması için bkz. D. Ali ARSLAN, “Toplumsal ve Siyasal İktidarın Analizinde Sınıf Teorisine Bir Alternatif, Elit Teorisi”, **Mülkiye**, Cilt. XXVIII, Sayı, 244, Yaz 2004.

¹⁸⁶ Tom B. BOTTOMORE, **Seçkinler ve Toplum**, Çev. Erol Mutlu, Ankara, Gündoğan Yayınları, 1990, 7, 8; Giovanni SARTORI, **Demokrasi Teorisine Geri Dönüş**, Çev. Tunçer Karamustafaoğlu, Mehmet Turhan, Ankara, Yetkin Yayınları, 1996, 190.

gelişiminde; bilgi, inanış ve yetenekçe halktan ayrılmış bir zümre her zaman olmuştur.¹⁸⁷

Batı tarihine baktığımızda; elitlerin, kamusal sorunlara karşı ilgisiz olan ve yeterli bilgi düzeyine sahip olmayan halka karşı üstünlüğü üzerine kurulmuş bir düşünce sistemiyle karşılaşırız.¹⁸⁸ Elit, XX. yüzyılda makine ve kitle medeniyetinin yükselmesiyle kurtarıcı bir misyona bürünmüştür. Bu misyona göre; teşkilatsız halk yığınlarını yönlendirecek güçlü şahsiyetlerin yani elit zümrenin yetişmesi zaruridir, çünkü elitsiz bir toplum düşünülemez. Elitin, içinden çıktığı toplumu yönetebilmesi için halkın tesirinden uzak durması gerektiği iddia edilmiştir. Bu bağlamda; toplumların bunalıma düşmesini ancak onları sevk ve idare edecek elitler önleyebilecektir.¹⁸⁹

Elitler; toplumsal, siyasal ve ekonomik karar verme süreçlerini aktif veya potansiyel olarak etkileme ve kontrol etme gücüne sahiptir. Bu bağlamda; zenginlik, prestij, statü, karizma, motivasyon, enerji ve zaman gibi toplumsal/bireysel kaynakları kontrol edebilen elitleri önceki cümleden hareketle güç (iktidar-power), kontrol ve etki olmak üzere üç temel kriterle açıklayabiliriz.¹⁹⁰ Elitler özellikle üç konuda çok etkin çalışırlar: pozisyonlarını koruma, kendilerinden sonra gelecek yeni elitleri hazırlama ve mevcut şartları ve çevreyi kendi menfaatlerine uygun olarak oluşturma. Bu üç başlıkta iktidarın kullanımı ve karar verme konularıyla ilgilidir.¹⁹¹ Diğer bir deyişle

¹⁸⁷ Bülent DAVER, "Az Gelişmiş Ülkelerde Siyasi Elit", **AÜ SBF Dergisi**, Cilt. XX, No.2, Haziran 1965, 517; Mustafa AYDIN, "Aydınlar ve Günümüzdeki İşlevleri", Ed. Kenan Çağan, **Entelektüel ve İktidar**, Ankara, Hece Yayınları, 2005, 46.

¹⁸⁸ Mustafa AYDIN, "Aydınlar ve Günümüzdeki İşlevleri" **a.g.m.**, 60; Thomas R. DYE and L. Harman ZEIGLER, **American Politics in the Media Age**, California, Brooks/Cole Publishing Company, 1983, 38'den naklen Murat ÖNDERMAN, "Siyasal Elitizm Kuramı", **Argumentum**, 1, 11, Haziran 1991, 157.

¹⁸⁹ Henri MARTY, "Kitle ve Elit", **Siyasal Bilgiler**, 10, 66, Eylül, 1936, 7-10.

¹⁹⁰ D. Ali ARSLAN, "Türkiye'de İktidarın Sosyolojik Anatomisi ve İktidar Seçkinleri", **DEÜ SBE Dergisi**, Cilt: 6, Sayı: 1, 2004, 4.

¹⁹¹ I. William ZARTMAN, "The Study of Elite Circulation", **Comparative Politics**, VI, 3, April, 1974, 487.

oyunun kuralları konusunda hemfikirdirler. Elitler, temel kuralları üzerinde anlaşmaya vardıkları bir sosyal sistem düşüncesini paylaşırlar.¹⁹²

Elitler, refah ve maddi menfaatler kazanarak hakimiyetlerini kullansalar da hakimiyetlerinin temelinde mutlaka ekonomik saiklerin olduğunu söylemek doğru olmaz.¹⁹³ Onların elitizmi; aynı zamanda efsane, mit, geçmişten gelen inanç ve yönelimler vb. akla dayanmayan unsurlara dayandığı gibi uzmanlık bilgisi, toplumsal nüfuz, eğitim, statü ve kişisel karizma gibi farklı unsurlara da dayanabilmektedir.¹⁹⁴

Elit kavramını açıklamaya çalışırken yukarıda zikredilen yeni bir kavrama ulaşırız: elitizm. Elitizm kavramı, “bir elit veya azınlık tarafından yönetim pratiğini veya böyle bir yönetime duyulan inancı gösterir”.¹⁹⁵ Toplumbilimsel kavram ve kuramların “ideolojik bir gücü” olduğuna vurgu yapan Bottomore, eleştirel yaklaştığı bu kavramın “katıksız bilimsel bir zihin yapısı olarak” görülemeyeceğini ileri sürmüştür.¹⁹⁶ Eleştirel yaklaşımlara rağmen elitizmin tarih ve siyaseti anlamak için en güçlü yaklaşımlardan biri olduğu da ileri sürülmüştür. Bu yaklaşıma göre; toplumda temel kararları alan ve yoğun olarak iktidarı ellerinde tutan bir azınlık (elitler) vardır ve bu azınlık, toplumu hakimiyeti altında bulundurur. Bu kavramın yaygınlaşması ile siyaset tartışmalarında, toplumun geniş bir kısmının düşüncelerini yok sayma ve azınlığın üstünlüğünü, çıkarını ve menfaatini yükseltme anlamında kötüyücü¹⁹⁷ olarak tasvir edilir olmuştur.¹⁹⁸ Bu bağlamda elitizmin, demokrasi

¹⁹² Eva ETZIONI-HALEVY, *The Elite Connection*, Cambridge, Polity Press, 1993, 23.

¹⁹³ Geraint PARRY, “Elitism” maddesi, *The Blackwell Encyclopaedia of Political Thought*, Ed. David Miller, Oxford, Blackwell Reference, 1987, 131.

¹⁹⁴ Robert A. DAHL, *Demokrasi ve Eleştirileri*, Çev. Levent Köker, Ankara, Yetkin Yayınevi, 1993, 340.

¹⁹⁵ Andrew HEYWOOD, *Siyaset*, 114.

¹⁹⁶ Tom B. BOTTOMORE, *Seçkinler ve Toplum*, 24.

¹⁹⁷ Elit, elitizm ve elitist gibi kavramlar genel olarak olumsuz, küçültücü ve kötümser anlamlarda kullanılmıştır. Ancak bu duruma itirazları olanlar da bulunmaktadır. Bu itirazları özellikle günümüz sosyologlarından Etzioni dile getirmektedir. Etzioni, elit kavramının terminolojide karşılaştığı sorunlardan başlayarak elit teorisinin neden sınıf teorisinin gölgesinde kaldığına, elit teorisinin neden bazı yanlış algılamalara-elit teorisinin elitizm olarak algılanması, elit teorisinin demokratik olmadığı düşüncesi ve elit teorisinin halkı göz ardı ettiği, yok saydığı düşüncesi vb.- yol

düşüncesiyle çeliştiğine dair genel bir kabulden de söz edilebilir. Bu zıtlığı, göreceli olarak da olsa; elitizm, mantık dışı ve irrasyonel; demokrasi ise mantıklı ve rasyoneldir şeklinde ifade etmek mümkündür. Bununla beraber mantığın demokrasinin düşmanı olduğu, “çoğunluğun egemenliği” üzerine kurulu bir temsili sistemin sonunda tek dereceli seçim sistemi haline gelerek işleminin zorlaşacağı da ileri sürülmüştür.¹⁹⁹

Demokrasi-elitizm arasındaki hem etimolojik hem de tarihsel-sosyolojik ilişkiler, azınlık tahakkümünün kaçınılmaz olduğunu göstermektedir. Bundan dolayı da demokrasinin gerçekleşmesinin imkansız olduğu iddia edilmiştir. Klasik elitist teorisyenlerin bu temel görüşünün devamı olarak; halkın iktidarı olan demokrasinin olabilecek en iyi yönetim şekli olduğu savı halktan (yönetilenler) ziyade yönetenlerin azınlık olarak tahakkümünü maskeleyemeye ve yönetilenlerin itaatini sağlamaya yaramaktadır.²⁰⁰

2. Aristokrasi ve Elit Kavramı

Etimolojik anlamıyla aristokrasi demokrasiye-elitin inkarına karşılık gelen-karşıttır ve salt anlamıyla bile elitin iktidarını gösterir.²⁰¹ Yunanca aristos (en iyi) ve kratos (güç, etki, iktidar) kelimelerinin bir araya gelmesiyle oluşmuş olan aristokrasi kavramı, kökeni itibarıyla en iyilerin siyasi iktidarı anlamına gelir. Bu yönetim biçiminde siyasi iktidarda bulunanların sayısı sınırlıdır ve miras yolu ile birbirlerine intikal eder. İmtiyazlıların, asillerin iktidarı anlamında da kullanılan bu terim aynı zamanda bir alanda üstün seviyeye gelmiş ve azınlığı oluşturan elitleri ifade eder.²⁰²

açtığına dair açıklamalar yapmaktadır. Bkz. Eva ETZIONI-HALEVY, **The Elite Connection**, Cambridge, Polity Press, 1993, 13-33.

¹⁹⁸ Geraint PARRY, **The Blackwell Encyclopaedia of Political Thought**, “Elitism” maddesi, Ed. David Miller, Oxford, Blackwell Reference, 1987, 131.

¹⁹⁹ Gaetano MOSCA, **Siyasi Doktrinler Tarihi**, Çev. Samih Tiryakioğlu, 2.B., Ankara, Varlık Yayınevi, 1968, 273.

²⁰⁰ Robert A. DAHL, **Demokrasi ve Eleştirileri**, Çev. Levent Köker, Ankara, Yetkin Yayınevi, 1993, 338.

²⁰¹ Rene GUENON, **a.g.e.**, 119, 120.

²⁰² Yaşar KARAYALÇIN, **Meritokrasi**, Konferans, Ankara, Ajans-Türk, 1973, 2.

Yurttaşların küçük bir kısmının hem çoğunluğu hem de teker teker yurttaşların hepsini egemen erkle yönettiği devlet biçimi olarak aristokraside zenginler, soylular ve bilgeler yani elitler iktidardadır. Elitist bir temele dayanan ve ılımlı bir yapıya sahip olan aristokrasi, doğaya da uygundur. Ancak bu yönetim biçiminde elit kadrosunu doldurmak zor olduğu gibi halkı bu kadrolardan uzak tutmak da hem gerekli hem de tehlikelidir. İktidardaki aristokratları kıskanan halk yönetim için, azınlıkta bulunan ve halkı yöneten aristokratlar ise halk için tehlikeli hale gelebilir.²⁰³

3. Meritokrasi ve Elit Kavramı

Meritokrasi kavramının kökeni; liyakat ve değer anlamına gelen “merit” ile kratos (güç, etki ve iktidar) kelimesinin bileşiminden oluşmuştur. Toplumda değerlilerin, seçkinlerin güçlü, etkili ve önemli statülere sahip olmasını anlatan bu kavram, siyasi doktrin olarak da bu meziyetlere sahip olanların iktidara hakim olmasını iddia eder. Bu anlamıyla da ütöpik bir eşitçilik düşüncesine karşıt olan meritokrasi, elitlerin iktidarına dayanan teorilere de yakındır.²⁰⁴

Meritokrasi, değerci bir anlayışa sahiptir ve bir bakıma “değerler aristokrasisi” anlamına da gelir. Meritokratik düşünce, toplumda “ölçülebilmesi mümkün değerler”den olan başarı, yükselme, zeka ve çalışkanlık gibi meziyetlere önem verir. Meritokrasi, eğitim kademelerinin bu meziyetlerini ispat edebilmiş kişilere açık olmasını kabul eder. Bundan dolayı da mutlak bir eşitliği sağlamaya çalışmak gerçekçi değildir.²⁰⁵ Ayrıca bu konuda ısrar etmek liyakat anlayışına uygun olmadığı gibi başarılı ve çalışkan olanlara da haksızlık anlamına gelebilir.

²⁰³ M. Ali AĞAOĞULLARI, Cemal Bali AKAL, Levent KÖKER, **Kral Devlet ya da Ölümlü Tanrı**, Ankara, İmge Kitabevi, 1994, 40, 41.

²⁰⁴ Yaşar KARAYALÇIN, **Meritokrasi**, 2, 4.

²⁰⁵ Yaşar KARAYALÇIN, **a.g.e.**, 3, 6.

Osmanlı İmparatorluğu'nda devşirme çocukların seçilerek Enderun'a alınması ve burada eğitilmesi meritokrasinin güzel bir örneğidir. Eski Çin yönetiminde mandarinlerin işe alınma biçimi de meritokrasi olarak adlandırılmıştır. Rekabet usulüne göre yapılan yarışmalar, memur olmak isteyenlerin ailevi ve soysal geçmişine bakılmaksızın herkese açık olarak yapılmıştır. Burada anahtar rol eğitimidir. Eğitim yoluyla meziyetli insanların seçilmesi sonucu, alt sınıflardan gelen ancak iyi eğitim görmüş ve liyakat sahibi kişiler elitler arasına katılabilmektedir.²⁰⁶

4. Teknokrasi ve Elit Kavramı

Teknokrasi²⁰⁷ kavramı, Yunanca sanat anlamına gelen “tekhne” ve iktidar, güç anlamında “kratos” kelimelerinden oluşur. Bu bağlamda teknokrasi üstün bir gücü elinde bulunduran teknokratların var olduğu siyasi sistemdir. Teknokrat ise iktidarda veya iktidara yakın mevkilerde bulunan siyasi güç sahibi teknisyenlerdir.²⁰⁸ Teknokrasi, iktidarı ne seçim sonucu demokrasi ile ne de kalıtsal geçiş sonucu aristokrasi ile elinde tutar.²⁰⁹ “Teknokratlar yönetimi”, “dünyanın hiçbir ülkesinin teknik gelişmelere ayak uydurmadan yaşama olanağı bulamayacağı fikri”ne dayanır.²¹⁰

Zaman zaman siyasal erkle çatışan teknokratlar, siyasi erkin egemenlik alanından ziyade kararların yön ve kapsamına sınırlama getirirler. Danışman değil planlayıcı ve uygulayıcı olan teknokrat, alanını çok iyi bilmesinden dolayı bir otoriteye sahip olduğu gibi ussallığın da temsilcisidir. Otoriter olarak nitelenen teknokrat, bürokrattan farklı olarak sorumsuzdur.

²⁰⁶ Robert D. PUTNAM, *The Comparative Study of Political Elites*, New Jersey, Prentice-Hall, 1976, 29.

²⁰⁷ Elitizm-demokrasi arasında ilk planda etimolojik olarak var olan zıtlık veya bağdaşmazlık, aynı şekilde teknokrasi-demokrasi arasında da söz konusudur. Demokrasi, teknokratların yönetimine itiraz ederken aynı zamanda yaşadığı bilgi, deneyim ve uzmanlık eksikliği ile teknokrasiye ihtiyaç duymaktadır. Teknokrasi-demokrasi ilişkisi için bkz. H. GAUDEMET, *Teknokrasi ile Demokrasi Arasındaki İlişkiler*, (Konferans Serisi), Çev. Ülker Köksal, Ankara, TODAİE, 1963.

²⁰⁸ Yaşar KARAYALÇIN, *Meritokrasi*, 2.

²⁰⁹ Esat ÇAM, *Batı Demokrasisinde Siyasi İktidar ile İktisadi İktidar*, İstanbul, İÜ İktisat Fak. Yayınları, 1966, 115.

²¹⁰ Nuri TORTOP, Eyüp G. İSBİR, Burhan AYKAÇ, *Yönetim Bilimi*, 210, 211.

Yani siyasilerin halka hesap vermesi gibi hesap verecekleri makam veya merci yoktur. Karar alma sürecine halkın müdahil olmasını istemezler.²¹¹

Verimliliğe erdemden (morality) daha çok önem veren teknokratlar²¹², politik sürecin hesaplanabilir ve öngörülebilir unsurlardan oluştuğuna inandıklarından teknik bilgiyi fetiş haline getirirler. Bell'in de vurguladığı gibi teknokratın sahip olduğu teknik bilgi, şüphesiz günümüzde çeşitlenen kararların kaçınılmaz ve büyüyen bir bileşenidir. Ancak iktidar, çıkar ve değerlerin bütünleştiği ve sorunların her zaman teknik yollarla çözülemediği politik tercihleri gerektirir. Yani sadece teknik bilgi, iktidar olmak için tek başına yeterli değildir. Bu bağlamda Bell, iktidardaki teknokrati, ne kadar bu bilgiyi kullanırsa kullansın ancak bir tür politikacı olarak değerlendirir.²¹³ Zaten tek başına bir yönetim biçimi olmayan teknokrasi, ancak demokrasi içinde anlam kazanır.²¹⁴

Teknokrasinin ilk teorisyenlerinden sayılan Saint-Simon, ileride açıklanacağı üzere, üretimin ve gelişmenin hedeflendiği rasyonelleşme modeli olarak sanayi uygarlığını görür. Yeni toplumsal düzen, bilimselleşmiş ve kişisellikten kopmuş olmalıdır. Teknokrasi düşüncesini etkileyen ve bilimsel yöntemlerle çalışan mühendisler siyasi iktidarın kullanılmasını vermek isteyen isim ise Veblen'dir. Gouldner da Veblen gibi düşünmüş ancak Veblen'in "öncü devrimciler" kavramı yerine "yeni ilerici sınıf" kavramını kullanmıştır. Ayrıca Gouldner, bu sınıfın içine mühendis ve teknisyenler dışında entelektüelleri de dahil etmiştir. Veblen'den etkilenmiş olan Howard Scott, fizikçi ve mühendislerden oluşan teknokrasinin iş adamları karşısında bir elit grup olduklarını ileri sürmüştür. Taylor ise teknokrasi yaklaşımında Saint-Simon gibi sanayi toplumuyla değil bu toplumun gerçekleriyle

²¹¹ Metin KAZANCI, "Teknokrat ve Yönetim İçindeki Konumu", **Mülkiyeliler Birliği Dergisi**, Sayı: 39, 1975, 20-27.

²¹² Robert D. PUTNAM, **The Comparative Study of Political Elites**, 212.

²¹³ Daniel BELL, **The Coming of Post-Industrial Society, A Venture in Social Forecasting**, Basic Books, New York, 1973, 79'dan naklen Robert D. PUTNAM, **The Comparative Study of Political Elites**, 214.

²¹⁴ Nuri TORTOP, Eyüp G. İSBİR, Burhan AYKAÇ, **Yönetim Bilimi**, 211.

ilgilenmiştir.²¹⁵ Yani Taylor, mühendise toplumsal ve siyasi görevler vermemiş, onu işin örgütlenmesi ve rasyonelleşmesi ile bağdaştırmıştır. Galbraith da teknokrasi üzerine fikir yürüten isimlerdendir. O'nun "teknik yapı" (technostructure) olarak ifade ettiği yaklaşım, uzmanlardan oluşan bir grubun yönetmesini içerir.²¹⁶ Bu düşünürler, teknokratların rasyonel olarak hareket ettiklerini varsaydıklarından onlara elitist bir rol vermişlerdir. Bu bağlamda; ekonomik, siyasi ve toplumsal örgütlenmeyi sağlama görevi olan teknokratların gerek bilgileri ve uzmanlıkları, gerekse modernleşmenin öncüleri olmaları sebebiyle toplumu yönetmeleri gerekmektedir.

Teknokratlar, kendilerinden sonra gelecekleri belirleyerek bir tür elit dolaşım kanalı da oluştururlar. Onların "değerliler iktidarı" kooptasyon (halefin selefi seçmesi) yolu-kendilerinden sonra geleni seçerler, ehil olmayanları da elerler-ile sağlar.²¹⁷ Böylelikle klasik elitler olarak değerlendirilebilecek olan siyasi, bürokratik ve askeri elitlerin yanında teknik bilgi ve becerilere sahip teknokrat elitler ortaya çıkar. Bu elit dolaşımına girmek yani teknokratik elit haline gelmek için en çok tercih edilen yol, aynı okuldan ya da aynı meslek grubundan olanların birbirinin halefi-selefi olmasıdır. Teknokratik devşirmede bu kanalın kullanılması, kurumsal bağlılığı zayıflatıp kişisel bağlılığa yol açacak bir tehlikeyi de ortaya çıkarır. Ancak teknokrasi de tehlike sadece bununla sınırlı değildir. Demokratik mekanizmaları göz ardı eden ve bilginin/teknikğin tekeline olduğuna inanan teknokrasi, içinde güçlü bir elitizm vurgusu taşır.

5. Weberyen Anlamda Elitizm

Weber, siyasi katılım ve eşitlikten önce özgürlük ve bireyselliği savunan bir liberal olduğu gibi aynı zamanda liberalizm içinde elitist bir

²¹⁵ Nilüfer GÖLE, **Mühendisler ve İdeoloji**, Çev. Eli Levi, İstanbul, İletişim Yayınları, 1986, 24-31; Esat ÇAM, **a.g.e.**, 112.

²¹⁶ Maurice DUVERGER, **Siyaset Sosyolojisi**, 191, 192.

²¹⁷ Maurice DUVERGER, **a.g.e.**, 192.

gelenek şeklini ilk kez formülleştiren isim olmuştur.²¹⁸ Demokratik değerler olan katılım ve eşitlik onun için liberal değerlerden sonra gelmiştir. Bu yaklaşım Weber'i elitizme yaklaştırmıştır.

Weber, demokratik sürece kitlelerin katılmasından şüphe duymuş ve “küçük sayılar ilkesi” denilen yaklaşımı desteklemiştir. Siyasi faaliyetler bu ilke tarafından belirlenir. Weber, lidersiz bir kitle demokrasisinde, parti ve devlet bürokrasisinde yer alan vasat/orta derece entelijansiya yönetimini küçümseyerek reddeder. Demokratik olarak seçilmiş bir liderin karizmatik liderliğini savunur.²¹⁹ Bundan dolayı Weber, demokratik elit teorisyenleri arasında da gösterilmiştir. Weber, öndersiz demokrasiyi (fuhrerlose demokratie) eleştirmiş ve karizmatik lider seçen plebisitçi (halkoylaması) demokrasiyi övmüştür. Bundan dolayı Sartori, Max Weber'in de elitistler arasına girmesi gerektiğini düşünmektedir.²²⁰

B. Elit Teorilerinin İncelemesi

Elit teorilerinin incelenmesinde çeşitli sınıflandırmalar yapılmaktadır. Yaygın olan sınıflandırmaya göre; bu teoriler, normatif, klasik ve çağdaş elitizm olmak üzere üç başlıkta incelenebilir. Normatif elitizm, elit yönetiminin olmasının gerekliliği üzerinde durur. Klasik yaklaşım ise, toplumun göreceli yapısını göz ardı ederek yönetenlerin azınlık, yönetilenlerin çoğunluk olduğu varsayımından hareket etmektedir. Aslında klasik elit teorisyenleri olarak Mosca, Pareto ve Michels'in yaptığı-düşüncelerinde normatif yönler olsa da ampirik bir durum tespitidir. Çağdaş yaklaşımlar ise, klasik sınıflandırmada olduğu gibi ampirik temelli olsa da elit yönetiminin kaçınılmazlığından çok elitlerin parçalı olduğunu, bir bütünü temsil etmediğini, parçaların rekabetinin

²¹⁸ Ahmad SADRI, **Max Weber's Sociology of Intellectuals**, Cary, NC, USA, Oxford University Press, 1994, 94.

²¹⁹ Ahmet SADRI, **a.g.e.**, 94.

²²⁰ Giovanni SARTORI, **Demokrasi Teorisine Geri Dönüş**, 194.

elit dışı kişi ve grupların da demokratik politikada etkili olma fırsatı verdiğini savunur.²²¹

Elit teorileri, yukarıdaki üçlü sınıflandırma dışında da sınıflandırılmıştır. Bu bağlamda günümüz çağdaş sosyologları tarafından çoğulcu elit teorisi, elitist elit teorisi, demokratik elit teorileri ve demo-elit yaklaşımı olmak üzere dört tür sınıflandırma yapılmıştır. Kökenini liberal düşünceden alan ve Dahl, Galbraith, Riesman ve Sartori gibi düşünürlerce geliştirilen çoğulcu elit teorisi, toplumdaki baskı gruplarının çokluğundan hareketle yönetenlerin diğer elit gruplar (ekonomik, bürokratik ve siyasi elitler vb.) tarafından sınırlandırılıp denetlenebileceğini iddia etmektedir. Klasik elit teorileri de denen elitist elit teorileri Pareto, Michels ve Mosca'ya dayanır. Bu teoride çoğulcu teorinin aksine iktidarın kullanılmasında etkili ve güçlü bir azınlık söz sahibidir. Üçüncü yaklaşım; Schumpeter, Aron, Weber gibi isimlerin başını çektiği demokratik elit teorisidir. Bu yaklaşım elitlerin hükümetten ve diğer elit gruplardan bağımsızlığı üzerine kuruludur. Diğer bir deyişle demokratik elit teorisi, eşitlik olgusuna önem atfeder ve bu olguya demokrasi teorisinden farklı olarak güce ulaşabilme de fırsat eşitliği olarak bakar. Elit teorilerinde son zamanlarda, çağdaş sosyologlardan Eva Etzioni-Halevy'nin demokratik elit teorisini geliştirmesi sonucu ortaya çıkan demo-elit yaklaşımı da tartışılmaktadır. Elitin eliti olarak anahtar elitleri ve bunların alt elitlerini gören Etzioni, demo-elit yaklaşımını elitlerin temel toplumsal kaynaklardan bağımsızlığı esasına dayandırır.²²²

1. Normatif Elitizm Düşüncesi

Elit yönetimine normatif unsurlar yükleyen ve böyle bir yönetimin olması gereği üzerinde duran normatif elitizm düşüncesinin köklerini (değer yargısı ifade eder, yani istenilen anlamında) Platon'a kadar götürmek

²²¹ Atilla YAYLA, **Siyasi Düşünce Sözlüğü**, Ankara, Liberte Yayınları, 2003, 56.

²²² D. Ali ARSLAN, "Toplumsal ve Siyasal İktidarın Analizinde Sınıf Teorisine Bir Alternatif, Elit Teorisi", **Mülkiye**, Cilt, XXVIII, Sayı, 244, Yaz 2004, 95-100.

mümkündür. Platon tarafından Eski Yunan’da sistematikleştirilen filozofların (bilgelerin) yönetimi günümüz elitist yaklaşımlarına ilham vermiştir. Bu yaklaşımın temelini atan ise Platon’un hocası Sokrates’tir. Yönetilen halk için neyin iyi ve doğru, neyin kötü ve yanlış olduğunu bilen ve doğrudan siyasetle ilgilenmesi ahlaki bir zorunluluk olan filozof yönetme işini üstlenmelidir. Devlet ve yönetim işi sıradan insanlara bırakılamayacak kadar önemlidir. Bu insanlar filozofluğun erdem ve bilgisine sahip olmadıkları için geçici dünyevi isteklerin peşinde koşarlar. Eğer sıradan halka devlet işi verilirse devletin yüksek çıkarları sekteye uğrayabilir. Bundan dolayı Platonik bir gerekçe olarak; devlet yönetimi ile halkın istekleri arasında halka rağmen ama halk için seçkinciliği vardır.²²³

Sokrates ve Platon’da ifadesini bulan filozof kralların yönetiminde; en akıllı, en değerli, en üstün ve toplumun yararına işler yapmış kişiler seçilmelidir. Bu bağlamda mayasında altın olanlar yöneten, önder veya kral, mayasında gümüş olanlar ise yönetenlere yardımcı olmalıdırlar. Böyle bir toplum tasavvurun da; akıl ve erdem zengini bilge krallar başa geçmek için mücadele etmeyecekler, aksine hastanın doktorun ayağına gitmesinde olduğu gibi başa geçmeleri için onlara gidilecektir.²²⁴ Mayasında altın olan ve uzun yıllar alan bir eğitimden geçirilerek devlet yönetimine hazırlanan filozof kral, eşyanın sırrına vardığından, yani bilge olmanın aslında önce kendini sonra ise hayatı anlamaktan geçtiğini iyi bildiğinden zenginlik, şöhret, makam gibi dünyevi isteklerini dizginleyip bilgeliğin getirdiği yüksek değerleri devlet yönetimine uygulayabilecektir.

Ütopyacılar da normatif elitizm kapsamında ele alınabilir. Platon’un “Devlet”i dışında Thomas More’un “Ütopya”sı ve Campanella’nın “Güneş Devleti” de ideal ve en iyiye duyulan özlemi yansıtır. Antik dönemden modern zamanlara gelindiğinde ise Rousseau ve Nietzsche’nin düşüncelerinde

²²³ Yasin AKTAY, “Entelektüel ve Cemaat”, Ed. Kenan Çağan, **Entelektüel ve İktidar**, Ankara, Hece Yayınları, 2005, 94, 95.

²²⁴ Platon, **Devlet**, Çev. Sabahattin Eyuboğlu, M. Ali Cimcoz, İstanbul, İş Bankası Kültür Yayınları, 1999, 94, 96, 162, 188.

normatif elitist unsurlara rastlanır. Sartori'ye göre; elit-karşıtlarının ölçülerine göre katıksız bir elitist olan Rousseau, en iyi siyasal yapıları seçimli aristokratik cumhuriyet olarak kabul etmiştir. Rousseau, bunun gerekçesini de bilge kişilerin yığınları yönetmesinin daha iyi ve daha doğal bir düzenleme olduğu şeklinde açıklamıştır.²²⁵ Nietzsche temsil konusunda çok daha katıdır. Demokratik temsile inanmayan ve bu temsili toplumun gerçek efendilerine karşı bir ihanet olarak gören Nietzsche, "Übermensch" (Süpermen) kavramıyla olağanüstü nitelikli üst-insanların başta olmasını istemiştir.²²⁶

2. Klasik Elitizm Teorileri

Pareto, Mosca ve Michels klasik elitizm teorisyenleri olarak iktidar ilişkilerini açıklamaya çalışmışlardır. Azınlık tahakkümü teorisyenleri de denilen bu teorisyenler, dünyayı bir piramit misali tabandan zirveye doğru yükselen ve zirvedeki yerin tabana göre sınırlı ve dar olduğu iktidar yapıları olarak yorumlamışlardır.²²⁷ Piramidin zirvesine çıkabilmek ve orada kalabilmek risk almayı gerektirdiği gibi aynı zamanda zeka, güç, nüfuz, ikna kabiliyeti, örgütlenme, karizma, liderlik gibi toplumsal/bireysel unsurlar da gerektirir.

Klasik elitizmin yaygın tanımı olarak sadece azınlığın çoğunluğu yönetmesi anlaşılmamalıdır. Gerçekte bu sav, daha güçlü bir vurguya sahiptir. O halde herhangi bir demokratik yola başvurulsa da çoğunluğun azınlığa hükmetmesi mümkün değildir. Yani liderlerin topluma karşı yükümlülüklerini sağlamaya yönelik girişimler ve çoğunluğun yönetiminin dokunulmazlığını savunan görüşler elitlerin tahakkümünü engelleyemeyecektir.²²⁸ Bu tahakküm, "evrensel, değişmez ve kaçınılmaz bir olgu" olarak varsayıldığında elitizmin determinist niteliği belirginleşir.

²²⁵ Giovanni SARTORI, **Demokrasi Teorisine Geri Dönüş**, 172, 195.

²²⁶ Nur VERGİN, **Siyasetin Sosyolojisi**, 270, 306.

²²⁷ Robert A. DAHL, **Demokrasi ve Eleştirileri**, 340.

²²⁸ Geraint PARRY, **Political Elites**, London, George Alen and Unwin Ltd., 1971, 31'den naklen Murat ÖNDERMAN, **a.g.m.**, 157.

Dolayısıyla klasik elitizm eleştirileri de bir noktaya odaklaşır: “demokrasinin pratikte gerçekleşmesi imkansızdır”.²²⁹

a. Vilfredo PARETO ve Elitlerin Dolaşımı Teorisi

Elit kavramını ilk kez kullanarak siyaset bilimine sokan Pareto olmuştur. Pareto'ya göre toplum, elit olan ve olmayanlar olarak, elitler ise yönetici olan ve olmayan şeklinde ayrılmıştır. Pareto, esas ilgisini yönetici elitler ile olmayanlar ayrımına yöneltmiş, yönetici elitlerin ise homojen bir yapı olmadığını belirtmiştir. Ayrıca elit-kitle ayrımının evrenselliğini savunmuş modern demokrasi, hümanizm ve ilerleme konusunda da sert yorumlar yapmıştır.²³⁰ Eşitlikçi fikir sistemlerine özellikle de demokrasiye inanmayan ve onu slogandan ibaret gören matematiksel iktisatçı Pareto, insanların temelde eşit olmadıklarını bu bağlamda elitlerin yönetiminin kaçınılmaz olduğunu ileri sürmüştür. Bireysel davranışın akıl-dışılığını vurgulamış böylelikle de kendi kendini yönetim olarak demokrasinin olamayacağını düşünmüştür.²³¹

Pareto'ya göre toplumlar, kısa aralıklar dışında her zaman elitlerce yönetilmiştir. “Trattato di Sociologia Generale” (1916) adlı eseri İngilizce'ye “The Mind and Society” (Akıl ve Toplum) (1935) ismiyle çevrilmiş olan Pareto, elit kelimesini etimolojik olarak en güçlü, en enerjik ve kötülük kadar iyiliğe de kabiliyeti olan, yani kendi iş ve etkinlik alanları içinde üstün yetenekli anlamında kullanır. Ancak elitin tanımını daha belirgin olarak “I Sistemi Socialisti” de (1902) yapar. Etki derecelerine göre siyasal ve toplumsal güçlerine/nüfuzlarına göre sıralanan kimseleri bir elit veya bir aristokrasi olarak tanımlamaktadır. Elitlerin kendilerine nüfuz sağlayan, önemli ve üstün

²²⁹ Münci KAPANİ, **Politika Bilimine Giriş**, 9.B., Ankara, Bilgi Yayınevi, 1997, 118.

²³⁰ Alan ZUCKERMAN, “The Concept ‘Political Elite’, Lessons from Mosca and Pareto”, **Journal of Politics**, 39, 2, May, 1977, 334; Ayrıca Pareto'nun eleştirisi için bkz. aynı makale s.338'e, Pareto-Mosca karşılaştırılması için aynı makale 339, 342; Tom B. BOTTOMORE, **Seçkinler ve Toplum**, 9, 12; Ettore A. ALBERTONİ, **Mosca and the Theory of Elitism**, Trans. Paul Goodrick, Oxford, Basil Blackwell, 1987, 109-113.

²³¹ Norman BARRY, **Modern Siyaset Teorisi**, Çev. Mustafa Erdoğan, Yusuf Şahin, Ankara, Liberte Yayınları, 2003, 327.

nitelikleri olduğunu düşünen Pareto'nun elit kavramı nitel dolayısıyla altimetrik (yükseklikle ilgili) bir kavramdır. Bu ikisi bir araya geldiğinde toplumsal denge istikrara gelir, ayrılınca da bir dolaşım, yani “elitlerin dolaşımı”²³² başlar. Pareto, elitlerin sürekli iktidarda kalamadıklarını, doğa yasası uyarınca tükendiklerini iddia eder. Bundan dolayı insanlık tarihi sürekli elitlerin birbirleriyle yer değiştirmesine şahit olmaktadır. Başka bir deyişle tarih, bir “aristokratlar mezarlığı”dır. Elitlerin bir kısmı yükselerek yeni elit haline gelirken, iktidardaki elitler düşüşe geçerek eski elit halini almaktadır. Ancak bu dolaşımda Pareto, yetenekli elitin kazanacağını iddia eder. O'na göre, güce kavuşan yeni elitler kendi çıkarları için değil de çoğunluğun iyiliği için çalışacaklarını ilan ederler.²³³ Elitlerin hakimiyetini “doğal ve psikolojik”²³⁴ üstünlüklere bağlayan Pareto'nun fikirlerinin özellikle de dolaşım fikrinin Sosyal Darwinizm'den etkilendiğini söylemek mümkündür. Pareto'ya göre; elit dolaşımı, toplumsal dengenin sağlanmasında ve sürdürülmesinde önemli bir unsurdur. Bu dolaşımda meydana gelebilecek aksaklıklar-iktidarda yeteneksizliğin ve bozulmuşluğun toplanması, alt sınıflarda üstün yeteneklilerin birikmesi ve de dolaşımın gecikmesi, sekteye uğraması-bireysel elit dolaşımı yerine toplu bir elit dolaşımına neden olacak devrimlerle sonuçlanır.²³⁵

İngiliz ve Fransız pozitivizminden aldığı unsurlarla Makyavelci geleneği zenginleştiren Pareto, Makyavel'in gerçek mirasçısı olarak azınlığın çoğunluğu nasıl yönettiğini açıklamaya çalışmıştır.²³⁶ Makyavel'den ödünç aldığı anlaşılan tilki-arslan benzetmesi çerçevesinde; yönetici elitlerin

²³² Pareto'nun “Elit Dolaşımı” teorisi İbn-i Haldun'un “Yükseliş-Çöküş” teorisi ile benzeşir. Bedeviyetten (göçebelik) haderiliğe (yerleşiklik) geçen toplumlar zamanla dinamizmelerini kaybederek yerlerini bir başka bedevi topluma bırakır. Bir başka ifadeyle; zorluklar içinde fiziki çalışmasıyla yükselen bir kişinin oğlu mevcut durumu korurken torunu kolaylıklar içinde yetiştirdiği için durumunu koruyamayacak ve merdivenin basamaklarından düşmeye başlayacaktır. Bkz. Mustafa AYDIN, **Siyasetin Sosyolojisi**, 2. B., İstanbul, Açılımkitap, 2006,45; DUVERGER, **Siyaset Sosyolojisi**, 164.

²³³ Vilfredo PARETO, **Seçkinlerin Yükselişi ve Düşüşü**, Çev. Merve Zeynep Doğan, Ankara, Doğu Batı Yayınları, 2005, 35; Giovanni SARTORI, **Demokrasi Teorisine Geri Dönüş**, 156, 157.

²³⁴ Ahmet Taner KİŞLALI, **Siyaset Bilimi**, Ankara, AÜ BYYO Yayınları, 1987, 278.

²³⁵ Maurice DUVERGER, **Siyaset Sosyolojisi**, 162.

²³⁶ Hüsamettin İNAÇ, **Faşizmin ve Sosyalizmin Sosyo-Politik Kökenleri, Marx-Pareto Mukayesesi**, Bursa, Ekin Kitabevi, 2005, 163.

egemenliğini kurnazlıkla ya da kaba güçle sağlayacağını savunmuş ve kurnazları tilkiye, güçlüleri ise aslana benzetmiştir.²³⁷ Tilki karakterine sahip olan elitler, iktidarlarını rızaya dayandırır. Zaten rıza elitlerin iktidar kaynakları arasında yer alır. Rıza, aynı zamanda elitlerin meşruiyetine zemin hazırlar. Bununla birlikte, yönetici olan ve olmayan elitler, aralarında bir oydaşma (consensus) sağlarlar. Yönetici elitin yapısı, güç dengesi ve bu iki elit arasındaki oydaşmanın değişimine bağlı olarak farklılaşır.²³⁸

Pareto'nun elit teorisi, çeşitli noktalarda yetersiz kalmış ve eleştiriye uğramıştır. Pareto, öncelikle görüşlerini desteklemek için belgeli deliller değil tarihsel açıklayıcı örnekler kullanır.²³⁹ Ancak elit ve halk kesimlerinin yer değiştirme oranıyla ilgili bilgiler vermez. "Toplumsal denge" konusuna odaklanan Pareto için elit dolaşımı, döngüsel olarak sürer. Bu yaklaşımda toplumsal yapı ve bunun dönüşümü açıklanmaz. O'nun teorisinde toplumsal yapı fazla bir değişikliğe uğramaz ve aynı kaldığı varsayılır.²⁴⁰ Ayrıca elitlerin yükseliş ve düşüşü konusunda bireyler ve sosyal kategoriler arasında da net bir ayırım yapmamıştır. Pareto, "elit dolaşımı" yaklaşımını liderlerin psikolojik nitelikleri ve çeşitli doğal yeteneklerin analizine dayandırmış, ancak elitlerin sosyolojik karakterindeki tarihsel değişimi göz önüne almamıştır. Mesela Batı Avrupa'daki toprak aristokrasisinin son iki yüz yıl içinde yaşadığı sürekli zayıflayışı kendi terminolojisi ile hemen hemen hiç açıklamamıştır. Pareto'ya getirilen eleştirilerden biri de; anahtar kavramların üstü kapalı ve belirsizce tanımlanması ile Pareto'nun elit teorisinin akla yatkın bir şekilde doğrulanmasının zor gözükmesidir.²⁴¹ Pareto'nun teorisinde bilimsel olanı ideolojik olandan ayırmak o kadar kolay değildir. Bu, diğer klasik elitist teorisyenlerle birlikte Pareto'ya da getirilen beylik eleştiridir. Ancak şu bir

²³⁷ Tom B. BOTTOMORE, *Seçkinler ve Toplum*, 54, 55.

²³⁸ Paolo ZANNONI, "The Concept of Elite", *European Journal of Political Research*, 6, March 1978, 16, 19.

²³⁹ Hans L. ZETTERBERG, "Önsöz: Pareto'nun Seçkinler Teorisi", *Seçkinlerin Yükselişi ve Düşüşü*, Çev. Merve Zeynep Doğan, Ankara, Doğu Batı Yayınları, 2005, 19.

²⁴⁰ Tom B. BOTTOMORE, *Seçkinler ve Toplum*, 63, 64, 66.

²⁴¹ Robert D. PUTNAM, *The Comparative Study of Political Elites*, 167, 168.

gerçek ki; Pareto, sadece gözlemlerine dayanarak olguları tespit etmekle kalmamış aynı zamanda “olması gereken”le ilgili bir çerçeve de çizmiştir.²⁴²

b. Gaetano MOSCA ve Yönetici Sınıf

“Elit” ve “kitle” ayrımını ilk kez sistemleştiren İtalyan siyaset bilimci Gaetano Mosca²⁴³ olmuştur. Mosca’nın fikirlerinin entelektüel temelinde Ludwig Gumplowicz ve ondan da önce Henri de Saint Simon bulunur.²⁴⁴ Mosca, Pareto’nun açıklamalarında başvurduğu elit kavramı yerine “yönetici sınıf (politik sınıf)”²⁴⁵ kavramına başvurmuştur. Toplamların yöneten ve yönetilen sınıf olmak üzere ikiye ayrıldığını ileri süren Mosca, iktidarı elinde tutan birincilerin-azınlık-tüm siyaset işlevleri yerine getirdiğini ve bunun nimetlerinden yararlandığını buna karşılık ikincilerin-çoğunluk-yönetenlerin belirlediği amaç ve kurallara göre yani onların kontrolünde hareket ettiğini iddia etmektedir.²⁴⁶

Niceliksel olarak azınlığın çoğunluğu nasıl yönetebildiği sorusuna Mosca’nın verdiği cevaplardan biri örgütlenmedir. Yani yönetenler

²⁴² Münci KAPANİ, *Politika Bilimine Giriş*, 117.

²⁴³ Mosca’nın (1858-1941) siyasi düşüncesini; 1879-1895 (açık sistem), 1896-1922 (bilimsel sistem) ve 1923-1941 (düzenlenmiş doktrin) olmak üzere üç döneme ayırabiliriz. Birinci dönemde yazdığı “Teorica” adlı eserinde politik sınıf (classe politica=political class) kavramını daha yoğun olarak kullanan Mosca’ya göre; İtalya siyasi hayatında yeni ortaya çıkmakta olan politik sınıf, orta sınıflardan oluşacak, ekonomik olarak bağımsız (ne zengin ne fakir olacak) ve iyi bir kültürel geçmişe sahip olacaktır. İkinci dönemde “Elementi di Scienza Politica” adlı eserinin birinci baskısında politik sınıfı daha mantıklı ve sistematik olarak tanımlama yoluna giden Mosca, yeni ortaya attığı ve kitleleri yöneticilere bağlayan “politik formül” kavramı ile politik sınıf kavramı arasında ilişki kurmaya çalışmıştır. Son dönemde ise “Elementi di Scienza Politica”nın ikinci baskısı yapılmış ve burada yönetici sınıf (classe dirigente=ruling class) kavramı olgunlaşmıştır. Bkz. Ettore A. ALBERTONİ, *Mosca and the Theory of Elitism*, Trans. Paul Goodrick, Oxford, Basil Blackwell, 1987, 12-16.

²⁴⁴ J. MEISEL, *The Myth of the Ruling Class, Gaetano Mosca and Elite*, Michigan, Michigan Univ. Press, 1962, 255’den naklen D. Ali ARSLAN, “Toplumsal ve Siyasal İktidarın Analizinde Sınıf Teorisine Bir Alternatif, Elit Teorisi”, *Mülkiye*, Cilt, XXVIII, Sayı, 244, Yaz 2004, 97.

²⁴⁵ Giovanni Sartori, Mosca’nın eserlerinde kullandığı yönetici sınıf ve politik sınıf kavramlarına açıklık getirmiştir. Sartori, politik sınıfı yönetici sınıfın bir alt türü olarak görmüş, yönetenleri ise politik, ekonomik, sosyal, dini, entelektüel, teknolojik, askeri, bürokratik vb. olarak ayırmıştır. Sartori’nin ayrımı için bkz. Ettore A. ALBERTONİ, *Mosca and the Theory of Elitism*, Trans. Paul Goodrick, Oxford, Basil Blackwell, 1987, 17.

²⁴⁶ Münci KAPANİ, *a.g.e.*, 112.

yönetilenlere göre dağınık değildir ve örgütlenmişlerdir.²⁴⁷ Ayrıca yönetici sınıfın üyeleri; soy, aile, eğitim, entellektüel veya askeri başarı gibi faktörlerle de üstünlüklerini kurarlar. “Üstünlük”, “yönetici sınıf”ın ayırt edici bir unsurudur. “Üstün yetenek” veya “seçkinlik” diğer elit teorilerinde olduğu gibi Mosca’nın “yönetici sınıf” teorisinde de bu sınıfa dahil olmanın belirleyici temel etkenidir.²⁴⁸ Bundan dolayı da Mosca, yönetici sınıfın yetiştirilmesinde en önemli unsurun idareciliğe olan kabiliyet olduğunu düşünür. Bu kabiliyet, belli sayıda kişisel meziyetlerden ibarettir. Bu nitelikleri taşıyanlar herhangi bir çağda ve belli bir toplumda yönetici olmaya en uygun olanlardır.²⁴⁹

Mosca, yönetici sınıfı açıklamaya yarayacak bir “siyasi formül” kavramını geliştirmiş ve buna yeni anlamlar yüklemiştir. Yönetici sınıfın tahakkümünü meşrulaştıracak olan bu kavram, ihtiyaçlara göre değişmektedir. Yani bazı toplumlarda din ve doğaüstü güçlere olan inanç olabileceği gibi bazılarında ise demokrasi olabilmektedir. Sonuçta bunlar aynı amaca-kitlelerin rıza ve desteğini kazanma-hizmet etmektedir. Bu rıza ve destek, yönetimin ahlaki temellere dayanmasına olan inanç nedeniyle yönetilenler tarafından kabul edilmektedir.²⁵⁰

Mosca; monarşi, aristokrasi ve demokrasi şeklindeki geleneksel siyasal sınıflandırma biçimlerini kabul etmemiş, tarih boyunca oligarşinin tek yönetim biçimi olduğunu ileri sürmüştür.²⁵¹ Demokratik yönetim teorilerine duyulan inancın yanlış olduğunu kanıtlamaya çalışan Mosca, siyaset biliminin genel geçer kabul edilmiş teorilerini de böylelikle çürütmek istemiştir. Kitlelerin yönetimine inanmamış her zaman baskın bir azınlığın kitleleri yöneteceğini iddia etmiştir.²⁵² Çoğunluğun iradesinin üstün gelmesi

²⁴⁷ Gaetano MOSCA, **The Ruling Class**, Ed. and Rev. Arthur Livingston, New York, McGraw-Hill, 1939, 50, 53’den naklen Tom B. BOTTOMORE, **Seçkinler ve Toplum**, 10, 11.

²⁴⁸ Münici KAPANİ, **a.g.e.**, 114.

²⁴⁹ Gaetano MOSCA, **Siyasi Doktrinler Tarihi**, Çev. Samih Tiryakioğlu, 2.B., Ankara, Varlık Yayınevi, 1968, 273.

²⁵⁰ Robert A. DAHL, **Demokrasi ve Eleştirileri**, 349.

²⁵¹ Edward McNall BURNS, **Çağdaş Siyasal Düşünceler 1850-1950**, Çev. Alaeddin Şenel, Ankara, Birey ve Toplum Yayınları, 1984, 86.

²⁵² Alan ZUCKERMAN, **a.g.m.**, 339.

anlamında demokrasi düşüncesini, sahte bir tahayyül olarak değerlendirmiştir.²⁵³ O'na göre liberal geleneğin karşısına çıkan en büyük tehlike nüfusun en kültürsüz kesiminin oy kullanmasıdır.²⁵⁴ Bu görüşe göre, genel oy hakkının yaygınlaşması ile her kesimin temsili mümkün olacak, ancak ülke yönetiminde vasıfsızlar olacaktır. Bununla birlikte demokrasi konusunda Pareto kadar katı olmayan Mosca, Sartori'nin de vurguladığı gibi demokrasi hayranı olmasa da faşizm iktidara geldiğinde ona karşı kararlı bir şekilde liberalizmi ve siyasal özgürlükleri savunmuştur.²⁵⁵

Yönetici sınıf yukarıda değinildiği gibi; eğitim, para, din, bilim ve askeri zaferler gibi sosyal güçleri kontrol eder. Yönetici sınıf iktidarı, yeni sosyal güçlerin ortaya çıkmasından etkilenir. Yani toplumda yeni bir din ortaya çıkarsa, üretim ilişkileri değişip yeni ekonomik üretim şekilleri ve zenginlikleri belirirse ve yeni düşünce hareketleri yayılırsa yönetici sınıf bu gelişmelerden etkilenir ve kendi içinde kırılmalar yaşar.²⁵⁶ Bu sürecin sonucunda mevcut yönetici sınıf, bir şekilde yerini yeni bir yönetici sınıfa bırakmak zorunda kalır. Değişim ve yenilenmenin hızı ve şekli, yönetici sınıfın geçişkenliği ile ilgilidir. Bu sınıfa giriş kapalı ise yani bir tür kast sistemi varsa değişim ani (devrim vb) olabilir. Ancak yönetici sınıfa giriş kanalları açık ise daha yavaş bir değişim süreci (evrim) beklenir.²⁵⁷

Mosca, iktidar ilişkilerini Marksizmin öngördüğü sınıf çatışmaları yerine elitler arası mücadele yaklaşımıyla açıklamaktadır. Bu yaklaşımda; sınıflar vardır ama onlar yalnız elitler arası mücadelenin destek gücünü oluşturur. Bu bağlamda yönetenler değişse de yönetilenler aynıdır.²⁵⁸ Marksist yaklaşım, nihai olarak "hakim sınıf"ın ortadan kalkarak "sınıfsız" bir topluma ulaşılacağını tahayyül ederken; Mosca, tam zıddı bir yaklaşımla "sınıfsız"

²⁵³ Geraint PARRY, "Mosca, Gaetano" maddesi, **The Blackwell Encyclopaedia of Political Thought**, Ed. David Miller, Oxford, Blackwell Reference, 1987, 350.

²⁵⁴ Gaetano MOSCA, **a.g.e.**, 273.

²⁵⁵ Giovanni SARTORI, **a.g.e.**, 51.

²⁵⁶ Tom B. BOTTOMORE, **Seçkinler ve Toplum**, 60.

²⁵⁷ Münci KAPANI, **a.g.e.**, 113.

²⁵⁸ Ahmet Taner KİŞLALI, **Siyaset Bilimi**, Ankara, AÜ BYYO Yayınları, 1987, 277.

toplum fikrine karşı çıkararak tüm toplumlarda yönetici bir sınıfın olacağını savunur. Marksizm, “hakim sınıf”ın üretim araçlarını kontrol edebildiği için ekonomik güce dolayısıyla da politik güce sahip olduğunu savunurken Mosca, “yönetici sınıf”ın sadece ekonomik unsurlarla açıklanmasını kabul etmez ve teorisini toplumsal unsurlarla destekler.²⁵⁹

Genel olarak klasik elitist teorisyenlere getirilen eleştiriler, Mosca’ya da yöneltilmiştir. Pareto da olduğu gibi Mosca’nın da yazdıklarında bilimsel-ideolojik ayrımı çok net değildir. Ancak demokrasi ve genel oy konularındaki malum görüşleri göz önüne alındığında teorisinin hakim bir normatif eğilime sahip olduğu rahatlıkla ileri sürülebilir.²⁶⁰ Mosca’nın analizleri sosyo-politik bir gerçekliğe karşılık gelse de onun yazdıklarının “ideolojik taraf tutmaktan arınmış, salt objektiflik adına geliştirilmiş ve dolayısıyla tümüyle masum birer düşünsel ürün” olduğunu iddia etmek de mümkün değildir.²⁶¹

c. Robert MICHELS ve Oligarşinin Tunç Kanunu

Robert Michels, her toplumda ve her örgütte yönetim mekanizmasına hakim olacak küçük bir yönetici grubun bir oligarşiye dönüşme eğilimi taşıdığını iddia etmiştir.²⁶² Michels’i Pareto ve Mosca’dan ayıran; yaptığı analizde bürokrasi ve oligarşiyi beraber ele alması olmuştur. Modern devlette bürokrasinin gerekliliğine inanan Michels’e göre; gelişmiş bir bürokrasi, politik olarak hakim sınıfların egemenliğini güvence altına alır.²⁶³ Bürokrasi ve örgütlenme ile ilgili düşüncelerinde olumsuz bir yaklaşıma sahip olan Michels, örgütlenmenin oligarşi anlamına geldiği sonucuna vararak örgütlenme olan yerde demokrasinin olmasının imkansız olduğunu şöyle ifade etmiştir: “kim örgütten bahsediyorsa oligarşiden bahsediyordur”.²⁶⁴ 1911 yılında yazdığı ve geçerliliğini halen sürdürdüğüne dair genel bir kanının olduğu “Siyasi Partiler”

²⁵⁹ Münci KAPANİ, a.g.e., 114.

²⁶⁰ Münci KAPANİ, a.g.e., 117.

²⁶¹ Nur VERGİN, *Siyasetin Sosyolojisi*, 118-119.

²⁶² Ahmet Taner KİŞLALI, a.g.e., 277.

²⁶³ Eva ETZIONI-HALEVY, *Bureaucracy and Democracy, A Political Dilemma*, 18.

²⁶⁴ Eva ETZIONI-HALEVY, a.g.e., 22.

(Political Parties) adlı eserinde; Alman sosyalist partisi ve sendikaları incelemiş ve bunların merkezileşip, demokrasi dışına kaydığını görerek bürokrasinin işlevini, toplumsal ayrıcalıkların korunup garanti altına alınması olarak açıklamıştır.

Bürokrasinin böyle bir işlev için çalışmaya başlaması “örgütsel bir sapma”ya işaret eder. Yani örgütün “meşru” amaçları yerine hedeflenmeyen ve kaynak ayrılmayan amaçlar geçer. Bunun en yaygın hali örgütün amaç ve araçlarının yer değiştirmesidir. Michels’in “Siyasi Partiler” adlı eseri, bu sapmayı analiz ederek konuya dikkat çeken ilk isim olmuştur. Bürokratik örgütler içinde söz konusu sapmadan beslenen menfaat grupları; mali yardım, vergi indrimi ve toplumsal prestij için örgütün amaçlarını kendilerine araç haline getirirler. Michels’in bu çözümlemesi, bürokrasinin neden “muhafazakar” bir anlayışa sahip olduğunu da açıklar. O’na göre bürokratik örgütler, “devrimci amaçlarla” kurulduktan sonra yukarıdaki unsurların da etkisiyle zamanla “muhafazakar” hale gelir.²⁶⁵ Muhafazakarlaşan bürokrasinin; yenilik ve değişimden kaçan, katılaşan teamüllere dayanan ve açıklığı değil gizliliği savunan bir anlayışa sahip olduğu varsayıldığında onun oligarşik eğilimleri daha da belirginleşir.

Modern toplumların gereksinimlerinden ortaya çıkan bürokrasinin zamanla yayılarak demokratikleşmenin önünde bir engel hale geldiğini düşünen Michels, bu durumu “Oligarşinin Tunç Kanunu” olarak isimlendirmiştir. Michels’e göre; tüm kapsamlı örgütlerin kaçınılmaz sonucu olarak teknik uzmanlık gereklidir ve bunu da uzman liderler gerçekleştirir. Lider, spesifik niteliklerinden biri olarak güç ve yetkisini belirler ve daha sonra yavaş yavaş gücü kitlelerden kendine doğru çekerek yalnızca kendi ellerinde yoğunlaştırır. Böylece ortak iradenin yürütme organı olarak kitlelerden ve onların denetiminden bağımsız hale gelir. Aslında örgütler, oligarşiye eğilimlidirler. Siyasi bir parti, sendika veya herhangi bir kurum aristokratik

²⁶⁵ Amitai ETZIONI, **Modern Örgütler**, 12, 13.

eğilimini kendi kendine çok açık bir şekilde gösterir. Sonuç olarak örgüt, parti veya sendika, azınlık bir yönetici grubu ve çoğunluk bir yönetilen grubu olmak üzere ikiye ayrılır. Bu bağlamda; örgütün ilerlemesi ve gelişmesi sonucu, demokrasinin azalma eğilimine girdiği gözlemlenir. Ayrıca örgütün genişlemesi ile liderin gücü de genişlemektedir. Böylelikle örgütler uygar tiranlıkların egemenliği altına girmektedir. Bununla birlikte örgütün birimleri hem genişlemekte hem de yeni alt birimlere ayrılmakta, üye sayıları artmakta, örgütün kasası dolmakta ve etkisi her tarafa nüfuz etmektedir.²⁶⁶ Bu durum, parti, sendika vb. kurumları merkezileştirdiği gibi demokrasinin kurumları olan bu yapıları tam aksine demokratik olmaktan uzaklaştırmaktadır. Seçimle gelen lider ve kadrosu, vazgeçilmez olduğunu düşünmeye başlayarak hem kendisi ve çevresi, hem de örgütü olarak oligarşik ve bürokratik bir anlayışa sahip olmaya başlamaktadır.

Bürokrasinin varlık amacından çıkıp oligarşik bir yapıya bürünmesi karar süreçlerine de yansır. Gerek hiyerarşi gerekse iletişim araçlarının tepede yoğunlaşması yöneticiye büyük bir nüfuz ve güç sağlar. Karar süreçlerinin önemli bir unsuru olarak bilgi üzerinde tekel de kurulabilir. Ayrıca büyüyen örgütte “teknik” imkansızlıklar dolayısıyla kararlar, dar bir kadro tarafından alınır. Ayrıca yönetici kesim zamanla edindiği politik ve özel bilgi/tecrübe sayesinde örgütte kendini vazgeçilmez görmeye de başlar.²⁶⁷

Diğer klasik elit teorileri gibi Michels’in teorisi de eleştirilmiştir. Michels’in parti içi oligarşi ve bunun demokrasi yönünden taşıdığı anlama ilişkin düşüncelerine bazı siyaset bilimciler katılmamış ve eleştiriler getirmişlerdir. Michels’in siyasi parti yöneticilerinin homojen ve birbirleriyle uyumlu bir seçkin zümre oluşturduğuna yönelik yaklaşımı tartışmalı bulunmuştur. Buna rağmen siyasi partiler, söz konusu oligarşik eğilim ve yapılanmalara sahip olsalar da, partilerin yarıştığı bir sistemin varlığı

²⁶⁶ Robert MICHELS, “The Bureaucratic Tendency of Political Parties”, **Reader in Bureaucracy**, Eds. Robert K. Metron vd., New York, The Free Press, 1952, 88-90.

²⁶⁷ Nicos P. MOUZELİS, **Örgüt ve Bürokrasi**, 28.

demokratik bir rejim için yeterli görülmüştür.²⁶⁸ “Oligarşinin Tunç Kanunu”nun karşılaştırmalı bir yönetime dayanması ve bir tek ülke veya partiyi aşan evrensel nitelikte bir genelleme olmasından dolayı önemini koruduğu iddia edilse de,²⁶⁹ Michels’in oligarşi ve örgütlenmenin açık tanımını yapmaması, gözlem alanını dar tutması, en önemlisi de “partiler demokratik olmadığına göre demokrasi de demokratik değildir” sonucuna varması eleştirilmiştir.²⁷⁰

Michels, bürokrasinin oligarşik eğilimleri üzerine yaptığı çözümlemelerinde Crozier’in önem atfettiği bürokrasi üzerindeki kültür ve çevre etkisini atlamıştır. Bu eleştirinin sahibi olan Duverger, toplumsal yapının önemine vurgu yapmıştır. Halbuki Michels’in üzerinde çalıştığı Alman sosyal demokrasisi-ki mücadele ettiği Prusya bürokratik toplum modelini yeniden üretmiştir- birçok yönden özgül yönleri sahiptir.²⁷¹ Michels’in analizi bürokrasiyi kendi sınırları içinde dış dünyadan soyut olarak ele almıştır. Michels’in teorisinde; bürokrasi sosyolojik değil örgütsel bir sorun alanı olarak görülmüştür.

3. Elitizm ve Demokrasinin Uzlaştırılması: Modern Elitizm

Etimolojik olarak birbirine uzak olan elitizm ve demokrasi kavramları, bir kısım çağdaş siyasal bilimciler tarafından ortak bir zeminde yeniden yorumlanmıştır. “Modern elitizm” kapsamında incelenen ve “demokratik elitizm” veya “rekabetçi elitizm” olarak da isimlendirilen bu yaklaşıma göre;

²⁶⁸ Robert Michels’in eleştirisi için bkz. Giovanni SARTORI, **Demokrasi Teorisine Geri Dönüş**, Çev. Tunçer Karamustafaoğlu, Mehmet Turhan, Ankara, Yetkin Yayınları, 1996, 163-165; S. Martin LIPSET, vd., **Union Democracy**, New York, Anchor Books, 1962; S. Martin LIPSET, “Giriş”, R. Michels, **Political Parties**, New York, Free Press, 1961, 15-39; Juan J. LINZ, “Robert Michels”, **International Encyclopedia of Social Sciences**, Vol. 10, 265-271; Ergun ÖZBUDUN, **Siyasal Partiler**, Ankara, Sosyal Bilimler Derneği Yayınları, 1974; Robert A. DAHL, **Demokrasi ve Eleştirileri**, Çev. Levent Köker, Ankara, Yetkin Yayınevi, 1993, 351, 352.

²⁶⁹ Ayşe ÖNCÜ, **Örgüt Sosyolojisi**, 26.

²⁷⁰ Giovanni SARTORI, **Demokrasi Teorisine Geri Dönüş**, 163.

²⁷¹ Maurice DUVERGER, **Siyaset Sosyolojisi**, 190.

toplumda elitlerin bulunması ve politik süreçlere etkin olarak katılması, toplumda anti-demokratik bir yönetim olduğu anlamına gelmez.²⁷²

Demokratik elit teorilerinin aşağıda sayılan ortak noktaları elitizmin sınırlarını belirler. Bunlar arasında; açıklık, rekabet, seçim ve hesap verme olmak üzere dört unsur öne çıkar. Öncelikle toplumda iktidar mevkileri kural olarak herkese açıktır. Siyasal elit grupları arasında rekabet vardır ve halk da bunlardan birini seçerek işbaşına getirir. Son olarak da yönetici elit kesim halka karşı sorumludur, bundan dolayı da halka hesap vermek durumundadır. Bu özelliklere sahip bir demokrasi elitist niteliklere sahiptir ancak otoriter bir rejim değildir.²⁷³

Demokratik elit teorileri bağlamında; bu yaklaşımın öncüsü olarak kabul edilen Joseph A. Schumpeter'in "demokratik elitizm" düşüncesi öne çıkmıştır. Schumpeter dışında Harold D. Lasswell ve Raymond Aron da demokrasi ve elitizmi bağdaştırmaya çalışmıştır. Bu isimleri de kapsayan ve "modern elitizm" bağlamında ele alınan Wright Mills ise demokratik bir ülkede oluşan iktidar elit üçgenini açıklayarak konuya yeni bir açılım getirmiştir.

a. Joseph A. SCHUMPETER ve Demokratik Elitizm

Klasik elit teorisyenlerinin eşitliğe ve demokrasiye olan tutumlarına karşılık, elit yönetiminin demokratik bir yaklaşımla uyumlu olabileceğini ileri sürenler olmuştur. Kendisi bir iktisatçı olan Schumpeter²⁷⁴; "Kapitalizm, Sosyalizm ve Demokrasi" adlı ünlü eserinde ortaya koyduğu fikirlerle "rekabetçi elitizm" de denilen "demokratik elitizmi" savunmuştur.²⁷⁵ Teorisine

²⁷² Münci KAPANİ, a.g.e., 119.

²⁷³ Münci KAPANİ, **Politika Bilimine Giriş**, 123.

²⁷⁴ Joseph Alois Schumpeter, 1942 yılında yazdığı "Capitalism, Socialism and Democracy" adlı eserinde, günümüzde yaşanan gelişmelerle yanlışlanan bir kehanette bulunarak kapitalist toplumun çaresiz bir şekilde yıkılacağını onun yerine ise sosyalist toplumun geleceğini ileri sürmüştür. Şüphesiz kapitalizm yerine sosyalizmi savunmamıştır. Kapitalist sistemin, kendi kendini ölüme sürükleyeceğini, yani sistemin başarısının bu kaçınılmaz sonu getireceğini iddia etmiştir.

²⁷⁵ Andrew HEYWOOD, **Siyaset**, 115.

argüman oluşturmak için klasik demokrasi doktrininin eleştirisini yapmış ve buradan çıkan sonuçlarla iktidar mücadelesinin elit gruplar arasında olduğu bir “rekabetçi” modele varmıştır.

Schumpeter’in modelinde demokrasinin anlamı, “hükümetin dizginlerinin rekabet eden kişiler ya da gruplardan en fazla desteği olana verilmesi”dir. Bu tabloda yönetenler, aralarında rekabet olan elit kesimlerdir. Halk ise önüne konulmuş seçeneklerden birini seçer. Diğer bir deyişle “oy verenler, sonuçlar ve sorunlar için karar vermezler”.²⁷⁶ Demokratik elitizm; liberal demokrasinin işleyişine uygun görünse de aslında eşitlik, katılım, özgürlük gibi değerlerden ziyade demokratik sürecin nasıl işlediğiyle ilgilidir. Demokrasi siyasi bir araç, siyasi bir yöntemdir.²⁷⁷ Schumpeter’in teorisini açıklamaya çalışırken çıkış noktası, demokrasiye verdiği işlevselliktir: “Demokrasi politik yöntemlerden biridir...politik-idari ve yasal-kararlara varmak için belli bir tür kurumsal organizasyondur. Bu konumuyla, belli tarihi şartlar altında varacağı sonuçlarla ilgili olmaksızın kendiliğinden bir amaç olmaya uygun değildir”.²⁷⁸

Demokrasi, özü ihmal edilerek ve şekil ağırlıklı olarak algılandığında onun tanımına yeniden bakmak gerekebilir. Schumpeter, demokrasinin kabaca ve herkesce aşağı yukarı bilinen tanımının sadece bir tanımlama gereği olduğuna vurgu yaptıktan sonra halkın kendi iktidarı diye bir şeyin söz konusu olamayacağını kesin bir şekilde ifade eder. O’na göre; Tanrısal yetki kavramının aşınmasıyla ortaya çıkan boşluk, “milli irade” ya da “halk hükümlanlığı” ile doldurulmak durumundaydı.²⁷⁹

Pareto’nun toplumsal eşitsizliğine karşı yeteneğin sonradan kazanılabileceğini iddia eden Schumpeter, aristokratik bir bireyciliğe

²⁷⁶ Joseph A. SCHUMPETER, **Kapitalizm Sosyalizm ve Demokrasi**, Çev. Hasan İlhan, (2 Cilt Beraber), Ankara, Alter Yayınları, 2007, 389, 404.

²⁷⁷ Andrew HEYWOOD, **Siyaset**, 115, 116.

²⁷⁸ Joseph A. SCHUMPETER, **a.g.e.**, 341.

²⁷⁹ Joseph A. SCHUMPETER, **a.g.e.**, 348-349.

varmıştır. Yani genel yetenek farklılıkları yanında görevin yürütülmesi için de yetenek farklarının mevcut olduğunu iddia etmiştir.²⁸⁰ Zayıf bir demokratik sistem olarak görülmesi gereken bu sistemin avantajlı tarafı, toplumun en iyi ve en yeteneklilerinin karar verme mekanizmasına sahip olmasıdır.²⁸¹ Schumpeter'e göre, yönetim işi akıl ve muhakemeden ziyade iktidara alışık olma meselesidir. Bundan dolayı hükümranağa alışmış tek sınıf olan aristokrasi/elitler bu işlevi yürütmelidir.²⁸² O'na göre modern demokrasilerde siyaset bir meslektir. Bundan dolayı da siyaset, bu mesleği icra edenlerin rekabetine dayanır. Zaten modern toplumda, sıradan halkın yönetim için gerekli potansiyeli de yoktur. Schumpeter, demokrasiyi halkın yönetimi olarak değil halkın yönetenleri seçme fırsatı olarak gördüğü oranda yöneten konumdakiler, siyaset sınıfını oluşturan politik ve bürokratik elitler olacaktır.²⁸³

Klasik elit teorisyenlerinde-Pareto ve Mosca- görülen açık veya gizli bir anti-demokratik eğilimi Schumpeter de tespit etmek çok da mümkün değildir. Schumpeter'in teorisinin bir olgunun tespiti mi yoksa normatif yani değer yüklü bir düşünce mi olduğu konusunda çeşitli görüşler ileri sürülmüştür. Marksist bir sosyolog olan Tom B. Bottomore²⁸⁴, Schumpeter'i "elitist" bir bilim adamı olarak değerlendirmiştir. Elitten bahseden veya siyasal süreçlerin elitler arası rekabete dayandığını gözlemleyen herkesi bu şekilde görmenin yanlışlığına değinen Nur Vergin, böyle bir yorumun zorlama olacağını vurgulamıştır. Bununla birlikte Vergin, Schumpeter'in görüşlerinde demokrasiyi zorlayan-demokrasinin idealden çok yöntem olması-unsurlara da değinmiştir. Ayrıca Bottomore de sonradan yazdığı bir başka eserde²⁸⁵ Schumpeterle ilgili görüşlerini daha objektif bir yaklaşımla ele almıştır.²⁸⁶

²⁸⁰ Sami SELÇUK, "Seçkinler ve Azgelişmiş Ülkelerde Konum ve İşlevleri", **Seha L. Meray'a Armağan**, Cilt,II, Ankara, AÜ SBF Yayınları, 1982, 574.

²⁸¹ Andrew HEYWOOD, **Siyaset**, 116.

²⁸² Allen M. SIEVERS, **a.g.e.**, 98, 99; Raymond ARON, **Sınıf Mücadelesi**, Çev. Erol Güngör, 2. B., İstanbul, Dergah Yayınları, 1992, 297.

²⁸³ Nur VERGİN, **Siyasetin Sosyolojisi**, 122.

²⁸⁴ Bkz. Tom B. BOTTOMORE, **Seçkinler ve Toplum**, 119-133.

²⁸⁵ Bkz. Tom B. BOTTOMORE, **Between Marginalism and Marxism: The Economic Sociology of J. A. Schumpeter**, NY, Palgrave, 1993.

²⁸⁶ Nur VERGİN, **Siyasetin Sosyolojisi**, 120-121.

b. C. Wright MILLS ve İktidar Elitleri

Amerikan toplum yapısını inceleyen ve kendisi de sosyolog olan C. Wright Mills²⁸⁷, odak haline gelmiş, iktidara sahip olan üç kesimin Amerika'yı yönettiğini ve önemli kararları aldığını iddia eder. Politikadan, ekonomik çevrelerden (üst düzey şirket yöneticileri) ve ordudan (üst düzey askeri makamlar) oluşan ve Mills'in "iktidar elitleri"²⁸⁸ olarak adlandırdığı bu çevreler ülkeye yön vermektedirler.²⁸⁹ Bu yapısal durumu "iktidar üçgeni" olarak da tanımlayan Mills, Amerika'daki üst düzey çevrelerin anlaşılmasında bu üçgenin bir anahtar olduğunu vurgulamaktadır.²⁹⁰ Bu üç kurum birbirlerine sacayağı olurken yöneticileri arasında da "sıkı bağ, dayanışma ve çıkar birliği" vardır.²⁹¹

Mills, "İktidar elitleri" kavramını; kurumsal hiyerarşi içindeki elitlerin birbirleriyle benzerlikleri, kişisel ve resmi ilişkileri ile sosyal ve psikolojik yakınlıklarını ifade eden bir kavram olarak kullanmıştır.²⁹² Bu yakınlığı oluşmasında eğitim kurumlarının etkisi vardır. Mills'e göre, iktidar elitlerini oluşturan çevreler, benzer eğitim kurumlarından mezun olmuş, benzer hayat tarzına ve kariyere sahip kişilerden oluşmaktadır.²⁹³ Ayrıca sosyal köken anlamında da iktidar elitleri yakındırlar. Mills, söz konusu üçgende elitlerin asalet ve irsiyete dayalı bir aristokrasi olmadığı gibi az sayıda büyük ailelerin oluşturduğu sınırlı bir çevreden çıkıp üst mevkilere gelen bir topluluk da olmadığını ifade eder. Ancak seçkinlerin toplumu oluşturan tüm tabakalardan gelen insanlardan oluştuğunu söylemek yanlış olur. Toplumsal piramidin en

²⁸⁷ Mills'in eleştirisi için bkz. Daniel BELL, *The End of Ideology*, Free Press, 1960, 43 vd; Robert A. DAHL, "Yönetici Elit Modelinin Bir Kritiği", *AÜ SBF Dergisi*, Çev. Deniz Baykal, XVI, 2, Haziran 1961, 155'e bakılabilir.

²⁸⁸ Mills; "yönetici sınıf" veya "hakim sınıf" kavramlarından hem sınıfın ekonomik bir terim olması hem de bu iki deyimın askeri ve ekonomik elitleri kapsamaması dolayısıyla uzak durmuş, "iktidar elitleri"ni tercih etmiştir.

²⁸⁹ C. Wright MILLS, *İktidar Seçkinleri*, Çev. Ünsal Oskay, Ankara, Bilgi Yayınevi, 1974, 384, 385, 388.

²⁹⁰ C. Wright MILLS, *Power, Politics and People*, Ed. Irving Louis Horowitz, New York, Oxford University Press, 1963, 27.

²⁹¹ Nur VERGİN, *Siyasetin Sosyolojisi*, 123.

²⁹² C. Wright MILLS, *İktidar Seçkinleri*, 388.

²⁹³ C. Wright MILLS, *Power, Politics and People*, 29.

üst tabakasını oluşturan iktidar seçkinleri daha çok gelirleri ve meslekleri ile bu kesim içine girebilmektedir. Ancak seçkinlerin sosyo-ekonomik geçmişine bakılacak olursa; bunların çoğunlukta kentlerde yetiştiği, protestan oldukları, anne-babalarının Amerika'da doğdukları, babalarının en azından serbest meslek sahibi, işadamları çoğu kez de üst statüden oldukları görülür. Dikkat çeken hususlardan biri de elitlerin kırsal kesimden ya da göçmenler arasından çıkmamasıdır.²⁹⁴

İktidar elitleri, sadece sosyal, kültürel ve psikolojik olarak “merkez”de değildir. Onların iktidarı, aynı zamanda siyasal, ekonomik ve askeri olarak da bir “merkez”e tekabül eder. Bunun sonucunu Mills, iktidarın elitlerce kontrol edilmesi “büyük oranda merkezileşmiş bir iktidar olgusu” ortaya çıkarmıştır şeklinde değerlendirmiştir. O'na göre; iktidar yapısının üst kısmı nasıl birleşip merkezileştiyse, toplumun alt kesimleri de parçalanmış ve güçsüzleşmiştir. Bu bağlamda, iktidarın klasik demokrasi düşünürlerinin ifade ettiği gibi insanların özgür iradelerine dayandığını söylemek de güçleşmiştir.²⁹⁵

İktidar seçkinleri ne sadece emir veren ne de emir verilen konumundadırlar. Onları kendilerine emir verilen düz bir bürokrat olarak nitелеmek doğru olmaz. Çünkü bu seçkinler bürokrasiye emir verir, onu kontrol eder. Ayrıca bu seçkinleri salt kendilerine emir verilen, görevlerinin gereğini yerine getiren kimseler olarak nitелеmek de yerinde olmaz. İktidar seçkinleri astlarının görevlerini belirleyebildikleri gibi kendi görevlerini de belirleyip kararlaştırabilirler.²⁹⁶

ABD'de “gerçek bir bürokrasi” olmadığına vurgu yapan Mills, iktidar üçgeninin içine doğrudan bürokratları dahil etmez. Ancak patronaj siyasetinin getirdiği yüksek bürokratlar, lider konumundaki politikacılar ile birlikte iktidar

²⁹⁴ C. Wright MILLS, *İktidar Seçkinleri*, 388.

²⁹⁵ C. Wright MILLS, *a.g.e.*, 33, 42.

²⁹⁶ C. Wright MILLS, *a.g.e.*, 398, 399.

elitinin üçlü sacayağından birini oluşturur.²⁹⁷ Geçmişten gelen siyasal patronaj geleneği, sağlam temelleri ve değerleri olan bir bürokrasinin kurumsallaşmasına imkan vermemiştir. Özellikle yüksek bürokrasi, siyasal partilerin seçim sonrası atamasıyla oluşmaktadır. Bu makamlara atananlar; kariyerden değil meslek dışından gelen ve parti politikalarını benimsemenin ötesinde destekleyen kişilerdir. Tüm bunlarla birlikte bürokrasinin geniş bir bilgi ve tecrübe birikimiyle bağımsız bir konuma gelmesini politikacı ve şirket yöneticileri de istemezler.²⁹⁸ Mills'e göre; ABD'de "gerçek bürokrasi"nin olmaması, aynı zamanda sorumsuz bir iktidar elit yapısının meydana gelmesine zemin hazırlayan unsurlardan olmuştur.²⁹⁹

C. Wright Mills, toplumda bir yanda yöneten azınlığın diğer yanda ise siyasetten uzak tutulan çoğunluğun varlığını kabul etse de diğer Makyavelciler'in yaptığı gibi bu olguya toplumsal yararı vurgulayan bir değer yargısı yüklemeyiz. Aksine iktidar elitlerinin oluşturduğu yapıya eleştirel yaklaşır.³⁰⁰ Onun ortaya çıkardığı model, toplumdaki olguların sosyolojik bir gözle tespitinden başka bir şey değildir.

c. Harold D. LASSWELL

Harold D. Lasswell, demokratik elitizmin önde gelen temsilcilerinden biri olarak "iktidar" kavramını öne çıkarmış ve elit düşüncesini bu kavram üzerinden açıklamaya çalışmıştır. Lasswell'de elit kavramı, niteliksel anlamını kaybetmiştir. Pareto'nun üstün yeteneğe bağlı olarak geliştirdiği elit yaklaşımını benimsememiş, ancak elit kelimesini kabul etmiştir. Lasswell, iktidar kavramı merkezinde daha çok siyasal elit kavramı üzerinde durur. O'na göre; siyasal elit, "toplumda iktidarı ellerinde tutanlardır". Siyasal eliti

²⁹⁷ Nur VERGİN, *Siyasetin Sosyolojisi*, 123.

²⁹⁸ C. Wright MILLS, *İktidar Seçkinleri*, 329-332.

²⁹⁹ Tom B. BOTTOMORE, *Seçkinler ve Toplum*, 95.

³⁰⁰ Nur VERGİN, *Siyasetin Sosyolojisi*, 124.

tepedeki iktidar sınıfı olarak tanımlayan Lasswell, altimetrik (yükseklikle ilgili) bir tanım yapmıştır.³⁰¹

Sosyal ve siyasal iktidar ayrımını ortadan kaldıran Lasswell, bu ikisini birbiri içinde eritmiştir. O'na göre toplumdaki iktidar yapısı tek ve bir bütündür.³⁰² Kaplan'la yazdığı "Power and Society" (İktidar ve Toplum) adlı eserinde değerleri bitişken olarak değerlendiren Lasswell, bazı değerlere sahip olanların diğerlerine de sahip olabileceğini ifade etmiştir.³⁰³ Bir bakıma toplumsal değer alanlarının da iktidarla ilişkili olduğunun altını çizmiştir. Yani zengin olanın saygı duyulan, kabiliyetli olanın iktidar sahibi, bilge olanın erdemli ve itibarlı vb. olabileceğini düşünmüştür.

Elitleri bir grup içinde en güçlü yani iktidara en çok sahip olanlar şeklinde niteleyen Lasswell, üçlü bir ayrıma gitmiştir. Elit, yarı-elit (mid-elite) ve kitle ayrımında iktidara en fazla sahip olanlar elitler, daha az sahip olanlar yarı-elitler ve en az sahip olanlar da kitleler olarak ifade edilmiştir.³⁰⁴ Siyasal elitleri ise diğer elit gruplardan ayrı olarak ele alan Lasswell, toplumun uyum içinde olabilmesi için siyasal elitlerin "orquestra şefi" görevini yüklenmesi gerektiğini iddia eder. O'na göre elitizm ile demokrasi birbiriyle çelişmez. Önemli olan yöneten azınlığın, yönetilenlere karşı sorumluluğunu idrak etmesi ve onların isteğiyle de yönetim mevkilerinden ayrılmasıdır. Yönetici elitlerin topluma oranının büyümesi ile demokratik olmayan bir yönetim olabileceği gibi, bu oran küçüldüğünde demokratik bir yönetim de olabilir. Diğer bir deyişle toplum, dar bir elit kadro tarafından yönetildiği halde yine de demokratik bir toplum olabilir. Yani demokrasinin varlık kriteri, salt yönetici elitlerin topluma olan oranı değildir.³⁰⁵ Önemli olan elitlerin sorumluluğunun sağlanmasıdır diyen Lasswell, demokratik elitizm yaklaşımında sorunun asıl bu noktada toplandığını ileri sürmüştür. Toplumda yöneten bir azınlık yani

³⁰¹ Giovanni SARTORI, **a.g.e.**, 157; Münici KAPANİ, **a.g.e.**, 121.

³⁰² Murat ÖNDERMAN, **a.g.m.**, 158.

³⁰³ Harold D. LASSWELL, Abraham KAPLAN, **Power and Society**, London, Routledge&Kegan Paul Ltd., 1952, 207.

³⁰⁴ Harold D. LASSWELL, Abraham KAPLAN, **a.g.e.**, 201.

³⁰⁵ Ahmet Taner KİŞLALI, **a.g.e.**, 279.

siyasal elit vardır, ama onlar demokratik bir toplumda iktidarı sınırlayan ve kontrol eden mekanizmalara tabidirler. Yönetilenler; seçim, referandum, siyasal örgütlenme özgürlüğü ve basın özgürlüğü gibi yollarla tepedekilere sorumluluklarını hatırlattıkları gibi hesap vermelerini de sağlarlar.³⁰⁶

d. Raymond ARON

Çağdaş elit düşünürleri arasında gösterilen Fransız sosyolog Aron, halkın veya çoğunluğun yönetiminin şimdiye kadar görülmediğini belirterek tüm rejimlerin (liberal demokrasilerden Marksist halk demokrasilerine kadar) oligarşik karakterli bir azınlık tarafından yönetildiğini ileri sürmüştür. Modern toplumlarda halk için yönetim mümkündür, ancak halk tarafından yönetim olmaz. İktidar gerçekte halk tarafından değil halk adına sınırlı bir zümre tarafından kullanılır.³⁰⁷

Aron, modern toplumlarda birçok iktidar grubu olmasına rağmen esas olarak siyasal liderler, hükümet yöneticileri, ekonomik yöneticiler, iş dünyasının liderleri ve askeri şefler olmak üzere beş büyük elit grubun varlığından bahseder. Elitlerin toptan birlik içinde olmasının-Sovyetler örneğini verir- özgürlüğün sonu, tamamen birbirinden ayrılmış olmasının da devletin sonu anlamına geleceğini vurgulamıştır. Bu bağlamda, özellikle demokratik elitler arasında en temel konularda oybirliği olmasına rağmen tali konularda ayrışma söz konusu olmaktadır. Elitleri batı demokrasisi içinde inceleyen Aron'a göre, batı demokrasilerinin kalıcı olmasında yöneticilere duyulan şüphe ve onlara yönetimin verilmesinde oldukça cimri davranılması etkili olmaktadır.³⁰⁸

Aron'a göre; batı toplumlarında yönetici elitlerin yapısı ve içindeki farklı kümelerin görece önemi değişebilir. Ancak toplum, elitlerin içindeki bu

³⁰⁶ Münci KAPANİ, **a.g.e.**, 121.

³⁰⁷ Münci KAPANİ, **a.g.e.**, 122.

³⁰⁸ Eva ETZIONI-HALEVY, **The Elite Connection**, Cambridge, Polity Press, 1993, 61.

kümelerin gerçek bir işbirliği ile ayakta kalabilir ve gelişebilir. Aron, elitler arasında özsel konularla ilgili görüş ve eylem birliği bulunması gereğini ileri sürse de³⁰⁹ elitlerin aralarında bir yarışma olduğunu da kabul eder. Çoğulcu Batı demokrasilerinde farklı çıkar ve düşünce grupları bulunur. Siyasi, askeri, ekonomik, dini ve bürokratik pozisyonları ellerinde tutan elitler, bu denklemde yarışır ve dolayısıyla birbirlerini denetlerler. Aron, demokratik zeminde yarışan elitlerin iktidarın tek elde toplanmasını engelledikleri gibi iktidarda bulunan elit grubun da sınırsız hareket etmesini önleyebileceğini düşünür.³¹⁰

III. BÜROKRASI ve ELİTİZM İLİŞKİSİ

A. Bürokrasi ve Elitizm Kavramlarının Paradoksal Birlikteliği

Bürokrasi ve elitizm, birlikte telaffuz edildiğinde tanımlanması zorlaşan ve bir paradoksu da peşi sıra getiren iki kavramdır. Bu kavramlara sözlükten bakıldığında, ikisinin de bir şekilde yönetim olgusuyla/iktidarla ilişkili oldukları, iktidarı çağrıştırdıkları dikkatlerden kaçmamaktadır. Bununla birlikte teorik bir bakış açısı aralarındaki paradoksu açığa çıkarmaktadır. Weberyen anlamda bürokrasi, rasyonellikle özdeşleştirilmiştir. Bir başka deyişle “bürokrasinin gelişmesi, rasyonel olmayan egemenlik yapılarını yıkmıştır”.³¹¹ Yani kişisel olmayan, kuralların önceden belirlendiği, yazılı belgelere dayalı ve sınırları tanımlanmış ast-üst ilişkisi vb unsurlar bürokrasinin rasyonelliğini sağlamaktadır. Elitizmin ise “rasyonel” olan ile doğrudan ilişkisi görülmemektedir. Çünkü bu kavram, bir elitin/azınlığın “yönetim[in]e duyulan inancı”³¹² göstermektedir.

³⁰⁹ Tom B. BOTTOMORE, *Seçkinler ve Toplum*, 134.

³¹⁰ Sami SELÇUK, “Seçkinler ve Azgelişmiş Ülkelerde Konum ve İşlevleri”, *Seha L. Meray’a Armağan*, Cilt,II, Ankara, AÜ SBF Yayınları, 1982, 576.

³¹¹ Max WEBER, *Sosyoloji Yazıları*, 94, 324.

³¹² Andrew HEYWOOD, *Siyaset*, 114.

Bürokrasi ve elitizme olgular düzeyinde bakıldığında ise yukarıdaki paradoks netliğini kaybetmektedir. Bir başka deyişle, birbiriyle uyuşmaz görünen bu kavramlar yan yana geldiğinde, söz konusu çelişkinin gücü azalmaktadır. Plowden'in de vurguladığı gibi, geleneksel olarak kamu hizmeti; muhafazakarlık, ihtiyatlılık, şüphecilik, elitizm ve kendini beğenme gibi bazı değerleri içerir.³¹³ Yani kamu hizmetini yürüten kamu bürokrasisi bu değerlere az ya da çok sahip olabilmektedir. Bu anlamda "bürokratik elitizm"den bahsetmek de mümkün hale gelmektedir. "Bürokrasi-demokrasi dikotomisi"nde de bu iki kavramın yakınlaşabildiği görülmektedir. Bürokrasi-demokrasi ilişkisi tartışmalarında elitizmin kendini bürokrasiye yakın hissetmesine şaşırmamak gerekir. Özellikle demokrasinin kurumsallaşmadığı dolayısıyla kamu bürokrasisinin siyasal iktidarı daha fazla kontrol etmeye başladığı durumlarda elitizm, bürokrasiyle uyumlu bir ikili olabilmektedir.

Bürokrasi, siyasi, ekonomik ve sosyal şartların müsait olması durumunda imtiyazlı bir kast olma eğilimi göstermiştir. Gelişen demokratik yönetimler, memurların sürekli ve irsi bir kast haline gelmesinin önünde bir engel olarak görülse de bürokrasinin ayrıcalıklı konumuna son verememiştir. Belli sürelerle ve seçilerek gelen bakanlar, uzmanlardan oluşan memur sınıfına ihtiyaç duymuştur. Bu ihtiyacın bir sonucu olarak bürokrasiler de denetlenmesi oldukça güç bir uzmanlar oligarşisine dönüşmeye başlamıştır.³¹⁴ 20. yüzyılın başlarında bir önceki yüzyıla göre daha güçlü yaşanan uzmanlaşma olgusu, yönetimde/bürokraside tek başına bir güç olabileceğini göstermiştir.³¹⁵ "Dünyanın bürokratikleşmesi tezi"nin gerçekleşebileceğine dair "tehlikeli eğilimler" en güçlü bu yüzyılda ortaya çıkmıştır. Bu teze göre; bürokratik elitler akıl almaz bir şekilde büyüyüp iktidar olabilirler. Alexis de Tocqueville-19. yüzyıl Fransız siyaset teorisyeni-

³¹³ W. PLOWDEN, **Ministers and Mandarins**, Institute for Public Policy Research, London, 1994, 74'den naklen Charlotte DARGIE, Rachel LOCKE, "The British Senior Civil Service", **Bureaucratic Elites in Western European States**, Ed. Edward C. Page, Vincent Wright, Oxford, Oxford University Press, 1999, 194.

³¹⁴ Hasan Şükrü ADAL, "Bürokratik Muhafazakarlık", **Siyasi İlimler Mecmuası**, 15, 105, I. Kanun 1939, 427, 429.

³¹⁵ Birgül Ayman GÜLER, **Kamu Personeli**, Ankara, İmge Kitabevi, 2005, 18.

Avrupa’da demokrasiye en büyük tehlike olarak “yönetmel despotizm”i görmüştür.³¹⁶ Bu “tehlike”yi Tocqueville dışında da birçok düşünür ve yazar farklı isimlendirmelerle açıklamaya çalışmıştır. Bu bağlamda, bürokrasinin yükselişini Weber “bürokrasinin demokrasiyi tehdidi” ya da “memurluk diktatörlüğü”³¹⁷, Rizzi “dünyanın bürokratikleşmesi”/“bürokratik kolektivizm”³¹⁸, Michels “oligarşinin tunç kanunu”, Burnham “yönetmel devrim”³¹⁹ ve F. Morstein Marx “yeni mutlakiyetçilik”³²⁰ olarak ifade etmiştir.

Bürokraside görece daha uzak ancak daha somut olarak görünen söz konusu “tehlike”, elitizm de görece daha yakın ancak daha soyut bir çağrışım yapmaktadır. “Modern” yapıların inşa edildiği dolayısıyla temsiliyet, katılım, hukuk devleti vb kavramların hayat bulduğu günümüz toplumunda böyle bir sorunun çözümünün/panzehirinin demokrasi olduğu ileri sürülmüştür. İşte ilk bakışta doğrudan paradoksal görünen ve “eşitlik ile çoğunluk”³²¹ kavramlarında çelişkiye düşen demokrasi ile elitizmin bağdaşabileceği üzerinde duran ve daha önce de değinilen “demokratik elitizm” kuramı, biraz da yukarıdaki kaygıların sonunda ortaya çıkmıştır.

Tüm bu açıklamalar ve yaşanan tecrübeler ışığında bürokrasi ve elitizm ikilisinin ortak bir “potansiyel tehlike”yi taşıdığını ileri sürmek mümkündür. “Bürokrasi”, rasyonel kuralların işlediği modern bir toplumun vazgeçilmez bir örgütlenme şeklidir, ancak unutulmaması gereken, modern süreçlerin sonunda olgunlaşan bir başka kavramın da “demokrasi” olduğudur. Söz konusu “tehlike”, hızla genişleyen ve büyüyen bir bürokrasinin

³¹⁶ Edward C. PAGE, Vincent WRIGHT; “Introduction”, **Bureaucratic Elites in Western European States**, Ed. Edward C. Page, Vincent Wright, Oxford, Oxford University Press, 1999, 2.

³¹⁷ Max WEBER, **Sosyoloji Yazıları**, 93.

³¹⁸ Bruno RIZZI, **La Bureaucratization du Monde**, Paris, 1939, 56’dan naklen Burhan AYKAÇ, **Kamu Bürokrasisi ve Türk Kamu Personel Yönetiminde Bürokratik Eğilimler**, Ankara, YÖK Matbaası, 1997, 101.

³¹⁹ James BURNHAM, **The Managerial Revolution, What is Happening in the World**, New York, The John Day Company, 1941, 156-157.

³²⁰ Fritz Morstein MARX, **The Administrative State: An Introduction to Bureaucracy**, Chicago, The University of Chicago Press, 1957, 32.

³²¹ Kavram olarak elitizm; eşitsizliği ve azınlığın yönetimini, demokrasi ise eşitliği ve çoğunluğun yönetimini çağırır.

demokratik süreçlerin çalışmasını engelleyip “elitist” bir anlayışla toplumu/devleti/ekonomiyi kontrol altına almasıdır.

B. Bürokratik Elitizmin Öznesi: Bürokratik Elit

Bürokratik elit; sınırları, özellikleri ve kriterleri kolaylıkla ortaya konabilen bir kavram değildir. Bu müphemlik biraz da “elit” kavramından kaynaklanmaktadır. Daha önce de sık sık vurgulandığı gibi elit kavramı belirsiz, bulanık ve karmaşık bir kavramdır. Ancak yine de belli bir çağrışıma sahiptir. Özellikle bürokratik elit olarak ifade edildiğinde bulanıklık görece dağılmaktadır.

Bürokratik elit, yukarıda ifade edildiği gibi daha çok bir “tehdit/tehlike” üzerinden açıklanmaya çalışılmıştır. Bu tehdit algılamasında, özellikle kamu kudretinden doğmuş olan iradeyi yaptırım gücüyle kullanma yetkisine sahip, bilgi ve araçlarla donatılmış ve bunların etkisiyle aşırı bir güç birikimi sağlayan “yönetici kadro” bir sorun alanı olarak öne çıkmıştır. Bir başka deyişle “böyle güçlü bir kademenin, toplumun egemen iradesi neyse, o iradenin belirlediği amaçlar doğrultusunda çalışmasını sağlamak kendi başına bir sorundur”.³²²

Bir sorun alanı olarak öne çıkan “bürokratik elit” kavramının tanımlanması da başlı başına bir sorundur. Bu sorunu sorularla açıklamaya çalışmak mümkün olabilir. Bürokratik elit sadece bir bürokrat mıdır? Eğer öyleyse kavram oldukça daralmaya uğramaktadır. Bürokratik elit aksine bürokrati aşan bir kavramsa, bu sefer genişleyen kavramın hangi kriterlerle sınırlanması gerektiği yeni bir soru işaretidir. Daha karmaşık diğer soru ise; bu kesimin gerçekten “elit” olup olmadığıdır. İkinci soru birincinin cevabıyla ilişkilidir. Bu sorular dışında cevaplanması gereken bir başka sorun alanı,

³²² Birgül Ayman GÜLER, a.g.e., 52.

bürokratik elitleri sınıflandırılmasıdır. Tanımı literatürde açıkça bulunmayan bürokratik elit kavramı biraz da bu sorular bağlamında incelenmelidir.

1. Bürokratik Eliti Tanımlama Çabaları

Bürokratik elit, öncelikle kamu yönetiminde bulunduğu pozisyon ve statüsü ile bir “bürokrat”tır. Bürokrat kavramı “toplumdan çıkarak toplumun üstünde yer alan ve insanları yönetmede uzmanlaştığı varsayılan ‘yöneticilik’ kurumunun kendisini ekonomik gelişmenin bugünkü düzeyinde yenilemesiyle” oluşmuştur.³²³ Tanımlamak gerekirse “bürokrat, yalın anlamıyla devletlerin, hükümete bağlı işleyen, büro ve birimlerden kurulu yönetim cihazında seçimle değil atamayla görevlendirilerek çalıştırılan kişi”dir.³²⁴ Bununla birlikte bürokrat, bu anlamı aşarak hiyerarşide üst düzey görev yapan yöneticileri çağırıştırır.³²⁵ Bu yönüyle de bir kamu yöneticisidir. Bir başka deyişle kamu yöneticisi; başta yönetme olmak üzere planlama, eşgüdüm ve denetim gibi klasik yönetim süreçlerine sahip olduğu bilgi, beceri ve deneyim ile hakim olan kişidir.

Bürokratik elit, kamu bürokrasisinde yüksek mevkide bulunmakla birlikte onu sadece klasik anlamda kamu yöneticisi olarak tanımlamak konunun eksik anlaşılmasına neden olabilir. Bürokratik elit, sıradan bir kamu yöneticisi de değildir. Suleiman’ın vurguladığı gibi; kamu hizmetçisi olarak bürokratik elitler, kamu siyasasını düzenleme yetkisini ellerinde tutarlar ve bundan dolayı da politik ve idari işlevlerin ilişkilendirilmesinde önemli bir konuma sahiptirler.³²⁶ Bu bağlamda bürokratik elitler, politik süreçlere katılırlar ve geliştirmekte olan ülkelerde daha fazla olmak üzere politik elit gibi işlevler de yüklenebilirler.

³²³ Kurthan FİŞEK, *Yönetim*, 77.

³²⁴ Birgül Ayman GÜLER, *a.g.e.*, 63.

³²⁵ Turgay ERGUN, *Kamu Yönetimi*, 481; Birgül Ayman GÜLER, *a.g.e.*, 63.

³²⁶ Ezra N. SULEIMAN, “Introduction”, *Bureaucrats and Policy Making*, Ed. Ezra N. Suleiman, New York, Holmes&Meier, 1984, 4.

Bürokratik eliti tanımlama çabaları, aslında yönetim-siyaset ayrımının yapay³²⁷ olduğunu ayrıca teyit eder. Çünkü kamu yöneticisi, parlamento ve siyasal partilerin katıldığı/yürüttüğü kurumsal süreçlere doğrudan katılmasa da politika belirlenmesinde önemli bir aktör olarak çalışır ve bu süreçten soyutlanamaz. Yani bürokrasinin/bürokratin “ideal” durumda varsayıldığı gibi; tarafsız, üstlerinden gelen emirleri uygulayan ve adeta bir “makine”nin dişlileri gibi kurulduktan sonra işleyen bir mekanizma olmasına gerçek hayatta pek rastlanıldığı söylenemez. Ancak bu, bürokrasinin tamamen özerkleşmesi anlamına da gelmez. Şaylan’ın ifadesiyle bürokrat, istediği gibi, kendi başına buyruk olarak değil, toplumsal-siyasal yapının çizdiği sınırlar dahilinde katılır ve üstlendiği işlevleri görür.³²⁸ Bottomore’nin de vurguladığı gibi bürokratik elit kesimin “politika belirleme iktidarlara ne denli artmış dahi olsa, en sonunda siyasal bir otoritenin denetimine tabidir”ler.³²⁹

Bürokratik elitler, özellikle uzun paternalist bir yönetim geleneğinden geliyorsa, kendilerini statükonun koruyucusu olarak görürler. Chapman’ında vurguladığı gibi, bu elit içinde önemli bir yere sahip olan yüksek memurlar, “devletin devamlılığını sağlamak”la görevlidirler. Bürokratik elitlerin “yönetim”i “politika”dan daha üstün gördükleri ve ayrı bir değer attedikleri söylenebilir. Onlar, “kendilerinin toplumun koruyucu gücü” politikacıların da “tahrip edici gücü” olduğuna inanmış gibidirler.³³⁰ Michels’in de belirttiği gibi, “bürokrat, kitlelerin gereksinmelerini onlardan daha iyi bildiğine kolaylıkla ve içtenlikle inanır”.³³¹ Bürokratik elitler; “kamu yararı”, “takdir yetkisi” ve “devletin yüksek menfaatleri” gibi içeriği/sınırları çok da net olmayan kavramların pratiğe dönüşmesinde kendilerini tek görmeye başladıkları oranda, Weberyen anlamda rasyonelliğin temsilcisi olan sıradan bir bürokrat olmaktan da çıkarlar. Bu noktada ise bürokratik elitler herkesin

³²⁷ Gencay ŞAYLAN, “Günümüz Mülki Amirlik Sistemini Nitelendiren Bir Eğilim, Siyasal-Yönetimsel Yapı Bütünleşmesi”, **Türkiye’de Mülki İdare Amirliği**, Ed. Kurthan Fişek, Ankara, TİD, 1976, 40.

³²⁸ Gencay ŞAYLAN, **a.g.m.**, 40.

³²⁹ Tom B. BOTTOMORE, **Seçkinler ve Toplum**, 93.

³³⁰ Brian CHAPMAN, **İdare Mesleği: Avrupa’da Devlet Memurluğu**, Çev. Cahit Tutum, Ankara, TODAİE, 1970, 266.

³³¹ Ahmet Taner KİŞLALI, **a.g.e.**, 269.

bilmediği, görmediği ve ulaşmasının kolay olmadığı ve korunması gereken bazı “görünmez kural”lardan bahsetmeye başlarlar.

Bürokratik elitler için koruyuculuğunu üstlendikleri statüko, aynı zamanda “korunması gereken” bir ideolojiye de ihtiyaç duyar. Bu ideolojinin oluşturulması, çerçevesinin belirlenmesi ve yerleştirilmesinde “aydınlar” öne çıkar. Az gelişmiş ya da gelişmekte olan ülkelerde aydınlar, bürokratik elitlerle fikri yakınlık içinde olurlar. Daha önce de değinilen “bürokrat-aydın” kavramı, biraz da bu yakınlık ve birlikteliği vurgulamak için kullanılır. Bu kesimin öncelikli işlevi, toplumda işlevsel olarak farklılaşmış salt rasyonel bir yapı inşa etmek değildir. Bürokrat-aydınlar, kültürel/ideolojik bir “modernleşme”nin öncüleri konumundadırlar. Bürokratik elitler, bu konum ve işlevlerini ileride görüleceği üzere, daha çok az gelişmiş ya da gelişmekte olan ülkelerde gerçekleştirdiklerinden bürokratik elit kavramı söz konusu işleviyle bu ülkelerde bir anlam kazanmaktadır.

Toplumdaki elitler, “devlet görevlileri, yöneticiler ve beyaz yakalı işçiler, bilim adamları ve mühendisler, bilginler ve aydınlardan oluşan ‘yeni orta sınıf’ın bütününe kapsayan bir alt-seçkinler aracılığıyla toplumla sıkı sıkıya bağlantılıdır”. Toplumun yönetiminde hayati bir rol oynayan bu küme (ikincil elitler de denilebilir), elitlere (dar anlamda egemen sınıfa) yeni üye sağlayan bir havuz gibidir. Mosca’ya göre; bu ikincil elitlerin sahip olduğu birikim ve etkinlik düzeyi ile siyasal yapının istikrarı doğru orantılıdır.³³² Bottomore’nin yaklaşımı, istikrarın sağlanmasında önemli görevleri olan bu kesimin konumunu egemen sınıfa geçişte bir basamak olarak görmektedir. O’na göre; “aydınlar, yöneticiler ve bürokratlar”ın oluşturduğu kesimin “özerkliği birçok bakımdan sınırlıdır”.³³³ Diğer bir ifadeyle “yöneticiler, yönetici elitin bir parçasıdır, ancak elit değildir”³³⁴ demek de mümkündür.

³³² Tom B. BOTTOMORE, *Seçkinler ve Toplum*, 13.

³³³ Tom B. BOTTOMORE, *a.g.e.*, 73, 97.

³³⁴ Clark KERR vd., *Industrialism and Industrial Man*, Cambridge, Harvard University Press, 1960, 145’den naklen Robert D. PUTNAM, *The Comparative Study of Political Elites*, 214.

Gelişmekte olan ülkelerin bürokratik elitleri söz konusu olduğunda yukarıdaki görüş netliğini kaybetmektedir. Çünkü modern ulus-devletlerin öncüleri olan bürokrat elitler, aynı zamanda politik elit olarak da işlev gördüklerinden iktidarı tam olarak kontrol etmektedirler. Özellikle “kurucu elit” olarak işlev gördükleri dönemde bu kaynaşma-bürokratik elit ile politik elitin daha belirgin hale gelmektedir. Bu bağlamda bürokratik elitler, politik elitin alt eliti ya da ikinci elit değil aksine elitin kendisi olmaktadır.

Bürokratik elit, ne sadece idari sürece hakim olan bir kamu yöneticisi ne de sadece politik süreçlere dolaylı/dolaysız dahil olan bir bürokrattır. Elit kavramının karmaşıklığı, çok boyutluluğu ve mistik tarafı düşünüldüğünde bürokratik elit kesinlikle bunlardan daha kapsamlı bir çağrışıma sahiptir. Elitin sosyolojik bir kavram olarak sosyal, kültürel ve ekonomik boyutları olduğuna göre bürokratik elit bileşimi de bunlarla birlikte değerlendirilmelidir.

2. Bürokratik Elitin Sınıflandırılması

Modern anlamda bürokrasi kavram ve olgusundan modernleşme süreci ile söz edilmeye başlanmıştır. Bu bağlamda, modernleşme sürecinde önemli görevler üstlenen “bürokratik elit”in tanımlanması ve daha iyi anlaşılması açısından kendi içinde bir ayrımın yapılması yerinde olur. Ancak bürokratik eliti yukarıda değinildiği gibi tanımlamak kolay olmadığı gibi sınıflandırmak da kolay değildir. Aslında sınıflandırmak sınırlandırmak anlamına gelse de işlevsel olması açısından sınıflandırma yapmanın bürokratik eliti anlamayı kolaylaştırması da beklenir.

Bürokratik eliti sınıflandırma konusunda kuramsal bürokrasi tiplerinden de yararlanılabilir. Politik eğilimleri de içinde taşıyan bürokrasilerin, yapılarına uygun bürokratik elit oluşumuna etkisi olduğunu düşünmek mümkündür. F. Morstein Marx’ın dörtlü bürokrasi tipleri bu konuda ipuçları vermektedir. Zaten Marx, her tipin genellikle bürokrasinin üst kesiminde anlam ifade ettiğini vurgulamıştır. “Gardiyan”, “Kast”, “Patronaj” ve “Merit” olmak üzere

dört bürokrasi tipi ortaya koyan yazar, aslında bu tipleri tarihsel pratiklerden çıkarmıştır. “Gardiyan (koruyucu) bürokrasi”, Platon’un ütopyasına uygun olarak yürütülür. Koruyucular, resmi bir ideolojinin görünürdeki temsilcileri ve bu ideolojinin sadık aracıları olarak hizmet ederler. Prusya ve Çin’i “gardiyan bürokrasi” tipine örnek olarak veren Marx, bu koruyucuların seçilmesi ve yetiştirilmesinde hassas olduğunu vurgular. Modernleşmekte olan ülke bürokrasilerinin çoğunun bu özellikte olduğu ve buradaki bürokratik elitin de devletin “koruyucu”su olduğunu ileri sürmek mümkündür. İkinci tip olarak düşünülen “kast bürokrasi”si ise sınıf ilişkilerinden doğmuştur. Marx’a göre; kamu hizmeti, sosyal yapının bir aynasıdır. Bu bağlamda üst sınıfların kamuda anahtar pozisyonlara gelmesinde kayırma yapılırsa kast sistemi bürokraside baştan başa gelişme imkanı bulabilecektir. Marx’ın “gardiyan” ve “kast bürokrasi” tipi, farklı özelliklere sahip bürokratik elit tiplerini gerektirir. Bu iki bürokrasi tipi, özellikle de “gardiyan bürokrasi”, modernleşmekte olan ülke bürokrasilerindeki pratiklere benzemektedir. Üçüncü olarak “patronaj bürokrasi” tipi, köklü bürokrasileri sona erdirmek için geliştirilmiştir. Bu sistemde bürokrasiye karşı siyaset kurumsallaşmıştır, dolayısıyla bürokratik elit tipi silik bir görüntü çizer. Marx, son olarak patronajın tam karşısı olarak “merit (liyakat) bürokrasi” tipini açıklamıştır. Liyakat tipinde nesnel standartlar etkilidir. Bunu sağlamak adına da bürokrasiye girecek adaylar niteliklerini ortaya koyabilecekleri bir sınavdan geçirilir. Göreve başlayan memur, belli bir statüye ve yasal güvencelere sahiptir. Bu anlamda sadakatin öne çıktığı ve güvencesi zayıf bir patronaj bürokrasi tipi, tarafsız olarak seçilen ve güvenceye sahip liyakat bürokrasi tipinin karşısında yer alır.³³⁵ Ancak en iyilerin seçildiği bir meritokrasi, hem bu özelliğinden hem de sahip olduğu güvencelerden dolayı potansiyel bir bürokratik elitizm riski taşır.

F. Morstein Marx’ın bürokrasi tipleri üzerine yaptığı ayrım dışında Robert D. Putnam da bürokrat ayrımına gitmiştir. Bürokratik elit, salt bir bürokrat olarak düşünüldüğünde Putnam’ın yaptığı tasnif de konuya açılımlar

³³⁵ Fritz Morstein MARX, *The Administrative State, An Introduction to Bureaucracy*, Chicago, The University of Chicago Press, 1957, 54-71.

getirebilir. Putnam, Avrupa'daki bürokratları “klasik bürokrat” ve “politik bürokrat” olarak ayırmıştır. “Klasik bürokrat” kendini, “tekci” (monistic) kamu yararını gerçekleştiren bir temsilci olarak görür. “Politik bürokrat” ise kendini çoğulcu bir siyasal karar alma sürecine dahil olarak düşünür. Birincisi, kuralları uygular ve politikadan kaçındığı gibi politikacıdan da kendini tamamen ayırır. İkincisi ise tam aksine politik sürece müdahil olmaktan hoşlanır.³³⁶

Putnam'ın yaptığı bürokrat ayrımı; Avrupa bürokrasileri dikkate alınarak ve bürokratların politik sürece olan katkılarına göre yapılmıştır. Bu sınıflandırmanın bürokratik eliti anlamada desteğe ihtiyacı vardır. Bu katkısı F. Morstein Marx'ın kullandığı ikili ayırmada yakalayabiliriz. Marx, yukarıda yaptığı dördü sınıflandırmada merit (liyakat) bürokrasisi bağlamında bürokratik elitleri “statü (bürokratik) elit-işlevsel (bürokratik) elit” olmak üzere ikiye ayırmıştır.³³⁷ Bu sınıflandırma sanayileşen modern devletler ve onların liyakat bürokrasisi esas alınarak yapılmıştır.³³⁸ Putnam'ın “klasik bürokrat”ı ile Marx'ın “statü (bürokratik) elit”i birbirine yakın görünmektedir. “Politik bürokrat” ile “işlevsel (bürokratik) elit” ayrımlarında da yakınlık görülmekte ancak daha fazla birbirini tamamlama söz konusu olmaktadır.

a. Statü (Bürokratik) Elit

F. Morstein Marx'a göre statü elit, birçok idari/iktisadi/siyasi işlevi yerine getirdiği gibi kendisinin belirlediği bir kamu çıkarı kavramını temel kabul eder. Bu nitelikleri ile aslında statü elit, bürokratik elit olduğu kadar aynı zamanda siyasal elittir. Siyasal ve bürokratik kurumlar arasında hiyerarşik farklılaşmanın tam anlamıyla oluşmadığı ve ekonomik sıçrama noktasına yaklaşıldığı dönemden önce ortaya çıkar. Kararların alınmasında “doğru”yu

³³⁶ Edward C. PAGE, Vincent WRIGHT, “Introduction”, **Bureaucratic Elites in Western European States**, Ed. Edward C. Page, Vincent Wright, Oxford, Oxford University Press, 1999, 4.

³³⁷ Bkz. Fritz Morstein MARX, “The Higher Civil Service as an Action Group in Western Political Development” **Bureaucracy and Political Development**, New Jersey, Ed. J. La Palombara, Princeton University Press, 1963.

³³⁸ Metin HEPER, **Modernleşme ve Bürokrasi**, 57, (dipnot 60).

bulabilecek nitelikte olduklarına inandıklarından dolayı “prosedürel” değil “ideal” genel kamu çıkarı kavramına yakındırlar.³³⁹

Bürokrasinin güçlü olduğu devletlerde doğal olarak bürokratik elit de güçlü bir konuma sahip olur. Statü elit olarak bu kesimin sosyal, siyasi ve mali gücü toplumun diğer kesimlerinden üstündür. Toplum mühendisi olarak da tanımlanabilen statü elit, uzmanlık ve işbölümünden ziyade daha temel değişimler konusunda işlevseldir. Modernleşme ile birlikte farklı, karmaşık, yeni ekonomik ve teknolojik gelişmeler, statü eliti zayıf ve yetersiz hale getirerek yerini işlevsel elite bırakır.³⁴⁰ Her ne kadar statü elit, toplum kurma gibi belli bir işleve sahip olsa da işlevsel elit de olduğu gibi ayrıntılı bir uzmanlığa sahip değildir.

b. İşlevsel (Bürokratik) Elit

İşlevsel elit, statü elitin nispeten homojen yapısına karşı heterojen bir yapıdadır. Zaten heterojenliğin getirdiği uzmanlaşma onun önemli bir özelliğidir. Bu özelliği ile de bürokrasiyi idari adacıklardan oluşan bir bütüne çevirir. Adacıklar, uzmanlıklarını abartma eğiliminde olan bürokratlardan oluşur.³⁴¹

Siyasal etkiliği önemsiz hale gelen işlevsel elit için kamu yararı kavramının anlamı da değişir. Anlamı ve içeriği siyasi sistem tarafından doldurulur. Hiyerarşik işlevsel farklılaşma belirmeye başlar. Bununla birlikte aşırı uzmanlaşma, parçanın bütün içindeki yerini saptama konusunda yetersiz kalabilir. İşlevsel elit bazı durumlarda karakteristik özelliğinden uzaklaşıp statükocu hale gelebilir.³⁴²

³³⁹ Metin HEPER, *a.g.e.*, 57-58.

³⁴⁰ Metin HEPER, *a.g.e.*, 58, 60.

³⁴¹ Metin HEPER, *a.g.e.*, 60.

³⁴² Metin HEPER, *a.g.e.*, 60-61.

C. “Bürokratik Elitizm” Düşüncesi

Elitizm savunucuları, 19. yüzyılda “hakim” olan liberalizmin yüzyılın sonlarına doğru dünya çapında yaşadığı bunalımın da etkisiyle temsili rejimlere karşı bilinen tavırlarını ortaya koymuşlardır. Onlara göre; halkın temsilcileri olan siyasetçiler, gerekli ve yeterli tecrübe, uzmanlık ve bilgiye sahip olmadıklarından devleti yönetemez hale gelmişlerdir. Bu tarihsel gelişmeler, elitizm yandaşlarının görüşleriyle çakışmıştır. Bilindiği gibi; elitistler ne halka, ne de halkın temsilcilerine güvenmediklerinden devleti, ekonomiyi ve toplumu yönetme yetkisini seçilmiş siyasetçilerden bürokratik/teknokratik/uzman elitlere aktarmak isterler.³⁴³ İşte tam da bu noktada; 20. yüzyıl sosyal refah devletinin gerekleri ile bürokratik elitizmin amaçları uyuşmakta yani refah devletinin merkezi ve planlamacı bir bürokratik mekanizmaya ihtiyaç duyması daha anlamlı hale gelmektedir.

Böylece bürokratik/teknokratik elitizm düşüncesi, 20. yüzyılda kendini daha etkili olarak göstermeye başlamıştır. Uzmanlığın yükselişi ile dünyanın yaşadığı 1929 bunalımı arasında hem zamanlama hem de getirilen çözüm önerileri açısından bir çakışma olmuştur.³⁴⁴ Kurthan Fişek, 19. yüzyılın sonu ve 20. yüzyılın başlarından itibaren elitizm yaklaşımının ayrı bir sınıf/oligarşi olma eğilimlerini yapısında bulunduran bürokrasiyi de etkisi altına almaya başladığını ileri sürmüştür. Bu bağlamda, çağdaş siyasal ve yönetsel düşünceyi önemli oranda etkileyen, toplumsal geçerliliği tartışmalı olsa da toplumu yöneten-yönetilen olarak düşünen ve toplumsal gelişmenin tek itici gücü olarak kendini kabul eden elitizm düşüncesi, yönetim ve bürokrasi ile de ilişkilendirilmiştir. Elitizmin siyasal yönünü Mosca, Pareto ve Michels’in çalışmaları oluştururken, yönetim ve bürokrasi alanındaki somut ifadesini Rizzi, Burnham, Mills ve Galbraith’in eserlerinde bulmaktadır. Daha açık söylemek gerekirse; “yönetsel seçkincilik”, onların yazdıklarının özünü oluşturan “teknokrasi” kavramında somutlaşmaktadır. Bu düşünürler,

³⁴³ Kurthan FİŞEK, **Yönetim**, 88.

³⁴⁴ Kurthan FİŞEK, **a.g.e.**, 88.

bürokrasiyi en geniş anlamıyla hatta teknokrasiyi karşılayacak/kapsayacak şekilde kullanmışlardır.³⁴⁵ Fişek, “bürokratik elitizm” ile “teknokrasi” arasındaki yakın ilişkiye dikkat çektikten sonra ikincinin önemini şu şekilde ifade etmiştir: “bürokrasi sözcüğüyle eş anlamda kullanıldığını söyleyebileceğimiz ‘teknokrasi’ kavramının güdümlendiği (ve eşgüdümlediği) ‘yönetmel seçkincilik’ akımı, iktisatçı Thorstein Veblen’in görüşlerinden çıkmış ve özellikle 1930’larda çok sayıda benimseyici bulmuştur”.³⁴⁶ Fişek, her ne kadar “yönetmel seçkincilik”in Veblen’in görüşlerinden çıktığını ileri sürse de tarihsel olarak daha gerilere gitmek ve kendisinin de vurguladığı gibi “teknokrasi” düşüncesine kadar uzanmak gerekebilir. Geniş anlamda bürokratik/teknokratik elitizmden bahsedilecekse, Saint Simon bu sürecin daha eski kaynaklarından sayılmalıdır. Aşağıda daha ayrıntılı değinileceği gibi Saint Simon, modernleşen ve sanayileşen dünyada bilim adamları ve teknokratların yönetimi üzerinde durarak bir tür bürokratik/teknokratik elitizm düşüncesinin nüvelerinin oluşmasına katkıda bulunmuştur.

Bürokratik elitizm ile teknokrasi arasında yakın bir ilişki gören hatta ikisinin yükselişini birbirine paralel gören Kurthan Fişek’in yaklaşımı; siyasal, sosyal ve kültürel bakış açıları ile genişletilmediği takdirde, bürokratik elit sadece uzmanlığından, teknik ve benzeri bilgisinden dolayı yönetmeye aday bir elit olarak anlaşılabilir. Bununla birlikte aşağıda incelenecek olan düşünürler, bürokratikleşmeden bahsetmekle birlikte bu elitizmi teknokrasi ağırlıklı olarak incelemişlerdir. Diğer bir ifadeyle politik unsurlar çok da fazla dikkate alınmamıştır. Bunun nedenleri arasında; bürokratik/teknokratik elitizmin özellikle 1929 Büyük Bunalım’ından sonra kendini somut olarak ve teknik sahada göstermesi yatmaktadır. Söz konusu elitizm, uzmanlık ve teknik bilginin toplumların yönetilmesinde önemli bir iktidar aracı olduğunu göstermiştir.

³⁴⁵ Kurthan FİŞEK, a.g.e., 88.

³⁴⁶ Kurthan FİŞEK, a.g.e., 88.

1. Teknokrasi ve Elitizm: Saint-Simonizm

Bürokrasi ve teknokrasi kavramlarının gerek sahip oldukları uzmanlık gücü-teknik, idari, hukuki vb-gerekse yönetmenin sadece kendilerince sağlanabileceğine dair inançları nedeniyle elitizme eğilimli olduğunu söylemek mümkündür. Her ikisinin de doğasında böyle bir eğilimin bulunması söz konusu olunca, bürokratik elitizmin kökleri teknokrasi düşüncesiyle daha yakından ilişkilendirilebilmektedir. Bu bağlamda, bürokratik elitizmi anlayabilmek açısından daha önce değindiğimiz teknokrasiye ve bu düşüncenin önde gelenlerinden Saint-Simon’a yakından bakmak gerekir.

Modern anlamda elitizmin köklerini Saint-Simon düşüncesine kadar götürmek mümkündür.³⁴⁷ Saint-Simon, sanayi toplumunda özel çıkarları genel çıkarlarla uyumlu yönetici bir sınıfın yani endüstriyel sınıfın yönetim mekanizmasında olmasını savunmuştur. Sanayi uygarlığının habercisi olan Saint-Simon’a göre; yeni toplumsal düzen, bilimselleşmiş ve kişisellikten kopmuş olmalıdır. Yeni toplumsal düzende bilimselleşme, pozitif insan biliminin inşasına bağlıdır.³⁴⁸ Rasyonalite, bu sürecin önemli bir anahtar kavramı olarak görülmüştür.

Saint-Simon’un fikirlerinden mülhem gelişen Saint-Simonizm, 19. yüzyılın en önemli kalkınma doktrini olmuşsa da, doğrudan bağları 18. yüzyıl Aydınlanma kavramlarına dayanır. Saint-Simonizm, “mistik kült” olarak nitelenebilecek metafizik bir düşünceyi eritme eğilimine sahip olmuştur. Bu düşünceyi eritecek olan güç ise bilimdir. Saint-Simonizm için bilim, yeni kurulan “sanayi sistemi”nde toplumsal sorunları sosyal mühendislik yoluyla çözebilecek bir anahtardır.³⁴⁹ Bu bağlamda toplum yöneticilerinin görevi,

³⁴⁷ Tom B. BOTTOMORE, **Seçkinler ve Toplum**, 7-8, (1 nolu dipnot); Mümtaz’er TÜRKÖNE (Ed.), **Siyaset**, Ankara, Lotus Yayınları, 2003, 241.

³⁴⁸ Nilüfer GÖLE, **a.g.e.**, 22-24.

³⁴⁹ John A. ARMSTRONG, **The European Administrative Elite**, Princeton University Press, 1973, 58-59.

yetenekleri çerçevesinde halka doğru veya yanlış ile yararlı veya yararsız arasındaki farkı öğretmektir.³⁵⁰

Teorisini uygulama noktasında pratik olmaktan ziyade ütöpik olan Saint-Simon, doğrudan idari yapıya yönelik şeyler söylememişse de; Saint-Simonizm, “idarenin rasyonalizasyonunu ve memurları siyasal iktidar sahiplerine bağlayan bağın çözülmesini savunanların eyleminde” etkisini göstermiştir. Bununla birlikte Saint-Simoncu teorinin gözden geçirilmiş bir versiyonu olarak; devletin zirvesinde ortak değerlere sahip ve “yeterliliği” sabit bir memur kesiminin olması, siyasal bölünmelerin etkisiz hale getirilmesinin bir aracı olarak da görülmüştür.³⁵¹ Saint Simon’un öğrencilerinin çoğu onun fikirlerinin doğasında “elitist” bir tarz olduğuna inanmışlardır. Saint-Simon’da fazla şekillenmemiş ve ütöpik/öz olarak bulunan yönetici/teknokrat elitler düşüncesi, ondan sonra daha fazla tartışılmaya başlanmıştır. Saint-Simon’un takipçileri ve öğrencileri, onun fikirlerinden hareketle geleneksel Avrupa elitlerinden (aristokrat, rahip, senyör vb) farklı yeni bir elit tipini hayal etmişlerdir.³⁵² “Yeni elit”in geleneksel elitlerle ilişkisi olmadığı gibi sadece seçimle gelen ve başka meziyeti olmayan siyasal elitlerle de fazla yakınlığı yoktur. “Modern eğitim” görmüş “yeni elit”ler, kilise ve aristokrasi gibi “eski elit”lerin yerini almaktadır. Yüksek öğrenim gören, bilgi, tecrübe ve uzmanlık gücünü elinde bulunduran elitler; toprak sahipleri, girişimci kapitalistler ve emek gücü ile çalışanlar kategorisine sokulamamakta, ayrı bir grup içinde yer almaktadırlar.

Saint-Simon, yönetim görevi verdiği bu yeni eliti, korporatist-elitist bir parlamentoda bir araya getirir. O, düşündüğü sanayi sisteminin politik inşasında “ıcat meclisi”, “sınama meclisi” ve “icra meclisi” olmak üzere üçayaktan oluşan bir parlamento kurgular. Birincisinde; mühendisler ve sanatçılar, ikincisinde; bilgiler, üçüncüsünde ise ticaret, sanayi ve tarım

³⁵⁰ Emile DURKHEİM, **Le socialisme**, PUF, Paris, 1971, 200’den naklen Françoise DREYFUS, **Bürokrasinin İcadı**, Çev. Işık Ergüden, İstanbul, İletişim Yayınları, 2007, 176.

³⁵¹ Françoise DREYFUS, **a.g.e.**, 134, 178, 287.

³⁵² John A. ARMSTRONG, **a.g.e.**, 59.

sektörlerinin önde gelenleri olacaktır. Görüldüğü gibi korporatist bir temsili savunan Saint Simon, iktidarın tek meşru temeli olarak yetenek ve meziyeti görmüştür.³⁵³

Tam da bu noktada Saint-Simonizm'in temel mantığı belirgin hale gelir. Bu bağlamda, yönetim mekanizmasında halkın seçtiği sosyal liderler değil, belirli özellikleri olan ve yukarıda ayrıntıları verilen elitler olmalıdır. Yani genel oy ve temsiliyet düşüncesinden uzak bir anlayış söz konusudur. Bir başka deyişle Saint-Simoncular, "laissez faire" karşıtı bir pozisyon alırlar. Mesela onlar rekabetin "israf" edilmesinden korkarlar. Önerilen çözüm de Saint-Simonizm'in temel mantığı ile uyumludur. Yani politik olamayan teknokratların yapacağı bir merkezi planlama, aşırı rekabetin getireceği savurganlık ve dağınıklığı önleyecektir. Burada anahtar kavramlardan biri şüphesiz "bilim" olmaktadır. Zaten Saint-Simoncuların "bilim"i sosyal mühendislik yoluyla toplumsal problemleri çözecek bir yetenek olarak gördükleri de unutulmamalıdır.³⁵⁴

Saint-Simon'un fikirlerini önemli ölçüde etkilediği ve şekillendirdiği Auguste Comte, onun "bilimizm"ine sistematik bir anlam vermiştir.³⁵⁵ Bilimizm, "insanlığın evriminin nihai aşaması, insanlığın nihai dünya görüşü ve bu haliyle diniydi. Bilim nihai doğruyu, nihai entelektüel otoriteyi temsil ediyordu ve başka her şey yanlış, başka bütün otoriteler, devirlerini tamamlamış otoritelerdi".³⁵⁶ Comte'un pozitivizmi bu bilim anlayışı üzerinde yükseldi ve ortaya tek hakikat (bilimsel doğru), tek otorite (bilim adamı/bilimsel kurum otoritesi) ve tek Tanrının (doğa) olduğu bir tür "entelektüel despotizm" çıkmış oldu. Bu pozitivizm anlayışı, 19. yüzyılda öyle

³⁵³ C. H. De SAINT-SIMON, "L'Organisateur", CEuvres IV, E. Dentu, Paris, 1869, 50-61'den naklen Françoise DREYFUS, **a.g.e.**, 176.

³⁵⁴ John A. ARMSTRONG, **a.g.e.**, 59.

³⁵⁵ Jack E. S. HAYWARD, "Comte, Auguste" maddesi, **The Blackwell Encyclopaedia of Political Thought**, Ed. David Miller, Oxford, Blackwell Reference, 1987, 90-91.

³⁵⁶ Hüsamettin ARSLAN, "Pozitivizm: Bir Bilim İdeolojisinin Anatomisi", Yay. Haz. Sabahattin Şen, **Türk Aydın ve Kimlik Sorunu**, İstanbul, Bağlam Yayınları, 1995, 560.

bir noktaya geldi ki “egemenin egemenliğini meşrulaştırarak tescil eden bir izm” oldu.³⁵⁷

Teknokrasi düşüncesinin temellerini attığı kabul edilen Saint-Simon, Thorstein Veblen’i de düşünsel olarak etkilemiştir. Mühendisleri iktidara çağıran ve onları “öncü devrimciler” olarak isimlendiren Veblen, çıkarları için çalışan ve üretimi engelleyen kapitalistlere karşı mühendislere üretim tekniklerini geliştirme görevini vermektedir.³⁵⁸ Veblen’in yöneten kesimi daha dar düşünmesine karşılık kendinden sonra gelenler bunun anlamını genişletmişlerdir. Yeni elit sınıfın yükselişini açıklamaya çalışan isim Gouldner’dır. Evrensel olarak tanımladığı yeni ilerici sınıf, hem teknik entelijensiya (mühendisler ve teknisyenler) hem de entelektüllerden oluşmaktadır. Değişimin motoru olan yeni elitleri Saint-Simon’un yükselen yeni güçler düşüncesine dayandıran Gouldner, mühendislerin aynı zamanda modernleştirme sorumluluklarının olduğunu söyler. Böylelikle mühendisler, rasyonellik, adalet, bilim, refah ve iktidarla özdeşleştirilirler.³⁵⁹

Saint-Simoncular geleceğe dair “kehanetler”de bulunmuşlardır. Ancak yukarıda vurgulandığı gibi politik unsurları göz ardı etmişlerdir. Bu eleştirinin sahibi olan Aron’a göre, Saint-Simon ve takipçileri bir tür yönetici/teknokrat elitlerin yönetim süreçlerine geleceklerini görmüşlerdir ama Karl Marks ya da Tocqueville’nin farkına vardığı “büyük bloklaşma”yı (hürriyetçi-despotik; proleterya-burjuvazi) çözememişlerdir. Bunun nedeni ise Saint-Simoncular ve Comte’un politikanın özelliklerini Marx’tan daha az bilmesidir.³⁶⁰ Politik olanın göz ardı edilmesi, biraz da Saint-Simoncuların “sosyal/siyasal” alanı matematik ve fizik gibi ölçülebilir olarak düşünmelerinden kaynaklanmıştır. Comte’un pozitivistizminin olgu ve değer alanlarını kesin olarak ayırdığı, dahası politik sürecin “irrasyonel bir değer” alanına karşılık geldiği düşünülürse “politik” süreçlerin neden değerlendirmeye alınmadığı daha iyi anlaşılır.

³⁵⁷ Hüsamettin ARSLAN, “Pozitivizm: Bir Bilim İdeolojisinin Anatomisi”, 544, 564.

³⁵⁸ Nilüfer GÖLE, *a.g.e.*, 31, 41.

³⁵⁹ Nilüfer GÖLE, *a.g.e.*, 28-31.

³⁶⁰ Raymond ARON, *Sınıf Mücadelesi*, Çev. Erol Güngör, Dergah Yayınları, İstanbul, 1992, 27.

2. Bruno Rizzi ve “Dünyanın Bürokratikleşmesi”

Stalin dönemi komünist partisini inceleyen Bruno Rizzi, özelde Sovyet bürokrasisi genelde ise faşist, kapitalist ve sosyalist ülke bürokrasileri için yaptığı genellemede, bürokrasinin üretim araçlarını kontrol ettiğini ve dünyanın bürokratikleştiğini iddia eder. O’na göre devlet, hakim sınıfın aracı değil egemen sınıfın bizzat kendisidir. Kapitalistlerin yaptığı sömürü, Sovyet düzeninde bürokrasi tarafından yapılmaktadır.³⁶¹ Proleterya hakim olan bu bürokrasi yeni bir sınıftır. Bürokrat, teknisyen ve uzmanların oluşturduğu yeni sınıf, üstünlük ve egemenliğini üretim araçlarının tahsisinden almaktadır.³⁶²

Devrim sonrası, Sovyetler’de tüm üretim araçlarının sosyalleşmesi planlanıyordu. Zaten sınıfsız toplum yolunda komünizmin nihai amacı da buydu. Ancak gerçek sosyalizm uygulamada çok farklı bir gelişim gösterdi. Yeni düzende komünist partinin bürokratik mekanizması devleti kontrol etmeye başlamıştır. Yani üretim araçları sosyalleştirilmediği gibi basit bir şekilde devletleştirilmiştir. Rizzi, bu yeni rejimi “bürokratik kolektivizm” olarak adlandırmıştır.³⁶³

Rizzi’ye göre, sosyalist ülkelerde görülen bürokratikleşme sadece Sovyetler’e özgü değildir. Genel anlamda dünya bürokratik elitlerin kontrolüne geçmektedir. Bu eğilim faşist ülkelerde hatta New Deal-Amerika’da uygulanan bir kalkınma programı- Amerikası’nda yani kapitalist ülkelerde bile görülmektedir. Rizzi, bürokratik kolektivizmi sınıfsız topluma geçişten önceki adeta yaşanması zorunlu son aşama olarak görerek, Marksist planı ara geçiş dönemleri ile zenginleştirmektedir.³⁶⁴

³⁶¹ N. P. MOUZELIS, **Örgüt ve Bürokrasi**, 32.

³⁶² Bilal ERYILMAZ, **Bürokrasi ve Siyaset**, 29.

³⁶³ Bilal ERYILMAZ, **a.g.e.**, 29.

³⁶⁴ N. P. MOUZELIS, **Örgüt ve Bürokrasi**, 32.

3. James Burnham ve “Yönetmel Devrim”

James Burnham, bürokrasi-siyasal sistem ilişkisinde; uzmanlığa dayanılarak siyasi kontrol mekanizmasını ele geçirecek yeni bir sınıfın “yönetmel devrim” (managerial revolution) yapacağını ileri sürmüştür. Bu devrimin sonunda; “kapitalist/burjuvazi toplum”dan³⁶⁵ “yönetmel toplum”³⁶⁶ (managerial society) durumuna gelinecektir. Sanayileşmiş toplumlarda siyasi rejim şekline bakılmaksızın iktidar, profesyonel bir yönetici kadro tarafından kullanılmaktadır. Bu durumu ortaya çıkaran ise mülkiyet-kontrol bağının kopmasıdır. Burnham, sanayileşme sürecinin kaçınılmaz sonucu olarak bu yönetici kadronun kamu ve özel kesimde temel politikaları belirleme ve denetleme yetkisine sahip olacağını ileri sürerek, bürokratikleşmenin yöneticilerin zaferi ile sonuçlanacağını ileri sürmüştür.³⁶⁷

Burnham’ın görüşleri, Marks’ın tarihin ekonomik yorumu ve sınıf mücadelesi yaklaşımının genişletilmesi ile Machajski’nin teknik/entelektüel sınıf anlayışının bir sentezi olmuştur. Burnham, “yönetmel devrim” öngörüsünde bu iki ismin görüşlerini birleştirmiştir. Marx’ın, kapitalizmin yapısındaki ekonomik eşitsizliklerin demokrasiyi imkansız hale getirdiği ile ilgili görüşü ve Machajski’nin eşitsizliklerin sosyal yapının değişmeyen bir özelliği olduğu yaklaşımı Burnham’a modelini kurmada köşe taşları olmuştur.³⁶⁸

Burnham, toplumun en önemli ekonomik, sosyal, siyasi ve kültürel kurumlarının hızla değiştiğini, sosyal bir geçiş yaşandığını ve bu geçişin de yukarıda vurgulandığı gibi, kapitalist veya burjuva toplum tipinden yönetmel olarak adlandırabileceğimiz bir toplum tipine doğru olduğunu belirtmiştir. Ancak bu geçişin feodal toplumdan kapitalist topluma geçişle kıyaslandığında

³⁶⁵ James BURNHAM, *The Managerial Revolution: What is Happening in the World*, New York, The John Day Company, 1941, 71.

³⁶⁶ James BURNHAM, *a.g.e.*, 156-157.

³⁶⁷ Gencay ŞAYLAN, *Türkiye’de Kapitalizm Bürokrasi ve Siyasi İdeoloji*, 34.

³⁶⁸ David SPITZ, *Antidemokratik Düşünce Şekilleri*, Çev. Şiar Yalçın, İstanbul, Milli Eğitim Basımevi, 1969, 31, 32.

oldukça kısa olduğu görülür. Teorisinin anahtar iddiasını iktidar mücadelesi oluşturur. “Yönetimsel devrim”le oluşacak “yönetimsel toplum”, iktidar mücadelesi sonucu gerçekleşecektir. Bu bağlamda toplumda yöneticiler (managers) egemen hale geleceklerdir. Yönetici tiplerini üçe ayıran Burnham, sadece koordinasyon ve yönetim görevleri olanları yönetici olarak değerlendirir.³⁶⁹ Burnham, yönetici kesimin egemen konuma gelmesinin demokrasiyle çeliştiğinin farkındadır. O’na göre, demokratik sistemlerde parlamentoların bürokrasiler lehine gücünü yitirmesi ve üstünlüğün idari bürolara geçmesi bu çelişkiyi belirginleştirmektedir.³⁷⁰

Burnham’ın tarihsel değişim teorisi, sınıf yapılarının işlevselliğini yeterince göz önüne almamıştır. O’na göre toplumu oluşturanlar, kitleler ve elitlerdir. Tarihi, yöneticilerle niteliksiz zayıflar arasında geçen bir mücadele olarak gören Burnham, yöneticilerin kitleleri hakimiyetleri altında tutabilecekleri gibi kapitalistlerin de (sermaye sahipleri) üstünlüklerine son vereceklerini iddia etmektedir. Bu hakimiyetin gerçekleşmesi için de tüm yönetim kademesindeki kişilerin işlevsel ekonomiyi ve üretim sürecini denetim altında tutmaları gerekmektedir.³⁷¹ Bununla birlikte Burnham, ekonomik kuvvetin tek başına yeterli olmadığını, hakim konumda olabilmek için siyasi kuvvete de sahip olunması gerektiğini kabul etmiştir.³⁷² Burnham’ın yönetimsel devrim teorisi, plüralist-fonksiyonalist yaklaşımla çakışır. Toplumsal sınıf çatışmalarının çözülmesi için yöneticilerin siyasal güç kazanması gereğine vurgu yapan Burnham’a göre, yönetim kademesindekilerin nötr kalarak toplumsal istekleri dengelemeleri yani kamusal politikaları oluşturmaları gerekir.³⁷³

Burnham’ın görüşleri, ekonomik determinizm teorisinde anlamını bulur. Ancak bu teoride içine düştüğü yanılgı; Ortodoks Marksçı tutumun

³⁶⁹ James BURNHAM, *a.g.e.*, 71, 72, 79.

³⁷⁰ David SPITZ, *a.g.e.*, 37, 76.

³⁷¹ C. Wright MILLS, *Power, Politics and People*, 71.

³⁷² David SPITZ, *a.g.e.*, 67.

³⁷³ James BURNHAM, *a.g.e.*, 35.

paralelinde düşünmesidir. Yani tarihin yalnız ekonomik düzenin kurallarına göre işleyen bir özelliğe sahip olmasıdır. Bir başka deyişle bu yaklaşım “tarihi otomatizm” olarak da değerlendirilebilir. Burnham’ın fikirlerinde dikkat çeken nokta, sosyal faktörün büyük oranda ihmal edilmesi ya da yok sayılmasıdır.³⁷⁴ Ayrıca Burnham, yönetsel devrimden, bu devrimin öznesi konumundaki elitlerden ve onların ellerindeki güçlerden bahsederken bürokratik elitlerin istenildiğinde görevden kolayca alınabileceğini görmezlikten gelmektedir. Dahası Burnham, belki de farkında olmadan, devlet yönetiminin dev tekel yöneticilerinin emri altına sokulması fikrinin savunuculuğunu da yapmış olmaktadır.³⁷⁵

4. Milovan Djilas ve “Yeni Sınıf”

Yugoslav Milovan Djilas, Yeni Sınıf (The New Class) adlı kitabında totaliter komünizmin eleştirisini yapmıştır. Weber’in fikirlerini Sovyet toplumsal sistemine uygulayan Djilas’a göre bu “yeni sınıf”, siyasal bürokrasinin kendine has bazı yeni özellikleri yanında önceki egemen sınıfların da özelliklerine sahiptir. “Yeni sınıf”, elinde tuttuğu idari tekelden dolayı “özel ayrıcalıklara ve ekonomik tercihlere sahip olanlardan oluşmaktadır”. Djilas yeni sınıf mensuplarını alışılmış bürokratlardan ayırır. Onlar “gerçekte parti bürokrasisi ya da siyasal bürokrasi”dir.³⁷⁶

Djilas, eleştiri ve görüşlerini bir araya getirdiği bu yeni kavramda, dikkat çekici olarak sınıf ifadesini kullanmıştır. Aslında burada Marksizm’e bir gönderme dikkat çekmektedir. Sınıfsız toplum ideali üzerine kurulu Marksizm’in bir aldatma olduğunu ileri süren Djilas, sosyalist toplumlarda bunun gerçekleşmediği gibi birçok ayrıcalıklarla donatılmış yeni bir sınıfın da üretildiğini savunur.³⁷⁷

³⁷⁴ David SPITZ, *a.g.e.*, 40, 42, 57.

³⁷⁵ Kurthan FİŞEK, *Yönetim*, 91.

³⁷⁶ Tom B. BOTTOMORE, *Seçkinler ve Toplum*, 89.

³⁷⁷ Burhan AYKAÇ, *Kamu Bürokrasisi ve Türk Kamu Personel Yönetiminde Bürokratik Eğilimler*, 99.

Yeni sınıf, milli gelirin dağıtılması, ücret ve maaşların belirlenmesi, iktisadi gelişimin planlanması konularında tekel konumundadır. Bu bağlamda “bu yeni sınıf nüfuzunu, imtiyazlarını, ideolojisini ve adetlerini muayyen bir mülkiyet tarzından, yani millet ve toplum namına idare ve tevzi ettikleri kolektif mülkiyet sisteminden almaktadır”. Toplum içinde siyasal ve ekonomik iktidarı kontrol eden yeni sınıfın elitleri bu nüfuzlarına paralel olarak konforlu bir hayat tarzına sahiptirler.³⁷⁸

Djilas’ın “yeni sınıf” kavramı özellikle formel bürokrasi yönünden eleştiriye uğramıştır. Bottomore, yeni sınıfın aslında bir bürokrasi olmadığını hatta bunu Djilas’ın kendisinin de itiraf ettiğini ileri sürer. Çünkü yeni sınıf hükümet görevlileri ve idarecilerden değil önde gelen parti üyelerinden teşekkül etmiştir. Bunlara bürokrat denemeyeceğini ileri süren Bottomore, yok eğer denecekse de ancak sanayi yöneticileri kadar bürokrat olabileceklerini iddia eder.³⁷⁹

5. John K. Galbraith ve “Teknik-Yapı”

Teknisyenlerin yönetimde olmasını savunan Amerikalı iktisatçı Galbraith, onlara büyük sanayi ve Amerikan yönetimi arasında bir geçiş rolü vermiştir. Önem atfettiği kavram ise “teknik-yapı”dır. Bu kavramın anlatmak istediği; artık büyük firmaların tek bir işletme müdürü veya girişimci tarafından yönetilmesinin çok zor olduğu, yönetimin uzmanlık bilgisine sahip olan bir grup tarafından gerçekleşmesi gerektiğidir. Bu grupta, karar alabilme bilgisinin bir kısmına sahip olan uzmanlar bir araya gelerek en doğru kararı alırlar. Bu “teknik-yapı”ya kapitalistler girmezler, onlar sadece raporları dinleyen hissedarlardır.³⁸⁰

³⁷⁸ Milovan DJILAS, *The New Class*, Frederick A. Praeger, 1957, 44-45, 57’den naklen Nermin ABADAN, *Bürokrasi*, 198-199.

³⁷⁹ Tom B. BOTTOMORE, *Seçkinler ve Toplum*, 90.

³⁸⁰ Maurice DUVERGER, *Siyaset Sosyolojisi*, 191, 192.

Karar verme sürecinin nitelik ve nicelik yönünden karmaşık hale geldiğini, bilgi ve uzmanlık gerektiren yönetsel etkinliklerde işçi ve işverenlerin yetersiz kaldığını gören Galbraith, uzmanlaşmış elitlerin yönetimde olmasını isteyerek aslında Veblen ve Burnham'ın ileri sürdüğü tezleri doğrulamaktadır.³⁸¹ Ancak Burnham; geleneksel Amerikan yaklaşımı çerçevesinde, firma yönetiminin girişimcilerin kişisel dinamikleri ile gerçekleştiğini savunurken, Galbraith; büyük sanayi işletmelerinin ancak planlama, üretim teknikleri, öngörme, finansman ve pazarlama gibi alanlarda uzmanlardan oluşan bir grup tarafından yönetileceğini savunmaktadır.³⁸²

D. Bürokratik Elitlerin Nüfuz Kaynakları

1. Eğitim, İdeoloji ve Elit Okullar

Modern bürokrasi, aydınlanmanın harekete geçirdiği “rasyonel” süreçlerle birlikte yükselmiştir. Akıl, dış dünyanın anlaşılmasında temel bir basamak olarak görülmüştür. Metafizikten soyutlanmış bir bilgi alanının ortaya çıkması “modern eğitim”in önünü açmıştır. Artık yeni bürokrasiye adam yetiştirecek olan yeni eğitim, bilimden gücünü almalıdır. Bu bağlamda bilim anahtar bir kavram haline gelmektedir. Carl Friedrich'in³⁸³ gösterdiği gibi toplumsal-siyasal süreçlerin şekillenmesinde bürokratik faaliyet, toplum için neyin en iyi olduğuna karar verebilme yeteneği bağlamında “bilimin arkadaşlığı”nı kabul ederek kendini meşrulaştırmaktadır.

Modern eğitimin verileceği yer okuldur. Geleceğin bürokratları olacak öğrencilere okul hayatları boyunca ortak bir nitelik kazandırılmaya çalışılır. Bu süreçte; öğrencilere, mevcut toplumsal düzen ile uyumlu ve onunla özdeşleşmiş bir ulusal fayda/hedef kavramları öğretilir. Geleceğin bürokratlarına kanunlarda açıkça yazmasa da ulusal ideolojiye bağlanmaları

³⁸¹ Kurthan FİŞEK, *Yönetim*, 92.

³⁸² Maurice DUVERGER, *Siyaset Sosyolojisi*, 192.

³⁸³ Kenneth A. RASMUSSEN, *Administrative Philosophy In Canada a Study of Federal Public Service Inquiries, 1867-1979*, PhD Thesis, University of Toronto, 1990, 35.

ve bu konuda tutucu olmaları benimsetilir. Mevcut düzene taraftar olması beklenen bürokratların devrimci ve radikal bir görüşe sahip olması istenmez. Bu anlamda; kamu bürokrasisi siyasal ideolojisi olmayan nötr bir eleman değildir.³⁸⁴

Rasyonel bürokrasinin ilerleyebilmesin de eğitime büyük önem atfeden Weber, bürokratik elitlerin elinde bulunan en önemli güçlerden biri olan uzmanlığın da ancak eğitim yoluyla elde edilebileceğini düşünmektedir. Eğitim yoluyla önü açılan ve bürokraside yer bulanlar aynı zamanda ayrıcalıklı bir tabaka haline gelmeye başlarlar. Saygın çevrelere kabul edilmeye başlanan bürokratlar, elde ettikleri ekonomik avantajlar dışında ekonomik ve sosyal olarak da üstün pozisyonları tekellerine almaya istekli hale gelirler.³⁸⁵

Weber'in bürokrasiyi rasyonel ve yasal olarak tanımlaması aynı zamanda bürokratların da bu temel özelliklere uygun bir şekilde eğitim almalarını gerektiriyordu. Yani yeni düzenin elitleri kendilerine bu misyonu aktaracak okullarda eğitim görecekle ve böylelikle yeni toplumsal yapıda görev alacaklardır. Bu okulları elitlerin devşirilmesinde bir köprü olarak görmek mümkündür. Her ülkede farklı isimler altında bulunan elit okullar, ulus-devletlerin bürokratik elitlerinin de yetiştirilmesinde önemli misyonlar üstlenmişlerdir.

Gelişmiş Batı ülkelerinde yüksek kamu görevlilerinin davranış ve normları bu okullarda aldıkları eğitim tipini yansıtır. Fransız “grandes ecole” mezunu “gururlu teknokratlar”, İngiliz “Oxbridge” mezunu “esnek hümanistler” ve geleneksel “Alman Juristenmonopol” mezunu “temkinli hukukçular” aldıkları eğitim sonucunda bu niteliklere sahip olurlar.³⁸⁶ Amerika Birleşik Devletleri’nde de benzer elit okullar, öğrencilerine misyonlarına uygun şekilde

³⁸⁴ Gencay ŞAYLAN, *Türkiye’de Kapitalizm Bürokrasi ve Siyasal İdeoloji*, 38.

³⁸⁵ Max WEBER, *Economy and Society*, Ed. Guenther Roth and Claus Wittich, Vol. II, Los Angeles, University of California Press, 1978, 998-1000.

³⁸⁶ Robert D. PUTNAM, *The Comparative Study of Political Elites*, 95.

formasyon verirler. Harvard ve Yale gibi belirgin üniversite ve kolejler elit olma yolunda merkezi öneme sahiptir. Kolej ve üniversite diploması, liyakat, bilgi ve erdem sahibi olduğuna dair bir güven belgesi olarak kabul edilmektedir. Bu okullara üyelik, kişinin elit yapılanmasıyla bağlantı kurmasını sağlamaktadır.³⁸⁷

İngiliz bürokratik elitlerinin okuduğu okul, onların elit olmasında oldukça etkilidir. Bürokratlar, elit üniversitelere elit kolej ve okullardan gelirler. “Clarendon Okulları”da denen (1860’larda oluşturulan Clarendon Komisyonu bu elit kolejleri seçip ayırdığından dolayı bu ismi almıştır) Eton, Winchester, Westminster, Charterhouse, St. Paul’s, Merchant Taylor’s, Harrow, Rugby ve Shrewsbury gibi kolejler eliteleşme sürecinde üniversite öncesi önemli bir aşamadır. Elit üniversiteler arasında ise başta Oxford ve Cambridge (Oxbridge) olmak üzere Londra, Edinburg gibi üniversiteler bulunur. 1950’lerde yapılan bir araştırma 1045 üst düzey bürokratin % 50’den fazlasının-Oxford ve Cambridge ağırlıklı olmak üzere- bu dört üniversiteden mezun olduğunu göstermektedir.³⁸⁸ Fransa’da ise bürokratik eliteleşmenin gelişmesinde; Paris’te bulunan ve birçok ülkenin model olarak taklit etmek istediği Yüksek Yöneticilik Okulu (ENA) önemli bir yere sahiptir. Bu okul, Paris’in yüksek burjuva çevrelerine dayanan, imtiyazlı, üstün bir bürokratik kastı sürekli hale getirmektedir.³⁸⁹

Gelişmekte olan ülkelerde de elit okullar önemli misyonlar üstlenmiştir. Ülkelerinin bürokratik elitlerini de yetiştiren bu okullar, genellikle modern bürokrasinin ortaya çıkıp geliştiği Batı okulları model alınarak oluşturulmuştur. Etkilenme ve model almanın koloni ülkelerde daha fazla

³⁸⁷ Anthony P. JOHNSON, “The Protestant Ethic and The Legitimation of Bureaucratic Elites A Review of Peter Dobkin Hall’s The Organization of American Culture, 1700-1900, Private Institutions, Elites, and the Origins of American Nationality”, **Politics, Culture and Society**, 1, 4, Summer 1988, 587.

³⁸⁸ R. K. KELSALL, **Higher Civil Servants in Britain: From 1870 To The Present Day**, London, Routledge&Kegan Paul Limited, 1966, 2. Ed., 119, 136, 137.

³⁸⁹ Bruce HEADEY, “Bir Elit Olarak İngiltere’de ve Almanya’da Devlet Memurları”, Çev. ve Özet, Güldal Homan, **AİD**, 5, 4, Aralık 1972, 118-119.

olduğu söylenebilir. Pakistan, 1947 yılında bağımsızlığını kazanır kazanmaz İngiliz koloni yönetiminin halefi olarak askeri ve bürokratik elit koalisyonun yönetimiyle tanışmıştır. Bürokrasinin özünü, Hindistan'daki İngiliz yönetimince temelleri atılan ve Pakistan'da da kabul gören Pakistan Kamu Hizmeti'nin (Civil Service of Pakistan-CSP) oluşturduğu oldukça küçük ve sınırlı bir bürokrat grup oluşturmaktadır. Bürokratların eğitiminde ve yetiştirilmesinde elitist bir yaklaşım kabul edilmiştir. Bürokratik elitler; yüksek nitelikli kişilerden çok sınırlı sayıda ve rekabetçi sınavlar yoluyla seçilmişlerdir. 1960'a kadar CSP stajyerleri Lahor'daki Pakistan Kamu Hizmeti Akademisine bir yıl devam ettikten sonra daha ileri bir eğitim için İngiltere'ye gönderilmişlerdir.³⁹⁰ Koloni olmamış ve gelişmekte olan ülkelerden olan İran'da ise geleneksel elitlere karşı belirgin hale gelen bürokratik elitler, formal eğitim yoluyla diğer elit gruplardan fark edilir hale gelmişlerdir. Özellikle Şah dönemiyle birlikte yurtiçi ve yurtdışında profesyonel ve teknik eğitim alan bürokratlar, İran milli amaçlarını başarmak için gerekli donanıma sahip hale gelmişlerdir. Şah, bürokrasideki başarı ve yetenek seviyesini arttırmak için önemli idari görevlere eğitilmiş kişileri seçmiştir. Bununla birlikte bürokratik elitler, bir koloni bürokrasisine tarihlerinde hiç sahip olmamalarına rağmen, aldıkları Batı tipi eğitimin de etkisiyle Batı düşünce ve değerlerini sergilemeye başlamışlardır.³⁹¹

2. Orta Sınıfın Genişlemesi

Kapitalizm ve sanayileşmenin üretim, yönetim, dağıtım ve tüketim anlayışında meydana getirdiği dönüşüm, geleneksel toplum yapılarını da etkisi altına almıştır. 19. Yüzyılın ürünü olan "orta sınıf"ın oluşum süreci söz konusu dönüşümle yakından ilişkilidir. Duverger, bu dönüşüm sürecini şöyle özetlemiştir: Durağan bir toplumsal yapıyı temsil eden tarım toplumundan dinamik bir toplumsal yapı olan sanayi toplumuna geçiş, teknik anlamda

³⁹⁰ Ferrel HEADY, **Public Administration: A Comparative Perspective**, New York, Marcel Dekker, Inc., 1979, 317, 318.

³⁹¹ Ferrel HEADY, **a.g.e.**, 286, 289.

ilerleme ve yaşam düzeyinin yükselmesi özellikle Batı toplumlarının sınıf yapısının esnemesine ve değişmesine neden olmuştur. Eğitimin yaygınlaşması ve parasız oluşu, büyük okullara giriş koşullarının gevşemesi, daha alt kesimlerden gelen ailelerin çocuklarının belli bir formasyona ve kültürel düzeye ulaşarak yüksek memuriyetlere, üst düzey yöneticiliklere ve genel müdürlüklere erişmesini kolaylaştırmıştır. Ayrıca firmaların mali, idari ve teknik yapılarını genişletmeleri ve ortaklık şeklinde yapılanmaları mülkiyetin soydan devir yoluyla geçişini sınırlandırmış, bu bağlamda orta sınıfın yükselişi hızlanmıştır. Seri üretime geçilmesi, bunun sonucu tüketimin genelleşmesi, kitle iletişim araçlarının yaygınlaşması orta sınıfın genişlemesinde önemli unsurlar olmuştur.³⁹²

19. yüzyılın son çeyreğinden 20. yüzyılın ortalarına kadarki zaman diliminde orta sınıf hem dönüşmüş hem de yaygınlaşmıştır. Bu süreçte, çiftçiler, zanaatkarlar, küçük sanayiciler, tüccar ve serbest meslek sahiplerinin oluşturduğu “eski orta sınıflar” erimiş, buna karşılık yöneticiler, devlet görevlileri, bilim adamları, mühendisler, aydınlar, ücretli serbest meslek sahipleri, satıcılar ve büro işgörenlerinden oluşan “yeni orta sınıflar” ise artmıştır. Bu yer değiştirmeye vurgu yapan Wright Mills’e göre; orta sınıfların dönüşümü; olumsuz bir bakış açısıyla mülksüzleşmedir. Ancak olumlu bakış açısıyla da toplumsal yapının mülkiyet temelinden istihdam temeline kaymasıdır.³⁹³

Batı toplumlarında orta sınıfın yaygınlaşması ve büyümesi 19. yüzyılın sonu ve 20. yüzyılın ilk yarısında olmuştur. Orta sınıfın yükselişini sağlıklı bir gelişme olarak görmek mümkündür. Çünkü toplumda bazı “dezavantajlı” alt kesimler veya “avantajlı” üst kesimler sanayi toplumunun ihtiyaçlarına karşılık veremezler. Buna benzer bir durum az gelişmiş/gelişmekte olan ülkelerde de söz konusudur. Orta sınıfın yaygınlaşmadığı bu ülkelerde, yöneten kesim-

³⁹² Maurice DUVERGER, *Siyaset Sosyolojisi*, 169.

³⁹³ Ömer BOZKURT, *Memurlar: Türkiye’de Kamu Bürokrasisinin Sosyolojik Görünümü*, Ankara, TODAİE, 1980, 23.

elitler-tepede ve dar bir kadrodur. Dolayısıyla orta sınıfın büyümesi yönetim mevkilerinin halka açılması anlamına gelir.

Modern bürokrasi, orta sınıfın genişlemesi ile birlikte kendine üzerinde yükselbileceği bir sosyal taban bulmuştur. Etzioni-Halevy'nin de vurguladığı gibi, bürokrasinin büyümesi mülkü olmayan ya da soylu sınıftan gelmeyen orta sınıf için hayati öneme sahiptir. Çünkü kamu istihdamı demek düzenli bir maaş, emeklilik hakkı dolayısıyla ömür boyu garanti altına girmek anlamına gelir. Diğer bir deyişle bürokrasi, orta sınıfın büyük bir kısmı için güvence kaynağı olarak görülmüştür.³⁹⁴ Ancak sadece maddi olarak güvence anlamına da gelmez. Kamuoyu, işçilerden farklılaşan bu kesime ayrı bir saygınlık atfeder.³⁹⁵ Modern Batı ülkelerine bakıldığında yüksek kamu görevlilerinin “orta sınıf”tan geldiği dikkat çekmektedir. Bu görevlerde bulunan bürokratik elitlerin baba mesleğine bakıldığında bu olgu daha net ortaya çıkmaktadır.³⁹⁶

3. Kooptasyon

Kooptasyon, bürokratik elitlerin bürokraside önemli mevkilere gelmelerini sağlayan bir yoldur. Bürokrasiye girişte, yani işe alma sürecinde sadece bürokratların rol oynaması bürokratik elitlerin sürekliliği açısından önemli bir faktördür. Bürokratik elitler yeni göreve atanacakları seçerken; aynı okuldan mezun olma, benzer sosyo-ekonomik çevrelerden gelme gibi unsurlara dikkat ederek yeni bürokratik elitleri bürokrasiye devşirirler.³⁹⁷ Bu devşirme, formal ve rasyonel bir sınavla olabileceği gibi, daha farklı şekillerde de olabilir. Özellikle mülakat sınavı önemli bir kooptasyon usulüdür. Bilginin ölçülmediği bu sınavlarla ilgili bir ENA jüri üyesi “konuştuğum adayla çalışmaktan hoşlanır mıyım ve ona tamamen güvenebilir miyim diye

³⁹⁴ Eva ETZIONI-HALEVY, *Bureaucracy and Democracy, A Political Dilemma*, 18-19.

³⁹⁵ Ömer BOZKURT, *Memurlar: Türkiye’de Kamu Bürokrasisinin Sosyolojik Görünümü*, 23.

³⁹⁶ Robert D. PUTNAM, *The Comparative Study of Political Elites*, 24-25.

³⁹⁷ Metin HEPER, *Modernleşme ve Bürokrasi*, 123.

anlamaya çalışıyorum”³⁹⁸ ifadesini kullanırken asıl vurguyu kooptasyona yapmaktadır. Diğer bir ifadeyle üst makamdakiler, bürokratik terfi kurallarından farklı olarak “kendi çevresinden beğendiği, kendine benzer bulduğu birini” kooptasyonla seçecektir.³⁹⁹

Kooptasyon, bireysel olabileceği gibi ortak da olabilir. Bireysel kooptasyon da halef selef tarafından atanırken/seçilirken, akademi ve üniversitelerde olduğu gibi ortak kooptasyon da ise bir komite veya kurul tarafından atanır. Bu usul, tarihte büyük bürokratik yapıların üst kesimleri için kullanılmıştır. Uzun bir süre Roma’da imparatorların kendilerinden sonra gelecek imparatoru belirlemesi kooptasyonla olmuştur. Papa’nın kardinallerce belirlenmesi de bir kooptasyondur.⁴⁰⁰ Kooptasyon, bu usuller dışında tavsiye etme veya referans verme yoluyla da olabilir. Ancak tavsiye etme usulü, atama işlemi yapacak kişi/kişiler tarafından mutlaka yerine getirilcek diye de bir kural yoktur. Özellikle bürokratik örgütlere girme yolunda bu usulün de etkili olduğu söylenebilir.

Duverger’in de belirttiği gibi kooptasyon, “otoriteleri topluluğun diğer üyelerinden uzaklaştırma ve bir yönetici kategori olarak devam ettirme eğilimi taşıyan tutucu ve eşitlikçi olmayan kültürlerle düşümdeşir [çakışır]. Fakat kooptasyon, bilgi seçkinlerine dayanan teknokratik bir kültürde de gelişebilir”.⁴⁰¹ Kooptasyon, bürokratik elitizmin sürdürülmesinde önemli bir unsur olarak değerlendirilebilir. Bu usulde, yasal-rasyonel kriterler kişisel ve ideolojik bakış açılarının gölgesinde kalır.

4. Bürokratik Kültür

Bürokratik kültür, “bürokratlar tarafından çevreleriyle karşılıklı etkileşim içinde türetilen,...kendilerinden sonra gelen bürokrat nesillerine mesleki ve

³⁹⁸ Françoise DREYFUS, *Bürokrasinin İcadı*, 245.

³⁹⁹ C. Wright MILLS, *İktidar Seçkinleri*, 323.

⁴⁰⁰ Maurice DUVERGER, *Siyaset Sosyolojisi*, 141-142.

⁴⁰¹ Maurice DUVERGER, *a.g.e.*, 143.

örgütsel sosyalizasyon süreci içinde aktarılan bir olgu” olarak görülmüştür.⁴⁰² Devlet bürokrasisinde göreve başlayan bürokrat üzerinde “kuşaktan kuşağa aktarılan kuralların, davranışların, alışkanlıkların kalıplaştırma etkisi, koşullandırması egemendir”.⁴⁰³ Bürokratik yapı içinde kendine has bir değerler, semboller ve anlamlar dünyası bürokratik davranış biçimlerinin benimsenmesinde önemli rol oynar.

Bürokratik elitlerin okulda almaya başladıkları kültürel faktörler özellikle bürokraside göreve başladıktan sonra daha belirgin hale gelmeye başlar. Devlet okulları, askeri okullar, yönetici yetiştiren enstitüler gibi eğitim kurumları bürokratik kültürün ilk aşılama yeridir. Göreve başlayan bürokrat, kendini mesleğe kendinden önce başlamış elitlerin oluşumuna katkıda bulunduğu kültürün içinde bulur. Bürokratik davranış biçimleri, kamu yararı düşüncesi, ortak bir bürokratik jargonun benimsenmesi bu kültürel çevrede kazanılır.

5. Aile ve Sosyal Çevre

Elit konumuna gelen bürokratlar, çocuklarına ayrıcalıklı bir ortam sağlama konusunda diğer toplumsal gruplara göre üstünlüklere sahiptirler. Yüksek bir aydın çevrede alınan ilk eğitim, elit bir okulun tercih edilmesi, mezuniyet sonrası nüfuz sahibi bir çevrenin verdiği destekle itibarlı bir işe girilmesi ve ailenin çocuklarına belli bir servet, güvenlik ve nüfuz desteği sunması bürokratların çocukları için hem bir ayrıcalık hem de bir üstünlüktür. Tüm toplumsal sistemlerde bürokratik elitlerin yararlandıkları üstünlük ve saygınlıktan çocuklarını da yararlandırma eğilimi taşımaları olağandır. Bir başka ifadeyle elitler kendilerini kalımsal yoldan devam ettirmek isterler.⁴⁰⁴

⁴⁰² Şükrü ÖZEN, **Bürokratik Kültür I**, Ankara, TODAİE, 1996, 13.

⁴⁰³ Erhan BENER, **Bürokratlar**, 573.

⁴⁰⁴ Maurice DUVERGER, **Siyaset Sosyolojisi**, 170, 171.

Üretim araçlarının sahipleri ile bürokrat, yönetici ve müdür gibi üretim araçlarının özel mülkiyetine dayanmayan sınıflar karşılaştırıldığında; sahip olunan maddi-manevi üstünlüklerin (sermaye, itibar, nüfuz vb.) geçişi konusunda birinciler ikincilere üstündürler. Soylunun soyluluğunu devretmesinde olduğu gibi işletme sahibi de malını çocuğuna devrederden, üretim araçlarına sahip olmayan genel müdür ve üst düzey bürokrat ise çocuğuna ancak iyi bir eğitim ve toplumsal imkanlar sunabilir. Ancak bu imkanlar tam olarak hiçbir zaman güvence altına alınamaz.⁴⁰⁵

Bürokratik elitler toplumsal yapıdaki diğer elit gruplarla gizli/açık bir dayanışma içinde bulunurlar. Özellikle ekonomik elitler, kendi çıkarları doğrultusunda bürokratik elitleri etkileyerek ve de onlarla güçlü ittifaklar kurarak kamu politikalarını yönlendirebilirler.⁴⁰⁶ Kanada'da kamu siyasalarına karar verilmesi ve bunların uygulanmasında bürokratik elitlerle diğer elit gruplar (siyasi elitler ve büyük çıkar gruplarının liderleri) ellerinde bulunan meşruiyet, uzmanlık, süreklilik, gibi kozların da etkisiyle sıkı pazarlıklar sonucu uzlaşmaya varırlar. Elitlerin birbirlerine tahakkümünün değil uzlaşımının söz konusu olduğu bu düzende, kamu görevlerine, senatoya ve yüksek mahkemeye yapılan atamalarda, federal-eyalet ilişkilerinde elitler arasındaki etkileşim, görüşmeler, yakın temaslar önemli bir yere sahiptir.⁴⁰⁷

6. Bilgi, Uzmanlık ve Yetki

Modern bürokrasi, hükümetlerin ihtiyaç duyduğu bilgiyi ve bu bilginin yorumlanmasını gerektiren uzmanlık gücünü elinde tutar. Toplanan bilginin ham halden çıkarılıp işlenmesi, tasnif edilip arşivlenmesi dolayısıyla yönetilmesi, alınacak siyasal/idari/ekonomik kararlarda bürokrasinin nüfuzunu arttıran bir unsurdur. Ancak bilgiye sahip olma bürokrasiye tek başına iktidar sağlamaz. Özellikle bu bilginin alınacak kararlarda seçici bir şekilde

⁴⁰⁵ Maurice DUVERGER, *Siyaset Sosyolojisi*, 170, 171.

⁴⁰⁶ M. Shamsul HAQUE, *a.g.m.*, 446.

⁴⁰⁷ Robert PRESTHUS, *Elite Accommodation in Canadian Politics*, London, Cambridge Univ. Press, 1973, 9, 17.

kullanılabilmesi bürokrasinin kozlarındandır. Bürokrasi, bu süreci yavaşlatabilir veya bekletebilir. Hatta verdiği eksik veya yanlış bilgiyle sabote bile edebilir.⁴⁰⁸

Kamu bürokrasisinin elindeki iktidar araçlarından olan bilgi, “resmi sır” anlayışıyla gizli tutulur. Bu bağlamda, parlamento ya da farklı çıkar grupları tarafından talep edilen bilgiye o kadar kolay ulaşılmamalıdır. Bürokrasi, bilgisi zayıf ve bundan dolayı da güçsüz bir parlamentoyu tercih eder.⁴⁰⁹ Siyasal alanın görece zayıflığı, bürokratik elitizmin iktidar alanını genişletir. Bürokrasinin bilgiyi ulaşılması zor ve gizlilik anlayışıyla gözlerden uzak tutması, elitizmin doğası ile de uyumludur. Çünkü elitizm, iktidar alanını somut unsurlarla kurduğu gibi aynı zamanda “mistik” unsurlarla da kurar. Zaten elitizm, biraz da anlaşılması kolay olmayan mistisizmden de beslenir.

Bürokrasinin elindeki bilginin belli alanlarda yoğunlaşması ona uzman sıfatını verir. İşbölümünün bir sonucu olan uzmanlık, bürokrasinin elinde gerek politikacı gerekse halka karşı önemli bir güç haline gelebilir. Burada “potansiyel tehlike” olarak görünen uzmanlığın kendisi değildir. Uzmanlık gittikçe karmaşıklaşan toplumsal yapıda kaçınılmaz “zorunluluk” olarak kabul edilmektedir. Gelişen profesyonizm de benzer bir “zorunluluk”tan meşruiyet almaktadır. Sorun, Illich’in de vurguladığı gibi, bu uzmanların/profesyonellerin “insan tabiatının gizli sırlarına ancak kendilerinin vakıf bulundukları iddiasında” olmaları ve “bu bilgiyi ancak kendilerinin kullanmaya muktedir bulunduklarını” ifade etmeleridir.⁴¹⁰ Bu “tekelci” yaklaşım, bürokrasi ve bürokratik elit açısından düşünüldüğünde elitizme varabilecek bir anlayışın da önü açılmaktadır. Kamu bürokrasisinde uzmanlığın önünün açılması, idareyi bireylerin/sivil toplum kuruluşlarının denetiminden uzaklaştırmaktadır

⁴⁰⁸ Bilal ERYILMAZ, **Bürokrasi ve Siyaset**, 98.

⁴⁰⁹ Max WEBER, **Sosyoloji Yazıları**, 316.

⁴¹⁰ Ivan ILLICH, “Körelten Meslekler”, **Profesyoneller İktidarı**, Çev. Cevdet Cerin, İstanbul, Pınar Yayınları, 1994, 20.

ki; bu uzaklık/kapalılık demokratikleşme sürecine “seçkin bir tehdit” unsuru oluşturmaktadır.⁴¹¹

Bilgi ve uzmanlık bürokratlara nüfuz verse de meşruiyet vermez. Modern anlamda kamu bürokrasisi, yasal bir dayanağa ihtiyaç duyar. Bürokrasinin varlık nedeni yani meşruiyet zemini anayasa ve parlamentoların çıkardığı kanunlardır. Daha açık olarak ifade etmek gerekirse, halkın yetki verdiği parlamento, bürokrasinin sınırlarını belirlemekte ve onu yetkilendirmektedir. Buna; bürokrasi, sahip olduğu yetkiyi demokratik referanslara borçludur da diyebiliriz. İdari kurumların oluşturulması ve teşkilatlandırılması, yetki ve sorumluluğu, kadro ve ödenek tahsisi vb konular kanun yoluyla tanımlanır. Kanunla meşruiyet kazanan kamu bürokrasileri, yukarıda bahsedilen ve idarenin sınırlanabilmesini de içeren demokratik sürece karşı gerektiğinde kullanmak üzere daha ayrıcalıklı yetkiler de alırlar. Bu, kamu gücü kullanma yetkisidir. Kıta Avrupası ülkelerinde “kamu gücü ayrıcalıkları”⁴¹² olarak ifade edilen bu yetki, kamu bürokrasisine yönetilenlere karşı tek taraflı kamusal güç kullanma hakkı verir. Hukuk devleti ilkesinin zayıf olduğu ya da işlemediği ülkelerde çok daha güçlü olan ve kamu bürokrasisine ayrı bir nüfuz veren bu yetki, bürokratin kendini devletle özdeşleştirmesini kolaylaştırır.

E- Gelişmiş ve Gelişmekte Olan Ülkelerde Bürokratik Elitler

Bürokratik elitlerin toplum ve siyasal yapı içindeki yeri, önemi ve işlevinin farklı gelişim çizgilerine sahip ülkelere göre değiştiğini söylemek mümkündür. Bürokratik elitler, geçmişten günümüze farklı sosyolojik, kültürel, ekonomik ve siyasal atmosferde gelişirler. Bu değişimi daha somut izlemek için kamu bürokrasilerine yakından bakmak gerekir. “Modern”

⁴¹¹ Yılmaz ÜSTÜNER, Fuat KEYMAN, “Globalleşme, Katılımcı Demokrasi ve Örgüt Sorunu”, **Ekonomik Yaklaşım**, C. 6, S.17-18, 1995, 43.

⁴¹² İdare Hukukunun alanına giren kamulaştırma, re’sen icra, kamu alacaklarının tahsili ve tek yanlı işlemler vb ayrıcalıklar için bkz. Kemal GÖZLER, **İdare Hukuku Dersleri**, 3. B., Bursa, Ekin Kitabevi, 2005, 46, 47.

kurumsallaşmanın yerleştiği, bir başka deyişle çoğulcu bir temsili demokrasinin işlediği ülkelerde bürokrasi, siyaset kurumunun çizdiği sınırlar içinde ve hesap veren bir kurumdur. Ancak bu durumda bile bürokrasiyi idealize etmek yanlış olur, çünkü bürokrasi zaten kendi içinde “potansiyel güç” olma anlayışını taşır. “Modernleşme”ye çalışan toplumlarda ise bürokrasi, bu gücü dışa vuran dahası bununla kalmayıp siyaset, toplum ve ekonomiyi üstten belirleyen bir kurum olabilmektedir. Bürokrasi, yukarıda da ifade edildiği gibi, denetlenen bir kurum olmaktan çıktığı oranda denetleyen bir konuma ulaşabilmektedir. Gelişmiş ülke örneklerine bakıldığında; bu gücün temsili demokrasi ile sınırlandırıldığı görülürken, gelişmekte olan ülkelerde bürokrasinin alttan gelen bir siyasal gelişmeyi engelleme eğiliminde olduğu görülmektedir.

Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde bürokrasinin yapısal, işlevsel ve kültürel gelişimi standart şekilde yaşanmamıştır. Modern devlet bürokrasisinin gelişimini etkileyen unsurları sosyal ve tarihsel bağlamda incelediğimizde; bilimsel gelişmeler, sanayi devrimi, kapitalist üretimin yükselişi, din ile devlet arasındaki organik bağın kopması gibi bir dizi sürecin sebep-sonuç ilişkisi çerçevesinde yaşandığı görülmektedir. Halbuki gelişmekte olan ülkelerde böyle bir süreç yaşanmamıştır. Gelişmekte olan ülkeler, Batı’daki gibi sosyo-tarihsel tecrübeler/gelişmeler yaşamadan Batı’dan bürokratik modelleri kendilerine uydurmaya çalışmışlardır.⁴¹³ Zaten Batı kaynaklı teori ve genellemeler, gelişmekte olan ülkeleri açıklamakta her zaman yardımcı olmayabilir. Her ülkenin tarihsel, sosyal ve kültürel geçmişi göz önüne alınarak değerlendirme yapılmalıdır. Özellikle de bürokrasi incelemelerinde o ülkenin değerleri, inançları, geçmişten gelen alışkanlıkları ve devlet geleneği gibi pek çok değişken etkili olmaktadır. Nihai tahlil de “bürokrasi, tarihinin her evresinde, kaynaklandığı toplumu yansıtır”.⁴¹⁴

⁴¹³ M. Shamsul HAQUE, “Incongruity Between Bureaucracy and Society in Developing Nations: A Critique”, **Peace&Change**, 22, 4, October 1997, 434.

⁴¹⁴ Françoise DREYFUS, **Bürokrasinin İcadı**, 26.

Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin kendi içinde homojen bir yapıyı temsil etmedikleri de bir gerçektir. Yani bu ülke bürokrasileri tek bir biçim almamıştır. Gelişmiş ülkeler kapsamında değerlendirilen Fransa’da; soyut bir “milli egemenlik” geçerli kabul edilirken, Prusya/Almanya’da ise Hegelci anlayışın hakim olduğu, devleti öne çıkaran bir anlayış kabul edilmiştir. Ancak her ikisinde de genel hukuktan ayrı bir idare hukuku uygulanmaktadır. Anglo-Sakson Amerika Birleşik Devletleri, İngiltere ve Kanada vb. ülkeler ise devletle vatandaş arasında ayırım yapmayan, Locke çizgisine yakın, liberal felsefeyi kabul eden bir anlayışa sahiptir. Aynı şekilde gelişmekte olan ülkeler içinde de tek bir bürokrasi tipi yoktur. Bu ülkeler arasında sömürge olmuş devletler olduğu gibi, tarihinde sömürge olmamış, bilakis güçlü bir devlet geleneğine sahip ülkeler de bulunmaktadır.

Bürokrasinin bu özelliklerine bağlı olarak gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin bürokratik elitleri de farklı işlevleri yerine getirmektedirler. Anglo-Sakson geleneğinde bürokratik elitler siyasi işlevleri yürütmeye kalkmazlar. Wilson’un yaptığı yönetim ve siyaset ayırımının bu ülkelerde genel kabul gördüğü söylenebilir. Kıta Avrupası’nda ise bürokrasi ve siyaset/ekonomi çoğu zaman içli dışlı olmuştur. Gelişmekte olan ülkelere ise sömürge olmuş ülke bürokratları, sömürgesi oldukları ülkenin idari yapısıyla toplumsal/kültürel anlayışları arasında sentez yapmaya çalışırlar. Bürokratik devlet geleneği yaşamış ülkelere ise bürokratik elitler; hükümetlere karşı devleti temsil eden, siyasete müdahale edebilen, kendini resmi ideolojinin koruyucusu ve sahibi olarak gören, aynı zamanda kendi ideolojisine yakın gördüğü ülkelerin bürokratik teşkilatlanmasını kendisine monte etmeye uğraşan bir anlayışa sahiptirler. Ancak bu toplumların yaşadıkları modernleşme/batılılaşma tecrübesi, onları ister istemez idari teşkilatları için de bir model arayışına itmiştir.

Genel hatlarıyla ayrılmaya çalışılan bu sınıflandırmalar göstermektedir ki; bürokratik elitlerin anlaşılabilmesi için bürokrasi-siyaset ilişkisine de bakılmalıdır. Kamu bürokrasileri ile siyasal rejimler arasında yakın bir ilişkinin

olması doğaldır. Bürokrasiyi bu ilişki üzerinden açıklamaya çalışan Ferrel Heady'e göre, bürokrasinin siyasal yapı içindeki rolü ile siyasal rejimlerin ayırt edici özellikleri arasında ilişki bulunmaktadır. Heady, siyasal rejimleri altı sınıfa ayırmış ve bunun üzerinden çeşitli ülkelerin kamu bürokrasilerini incelemiştir.⁴¹⁵ Bürokrasi ile siyasal rejimler arasında ilişki kuran başka yazarlar da⁴¹⁶ olmuş ve sonuç olarak; siyasal partilerin etkin olduğu rejimlerde bürokrasinin/bürokratik elitin farklı derecelerde de olsa sınırlandırıldığı, aksine siyasal partilerin bulunmadığı sistemlerde ise bürokratik elitin hakim konuma ulaştığı ileri sürülmüştür.⁴¹⁷

1. Gelişmiş Ülkelerde Bürokratik Elitler

Gelişmiş ülkeler, “modern” yapılarını “gelişmekte” olan toplumlara göre daha erken kuran ve bu kurulum sürecini doğal akışında yaşayan toplumlardır. Eisenstadt, bu toplumları “modernleşme” sürecine göre açıklamaya çalışır. O’na göre 17. yüzyıldan 19. yüzyıla kadar süren bu zaman diliminde sosyal, ekonomik ve siyasal sistem Batı Avrupa ve Kuzey Amerika’da bir değişime uğramıştır. Bu değişim rüzgarı, 19. ve 20. yüzyılda ise Doğu Avrupa, Güney Amerika, Asya ve Afrika ülkelerini etkisi altına almıştır.⁴¹⁸ Aşağıda genel özellikleri verilmeye çalışılacak gelişmiş ülkeler kapsamında; Batı Avrupa ve Kuzey Amerika bürokrasi ve bürokratik elitlerine değinilecektir.

Gelişmiş ülkelerde kamu bürokrasisinin rolü toplumun her kesimi tarafından açıkça bilinir. Toplumsal ve siyasal kurumsallaşmanın da bunda

⁴¹⁵ Ferrel HEADY, **Public Administration**, 3th Ed., New York, Marcel Dekker Inc., 1984, 276. Heady’in yaptığı sınıflandırma şu şekildedir, geleneksel-otokratik sistemler, bürokratik elit sistemleri, çoklu rekabetçi sistemler, egemen partili yarı rekabetçi sistemler, egemen partili mobilize sistemler ve komünist sistemler. Heady, kitabının 1966 yılındaki baskısında belirlediği bu altı kategoriden ilk ikisini sonradan yaptığı baskılarda alt kategorilere ayırmıştır.

⁴¹⁶ Bkz. Fred W. RIGGS, “Bureaucratic Politics in Comparative Perspective”, **Frontiers of Development Administration**, Ed. Fred W. Riggs, North Carolina, Duke University Press, 1971, 375-414.

⁴¹⁷ Esen DERELİ, **Nitelik ve İşlevleri Yönünden Kamu Bürokrasileri**, 114.

⁴¹⁸ S. N. EISENSTADT, **Modernization, Protest and Change**, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1966, 1.

etkisi vardır. Bu toplumlarda çıkar grupları ve siyasal partiler karar alma süreçlerinde etkindirler. Erkler arasında da yaygın bir çatışmadan söz edilemez. Yasama kendisine sunulan siyasal kararlar arasından “ussal” bir seçim yapar ve yürütme de alınan kararları bürokrasi aracılığıyla uygular. Gelişmiş ülkelerde bürokrasi, “statü elit”ten “işlevsel elit”e dönüşme eğilimine sahiptir. Bu özelliği yukarıda da değinildiği gibi, onu yüksek oranda uygulayıcı konumuna sokar. Bürokraside, az gelişmiş ülkelere göre uzman kadrolara ağırlık verilir.⁴¹⁹ Ayrıca gelişmekte olan/az gelişmiş ülkelerde, aydın/entelektüellerin üstlendiği-özellikle de bürokratik elite kaynaştığı durumlarda-önemli işlevleri gelişmiş ülkelerde fazla göremeyiz. Gerçi entelektüeller, Avrupa siyasetinde geleneksel olarak daha etkili-Amerika ve Japonya gibi ülkelere göre-olsalarda⁴²⁰ Shils’in de önemle vurguladığı gibi “Batıda modern zamanlarda siyaset -özellikle de kamu siyaseti (civil politics)-hiçbir zaman entelektüellerin muhafazası altında olmamıştır”.⁴²¹

Gelişmiş ülkelerde bürokrasinin yaygınlaşması ve uzmanlığın gelişmesi sonucu bir tür elitizm eğiliminin ortaya çıkmaması için en önemli faktörlerden biri “denetim”dir.⁴²² Denetim, bürokrasinin verimli, etkin, tarafsız ve hukuka uygun çalışmasını sağlamaya yönelik bir tedbir olmuştur. Gelişmiş ülkelerde kamu bürokrasisi, başta siyasal olmak üzere, idari, mali ve hukuki olarak görece daha sıkı kontrol altında tutulur. Bu denetim kapsamında; kamu örgütlerinin başındaki siyasal kişiler yani bakanlar, bürokrasinin çalışmasından dolayı parlamentoya hesap verirler. Kamu yönetimi, bütçe yoluyla da takip edilirken harcamaları da yüksek mali kurumlarca denetlenir. Gelişmiş ülkelerde bürokrasiler, hukuki denetime de sıkı bir şekilde tabi tutulur. Batı’da kontrolden çıkma tehlikesi olan bir bürokrasinin nelere sebep olabileceği hep tartışılmıştır. Bu bağlamda, gelişmiş ülkelerde bürokrasinin

⁴¹⁹ Metin HEPER, **Modernleşme ve Bürokrasi**, 91-94, 97.

⁴²⁰ Robert D. PUTNAM, **The Comparative Study of Political Elites**, 14.

⁴²¹ Edward SHILS, “The Intellectuals in The Political Development of The New States”, **Political Development and Social Change**, Ed. Jason L. Finkle&Richard W. Gamble, New York, John Willey & Sons Inc., 1966, 338.

⁴²² Metin HEPER, **Modernleşme ve Bürokrasi**, 94.

denetim altında tutulması demokrasinin sağlıklı işlemesi için kaçınılmaz görülmüştür.

Gelişmiş ülkelerde bürokrasi, değişen siyasal sistemlere uyum sağlayabilmiştir. İngiltere, Fransa ve Almanya gibi Batı ülkelerinde siyasal sistemler değişmişse de bu ülkelerin bürokrasileri yeni düzeni sabote etmeye kalkmamışlardır. Her ne kadar bürokrasi, bazen sosyal değişim üzerinde yavaşlatıcı veya hızlandırıcı bir tavır almışsa da siyasal değişimlerin öncüsü olmaktan kaçınmıştır.⁴²³

Gelişmiş ülkeler, her ne kadar yukarıdaki kapsamda ele alınacak olsa da kabul etmek gerekir ki; bu değişim her yerde birbirinin aynısı ve doğrusal olarak yaşanmamıştır. Bir başka ifadeyle, Batı toplumlarının sahip olduğu sosyal, siyasal ve bürokratik yapılar tek bir model üzerinden açıklanamaz. Yani Batı tipi tek bir bürokrasi ve bürokratik elitten de söz edilemez. Farklılık; tarihi, sosyal, ekonomik ve kültürel faktörlerin kendi vatanlarındaki gelişiminden kaynaklanır. Ancak genel özelliklerden bahsedilebilir. Bu bağlamda klasik bir ayrım olarak “Anglo-Sakson” ve “Kıta Avrupası” geleneğinden bahsetmek mümkündür. Bu ikili ayrımın toplum, devlet ve hukuk gibi karakteristik özellikleri üzerinden gidilerek, bürokrasi ve bürokratik elitin genel yapısıyla ilgili tanımlamalar da yapılabilir.

Anglo-Sakson ülkelerde; bürokrasiyi de yakından ilgilendiren ve etkileyen siyasal gelişim, “evrimci” bir çizgi izlemiştir. Bu gelişim, Kıta Avrupası ülkelerinden Fransa ve Almanya’ya göre daha sarsıntısız olmuştur. Siyasal sistem bürokrasiden daha ağır basmış ve bürokrasi ikinci plana itilmiştir. Bu ülkelerde öne çıkan kurum parlamentodur.⁴²⁴ Bunun bir etkisi olarak da Anglo-Sakson geleneğine sahip demokrasilerde bürokratik devşirme kanalları görece önemsiz görülmüştür. Bu ülkelerin tarihsel gelişiminde siyasal partiler, merkezi ve güçlü bir kamu hizmetinin

⁴²³ Metin HEPER, **Modernleşme ve Bürokrasi**, 94, 95.

⁴²⁴ Metin HEPER, **Modernleşme ve Bürokrasi**, 99.

doğumundan önce kurumsallaşmışlardır.⁴²⁵ Bu gelenekten gelen İngiltere’de devlete hakim olan geleneksel, amprik, liberal ve pragmatik fikirler idari mekanizmaya da tüm kuvvetiyle nüfuz etmiştir.⁴²⁶

Britanya kamu hizmeti; sivil, sürekli, homojen, politik olmayan ve anonim bir karaktere sahiptir. Kamu hizmetinin politik karakter taşınamaması, onu parlamento ve kraliyetle ilgili kamusal hizmetlerden de ayırmıştır. Bu bağlamda İngiltere’de hükümet değişiklikleri kamu yönetimini etkilemez.⁴²⁷ Süreklilik, politikanın yönetimden ayrılmasını kolaylaştırmıştır, dolayısıyla da İngiliz kamu hizmeti anlayışı patronaja dayanmamaktadır. Wilson’un “yönetim ve siyaset ayrımının” iyi işlediği ülkelerden biri olan İngiltere’de bakan, kamu yönetiminin sorumluluğunu üstlenmiştir ve bu hizmetin çalışması ile ilgili parlamentoya hesap vermek durumundadır.⁴²⁸

İngiltere’de siyaset kurumunun bu şekilde etkinliğini koruyabilmesi ve aşağıda da incelenebileceği gibi belli bir süre patronajın olması kamu bürokrasisini görece zayıf bırakmıştır. Ülke yönetiminde önce aristokrasi ve kilise, sonra ise burjuvazi etkin olmuştur. Robert D. Putnam, bu süreci şöyle özetlemiştir: Sanayi öncesi dönemde Britanya, toprağa bağlı oligarşik bir aristokrasi tarafından yönetilmiştir. Büyük toprak sahipleri, Avam ve Lordlar Kamarası’nda tekel konumunda olmuşlardır. Ancak 18. yüzyılın sonlarına doğru sanayi devriminin ilk hamleleri ortaya çıkmış ve tarımın ekonomik önemi zayıflamaya başlamıştır. Ardından bu kesim, parlamentoda zayıflama eğilimine girmiştir. Büyük toprak sahiplerinin parlamentoda azalışı ile birlikte tüccar ve hukukçular 18. yüzyıl boyunca boşalan pozisyonlara adım atmışlardır. Bu bağlamda aristokrasinin üstünlüğünü kaybettiği buna karşılık burjuvazinin de dahil olduğu orta sınıfın yükseldiği dönem, 19. yüzyılın son ve

⁴²⁵ Robert D. PUTNAM, *The Comparative Study of Political Elites*, 50.

⁴²⁶ Nermin ABADAN, *Bürokrasi*, 144.

⁴²⁷ H. PARRIS, *Constitutional Bureaucracy*, Allen and Unwin, London, 1969, 23, 24, 27’den naklen Charlotte DARGIE, Rachel LOCKE, “The British Senior Civil Service”, *Bureaucratic Elites in Western European States*, Ed. Edward C. Page, Vincent Wright, Oxford, Oxford University Press, 1999, 178.

⁴²⁸ Charlotte DARGIE, Rachel LOCKE, *a.g.m.*, 178.

20. yüzyılın ilk çeyreği olmuştur. 1890-1920 arasında İngiliz kabinelerinin sosyal kökeni de bu gelişmeyi doğrulamaktadır.⁴²⁹ Aristokrasinin sönmesi ve burjuvazinin yükselmesi, aristokrat çocuklarının iş dünyasına girmesine neden olmuştur. Yükseliş, kendini Lordlar Kamarasında da göstermiştir. Bu kamarada 1922'ye kadar şirket yöneticileri toprak sahiplerine sayıca üstün olmuşlardır.⁴³⁰ Görüldüğü gibi burjuvazinin, orta sınıfın yükselişine karşılık siyasal iktidarda bürokrasinin yine doğrudan söz söyleme hakkı olmamıştır. İngiltere'de bürokrasi diğer bir ifadeyle "girişimci kapitalist bir endüstrileşme sürecinin alt yapı hizmetlerini görececek bir kurum durumuna"⁴³¹ getirilmeye çalışılmıştır.

Bürokrasinin görece bu zayıflığının perde arkasında uygulanan atama usulünün de etkisi olmuştur. İngiltere'de 1870 öncesi kamu görevlerine atama bir tür patronaj (kayıрма) usulü ile yapılıyordu. Kadrolara yapılacak atamaların güvence altına alınması için siyasi nüfuz gerekiyordu. Kamu görevine girişte liyakati ölçmeye yönelik sınavlar da yapılmıyordu. Ancak bu sıkıntıların çözümleri de aranmıyor değildi. 1853 yılında Stafford Northcote ve Charles Trevelyan tarafından "Sürekli Kamu Hizmet Örgütleri Raporu" ile patronaj yerine açık rekabeti sağlayan sınavlar teklif edildi. Rapor, kamu görevlerini zihinsel ve mekanik olmak üzere ikiye ayırıyor, terfilerde ise sadece kıdem değil aynı zamanda liyakatin de etkili olmasını öneriyordu. Söz konusu rapor, o dönem için tam olarak uygulanmadı. Ancak rapordaki unsurların kamu görevlerinde etkinliğin sağlanmasında ne kadar da gerekli olduğu ortaya çıktı. Sonuçta 1853 tarihli Northcote-Trevelyan raporu, 1870 yılındaki yasal düzenlemeye temel olmuştur. Bu düzenleme, yüksek kamu görevlerini bir meslek olarak kabul ediyordu. Artık kamu görevlileri sınavla mesleğe giren, sorumluk sahibi, tam gün ve maaşlı olarak çalışan kişiler

⁴²⁹ Robert D. PUTNAM, *The Comparative Study of Political Elites*, 173, 176, 177.

⁴³⁰ W. L. GUTTSMAN, *The British Political Elite*, New York, Basic Books, 1963, 134'den naklen Robert D. PUTNAM, *a.g.e.*, 183.

⁴³¹ Metin HEPER, *Modernleşme ve Bürokrasi*, 101.

olacaklardı.⁴³² Bu bağlamda, Anglo-Sakson geleneğin önemli temsilcilerinden olan İngiltere’de memuriyet, patronaj usulünde olduğu gibi siyasi görüşlere göre oluşmayacaktır. Yani tarafsız olunması gereken kariyer bir meslek olacaktır.⁴³³

İngiltere’de bürokrasinin yukarıdaki gelişimine bakılarak onun etkinliği ve prestiji olmayan bir kurum olduğunu söylemek yanlış olur. Öncelikle Anglo-Sakson gelenek içinde İngiltere bürokrasisi, ABD bürokrasisine göre daha prestijli bir konuma sahiptir. Siyasal etkinliği de daha fazladır.⁴³⁴ Görece önemli konumları sosyal anlamda da kendini belli eder. İngiliz bürokratları, elitleşmenin önemli bir unsuru olan ortak bilinç ve birlik duygusunun gelişmesi için geniş imkanlara sahiptirler. Bu birlik ve bilincin gelişmesinde çoğunun orta sınıftan gelmesi, Oxford ve Cambridge Üniversitelerinde okuması ve Londra’da çalışması önemli etkenlerdendir.⁴³⁵ İngiliz devlet personeli, uzmanlık bilgisine sahip bir topluluktan çok üstünlüğünü kavramış bir seçkinler zümresi olarak bürokraside görev yapar.⁴³⁶ Sosyal kökenleri de bu tespiti doğrular niteliktedir. İngiltere’de bürokratik elitlerin toplumsal geçmişini de kapsayan bir araştırma’da; 1950 yılı için bürokratların (müsteşar yardımcısı ve üzeri görevler) baba mesleklerinin % 56’sının bürokrat, yönetici, müdür ve öğretmen gibi sermayeye sahip olmayan, toprağı olmayan veya toprağına bağlı çalışmayan, bu bağlamda fiziksel olmaktan ziyade zihin gücü ile maaşlı çalışan kişiler olduğu ortaya çıkmıştır.⁴³⁷ Bu bağlamda; İngiltere bürokrasisinin üst kesimlerinde yer alan bürokratlar, eğitim ve sosyal yönden elit olarak nitelendirilmişlerdir.⁴³⁸

⁴³² R. K. KELSALL, **Higher Civil Servants in Britain: From 1870 To The Present Day**, London, Routledge&Kegan Paul Limited, 1966, 2. Ed., 1-3.

⁴³³ Bruce HEADEY, “Bir Elit Olarak İngiltere’de ve Almanya’da Devlet Memurları”, Çev. ve Özet, Güldal Homan, **AİD**, 5, 4, Aralık 1972, 118.

⁴³⁴ Metin HEPER, **Modernleşme ve Bürokrasi**, 100.

⁴³⁵ Bruce HEADEY, **a.g.m.**, 121.

⁴³⁶ Nermin ABADAN, **Bürokrasi**, 144.

⁴³⁷ R. K. KELSALL, **a.g.e.**, 157.

⁴³⁸ Charlotte DARGIE, Rachel LOCKE, **a.g.m.**, 192.

İngiltere’de bürokratik elit kesim, “sol” akademisyen ve politikacılar tarafından eleştirilmektedir. Tartışmalar, yüksek kamu hizmetinin elit doğası üzerinde yoğunlaşmaktadır. Yani kamu bürokrasisinin üst kesimleri, bu özellikten dolayı, yönetilenler olarak halkın sorunlarını anlamakta zorlanmaktadırlar.⁴³⁹ Bir başka deyişle, bürokratik elitler, halktan uzaklaşabilmektedir. Ancak gelişmekte olan ülkelerde yaygın olan bürokratik elitizmin gelişmiş ülkelerde özellikle de Anglo-Sakson ülkelerde çok daha sınırlı olduğunu söylemek mümkündür. Bu sınırlılığın sebebi olarak da birçok unsur sayılabilirse de önde gelen unsur olarak demokratik katılım kanallarının görece daha iyi işlemesi ve kurumsallaşması, dolayısıyla yerleşik bir siyasal kültürün varlığı gösterilebilir. Ayrıca bu siyasal kültür üzerinde toplumun-yönetenler ve yönetilenler- bir konsensüs sağladığı da söylenebilir.

Anglo-Sakson ülkelerden Amerika, Avrupa ülkelerinden hatta bazı yönleri ile de aynı sınıflandırma içinde yer alan İngiltere’den de farklı bir gelişim çizgisi takip etmiştir. “Amerika,...Avrupa terimleriyle anlatılamaz” diyen Berle’ye göre, tarihi süreçte Amerikan sınıf yapısı silinmiştir. Yazara göre bunun sebebi, Amerikan İhtilali’nden (1776) önce ve sonra Avrupa’dan gelen göçmenlerin katı sınıf pozisyonlarına bağlı olmayanlardan oluşmasıdır. Bir başka deyişle, onların sınıf sisteminden kaçıyor olmaları yeni kıtada sınıfların oluşmasını önlemiştir.⁴⁴⁰ Bununla birlikte yeni kurulan Amerikan toplumu tümüyle mülk sahiplerinden oluşmuştur. Burada feodalitenin izine bile rastlanmamıştır. Lükse de fakirliğe de yabancı olan bu toplum, hiyerarşik sınıf yapısından uzak, buna karşılık eşitliğe alışkındır. Ayrıca Amerika, özgürlüğü ve demokrasiyi benimsemeye hazır bir toplum görüntüsü vermektedir.⁴⁴¹

ABD’de toplumsal anlamda olduğu gibi, siyasal anlamda da kendine özgü bir gelişim süreci yaşanmıştır. Devletin kuruluşunda geçmişte yaşanan

⁴³⁹ Charlotte DARGIE, Rachel LOCKE, **a.g.m.**, 192.

⁴⁴⁰ Adolf A. BERLE, **İktidar**, Çev. Nejat Muallimoğlu, İstanbul, Tur Yayınları, 1980, 317-318.

⁴⁴¹ Françoise DREYFUS, **Bürokrasinin İcadı**, 52, 53.

sömürge deneyiminden izler olmamıştır. İngiliz liberal felsefesi ile Roma Cumhuriyeti pratiği, devletin inşasında beslenen iki temel kaynak olmuştur. Benimsenen felsefe, kendini bürokraside de göstermiştir. 19. yüzyılın hemen başında ABD Başkanlığı'na seçilen Jeferson, bürokrasiyi “zorunlu bir kötülük”⁴⁴² olarak görerek sınırlandırılması gereğini ifade etmiştir. O'na göre kamu görevleri süreklilik arz etmemeli ve bu görevlerden elde edilen maaşlar da düşük tutulmalıdır. Bürokrasinin kökleşmesini engelleyen bu görüşler, yağma (spoils) sisteminin kurulmasına yardımcı olmuştur. Ancak bu sistemin yerleşmesinde Jackson'un başkanlığı-1829'da seçildi-bir dönüm noktasıdır. O'na göre; kamu görevlerini sıradan insanlar yerine getirmelidir.⁴⁴³ Bir başka ifadeyle eğitimden geçmiş ve kariyer sahibi kişilerin kamu görevlerine getirildiği bürokratik mekanizmalara gerek yoktur. Kariyerin reddedilmesi, siyasetçilerin yağma sistemiyle memuriyetleri belirlemesi anlamına gelmiştir.

Siyasetçilerin ellerinde şekillenen ve uzun yıllar süren bu yağma sistemi, iş talebi geri çevrilen birinin Başkan'ı öldürmesiyle gerileme yönünde ilk adımını atmıştır. 1883'de kabul edilen ve kamu görevlerinde bir reform taşı olarak kabul edilen “Pendleton Kamu Hizmeti Kanunu” (Civil Service Act) bürokrasiyi siyasal etki ve unsurlardan arındırmaya, başka bir deyişle siyasetçilerin memurlarla kurduğu bağları koparmaya yöneliktir. Yeni sistem siyasal patronajdan meziyete göre işe almaya doğru evrilmiştir. Ancak sınırlı bir etkiye sahip olmuş ve sistemin tamamen reformundan bağımsız olarak gelişmiştir.⁴⁴⁴ Kamu hizmetine çeki düzen vermeyi amaçlayan bu düzenlemeler, kamu bürokrasisine nüfuz sağlama amacı gütmemiştir. Zaten Amerikan kamuoyu, kamu personelinin bağımsızlığına önem atfetmediği gibi memurun kariyer sistem içinde yükseldiği bir sistemi de tahayyül etmemiştir.⁴⁴⁵ Bürokraside kariyere imkan vermeyen ve bundan dolayı da pragmatik bir sistemi tercih eden; üst düzey görevlere dışarıdan, kamu

⁴⁴² Bu kavram için bkz. Alexis de TOCQUEVILLE, *La démocratie en Amérique*, (2 Cilt), Librairie de Medicis, Paris, 1951.

⁴⁴³ Max WEBER, *Sosyoloji Yazıları*, 171; Françoise DREYFUS, *Bürokrasinin İcadı*, 21, 76, 153, 155.

⁴⁴⁴ Françoise DREYFUS, *a.g.e.*, 186, 207, 211.

⁴⁴⁵ Nermin ABADAN, *Bürokrasi*, 140.

yönetimine yabancı kişileri getiren ABD⁴⁴⁶, kapalı bir personel sistemi yerine açık bir sistemi benimsemiş, dolayısıyla da bürokratik bir elitizmin gelişiminin önüne setler kurmuştur. Bürokrasi, siyasi sistem karşısında daima zayıf ve ona bağımlı durumda olmuştur.

ABD bürokrasisinde bütünleştirici kültür, değer ve ideolojilerin hakim olmaması bürokratik elit kesimin ittifakını engellemiştir. Memurlar arasında “birlik ruhu” görülmediği gibi, bürokrasi kendine özgü değerler de üretememiştir. Farklı ülkelerde “genel çıkar, bir anlamda devlete hizmet edenleri buluşturan ideolojik bağ olurken, bütünleştirici bu değer Amerika Birleşik Devletleri’nde görülmez”.⁴⁴⁷ Zaten R. Bendix’in ABD bürokrasisinin sosyal kökenleri, kültür ve davranış kalıpları üzerine yaptığı araştırma; üst düzey bürokratların homojen bir toplumsal grup oluşturmadığını da ortaya koymuştur. Araştırmada; Amerikan bürokratlarının ağırlıklı olarak küçük şehir ve kasabalardan geldiği, orta ve alt-orta sınıf ailelerden çıktığı, babalarının çiftçi ve serbest meslek sahibi olduğu (bürokrasiden gelmiyor), bürokratların iş idaresi, hukuk, gazetecilik ve eğitim alanlarından mezun oldukları, statü, maaş ve toplumsal prestijlerinin özel kesime göre düşük olduğu gibi sonuçlar elde edilmiştir.⁴⁴⁸

Kıta Avrupası geleneği Anglo-Sakson geleneğinden belirgin bir biçimde ayrılır. Bu ayrım devlet ve toplum anlayışlarında kendini belli eder. Kıta Avrupası’nda bu iki olgu birbirinden ayrı birer varlık alanlarını temsil eder.⁴⁴⁹ Bu ayrılığın bir uzantısı olarak Kıta Avrupası bürokrasileri, siyasi sistem karşısında sınırlı bir bağımlılığa sahiptir. Dolayısıyla bürokrasi, egemenliğin kullanılmasına bu bağımlılık oranında katılır.⁴⁵⁰

⁴⁴⁶ Françoise DREYFUS, **a.g.e.**, 206, 253.

⁴⁴⁷ Françoise DREYFUS, **a.g.e.**, 238, 240.

⁴⁴⁸ R. BENDIX, **Higher Civil Servant in American Society**, Boulder, University of Colorado Press, 1949, 56-58, 112- 122’den naklen_Gencay ŞAYLAN, **Türkiye’de Kapitalizm Bürokrasi ve Siyasal İdeoloji**, Ankara, V Yayınları, 1986, 44.

⁴⁴⁹ Metin HEPER, “Conclusion”, **The State and Public Bureaucracies**, Ed. Metin Heper, NY, Greenwood Press, 1987, 187.

⁴⁵⁰ Metin HEPER, **Modernleşme ve Bürokrasi**, 102.

Kıta Avrupası'nda bürokrasinin kendine özerk bir alan oluşturmaya çalışmasının arkasında "Rechtsstaat"⁴⁵¹ anlayışının büyük etkisi vardır. Kıta Avrupası'nda modern kamu hizmetleri "Rechtsstaat" ilkelerine göre idare edilmiştir. Alman devlet ve bürokrasi düşüncesi yoluyla egemenliğini kuran bu ilke, yüksek kamu hizmetine muazzam bir güç/iktidar vermiştir.⁴⁵² Memurların özerkliğini meşrulaştırmaya hizmet eden bu kavramla memur, kendi hukuksal sınırları içinde olmak kaydıyla hiç kimseye hesap vermek zorunda değildir.⁴⁵³

Kıta Avrupası'nın idari/siyasal/hukuki gelişiminde Napolyon önemli bir isimdir. Kıta Avrupası anlayışının mimarlarından olan ve daha önce de değinildiği gibi "modern bürokrasinin kurucusu"⁴⁵⁴ olarak da kabul edilen Napolyon, "kodifikasyon" yoluyla Roma hukuk sistemini yeniden canlandırmıştır.⁴⁵⁵ Kıta Avrupası'nda devletin algılanış şekli, kamu hukukunun şekillenmesinde etkili olan unsurlardan olmuştur. Bu bağlamda, idare, özel hukuk dışında ayrı bir kamu hukuku alanında ele alınmıştır. Bu sistemle memur, yasama ve yürütme karşısında hukuki güvenceye sahip olarak güçlendirilmiştir.⁴⁵⁶

Kıta Avrupası ülkeleri arasında görece daha güçlü bir bürokrasiye sahip olan Fransa'nın idari sistemi, 19. yüzyılın başlarında I. Napolyon'un güçlü ellerinde şekillenmiştir.⁴⁵⁷ Monarşiden Cumhuriyet'e geçen ve bunu da

⁴⁵¹ "Rechtsstaat" karşılığı olarak "hukuk devleti" kullanılsa da onu "rule of law" (hukukun üstünlüğü) kavramından ayırmak gerekir. "Rechtsstaat"da toplumun siyasal temsilcileri, kanun yapım sürecine sınırlı bir katkıda bulunur. Bkz. Metin HEPER, **Türkiye'de Devlet Geleneği**, 156 (93 nolu dipnot).

⁴⁵² Edward C. PAGE, Vincent WRIGHT; "Introduction", **Bureaucratic Elites in Western European States**, Ed. Edward C. Page, Vincent Wright, Oxford, Oxford University Press, 1999, 1.

⁴⁵³ John A. ARMSTRONG, **The European Administrative Elite**, Princeton University Press, 1973, 164.

⁴⁵⁴ Eva ETZIONI-HALEVY, **Bureaucracy and Democracy**, 107, 108; Alfred SAUVY, **Bürolar ve Bürokrasi**, Çev. Yıldızhan Yayla, İstanbul, Gelişim Yayınları, 1975, 22.

⁴⁵⁵ C. H. DODD, "State and Bureaucracy, The Anglo-US Case Reviewed", **The State and Public Bureaucracies**, Ed. Metin Heper, NY, Greenwood Press, 1987, 170.

⁴⁵⁶ Metin HEPER, **Modernleşme ve Bürokrasi**, 102.

⁴⁵⁷ Fritz Morstein MARX, **The Administrative State: An Introduction to Bureaucracy**, Chicago, The University of Chicago Press, 1957, 117. Buna karşılık aynı şahsiyetin etkilediği Hollanda'da ise bürokratik elitler, toplumun geri kalanından ayrı olmadığı gibi devletin ihtişamından kaynaklanan bir kutsallığa da sahip olmamışlardır. Bkz. Frits M. Van Der MEER, Jos C. N. RAADSCHELDERS, "The Senior Civil Service in the Netherlands, A Quest for Unity", **Bureaucratic Elites in Western European States**, Ed. Edward C. Page, Vincent Wright, Oxford, Oxford University Press, 1999, 205.

numaralarla (I.-V. Cumhuriyetler) sık sık değiştiren Fransa’da siyasal istikrarsızlık bürokrasiyi öne çıkarmıştır. Bürokrasi, devleti temsil eden tek sürekli kurum olmuş, bunun sonucu olarak da devlet ve kamu bürokrasisi özdeşleşmiştir.⁴⁵⁸ Soyut bir “genel çıkar”ı gerçekleştirmek için çalışan Fransız bürokratinin kamu hizmetkarı (public servant) olarak değil de kamu yetkilisi (public official) olarak düşünülmesi bu özdeşleşmeyi güçlendirmektedir.⁴⁵⁹ Bununla birlikte Fransa’da yüksek kamu görevlilerinin kendilerini entelektüel olarak gördüklerini de ifade etmek gerekir. Bu kesim, 18. yüzyılın ikinci yarısından beri Fransa toplumunu ilgilendiren konularda entelektüel tartışmalara aktif olarak katılmıştır.⁴⁶⁰

Fransa’da bürokrasinin üst yönetimi, idari ve teknik “grands corps”lardan oluşur. Ancak bunlar arasında özellikle idari “grand corps”lar (Devlet Konseyi, Hesap Mahkemesi ve Genel Mali Denetim vb) elit kurumlardır ve buralara ENA (Ulusal Yöneticilik Okulu) mezunlarının sınırlı bir kısmı (yıllık mezunların % 10’u) alınır. Böylelikle “corps” elitizmi korunmuş olur.⁴⁶¹ Bu elitizm kendini sosyal köken olarak da gösterir. 20. yüzyılın hemen başında, grands corps’a dahil 548 yüksek kamu görevlisinden oluşan bir örnekleme bakılacak olunursa; bunların sadece % 10’unun orta ya da daha alt sınıflardan geldiği görülmektedir.⁴⁶² İdari “grand corps”lar orta sınıftan beslense de üyelerinin büyük bir kısmı yüksek bir sosyal sınıftan gelmektedir. Teknik “grands corps”lar ile kamu yöneticilerinde ise orta sınıf etkisini gösterir.⁴⁶³ Bu corps’lar da dahil bürokratik elitlerin baba mesleğine bakıldığında, güçlü bir sosyal miras kendini gösterir. Yüksek kamu görevlileri, ortalama % 40’ın üzerinde bir oranla memur bir babanın çocuğudur.⁴⁶⁴

⁴⁵⁸ Françoise DREYFUS, **Bürokrasinin İcadı**, 286.

⁴⁵⁹ Metin HEPER, **Modernleşme ve Bürokrasi**, 102.

⁴⁶⁰ Luc ROUBAN, “The Senior Civil Service in France”, **Bureaucratic Elites in Western European States**, Ed. Edward C. Page, Vincent Wright, Oxford, Oxford University Press, 1999, 66.

⁴⁶¹ Luc ROUBAN, **a.g.m.**, 68.

⁴⁶² Pierre BIRNBAUM, “France, Polity With a Strong State”, **The State and Public Bureaucracies**, Ed. Metin Hepar, NY, Greenwood Press, 1987, 76.

⁴⁶³ Luc ROUBAN, **a.g.m.**, 79, 80.

⁴⁶⁴ Luc ROUBAN, **a.g.m.**, 81’deki tablo.

Fransa’da devlet, sosyal ve ekonomik alandaki etkisini koruduğu oranda elitlerin de kamu hizmetini cazip görmelerine şaşmamak gerekir. Bürokrasinin çekiciliği sadece bununla da sınırlı değildir. Prestij, maddi unsurlardan önce gelir. “Teknokratlar” olarak eleştirilen Fransız bürokratik eliti, her şeye rağmen para için değil ülkesinin geleceği için çalıştığına inanır. Çoğu Fransız, çocuğunun bir kamu hizmetine girmesinden memnun olur.⁴⁶⁵

Kıta Avrupası geleneğinin bir başka önemli temsilcisi olan Almanya’da ise bürokrasi tarihsel bir mirasa sahiptir. Devletin yüksek bir öneme sahip olduğu Prusya/Almanya tarihinde; demokratik kurumlardan ziyade bürokratik kurumlar daha uzun süreli bir geleneğin sürdürücüsü olmuştur. Alman siyaset felsefesinde; toplum ve devlet dikotomisi, bu gelenekten etkilenmiştir. Yani Alman bürokrasisinin geçmişinde Prusya bürokrasisinin izlerini görmek mümkündür.⁴⁶⁶

18. yüzyıl Prusyası, günümüze yakın anlamda modern bürokrasinin filizlendiği bir dönemdir. Bu süreçte, “devletin gücünün kralın şahsından üstün olduğunu simgeleyen kurum saray değil, askeri ve idari mekanizmalar” olmuştur. Friedrich Wilhelm ve diğer Prusya kralları döneminde idari faaliyetler; sürekli, gayri şahsi, kayıtlı, sistematik, kapsayıcı ve etkin olarak işlediği gibi kurumsallaşmıştır. Bu faaliyetleri yürüten memurlara yönelik düzenlemeler de günümüz bürokrasinin altyapısına katkıda bulunmuştur. Gerek işe alma ve atama, gerekse uygulanan maaş sistemi; memuru, şahsi bir makama değil devlete bağımlı hale getirmeye yönelik adımlar olmuştur.⁴⁶⁷

Bürokrasiye verilen önem kapsamında memurlar da aldıkları eğitimle donanımlı hale getirilmiştir. Uzun bir refah devleti geçmişi bulunan

⁴⁶⁵ Luc ROUBAN, **a.g.m.**, 79, 86.

⁴⁶⁶ Hans-Ulrich DERLIEN, “State and Bureaucracy in Prussia and Germany”, **The State and Public Bureaucracies**, Ed. Metin Heper, NY, Greenwood Press, 1987, 103.

⁴⁶⁷ Gianfranco POGGI, **Modern Devletin Gelişimi**, 94-95.

Almanya’da meritokratik bir eğitim sistemi bürokrasiye elit yetiştirmiştir.⁴⁶⁸ Öncelikle Prusya döneminde kameralist bir eğitim söz konusu olmuştur. “1848 Devrimi”nden sonra ise gelişen “hukuki pozitivizm doktrini”nin hakim olmasıyla kamu hizmeti sadece hukuk eğitimi üzerine inşa edilmiştir. Böylelikle kameralist eğitim, hukuk eğitimiyle tamamlanmıştır.⁴⁶⁹ Devletin her alana nüfuz ettiği Prusya Almanyası’nda böyle bir eğitim anlayışının-kameralist ve hukuki-tercih edilmesi oldukça işlevsel görülmüştür.

Prusya’da yüksek kamu hizmeti, etkili bir iktidar eliti olduğu kadar karşı konulamaz bir sosyal elittir. Devlet hizmetine önde gelen eğitimli burjuva ailelerden kişiler alındığı gibi⁴⁷⁰ toplumun seçkin kesimlerinden olan junkerler de (toprak aristokrasisi) alınmıştır. Sanayileşmede junker bürokrasisinin büyük katkısı olmuştur. Teknik eğitim, demiryollarının yapımı, devlet destekli bankacılık ve askeri sözleşmeler gibi araçlar hem Alman sanayisini hem de ekonomi ile işbirliği içinde olan bürokrasiyi güçlendirmiştir.⁴⁷¹

Almanya’da 1870 sonrası ekonomik, bilimsel ve kültürel alanlarda yeni elitler gelişmeye başlamıştır. Yeni elitlerin yükselişi Prusya/Alman bürokrasisi ve bürokratik elitlerini etkilemiştir. Etkili bir yönetici elit olarak bürokrasi, 19. yüzyılın ikinci yarısı boyunca konumunu yavaş yavaş kaybetmeye başlamıştır.⁴⁷²

Bismarck, 19. yüzyılın son çeyreğinde Alman ulus-devletini kurduktan sonra siyasal iktidarı toprak aristokrasisine vermiştir. Görece zayıf Alman orta sınıfı, liberal bir ulus-devlet kurulmasında başarılı olamamıştır. Alman kabinelerinin sosyal kökenine yakından bakıldığında; 1890-1918 arası bu

⁴⁶⁸ Harold PERKIN, **The Third Revolution: Professional Elites in the Modern World**, London, Routledge, 1996, 21.

⁴⁶⁹ Metin HEPER, “Conclusion”, **The State and Public Bureaucracies**, Ed. Metin Heper, NY, Greenwood Press, 1987, 186.

⁴⁷⁰ Renate MAYNTZ, “German Federal Bureaucrats: A Functional Elite Between Politics and Administration”, **Bureaucrats and Policy Making**, Ed. Ezra N. Suleiman, New York, Holmes&Meier, 1984, 180.

⁴⁷¹ Harold PERKIN, **a.g.e.**, 21.

⁴⁷² Renate MAYNTZ, **a.g.m.**, 176.

aristokrasinin üstünlüğü dikkat çekmektedir. Kabinelerde aristokrasi ağırlığı (% 65) oluştururken, orta sınıf görece zayıf bir konumda (% 35) bulunmaktadır. Bununla birlikte 1918-1933 arası dönemde ise keskin bir düşüş-yükseliş grafiği görülmektedir. Bu dönemde Alman kabinelerinde aristokrasiden gelenler (% 11) ile orta sınıftan gelenler (% 78) yer değiştirmiştir.⁴⁷³ Aynı eğilimi, bürokratik elitlerin baba mesleğinde de görmek mümkündür. Sanayi öncesi ve geçiş dönemlerinde üstünlüğünü koruyan ve bürokratik elit içinde Fransa, İngiltere gibi ülkelere göre çok daha yüksek oranda temsil edilen soylular, I. Dünya Savaşı öncesi üstünlüğünü kaybetmeye başlamış, savaş sonrasında da erimiştir. Bu bağlamda savaş sonrası, baba mesleği kamu bürokrasisinden gelenlerin oranı % 50'yi bulmuştur. Bürokratik elitlerin baba mesleğine orta sınıf olarak bakıldığında ise bu oran daha yükselmiştir.⁴⁷⁴

Geçmişten bugüne taşınan gelenek sonucu; İngiltere'nin aksine Almanya'da, bürokraside görev almak itibar ve saygınlığın bir göstergesi olmuştur. Alman halkı, yönetimin siyasete göre daha yüksek bir uğraşı olduğuna inanır. Geçmişe göre günümüzde Alman bürokrasisi eski önemini koruyamasa da hep devletin somutlaşmış bir örneği, meşru otoritenin koruyucusu olarak görülmüştür.⁴⁷⁵ Alman bürokratik elitleri, kendilerini siyasal parti ve çıkar gruplarının üzerinde gördükleri gibi "ortak iyi"yi belirleme yetkisini de kendisinde görür.⁴⁷⁶ Siyasal üstünlük kendini sosyal anlamda da gösterir. Bu bağlamda bürokratik elitlerin genel olarak sosyal elitler içindeki pozisyonu İngiltere gibi ülkelere göre çok daha güçlü olmuştur.⁴⁷⁷

Sicili güçlü bir devlet ve bürokrasi geleneğine sahip olan Almanya, monarşi, anayasal monarşi, cumhuriyet ve totaliterizm gibi birbirinden farklı siyasal sistemlerden geçerek 1949 sonrası "liberal" eğilimli federal bir

⁴⁷³ Robert D. PUTNAM, *The Comparative Study of Political Elites*, 177, 184.

⁴⁷⁴ John A. ARMSTRONG, *The European Administrative Elite*, 91.

⁴⁷⁵ Bruce HEADEY, *a.g.m.*, 117, 120.

⁴⁷⁶ Metin HEPER, "Conclusion", *The State and Public Bureaucracies*, Ed. Metin Heper, NY, Greenwood Press, 1987, 186.

⁴⁷⁷ John A. ARMSTRONG, *a.g.e.*, 90.

cumhuriyet kurmuştur. Bürokratlar, yeni dönemin de etkisiyle tarihsel prestijinin bir kısmını kaybetmiştir. Ancak onların elit bir grup olarak algılanması sürmüştür. Bürokratik elitizm, bürokratların örgütsel pozisyonlarından olduğu kadar, toplumdaki liderlik rollerini oynamadaki isteklerinden de türemiştir.⁴⁷⁸

Yukarıda açıklanmaya çalışılan gelişmiş ülke bürokrasilerine/bürokratik elitlerine tarihsel bir bakış çok da homojen bir yapıyla karşı karşıya olmadığımızı gösterir. Dahası yapılan iki ayrı sınıflandırma da benzer bir sonuç verir. Ancak her şeye rağmen genel bir çerçeve çizmek mümkündür. Gelişmekte olan ülkelerin bürokratik elit yapılarını anlamaya çalıştığımızda; söz konusu zorluklar arttığı gibi ayrıca yeni boyutlar da eklenmektedir.

2. Gelişmekte Olan Ülkelerde Bürokratik Elitler

Gelişmekte olan ülkelerde bürokrasi ve bürokratik elit, yukarıda ifade edilen gelişmiş ülke örnekleri kadar kolay tasnif edilebilecek bir homojenliğe sahip değildir. Tasnif etmenin zorluğu bu ülkelerle ilgili genelleştirme yapmayı da zorlaştırmaktadır.⁴⁷⁹ Bir başka zorluk da, gelişmekte olan ülke bürokrasilerinin Batılı referanslarla ya da modellerle doğrudan açıklanamamasıdır. Ancak bu demek değildir ki; gelişmekte olan ülke bürokratik elitleri üzerinden belli bir çerçeve çizilemez.

Bu çerçevenin sınırlarını belirlemek adına başvurulması gereken temel kavramlardan biri “modernleşme”dir.⁴⁸⁰ Bürokrat-aydın elit kesimin

⁴⁷⁸ Metin HEPER, “Conclusion”, **The State and Public Bureaucracies**, Ed. Metin Heper, NY, Greenwood Press, 1987, 186.

⁴⁷⁹ Metin HEPER, **Modernleşme ve Bürokrasi**, 113.

⁴⁸⁰ Modernleşme ve modernite birbirlerinin yerine kullanılabilir. Halbuki modernleşme, Batı dışı toplumların Batı örneğine göre yaşadıkları bir değişim süreciyken, modernite Avrupa’da yüzyıllar boyu yaşanan siyasal, sosyal, ekonomik, kültürel gelişmelerin bir sonucudur. Bu bağlamda birincisi, dışardan ve müdahaleci; ikincisi ise içerden ve kendiliğinden yaşanmıştır. Bkz. Hamit Emrah BERİŞ, “Moderniteden Postmoderniteye”, **Siyaset**, Ed. Mümtaz’er Türköne, Ankara, Lotus Yayınevi, 2003, 506. Tam da burada konumuz açısından bürokratik elitlerin modernleşme sürecindeki önemi ve

“yukarıdan” sunduğu bütüncül-devlet, bürokrasi, hukuk, toplum, eğitim vb-bir değişim modelini içeren bu süreç, varılması gereken nihai bir “hedefe” işaret eder. Bu bağlamda; patrimonial ya da feodal yapıların hakim olduğu “geleneksel toplum”ların Batı modelini izleyen bir “modernleşme” sürecinden geçerek “modern toplum” ülküsüne ulaşacakları varsayılmıştır. “İlerlemeci” anlayışın yaşanması gereken bir zorunluluk olarak gördüğü bu süreçte; “geçiş toplumları”na dönüşmeye başlayan geleneksel toplumlar, siyasal, toplumsal, kültürel, teknolojik, ve ekonomik boyutlarıyla tüm toplumu saran ve sarsan bu dönüşümü yaşamak durumunda kalmışlardır. Böyle bir toplumsal tabloda; politik/kültürel faktörlerin önceliğinin olması beklenir. Bu bağlamda, modernleşme; “politik alanda öncelikle teritoryal alanın genişlemesi ve özellikle de merkezi, kanun[a dayanan], yönetsel bir iktidar ile toplumdaki politik kurumların yoğunlaşması”⁴⁸¹ ve “merkezi (hegemonik) bir ideolojinin varlığı ve geleneksel siyasal egemenlik ilişkilerinin, yerini seküler ve rasyonel ilişkilere bıraktığı”⁴⁸² bir yapı olarak karakterize edilecek olunursa, karşımıza milliyetçilik ideolojisinin kurduğu, laik bir merkezi ulus-devlet çıkar. Bu, büyük bir dönüşümdür ve farklılaşmanın olmadığı dolayısıyla toplumsal/siyasal/ekonomik iktidar alanlarının oluşmadığı geleneksel toplumlarda güçlü/nüfuz sahibi bir özneye ihtiyaç duyar.

Batı-dışı toplumlarda bu dönüşüm, çok fazla iç dinamiklerle gerçekleşmez. Bir başka ifadeyle modernleşme, kendi değerler dünyasının dışında, alttan ziyade üstten ve içten ziyade dıştan gelen bir ivmeye şahit olmuştur. Bu değişim, sindirilerek değil hızlı ve acele olmalıdır. Çünkü Batı’dan aktarılan “modern” modellere ulaşmak ve arayı kapatmak gerekmektedir. Peki bu misyonu üstlenecek olanlar, bir başka deyişle “modernleşme”nin öznesi kimler olacaktır? Modernleşme hedefini kendine şiar edinmiş toplumlarda bu misyon, “bürokrat-aydın” bir sınıf, başka bir deyişle bürokratik elitler tarafından gerçekleştirilecektir. “Modernleşme

anlamı ortaya çıkmaktadır. Modernleşme, ideal bir örneğin takip edilmesini gerektirdiğinden bu misyonu yükleneyecek olanlar “aydınlanmış” bürokratik elitlerdir.

⁴⁸¹ S. N. EISENSTADT, **Modernization: Protest and Change**, 4.

⁴⁸² Suavi AYDIN, **Modernleşme ve Milliyetçilik**, Ankara, Gündoğan Yayınları, 1993, 31.

kuramları...özellikle aydınların işlevi üzerinde durur. Aydınlar toplumu bu sürece sokacak ya da modernleşme sürecinin hızlanmasını sağlayacak itici güçler olarak kabul edilir. Bu anlayışta Batının değerlerini özümstedikleri kabul edilen aydınlar, modern kültürün hayat ve düşünce tarzını kendileri benimsedikleri gibi toplumun geri kalanına da intikal ettirme gibi bir misyon yüklenmişlerdir”.⁴⁸³

Bu aydınlar, geleneksel/feodal yapıdan modern toplum/devlet yapısına geçiş yapan ülkelerde; iktidar kaynaklarını elinde tutan elitlere karşı yukarıda tanımlanan misyonu gerçekleştirmeye çalışan yeni bir elittir. Söz konusu geçişe/çözölmeye paralel, içinde aydınların da bulunduğu “orta sınıf”lar bürokrasiye hakim olmaya başlamıştır. Yeni elit için Batı örneğine göre düzenlenen “bürokrasi” anahtar kavram olmanın ötesinde bir anlam ifade eder. Bu anlamı belirleyen onun rolü/işlevidir. Diğer bir ifadeyle Batı tipi modellere yapısal olarak benzeyen ancak işleyişte benzemeyen bürokrasinin değişim süreci içindeki sosyo-politik rolü öne çıkacaktır. Yani gelişmekte olan ülkelerde “orta sınıf”tan geldiğı, ellerinde mülkiyet gücü bulunmadığı ve modern eğitimin kazandırdığı uzmanlık gücüne sahip olduğu varsayılan bürokratik elit, söz konusu rolün de vurgusuyla toplumu yukarıdan değiştirmeye yani “modernleştirme”ye çalışacaktır.⁴⁸⁴ “Bu orta sınıfın sosyal dinamiğı Batı ülkelerinde burjuvazi tarafından üretilmiş olandan son derece farklıdır...[Bunların] modernizasyon kavramı, teknolojik üretimden daha çok bürokratik bilinç yapılarının etkisi altında kalarak şekillenmiştir.”⁴⁸⁵ Batı’da toplumsal bir tabanı olan burjuvazi; kral, kilise ve aristokrasi gibi iktidar alanına karşı gelişmiş, özgürlüğün, aklın, bilimin öncüsü olmuşken; modernleşme sürecindeki toplumların bürokratik elitleri, Batı’da üretilen bilgiyi toplumlarına aktaran ve onu pratiğe dönüştüren bir mekanizmanın kurucuları olmuşlardır.

⁴⁸³ Hamit Emrah BERİŞ, “Moderniteden Postmoderniteye”, **Siyaset**, Ed. Mümtaz’er Türköne, Ankara, Lotus Yayınevi, 2003, 507.

⁴⁸⁴ Gencay ŞAYLAN, **Türkiye’de Kapitalizm Bürokrasi ve Siyasal İdeoloji**, 40.

⁴⁸⁵ Peter L. BERGER vd, **Modernleşme ve Bilinç**, Çev. Cevdet Cerit, İstanbul, Pınar Yayınları, 1985, 144.

Bürokratik elit ya da bürokrat-aydın denen kesim soyut bir çağrışıma sahiptir. Bunu somutlaştırmak adına; gelişmekte olan ülkelerde belli bir ittifak ya da koalisyonun parçası olan bürokratik elitleri; sivil ve askeri bürokratlar, aydınlar, gazeteciler, hukukçular gibi Batı tipi eğitimden geçmiş “okumuşlar”ın oluşturduğunu söylemek mümkündür. Ancak “modernleş(tir)me” hedefine odaklanmış bu kesim içinde askeri bürokrasiye dahil olan subaylar ayrı bir yere sahiptir. Zaten gelişmekte olan ülkelerde ordu, modernleşmiş/batılılaşmış fikir ve uygulamaların benimsenme sürecinde anahtar bir rol oynar. Ayrıca ordu, yeni bir kültürün yerleşmesinde de hızlandırıcı bir etkiye sahiptir. Subaylar, askeri okullarda aldıkları “modern” eğitim sayesinde bu sürece entegre olurlar. Zaten bu ülkelerde “iyi bir asker biraz da modernleşmiş insan” olarak görülür.⁴⁸⁶ 20. yüzyılda ülkelerinin yenilikçileri olarak öncü rolü oynayan “modernleşmiş” askeri elitler, “modernleştiriciler” olarak da toplumsal dönüşümde bürokratik elitlerin sivil kanadı ile ittifak içinde olmuşlardır.

Bürokrat-aydın eliti kimlerin oluşturduğu ve ne tür işlevleri üstlendikleri sorularına verilen cevapla onları tanımlamaya yarayan kriterler arasında yakın ilişki vardır. “Geleneksel toplum”da bürokrat-aydın elitleri nasıl tanımlamak veya “kimi modern entelektüel olarak saymak gerekir?” sorusuna Edward Shils’in verdiği cevap, “ileri bir modern eğitim”den geçmiş, entelektüel ilgi ve becerileri genellikle bu eğitimle birlikte düşünülen kişiler olmuştur.⁴⁸⁷ Modern eğitim sonucu alınan diplomanın entelektüel/aydın olmak için yeterli olabileceğini söylemek tatmin edici değildir. Shils’e göre; diploma sadece bir amblemidir. Modernleşme yolundaki toplumların entelektüeli/aydını “modern kültür” ile bağlantısını sürdürdüğü ve bakış açısını buna göre belirlediği oranda bu sıfatı hak eder.⁴⁸⁸ Gelişmekte olan

⁴⁸⁶ Lucian W. PYE, “Armies in The Process of Political Modernization”, **Political Development and Social Change**, Ed. Jason L. Finkle&Richard W. Gamble, New York, John Willey & Sons Inc., 1966, 383.

⁴⁸⁷ Edward SHILS, “The Intellectuals in The Political Development of The New States”, **Political Development and Social Change**, Ed. Jason L. Finkle&Richard W. Gamble, New York, John Willey & Sons Inc., 1966, 340.

⁴⁸⁸ Edward SHILS, **a.g.m.**, 341.

toplumların aydınları için “modern eğitim” ve “modern kültür” Batılı referanslara sahip olmalıdır. Onlara göre Batı, kendi dışındaki dünyaya “üstünlüğünü” kanıtlamıştır. Bu sebep bile Batı’nın takip edilmesi için yeterli bir gerekçedir.

Böyle bir anlamı içinde taşıyan “modern eğitim”, gelişmekte olan ülke elitlerini anlamada anahtar bir rol oynar. Daha önce de değinildiği gibi, yetiştikleri okullar kelimenin tam anlamıyla “elit”tir. Bürokrat ve aydın kesim, Doğu Afrika’daki Makerere Üniversitesi, Tunus Sadiki Koleji, National University of Mexico City ve Ankara SBF gibi ülkelerinin “elit” okullarında okurlar. Hatta sömürge olmuş ülke elitlerinin Batıdaki Oxbridge, Edinburg ve Sorbonne gibi okullardan çıktığı da bir gerçektir.⁴⁸⁹ Elit devşirilmesinde önemli bir rol üstlenen bu okulları bitiren müstakbel bürokratlar, geleceğin ulusal elitleri olma yolunda kritik bir adım atmış olurlar.

Elit okullar, Batı’nın üstünlüğünü kabul eden ve “modern” olmayı batılılaşmak olarak algılayan bürokratik elitler için kendilerine Batılı değerleri, kültürü ve hayat tarzlarını eğitim ve öğretim yoluyla aktaran önemli bir araç olarak algılanmıştır. Gelişmekte olan ülkelerin eğitim kurumlarında verilen eğitimin şekilci ve taklitçi nitelikler taşıdığı söylenebilir. Bu bağlamda, halkın kültürüyle bürokratik elitlerin kültür anlayışı arasında uyumsuzluk ve kopukluklar ortaya çıkmaya başlamıştır. Halbuki Batılı kapitalist ulusların bürokratik elitleri kültürel inanç ve değerler bakımından kendi halkından farklı değilken, gelişmekte olan ülkelerin bürokratik elitleri ile halk arasında kültürel bir boşluk gözden kaçmamaktadır.⁴⁹⁰ Gelişmiş ülkelerde elit devşirme kanallarının oldukça geçirgen olması,⁴⁹¹ ayrıca “orta sınıf”ın da genişlemesi halk-elit arasındaki söz konusu mesafeyi azaltmaktadır.

⁴⁸⁹ Robert D. PUTNAM, *The Comparative Study of Political Elites*, 51, 95.

⁴⁹⁰ M. Shamsul HAQUE, *a.g.m.*, 445, 447.

⁴⁹¹ Robert D. PUTNAM, *The Comparative Study of Political Elites*, 48.

Elit-halk kopukluğunun ardında, bürokratik elitlerin toplumsal mühendislik projelerinin de etkisi vardır. Avrupa’da bürokratlar, ülkelerinin öncüleri olmak gibi bir misyona çok da fazla sahip olmamışlardır. Toplumsal denge içinde bütünleşmişlerdir. Gelişmekte olan ülkelerde ise durum neredeyse tam tersidir. Bu ülkelerin bürokratik elitleri, yeni bir siyasal/idari düzeni inşa etme, modern kültürü taşıma ve halka benimsetme hatta milli birliği gerçekleştirme işlevlerini üstlenmek durumunda kalmışlardır. Ayrıca toplumsal/siyasal nitelikli işlevleri yanında ekonomik kalkınmayı sağlama görevleri de olmuştur.⁴⁹² Görülüyor ki “geçiş toplum”larında, ulus inşa etme görevini yüklenen bürokrasi, hayati bir rol oynamaktadır. Ancak bürokrasiler insanları motive etme, geniş bir idari tecrübeye sahip olma ve zengin bilgi havuzunu kontrol etme gücü ile bu rolünü yerine getirebilecekken,⁴⁹³ uygulamada bu varsayımları geçersiz kılacak sonuçlar ortaya çıkmıştır. Aslında gelişmekte olan ülkelerin içine düştüğü büyük çelişkinin önemli bir sacayağı burada ortaya çıkmaktadır. Yani bir yanda hedeflenen “modern toplum”un inşasını sağlayacak unsurlar topluma sunulmuş, ancak diğer yanda da bunun istenmeyen doğal sonuçları ortaya çıkmıştır.

Modern toplumlarda gelişmişliğin ölçüsü bürokratikleşme derecesi ile ölçülse de⁴⁹⁴ ya da Etzioni’nin de⁴⁹⁵ vurguladığı gibi “modern toplum bürokrasi ve ileri derecede iş bölümü” ile tanımlansa da; Weberyen anlamda yasal-rasyonel bürokratik örgütlenmenin getirdiği işleyiş, gelişmekte olan ülkelerde farklı bir yol izleyecektir. Bu işleyiş sürecine yukarıda değinildiği gibi örgütsel değişkenlerden ziyade bürokrasinin rolü yön vermiştir. Gelişmekte olan toplumların yaşadığı değişim sürecinde bürokrasi, siyasal niteliği ağır basan bir görev üstlenmektedir.⁴⁹⁶ Bu algılama, yasal-rasyonel işleyeceği ve

⁴⁹² Ahmet Taner KİŞLALI, **Siyaset Bilimi**, 282, 283.

⁴⁹³ S. C. DUBE, “Bureaucracy and Nation Building in Transitional Societies”, **Political Development and Social Change**, Ed. Jason L. Finkle&Richard W. Gamble, New York, John Willey & Sons Inc., 1966, 408.

⁴⁹⁴ I. F. NICOLSON, “Gelişmekte Olan Ülkelerde Bürokrasi”, Özet ve Çev. Oya Çitçi, **AİD**, C.5, S.2, Haziran 1972, 103.

⁴⁹⁵ Amitai ETZIONI, **Modern Örgütler**, 107.

⁴⁹⁶ Gencay ŞAYLAN, **Türkiye’de Kapitalizm Bürokrasi ve Siyasal İdeoloji**, 40.

bu bağlamda da verimli/etkin/tarafsız olacağı varsayılan bir bürokrasi ortaya çıkarmamıştır. Bürokrasi, hangi politik/ideolojik amaca hizmet edecekse ona göre şekil alacaktır. Şaylan'ın yukarıda vurguladığı gibi bürokrasinin sosyo-politik rol üstlendiği bir tabloda onun ne kadar rasyonel çalıştığından ziyade nasıl tanımlandığı önemli hale gelmektedir. Dolayısıyla böyle bir anlayışın sonucu bürokratik elitler, siyasal elitler olarak da işlev görecek ve bir nevi bu iki elit arasında kaynaşma olacaktır. Bu kaynaşma kendini geliştirmekte olan ülkelerin parlamentolarında bariz olarak göstermektedir. Diğer bir deyişle bürokratik elitler, pratik anlamda siyaset yapmanın ötesinde, ülkelerinin parlamentolarında da çoğunluğu oluşturmaktadırlar. Parlamento görevleri sona erdiğinde tekrar bürokrasiye dönen bu elit, böylelikle geliştirmekte olan ülkelere iç içe geçmiş siyaset ve yönetim alanlarını pratikte de birleştirmiş olmaktadır.

Bürokratik elitler, bu siyasal işlevlerini, meşruiyet atfettikleri kurucu ideolojinin benimsenmesi için de kullanmaktadır. Bazı durumlarda partilerle organik anlamda bir bütün haline gelen bürokrasiler; herkese eşit kurallar getirmek, kamu hizmetlerini geliştirmek veya toplumsal ihtiyaçlarla gelişen yeni kamu yönetimi hizmetleri getirmek yerine, halkın özellikle milliyetçilik hareketleri sonucu yeni kurulan ulus-devletlerine siyasi bağlılık ve destek içinde olmaları ve bürokratik elitlerin belirlediği siyasi amaçlara yönlendirilmeleri için çalışmaktadırlar.⁴⁹⁷ “Geçiş toplum”larında bürokrasinin politik tarafının ağır basması sağlıklı bir durum olarak görülmüştür. Riggs’e göre bu toplumlarda bürokratik ve politik karar verme süreçleri arasında dengenin olmaması bir olgudur. Bu dengesizlikte politik olanın göreceli zayıflığı söz konusudur. Bürokrasi, politik işlevleri kendine ayırma eğilimindedir.⁴⁹⁸ Geliştirmekte olan toplumların modernleşme tecrübelerine yakından bakıldığında bürokrasinin bu eğilimine şaşmamak gerekir. Çünkü

⁴⁹⁷ S. N. EISENSTADT, “Geliştirmekte Olan Ülkelerde ve Yeni Devletlerde Beliren Bürokrasi Sorunları”, Çev. Özer Ozankaya, **AÜ SBF Dergisi**, Cilt, XX, No: 3, Eylül 1965, 230.

⁴⁹⁸ Fred W. RIGGS, “Bureaucrats and Political Development, A Paradoxical View”, **Political Development and Social Change**, Ed. Jason L. Finkle&Richard W. Gamble, New York, John Willey & Sons Inc., 1966, 409.

gerek yaşanan modernleşme tecrübesi, gerekse demokratik kanalların-temsil, parlamento, seçim vb-tam olarak yerleşmemiş veya zayıf olması bürokrasi ve bürokratik elitleri ülkelerinin karar vericileri yapmıştır.

Gelişmekte olan bazı ülkeler, sömürge deneyimi yaşamışlar ve bürokrasileri yabancı modeller esas alınarak kurulmuştur. Toplumsal ve kültürel değerlerin göz önüne alınmadığı bu tür bürokratik yapılarda; sadece resmi kurallara karşı değil aynı zamanda yabancı memurlarla birlikte yerli memurlara karşı da tepki ve hoşnutsuzluk doğmuştur.⁴⁹⁹ Böylelikle bürokrasi kitlelere yabancılaşmış ve kendi içinde de bir dualizme düşmüştür. Bir yanda kurulmaya çalışılan modern yapılar, diğer yanda ise geleneksel ve yerli unsurlar çelişki yaratmıştır. Geleneğin üzerine modernin inşa edilmeye çalışılması sonucunda bürokrasi, bu ikircikli kimliği sürdürmek durumunda kalmıştır.⁵⁰⁰

Bu ülkelerde sadece halkla bürokrat arasında kültürel boşluktan söz etmek mümkün değildir. Halk kitlelerinin bürokrasiye ulaşmalarının zor olması, eğitim yetersizliği, bürokratların halka mesafeli hatta kötü davranması gibi gerekçelerle zayıf ve güçsüz halk kitleleri, kamu politikalarını etkilemeyi bırakın ondan nadiren fayda elde edebilmektedir.⁵⁰¹ Gelişmekte olan veya az gelişmiş ülkelerde bu kesimler, bürokratik mekanizmaların dışında kalırken belirli toplumsal kesimlerden gelenler-aileler, aşiretler vb-bürokraside egemen konuma gelebilmektedir.⁵⁰² Böylelikle; bürokraside aynı sosyal kökenden gelenlerin oluşturduğu dar kliklere; yukarıda ifade edilen “elit” okul mezunlarının yönetimde bir tür kooptasyon yoluyla halef-selef olması da eklenince söz konusu bürokratik elitizm daha da derinleşmektedir.

⁴⁹⁹ I. F. NICOLSON, “Gelişmekte Olan Ülkelerde Bürokrasi”, Özet ve Çev. Oya Çitçi, **AİD**, C.5, S.2, Haziran 1972, 104.

⁵⁰⁰ S. C. DUBE, “Bureaucracy and Nation Building in Transitional Societies”, **Political Development and Social Change**, Ed. Jason L. Finkle & Richard W. Gamble, New York, John Willey & Sons Inc., 1966, 405. Riggs de “geçiş toplumları”nın yaşadığı bu dualizme değinmiştir. Bkz. Fred W. RIGGS, “Bureaucrats and Political Development: A Paradoxical View”, **Political Development and Social Change**, Ed. Jason L. Finkle&Richard W. Gamble, New York, John Willey & Sons Inc., 1966, 411.

⁵⁰¹ M. Shamsul HAQUE, **a.g.m.**, 446-447.

⁵⁰² Birgül Ayman GÜLER, **Kamu Personeli**, 156.

Gelişmekte olan ülkelerde yukarıda bahsedilen halk-elit kopukluğu olsa da toplumsal ve siyasal mücadele, elitlerle halk arasında olmaktan ziyade elitlerin kendi arasında olmaktadır. Buna rağmen elitler halk karşısında daha homojen bir yapıyı temsil etmektedirler. Bu homojenliğin veya ittifakın sona ermesi, çoğulculuğun gelişmesiyle doğru orantılı olmaktadır. Yani yeni toplumsal güçlerin ağırlığını arttırmasıyla askeri ve sivil bürokratik elitler ayrılmaya ve farklı toplumsal ittifaklara dahil olmaya başlamaktadırlar.⁵⁰³ İlerde ayrıntılı olarak analiz edileceği gibi; Türkiye’de 1960’lara kadar kırılmayan “merkez” elitin bu tarihten sonra gelişen yeni siyasal ve toplumsal dinamiklerin etkisiyle çözülmesi ve parçalanmasında bu çoğulculuk faktörü de etkili olmuştur.

Gelişmekte olan veya azgelişmiş ülkelerin kalkınması için kabul edilen yaygın görüş, iktidar alanının siyasal kadrolardan ziyade yönetsel-uzman, teknokrat vb-kadrolara verilmesi yönünde olmuştur. Bu görüşe göre; modernleşmeye çalışan ülkelerde yapılan genel seçimler, iktidara modernleşme karşıtı geleneksel-feodal egemen sınıfları getirmektedir. Halbuki modern anlamda kalkınmacı anlayışın güvencesi, seçilmişlerden çok atanmışların yani bürokrasinin güçlendirilmesine bağlıdır.⁵⁰⁴ Bürokratik/teknokratik elitizm olarak ifade edebileceğimiz bu görüş, gelişme ve modernleşme yolunda olan toplumlarda “kurtuluş reçetesi” olarak sunulmuştur. Platon’dan günümüze farklı zaman ve zeminlerde, dahası farklı şekillerde tezahür eden bürokratik elitizme en çok da çoğulcu anlayışın yerleşmediği toplumlarda başvurulması tesadüf olmasa gerektir. Farklılaşmanın zayıf olduğu toplumlarda yönetmeye talip olan bürokratik elitler, elitizme kayma eğilimlerini potansiyel olarak taşımışlardır.

⁵⁰³ Ahmet Taner KİŞLALI, **Siyaset Bilimi**, 283.

⁵⁰⁴ Birgül Ayman GÜLER, **Kamu Personeli**, 22.

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE SİVİL BÜROKRATİK ELİTLERİN TARİHSEL GELİŞİMİ: OSMANLI’DAN CUMHURİYET’E

Osmanlı İmparatorluğu’nda “bürokratik elit” olarak tanımlanabilecek bürokratik bir zümreyi/grubu 19. yüzyılın ürünü olarak görmek mümkündür. Özellikle klasik dönemde Enderun’dan “seçkin” bir yönetici kesim yetişmişse de yeni bürokratlar, onlardan belirgin özellikleriyle ayrılmaktadır. Bir kere geleneksel bürokrasi “modern bürokrasi”ye dönüşmeye başlamıştır. Bunun doğal uzantısı ise “kul sistemi”ne tabi yönetici tipinin değişmesi olmuştur.

Bürokrasi ve bürokrat tipinin değişimi, aslında imparatorluğun içine düştüğü sıkıntılardan kurtulmak için üretilen formülün bir parçası olarak düşünülebilir. 17. ve 18. yüzyılda yaşanan askeri, sosyal, siyasal, idari ve mali buhranlara getirilen “kurtuluş reçeteleri” bu sıkıntıları aşmak adına yürürlüğe konulmuştur. Özellikle 18. yüzyıl, değişim sancılarının iyiden iyiye kendini hissettirdiği ve yüzyıl sonunda bir takım değişimlerin yaşandığı bir dönem olsa da, söz konusu reçetelerin sistematik ve somut olarak uygulamaya konulması için 19. yüzyılı beklemek gerekecektir. Bu yüzyıl; hukuk, eğitim, maliye ve toprak sisteminin yeni bir düşünceyle ele alındığı bir zaman dilimidir. II. Mahmud, bu sürecin hazırlayıcısı olarak önemli adımlar atmışsa da Tanzimat Fermanı, yüzyıl boyunca sürecek ve 20. yüzyıla tevarüs edecek dönüşümün köşe taşlarından olmuştur.

Aşağıda ayrıntıları açıklanacağı üzere Osmanlı’dan Cumhuriyet’e, Cumhuriyet’ten 27 Mayıs’a bu dönüşümün idari, siyasal, toplumsal, ekonomik ve ideolojik sacayakları üzerinden bürokratik elitlerin tarihi incelenecektir. Yaklaşık 200 yıllık bu dönüşümde dikkat çekici noktalardan birinin; “yeni” diye sunulanın aslında tamamen “yeni” olmadığı gibi “eski” ile de bağlarını sürdürdüğüdür.

I. OSMANLI BÜROKRASİSİ ve BÜROKRATİK ELİTLERİN DOĞUŞU

Osmanlı İmparatorluğu, klasik dönemde iyi işleyen bir bürokrasi kurmuştur. Ancak sultanın mutlak hakimiyeti, bürokrasi dahil hiçbir kişiye/kuruma güç merkezi olma yani onun iktidarını tehdit etme imkanı vermemiştir. İnalcık'ın da vurguladığı gibi, Kanun-i Osmani'nin temel ilkesi olarak “reaya ve ülke sultanındır” kuralı kabul edilmiştir.⁵⁰⁵ Bu ilke, gerek yerelde gerekse merkezde ne aristokrasiye ne de özerk bir bürokrasiye imkan vermediği gibi, toprak üzerinde de sıkı bir denetim kurulmasına yardımcı olmuştur.

Kul sisteminin zayıflaması ve toprak düzeninin bozulması, söz konusu ilkenin kurduğu denetimi gevşemeye başlamıştır. Çünkü bu ilke, aynı zamanda merkeziyetçiliğin temel taşı sayılmıştır. Böylelikle 17. ve 18. yüzyıl, Osmanlı toplumsal, ekonomik, mali ve idari yapısının sarsıldığı bir dönem olmuştur. Bu süreçte merkezi yapı zayıfladığı gibi yerel otoriteler de-ayan ve eşraf vb-nüfuz sahibi olmaya başlamıştır. 19. yüzyılda bu sorunlar reformlarla çözülmeye çalışılmıştır.

Sorunun bir parçası olarak idari ve mali yapı görülünce reformlar bu alanı da kapsam dışı bırakmamıştır. Böylelikle “modern bürokrasi”nin kurulmasını sağlayacak yapısal bir değişimin temelleri atılmıştır. Yeni bürokrasinin oluşmasında “modern eğitim” anlayışı ve kurumları önemli bir yere sahip olmuştur. Bunlar arasında Harbiye, Mülkiye ve Tıbbiye gibi modern okullar, bürokratik elitlerin yeni bir dünya görüşü kazanmasına yardımcı nitelikte bir eğitim vererek onların zihniyet dönüşümünde de etkili olmuştur.

Aşağıda ayrıntısıyla açıklanmaya çalışılacağı gibi; 19. yüzyıl, sadece “modern bürokrasi”nin yapısal/işlevsel olarak kurulduğu bir dönem değildir.

⁵⁰⁵ Halil İNALCIK, *Osmanlı İmparatorluğu Klasik Çağ (1300-1600)*, Çev. Ruşen Sezer, 2.B., İstanbul, YKY, 2003, 79.

Bu yüzyıl, aynı zamanda yeni bir yönetici elitin hukuki, idari ve mali güvenceye kavuşmaya başladığı, dahası yeni bir ideolojik içeriğe kavuştuğu bir dönemdir. Ancak farklılaşma bunlarla da sınırlı değildir. Osmanlı toprak düzeni, hukuk ve eğitim sistemi de 19. yüzyılda dönüşüm geçirmiştir. Osmanlı bürokrat-aydın kesimi bu sürecin oluşturduğu bir düşüncenin ürünüdür. Bununla birlikte yaşanan dönüşüm, Osmanlı siyasi, idari, toplumsal ve ekonomik yapısının bilinmesiyle bir anlam kazanır.

A. Osmanlı Sisteminin Ana Karakteristikleri

Osmanlı İmparatorluğu'nda hükümdar olmak için “hanedan”⁵⁰⁶ mensubiyet gerekir. Hanedanın hakimiyetini sağlamasında meşru kaynak Allah’a dayandırılmıştır. Diğer bir ifadeyle Osmanoglulları’na kutsallık atfedilmiştir.⁵⁰⁷ Bu durumu Berkes, padişahın peygamberin halifesi değil, Tanrı’nın halifesi olduğu şeklinde ifade etmiştir. Tunaya’da benzer bir yaklaşımla Osmanlı’da hakimiyetin sahibinin Batı’da olduğu gibi millet değil “Tanrı” olduğuna vurgu yapar. Tanrı’nın vekili/gölgesi olan sultan, toplumdan (reaya/sürü) sorumludur. Padişah, devletin şahıslaşmış bir temsilcisi olduğu gibi, başta toprak olmak üzere kaynakların sahibi ve icra kuvvetinin de başıydı.⁵⁰⁸ “Reaya ve ülke sultanındır” kuralına göre; “hiç kimsenin, sultandan özel bir izni olmadan, toprak ve köylü üzerinde bir hakkı, ya da yetki kullanma gücü yoktu”.⁵⁰⁹ Devlet; varlığını, şeri ve örfi hukuktan başka kanun yapıcı bir güç kaynağı olarak padişahın şahsında bulmuştur. Ancak, bu onun kişisel

⁵⁰⁶ Osmanlı imparatorluğu’nda sultanın meşruiyeti kendi kişiliğinden değil hanedanın sembolik gücünden kaynaklanır. Tarihte çıkan isyanlar; sultanın şahsına yönelmesine rağmen toplu olarak hanedana yönelmemiştir. Tahttan indirilen padişah yerine hanedanın bir başka üyesi getirilmiştir. Bu bağlamda; isyancı gruplar, hanedanın kendisini koruma konusunda titiz davranmışlardır. Bkz. Şerif MARDİN, “Osmanlı Bakış Açısından Hürriyet”, **Türk Modernleşmesi Makaleler 4**, Der. M. Türköne, T. Önder, 16.B., İstanbul, İletişim Yayınları, 2006, 110. Berkes, padişahın şahsından ziyade makamın önemini “...makamın meşruluğunu padişah gücünün hemen hemen sıfıra indiği zamanlarda bile inkar edecek cesaretle bir güç çıkmamıştır” diyerek belirtmiştir. Bkz. Niyazi BERKES, **Türkiye’de Çağdaşlaşma**, Yay. Haz. Ahmet Kuyaş, 4. B., İstanbul, YKY, 2003, 31.

⁵⁰⁷ İlber ORTAYLI, **Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi**, Ankara, Cedit Neşriyat, 2007, 170, 171, 174.

⁵⁰⁸ Niyazi BERKES, a.g.e., 31; Tarık Zafer TUNAYA, **Türkiye’nin Siyasi Hayatında Batılılaşma Hareketleri**, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2004, 7-8; Kemal KARPAT, **İslam’ın Siyasallaşması**, 2.B., Çev. Şiar Yalçın, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Yayınları, 2005, 578;

⁵⁰⁹ Halil İNALCIK, **Osmanlı İmparatorluğu Klasik Çağ (1300-1600)**, Çev. Ruşen Sezer, 2.B., İstanbul, YKY, 2003, 79.

takdir gücünün sınırsız olduğu anlamına gelmemektedir.⁵¹⁰ Devlet-saltanat ve bürokrasi-organik bir bütün olarak birbirine bağlı ve İslami hükümet ilkeleri çerçevesinde birbirlerini sınırlandırabiliyorlardı. Kendilerini “efrad-ı nas menziline”⁵¹¹ indiren padişahların dışardan bakıldığında mutlak olan yetkileri sistemin iç kontrolleriyle sınırlandırılmıştır.⁵¹²

Adalet düşüncesi, bu kontrol mekanizmasının odağındadır. Osmanlı İmparatorluğu’nun dayandığı temel değerleri “daire-i adalet” (adalet çemberi) formülüyle ifade etmek mümkündür. Kutadgu Bilig’den Gülhane Hatt-ı Hümayunu’na kadar tekrar edilip gelen bu formüle göre; hükümdar, askeri olmadan güç sahibi olamaz, asker parasız olmaz, tebaanın refah ve huzuru olmadan para olmaz ve adalet olmadan da halkın refahı olmaz.⁵¹³ Yani anahtar kavram adalettir. Hükümdar, adaleti gözeterek tebasının huzur, refah ve güvenliğini sağlayacaktır. Bu bağlamda “egemenlik ve icrayı meşru kılan temel prensip adalettir”.⁵¹⁴ Sultan için ilahi yetkiyle hüküm sürdüğü Osmanlı ülkesinde adaletin sağlanması, hem tebaa hem de yönetenler için güven sağlıyordu. Şerif Mardin, yöneten ve yönetilenlerin karşılıklı olarak rıza gösterdikleri bir sözleşmeden bahseder. Bu bağlamda sultan, tahtını korumak istiyorsa bu “zımni sözleşme”ye⁵¹⁵ uymak zorundadır. Mardin’e göre; sözleşmeye uyulmadığına dair bir kanının halk dilinde yayılması, Osmanlı

⁵¹⁰ Carter V. FINDLEY, **Osmanlı Devletinde Bürokratik Reform Babıali (1789-1922)**, Çev. Latif Boyacı, İzzet Akyol, İstanbul, İz Yayıncılık, 1994, 6.

⁵¹¹ Hüseyin ÖZDEMİR, **Osmanlı Devletinde Bürokrasi**, İstanbul, Okumuş Adam Yayınları, 2001, 70.

⁵¹² Kemal KARPAT, **İslam’ın Siyasallaşması**, 578.

⁵¹³ Halil İNALCIK, “The Nature of Traditional Society: B. Turkey”, **Political Modernization in Japan and Turkey**, Ed. Robert E. Ward, Dankwart A. Rustow, Princeton, Princeton University Press, 1964, 43.

⁵¹⁴ Halil İNALCIK, **Osmanlı İmparatorluğu Klasik Çağ (1300-1600)**, 94.

⁵¹⁵ Şerif Mardin’e göre; Ortadoğu toplumlarını anlamada kullanılan “zımni sosyal sözleşme” düşüncesi ile Kur’an-ı Kerim’de yer alan “iyiliği emretme ve kötülükten menetme” ayeti arasında ilişki kurulabilir. Bu ifade, dini bir yükümlülük olduğu kadar toplumsal/siyasi bir yükümlülük de getirir. Osmanlı’da bu yükümlülüğü kamusal alanda uygulayacak “muhtesib” adıyla bir memuriyet bile oluşturulmuştur. Bu konuda bkz. Şerif MARDİN, “Osmanlı Bakış Açısından Hürriyet”, **Türk Modernleşmesi Makaleler 4**, 111-112. İlber Ortaylı ise şehirlerin ekonomik faaliyetlerini yürüten ve klasik İslami dönemde toplumsal kurallara uyulmasını gözetken muhtesibi İslami kaynaklara dayandırmanın doğru olmayacağını ileri sürer. Ayrıca muhtesib kelimesinin kökü olan “hisba”nın Kuran’da olmadığını da ifade eder. Bkz. İlber ORTAYLI, **Osmanlı Barışı**, 7.B., İstanbul, Ufuk Kitap, 2006, 98.

geleneği içinde önemini sürdüren tek bir modeli akla getiriyordu. Yani; halk, sultan ve memurlardan şikayetlenir, yakınan sivillere ulema vaazları ile haklılık kazandırır ve böylelikle yeniçeriler de rejimi devirmek için gerekli gücü elde ederler.⁵¹⁶

Osmanlı'da adalet anlayışı, düzen (nizam/nizam-ı alem) kavramıyla da yakın ilişki içinde olmuştur. Tanrı tarafından konulan düzen değiştirilmez, yani olduğu gibi korunursa devlet “ebed-müddet” olarak kalır. Osmanlı'da hayatın kanunu değişim değil düzen kavramıyla ifade edilmiştir. Düzen bir dengeyi gerektirir, dengenin tecellisi ise adalettir.⁵¹⁷

Osmanlı toplumsal yapısı “askeri sınıf” ve “reaya” olmak üzere iki ana sınıflandırmaya tabi tutulmuştur. Yönetenler olarak birinciler, doğrudan sultana hizmet eden ve üretimle uğraşmayan tüm askeri gruplar, bürokratlar ve ulemadan⁵¹⁸ oluşmaktadır. Reaya ise müslüman olsun veya olmasın üretim yapan, vergi veren ama yönetim mekanizmasında yer almayanlardır.⁵¹⁹ Yönetilen sınıf olarak reaya, ilahi iradenin sultanın himayesine verdiği halktır. “Reaya; çalışır, eker, biçer, asker olur, devletin gelir kaynağını teşkil eder, fakat devlet idaresine iştirak etmezdi”.⁵²⁰ Reaya, toprağını izinsiz terk edemediği gibi kolay kolay da “askeri” (yönetici) olamazdı. Yani “raiyyet oğlu raiyettir” ilkesi, tüm geleneksel toplumlarda olduğu gibi Osmanlı toplumsal yapısının da çok fazla geçişken olmadığını gösterir.⁵²¹

⁵¹⁶ Şerif MARDİN, “Osmanlı Bakış Açısından Hürriyet”, **Türk Modernleşmesi Makaleler 4**, 111-115.

⁵¹⁷ Niyazi BERKES, **a.g.e.**, 30-31.

⁵¹⁸ Ulema, Osmanlı'da bazı özel ayrıcalıklara sahipti. Ulema miras bırakabildiği gibi, idareci veya denetçi olarak vakıfları da kontrol edebiliyordu. Bkz. Suraiya FAROQHİ: “Krizler ve Değişim 1590-1699”, **Osmanlı İmparatorluğu'nun Ekonomik ve Sosyal Tarihi 1600-1914**, Halil İNALCIK ve Donald QUATAERT (Eds.), Cilt 2, Çev. Ayşe Berktaş vd., İstanbul, Eren Yayıncılık, 2004, 680. Devletin en önemli unsurlarından ulema, devletin damarlarındaki kan olarak nitelenmiştir. Bkz. Naima Tarihi, 44'den naklen Tarık Zafer TUNAYA, **Türkiye'nin Siyasi Hayatında Batılılaşma Hareketleri**, 12.

⁵¹⁹ Halil İNALCIK: “The Nature of Traditional Society: B. Turkey”, 44.

⁵²⁰ Tarık Zafer TUNAYA, **Türkiye'nin Siyasi Hayatında Batılılaşma Hareketleri**, 8.

⁵²¹ İlber ORTAYLI, **Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi**, 128.

Osmanlı toplumsal yapısında “millet sistemi” düzeni sağlayan önemli bir unsur olmuştur. Çeşitli dini-etnik gruplardan oluşan yönetilenlerin “millet sistemi” içinde hem dini, kültürel ve etnik süreklilikleri gerçekleşmiş hem de Osmanlı idari, ekonomik ve siyasal sistemiyle bütünleşmeleri sağlanmıştır. Bu sistemde; önce din, sonra da sıklıkla dil farklılıkları bulunan, etnikliğe dayalı bir sosyo-ekonomik çerçevede yaşayan cemaatler, sadece dini bir topluluk değil aynı zamanda sosyal ve idari bir birim olarak görülmüştür.⁵²²

Osmanlı İmparatorluğu’nda sultanın iktidar alanına müdahale edebilecek her türlü aristokratik ve bürokratik yapılar engellenmiştir. Böyle bir tehlike, Osmanlı İmparatorluğu’nun kuruluş döneminde söz konusu olmuştur. Bu dönemde; boy beyleri, aşiretlerin önde gelen kişileri, büyük ailelerin reisleri ve bunların yanındakilerden doğan yönetici bir grubun varlığı söz konusudur. Bunlar, Osmanlı’ya Selçuklular’dan geçen aristokrasinin üyeleri idi. 14. yüzyılda Osmanlı devletinin ne büyük ve sürekli bir ordusu ne de büyük bir bürokratik teşkilatı vardı. Bu durum karşısında Osmanlı devleti beylerin işbirliğine güveniyordu. Ancak bu aristokratik yapı Osmanlı’nın kurmaya çalıştığı merkezi yapı için tehlikeli olmaya başlamıştır. Bu tehlikenin bertaraf edilmesi adına devşirme sistemine geçilmiştir. Bürokrasideki Müslüman Türk unsurların yerini alan devşirmeler, kul olarak sultana kişisel olarak bağlanmıştır.⁵²³ Kul sistemi “devlet içinde üstün nüfuzu olan kudretli ucbeyleri karşısında, Osmanlı padişahlarının merkezi otoritesinin kurulmasına başlıca faktör olmuştur”.⁵²⁴ Hristiyan nüfustan toplanan devşirmeler, bu sistem sayesinde saraydan yeniçeri ocağına kadar yönetim mekanizmasının çeşitli yerlerinde görev almışlardır.⁵²⁵

⁵²² Kemal KARPAT, **Osmanlı’da Değişim, Modernleşme ve Uluslaşma**, Çev. Dilek Özdemir, Ankara, İmge Kitabevi, 2006, 276-277.

⁵²³ Kemal KARPAT: “Structural Change, Historical Stages of Modernization, and The Role of Social Groups in Turkish Politics”, **Social Change and Politics in Turkey**, (Kemal H. Karpat and Contributors), Leiden, E. J. Brill, 1973, 29-32.

⁵²⁴ Halil İNALCIK, **Osmanlı İmparatorluğu Klasik Çağ (1300-1600)**, 84.

⁵²⁵ Carter V. FINDLEY, **Osmanlı Devletinde Bürokratik Reform Babıali (1789-1922)**, 12.

Fatih Sultan Mehmet, mutlak merkezîyetçi imparatorluğu kul sistemi üzerinde inşa etmiştir. Bu dönemde Vezir-i Azamlık makamı dahil devletin yönetim mekanizması kul bürokrasisine verilmiştir. Kul sistemi, askeri-idari sınıf mensuplarının her kademesinde uygulanmıştır.⁵²⁶ Osmanlı İmparatorluğu'nda; merkezi otoriteye bağlı olarak oldukça akılcı ilkelere göre işleyen, üretimi kontrol eden, iç ve dış güvenliği sağlayan bir bürokrasi meydana getirilmiştir.⁵²⁷ Dolayısıyla bürokrasinin ilk işaretlerinin klasik dönemde görüldüğü söylenebilir. Hatta bu işaretler, Fransa ve Prusya gibi 18. yüzyıl mutlakîyetçi devletlerinin gelişerek daha rasyonel hale gelen bürokrasilerinden de önce belirmiştir.⁵²⁸

Yöneten sınıf mensupları, birçok imtiyazdan yararlanan bir seçkinler sınıfını oluştururken, aynı zamanda bu imtiyazlara paradoks oluşturacak şekilde can ve mal emniyeti konusunda da riskli bir hayat yaşamışlardır. Prensip olarak vergiden muaf olmaları, sultanın otoritesinden kaynaklanan bir takdir yetkisi ve dolayısıyla iktidara sahip olmaları, onların imtiyazlarını oluştururken, sultanın kullarını istediği gibi cezalandırması, idam ettirebilmesi ve mallarını müsadere ettirebilmesi yani onların adeta mirasçısı olması da Osmanlı yöneticilerinin risklerini oluşturmaktadır.⁵²⁹ Osmanlı'nın "kul" yöneticileri için dışarıdan paradoks görünen bu yapı-bir yanda imtiyazlar ve imkanlar, diğer yanda ise bunları kaybetmenin ötesinde can güvenliğinin olmaması-Halil İnalcık'ın da vurgu yaptığı gibi Osmanlı yöneticisini "irsi bir

⁵²⁶ Halil İNALCIK, **Osmanlı İmparatorluğu Klasik Çağ (1300-1600)**, 84, 90.

⁵²⁷ Emre KONGAR, "Toplumsal Yapı-Örgütsel Yapı İlişkileri Üzerine Bir Deneme", **Yönetim Sosyolojisi**, Yönetim Sosyolojisi Kollokyumuna Sunulan Bildiriler-Tartışmalar, 14-15 Ekim 1976, Ankara, TODAİE, 1976, 37. Kongar, bu çalışmada; bürokrasiye dayalı örgütsel yapılar, geleneksel toplumlarda önemsenmez anlayışına karşı çıkar ve şöyle devam eder: "Bürokrasi modelleri, genellikle çağdaş toplum yapılarının oluşmasıyla ortaya çıkmış sanılır. Bir başka deyişle, geleneksel toplumlarda, bürokrasiye dayalı örgüt yapılarının varlığı önemsenmez. Bu durumun nedeni, toplumsal bilimlerin bütün alanlarında olduğu gibi, örgüt sosyolojisi alanında da, Batı Avrupa'nın gelişme çizgisine dayalı çözümlemeler yapılmış olmasıdır. Oysa, özellikle Osmanlı toplumunda, bürokrasiye dayalı modelin varlığı ve toplumsal işlevi yadsınamayacak denli önemlidir". Bkz. Emre KONGAR: **a.g.e.**, 34.

⁵²⁸ Bruce McGOWAN, "Ayanlar Çağı 1699-1812", **Osmanlı İmparatorluğu'nun Ekonomik ve Sosyal Tarihi 1600-1914**, Halil İNALCIK ve Donald QUATAERT (Eds.), Cilt 2, Çev. Ayşe Berktaş vd., İstanbul, Eren Yayıncılık, 2004, 763-764.

⁵²⁹ Carter V. FINDLEY, **Osmanlı Devletinde Bürokratik Reform Babıali (1789-1922)**, 12.

aristokrasiye dönüş[tür]me”miştir.⁵³⁰ Bu, günümüz bürokrasilerini demokrasi içinde sınırlamak isteyen anlayışı ister istemez hatırlatmaktadır. Osmanlı yönetim sisteminde bahsedilen sınırlama, yöneticileri can ve mal güvenliğinden yoksun bırakarak yapılmıştır.

Sistem, yönetenlerin aristokratik bir zümre olmasını engellese de Osmanlı’da yöneten-yönetilen ayrımı “Gazi” geleneğinin ortadan kalkması ve bürokratlaşma sonucunda derinleşmeye başlamıştır. Kültürel anlamda yönetenler seçkin kültürünü, yönetilenler olarak halk da çevre kültürünü temsil etmiştir.⁵³¹ Bu, “merkez-çevre” olarak da ifade edilen ve bir şekilde 20. yüzyıla intikal edecek olan “toplumsal bir kopukluk”tur.⁵³² Aslında bu kopukluğun ortaya çıkmasında ve seçkin bir eğilimin gelişmesinde “devlet toplumdan gelmez” anlayışının da etkili olduğu söylenebilir. Yukarıda değinildiği gibi, reaya olarak halk, devlet yönetimine iştirak etmezdi. Osmanlı devlet geleneğinde; devlet, toplumun çeşitli ekonomik çıkar gruplarına dayanmadığı gibi siyasal egemenlik de topluma dayandırılmamıştır.⁵³³

Osmanlı’da yöneten-yönetilen ayrımı sonucu, devletin ekonomik kontrol araçlarını kullanması, yönetenlere karşı toplumsal koalisyonların oluşmasını engellemiştir. Bürokrasinin amacı, onun önceliğine karşı koyabilecek ekonomik elitlerin oluşmasını engellemek olmuştur. Burjuvazinin güçlenmesi, bürokrasinin geleceğine tehdit olarak düşünülmüştür. Bu bağlamda, Osmanlı’da servet aristokrasisi oluşmamıştır.⁵³⁴ Ancak bu, Osmanlı ekonomik yapısında ticaret ve tüccarlık kurumunun önemsenmediği anlamına gelmez. Zaten köyden alınan vergide sıkı olunduğu halde, şehirler kayırılmıştır. Narh yolu ile hem fiyatlar, hem de tüccarlar kontrol altına

⁵³⁰ Halil İNALCIK, **Osmanlı İmparatorluğu Klasik Çağ (1300-1600)**, 90.

⁵³¹ Şerif MARDİN, “Tanzimat’tan Sonra Aşırı Batılılaşma”, **Türk Modernleşmesi Makaleler 4**, 55-56.

⁵³² Şerif MARDİN, “Türk Siyasasını Açıklayabilecek Bir Anahtar: Merkez-Çevre İlişkiler”, **Türkiye’de Toplum ve Siyaset Makaleler 1**, 4. B., (Der. M. Türköne, T. Önder), İstanbul, İletişim Yayınları, 1994, 34-37.

⁵³³ Niyazi BERKES, **a.g.e.**, 31-32.

⁵³⁴ Kemal KARPAT, **İslam’ın Siyasallaşması**, 576-577.

alınmıştır. Bürokrasi, eyaletlerdeki pazarları açık tutma siyaseti gütmüş, himayeci bir yaklaşıma doğru çaba göstermiştir. Bununla birlikte zenginlik açısından en büyük tüccar, sancak beyi gibi orta seviyede bir yönetici ile boy ölçüşemezdi.⁵³⁵

Osmanlı toprak düzeni tımar (dirlik) sistemine dayanmıştır. Tımar, hem devlet topraklarının hem de nüfusun kontrolünü sağlamaya yönelik bir sistem olmuştur. Tımar verilen sipahiler, savaşta başarılı olan komutanlar tarafından atanıyordu. Devleti temsil eden bu kişiler, toprağın meşru statüsünün devamını ve toprağın boş kalmamasını gözetliyorlardı. Ücretlerini oluşturan verginin bir kısmını topluyor, savaş zamanları için de asker besliyorlardı. Böyle bir sistem içinde toprağın tasarrufu devlete aittir. Köylü ise oğullarına devredebileceği bir kullanım hakkına sahiptir. Köylüye toprağı bölmek, satmak, ekiminden vazgeçmek ve ondan ayrılmak yasaklanmıştır.⁵³⁶ Devlet, miri arazisini savaşta faydalı olmuş komutanlara ve üst düzey memurlara hizmet karşılığı, ancak mülkiyet devlette kalmak kaydıyla verirdi (tevcih). Maaş almayan tımar sahibi (sipahi) ise, köylü (reaya) tarafından işlenen toprağın mahsulünden ve reayanın şahsından devletin alacağı vergiyi tahsil ederdi.⁵³⁷ Memuriyetlerin önem derecesine göre verilen tımarlar, mülkiyete konu olamadıkları için Avrupa feodal sistemine benzer bir yapı Osmanlı'da oluşmamıştır.⁵³⁸ Ayrıca Osmanlı'da aristokrat bir sınıf da olmamıştır. Devlet

⁵³⁵ Suraiya FAROQHİ, “Krizler ve Değişim 1590-1699”, **Osmanlı İmparatorluğu’nun Ekonomik ve Sosyal Tarihi 1600-1914**, Halil İNALCIK ve Donald QUATAERT (Eds.), Cilt 2, Çev. Ayşe Berktaş vd., İstanbul, Eren Yayıncılık, 2004, 669-670; Donald QUATAERT, “İslahatlar Devri 1812-1914”, **Osmanlı İmparatorluğu’nun Ekonomik ve Sosyal Tarihi 1600-1914**, Halil İNALCIK ve Donald QUATAERT (Eds.), Cilt 2, Çev. Ayşe Berktaş vd., İstanbul, Eren Yayıncılık, 2004, 887.

⁵³⁶ Kemal KARPAT, “Osmanlı İmparatorluğu’nda Toprak Rejimi, Sosyal Yapı ve Çağdaşlaşma”, **Ortadoğu’da Modernleşme**, Ed. William R. Polk, Richard L. Chambers, İnsan Yayınları, İstanbul, 1995, 108, 109.

⁵³⁷ Halil CİN, “Birinci Meşrutiyet Devrinde Toprak Mülkiyeti Sorunu”, **Türk Parlamentoculuğunun İlk Yüzyılı 1876-1976**, Ankara, Siyasi İlimler Türk Derneği, 1976, 51-52.

⁵³⁸ Osmanlı tımar sistemi ile Ortaçağ senyörleri arasında benzerlik kuranlar olmuştur. Bu bağlamda Osmanlı toprak düzeni klasik feodalite olarak değerlendirilmiştir. Bu konuda bkz. H. GİBB, H. BOWEN, **İslamic Society and The West**, London, Oxford University Press, 1950. Ancak bu yaklaşıma Ö. L. Barkan, M. Akdağ, H. İncelik ve F. Köprülü gibi tarihçiler itiraz etmiş, tımarlı sipahinin toprağın sahibi, derebeyi veya yerel bir soylu olmadığını, aksine merkeziyetçi devletin memuru olduğunu, müslim/gayrimüslim köylünün ise köle veya serf değil hür olduğunu, dolayısıyla Osmanlı toprak düzeninin feodalite ile açıklanamayacağını vurgulamışlardır. Bununla birlikte Osmanlı toprak düzenini Marks’ın tarihi maddecilik yaklaşımıyla açıklayanlar da olmuştur. XIV. ve

kendini tehdit edecek özerk/yerel oluşumlara izin vermemiş, tımar sistemi aynı zamanda bu kontrolün bir aracı olmuştur.⁵³⁹ Tımarların verilmesi hem şekil hem de içerik olarak bazı “bürokratik işlemleri”⁵⁴⁰ gerektirir. Tımarların terfi ve tayin yoluyla verilmesinde kıdem, temel prensip olmakla beraber özellikle teknik bilgi ve beceri isteyen işlerde liyakat başlıca unsur olmuştur. Ancak 17. ve 18. yüzyıllarda tımar alabilmek için hilelerin yapılması, uydurma belgelerin kullanılması, liyakat sistemin çökmesine neden olmuştur. Özellikle Koçi Bey, Osmanlı’da yaşanan kargaşalık ve çökmenin başlıca nedeni olarak tımar sisteminin bozulmasını gösterir.⁵⁴¹

Osmanlı Sisteminin karakteri, Marksist (ATÜT) ve Weberyen (Patrimonyal) modellere göre açıklanmaya çalışılmıştır. Ancak birçok tarihinin de vurguladığı gibi, her iki model de Osmanlı yönetim anlayışını açıklama noktasında yetersiz kalmaktadır.⁵⁴² Weber’in “patrimonyal”

XV. yüzyıl Osmanlı toplumunun üretim ve mülkiyet ilişkilerini klasik feodalite ile değil Marks’ın “Asya Üretim Tarzı” (bu kavram Türkiye’de ilk kez S. Hilav tarafından kullanılmıştır) ile açıklamaya çalışan yaklaşım için bkz. Sencer DİVİTÇİOĞLU, **Asya Üretim Tarzı ve Osmanlı Toplumuna**, İstanbul, Köz Yayınları, 1971. Barkan, Osmanlı toprak düzeninin ne feodalite ne de “Asya Üretim Tarzı” ile açıklanamayacağını ileri sürmüştür.

⁵³⁹ Osmanlı tevcih defterleri, tımarların geri alınması ve bunun nedenlerini belirten örneklerle doludur. Tımarların bu şekilde denetlenmesi Osmanlı’da feodal ve aristokrat oluşumların önüne geçmiştir.

⁵⁴⁰ Osmanlı’da Tımarların verilmesinden önce yapılan işlemler günümüz bürokrasisine taş çıkartacak şekilde ayrıntılı olarak yapılmaktadır. Defterhane’de ayrı ayrı tutulan mufassal, icmal ve derdest defterlerinin kullanılmasını kolaylaştırmak için defterlerin kenarlarına çeşitli renklerde ipler konulmuş, fihrist yapma ve çeşitli işaretler kullanma gibi büro teknikleri kullanılmıştır. İncalcık’ın arşivlerden çıkardığı tımar tayin ve tevcih (mevki ve rütbe verme) belgelerine göre, tımar bir arz ile başlamaktadır. Burada amaç, tayinden önce o memuriyetin ve ona bağlı dirliğin boş olup olmadığını ve adayın iş için uygun olup olmadığını tespit etmektir. Padişaha arzı yapacak makamlar belirlenmiştir. Arzı yapacak makam adayı bir imtihana tabi tutar, onun görevi hak ettiğine kanaat getirdikten sonra arzı yapar. Bkz. Halil İNALCIK, “Osmanlı Bürokrasisinde Aklam ve Muamelat”, **Osmanlı Araştırmaları I**, İstanbul, 1980, 1, 5.

⁵⁴¹ Halil İNALCIK, “Osmanlı Bürokrasisinde Aklam ve Muamelat”, 2, 14.

⁵⁴² Osmanlı sistemi karakterize edilirken, Marks ve Weber gibi isimlerin modellerine başvurulur. İncalcık, bu modellerin sınırlı bir yararı olabileceğini düşünür. Çünkü, Osmanlı’da köy şehirden bağımsız olmadığı gibi, ekonomik olarak kendi kendine yeterli de değildir. Para ekonomisi erken dönemlerden beri Osmanlı’da mevcuttur. Bürokrasinin tuttuğu vergi ve nüfus tahrir defterleri, kırsalda “çift-hane” birimine dayalı toplumsal formasyonları göstermektedir. Bkz. Halil İNALCIK ve Donald QUATAERT (Eds.), “Genel Giriş”, **Osmanlı İmparatorluğu’nun Ekonomik ve Sosyal Tarihi 1600-1914**, Cilt 2, Çev. Ayşe Berktaş vd., İstanbul, Eren Yayıncılık, 2004, 541. Yani Osmanlı siyasi ve toplumsal sistemi kendine özgü nitelikler taşır. Batı kaynaklı teoriler İncalcık’ın da vurguladığı gibi sınırlı kalmaktadır. Findley, Osmanlı sistemini tanımlarken Weber’in patrimonyalizm kavramına başvurmuştur. Ancak Karpat, Findley’e itirazında; Weber’in İslam ve padişahın kul sınıfının özel patrimonyal niteliklerine ilişkin kıt ve büyük ölçüde taraflı bilgiye sahip olduğunu ileri sürmektedir. Bkz. Carter V. FINDLEY, **Kalemiyeden Mülkiyeye**, 5.

modeline göre yöneten ve yönetilenler “patrimonyal şef”in himayesindedir. Burada yöneten sınıf, padişahın hizmetini görenleri de içerecek şekilde geniş anlamda kullanılmıştır.⁵⁴³ Weber’in bu yaklaşımında asıl başvurduğu kavram, rasyonel otorite formundan ayrılmış bir “sultanizm”dir. Bu modelde sultanın keyfi bir despotisminden bahsedilebilir. İnalçık, Osmanlı tarihinde kişisel otoritesini kurmaya çalışan bazı padişahlar olduğunu kabul etse de “sultanizm”in bir tür “checks-and-balances” sistemi ile sınırlandığını belirtir.⁵⁴⁴ Kemal Karpat’a göre de Weber’in “sultanlık” tarifine yaklaşan tek örnek, hem geleneksel sistemi, hem de sultanın mutlakiyetini sınırlamış kurumları yıkan II. Mahmud’dur.⁵⁴⁵ Halil İnalçık, “sultanizm” yaklaşımına bürokrasinin niteliğini ileri sürerek de karşı çıkar. 16. yüzyılın gelişmiş Osmanlı bürokrasisi sadece hükümdar hizmetinin bir parçası değildir. Kalemler, yalnız kişisel ilişki ve mutlak tabiiyete dayanmıyordu. Bürokrasi, saf bir patrimonyallikten belli kural ve usullerle nispeten rasyonellik içinde çalışan, zamanla içe dönük ve özerk bir teşkilata doğru evrilmiştir.⁵⁴⁶

B. Modern Bürokrasinin Temellerinin Atılması

Osmanlı’da “modern bürokrasi”, 19. yüzyılda kurumsal, düşünsel ve işlevsel bir çehre almaya başlamıştır. Ancak bu değişim, geçmişten soyutlanmış bir gelişme anlamına gelmez. Bir bakıma “19. yüzyılın bürokrasisi, niteliklerinin oluşması bakımından 18. yüzyılın bir ürünüdür”. Ortaylı’nın da belirttiği gibi, 18. yüzyılda adı konmamış bir değişim yaşanmıştır.⁵⁴⁷ Bu değişim bağlamında, 18. yüzyılın sonlarında idari yapıda

⁵⁴³ Carter V. FINDLEY, *Osmanlı Devletinde Bürokratik Reform Babıali (1789-1922)*, 6.

⁵⁴⁴ Halil İNALCIK, “Decision Making in the Ottoman State”, *Decision Making and Change in the Ottoman Empire*, Ed. Caesar E. Farah, The Thomas Jefferson University Univ. Press, Missouri, 1993, 9-16.

⁵⁴⁵ Kemal KARPAT, *İslam’ın Siyasallaşması*, 578.

⁵⁴⁶ Halil İNALCIK, “Sultanizm Üzerine Yorumlar: Max Weber’in Osmanlı Siyasal Sistemi Tiplemesi”, *Düny ve Bugünüyle Toplum ve Ekonomi*, S.7, 21’den naklen Hüseyin ÖZDEMİR, *Osmanlı Devletinde Bürokrasi*, 69-70.

⁵⁴⁷ İlber ORTAYLI, *Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi*, 471; İlber ORTAYLI, “18. Yüzyıl ve Modernleşme Düşüncesi”, *Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi*, 391.

bazı yeni kurumlar oluşturulmuşsa da modern bürokrasiye 19. yüzyılda adım atılmıştır.

Osmanlı İmparatorluğu, 19. yüzyılda geleneksel devlet tipini terk etmeye ve modern merkeziyetçi devlet tipine dönüşmeye başlamıştır. Merkeziyetçilik, bürokrasinin gücü anlamına gelmiştir. Merkeziyetçi reformlar “aydın mutlakîyetçiler” tarafından yürütülmüştür.⁵⁴⁸ Modern bürokrasinin doğuşu ve yükselişi büyük oranda bu reformlara tutunarak gerçekleşmiştir.

Modern merkeziyetçi bir idare sisteminin temelleri II. Mahmud döneminde atılmıştır. O, kendinden sonraki dönemin habercisi gibidir. II. Mahmud dönemi bir nevi “idari tarih açısından Tanzimat devrinin başı olarak telakki edilir”.⁵⁴⁹ Tanzimat bürokratlarının bu idari değişim sürecini, yüzeysel olmaktan çıkararak ona yeni bir anlam kazandırdıkları söylenebilir.

Modern bir bürokrasinin tohumları, aşağıda da görüleceği gibi Tercüme Odası’nda atılmıştır. Tercüme Odası, Batı’ya açılan bir kapı olmuştur. Tanzimat’ın değişimci modernist bürokratlarının buradan çıkması bir tesadüf değildir. Geleneksel yönetim anlayışından modern yönetim anlayışına ve geleneksel yöneticiden modern bürokrata geçiş için girilen idare, eğitim ve hukuk alanındaki dönüşümün felsefesini M. Reşit Paşa şahsında Tanzimat’ın bürokrat elitleri temsil etmiştir.

1. Bürokratik Elitlerin Doğum Yeri: Tercüme Odası

Osmanlı İmparatorluğu’nun Batıyla siyasi ve ekonomik ilişkilerinin gelişmesi, yabancı dil bilen memurların gerekliliğini daha fazla hissettirmiştir. Devletin ihtiyacı olan tercüme hizmeti, uzun yıllar gayrimüslimlere yaptırılmıştır. Divan-ı Hümayun Tercümanı olarak tanınan ve üç yüzyıldan

⁵⁴⁸ İlber ORTAYLI, *İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı*, Göz. Geç. 25. B., İstanbul, Alkım Yayınevi, 2006, 121.

⁵⁴⁹ İlber ORTAYLI, *a.g.e.*, 123-124.

daha fazla sürmüş olan bu makamı genellikle hristiyanlar doldurmuştur. Bu memuriyet, on sekizinci yüzyıl sırasında ise İstanbul Fener'deki asilzade Rum ailelerinin tekeline girmiştir.⁵⁵⁰ Ancak 1820'lerin sonuna doğru Yunan İsyanı çıkınca bu büroda tedricen Osmanlı bürokratları istihdam edilmeye başlanmıştır. Divan-ı Hümayun'daki son Rum tercümanın azledilmesi ve bunun yerine "Bab-ı Ali Tercüme Odası" kurulması sonucu; bir zamanlar sadece Rum tercümanların çalıştığı bu memuriyet, yeni bir müslüman kalemiye memur tipinin oluşmasında merkez olmuştur. Tercüme Odası 1830'larla birlikte hacim ve itibar olarak da büyümüştür.⁵⁵¹

Yüzü Batıya dönük "modernist" memurların ilk görev yeri olan bu büro, Tanzimat'ın yönetici elitlerine olduğu kadar, bunlara muhalif olarak ortaya çıkan Yeni Osmanlılara da beşiklik etmiştir.⁵⁵² Tanzimat bürokratları olarak M. Reşid, Ali ve Fuad Paşalar, Tercüme Odası'nda yetişmişler ve sahip oldukları yabancı dil bilgisi sayesinde de devletin yüksek kademelerine tırmanmaya başlamışlardır. Bunun anlamı, devlet siyasetine yön verecek olan yönetici elitin geleneksel zümreler olarak ordu (seyfiye) ve ulema (ilmiyye) dışında yeni bir elit olarak ortaya çıkmasıdır. Bu elitler, Tercüme Odası ve elçiliklerin katipleridir. Bu önemli memuriyet, zamanla devletin yönetim okulu haline gelmiş ve iktidar için de bir savaş alanı olmuştur.⁵⁵³ Kemal Karpat'ın da vurguladığı gibi "Tercüme Odası'nın önemi, Osmanlı Devleti'nin Avrupa'ya yönelimini, yeni bir anlayış benimsemesini ve eski imparatorluk görevlilerinden tümüyle farklı yeni bir sivil bürokrasinin işbaşına gelişini simgelemesinde yatar. Aslında bu yeni bir sınıftır."⁵⁵⁴

⁵⁵⁰ Bernard LEWIS, **Modern Türkiye'nin Doğuşu**, 9. B., Ankara, TTK Yayınları, 2004, 88.

⁵⁵¹ Bernard LEWIS, **a.g.e.**, 118; Carter V. FINDLEY, **Osmanlı Devletinde Bürokratik Reform Babıali (1789-1922)**, 113-115.

⁵⁵² Carter V. FINDLEY, **Kalemiyeden Mülkiyeye**, 280, 281, 354.

⁵⁵³ Bernard LEWIS, **a.g.e.**, 118.

⁵⁵⁴ Kemal KARPAT, **Osmanlı'da Değişim, Modernleşme ve Uluslaşma**, 480-81.

2. Kalemîyeden Sivil Bürokrasiye Geçiş

İmparatorluğun güçlü olduğu yani askeri-idari ve dini teşkilatların gücünün zirvesinde olduğu dönemlerde kurumsallaşmış bir saray hizmeti görülmüştür. Hizmet edenler, yönetici sınıfın ayrı ve kaynaşmış bir şubesini oluşturmamıştır. Bunların çoğu askeri-idari teşkilatın içinden gelen görevlilerdi. Zamanla yönetici sınıfın saray ile özdeşleşmiş unsurları değişime uğramaya başlamıştır. Devletin genişlemesi ve kayıtların yazılması gereği katiplik görevlerinin oluşturulmasını zorunlu kılmıştır. Yani bir anlamda bürokratikleşme eğilimleri ortaya çıkmıştır. Yönetici sınıfın yaptığı hizmetlerin daha da farklılaşması sonucu sadrazamlığı da içine alan saray merkezli birçok idari yetki ve görev saraydan koparak, ayrı bir kurumsal yapıya kavuşmuştur. Sonraları ise salt idari işlevler askeri-idari teşkilattan da ayrılarak kalemiye denilen yeni bir idari hizmet grubunun eline geçmiştir. Yükselme döneminde nişancı, başdefterdar ve reisü'l-küttab gibi divan üyelerinin emri altındaki kalem memurları asıl kalemiyeyi oluşturmuştur. Zira yazışmaları yapan, arazi ve maliye hesapları tutan ve kayıtları muhafaza eden onlardı.⁵⁵⁵

Kalemiye, kalem memurlarının İstanbul'daki merkezi daire ve bürolarda kendine özgü bir bütünleşmeyi temsil eden "ehl-i daire" olarak da tercüme edilebilir. Kalemiye sınıfının ortaya çıkışı gerileme dönemine (1600-1789) rastlar. Askeri-idari (askeri ve idari teşkilat birbirinden işlevsel ve yapısal anlamda tam olarak ayrılmıyordu. Yani idari işlerde çalışanlar savaş zamanında askeri niteliğe bürünüyor) ve dini teşkilatın çöküşüyle kalemiye ve saray hizmetinin yükselişi arasında yakın bir ilişki olmuştur.⁵⁵⁶ 18. yüzyılla birlikte kalemiyeden yetişen yöneticiler, yaşanan değişime paralel yüksek makamlara gelmeye başladılar. Bu sivil bürokrasiye giden yolda önemli bir adımdı.⁵⁵⁷ Kalemiye sınıfı 19. yüzyılda önemli değişimler geçirmiştir.

⁵⁵⁵ Carter V. FINDLEY, *Osmanlı Devletinde Bürokratik Reform Babıali (1789-1922)*, 43, 45, 46.

⁵⁵⁶ Carter V. FINDLEY, *a.g.e.*, 57, 58.

⁵⁵⁷ İlber ORTAYLI, *İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı*, 133.

Kalemiye, zamanla yukarıda verdiğimiz tanımı aşmış ve 1830'lardan sonra ise eski kalemiye bir dönüşüme uğramıştır. Bu tarihten sonrası için kalemiyeden ziyade sivil bürokrasi veya mülkiyeden⁵⁵⁸ bahsetmek mümkündür.⁵⁵⁹

Osmanlı İmparatorluğu'nda kalemiye ve mülkiye arasındaki ayrım belirginleştikçe, ikisinin farklı değerlerin yansıması olduğu da ortaya çıkmıştır. Kalemiye, sadece İstanbul'da dar bir kadroyla ve belirli bir hizmet alanında çalışmasına karşılık; mülkiye, yani sivil bürokrasi, merkezden taşraya yayılan geniş bir kadroyla ve gittikçe genişleyen bir hizmet alanında görev yapmaya başlamıştır. Üstelik kalemiyede geleneksel yönetim anlayışı hakimken, mülkiyede yeni bir yönetim düşüncesi etkili oluyordu. Eğitim; birincisinde, usta-çırak ilişkisi içinde olurken⁵⁶⁰, ikincisinde modern/laik eğitim kurumları eliyle gerçekleşmiştir. Özellikle okul, çağın gereklerine uygun bir eğitimle memur yetiştirecek kurum olarak düşünülmüştür. Eğitim kurumlarının aşağıda değinileceği gibi artması ve yaygınlaşması, toplumun birçok kesiminin bürokrasiye girmesinde etkili olmuştur. Modern bürokrasiyi kalemiyeden ayıran unsurlardan biri de budur. Kalemiyeye girenlerin memur veya devletin ileri gelenlerinin çocukları olduğu düşünüldüğünde⁵⁶¹, modern eğitimin toplumun farklı kesimlerini bürokrasiye taşıması bile bu ikisi arasındaki farkı ortaya koymaktadır.

Kalemiye'nin modern anlamda bir bürokrasiye dönüşmesinde 19. yüzyıl başlarında girilen merkezileşme reformları önemli bir etken olmuştur.

⁵⁵⁸ “Mülkiye” kavramının kökü olan “mülk” kelimesi İslam'da siyasi idareyi, yani dünyeviliği temsil eden devleti tanımlar Bkz. Kemal KARPAT, **İslam'ın Siyasallaşması**, xiv. Mülkiye terimi, 19. yüzyılda askeriye ve ilmiyeden farklı olarak hem merkezi hem de mahalli sivil hizmeti belirtmek için kullanılmıştır. Bkz. Bernard LEWIS, **a.g.e.**, 370. Enver Ziya Karal, mülkiye terimini “vilayet idaresi” anlamında kullanır. Bu kullanımda dahiliye nezaretinin orijinal adının mülkiye nezareti olması ve mülki memurların vilayetlerde çalışması etkili olsa gerektir. Bkz. Carter V. FINDLEY, **Osmanlı Devletinde Bürokratik Reform Babıali (1789-1922)**, 312.

⁵⁵⁹ Carter V. FINDLEY, **a.g.e.**, 57.

⁵⁶⁰ Ali AKYILDIZ, **Osmanlı Bürokrasisi ve Modernleşme**, İstanbul, İletişim Yayınları, 2004, 25, 26.

⁵⁶¹ Ali AKYILDIZ, **a.g.e.**, 25, 26. Chambers, 18. yüzyılda belirgin bir şekilde mesleklerin babadan oğula geçmeye başladığına dikkat çeker. Bkz. Richard L. CHAMBERS, “The Civil Bureaucracy: Turkey”, 303. Bu eğilimin sosyal hareketliliği engellediği muhakkaktır.

II. Mahmud, merkeziyetçi politikalarını genişlettikçe gördü ki; yönetim anlayışında standartlaşma gerekmektedir. Bunun yollarından biri, yeni bir personel politikasıdır. Bu politikanın temelleri, 1830'larda atılmıştır. Bu dönemde ismen bile olsa "nezaret"lerin oluşturulduğu görülmüştür. Söz konusu standartlaşmanın doğal sonucu olarak; memur rütbelerine yeni bir hiyerarşi getirilmiş, tüm eski yüksek makamlara yıllık tevcihat uygulaması kaldırılmış, tahsisat yerine maaş sistemi ile ilgili Hatt-ı Hümayun⁵⁶² uygulamaya başlanmış ve de memur eğitim için laik okullar kurulmuştur. Özellikle müsadere gibi "kul" bürokratları rahatsız eden uygulamalar da ilga edilmiştir.⁵⁶³ Tanzimat bürokratları, "kul sistemi"nin sona ermesine paralel, idari/siyasal nüfuz elde etmenin yanında ekonomik bir güce de ulaştılar. Özellikle önceden bahsedilen müsadere usulünün kaldırılması, bürokratik elitlere mal, mülk edinebilme, daha da önemlisi miras yoluyla sonraki kuşaklara aktarma imkanı vermiştir.⁵⁶⁴ Tarihçi Naim Turfan'ın da belirttiği gibi, bu yapısal değişim sürecinin sonucu olarak 1826-1839 arasında "kapıkulu" statüsü eski anlam ve öneminden uzaklaşmıştır. Sultanın kulları artık devletin hizmetkârı olarak yeni bir bürokrasinin habercisiydiler.⁵⁶⁵ Tanzimat fermanı, bu yeni anlayışın hukuki çerçevesini oluşturmuştur. Ancak kalemiyeden sivil/modern bürokrasiye geçiş süreci II. Abdülhamit dönemi de dahil olmak üzere 19. yüzyıl boyunca sürmüştür.

Yukarıda anlatılan dönüşüm sürecinde dikkat çekici olan "sivil bürokrasi"nin önünün açılmasıdır. Bu bağlamda; II. Mahmud döneminde amacından iyice sapan Yeniçeri Ocağı'nın kaldırılması önemli bir adımdır. Artık sivil bürokrasi, askeri bürokrasinin önüne geçecektir.⁵⁶⁶ Çünkü

⁵⁶² Onur Ender ASLAN, **Kamu Personeli Rejiminin Anayasal İlkeleri**, 145. Bu Hatt-ı Hümayun'un yayın tarihi: Hicri 1 Muharrem 1254 (1838).

⁵⁶³ Carter V. FINDLEY, **Kalemiyeden Mülkiyeye**, 25.

⁵⁶⁴ Kemal Karpat, konuyla ilgili şu bilgiyi verir: "Reşit Paşa, o kadar çok mal mülk ve geniş araziler edindi ki, 1960'larda mirasçıları hala İstanbul'un tatil beldesi Büyükçekmece'nin batısındaki en lük binalardan bazılarını sahiptiler". Bkz. Kemal KARPAT, **İslam'ın Siyasallaşması**, 582.

⁵⁶⁵ M. Naim TURFAN, **Jön Türklerin Yükselişi**, Çev. Mehmet Morali, İstanbul, Alkım Yayınevi, 2005, 82.

⁵⁶⁶ Sivil bürokrasi 19. yüzyıl boyunca etkinliğini askeri bürokrasiye göre daha fazla sürdürmüştür. Bunun temelinde II. Mahmud'un Yeniçeri Ocağı'nı kaldırdıktan sonra askeri bürokrasiyi sivil

gerçekleştirilecek reformların geleneği temsil eden askeri bürokrasi yerine sivil bir bürokrasi eliyle gerçekleşmesi daha anlamlı görülmektedir.

3. Modern Eğitim ve Mekteb-i Mülkiye

Modern bürokrasi, modern bir eğitim sistemini gerektirir. Osmanlı'da modern bürokrasi şekillenirken modern eğitim anlayışının da geliştiği görülür. 19. yüzyılın yeni bir dünya görüşünü temsil eden reformcuları, reformları yürütecek, bu konuda istekli ve kabiliyetli memurları yetiştirecek modern eğitim sisteminin gerekliliğini görüyorlardı. Bu bağlamda; yeni bürokratları eğitmek amacıyla 19. yüzyılda ilkokuldan yüksek teknik okullar seviyesine kadar yapılandırılan modern bir eğitim sistemi oluşturulmaya başlanmıştır.⁵⁶⁷ Eğitim, bilginin felsefi boyutundan ziyade formel/işlevsel boyutuyla ele alınmıştır. Zaten modern eğitim kurumları olarak Harbiye, Mülkiye, Tıbbiye gibi okullar öncelikle devletin ihtiyacını görecek bürokrat yetiştirmek üzere kurulmuştur.

19. yüzyıl öncesi de devletin askeri ve sivil yönetici kesimini yetiştirecek okullar olmuştur. Ulemanın yetiştirdiği medrese ve yöneticilerin yetiştirdiği Enderun bu ihtiyacı karşılamak üzere kurulmuştur.⁵⁶⁸ Enderun Mektebi, Osmanlı yönetici zümre kültürünün doğup geliştiği bir yer olmuştur.

bürokrasinin emrine verme isteği yatar. II. Mahmud, ilerde Harbiye Nezaretinin özünü oluşturacak olan Seraskerliği (ordu komutanlığı) kurarak onu sivil bürokrasinin denetimine vermiştir. II. Mahmud'un bu girişimlerini Mustafa Reşit Paşa daha güçlü devam ettirmiştir. Sivil bürokrasinin etkin olması ile Mustafa Reşid Paşa'nın sivil-bürokratik bir devlet adamı olarak iktidarı kontrolü altında tutması arasında yakın ilişki vardır. Askeri reformcu Hüsrev Paşa liderliğindeki askeri bürokrasi, 1839 Tanzimat devrine geçişte öncü rol oynayamamıştır. Her ne kadar askeri bürokrasi konusu çalışma alanımızı aşıyorsa da özellikle bu noktayı atlamamak gerekir. Ancak askeri elitler, Jön Türk Devrimi sonucu 19. yüzyılda kaybettikleri iktidarı 1908 sonrası gelişmeleri ile yeniden ele geçirecek ve Cumhuriyet dönemine intikal ettireceklerdir. Bkz. Carter V. FINDLEY, **Osmanlı Devletinde Bürokratik Reform Babıali (1789-1922)**, 53, 311; Halil İNALCIK, "The Nature of Traditional Society", 54-55; Richard L. CHAMBERS, "The Civil Bureaucracy: B. Turkey", **Political Modernization in Japan and Turkey**, 316.

⁵⁶⁷ Stanford Jay SHAW, "19. yy. Osmanlı Reformcularının Amaç ve Başarılarının Bazı Yönleri", **Ortadoğu'da Modernleşme**, Ed. William R. Polk, Richard L. Chambers, İstanbul, İnsan Yayınları, 1995, 55, 56.

⁵⁶⁸ Joseph S. SZYLIOWICZ, "Osmanlı'nın Eğitsel Mirası: Efsane mi, Yoksa Gerçek mi?", **İmparatorluk Mirası**, Çev. Gül Çağalı Güven, 3.B., İstanbul, İletişim Yayınları, 2003, 421.

Enderun Mektebi (Saray Okulu), I. Murad tarafından Edirne Sarayı'nda kurulmuştur. Fatih Sultan Mehmet, bu eğitim kurumunu Topkapı Sarayı'nda oluşturmuştur. Bu okulun insan kaynağı, fethedilen yerlerden toplanan gayrimüslim çocuklardı. Devşirme çocukların en yetenekli ve seçkinleri Enderun hizmetlerine alınırken, diğerleri kapıkulu ocaklarına gönderiliyordu. XVI. Yüzyıldan sonra devşirme usulü kaldırılınca, bazı önemli aileler çocuklarını bu okula vermek istemişlerdir. Ancak okulun aristokrat bir okul olmaması için bir takım devlet adamlarının köleleri ile Anadolu ve Rumeli'nden gelen kişiler burada eğitime tabi tutulmuştur. 1831'de II. Mahmud döneminde bu okul, Enderun-u Hümayun Nezareti'nin yönetimine bırakıldıysa da XIX. yüzyılın ikinci yarısında önemini iyice yitirerek II. Meşrutiyet döneminde kaldırılmıştır.⁵⁶⁹

Enderun, geleneksel elitlerin sultana bağlılık anlayışıyla yetiştirildiği bir okul olarak düşünüldüğünde; modern eğitimle neredeyse taban tabana ters bir tablo ortaya çıkmaktadır. Laik, rasyonel ve anonim bir çağrışıma sahip olan modern eğitim, geleneksel/dini eğitim anlayışından kopuş anlamına da gelir. Ayrıca bu yeni eğitim anlayışı, toplumun her kesimine açık olduğundan yükselme imkanlarını da genişletmiştir. Enderun, nasıl geleneksel elitlerin yetiştirdiği bir yer olduysa; "okul"da yeni elitin filizlendiği bir kurum olmuştur.

Modern eğitim anlayışının dolayısıyla modern okulların oluşmaya başladığı dönem 19. yüzyıldır. Bu sistemin öncü okulları olarak Tanzimat'tan hemen önce "Mekteb-i Maarif-i Adliye" kurulmuştur. İmparatorluğun laik sivil okullar ağının ilk örneği olan bu okulun kuruluş amacı, bürokrasinin ihtiyacı olan memurları yetiştirmektir. Daha sonra kurulan "Mekteb-i Ulum-i Edebiyye"nin de kuruluş amacı aynıydı. Aslında Osmanlı'da okula bakış açısı yukarıda ifade edildiği gibi halkı eğitmekten çok devlete personel yetiştirmek olmuştur. Memurluğa bu okullardan mezun olanların alınması düşüncesi, kayırma ve iltimas ile memuriyete girmeyi tamamen ortadan kaldırmadıysa

⁵⁶⁹ İlber ORTAYLI, *Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi*, 204-206.

da sınırlandırmıştır. Bu dönemde bürokrasiye giriş ve yükselme daha akılcı ve adil bir yapıya kavuşturulmaya çalışılmıştır.⁵⁷⁰

Tanzimat'ın ilk döneminde açılan okullar uzun soluklu olamamıştır. Osmanlı sivil bürokrasisine personel yetiştiren asıl okul Mülkiye olmuştur. Osmanlı idari yapısının eyaletten vilayet sistemine geçişi, taşrada görev yapan vali, kaymakam ve nahiye müdürlerinin görev ve sorumluluklarını arttırmıştır. Bununla birlikte Babı-Ali kalemlerinde çalışmış memurların yetersiz oluşu karşısında liyakatli mülkiye memurlarına da ihtiyaç duyulmaya başlanmıştır. Böylelikle yeni bürokratları yetiştirmek amacıyla Abdülmecid devrinde "Mekteb-i Mülkiye" kurulmuştur. 28 Ocak 1859 tarihinde kurulan Mülkiye'nin açılışına ait resmi bildirim Takvim-i Vekayi gazetesinde yayınlandı. Sadaret'e bu okulun kurulmasına yönelik teklif götüreren Meclis-i Vala mazbatasında bürokratların idare işlerinin yürütülmesinde çok yetersiz kaldıkları, evrakların içerdiği hükümleri okuyup anlamaya bile güçlerinin yetmediği, daha da vahimi üst bürokrasideki makam sahiplerine yanaşıp memuriyet elde ettikleri gerekçeler arasında gösterilmektedir. Meclis-i Vala'nın ileri sürdüğü gerekçeler, Sadaret'te tartışıldıktan sonra padişahın onayına sunulmuştur. Padişahın onayından sonra ise Maarif Nezareti ve "Meclis-i Ali'yi Tanzimat" bir nizamname⁵⁷¹ ile okula öğrenci seçimi, okutulacak dersler, mezuniyet sonrası görevlendirme, hocaların belirlenmesi

⁵⁷⁰ Ali AKYILDIZ, a.g.e., 49-50; Carter V. FINDLEY, **Osmanlı Devletinde Bürokratik Reform Babıali (1789-1922)**, 107; Kemal KARPAT, **Osmanlı'da Değişim, Modernleşme ve Uluslaşma**, 490.

⁵⁷¹ Mekteb-i Mülkiye Nizamnamesi'nde Mülkiye, iki yıllık orta dereceli ve de mülkiye meslek memurlarını yetiştirecek bir okul olarak tanımlanmıştır. 1866'da eğitim dört yıla çıkarılmıştır. Maarif Nezareti'ne bağlı olan mülkiyede öğrenciler menşelerine bakılmaksızın bir sınava tabi tutulmaktadırlar. Okutulan dersler arasında yer alan; Ekonomi Politik, İdare Hukuku, Devletler Hukuku, Ticaret Hukuku, Matematik, Kozmografi, Coğrafya, İstatistik, Ceza Hukuku gibi dersler hem yeni hem de dönemin gelişmelerine hizmet edecek nitelikte seçilmiştir. Geleneksel Osmanlı eğitim sisteminden alınan tek ders Fıkıh-ı Şerif olmuştur. 1876 yılında müfredata maliye, hikmet, kimya, fizik, etnoğrafya, arkeoloji, muhasebe gibi dersler eklenmiştir. Bkz. Ali ÇANKAYA, **Mülkiye Tarihi ve Mülkiyeliler**, I. Cilt Tarihçe, Ankara, Örnek Matbaası, 1954, 18-21, 30, 34. Mekteb-i Mülkiye'de verilen derslere bakıldığında; Mülkiyeli'lerin hem sosyal bilimler, hem fen bilimleri hem de matematik bilimleri alanında tam olarak eğitilmeleri ve sahip oldukları donanımla da ülkeyi yönetmeleri hedeflenmiştir. Aslında burada seçkin bir yaklaşımın ipuçlarını da görmekteyiz. Yani geleceğin bürokratik elitleri olacak öğrenciler idare hukukundan fiziğe, felsefeden muhasebeye kadar her alanda söz sahibi olmalıydılar. Bunun elitizm ile ilgisi olduğu gibi geleneksel yönetim anlayışıyla da ilgisinin olması olasıdır.

gibi konuları belirleyip yeniden onay aldıktan sonra padişahın “İrade Hamişi” ile “Mekteb-i Mülkiye” eğitime başlamıştır. Bundan böyle nahiye müdürü ve kaymakam olarak görevlendirilecek bürokratlar ancak Mülkiye mezunu olanlar arasından atanacaktır. 1877’de çıkarılan bir nizamname; kaymakamların valiliğe, sefaret katiplerinin sefirliğe, kalem reislerinin bakanlık müsteşarlığına, Şura’yı Devlet mülazımlarının üyeliğe ve hepsinin de Meclis-i Ayan üyeliğine yükselebileceklerine, hakkı ihlal edilenlerin de idari dava açabileceklerine hükmetmiştir.⁵⁷²

Geleceğin idarecilerini yetiştirecek olan “Mekteb-i Mülkiye”nin giriş koşullarının çok ağır olduğu nizamnamelerden anlaşılmaktadır. Seçkin öğrenci yetiştirme konusunda hassas olan okul, idadilerin en kapasiteli öğrencilerini döneminin Portakal Mihail Paşa, Sakızlı Ohannes Paşa, Recaizade Ekrem Bey ve Tarihçi Murat Bey (Mizancı-Jön Türk) gibi en güzide hocaları ile yetiştirmiştir. Mezuniyet törenlerine⁵⁷³ sadrazamdan nazırlara kadar üst düzey katılımın olması, okulun hem seçkin hem de devlet nezdinde itibarlı olduğunun bir göstergesidir.⁵⁷⁴

Abdülhamit, Mülkiye’ye ayrı bir önem vermiştir. Özellikle bu okuldan mezun olmayanların kaymakam olarak tayin edilmesine izin vermemiştir. Mülkiye’den birinci ve ikinci olarak mezun olanları mabeyn’de saray bürokrasisi içinde hizmete alan Abdülhamit, sivil bürokrasinin önemini kavramış ve onu kendisine bağlamak istemiştir. Ancak Mülkiye’nin 1887’den sonra siyasi faaliyet merkezi olmaya başlaması padişahın bu politikasını zayıflatmıştır.⁵⁷⁵ Bu bağlamda 1895-1908 yılları arasında görev yapan valilerden sadece % 10’unun Mülkiyeli olması dikkat çekicidir.⁵⁷⁶

⁵⁷² Enver Ziya KARAL, *Osmanlı Tarihi Islahat Fermanı Devri (1856-1861)*, Cilt: VI, Ankara, TTK Yayınları, 1954, 175, 176; Ali ÇANKAYA, *a.g.e.*, 5-15, 35.

⁵⁷³ Üst düzey devlet protokolünün belli okulların mezuniyet törenlerine katılımı okulların seçkinliği ile de ilişkilendirilebilir. Günümüzde devlet protokolünün mezuniyet törenlerine katılma geleneği, daha çok silahlı bürokrasiye (Harbiye, Polis Akademisi vb.) eleman yetiştiren okullarda görülmektedir.

⁵⁷⁴ Ali ÇANKAYA, *a.g.e.*, 42-49.

⁵⁷⁵ Şerif MARDİN, *Jön Türklerin Siyasi Fikirleri 1895-1908*, Ankara, İş Bankası Yayınları, 1964, 40, 41. II. Abdülhamit’in Mülkiye mezunlarına Altın Maarif Madalyası ve sınıf birincilerine altın saat göndermesi de sivil bürokrasinin önemsendiğinin bir başka göstergesidir. Bkz. Fatma Rezan

II. Meşrutiyet'ten sonra liyakat ilkesi ve bu ilkeyi gerçekleştirmeye yönelik yapılan Mülkiye giriş sınavları kaldırılmıştır. Bu dönemde “hürriyet”in çoğu zaman yanlış algılanmasının bir sonucu olarak sınavların “hürriyete aykırı düştüğü” ileri sürülmüştür. İdadi mezunlarının bu girişimi Maarif Nezareti tarafından kabul edilerek sınavlar kaldırılmıştır.⁵⁷⁷

Geleneksel eğitim kurumlarının yanında ona paralel olarak gelişen yeni eğitim kurumları merkez ile taşra arasındaki felsefi mücadelede önemli bir yer tutmuştur. Modern eğitim sistemine geçiş, yeni orta sınıfların ideolojik eğilimini tanımladığı gibi, siyasetle ilgilenmelerinde de önemli bir rol oynamıştır. Yeni eğitim anlayışı, yeni bir elit tabakayı ortaya çıkarmıştır. Yeni eğitim sistemi, kırsaldaki mülk sahibi grupların çocuklarına okuma imkanı vermiş ve yükselen elitlerin arasına girmelerini sağlayarak daha yüksek bir toplumsal statü kazandırmıştır.⁵⁷⁸ Burs sisteminin geniş ölçüde uygulanması da⁵⁷⁹, eğitim imkanlarının toplumsal⁵⁸⁰ anlamda yaygınlaşmasına katkıda bulunmuştur. Eğitim yoluyla dikey hareketlilik çevreden merkeze doğru hızlanırken yeni bilim kavramı, somut bilimleri ve pozitivizmi benimsemiştir. Diğer bir ifadeyle Batı tipi modern okul, gelenekten kopma anlamına geldiği gibi pozitivist bir dünya görüşüne atılan ilk adımdı. Devlet, modern eğitim

HÜRMEH (Haz.), **Bürokrat Tevfik Biren'in II. Abdülhamit, Meşrutiyet ve Mütareke Hatıraları**, İstanbul, Pınar Yayınları, 2006, 50, 51.

⁵⁷⁶ Abdulhamit KIRMIZI, **Abdülhamid'in Valileri Osmanlı Vilayet İdaresi 1895-1908**, Klasik Yayınları, İstanbul, 2007, 72-75. Yazarın bu araştırmasına denk düşen dönemde 95 validen sadece 9'u Mekteb-i Mülkiye mezunudur.

⁵⁷⁷ Ali ÇANKAYA, **a.g.e.**, 81-83. Mülkiye giriş sınavlarının kaldırılması ile geçmişte okula en fazla 40 kişi seçilirken 1908 yılında 400'den fazla idadi mezunu alınmıştır.

⁵⁷⁸ Kemal KARPAT, **İslam'ın Siyasallaşması**, 178, 179, 183.

⁵⁷⁹ İlber ORTAYLI, **İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı**, 185.

⁵⁸⁰ Abdülaziz'in Üsküdar Askeri Rüşdiyesi'nin kapısındaki levha, liyakate göre yükselmenin önemli bir göstergesidir: “Topraklarının gelecekteki güvenliği için eğitimi geliştirmeyi kendisine iş edinmiş olan Sultan Abdülaziz Han Hazretleri, ne İstanbul, ne Bağdat ne de Suriye'yi göz ardı etmiştir. Zamanını ve parasını düzenli rüşdiye okulları açmaya harcamıştır. Siz de, bedeli hala çok düşükken, girin ve payınızı talep edin...” İ. H. KONYALI, **Abideler ve Kitabeleriyle Üsküdar Tarihi**, Cilt: II, İstanbul, Ahmet Sait Matbaası, 1976-1977, 301'den naklen M. Naim TURFAN, **Jön Türklerin Yükselişi**, Çev. Mehmet Morali, İstanbul, Alkım Yayınevi, 2005, 161.

yoluyla elit statüsü kazandırdığı mezunlarına “cahiller”i yönetme ve eğitme hakkını veriyordu.⁵⁸¹

C. 19. Yüzyıl Reformları ve Bürokratik Elitlerin Aktif Hale Gelmesi

Osmanlı İmparatorluğu, Batı-dışı toplumlar arasında ilk modernleşme çalışmalarını yapan ve içinde bulunduğu “Emperyalizm Çağı”nda bağımsızlığını bir dereceye kadar korumuş bir toplumu temsil eder.⁵⁸² 18. yüzyıl, Osmanlı İmparatorluğu’nda geri kalmışlığın farkına varılıp yeni düzenlemelere girişildiği ve “adı konmamış bir değişim”in yaşandığı dönem olmuştur. Savaş meydanlarında alınan yenilgiler sadece Avrupa savaş tekniğinin değil, aynı zamanda sanayi üstünlüğünün de anlaşılmasına sebep olmuştur. Bu tespitin bilincine varılması ıslahat eğilimini arttırmıştır.⁵⁸³

“Çağdaş Batı, Osmanlı düzeninden pek çok noktada üstündür ve eski kurumların yeniden düzenlenmesinden vazgeçilmeli; yerlerine Batı’dan yeni kurumlar alınıp benimsenmelidir” fikri zihinlerde şekillenmeye başlayınca “kısmi Batılılaştırma” stratejisi kabul edilmiştir.⁵⁸⁴ Ortaylı’nın yukarıda da değindiği gibi, adı konmayan bir batılılaştırma söz konusudur. Ancak Ortaylı, bunun Batı’nın dış zorlamasından ziyade içerde alınan kararın sonucu olduğuna vurgu yapar. Ayrıca içinde bulunulan şartlar da Osmanlı’yı böyle bir tercihe zorlamıştır.⁵⁸⁵

Adı ne olursa olsun, “yeni” bir dünya görüşü Osmanlı topraklarına girmektedir. Bu görüşün III. Selim ve II. Mahmud gibi “yeniliğe” dönük padişahlarca resmen onaylandığını ileri sürmek mümkündür.⁵⁸⁶ III. Selim;

⁵⁸¹ Kemal KARPAT, *İslam’ın Siyasallaşması*, 178, 179; Hüsamettin ARSLAN, “Pozitivizm: Bir Bilim İdeolojisinin Anatomisi”, *Türk Aydın ve Kimlik Sorunu*, Yay. Haz. Sabahattin Şen, İstanbul, Bağlam Yayınları, 1995, 568.

⁵⁸² Carter V. FINDLEY, *Osmanlı Devletinde Bürokratik Reform Babı (1789-1922)*, 4.

⁵⁸³ İlber ORTAYLI, *Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi*, 348.

⁵⁸⁴ Metin HEPER, “19. yy’da Osmanlı Bürokrasisi”, *TCTA*, Cilt:1, İstanbul, İletişim Yayınları, 1985, 245.

⁵⁸⁵ İlber ORTAYLI, *İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı*, 24.

⁵⁸⁶ Metin HEPER, “19. yy’da Osmanlı Bürokrasisi”, 245.

yenilikleri teknik ağırlıklı görürken, II. Mahmud daha çok idari boyutuyla görmüştür. II. Mahmud reformları-özellikle iktidarı kendinde toplamanın sıkıntılarını gördükten sonra (1830'larda)-Tanzimat'ın hazırlayıcısı/habercisi olmuştur. Tanzimat dönemi ise 1870'lere kadar iktidarın bürokratlarca kontrol edildiği ve reformların hukuki/idari/kurumsal boyutuyla ele alındığı bir zaman aralığıdır.

Tanzimat öncesi değişim sürecinde, öncelikle III. Selim ve II. Mahmud dönemlerinin incelenmesi gerekir. Fransız ihtilali sonucu eski rejimin yıkılarak yerine yeni rejimin kurulmasından esinlenen III. Selim, Nizam-ı Cedit (yeni düzen) olarak bilinen bir dizi yeni hatt-ı hümayunlar çıkararak reform sürecini başlatan isim olmuştur. İlk yenilikler askeri alanda gerçekleşmiştir. Yeniçeri ocağını kaldırmaya gücü yetmeyen padişah, Avrupa usulünde Nizam-ı Cedit adıyla yeni bir ordu kurdurdu. Bu ordunun yetiştirilmesine paralel olarak tophane, tersane ve mühendishanenin düzenlenmesine başlandı. Eğitim alanında ise topçu ve deniz okulu kurularak, buralarda Fransız eğitimcilerden yararlanılmıştır. Bu arada Avrupa başkentlerinde de daimi elçilikler oluşturulmuştur.⁵⁸⁷

II. Mahmud dönemi reformları, şekli olmaktan öteye geçemese de Tanzimat reformlarının filizlendiği bir zaman dilimine karşılık gelir. Bundan dolayı 1839'a kadarki sürecin panoramasına bakmak gerekir. 1826'da Yeniçeri Ocağı'nın kaldırılması, sivil bürokrasinin yükselişinde bir milat sayılabilir. Bu ocağın yerine yeni bir ordu kuran sultan, Harbiye ve Tıbbiye gibi Batı örneklerine benzer okullar inşa etmiştir. Dönemin diğer önemli olayı da müsaderenin⁵⁸⁸ kaldırılarak memurların mal emniyetinin güvence altına alınmasıdır. II. Mahmud bunlarla birlikte günümüz idari yapılanmasına benzer

⁵⁸⁷ Enver Ziya KARAL, **Osmanlı Tarihi Nizam-ı Cedit ve Tanzimat Devirleri**, Cilt: V, 3.B., Ankara, TTK Yayınları, 1970, 61-73.

⁵⁸⁸ Müsadere uygulaması, 1826 Haziranında Yeniçeri Ocağı'nın lağv edilmesinden iki hafta sonra kaldırılmıştır. II. Mahmud, çıkardığı bir Hatt-ı Şerif ile Müsaderat ve Mahlulat Dairesini kaldırdığı gibi, varissiz mülklerin ve sürülmüş veya idam edilmiş kimselerin mülklerinin hazineye geçmesi hakkındaki bazı haklardan da feragat ettiğini bildirmiştir. Bkz. Bernard LEWIS, **a.g.e.**, 90.

nezaretler de kurdurmuştur.⁵⁸⁹ Bu dönemin “anahtar tarih”i Rus savaşının kaybedildiği 1828 yılıdır. Bu tarihten sonra yapısal reformlar ağırlık kazanmıştır. II. Mahmud’un yönetilenler kadar yönetenleri de ilgilendiren kararı, 1832’de “ferman ile yönetime son” verilmesidir. Artık sultanın iradesini yansıtan siyasi kararlar tek taraflı olarak gerçekleşmeyecektir.⁵⁹⁰ Bu, Tunaya’nın da dediği gibi bir “otolimitasyon”dur.⁵⁹¹ II. Mahmud’un “otokratik” kişiliğinden kaynaklanan bazı uygulamaları, reformlarda sapmalar (aşağıda incelenen Pertev Paşa olayı) meydana getirmişse de bu dönemin önemi Tanzimat’ın hazırlık süreci olmasındadır.

Tanzimat’a kadar yapılan reformlar, yeni bir bürokratik elit dönüşümünün habercisi sayılabilir. Ancak Tanzimat dönemindeki hukuki, idari ve yapısal reformlar, görece daha önemlidir ve kabul etmek gerekir ki, bürokratik elitler, bu sürecin etkileşiminden beslenmiştir. Değişim ve dönüşüm, sadece somut olanla sınırlı olmamıştır. Artık içinde kültürel ve siyasal değerleri de içeren geniş anlamda bir zihniyet dönüşümden de söz edilebilir. Bürokratik elitleri anlamlandırma noktasında önem taşıyan siyasal ve bürokratik kültür de eskiden tamamen kopmadan gittikçe etkisi hissedilir bir “yeni”yi üretir olmuştur. Siyasal ve kültürel olarak gelişen “milliyetçilik” zamanla bürokrasinin “yeni” ideolojik sacayaklarından biri haline gelmiştir. Unutulmamalıdır ki, bürokraside; yazışma dilinin Türkçeleş(tiril)meye başlaması Tanzimat’la başlamıştır.

1. Bürokratik Zihniyetin Dönüşümü: Tanzimat

Tanzimat dönemi, Osmanlı/Türk tarihinde siyasi, sosyal ve yönetsel anlamda bir milat olarak kabul edilmektedir.⁵⁹² 3 Kasım 1839 tarihinde

⁵⁸⁹ Enver Ziya KARAL, *a.g.e.*, 149-162.

⁵⁹⁰ Şerif MARDİN, *Yeni Osmanlı Düşüncesinin Doğuşu*, 169, 170.

⁵⁹¹ Tarık Zafer TUNAYA, *Türkiye’nin Siyasi Hayatında Batılılaşma Hareketleri*, 25-26.

⁵⁹² Tanzimat İlanının milat olduğuna dair genel kanıya Karpat itiraz ederek, değişimin II. Mahmut döneminde başladığını iddia eder. O’na göre, Tanzimat önceki dönemde başlayan yenilik hareketlerinin yan ürünüdür. Yani Tanzimat’ın alt yapısı II. Mahmut döneminde atılmış, Abdülmecid zamanında ise uygulamaya konmuştur. Bkz. Kemal KARPAT, *Osmanlı’da Değişim, Modernleşme*

Gülhane Hatt-ı Hümayunu adıyla ilan edilen bu ferman, liberal bir yaklaşımla devleti sınırlandırıyor ve can, mal, ırz emniyetini sağlama garantisi verdikten başka müsadere ve angaryanın da kalktığını bildiriyordu.⁵⁹³ Fermanın getirdiği haklar, tebaa ile birlikte bürokrasiyi de kapsamaktadır. Hatta Tanzimat Fermanı'nın "can, mal ve namus"un korunması derken asıl vurgusunun bürokrasinin ve bürokratların korunmasına olduğu bu konuda yapılan çalışmalardan anlaşılmaktadır.⁵⁹⁴

Ferman, Osmanlı'nın değişmeye başlayan bürokrasisi açısından özel bir anlam ifade etmektedir. Fermanın ilanından kısa bir süre önce (1837) "Pertev Paşa Sendromu" da denilebilecek bir olay yaşanmıştır. II. Mahmud döneminde Hariciye Nazırlığı yapan Pertev Paşa, içinde M. Reşit Paşa'nın da olduğu reformist bürokratlardan bir kadro kurmuştur. Paşa, idari modernleşmenin gerçekleşmesine önemli katkılarda bulunmuştur. Ancak bürokrasi içi rekabetin kızışması sonucu yaşanan olaylar, sultan tarafından Pertev Paşa'nın idam kararının verilmesine sebep olmuştur. Şerif Mardin'in ifade ettiği gibi, bu olay, Bab-ı Ali memurlarını ve daha önemlisi "Reşit Paşa'yı derinden etkilemişti[r]". "Osmanlı devlet memurlarını, sultanın bizzat uymayı garanti ettiği yapısal kanunların korumasından faydalandırmak" niyetinde olan Reşit Paşa'nın Tanzimat Fermanının aktörlerinden olması, bu olay da göz önüne alındığında daha anlaşılır hale gelmektedir.⁵⁹⁵

Tanzimat'ın ilanı, can ve mal güvenliğine kavuşan aydın bürokratik zümrenin fiili olarak iktidarını müjdelemiştir. Ortaylı'nın da belirttiği şekilde "Sened-i İttifaktaki ayanların yerini, Tanzimat fermanında dışa dönük merkez

ve **Uluslaşma**, Çev. Dilek Özdemir, Ankara, İmge Kitabevi, 2006, 177. Aynı yaklaşımı Tunaya da savunur. O'na göre: "Tanzimat, II. Mahmud sisteminin tabii bir mahsulüdür". II. Mahmud hareketi, Tanzimat'a özelliklerini ve metodunu veren bir kaynak olmuştur. Bkz. Tarık Zafer TUNAYA, **a.g.e.**, 28-29. Karpat ve Tunaya'nın itirazları yerinde ve haklı olmasına rağmen değişimin adının konulup ilan edildiği dönem Sultan Abdülmecid'in tahta çıktığı 1839 yılına rastlar. Değişimin bir belgeye konu olması Tanzimat'ı bir dönüm noktası haline getirmiş ve bu noktaya referans vermek genel bir yaklaşım olmuştur.

⁵⁹³ İber ORTAYLI, **Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi**, 405.

⁵⁹⁴ Şerif MARDİN, **Yeni Osmanlı Düşüncesinin Doğuşu**, 177, 183

⁵⁹⁵ Şerif MARDİN, **a.g.e.**, 177-182.

bürokratları alıyor ve Padişahın geleneksel mutlak otoritesi bunlar lehine kısıtlanıyordu”.⁵⁹⁶ Tanzimat dönemi, padişahın kısıtlanan bu yetkilerinin tedricen bürokrat/devlet adamlarından oluşan kurullara geçmesi anlamına da geliyordu. Bu kurullar, Osmanlı’da var olan meşveret geleneğinin gelişmesine ve ilerde oluşturulacak olan parlamento için de yeni bir geleneğin doğmasında da etkili olmuştur. Yeni dönemle birlikte idari modernleşme kapsamında bu kurulların sayısı artmış, görevlerinde uzmanlaşma ve gelişme görülmüştür. 1838’de II. Mahmud dönemiyle “Meclis-i Vala-yı Ahkam-ı Adliye”nin oluşturulmasından 1868’de Abdülaziz’in nutkuyla açılan “Şura-yı Devlet”⁵⁹⁷ e kadar geçen sürede idari, teşrii ve adli önemli düzenlemeler Avrupa’daki görevleri sırasında Batıyla tanışan ve ondan etkilenen bürokratik elitler eliyle gerçekleşmiştir.⁵⁹⁸

Tanzimat hareketi, Kıta Avrupa’sında gelişen “kameralizm”den⁵⁹⁹ esinleşmiştir. Sonradan “aydın despotizmi” de denilecek olan kameralizm uygulamasını Avusturya Büyükelçisi olduğu dönemde gören ve Batı’nın

⁵⁹⁶ İlber ORTAYLI, **Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi**, 403.

⁵⁹⁷ Tunaya, “Şura-yı Devlet”in oluşumunu meşruti idareye ilk adım olarak görür. Bu yaklaşımda Vilayet Meclislerinden törenle Şura-yı Devlet’e gönderilen temsilcilerin vilayetleriyle ilgili görüşmelere katılıyor olmaları da etkilidir. Ayrıca II. Mahmud ile Abdülmecid devrinin kurumlarından I. Meşrutiyete birden sıçrama yoktur. Şura-yı Devlet, Tanzimat ile I. Meşrutiyet arasında bir köprü olmuştur. Bkz. Tarık Zafer TUNAYA, **Türkiye’nin Siyasi Hayatında Batılılaşma Hareketleri**, 36-37. Şura-yı Devlet’in meşrutiyete geçişte önemli bir yeri olsa da şu var ki Tanzimat’ın bürokratik elitleri özellikle de Ali Paşa ve çevresi belli bir süre sonra “Şura-yı Devlet”in kendilerini sınırlamaya kalkışması üzerine bu kurumu asıl amacından uzaklaştırıp kendi icraatlarının tasdik yeri yapmışlardır. Mardin’in de değindiği gibi, Tanzimat ricalı, I. Meşrutiyet’in ilanından panikleyip padişaha yetkileri elinde toplamalarını tavsiye etmiştir. Bu bağlamda, Tanzimat ricalı ile Yeni Osmanlılar’ın mücadeleleri daha anlaşılır hale gelmektedir.

⁵⁹⁸ İlber ORTAYLI, **a.g.e.**, 418-419. Aslında bu kurulların oluşturulması, Tanzimat’tan hemen önce II. Mahmut dönemine rastlar. II. Mahmut döneminde kararname ve nizamnameleri (tüzük) hazırlamak, yargı kararlarını temyiz etmek, idari işlemlerin yasallığını denetlemek için 1838’de “Meclis-i Vala-yı Ahkam-ı Adliye” (Adli Kararlar Yüksek Kurulu) ile idareye danışma niteliğinde yardımcı olacak “Dar-ı Şura-yı Bab-ı Ali” kurulmuştur. 1854’de Meclis-i Vala’nın bazı yetkileri “Meclis-i Ali-yi Tanzimat’a devredilmiştir. Ancak sonuçta hepsi “Meclis-i Ali-yi Umumi”de toplanmıştır. 1868’de “Meclis-i Vala-yı Ahkam-ı Adliye” kaldırılarak idari yargı, denetim ve nizamnamelerin incelenmesi “Şura-yı Devlet’e (Danıştay), yüksek yargı görev ve yetkisi ise yeni kurulan “Divan-ı Ahkam-ı Adliye”ye bırakılmıştır. Bkz. İlber ORTAYLI, **a.g.e.**, 418-419.

⁵⁹⁹ Kameralizm, Prusya’da kameral bilimler olarak 1727’den itibaren gelişmeye başlamıştır. Ekonomik gelişmeyi devlet eliyle gerçekleştirmeyi amaçlayan merkantilizm düşüncesinin egemen olduğu bir dönemde, bu amacı bilimsel olarak destekleyen toplumsal ve ekonomik bilimler toplamı olarak nitelenmiştir. Kameralizm, devlet yönetimini sistematik olarak bir öğretim konusu yapmaya çalışarak günümüz kamu yönetimi disiplininin de temellerini atmıştır. Bkz. **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, Ed. Ömer BOZKURT vd., Ankara, TODAİE, 1998, 269.

özünü burada arayan Sadık Rifat Paşa⁶⁰⁰ ile Tanzimat'ın mimarı olan Mustafa Reşit Paşa, bu bilimin gelişiminden etkilenmişlerdir. Kameralizm'den etkilendikleri nokta ise bu düşüncenin imparatorluk gibi dağınık bir ülkeyi birleştirebilecek bir anlayışı temsil etmesiydi. Kameralizm, güçlü devletin güçlü ve problemsiz bir orta sınıfa dayanması gerektiğini savunur ki, bu düşünce de Osmanlı devlet adamlarının aradığı çözümdür. Devlet, tebaasına eğitim ve ticareti kolaylaştıracak, böylelikle elde ettiği vergiyi ordu, bürokrasi gibi devlet kurumlarına harcayarak onları güçlendirecekti.⁶⁰¹ Kameralizmin öngördüğü formüllerin imparatorlukta pratikleri, Avrupa'da yol açtığı sonuçları vermemiştir. Ne güçlü bir orta sınıf oluşmuş ne de imparatorluk dağılmaktan kurtarılabilmektedir. Osmanlı'da siyasal ve bürokratik yapı açısından kameralizmin önemi, "bürokratik despotizm" karakteri sergilemesi olmuştur. Kameralizmin "elitlerin toplumu uygun gördükleri yönde ve biçimde sevk ve idare etmelerini meşru kabul [etmesi], elit idareciler[in] de 'dayatma hakkı'nı tabii kabul [etmesi]" Tanzimat'ın bürokratik elitlerine reformlarını uygulama imkanı sunuyordu. Kameralizmin bu niteliğine benzer bir durum sonradan Jön Türkler eliyle pozitifizmde canlanacaktır.⁶⁰²

Islahat Fermanı (1856) Tanzimat fermanının ikinci aşaması olarak görülebilir. Kırım Savaşı'nın bitmesine yakın Paris Konferansı'ndan önce ilan edilen ferman Batılı devletlere de bildirilmiştir. Esasları Ali Paşa ile İngiliz ve Fransız elçileri arasında kararlaştırılmıştır. Ferman, "millet-i hakime" olan Müslümanların bu durumuna son vererek din farkı gözetmeksizin bir "Osmanlı" vatandaşlığı kurmaya çalışmıştır. Kanun önünde eşitlik getiren ferman, memuriyete ve askerliğe tüm tebaanın kabulü, vergilerin eşit

⁶⁰⁰ Niyazi Berkes, Sadık Rifat Paşa'nın Avrupa'daki gözlemlerinde Batı uygarlığının maddi boyutunun özünü ilk sezen devlet adamı olduğunu yazar. Sadık Rifat'a göre, reform işi öncelikle bir düşün biçimidir. Avrupa'da gelenekçi bir sistemden farklı olarak rasyonel devlet yönetimi bulunur ve bu da insanın "tabii hakları"na dayanır. Paşa'nın yazılarında Tanzimat ideolojisinin ilkelerini bulmak mümkündür. Bkz. Niyazi BERKES, **a.g.e.**, 202.

⁶⁰¹ Şerif MARDİN, "Batıcılık", **Türk Modernleşmesi Makaleler 4**, 12, Şerif MARDİN, "19. Yüzyılda Düşünce Akımları ve Osmanlı Devleti", **Türk Modernleşmesi Makaleler 4**, 83-84.

⁶⁰² Durmuş HOCAOĞLU, "Demokrasi, Kameralizm ve Osmanlı'daki Etkileri", **Yeni Türkiye**, Sivil Toplum Sayısı, S. 18, Kasım-Aralık 1997, 375-381.

alınması, tasarruf hukukuna saygı gibi konuları düzenlemiştir.⁶⁰³ Ancak sonuçları itibariyle bakıldığında bu ferman, eşitliği sağlamaya çalışırken aslında Hristiyanların ekonomik güç haline gelmelerini kolaylaştırmıştır.⁶⁰⁴ Yasal hakları güvencelere kavuşan gayrimüslimler, burjuvaziye oluşturmaya başlarken, Müslüman Türk halk kesimleri için memurluk ve çiftçilik dışında yaşama alanı kalmamıştır.⁶⁰⁵

19. yüzyılla birlikte artık Osmanlı bürokrati “kul” statüsünü reddetmiş, modernleşme ve reform hareketlerinin öncüsü konumuna gelerek aynı zamanda siyasi iktidarın da kontrolünü ele geçirmiştir. Osmanlı bürokratları, reformlar dönemiyle birlikte kişi haklarını koruma altına alan Batı kaynaklı kavramları getirirken aslında kendi haklarını belirlemek ve onları korumak istemiştir. Bu statünün yerini alan yeni hukuki statü ile yönetici tabakanın üst kesimindekiler; hem yasal olarak korunmuş oldular hem de varislerine kendilerinden sonra bırakabilecekleri servetler edinmeye başladılar.⁶⁰⁶

2. Merkeziyetçiliğin İnşası ve İdari Modernleşme

Osmanlı siyasi sistemi, dağılmanın ve gerilemenin önüne geçemeyip yeni duruma cevap veremez hale gelince, merkeziyetçi bir tepki vermiştir. Merkeziyetçiliğin Osmanlı idaresinde yeniden tesis edilmeye başlaması III. Selim dönemine rastlar.⁶⁰⁷ Merkeziyetçilik eğilimi, 19. yüzyılda idari, mali ve hukuki değişime paralel gelişmiştir. Ancak merkeziyetçiliğin yüzyıl başındaki en önemli temsilcisi, II. Mahmud olmuştur. Merkeziyetçilik, Tanzimat döneminde de artarak devam etmiştir. Bu iki dönemin arasında bazı farkların olduğunu söylemek gerekir. II. Mahmud, merkeziyetçiliği kendisinde ve sarayda toplamak isterken, Tanzimat reformistleri merkeziyetçiliği kendilerinin

⁶⁰³ Enver Ziya KARAL, *Osmanlı Tarihi Nizam-ı Cedit ve Tanzimat Devirleri*, 5, 250; Şerif MARDİN, “Baticılık”, *Türk Modernleşmesi Makaleler* 4, 14.

⁶⁰⁴ Kemal KARPAT, *Osmanlı’da Değişim, Modernleşme ve Uluslaşma*, 490.

⁶⁰⁵ İsmet ÖZEL, “Tanzimat’ın Getirdiği Aydın”, *TCTA*, İstanbul, İletişim Yayınları, 1985, 66.

⁶⁰⁶ Şerif MARDİN, “Tabakalaşmanın Tarihsel Belirleyicileri: Türkiye’de Toplumsal Sınıf ve Sınıf Bilinci”, *Türkiye’de Toplum ve Siyaset Makaleler* 1, 107, 108.

⁶⁰⁷ Kemal KARPAT, *Osmanlı’da Değişim, Modernleşme ve Uluslaşma*, 10, 22.

hakim olduğu Bab-ı Ali’de toplamak istemişlerdir. Böylece Saray ile Bab-ı Ali arasında merkeziyetçiliği elde tutma anlamında uzun mücadeleler yaşanmaya başlamıştır. II. Abdülhamit dönemi de buna benzer gelişmelere şahit olmuştur. Güçlü padişahlar döneminde bürokratların sivrilmesine izin verilmemiş, buna karşılık Tanzimat döneminde ise padişahların yönetim mekanizmasına doğrudan karışması söz konusu olmamıştır.

II. Mahmud, Osmanlı merkezi otoritesinin zayıfladığı ve tehditler almaya başladığı bir dönemde tahta geçmiştir. Tımar sisteminde yaşanan bozulmalar sonucu; eyaletlerde ortaya çıkan ayan⁶⁰⁸ ve derebeyi, topraktaki fiili mülkiyetlerini hukukiye çevirmek ve bunu padişaha kabul ettirmek için siyasi mücadeleye giriştiler. Bu mücadele, padişah ile ayanlar arasında imzalanan Sened-i İttifak’ı (1808) doğurmuştur.⁶⁰⁹ Sened-i İttifak, merkezle ayan arasında yapılan bir mutabakat olmakla beraber, eşit güce sahip taraflar arasında yapılmış bir anlaşma değildir. Bu belge, hakimiyetini korumak isteyen merkeze karşı, sınırlı konuda ayrıcalıklar isteyen yerel güçlerin karşılıklı görüş birliğini ifade eder.⁶¹⁰ Manga Carta yakıştırması yapılsa da bundan uzak olan Sened-i İttifak, Şerif Mardin’in ifadesiyle “Osmanlı devletinin modern merkeziyetçi bir devlete dönüşmesi yönünde atılmış ilk adımlardan birisi idi”.⁶¹¹

Ayanları, Sened-i İttifak ile bir süre susturan II. Mahmud, daha sonra belgeyi fiziki olarak ortadan kaldırmıştır. Ayanlardan sonra Yeniçeri Ocağı’nı da fesheden sultan, artık merkeziyetçi adımları daha sağlam atabilecektir. Sultan, merkezi idareyi nezaretler (bakanlık) şeklinde kurmuştur. Bunun

⁶⁰⁸ Ayan; 18. ve 19. yüzyıllarda kırsal kesimde büyük topraklara sahip (tüccar veya imalatçı değil), yerel ulemanın ve yeniçerilerin desteğiyle yerel özerkliklerini güçlendirmiş, dolayısıyla merkezi otoritenin zayıflamasına neden olmuş, hükümetle bağlantılı bürokratik-askeri unsurlar olarak tanımlanabilir. Ancak ayan tamamen merkeziyetçiliğe karşı değildir. Karşı olduğu onların çıkarlarını ve geleneksel yerel otoritelerini ihlal eden bir sistemdir. Karpaz, ayanı yeni bir tip orta sınıfın öncüleri olarak nitelendirmiştir. Bkz. Kemal KARPAT, **Osmanlı’da Değişim, Modernleşme ve Uluslaşma**, 9, 18-25.

⁶⁰⁹ İdris KÜÇÜKÖMER, **Düzenin Yabancılaşması**, 2.B., İstanbul, Bağlam Yayınları, 2001, 55.

⁶¹⁰ Metin HEPER, **Türkiye’de Devlet Geleneği**, 78-79.

⁶¹¹ Şerif MARDİN, **Yeni Osmanlı Düşüncesinin Doğuşu**, Çev. Mümtaz’er Türköne vd., İstanbul, İletişim Yayınları, 1996, 167.

önemi, idari modernleşmenin kurumsal bir çerçevede gelişecek olmasıdır. Findley, II. Mahmud'un padişahın mutlak vekili olarak bilinen sadrazamlık makamını kaldırıp, başvekalet makamına dönüştürmekle merkeziyetçiliği bünyesine aldığı ifade etmiştir. Dahası bu makamın yetkileri bölünmüş ve idare, mümkün mertebe padişahın ellerinde toplanmaya çalışılmıştır.⁶¹² Gerçi bu uygulama, uzun süreli olmasa da sultanın merkeziyetçi bir anlayışı hayata geçirmek istediğini göstermiştir. Bürokrasiyi tıkr tıkr işleyen bir "makine"ye dönüştürmeye çalışan II. Mahmud, devlet hayatını da herkesin muntazam olarak uyduğu kurallarla çevirmeyi amaçlamıştır.⁶¹³

II. Mahmud'un reformları, merkeziyetçiliğin işaretleri ile doludur. Kurulu düzeni restorasyona tabi tutan padişah, kaldırılan kurumların oluşturduğu boşluğu doldurma gayreti içinde olmuştur. Tımarın kalkması ve toprak düzeninin yeniden gözden geçirilmesi, yeni bir mali yapıyı gerektirir. Bunun sağlanması adına 1838 yılında Maliye Nezareti⁶¹⁴ kurulmuştur. Tanzimat öncesi vergiler, aracı konumda ve sırf bu iş için görevlendirilmemiş olan vali, mültezim gibi yerel görevliler eliyle toplanıyordu. Toplanan vergilerin merkeze ulaşmaması veya geç ulaşması, bazı görevlilerin topladıkları vergilerle ticaret yapması ve vergi toplamının baskı aracı olarak kullanılması gibi suistimler, bu alanda merkezi bir planlamanın yapılmasını zorunlu hale getirmiştir. Bu bağlamda; Tanzimat dönemiyle birlikte maliye teşkilatı ve vergi tahsilatı reformuna girişilmiştir. Taşraya merkez adına olağanüstü görevli muhassıllar gönderilirken aynı zamanda "Muhassilin Meclisleri"⁶¹⁵ de kurulmuştur.

⁶¹² Carter FINDLEY, *Osmanlı Devletinde Bürokratik Reform Babıali (1789-1922)*, 55. II. Mahmud'un sadrazamlık makamı yerine başvekalet makamını ihdas etmekteki amacı; sadrazamın sahip olduğu güçlü siyasi konumdu. Bu girişim; sadrazamın, padişahın mutlak vekili olarak devlet mührünü taşıması, kalemiye ve seyfiyenin başı olması ve geniş yetkileri icra edebilme gücü nedeniyle sınırlandırılmıştır diye okunabilir.

⁶¹³ Metin HEPER, *Türkiye'de Devlet Geleneği*, 87. "Makine" modelini kavramsallaştıran ilk kez J.H.G. von Justi olmuştur. Von Justi'nin 18. yüzyılda kamu bürokrasileri için yaptığı bu modelde devlet; tekerlek ve dişlilerden oluşup birbirleriyle uyum içinde çalışan, yönetenin zemberek gibi düşünüldüğü bir makinaya benzetilmiştir. Bkz. Metin HEPER, *a.g.e.*, 30. Kendisi de kameralistlerden olan Von Justi'nin makine modeli, kişisellikten uzak ve önceden belirlenmiş kurallarla işleyen bir yönetimi gerektirir. Aslında II. Mahmud'un da gerçekleştirmeye çalıştığı buna benzer bir yönetimdir.

⁶¹⁴ İlber ORTAYLI, *Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi*, 477.

⁶¹⁵ Mali reformlar çerçevesinde gönderilen olağanüstü yetkili muhassılların yanında kurulan "Muhassilin Meclisleri" o yerin ruhani reisleri, müftü ve halk arasından seçilen üyelerden oluşuyordu.

Reformun amacı; vergi toplamada mültezim gibi araçları devre dışı bırakıp vergi tahsilatını merkezileştirerek sağlıklı bir vergi sistemi kurmaktır.⁶¹⁶ Ancak vergi toplamak üzere görevlendirilmek istenilen muhassıllar, sayı ve nitelik olarak yetersiz kalınca devreye yine ayan ve diğer araçlar girmiştir.⁶¹⁷ Sonuçta vergi sisteminin merkezi hale getirilmesi, kısa vadede tam olarak gerçekleştirilemese de merkezileşme eğilimi mali alanda durmamıştır.

Tanzimat devrinde, merkezileşme eğilimi mülki idari sistemini de etkisi altına almıştır. Eyalet sisteminde; valiler, geniş yetki ve görevlere sahiptiler. Onlar, askeri birliklere kumanda ederler, örfi vergi koyarlar, idam kararı verirler, yerel varidatı (gelir) iltizam usulü ile tahsil ederlerdi. Zamanla, eyalet valileri üzerinde merkezin otoritesi iyiden iyiye gevşemiştir. Tanzimat döneminin temel mantığı içinde önemli bir yeri olan merkeziyetçi anlayışla, merkezle bağları gevşemiş bir eyalet sisteminin bağdaşması mümkün değildir. Merkezin taşra yönetiminde reforma gidilmeye başlanmış ve bu bağlamda Fransa idari teşkilatı Osmanlı için model olarak seçilmiştir.⁶¹⁸ 1864 yılında çıkarılan Vilayet İdaresi Yasası (Nizamnamesi), merkezin çevre üzerindeki otoritesini arttırmak için çıkarılmıştır. Valilerin yetkilerini genişleten bu düzenleme, onların maiyetindeki memurların bir ferman-ı hümayun ile merkezden atanmasını sağlamıştır. Böylelikle patrimonyal saray geleneği sonucu intisap ve himaye yoluyla atanma yerine merkezden atanma söz konusu olmaya başlamıştır. 1871 yılında çıkarılan yeni bir nizamname valileri daha da güçlü hale getirmiştir.⁶¹⁹ Yeni idari taksimatta imparatorluk eyaletten vilayet sistemine geçmiştir. Vilayet, liva, kaza ve karye şeklinde ayrılan idari birimlerden ilk üçünün birer idare meclisi bulunmaktaydı. Yeni idari teşkilatlanma idari alana olduğu kadar siyasi alana da yenilikler getirmeye

İlk zamanlarda maaş alan bu üyeler, vergi tevzii, tahsilatı, nafia (bayındırlık) ve maarife (eğitime) yönelik konuları kapalı oturumlarda tartışarak karara bağlıyorlardı. Bkz. İlber ORTAYLI, “İlk Osmanlı Parlamentosunun Yapısında Eyalet İdare Meclislerinin Etkisi”, **Türk Parlamentoculuğunun İlk Yüzyılı 1876-1976**, Ankara, Siyasi İlimler Türk Derneği, 1976, 437.

⁶¹⁶ Ali AKYILDIZ, **a.g.e.**, 28-29; İlber ORTAYLI, **a.g.m.**, 437.

⁶¹⁷ Halil İNALCIK, “The Nature of Traditional Society: Turkey”, 61.

⁶¹⁸ Enver Ziya KARAL, **Osmanlı Tarihi Islahat Fermanı Devri (1856-1861)**, 282.

⁶¹⁹ Metin HEPER, **Türkiye’de Devlet Geleneği**, 85; Carter V. FINDLEY, **Osmanlı Devletinde Bürokratik Reform Babıali (1789-1922)**, 165.

başlamıştır. Böylelikle seçim ve mahalli idare sistemi gibi siyasi yönü olan değişiklikler idari yapıya girmiştir.⁶²⁰

Taşradaki mülki idari yapının merkezileştirilmesi, toprak rejiminin de düzenlenmesini gerektirmiştir. Merkezileşme burada da kendini göstermek durumundadır. Osmanlı sisteminin en önemli unsurlarından olan toprak rejimi, mevcut “tımar sistemi”nin tıkanması sonucu yeniden düzenlemeye tabi tutulmuştur. Osmanlı’da toprak rejiminin sosyo-ekonomik nitelikleri yanında bürokrasiyi de ilgilendiren tarafları vardır. Tımar sisteminin bozulması, devletin gelir kaynaklarını etkilediği gibi bürokratların da ekonomik statüsünü etkilemiş dolayısıyla ekonomik, siyasi ve sosyal krizleri tetiklemiştir. 1831’de II. Mahmut tarafından işlevini yitirmiş olan tımarlar-uygulamada bir süre daha devam etse de-kaldırılmıştır. Devletin topraktan daha fazla gelir elde etme ihtiyacı, yeni bir toprak sistemini gerektirmiştir. Bu çerçevede Cevdet Paşa’nın da içinde olduğu bir komisyon tarafından hazırlanan “Arazi Kanunname-i Hümayunu” 1858 yılında çıkarılmıştır. Mülkiyet hakkına oldukça yaklaşan bu kanunu dönemin idarecileri, özel mülkiyetin gayret ve geliri arttıracığı düşüncesiyle uygulamaya geçirmişlerdir.⁶²¹ Gelirin çoğunlukla tarımdan elde edildiği Osmanlı’da toprak sistemindeki düzenlemeler merkeziyetçi reformların bir parçası olmuştur.

II. Abdülhamid iktidara geldikten hemen sonra Kanun-u Esasi’yi yürürlükten kaldırarak yeni bir merkezileşme politikası gütmüştür. Seleflerinin yapmış olduğu reformları koruduğu gibi, onları güçlendirmiş hatta genişletmiştir. Onun dönemi, modernist bürokrasi ile mücadele ile geçmiştir. Yıldız Sarayı’ndaki az sayıda personeli ile tüm yürütme ve yasama erkini elinde tutan sultan, sıradan rutin işleri sadrazama ve nazırlara bırakmıştır. Dolayısıyla sadrazamlar geleneksel imtiyazlarını kaybederken nazırlar da, bakanlıklarının başkatipleri konumuna düşmüştür. Diğer bir deyişle

⁶²⁰ Tarık Zafer TUNAYA, *Türkiye’nin Siyasi Hayatında Batılılaşma Hareketleri*, 35.

⁶²¹ Kemal KARPAT, “Osmanlı İmparatorluğu’nda Toprak Rejimi, Sosyal Yapı ve Çağdaşlaşma”, *Ortadoğu’da Modernleşme*, 111, 117, 126; İlber ORTAYLI, *Türkiye İdare Tarihi*, 306.

Abdülhamid, Bab-ı Ali’de toplanan merkeziyetçiliği tekrar saraya kaydirmiştir. Otoritenin merkezileşmesi, Osmanlı tarihinin belki de en üst seviyesine çıkmıştır. Padişah, Tanzimat’la beraber siyasi işlevleri de yürütmeye başlayan bürokratik elitleri depolitize etmeye çalıştığı gibi, onları profesyonelleştirerek-eğitim vb. yollarla- ehliyetlerini arttırmaya çalışmıştır.⁶²² Bunu sağlamak adına, idari modernleşmenin personel politikası boyutunu mevzuatlarla geliştiren Abdülhamid, 1880’lerin başından itibaren memuriyet işlevlerini yazılı kurallara bağlamıştır. Tayin, terfi, azil, transfer ve emeklilik işlemleri kurumsallaştırılmıştır.⁶²³

Abdülhamid döneminde; merkeziyetçi politikaların en önemli aracı, ulaşım ve iletişim teknolojisinin gelişmesiyle yaygınlaşan demiryolu ve telgraf olmuştur. Taşra yönetimi telgraf ağlarıyla merkeze bağlamıştır. Valilere sarayla iletişim kurması için özel şifre anahtarları veren sultan, fiilen Babı-ali’yi devreden çıkarmışsa da, idari hiyerarşinin ihlal edilmesiyle ortaya çıkan bu durum, dönemin yönetim sorunlarının-sorumluluktan kaçma, inisiyatif almama vb-kaynağı haline gelmiştir.⁶²⁴

Merkeziyetçilik, İttihat-Terakki döneminde de hız kesmemiş, dahası ekonomi dahil olmak üzere birçok alana yayılmıştır. Abdülhamit sonrası, Jön Türklerin merkeziyetçi kanadının siyasi örgütü olan İttihat ve Terakki, 1913 yılında “Bab-ı Ali Baskını” ile fiili olarak iktidar olmuştur.⁶²⁵ İttihat-Terakki’nin merkeziyetçi anlayışı güçlü bir politik ton taşımaya başlamıştır. Nazırlıklar ve saray, “bürokrasiden ve alt orta sınıftan (küçük burjuvaziden) kaynağını

⁶²² Kemal KARPAT, *İslam’ın Siyasallaşması*, 308-309, 334.

⁶²³ Abdulhamit KIRMIZI, *Abdülhamid’in Valileri Osmanlı Vilayet İdaresi 1895-1908*, 2,3.

⁶²⁴ Abdulhamit KIRMIZI, *a.g.e.*, 102, 118. Yazar, bu çalışmasında saray ve valiler arasında kurulan bağların padişaha tam olarak doğru yansıtılmadığını vurgulayarak şöyle ezber bozuyor: “Padişahın her konuda ivedi ve doğru bilgilendirilmediği düşünüldüğünde, mutlakîyetinin sınırları hakkındaki ezberleri de yeniden düşünmek gerekmektedir”. Bkz. Abdulhamit KIRMIZI, *a.g.e.*, 108.

⁶²⁵ Tarık Zafer TUNAYA, “İkinci Meşrutîyet’in Siyasal Hayatımızdaki Yeri”, *Türk Parlamentoculuğunun İlk Yüzyılı 1876-1976*, Kanun-u Esasinin 100. Yılı Sempozyumu (9-11 Nisan 1976), Ankara, Siyasi İlimler Türk Derneği, 1976, 105. Tunaya, İttihat ve Terakki’nin her şeye egemen bir kurul olarak “Merkezi Umumi”sinin sadece partiye değil aynı zamanda tüm siyasal hayata da hakim olmasını bir oranda Cumhuriyet Halk Partisi’ne benzetir.

alan”⁶²⁶ partinin kontrolü ve nüfuzu altına girmiştir. Bu merkezi kontrol düşüncesi, esnaf grupları ile orduyu da kapsamı dışında bırakmazken, belediyeleri de merkezin bir organı durumuna getirmeye kadar varmıştır. Sancaklar taşra yönetiminin esas birimi olurken, şimdiye kadar merkezle gevşek bağları olan eyaletlerde daha sıkı kontrol altına alınmıştır.⁶²⁷ İttihat ve Terakki, sadece devleti değil kendi kendini de sıkı bir merkeziliğe bağlamıştır. Kurulan otoriter bir “Merkezi Umumi” rejimi sayesinde, kişiselleşmiş bir iktidar yerine oligarşik bir kurul tüm sisteme hakim olmuştur. Yasama, kontrol altına alınmadığı sürece bir tehlike olarak algılanmıştır. “Merkezi Umumi” yönetimi, isteklerini hızlı bir şekilde hayata geçirebilmek için bir yol bulmuştur: “kavanini muvakkate” yani “geçici kanunlar” çıkarmak. Sonradan Meclis-i Umumi’ye onaylatmak üzere çıkarılan bu kanunların 1908-1918 yılları arasındaki sayısı 1061’dir. Bu dönemde meclis, sanki bir noter gibi çalışmıştır.⁶²⁸

İlginçtir ki; 19. yüzyılda farklı görüşlere sahip Osmanlı yöneticilerinin değişmeyen politikası, farklı tonlarda da olsa merkeziyetçilik olmuştur. “Merkeziyetçilik uygarlık tarihinde aslında bürokrasinin başardığı en önemli devrimlerden biri sayılmalıdır” diyen İlber Ortaylı, merkeziyetçi bir devletin “uzmanlaşan ve kalabalıklaşan bir bürokrasiye, toplumun üzerindeki güçlü kontrol nedeniyle mükemmelleşen bir bürokratik kayıt sistemine sahip” olduğunu belirtir.⁶²⁹ 19. yüzyılda modernleşme ve merkezileşmeyi karşılıklı etkileşim içinde yaşayan Osmanlı bürokrasisi, kontrol etmek istediği her alan için merkeziyetçiliğe başvurmuştur. Bu anlayışın yaygınlaşması sadece kurumsal ve işlevsel anlamda değil aynı zamanda zihinsel olarak da etkisini göstermiştir. Yani “merkez”de hangi ideoloji hakimse merkeziyetçilik de o düşüncenin bir aracı haline gelebilmiştir. Bürokratik yönetim geleneğinin önemli bir unsuru olan merkeziyetçilik, amacından saptığında; baskıcı, her şeyi kontrol etmeyi isteyen, çoğulcu anlayışa tahammülü olmayan yönetimlere önemli bir iktidar alanı açabilmiştir.

⁶²⁶ Tarık Zafer TUNAYA, “İkinci Meşrutiyet’in Siyasal Hayatımızdaki Yeri”, 105.

⁶²⁷ İlber ORTAYLI, *Türkiye İdare Tarihi*, 309.

⁶²⁸ Tarık Zafer TUNAYA, “İkinci Meşrutiyet’in Siyasal Hayatımızdaki Yeri”, 109-115.

⁶²⁹ İlber ORTAYLI, *İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı*, 121, 138.

D. “Yeni Bürokrasi”nin Efendileri: Bürokratik Elitlerin Doğuşu ve Üç Kuşak

İmparatorluğun modernleşme hamleleri bürokraside eski elitten farklı yeni bir elitin doğmasına zemin hazırlamıştır. Bürokratik mekanizmayı yürütmenin ötesinde, karar vermenin de kendilerinde olduğunu iddia edecek olan bu elitler, özellikle geleneksel kul sisteminin kontrolünden kurtulduktan sonra büyük bir gelişme göstermeye başlamıştır. Geleneksel bürokrat üzerindeki vesayeti zayıflatan Tanzimat Fermanı’nın ilanı, Osmanlı modernleşmesinin köşe taşlarından biri olduğu kadar, bürokratik elitlerin iktidar yolculuğunda da önemli bir adımdır. Bu bağlamda, modernleşmeci bürokratik elitlerin, bir zümre ruhuyla ortaya çıkması Tanzimat dönemine tekabül eder. Ortaylı’nın da işaret ettiği gibi Tanzimat sonrası, önemli görevler üstlenen “aydın [bir] bürokrat zümre”, “imparatorluğun işlevini yitirmiş kurumlarını ve sarsılan merkezi otoriteyi yeniden kurmak, devleti mali, idari, adli alanlarda düzenli bir yapıya kavuşturmak için hakimiyeti” ele geçirmiştir.⁶³⁰

İdari/hukuki/kurumsal modernleşmeye kafa yoran Tanzimat reformistlerini bürokratik elit kuşağın öncüleri olarak görmek mümkündür. Ancak bu kuşağın 18. yüzyılın sonu ve 19. yüzyılın başındaki kuşakla güçlü bağları olduğu da unutulmamalıdır. Tanzimat döneminde “aydın bürokrat zümre”ye karşı bir başka elit grup daha doğmuştur. Yeni Osmanlı kuşağı olarak adlandırılan bu elitler de bürokrasi içinden yetişmiştir. Tanzimatçılar ve Yeni Osmanlılar, elitler arası rekabete örnek olarak da gösterilebilir. Yeni Osmanlılar’ın ortaya çıkmasında, aşağıda açıklanacak olan ve Şerif Mardin’in dikkat çektiği “bürokratik elit sorunu”nun bir parçası olarak Tanzimatçıların kontrol edilemez hale gelmesi de etkili olmuştur. Zaten onların meşruiyeti “siyasi liberalizm”de aramaları ve temsil fikrine odaklanmalarını, biraz da iktidarı kullananların kontrol edilmesi fikrin de aramak gerekir. 19. yüzyıl

⁶³⁰ İlber ORTAYLI, *Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi*, 401.

içinde gelişen diğer bir elit grup Jön Türklerdir. Jön Türkler, Yeni Osmanlılar'dan bazı yönleriyle ayrılrsa da, hareketin kökünde Yeni Osmanlılar'ın önemli etkisi vardır. Jön Türkler'in yakın tarih açısından önemi, Cumhuriyet'in kurucu kadrosunun bu elitler arasından çıkmasıdır. Yüzyıl boyunca dönüşen bürokrat elitlerde sosyal, siyasal, ideolojik olarak ayrışmalar olsa da nihai hedef çok fazla değişmemiştir: "devleti kurtarmak". Devlet için kurtuluş formülleri arayan bürokratik elitlerin oluşturduğu ittifaklarda aydınlar önemli bir yer tutmuştur. Aynı hedefe-devleti kurtarmak-yönelen bürokrat ve aydın kesim, o kadar iç içe geçmiştir ki (aynı okullardan mezun olmuşlar vb) onları ayırıştırmak çok da kolay olmamaktadır. Bu, biraz da "aydının iktidarda doğması"ndan kaynaklanmıştır. İlerde ayrıntılarına değinilecek olan bu durum, "bürokrat-aydın" gibi bileşik bir kavramı da kullanıma sokmuştur.

Bürokratik elitlerin doğuşu yeni bir "tehlike"ye mi işareti eder? Mutlakiyetçi monarklar, yerlerini mutlakiyetçi bürokrat-aydınlara mı bırakmaktadır? Kendini "elit" olarak görmeye başlayan "aydın bürokrat zümre" acaba hakimiyeti ele geçirdikten sonra bir "elitizm" yaklaşımına kapılabilir miydi? Literatürde çok işlenen bu konu, Türkiye'de genelde Tanzimat'la başlatılmıştır. Tanzimat dönemi, kendine has bürokratik elit ile birlikte günümüze kadar tartışılacak bir sorunu da ortaya çıkarmıştır. Şerif Mardin, "Tanzimat reformlarının sonucu olarak Türkiye'de gelişen bürokratik elit sorunu[nun], modern teknokrasiler ve bunlar tarafından çıkarılan sorunlarla benzerlik" gösterdiğine dikkat çeker. Mardin'e göre; bürokratik/teknokratik elitlerin "demokratik olmayan doğası" gereği "anlaşılması ve denetlenmesi" zor konularda karar vermeyi kendi tekellerine alma eğiliminde olması Türkiye için de söz konusudur.⁶³¹

⁶³¹ Şerif MARDİN, *Yeni Osmanlı Düşüncesinin Doğuşu*, 137.

1. Tanzimat ve Bürokratik Elitlerin Hakimiyetinin Başlaması

Yeni bürokratik elit, 18. yüzyıldan getirdiği birikimle birlikte II. Mahmud'un idari modernleşme sürecinde filizlenmeye başlamışsa da asıl Tanzimat döneminde iktidarı kontrol etmeye başlamıştır. Zaten yeni elitin, onun "otokratik" döneminde iktidar olması, padişahı gölgede bırakması beklenemezdi. Bu dönemde müsadere kaldırıldıysa da Bab-ı Ali memurlarının zihninde sürgün ve idamların gölgesi sıcaklığını koruyordu. Tanzimat, bürokratları korkularından emin kılmanın ötesinde onları iktidara da davet ediyordu. Böylelikle II. Mahmud sonrası, "siyasi iktidarın kendilerinin olduğunu iddia eden yeni bir bürokratik elit, Abdülmecid'in ve Abdülaziz'in hükümdarlıkları sırasında iktidara yükselmişti[r]".⁶³² 1839 yılında Tanzimat Fermanı'nı okuyan Mustafa Reşit Paşa aynı zamanda "Bab-ı ali Asrı"nı⁶³³ da açmıştır.

Osmanlı/Türk bürokrasi geleneğinde bürokratik elit kuşaktan bahsedilecekse, bu kuşağın öncü isminin padişaha bile üstünlük taslayan Mustafa Reşit Paşa olduğunu söylemek mümkündür. Paşa, kendinden önce ve sonraki yönetici kuşakla bağ kurmanın ötesinde bürokratik elitlerin tarihinde bir semboldür. Şerif Mardin, paşanın yetişmesini sağlayan iki bürokrattan bahseder. Bunlar, Hariciye Nazırları Galip Paşa ve onun yetiştirmesi Pertev Paşadır. Reşit Paşanın olduğu kadar Sadık Rifat Paşa'nın da hamisi, daha önce bahsedilen Pertev Paşa'dır. Reşit Paşa ise Ali ve Fuad Paşa gibi Hariciyecilerin yetişmesinde etkili olmuştur. Görüldüğü gibi, Tercüme Odası'nda yetişen Tanzimat elitlerinin Hariciye'de oluşturduğu bu zincir, modernleşme politikalarının kesintisiz sürmesini sağladığı gibi yeni bir bürokratik kuşağın da yetişmesini sağlamıştır.⁶³⁴

⁶³² Şerif MARDİN, a.g.e., 126.

⁶³³ İlber ORTAYLI, *İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı*, 87.

⁶³⁴ Şerif MARDİN, *Yeni Osmanlı Düşüncesinin Doğuşu*, 179, 181, 199.

M. Reşit Paşa, giriştiği reform hareketleri ile sadrazam ve ona hizmet eden yüksek bürokrasinin padişaha karşı güçlenmesinde önemli bir isim olmuştur. Onun zamanında yapılan idari değişiklikler; lisan bilen, yeni oluşturulan kurumlarda memuriyetler elde eden ve Batı ile teması olan yeni bir “yüksek memur” tabakası meydana getirmiştir. Bu kesim, Batı’da ortaya çıkan idari tekniklere olan hakimiyetleri ile devletin önemli işlerinde kontrolü ele geçirmeye başlamıştır. Gelecek bürokratik kadrolara bazı geleneklerini miras olarak bırakacak olan bu yeni bürokratik elit, yeniliklerin uygulanmasında bir araç olarak gördüğü padişaha yukarıdan bakacak kadar kendini beğenmiş, ülkeyi yönetmeye sadece kendilerini yetkin görecektir kadar da elitistti.⁶³⁵ “Sultan kulunun boynu kıldan incedir” inancı, yerini içinde güçlü elitizm vurgusu taşıyan kendine aşırı güvene bırakmıştır. Derin psikolojik izler de taşıyan bu yaklaşımın bir uzantısı olarak “Tanzimat bürokratları, kendilerinin, bütün Osmanlı Türklerinin nihai hedefi olarak görünen ‘eski Osmanlı ihtişamını’ yeniden tesis edebilecek yegane insanlar olduklarına” inanmaya başlamışlardır.⁶³⁶

Mustafa Reşit Paşa devrinden sonra, kendisinin yetiştirdiği Ali ve Fuat Paşa bürokratik mekanizmaya hakim olmuştur. Yüksek makamlar, Tercüme Odası’ndan yetişen, lisan bilen ve sefaretlerde çalışan bu kuşak arasında devir daim etmiştir. Elitist bir anlayışa sahip olan ve bu anlayışı haleflerine devreden Tanzimat ricali “halkın ekseriyetinin kendi geleceği hususunda tam karar verecek durumda olmadığı kanaatinde idiler ve Osmanlıların bu tür nitelikleri ancak çok tedrici bir şekilde kazanacaklarını düşünüyorlardı”.⁶³⁷

Ali Paşa, padişahın sadece bakanlıklardaki atamalarda değil aynı zamanda saray hizmetlileri ve katip atamalarında da kendisine danışmasını istiyordu. Hatta nazırlarının saray ilişkilerini kendisi aracılığıyla

⁶³⁵ Şerif MARDİN, “Yeni Osmanlıların Hakiki Hüviyeti”, *Türkiye’de Toplum ve Siyaset Makaleler* 1, 279.

⁶³⁶ Şerif MARDİN, *Yeni Osmanlı Düşüncesinin Doğuşu*, 127.

⁶³⁷ Şerif MARDİN, *a.g.e.*, 28.

gerçekleştirmeleri konusunda ısrarlıydı.⁶³⁸ Kimseye güvenemediğinden yetki devri bile yapmayan Ali Paşa'nın istibdata eğilimli yapısı elitist yönüyle birleşmiştir. Cevdet Paşa, Ali Paşa'nın üç yüz kişiden oluşan meclis-i umumilerin kurulmasına itiraz ettiğini, eşraf vb. gruplarla müzakere etmeye tenezzül etmediğini, müzakerenin üç beş kişi gibi sınırlı sayıda olması gerektiğini onun ağzından şu cümlelerle özetliyor: "Cenab-ı Hak bu millet ve memleketin saadet-i halini beş altı kişiye tevdi etmiş. Anlar hall ü akd-ı umur-ı devlet edivermelidir".⁶³⁹ Ali Paşa'nın bu seçkinci tarafı vesayetçi ve otoriter tarafıyla birleşince, Osmanlı bürokrasisinde önemli bir proto-tip ortaya çıkmıştır. Paşa, kul sisteminin baskısından kurtulan Osmanlı bürokratinin görece kısa bir zamanda bu nitelikleri içselleştirmesinin önemli örneklerindendir.

Seçkinci geleneğin bir başka önemli ismi olan Fuat Paşa, diğer Tanzimatçılar gibi padişahın yetkilerinin kısıtlanmasını istemiştir. Bu düşüncenin Tanzimat'ın genel felsefesine uygun olduğu kadar özel bir sebebi de vardı. Çünkü II. Mahmud, Fuad Paşa'nın bürokrat babası Keçecizade İzzet Molla'yı sürgüne göndermişti. Yukarıda bahsedilen bürokratik zincirin burada da devreye girdiğini ve Galip Paşa'nın nüfuzuyla İzzet Molla'nın görevine iade edilmesine aracı olduğunu Şerif Mardin'in çalışmasından öğrenmekteyiz.⁶⁴⁰ Fuad Paşa, Tercüme Odası'ndan yetişen diplomatların görev yaptığı sefaretleri önemli bir kuvvet olarak görmektedir. Fuat Paşa, memlekette yukarıdan ve aşağıdan olmak üzere iki kuvvet olduğunu; yukarıdan gelen kuvvetin ezdiğini, aşağıdan (kamuoyu baskısı) gelen kuvvet olmadığı için yandan gelen ve kendisinin "pabuççu muştası" olarak nitelediği sefaretlerin bu boşluğu doldurması gereğini belirterek⁶⁴¹ döneminin fotoğrafını ortaya koymuştur.

⁶³⁸ Carter FINDLEY, *Osmanlı Devletinde Bürokratik Reform Babıali (1789-1922)*, 144.

⁶³⁹ Cevdet Paşa, *Tezâkir* 13-20, 21.

⁶⁴⁰ Şerif MARDİN, *Yeni Osmanlı Düşüncesinin Doğuşu*, 182.

⁶⁴¹ Mümtaz'er TÜRKÖNE, *İslamcılığın Doğuşu*, Ankara, Lotus Yayınevi, 2003, 75.

Tanzimat devlet adamları, gelişmiş bir yasal-rasyonel sistemi kurmayı amaçlamışlardır. Ancak bunu daha çok şekli (kanun, nizamname vb çıkarma) olarak algıladılar. Bu bağlamda; patrimonyal geleneğe özgü tanımlanmamış takdir yetkisi ile kontrol alanlarını genişlettiler. “Neo-patrimonyalizm” olarak da tanımlanan bu durum, Osmanlı bürokratik ve siyasi tarihinin ana kavramlarından biri olmuştur.⁶⁴² Bunun hedeflenen yasal-rasyonel ve eşitlikçi amaçtan sapma olduğu söylenebilir. Tanzimat öncesi bürokratinin sultan karşısındaki belirsizliği ve bunun tehlikeleri karşısında, yeni elitin kendi durumunu “...memurların Avrupa soyluları kimliğine kavuşabilecekleri otoriteren bir Rechtsstaat⁶⁴³” kurarak garanti altına alma isteği de aynı bağlamda okunabilir.⁶⁴⁴

Roderic H. Davison, Tanzimat döneminin “Avrupalılaştırmış” bürokratik elitlerini 19. yüzyılın temel dinamiklerinden olan milliyetçiliği anlayamamakla eleştirse de⁶⁴⁵ onlar bu ideolojinin Osmanlı açısından ne tür sonuçlar getireceğini değerlendirebiliyorlardı. Bundan dolayı, Osmanlı bütünlüğünü parçalayıcı düşüncelerden uzak duruyorlardı.⁶⁴⁶ Zaten Tanzimat Döneminin kurucu ismi M. Reşit Paşa’nın, İlber Ortaylı tarafından “ulusçuluğun düşmanı” Metternich’e benzetilmesi⁶⁴⁷ Tanzimat elitlerinin bu konuda bilinçsiz olmadığına dikkat çekmektedir. Bununla birlikte Tanzimat bürokratlarının reformları, hedeflemedikleri bir milliyetçiliğin oluşmasına da katkıda bulunmuştur. “Tanzimatçıların reform girişimlerinin odak noktası Osmanlılığı

⁶⁴² Carter V. FINDLEY, *Osmanlı Devletinde Bürokratik Reform Babıali (1789-1922)*, 186.

⁶⁴³ Rechtssaat kavramı, İngilizce karşılığı olarak kabul edilen “hukuk devleti” (rule of law) kavramından farklı anlamlar taşır. 19. yüzyıl Prusya’sında bu kavram, memurların özerkliğini meşrulaştırmada kullanılmıştır. Yönetene değil devlete hizmet eden memurlar, kendi hukuki sınırlarını aşmadıkça kimseye hesap vermek durumunda değillerdi. Bu yapıda, toplumun siyasi temsilcilerinin kanun yapımına katkısı sınırlıdır. Bu bağlamda Osmanlı hikmet-i hükümet anlayışı Rechtssaat özellikleri taşır. Bkz. Metin HEPER, *Türkiye’de Devlet Geleneği*, 32, 33, 57, 156.

⁶⁴⁴ Carter V. FINDLEY, “The Advent of Ideology in the Islamic Middle East, Part I”, *Studia Islamica*, Ex fasciculo LV, 163’den naklen Metin HEPER, *Türkiye’de Devlet Geleneği*, 88.

⁶⁴⁵ Roderic H. DAVISON, “Turkish Attitudes and Christian-Muslim Equality in the Nineteenth Century”, *American Historical Review*, 59, No.3, 1954’den naklen Taner TİMUR, “Osmanlı Mirası” *Geçiş Sürecinde Türkiye*, (Der. İrvin Cemil Schick ve Ertuğrul Ahmet Tonak), Belge Yayınları, y.y., t.y., 26.

⁶⁴⁶ Taner TİMUR, “Osmanlı Mirası” *Geçiş Sürecinde Türkiye*, (Der. İrvin Cemil Schick ve Ertuğrul Ahmet Tonak), Belge Yayınları, y.y., t.y., 26.

⁶⁴⁷ İlber ORTAYLI, *İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı*, 30.

yani imparatorluğun geleneksel kozmopolit yapısını ve ideolojisini restore etmekte. Bütün bunlara rağmen, bürokrasideki modernleşme, eğitimde ve kültürel alandaki modernleşme ile paralel gittiğinden Türk milliyetçiliğinin doğuşu da kaçınılmaz olarak hazırlanmıştı”.⁶⁴⁸

Tanzimat bürokratlarının yukarıda vurgulanan “restore” gayretlerinin “ideolojik boşluk” meydana getirdiğini iddia eden Mardin’e göre; dini hukuk dışında ve ona bağlı olmayan siyasi kurumların oluşturulması, toplumda dengesizlik yaratmıştır.⁶⁴⁹ İlber Ortaylı, İmparatorluğun sona ermesine kadar devam eden bu durumu, Tanzimat’ın getirdiği bir “düalizm” (ikilik) olarak şöyle tanımlar: “Osmanlı İmparatorluğu, tebaaya adaletin iki çeşit mahkemede (şer’i ve nizami) iki ayrı sistemdeki kanunlarla dağıtıldığı, eğitimin iki tür okulda yapıldığı, bürokraside iki sınıf memurun yan yana çalıştığı (daha doğrusu birbiriyle çekiştiği), iki tür dünya görüşünün birbiriyle çatıştığı bir toplum sistemi halinde ömrünü tamamladı”.⁶⁵⁰ Yeni Osmanlılar’ı doğuran büyük oranda bu “boşluk” ve “ikilem” olmuştur. Yeni Osmanlılar, Tanzimat elitlerinin toplumda yarattıklarını iddia ettikleri “dengesizlik” üzerinden onlara muhalefet eden bir elit grup olarak ortaya çıktılar.

2. Meşruiyet Anlayışını Değiştirme Mücadelesi ve Karşı Elitlerin Doğuşu: Yeni Osmanlılar

Abdülaziz döneminde devletin gerileyişinden rahatsız olan bir kısım bürokrat-münevver, 1865 yılında bir oluşum etrafında bir araya gelmiştir. Sonradan Yeni Osmanlılar hareketi⁶⁵¹ olarak adlandırılacak olan bu aydın

⁶⁴⁸ İlber ORTAYLI, *Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi*, 423.

⁶⁴⁹ Şerif MARDİN, *Yeni Osmanlı Düşüncesinin Doğuşu*, 135.

⁶⁵⁰ İlber ORTAYLI, *İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı*, 179, 182.

⁶⁵¹ Yeni Osmanlılar, Osmanlı İmparatorluğu’nun Batı karşısında yaşadığı yenilgiler sonucu çöküşe geçmesini engellemek için selefleri gibi “devleti kurtarma” misyonunu yüklenmişlerdir. Doğrudan eyleme geçip merkezi iktidara sahip olmak veya iktidara söz geçirecek mevkide bulunmak yoluyla amaçlarını gerçekleştirmek istiyorlardı. Avrupa’da karşılaştıkları fikir akımları ile ilgilendiler. Rousseau ve Montesquie gibi düşünürleri dilimize Ziya Paşa ve Namık Kemal kazandırdı. Türköne, İhsan Sungu’nun “Tanzimat ve Yeni Osmanlılar” makalesinin yayınlanması ile Yeni Osmanlıların Batıcı olduklarına dair kanının boşa çıktığını belirtir. Yeni Osmanlılar, ileri sürdükleri tüm tezleri

oluşumu, Hariciye Nezareti'nin Tercüme Odası'ndan yetişen ve yüzleri Batı'ya dönük genç laik bürokratlarla gazeteci ve ulemadan oluşmuştur. Askerler, bu oluşumda küçük bir azınlık olarak kalmıştır.⁶⁵² “Kendilerini Osmanlının çöküş sürecini durdurmakla görevli reformcular olarak” gören Yeni Osmanlılar, çöküşe siyasi çareler bulmak için de Osmanlı geçmişini araştırmaya ve buradan tarihsel referanslar kullanmaya başladılar.⁶⁵³ Namık Kemal ve Ziya Paşa öncülüğünde Tanzimatçılara sistematik ilk eleştirileri getiren ve siyasi muhalefetin ilk örneğini veren bu aydın grup, Tanzimat reformistlerini yüzeysel anlamda “Batılı” olmakla suçlamıştır. Yeni Osmanlılar'a göre; onlar Batı'nın ruhunu oluşturan hürriyetçi ve parlamenter eğilimleri anlayamamış, sömürü olayının da farkına varamamış üst tabakadır.⁶⁵⁴

Yayın yoluyla seslerini duyurmaya çalışan Yeni Osmanlılar'ın eleştirileri bununla sınırlı değildir. “İstibdat” kavramı muhalefetlerinin önemli bir sacayağı sayılabilir. Onlar, Abdülaziz'in istibdatından çok Ali Paşa istibdatına karşıdır. Eleştirilerinin hedefinde hiçbir zaman monarşi kurumu olmamıştır. Bunu şaşırtıcı bulan Şerif Mardin'e göre Yeni Osmanlılar, asıl Bab-ı Ali'nin iktidarı tekeline almasına karşı çıkmıştır.⁶⁵⁵ Bu bağlamda; Yeni Osmanlılar hareketini bürokratlar arası rekabet sonucu iktidardaki Tanzimatçıları eleştiren bir grup olarak nitelendirmek mümkündür.⁶⁵⁶

İslam'a dayandırmaya çalıştılar. İslam, onlar için hem bir muhalefet aracı, aynı zamanda hürriyet, meşrutiyet taleplerinin dayanağı olmuştur. İslam'ı araçsallaştıran bu hareketin ulemayı saflarına çekmeye çalışması dikkate değerdir. Bkz. Mümtaz'er TÜRKÖNE, **İslamcılığın Doğuşu**, 67-88. Ulemaya dayanarak isyan çıkarma, darbe yapma geleneğinin ipuçlarını Yeni Osmanlıların bu yaklaşımında görmekteyiz. Yeni Osmanlıların İslam'ı muhalefet aracı olarak kullanmaları ve eyleme yönelik seçtikleri yol-özellikle Ali Suavi'nin tahrik amaçlı yazıları vb-ile ulema'yı göreve çağırma çabıdır.

⁶⁵² Şerif MARDİN, “Osmanlı Bakış Açısından Hürriyet”, **Türk Modernleşmesi Makaleler 4**, 114.

⁶⁵³ Şerif MARDİN, **Yeni Osmanlı Düşüncesinin Doğuşu**, 151.

⁶⁵⁴ Şerif MARDİN, “Yeni Osmanlıların Hakiki Hüviyeti”, **Türkiye’de Toplum ve Siyaset Makaleler 1**, 277; Şerif MARDİN, “Osmanlı Bakış Açısından Hürriyet”, **Türk Modernleşmesi Makaleler 4**, 114; Şerif MARDİN, “Batıcılık”, **Türk Modernleşmesi Makaleler 4**, 13.

⁶⁵⁵ Şerif MARDİN, **Yeni Osmanlı Düşüncesinin Doğuşu**, 124-125.

⁶⁵⁶ İdris KÜÇÜKÖMER, **Düzenin Yabancılaşması**, 66.

Memuriyetten gelen Yeni Osmanlılar, Tanzimat'ın nimetlerinden istedikleri ölçüde yararlanamadıkları gibi alt kademe memuriyetlerde çalıştırılmıştır.⁶⁵⁷ Buradan hareketle; Tanzimat döneminde statü kaybına uğrayan kesimler üzerinde durmak gerekir. Şerif Mardin, Yeni Osmanlılar'ın sosyolojik analizini, o dönemde statü kaybına uğrayan "üçlü ittifak" üzerinden yapmaya çalışır. Tanzimatçıların uygulamalarına karşı "bürokrat, ulema ve askerler"den oluşan "üçlü protesto"nun sosyolojik unsurları incelenirse yukarıda bahsedilen mücadele daha anlaşılır hale gelir. Mardin'e göre; "Tanzimat, otoritenin dolaşımına ani bir duraklama getirirken, aynı zamanda servetin dolaşımını da dondurmuydu". Bunu sağlayan, 1839 sonrası "kul sistemi"nin bürokrasi üzerindeki gölgesinin çekilmesi olmuştur. Dolaşımın durması-elit dolaşımı-bürokrasi ve bürokrasiyle ilgili kesimlerde rahatsızlık yarattı. Böylelikle memur ailelerin imtiyazlı çocukları yükselirken, ilerlemeleri yetenekleri sayesinde gerçekleşen memurlar yerinde saydı ve bu iki kesim arasında bir "uçurum" oluştu. Namık Kemal ve Ziya Paşa gibi Yeni Osmanlılar'ın fakir bir aileden gelmesi ya da mali durumu zayıf aile çocuklarının okuduğu okullarda okuması oldukça manidardır. Ayrıca nazır çocukları için küçültücü nitelemeler içeren yazılar kaleme almaları da yukarıdaki "uçurum"a bir tepkiydi. Bürokraside ilerleme kanalları tıkanırken, ulema da "devlet mekanizmasının, adliyenin ve eğitimin dünyevileşmesi" sonucu statü kaybına uğramıştı. Yeni Osmanlılar'ın içinde ulemayı temsil eden Ali Suavi, Tanzimatçıları "ulemanın çöküşünü hazırlamak için aktif olarak çalışmakla suçladı". Bürokrat ve ulemanın memnuniyetsizliğine, 1826 sonrası geri plana itilmiş ordu da eklendi. Zaten reformların sorumluluğu, ordudan ziyade sivil bürokrasinin ellerindeydi. Ordunun memnuniyetsizliği Yeni Osmanlılar düşüncesi ile çakışınca ordu içinde de bu aydın kesime belli bir sempati oluştu.⁶⁵⁸

Tanzimat elitlerine karşı bürokrat-aydın çevrelerde oluşmaya başlayan bu ittifak, Yeni Osmanlıların sosyolojik boyutunu açıklasa da ideolojilerini

⁶⁵⁷ Şerif MARDİN, *Türk Modernleşmesi Makaleler* 4, 57.

⁶⁵⁸ Şerif MARDİN, *Yeni Osmanlı Düşüncesinin Doğuşu*, 139-149.

açıklamaz. Öncelikle vurgulanması gereken, bu aydınların “teklif ettikleri bir ideolojilerinin bulunması açısından, Bab-ı Ali reformcularından farklı” olmalarıdır.⁶⁵⁹ “Hakim ideolojileri siyasi liberalizm olan bu yeni elit”⁶⁶⁰ “hürriyet” talep ettikleri gibi bunun da anayasaya bağlanmış bir parlamento ile sağlanacağını düşünüyorlardı. Buna karşılık kameralist politikalar güden Bab-ı Ali için tebaaya “aşırı” bir hürriyet vermek söz konusu bile değildir.⁶⁶¹ Bu “yüksek bürokratlar zümresi” için rahatsız oldukları soyut bir hürriyet kavramının bir de anayasa içinde somut hale gelmesi onlara daha da tehlikeli görünmüştür. Mardin’in belirttiği gibi, bu bürokratlar “Anayasanın kendi yetkilerini sınırlayacağını anladığı anda Yıldız’a koşmuş,...Abdülhamit’le bir ittifak akdetmiş ve Padişaha iktidarı kendi elinde toplama tavsiyesinde bulunmuştu”.⁶⁶² Tanzimatçıların bu tavırlarına karşılık, Yeni Osmanlılar’ın temsil anlayışının farklı olduğu da ileri sürülmüştür. Davison’a göre; Yeni Osmanlılar, Tanzimat bürokratlarına mutlakiyeti geri getirdikleri iddiasıyla karşı çıktılar, ancak kendileri de çoğulculuğu savunmadılar. Temsili meclis arayışı onlar için kendilerinin denetleyecekleri ve esas işlevi Saray’ın sınırlanması olan bir meclisi ifade ediyordu.⁶⁶³

Yeni Osmanlılar, uzun vadede “Abdülhamid’in...anayasayı yürürlükten kaldırmakla suç işlediği inancının yerleşmesi”nde etkili oldular. Bu inanç, onların ortaya çıkmasından önce yaygın olmayan padişah aleyhindeki gizli muhalefeti 1879-1908 arasında beslemiştir.⁶⁶⁴ Yeni Osmanlılar, işledikleri fikirleriyle Jön Türk düşüncesi üzerinde izler bırakmıştır. Özellikle hareketin ilk dönemlerinde Yeni Osmanlıların eserlerinden yararlanan Jön Türkler, kendi yayın organlarında onların eski makalelerini yayınladılar.⁶⁶⁵ Tarık Zafer

⁶⁵⁹ Şerif MARDİN, *a.g.e.*, 286.

⁶⁶⁰ Kemal KARPAT, *İslam’ın Siyasallaşması*, 312.

⁶⁶¹ Şerif MARDİN, “19. Yüzyılda Düşünce Akımları ve Osmanlı Devleti”, *Türk Modernleşmesi Makaleler* 4, 86.

⁶⁶² Şerif MARDİN, *Jön Türklerin Siyasi Fikirleri (1895-1908)*, 155.

⁶⁶³ Roderic DAVISON, *Reform in the Ottoman Empire 1856-1876*, Princeton, Princeton University Press, 1963, 223’den naklen Metin HEPER, *Türkiye’de Devlet Geleneği*, 80.

⁶⁶⁴ Şerif MARDİN, *Yeni Osmanlı Düşüncesinin Doğuşu*, 448-449.

⁶⁶⁵ M. Şükrü HANİOĞLU, *Bir Siyasal Örgüt Olarak ‘Osmanlı İttihad ve Terakki Cemiyeti’ ve ‘Jön Türklük’ (1889-1902)*, Cilt I, İstanbul, İletişim Yayınları, 1989, 36-37, 96.

Tunaya, Yeni Osmanlıları “Birinci Jön Türk” olarak isimlendirerek Jön Türklerin Yeni Osmanlılardan-aralarındaki farklara rağmen-etkilendiğini göstermek istemiştir.⁶⁶⁶

3. Jön Türkler ve İttihat-Terakki

Abdülhamid iktidarının ilk yirmi yılından sonra Tanzimat’ın bürokratik elit kuşağı erimiştir. Tanzimat döneminde yetişen ve önemli makamlara gelen bu kuşağın önde gelen birçok ismi tam da 1895’de vefat etmiştir.⁶⁶⁷ Abdülhamid’in 1877’de faaliyetlerine son verdiği Yeni Osmanlılar’ın yarı-aristokratik ve dar bir kadro olduğu düşünülürse, 1880 ve 1890’larla birlikte artık yeni bir bürokratik elit kuşağın doğduğunu söylemek mümkündür. Bu kuşağın temsilcileri Jön Türkler’dir. Jön Türkler, taşradan-İstanbul dışından-çıkılmış, aldıkları eğitimle bürokraside yer bulabilmiş ve dahası iktidara odaklanmış idealistlerdir. Oldukça genel hatlarıyla yapılan bu tanımlamayla birlikte; Jön Türkler’de, birbirinden farklı düşünceler, yöntemi, kadrosu ve ismi farklı örgütlenmeler de doğmamış değildir. Yani homojen bir yapıdan söz etmek mümkün değildir. Jön Türkler üzerinde önemli çalışmalar yapan tarihçi Şükrü Hanioglu’na göre⁶⁶⁸, onların en önemli buluşma noktası Abdülhamid muhalifliği idi. Bir paradoks⁶⁶⁹ olarak, Jön Türkler’in faaliyetlerini yoğunlaştırdığı dönem, karşı çıktıkları Abdülhamid’in iktidar ağlarını örmeyi tamamladığı ikinci dönemiyle çakışır. Diğer bir ifadeyle “1895 yılı[ndan itibaren]...Yıldız merkez siyasetinin bütün köşetaşları yerine oturmuş”⁶⁷⁰ ve

⁶⁶⁶ Tarık Zafer TUNAYA, *Türkiye’nin Siyasi Hayatında Batılılaşma Hareketleri*, 56.

⁶⁶⁷ Abdulhamit KIRMIZI, *a.g.e.*, 12.

⁶⁶⁸ M. Şükrü HANİOĞLU, *Doktor Abdullah Cevdet ve Dönemi*, İstanbul, Üçdal Neşriyat, 1981, 33.

⁶⁶⁹ Bu paradoksa-Jön Türkler’in Abdülhamit döneminde gelişmesi-vurgu yapan bir tarihçinin çalışmasından Jön Türk muhalefetiyle ilgilenen, hatta destek veren vali ve taşra idarecilerinin bile Abdülhamid döneminde istihdam edildiğini öğreniyoruz. Jön Türk düşüncesine yakın bürokratların atamalarında, kimi zaman merkezden uzaklaştırma, kimi zamanda cezalandırma saikinin etkili olduğu görülmektedir. Aynı çalışma “1908’den sonra görevlerinde kalan, vilayetlere tayin olan, hatta terfi eden ve bakan olan birçok Hamidiye valisi”nden söz etmektedir. Bkz. Abdulhamit KIRMIZI, *a.g.e.*, 46-47, 196, 224-225.

⁶⁷⁰ Abdulhamit KIRMIZI, *a.g.e.*, 223. 1895 yılı, Kırmızı’nın bu araştırmasında ortaya koyduğu gibi “Yıldız Sarayı’nın artık bütün taşra muhaberatinin nihai mercii haline geldiği...,düvel-i muazzamaya Ermeni olaylarından sonra vilayet idaresinde reform sözlerinin verildiği, etkili bir çevresi bulunan Sadrazam Kamil Paşa’nın Aydın valiliğine gönderildiği, Tahsin Paşa’nın saray bürokrasisine merkez

buna mukabil olarak Jön Türk hareketi de öğrenci hareketinden daha ciddi muhalif örgütlenmelere dönüşmeye başlamıştır.⁶⁷¹ Bu bağlamda Jön Türkler, muhalif oldukları padişahın iktidarı döneminde doğmuş, gelişmiş ve siyasal bir güç haline gelmiştir.

Jön Türk hareketinin ilk nüveleri Asker-i Tıbbiye’de görülmüştür. Bunun ilginç olduğu kadar, mantıklı sebebi yeni bir bilim anlayışının doğuşunda saklıdır. Hanioğlu’na göre; yeni bilim, öncelikle maddi bir değerdir, dolayısıyla “tecrübe” edilebilir bilgi anlamına gelir. Bu bağlamda, o dönemde en çok ilgi duyulan ve her konunun içine sokulan bilim alanının kimya olması daha anlamlı hale gelmektedir. Batının üstünlüğü algısıyla sıkıca bağlı ve maddi değere dayanan yeni bilim anlayışı, doğal olarak önce Tıbbiye’de zemin bulmuştur. Bu okul, Tanrının varlığının tartışıldığı ve biyolojik materyalist düşüncelerin zirvede olduğu bir atmosferi yaşamıştır.⁶⁷² Hatta daha da gerilere, 1845 gibi erken sayılabilecek bir tarihe gidildiğinde bile bu düşüncenin izleri bulunabilir. Şerif Mardin’in çalışmasından, yabancı bir gözlemcinin bu tarihte Tıbbiye’de gördüğü “materyalist” ruhtan dehşete düştüğünü öğrenmekteyiz.⁶⁷³ Yüzyılın son çeyreğiyle birlikte aydınlar, kendilerini derinden etkileyen yeni bilimi siyasal düşünceye dönüştürmeye gayret ettiler. Bu bilim anlayışı, yönetim tarafından doğrudan siyasal görünmediği için “tehlikeli” algılanmıyordu ama mevcut yönetime zıt olduğu da kesindi. Materyalizmin benimsenmesinden dolayı yaşadıkları toplumun değer yargıları ile çatışan bu düşünce sahipleri, seleflerinin reform düşüncelerine göre daha keskin hale gelmiştir. Asker-i Tıbbiye’nin ilk siyasal muhalefet merkezi olmasının ardında yatan sebebi burada aramak gerekir.⁶⁷⁴

figür olarak atandığı, Ankara Valisi Memduh Paşa’nın Dahiliye nazırı olduğu, birçok valinin azledildiği, değiştirildiği ve yeni görevlere tayin olduğu, bürokratların uzun zamanlar işgal edecekleri tayinlere getirildikleri yıldır”. Bu bilgiler, 1896’da Abdülhamid’e karşı düzenlenen başarısız darbe girişimini açıklamaya yardımcı olabilir.

⁶⁷¹ M. Şükrü HANİOĞLU, *Bir Siyasal Örgüt Olarak ‘Osmanlı İttihad ve Terakki Cemiyeti’ ve ‘Jön Türklük’ (1889-1902)*, 75, 184.

⁶⁷² M. Şükrü HANİOĞLU, *a.g.e.*, 20, 21, 46.

⁶⁷³ Şerif MARDİN, *Yeni Osmanlı Düşüncesinin Doğuşu*, 240.

⁶⁷⁴ M. Şükrü HANİOĞLU, *a.g.e.*, 24, 46. Şerif Mardin de yeni bilimin algılanmasına değinir: “Padişah’ın rejiminde asit sülfürik tehlikesiz, siyaset tehlikeli bir konuydu...bilim birçok Osmanlı

Jön Türk düşüncesi, “İttihad-ı Osmani Cemiyeti” olarak; İbrahim Temo, İshak Sükuti, Çerkez Mehmet Reşit, Abdullah Cevdet ve Şerafettin Mağmumi gibi isimler etrafında ilk önce Asker-i Tıbbiye’de teşkilatlanmıştır.⁶⁷⁵ Yeni fikirlerin gelişmesi, Askeri Tıbbiye ile sınırlı olmamıştır. Benzer etkiler sonraları Harbiye, Mülkiye ve Bahriye gibi elit okullara da sıçramaya başlamıştır. Bununla birlikte Asker-i Tıbbiye’den beş öğrencinin 1889 tarihinde kurduğu “İttihad-ı Osmani Cemiyeti”, Jön Türk tarihinde milat kabul edilir. Bu örgütlenme daha sonra değişikliğe uğrayarak “Osmanlı İttihad ve Terakki Cemiyeti” adını alacaktır. Jön Türkler, 1908’e kadar çok çeşitli örgütler kurdularsa da; 1902 Jön Türk Kongresi’nden sonra iki önemli düşünce okulu olarak, Ahmet Rıza’nın merkezîyetçi ve Prens Sabahattin’in adem-i merkezîyetçi fikirleri daha çok öne çıkmış ve gelişmeye başlamıştır.⁶⁷⁶

Bu iki ana görüşten birincisi, bürokratik elitlere daha cazip görünmüştür. Diğer bir deyişle ordu ve bürokrasi kesimleri, Fransız pozitivistini benimseyen Ahmet Rıza’nın merkezîyetçi ve milliyetçi görüşlerini kendilerine daha yakın bulmuştur. Asker-sivil bürokratlar için Ahmet Rıza’nın temsil ettiği Fransız pozitivistinin ruhu, Prens Sabahattin’in Anglo-Sakson pozitivistine göre kafalarına daha çok yatmaktaydı. Bu bağlamda; ilkinin bütünlükçü, merkezîyetçi, laisist, rasyonalist ve otoriter niteliği, ikincisinin adem-i merkezîyetçi, deneyimci, pragmatist ve liberal niteliğine tercih edilmiştir.⁶⁷⁷ Ümmeti kurtarmak çabasında olan Jön Türkler için pozitivism, birey karşısında toplum çıkarlarını öne çıkardığından en elverişli batı düşüncesi haline gelmiştir.⁶⁷⁸ Bu düşünce, bireye karşı toplumu öncellerken, yerelliğe karşı da merkezîyetçi bir anlayışı öne çıkarmaya

aydını için sansürden kaçmanın yolu olmuştu”. Bkz. Şerif MARDİN, “Yenileşme Dinamiğinin Temelleri ve Atatürk”, **Türkiye’de Toplum ve Siyaset Makaleler 1**, 229.

⁶⁷⁵ M. Şükrü HANİOĞLU, **Bir Siyasal Örgüt Olarak ‘Osmanlı İttihad ve Terakki Cemiyeti’ ve ‘Jön Türklük’ (1889-1902)**, 42, 43.

⁶⁷⁶ Ernest E. RAMSAUR, **Jöntürkler 1908 İhtilalinin Doğuşu**, Çev. Muhsin Önal Mengüşoğlu, İstanbul, Pınar Yayınları, 2004, 34, 36, 113.

⁶⁷⁷ Doğan ÖZLEM, “Türkiye’de Pozitivism ve Siyaset”, **Modernleşme ve Batıcılık**, Cilt:3, 3.B., İstanbul, İletişim Yayınları, 2004, 452-464.

⁶⁷⁸ M. Şükrü HANİOĞLU, **Bir Siyasal Örgüt Olarak ‘Osmanlı İttihad ve Terakki Cemiyeti’ ve ‘Jön Türklük’ (1889-1902)**, 621.

başlamıştır. Böylelikle Jön Türkler'in yürüttüğü modernleşme hareketi, siyasette merkezileşmeye bağlı olarak güçlü bir bürokratik yapının ortaya çıkmasına da neden olmuştur. Merkezi bir bürokrasinin belirmesinde pozitivizmin-Fransız pozitivizmi-merkeziyetçi, otoriter, bürokratik ve seçkinci unsurları etkiliydi.⁶⁷⁹ Jön Türkler'de merkeziyetçiliğin hakim görüş haline gelmesinin doğal uzantısı taşraya mesafeli durulmasıydı. Bu nokta, adem-i merkeziyetçi kanadın temsilcisi Prens Sabahattin ile onları ayıran unsurlardan biridir. Şerif Mardin'e göre; Prens, Mizancı Murat ve Ahmet Rıza'nın hocası Pierre Lafitte'nin-Comte'un öğrencisi-aksine mahalli seçimlerin "ehliyetliler"i değil dirayetlileri çıkaracağına inanıyordu. Bu görüşün Jön Türklerde karşılık bulmasını beklemek mümkün değildi. Mardin'in yerinde tespitiyle; taşraya kuşkuyla bakan Jön Türkler, "bütün taşralılıklarına rağmen Osmanlı bürokrasisinin kalıplarına ne kadar uyumuş olduklarını" göstermiş oluyorlardı.⁶⁸⁰

Jön Türkler, taşraya şüpheyle bakmakla kalmamışlar, zamanla sadece aydın faaliyetleri ile sonuca ulaşabileceklerine dair inançlarını da gözden geçirmeye başlamışlardır. Bu bağlamda, 1907 yılında yapılan II. Jön Türk Kongresi, kalemle mücadelenin eyleme dönüşme arefesinde yapılmış önemli bir toplantıdır. Kongrede yüzeysel de olsa bir birlik sağlanmış ve ihtilalcilik eğilimleri belirginleşmiştir. 1906 yılında Makedonya'da ağırlıklı olarak askerlerin kurduğu-Dr. Bahaddin Şakir ve Dr. Nazım vb-Osmanlı Hürriyet Cemiyeti'nin Ahmet Rıza'nın kontrolündeki İttihat ve Terakki (Paris'teki) ile birleşmesi⁶⁸¹ ve yönetimin askerlere geçmesi, ihtilalcilik eğilimlerinin hızlanmasında önemli bir etken olmuştur.⁶⁸² Bu kongre; Jön Türkler açısından, hem derlenme toparlanma, hem de "istenmeyenlerin" ayıklanması işlevi gördüğü gibi aynı zamanda eyleme geçmek için de bir adım olmuştur.

⁶⁷⁹ Doğan ÖZLEM, *a.g.m.*, 460-61.

⁶⁸⁰ Şerif MARDİN, *Jön Türklerin Siyasi Fikirleri 1895-1908*, 222.

⁶⁸¹ Bu birleşmeden sonra ortaya çıkan İttihat ve Terakki ile Ahmet Rıza'nın başında olduğu İttihat ve Terakki örgütlenmesi arasında önemli farklar vardır. Bkz. Suavi AYDIN, "İki İttihat-Terakki: İki Ayrı Zihniyet, İki Ayrı Siyaset", *Tanzimat ve Cumhuriyet'in Birikimi*, Cilt: 1, 4. B., İstanbul, İletişim Yayınları, 2002, 117-128.

⁶⁸² M. Şükrü HANİOĞLU, *Doktor Abdullah Cevdet ve Dönemi*, 58, 59.

Öncelikle Hanioglu'nun çalışmasından anlaşılıyor ki; kongreye ilk örgütlenmenin çekirdek kadrosunda yer alan Abdullah Cevdet çağrılmamıştır. Ayrıca Jön Türkler'in ilk örgütlenmesi olan İttihat-i Osmani Cemiyeti ile gittikçe siyasal bir örgüt haline gelen İttihat-Terakki arasında da düşünsel olarak hiçbir ilgi kalmamıştır. Kongre sonrasında askerler cemiyet içinde kontrolü sağlamışlardır.⁶⁸³ Ancak Jön Türklerin asker kanadının entelektüel tarafının zayıf olduğu, bu bağlamda da aydınlara gönülden inandıkları söylenebilir.⁶⁸⁴ Kongrede alınan bir kararla ordu-aydınlar ittifakı somutlaşmıştır. Yukarıda bahsedilen subay ve bürokratların oluşturduğu Makedonya grubu ile aydınların oluşturduğu Paris grubunun birleşmesi bu ittifakın ilk adımıydı. Kongre bu ittifakı perçinlemiştir. Böylelikle “seçkinlerin ideolojik tercihleriyle askerin eylemsel önceliği birleşmiştir”. Artık bu ittifak “devletin kurtarılması”nda öncü ve işlevsel bir rol oynayacaktır.⁶⁸⁵

Yeni Osmanlılar'ın yaptığı mücadele 1876'da I. Meşrutiyet'le sonuçlandığı gibi, Jön Türkler'in uzun mücadelesi de 1908'de II. Meşrutiyet'le sonuçlanmıştır.⁶⁸⁶ 1908 sonrası Jön Türklerin merkezîyetçiliği savunan kanadı olarak İttihat ve Terakki, 1913 yılına kadar iktidarı dolaylı, bu tarihten sonra ise direk kontrol etmiştir. 1918'e kadar kısa aralar dışında ittihatçılar “hakim siyasal grup”⁶⁸⁷ olmuştur. Meşrutiyeti getirmek için iktidar olan İttihat-Terakki, iktidarda kalmak için başvurduğu yöntemlerle kendisiyle çelişmiştir.

⁶⁸³ M. Şükrü HANIOĞLU, **Doktor Abdullah Cevdet ve Dönemi**, 26, 27, 58, 59.

⁶⁸⁴ Şevket Süreyya Aydemir, İTC'nin önde gelen isimlerinden ve parti umumi merkez üyesi Doktor Nazım'a anayasal mücadelelerini ve 1876 Kanunu Esası'nın ana hatlarını sorduğunda şu cevabı alıyor: “Vallahi doğrusunu isterseniz ben bu kanunuesasiyi görmedim. İçinde ne olduğunu da hiçbir zaman öğrenemedim. Ama bizim gençliğimizde, yani biz, Paris'te çalışırken, Ahmet Rıza Beyin onu gördüğüne ve okuduğuna inanırdık...Biz, bir defa kanunuesasi ilan edilsin, Meclis-i Mebusan toplansın, ondan sonra o düşünür diyorduk”. Aydemir'in “O halde, cemiyetin istikbale ait bir hareket programı yoktu?” sorusuna ise bir programın olduğunu bildiğini, sorulursa anlatamayacağını, her halde hacimli sayılacak bir şey olduğunu ve bununla da kimsenin uğraşmadığını ifade eder. Bkz. Şevket Süreyya AYDEMİR, **Suyu Arayan Adam**, 17.B., İstanbul, Remzi Kitabevi, 2005, 277-278. Bu anekdot, Şerif Mardin'in Jön Türklerle ilgili (fikirlerinin yüzeysel olduğuna dair) düşüncelerini doğrulamaktadır.

⁶⁸⁵ Hasan Bülent KAHRAMAN, **Türk Siyasetinin Yapısal Analizi-I Kavramlar Kuramlar Kurumlar**, Agora Kitaplığı, İstanbul, 2008, 52, 54.

⁶⁸⁶ Tarık Zafer TUNAYA, **Hürriyetin İlanı İkinci Meşrutiyet'in Siyasi Hayatına Bakışlar**, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2004, 1.

⁶⁸⁷ Bernard LEWIS, **a.g.e.**, 226.

Tunaya'nın ifadesiyle II. Meşrutiyet, "hürriyeti getiren 'halaskar'ların (kurtarıcıların), getirdikleri hürriyeti, nasıl boğduklarını, 'ihtilalin yavrularını nasıl yediğini' canlı bir şekilde ve ilk defa tarihimize mal etmiştir".⁶⁸⁸

İttihat ve Terakki, gerek kendi içinde gerekse devlet yönetiminde vesayetçi-elitist karakterini sağlamlaştırmaya yönelmiştir. Öncelikle Cemiyet-Fırka⁶⁸⁹ ayrımı yaratılmış ve Cemiyet'in diğerine üstünlüğü kabul edilmiştir. Ayrıca geçmişte eşi benzeri görülmemiş hiyerarşik bir piramit oluşturulmuştur. Bu bağlamda "Osmanlı devletinin kaderi İttihat ve Terakki Cemiyeti'nin; İttihat ve Terakki Cemiyeti, Merkez-i Umumi'nin; Merkez-i Umumi, Üçlerin (Enver, Cemal ve Talat paşalar) denetimi, Üçler de Harbiye nazırı Enver Paşa'nın güçlü iradesi altındaydı".⁶⁹⁰ Tarık Zafer Tunaya, ittihatçıları disiplinli ama tecrübesiz, coşkulu ama hırçın olarak niteledikten sonra şu değerlendirmeyi yapmıştır: "İttihatçılar, ihtiyatlı bir deyimle, yukar(ı)dan aşağıyacı, 'halka rağmen devrim' yöntemine inanmış bir ekip olmuşlardır. Vesayetçi, kendi karizmasına 'iman eden', muhalifliği vatan hainliği sayabilen tutumları bu özelliğinin öğeleri sayılabilir."⁶⁹¹ İttihat-Terakki'nin muhalefete bakış açısı, kendisine atfettiği niteliklerinden de kaynaklanmıştır. "Cemiyet-i mukaddese" ve "ruh-i devlet" gibi sıfatları kendine yakıştıran cemiyet, dolayısıyla vatanın kurtarılmasında önemli bir

⁶⁸⁸ Tarık Zafer TUNAYA, **Hürriyetin İlanı İkinci Meşrutiyet'in Siyasi Hayatına Bakışlar**, 64.

⁶⁸⁹ İttihat ve Terakki, elitist karakterini her fırsatta belli etmiştir. Daha öncede bahsedildiği gibi kararlar, tek bir şefin değil "Merkez-i Umumi" denen gizli bir kurulun kontrolünde-1909'da gizlilik kaldırılmıştır- verilmiştir. 1908'den sonra Cemiyet-Fırka ikilemi ortaya çıkmıştır ki bu ayrım da güçlü bir elitizm vurgusu vardır. Tarık Zafer Tunaya, Cemiyet'in Fırka'ya üstünlüğünü şöyle ifade eder: "Cemiyet...kurtarıcı bir 'maziye' sahipti. Daha eskiydi. Bir çeşit efsaneye bürünmüştü ve kutsallaştırılmıştı. 'Cemiyet' bir altyapıydı. Tabandı ve sürekliydi. Fırka'da ise bu nitelikler yoktu. Cemiyet'in patronluğu ve propagandası altında seçtirilmiş kişilerden oluşuyordu. Böylece mebuslar, Cemiyet'in 'adamları' durumundaydılar. Bir bakıma Fırka, Cemiyet'in doğurduğu çocuktu. Üstelik geçiciydi ve değişkendi. Seçimler Cemiyet'i değiştirmiyordu." Bkz. Tarık Zafer TUNAYA, **Türkiye'de Siyasal Partiler İttihat ve Terakki**, Cilt III, İstanbul, Hürriyet Vakfı Yayınları, 1989, 200-201.

⁶⁹⁰ A. F. ERDEN, **İsmet İnönü**, İstanbul, Burhaneddin Erenler Matbaası, 1952, 59'dan naklen M. Naim TURFAN, **Jön Türklerin Yükselişi**, 408.

⁶⁹¹ Tarık Zafer TUNAYA, **Türkiye'de Siyasal Partiler İttihat ve Terakki**, 10.

misyon da yüklenmiş oluyordu.⁶⁹² Tunaya'ya göre "bu durum bağlandıkları anayasa teorisini, siyasal rejim tercihini" de derinden etkilemiştir.⁶⁹³

Bir zihniyet olarak Jön Türklük, "eskiye karşı yeniyi, dinin toplumdaki rollerine karşı bilimi savunan ve yeni ilişkiler sistemi arzulayan bir grup" olarak tanımlanabilir. Diğer bir ifadeyle "Jön Türkleri muhalefete iten temel nedenlerden birisini[n], içinde yaşadıkları toplumsal düzen ile düşükleri değer uyumsuzluğu" zamanla "Jön Türk namını alan kimselerin kendilerini açıkça farklı bir grup olarak telakki" etmelerine kadar varmıştır. Artık onlar halktan ve halkın değerlerinden farklı bir yerde duruyorlardır. "Halkın kurguda kendisine atfedilen görevi yerine getirmemesinden" dolayı "Jön Türk düşüncesi, devraldığı 'halkçılık' düşüncesinden kısa sürede vazgeçmek zorunda kalmış"tır.⁶⁹⁴ Bürokratik bir elit kuşağın temsilcileri olarak Jön Türkler, Şevket Süreyya Aydemir'e göre, kısa sürede halktan geldiklerini unutup halktan kopmuşlar ve sorumsuz birer klik adamı haline gelmişlerdir.⁶⁹⁵ Mardin'in yerinde tespitiyle, Jön Türkler ne "halkçı"ydı ne de "hürriyet özlemi" içindeydi. Geçmişten geleceğe "devleti kurtarma" misyonuna bağlanmışlardı. Jön Türkler'in devletin devamından yana olmaları-yalnız Abdullah Cevdet saltanata şüphe ile bakar-"radikal" değil "muhafazakar" bir düşünce yapısına sahip olduklarını gösterir. (Jön Türkler, Mannheim'in ideoloji/ütopya dikotomisinde "ideoloji"yi temsil eder).⁶⁹⁶

E. Bürokratik Yönetim Geleneği ve Elit Düşüncesinin Gelişimi

1. Bürokratik Yönetim Geleneğinin Doğuşu

III. Selim'in tahta çıkışıyla Osmanlı'da başlayan değişim ve dönüşüm 19. yüzyıl boyunca sürmüştür. III. Selim ile I. Meşrutiyet arasında yaşanan

⁶⁹² M. Şükrü HANİOĞLU, "Bir Asır Sonra 'İnkılab-ı Azim'", *Türkiye Günlüğü*, S. 94, Yaz 2008, 12.

⁶⁹³ Tarık Zafer TUNAYA, *Türkiye'de Siyasal Partiler İttihat ve Terakki*, 10.

⁶⁹⁴ M. Şükrü HANİOĞLU, *Bir Siyasal Örgüt Olarak 'Osmanlı İttihat ve Terakki Cemiyeti' ve 'Jön Türklük' (1889-1902)*, 38, 72, 613, 604.

⁶⁹⁵ Şevket Süreyya AYDEMİR, *Suyu Arayan Adam*, 283.

⁶⁹⁶ Şerif MARDİN, *Jön Türklerin Siyasi Fikirleri 1895-1908*, 225-227.

gelişmeler bürokratik yönetim geleneğinin doğuşu ve gelişmesi açısından kritik bir dönemdir. Bu dönemde, Osmanlı'nın yaşadığı çözülme süreci durdurulmaya çalışılmış, bir anlamda devleti kurtarma girişimleri yaşanmıştır. Gerçekte tüm bu çabalar, Osmanlı'dan günümüze sürecek bürokratik bir yönetim geleneğini doğurmuştur.⁶⁹⁷

19. yüzyıl bürokrati, bürokratik yönetim geleneğinin oluşumunda önemli bir unsur olarak, yeni bir dünya görüşünün etkisine girmeye başlamıştır. Bu görüş içinde akıl, önemli bir kriter olmuştur. Bürokraside görev alacak kişiler, yeni ve pratik bir eğitime-ulemanın “ilmi” yerine “maarif” düşüncesine dayalı-tabii tutulmaya başlamıştır.⁶⁹⁸ Modern eğitim sisteminde yeni okul, içinde öğrencilerin Osmanlı gündelik yaşamından tecrit edildiği ve kendine yeterli bir dünyaydı. Bu ortamda yetişen ve geleceğin memurları olacak kişiler, gerçekliğin soyutlamaları olan ilke ve kanunları öğreniyorlardı. Bilim, laboratuvarların çok sınırlı olduğu bir ortamda deney ve gözleminden çok gerçekliğin soyut modelleri olarak algılanıyordu. Bu bağlamda yapay bir iç tutarlılık söz konusuydu.⁶⁹⁹ Alınan bu eğitim, 19. yüzyılda ortaya çıkan Osmanlı bürokratik yönetim geleneğini sürdürmeye yardımcı nitelikteydi. Eğitimde amaç “entelektüel açıdan üstün”, normatif-emredici niteliği ağır basan ve belli ideoloji/değerleri topluma empoze edecek kişiler yetiştirmektir.⁷⁰⁰

Değişmeyen “müessese” fikri de bürokratik yönetim geleneğinin yerleşmesinde önemli bir rol oynar. Reşit Paşa'ya göre, oluşturulacak kurumlar kişilerin tesirinden uzak ve süreklilik arz edecektir. “Müessese” fikrinin beklenen sonuçlarından birisi, padişahın iradesinin

⁶⁹⁷ Metin HEPER, **Bürokratik Yönetim Geleneği**, Ankara, ODTÜ İdari İlimler Fakültesi Yayını, 1974, 53.

⁶⁹⁸ Niyazi BERKES, **a.g.e.**, 179.

⁶⁹⁹ Şerif MARDİN, “Türkiye’de Din ve Laiklik”, **Türkiye’de Din ve Siyaset Makaleler 3**, 12. B., İstanbul, İletişim Yayınları, 2006, 57.

⁷⁰⁰ Andreas M. KAZAMIAS, **Education and the Quest for Modernity in Turkey**, Chicago, The University of Chicago Press, 1960, 135, 147, 151, 220 vd’den naklen Metin HEPER, **Türkiye’de Devlet Geleneği**, 132.

sınırlandırılmasıdır.⁷⁰¹ Diğer bir ifadeyle “kuralların ‘laikleşmesi’ eğilimi ile bürokratik kurumlaşmada kişiselliğin görece olarak azaldığı, ‘kişiye’ karşı ‘kurum’ (müessese) fikrinin doğduğu ve bürokrasinin ‘kurallarına bağlı hükmi şahsiyeti olan bir kurum’ olarak düşünölmeye başlandığı” görölmektedir.⁷⁰²

Bürokratik yapıların kişilerden bağımsız kurallarla yürüdüğü varsayıldığında, hukuki bir sistemin gerekliliğı de ortaya çıkar. 19. yüzyıl Osmanlısı’nda Reşit Paşa ekölü, “patrimonyal” olandan “rasyonel” olana doğru bir dönüşüm öngörmüştür. Bunu ise “kanun” sağlayabilirdi. Şinasi, Reşit Paşa’yı övdüğü bir şiirinde, kanunun radikal anlamını Osmanlı kamuoyuna “bildirir haddini Sultana senin kanunun” şeklinde ilan etmiştir.⁷⁰³ Dönemin kanun yapma aracı olarak “kodlaştırma”⁷⁰⁴ sivil bürokratların oluşturduğu komisyon ve meclislerce yapılmıştır. Bu sürecin sonuçlarından biri, bürokratik elitlerin aynı zamanda siyasal elit benzeri düşünölmesidir. Cumhuriyet’in ilk döneminde daha belirgin görölecek bu kaynaşma ile bürokratlar, siyaset kurumunun görevlerini üstlenmiştir. Diğer bir ifadeyle Tanzimat döneminde sadece padişaha bağılı, alınan kararları uygulayan bir bürokrasi geliştirilmek istenmemiştir. Aksine sivil bürokrasiden özellikle siyaset yapması beklenmiştir diyen Heper’e göre, “bürokrasinin söz konusu süreç [batılılaşma] içinde alınan stratejik ve yasallaştırma kararlarına temel katkılarından ötürü, Osmanlı-Türk bürokratik evriminin belirgin özelliğı olarak bürokratik yönetim geleneğı ortaya çıkmıştır.”⁷⁰⁵

Bürokratik yönetim geleneğı, olumsuz referanslar üzerinden de okunmuştur. Bürokratik yönetim geleneğinin beslediğı zihniyet, “kağıt üstünde

⁷⁰¹ Şerif MARDİN, “Tanzimat Fermanı’nın Manası”, *Türkiye Toplum ve Siyaset Makaleler* 1, 294-295.

⁷⁰² Metin HEPER, *Türk Kamu Bürokrasisinde Gelenekçilik ve Modernleşme*, 85.

⁷⁰³ Bernard LEWIS, *a.g.e.*, 137.

⁷⁰⁴ Osmanlı’da kodlaştırma (codification=kanunlaştırma), çeşitli hukuk kuralları arasında seçim yapma, yeni kurallar koyma, çatışık kuralları kaldırma veya bağdaştırma şeklinde ortaya çıkmıştır. Böylelikle yürürlükteki kanun ve adetler, sistematik olarak yazılı büyük bir kanun sistemi (mecelle) haline getirilmiştir. Aslında yapılan bir şekilde siyaset ve hukuk yapımı anlamına geliyordu. Bu bağlamda siyaset ve hukuk, parlamento (yasama) yolu ile değil “kodlaştırma” yoluyla yapılıyordu. Bkz. Niyazi BERKES, *a.g.e.*, 221; HEPER, *Bürokratik Yönetim Geleneğı*, 59.

⁷⁰⁵ Metin HEPER, *Bürokratik Yönetim Geleneğı*, 61, 161.

düzenlilik sağlamak uğrunda, *toplumsal gerçekler*'i 'hasıraltı' eder. Şerif Mardin, bu analizini şu şekilde sürdürür: "gerçekler, bürokratin kafasında yaşayan daha düzenli, 'kitaba uygun' Türkiye'ye ters gelirse, bürokratik eğilim bu uyumsuzluğun kaynağını aramadan uyumsuzluğu görmezlikten gelir".⁷⁰⁶ Bu zihniyetin tipik bir yansıması, Türk bürokratik yönetim geleneğinde önemli yer tutan "kanunculuk" ya da "yok kanun yap kanun" anlayışıdır.⁷⁰⁷ Şekil ve mevzuatın öne çıkması, esası gölgelediği gibi araç-amaç dengesini de bozar. Bu dengesizlik, siyasal normların ağır bastığı Osmanlı-Türk bürokrasisinde verimlilik ve etkinlik gibi ilkelerin ikinci plana atılmasıyla kendini gösterir. Dahası bürokrasinin rasyonel boyutundan çok hukuki boyutuna ilgi gösterilir.⁷⁰⁸

Bürokratik yönetim geleneğinin bahsedilen eğitim, kurum, hukuk ve siyaset boyutu dışında oldukça önemli bir başka boyutu daha vardır. Diğer bir deyişle "hikmet-i hükümet" bürokratik yönetim geleneğinin ideolojik özüdür. Cumhuriyet sonrası da etkisini sürdürecektir olan bu kavram, bürokratik elitlere devletin önceliğini hatırlatır. Böylelikle bürokrasi, dolayısıyla bürokrat kendini devletle özdeşleştirir. Bu özdeşleşme sonucu, devletin "güç" kullanma özelliğine büyük bir önem atfeder.⁷⁰⁹

Bürokratik yönetim geleneğinin ana hatlarının, yukarıda değinildiği gibi 1789-1876 döneminde geliştiğini ve buna paralel olarak ayırıcı niteliği eğitim olan yeni bir bürokratik elitin doğduğunu vurgulayan Metin Heper, Abdülhamid döneminde sultanın otoriteyi saraya toplamasına rağmen bu geleneğin sürdüğünü ileri sürmüştür. Sürekliliğin sağlanması, laik eğitimin etkisi ile açıklanabilir. 1890'larla birlikte bürokratik yönetim geleneği, öncelikle askeri bürokraside güçlenmeye başlamıştır. 1908 sonrası Jön Türk

⁷⁰⁶ Şerif MARDİN, "Yenileşme Dinamiğinin Temelleri ve Atatürk", *Türkiye Toplum ve Siyaset Makaleler* 1, 205-206.

⁷⁰⁷ Mustafa ERDOĞAN, "Türkiye'de Bürokratik Yönetim Geleneği ve Demokrasi", *Yeni Forum*, C.12, S. 271, Aralık 1991, 33.

⁷⁰⁸ Metin HEPER, *Bürokratik Yönetim Geleneği*, 161; Metin HEPER, *Türkiye'de Devlet Geleneği*, 91.

⁷⁰⁹ Mustafa ERDOĞAN, *a.g.m.*, 33, 34.

düşünürleri-Ahmet Rıza ve Abdullah Cevdet-söz konusu geleneği kavramsal olarak geliştirerek Cumhuriyet dönemindeki formatına biraz daha yaklaştırmışlardır. Bu dönemde bürokratik yönetim geleneği; milliyetçilik, halkçılık ve laiklik ilkeleri üzerine inşa edilmiştir.⁷¹⁰

2. Seçkin Düşünce ve Beslendiği Kaynaklar

Geleneksel Osmanlı toplumu, daha önce açıklandığı üzere “askeri” ve “reaya” olarak ikiye ayrılmıştı. Eski (yönetici) elitin ayrıcalıkları olsa da risklere de açık bir konumu da vardı. Ne kadar yöneten olsalar da can ve mal güvenliğinin garanti altına alınmaması onları siyaset bilimi kavramları ile açıklanabilecek bir “elit” yapmıyordu. Sonuçta yönetici kesim, sultanın “kul”larıydı. 19. yüzyılda bu anlayış yukarıda da ayrıntılı olarak açıklandığı üzere değişime uğramıştır.

Yüzyılın ikinci yarısından itibaren Osmanlı modernleşmesi, siyasal/ideolojik bir renk almaya başlamıştır. Tanzimat döneminde kameralist politikalar uygulanmıştı ama bu, devletin kurtuluşunda bir ara formüldü. Yeni Osmanlılar’ın muhalefetine sebebi, biraz da bu formülün seçkin boyutuyla ilgiliydi. Formatı ve içeriği net olmayan güçlü bir elitizm eğilimine karşı Yeni Osmanlılar’ın formülü siyasi liberalizm olmuştur. Ancak Davison’un daha önce aktarılan tespiti⁷¹¹ göz önüne alındığında, Yeni Osmanlılar’ın da söz konusu eğilime sahip oldukları ortaya çıkmaktadır. Yüzyılın son çeyreği, seleflerinden farklı bir elit kuşağı ortaya çıkardığı gibi seçkin boyutu daha belirgin ve yeni bir bilim anlayışından kuvvet bulan düşünceleri de gündeme getirmiştir.⁷¹² Artık yüksekokullardan yetişen yeni neslin kendini ifade ettiği bir

⁷¹⁰ Metin HEPER, **Bürokratik Yönetim Geleneği**, 73-87, 119.

⁷¹¹ Roderic Davison’a göre, Yeni Osmanlılar çoğulculuğu savunmadılar. Üstelik parlamento da kendilerinin denetleyeceği bir organ olmalıydı. Bkz. Roderic DAVİSON, **Reform in the Otoman Empire 1856-1876**, Princeton, Princeton University Press, 1963, 223’den naklen Metin HEPER, **Türkiye’de Devlet Geleneği**, 80.

⁷¹² Fransa’da 1890’larda, özellikle 1870’den itibaren 3. Cumhuriyet’te ortaya çıkan skandallar birçok düşünce adamını parlamenter demokrasiden soğutmuştur. Yani Avrupa’da “hürriyet” lehinde olmayan genel bir eğilim tırmanıyordu. Bu durumdan Jön Türkler’in de haberi olduğu varsayılabilir. Buradan hareketle, onların neden elitist içerikli teorilere meylettikleri de açıklanabilir. Bkz. Şerif MARDİN,

Jön Türk düşüncesinden bahsetmek mümkün hale gelmiştir. Hanioğlu'nun yerinde vurgusu ile Jön Türk "seçkinciliğin[in]; hiçbir zaman, toplumda var olan seçkinlik kategorileri ile ilişkisi bulunmamakta ve yalnızca bilgi sahibi olmaya bağlanmaktaydı".⁷¹³ Bu, "avam-havass" ayrımına dayanan geleneksel seçkincilikten farklı yeni bir seçkinciliktir.⁷¹⁴ Rasyonel davranmanın yolu "bilim"in gereklerini yerine getirmekten geçer. Bu bağlamda yeni seçkinlik düşüncede en hassas nokta, modern bilim ile seçkinlik arasındaki ilişkidir. Modern bilimi şekillendiren materyalizm olduğuna göre; Osmanlı entelektüelleri bakımından seçkinler zümresine katılabilmenin ön koşulu materyalist olmak olmuştur. Bu bağlamda Abdullah Cevdet'in "ilim havassın (seçkinlerin) dinidir, din avamın ilmidir" sözünün bir kısım aydınlar için temel düstur olması tesadüfi değildir.⁷¹⁵

Sosyal darwinizm, biyolojik materyalizm, Le Bon seçkinciliği ve pozitivizm gibi teoriler Jön Türk düşüncesinde hayat bulmuştur. Bu teorilerin konumuz açısından ilginç yönü; vesayetçi, elitist ve otoriter tarafları/eğilimleri olmasıdır. Jön Türklerin teorik tercihleri ile ilgili Bernard Lewis'in açıklaması akla yatkındır. Lewis, Türk Reformcu ve devrimcilerinin düşünce dünyasına 18. Yüzyıl Aydınlanma felsefesi yerine, 19. Yüzyıl sosyal biliminin hakim olduğuna dikkat çeker. Comte, Le Play, Demolins ve Durkheim gibi takip edilen ekollerin en önemli ortak özelliği "sosyolojiyi bir tür felsefe ve hatta din olarak ele almak ve ahlaki, toplumsal, siyasal ve hatta dini sorunlar üzerinde sanki vahiy kudretinde bir kaynak olarak görmek eğilimleridir".⁷¹⁶

Jön Türklerin büyük çoğunluğunda Sosyal Darwinizm'in izleri görülür.⁷¹⁷ Darwinizm'in savunduğu tekamül düşüncesinden dolayı "doğal

"19. yy'da Düşünce Akımları ve Osmanlı Devleti", TCTA, C. 2, İstanbul, İletişim Yayınları, 1985, 350.

⁷¹³ Şükrü HANİOĞLU, **Bir Siyasal Örgüt Olarak Osmanlı İttihad ve Terakki Cemiyeti ve Jön Türklük (1889-1902)**, 618.

⁷¹⁴ M. Şükrü HANİOĞLU, **Osmanlı'dan Cumhuriyet'e Zihniyet, Siyaset ve Tarih**, İstanbul, Bağlam Yayınları, 2006, 75.

⁷¹⁵ M. Şükrü HANİOĞLU, **a.g.e.**, 99.

⁷¹⁶ Bernard LEWIS, **a.g.e.**, 230-231.

⁷¹⁷ Şerif MARDİN, **Jön Türklerin Siyasi Fikirleri 1895-1908**, 227.

eleme”nin toplumda bir tür “elite” yönetimine yol açacağı varsayılıyordu.⁷¹⁸ Le Bon’un görüşleri de Jön Türklerin “elit” düşüncesine yönelmesinde etkili olmuştur. O’nun kitlelerin psikolojisine dair fikirleri Jön Türklerin fikir ve siyaset adamlarını derinden etkilemiştir. Yığınlar, entelektüel bir elit tarafından yönetilmezse irrasyonel davranışlara sapabilirlerdi.⁷¹⁹ Şükrü Hanioğlu, Osmanlı-Türk seçkinciliğinin unutulmuş kuramcısı olarak Gustave Le Bon’u görür. Aydınlar üzerindeki en etkili eseri “Psychologie des foules” (1895) “İlm-i Ruh-i İctimai” adıyla Türkçe’ye çevrilmiştir. Okuyanı adeta bir Le Bonist haline getiren “bilimsel sosyoloji” alanındaki bu eser; Abdullah Cevdet, Ahmet Rıza, Köprülüzade Mehmet Fuat, Hoca Muhyiddin Efendi, ve Enver Paşa gibi birçok aydın, siyasetçi ve askere ilham kaynağı olmuştur.⁷²⁰

Le Bon, bilimsellik zırhına bürünmüş entelektüel bir aristokrasiye yığınları yönetme yetkisi veren ve yığınların yani halkın farkına varamadıkları çıkarlarını yine onlara rağmen savunma görevini üstlenen bir düşünceyi temsil eder.⁷²¹ “Yasama meclislerinin de dahil olduğu her türlü topluluktan nefret eden, kitlenin karar alma sürecine gerçek anlamda katılımını zararlı bulan bu seçkincilik, parlamentoya da ancak bürokrasinin toplumun seçkinlerini bir araya getiren bir uzantısı olduğu sürece tahammül edilebilecek bir kurum nazarıyla bakmıştır”.⁷²²

Pozitivizm, seçkinci isim ve teorilerden beslenen Jön Türk düşüncesine destek veren bir başka ideoloji olmuştur. Doğrudan seçkinci

⁷¹⁸ Kerem ÜNÜVAR, “Abdullah Cevdet”, **Tanzimat ve Meşrutiyet’in Birikimi**, C. 1, 4.B., İstanbul, İletişim Yayınları, 2002, 101.

⁷¹⁹ Erik-Jan ZÜRCHER: “Kemalist Düşüncenin Osmanlı Kaynakları”, **Modern Türkiye’de Siyasi Düşünce** **Kemalizm**, 4.B., İstanbul, İletişim Yayınları, 2004, 51.

⁷²⁰ M. Şükrü HANİOĞLU, **Osmanlı’dan Cumhuriyet’e Zihniyet, Siyaset ve Tarih**, 93-94. Mussolini, Roosevelt ve de Gaulle gibi liderler de Le Bon’un eserlerinden etkilenmişlerdir. Mussolini, onun eserlerini ezberlediğini ve başı sıkıştığında “Psychologie des foules”u okuduğunu söylemiştir. 1931 yılında “Ameli Ruhiyat” adıyla Türkçe’ye çevrilen Le Bon’un “Les Incertitudes de l’heure presente” eseri ile ilgili dönemin Elazığ Valisi Cemal Bey, bu eserin tüm vali ve kaymakamlara “mürşid” olacağını ve yöneticilere okutulmasını savunmuştur Bkz. M. Şükrü HANİOĞLU, **a.g.e.**, 93-96. Ş. Süreyya Aydemir, II. Meşrutiyet aydınlarının da bu eserin etkisinde kaldığını ifade eder. Bkz. Ş. Süreyya AYDEMİR, **İhtilalin Mantığı**, 134.

⁷²¹ M. Şükrü HANİOĞLU, **Osmanlı’dan Cumhuriyet’e Zihniyet, Siyaset ve Tarih**, 74-75.

⁷²² M. Şükrü HANİOĞLU, **a.g.e.**, 75.

formüller sunmayan “bu ideolojinin güçlü ve merkezi bir devleti yücelten seçkinici içeriği bir yana, tarihsel ilerleme fikri de otoriter ve demokratik olmayan bir özellik göstermektedir”.⁷²³ Pozitivizm denildiğinde akla gelen ilk isimlerden olan Ahmet Rıza’nın görüşleri bu içerik ve özelliklerle de çakışmaktadır. Ayrıca “mütehassıslar zümresi” olmaksızın, yönetim ilminin gerçekleşemeyeceğine dair tezinin kaynakları; Comte’un-pozitivizmin kurucusu-hocası Saint-Simon’un teknokratlar yönetimine kadar gitmenin ötesinde, maddi varlıkların birbirlerine “objektif tabiat kanunları” ile bağlı olduğu ve bu kanunları anlamak gerektiği düşüncesine kadar ulaşıyordu.⁷²⁴

Jön Türk düşüncesi, yukarıda zikredilen teoriler üzerinde yüzyılın sonlarına doğru daha fazla durmaya başlamıştır. Bu teorilerin dikkat çekici tarafı, halkın görece önemsiz olmasıdır. Gerek Batılı teoriler, gerekse Osmanlı pratiği bağlamında; zamanla Jön Türklerin halktan ümitlerini kesmesinin gerekçeleri oluşmuştur. Mardin’in de ifade ettiği gibi, Jön Türkler’in handikabı; eleştirilerini, halkın hürmette kusur etmediği bir padişaha yöneltmek zorunda olmalarıydı. Böyle bir davranışın kısa sürede sonuç vermesi ise beklenemezdi. Artık umduklarını bulamadıkları halka, vazifelerini öğretmeyi kendilerine düstur edineceklerdir. Jön Türkler, hareketin başlarında “halk” vurgusuna ağırlık vermesine rağmen, derin manada “halkçı”⁷²⁵ değillerdi. Ahmet Rıza, Mizancı Murat, Abdullah Cevdet, hatta Prens Sabahattin gibi Jön Türk düşünürlerinde, elit oluşturma önemli bir konudur. Halk, onların ihtilal düşüncesinde yer almamıştır. Prens Sabahattin ve Abdullah Cevdet için elit, Avrupa’da olduğu gibi entelektüel, teknokratik, siyasi ve bürokratik olabiliyordu. Ancak Ahmet Rıza başta olmak üzere diğer

⁷²³ Levent KÖKER, **Modernleşme Kemalizm ve Demokrasi**, 7.B., İletişim Yayınları, İstanbul, 2003, 235.

⁷²⁴ Şerif MARDİN, **Jön Türklerin Siyasi Fikirleri 1895-1908**, 128.

⁷²⁵ Mardin’in görüşlerine rağmen Tarık Zafer Tunaya’nın “1908 Jön Türk Devrimi” için yaptığı değerlendirmeyi de bir kenara not etmek de fayda vardır: “...(Jön Türkler) bir halk hareketi denecek kadar genişliğe ve ağırlığa sahip olmamıştı. Bununla beraber kendisinden önceki ıslahat eylemlerinin en birikimli ve halkçısı olduğu da yadsınamaz”. Bkz. Tarık Zafer TUNAYA, **Türkiye’de Siyasal Partiler İttihat ve Terakki**, 611. “1908 Jön Türk Devrimi”nin yaygın olarak halk desteğinden soyutlanmış bir hareket olduğu görüşüne karşı çıkan yaklaşım Aykut Kansu’ya aittir. Bkz. Aykut Kansu, **1908 Devrimi**, İstanbul, İletişim Yayınları, 1998.

Jön Türk düşünürleri eliti sadece siyasi elit olarak tasavvur etmişlerdir. Bu yaklaşım, yöneten-yönetilen ayrımına sahip Osmanlı sosyal yapısının derin izlerini taşımaktadır. Ahmet Rıza ve Mizancı Murat, Askeri Tıbbiyelilere, halka önder olmayı telkin ve tavsiye ederken, elitist ve otoriter bir çizgiyi netleştirmişlerdir. Devlet idaresinin elitlere verilmesini savunan Ahmet Rıza'da halka karşı bir güvensizlik baştan beri vardır. Yeni askeri elitlere önemli görevler yükleyen Ahmet Rıza, subayların siyasi ve sivil hayata karışmasını, önderlik etmesini hatta ehliyetsizlerin yönetime gelmelerine engel olunmasını tavsiye ederek tam teşekküllü bir elit düşüncesinin çerçevesini çizmiştir.⁷²⁶

3. Aydınlar ve Bürokrasi Kaynaşması

Osmanlı aydını/münevveri, Tanzimat döneminde şekillenmeye başlayan hali ile Batılılaşmanın bir ürünüdür. Batılılaşma, Batı'ya karşı direnmenin ve düzeni koruyabilmenin bir aracı olarak kurumlaşırken aynı zamanda aydını üretmiştir. Batı'da Aydınlanma döneminin ürünü olan entelektüel "aydınlanan" iken, Tanzimat'ın aydını ise "aydınlatan"dır. Bundan dolayı da bir ayna gibi Batı bilgilerini toplumuna yansıtır. Batı'da entelektüel sürekli öğrenme çabası içinde olan bir öğrenci, Osmanlı'da ise münevver, müfredatı Batı'dan aktarılan bilginin öğretendir.⁷²⁷

Aydını açıklayabilmek için farklı kavramlara başvurulması, onun menşeyinin de farklı olduğunu gösterir. Aydınlanma⁷²⁸ çağının gözde terimi

⁷²⁶ Şerif MARDİN, *Jön Türklerin Siyasi Fikirleri 1895-1908*, 154-158, 225-229.

⁷²⁷ M. Ali KILIÇBAY, "Osmanlı Aydını", *TCTA*, İstanbul, İletişim Yayınları, 1985, 56-57.

⁷²⁸ Aydınlanma; 18. yüzyılda Voltaire, Diderot, Bayle ve Condorcet gibi Fransız entelektüellerinin oluşturduğu ve Ansiklopedistler olarak anılan çevrenin Batı felsefesinde meydana getirdiği düşünce devrimidir. Kurulu düzenin değerleri ve geleneklerle bağlarını koparmaya çalışan aydınlanma düşüncesinde akıl, insanın en önde gelen yetisidir. Akıl insana sadece düşünmeyi değil doğru davranmayı da sağlar. İnsan doğası gereği doğuştan iyidir. Bir birey olarak insan iyileşebilir, ilerleme kaydedebilir. Dolayısıyla toplumlar da ilerleyebilir. İnsanlar akıl açısından eşittirler. Akla başvurularak toplumdaki kötülüklerden arınılabilir, kamu hayatı iyileştirilebilir. Bu bağlamda aydınlanmacılar devleti ussal temellere oturtmak gayreti içinde olmuşlardır. Ayrıca akıl sayesinde ulaşılabilecek iyi yasaların sorunları da çözeceği düşüncesi yasaya karşı derin bir saygı beslemelerine neden olmuştur. Bkz. Nur VERGİN, *Siyasetin Sosyolojisi*, 3.B., İstanbul, Bağlam Yayınları, 2004,

“despote éclairé” yani “aydın despot”tur. İlginç olarak birbirinden ayrılmayan yani birlikte kullanılmak zorunda olan bu kavrama “aydın” değil “aydınlatılmış” demek daha doğrudur. Aydın ise “aydın-latılmışlığını es geçerken aydınlatanlığına” temel örmektedir. Aydın, biraz da yapışık olduğu diğer kavramın da etkisiyle kendi doğrularını topluma dayatabilme ve meşrulaştırma imkanına sahiptir. Münevver kavramı ise aydınlatılmış anlamındadır yani “ışığı kendisinden kaynaklanmış değil”dir. Entelektüel ise bu kavramların yerine kullanılmakla beraber onlardan farklıdır, bir “tarz”dır ve evrensel olanla ilgilidir.⁷²⁹

Kavramların böyle bir içeriğe sahip olmasının pratikteki anlamı önemli bir noktaya işaret eder. Osmanlı aydını/münevveri devletin kurtuluşu için reçeteler yazan kişidir. O, “Devlet-i Aliyye’nin kurtuluşunun bir parçası” olduğundan “devletin ideologu” sıfatını daha çok hak eder.⁷³⁰ Osmanlı aydını aynı zamanda bizzat bürokrasinin içinde olan kişidir. Osmanlı’da devletin cezalandırmak istediği muhalif gazeteci ve aydınlar bürokratik makamlar verme geleneği⁷³¹ bürokrat ve aydının ayrılmazlığının bir göstergesidir. Mardin’in de ifade ettiği gibi, bu birliktelik yani “aydın ile ‘kalem efendisi’ rollerinin yapışık kardeş olarak ömürlerini sürdürmesi 20. yy ortalarına kadar sürecektir”.⁷³²

Batıda aydın/entelektüel öncelikle romancı, muharrir, gazeteci gibi fikir ve edebiyat adamlarını çağırıştırırken, Osmanlı/Türk toplumunda okuryazarlar

288-290. Yasaya olan saygının kökeninde; doğa bilimlerinin yasa bulma anlayışının toplumsal dünya için de geçerli olacağı düşüncesi yatmaktadır. Yani ilerleme ve mutluluğun yasaları aynı yer çekimi ve dinamik yasaları gibi belirlenebilir. Bu benzerlik, insanlığın mükemmelleşebileceğine, ilerleme ile insan aklına dayalı bir yönetime yol açabileceğine olan inancı besliyordu. Bkz. Tefik ERDEM: “Feodaliteden Sanayi Toplumuna”, **Feodaliteden Küreselleşmeye**, (Ed. Tefik Erdem), Ankara, Lotus Yayınevi, 2006, 48.

⁷²⁹ Kadir CANGIZBAY, **Sosyolojiler Değil Sosyoloji**, 3.B., Ankara, Ütopya Yayınları, 2002, 12. Prusya’da Büyük Frederick, Voltaire’i; Rusya’da ise Katerina, Diderot’u kendilerini ‘aydınlatmak’ üzere saraylarına davet etmişlerdir. Sonuç iki filozof için de-özellikle de Voltaire-hayal kırıklığı olmuştur. Bkz. Kadir CANGIZBAY, **a.g.e.**, 12.

⁷³⁰ M. Ali KILIÇBAY, **a.g.m.**, 58.

⁷³¹ Kapatılan gazetelerin yazarları “Menafi-i devlete ve adab-ı umumiyyeye mugayir meslek” tutuyorlarsa mutasarrıflık veya vali muavinliği ile cezalandırılırlar. Bkz. Mümtaz’er TÜRKÖNE, **İslamcılığın Doğuşu**, 52.

⁷³² Şerif MARDİN, “Tanzimat ve Aydınlar”, **TCTA**, İstanbul, İletişim Yayınları, 1985, 47.

üst kademedeki bürokratin kaynaşmış hali akla gelir. Tanzimat'la birlikte ortaya çıkan yeni bürokratik elit, aynı zamanda bir aydındır. Müfettiş, vali, kaymakam olarak kütleye yukarıdan bakan, onu küçümseyen, yanına kolay yaklaşılamayan bürokrat, aynı zamanda diplomalı aydının bir örneğini vermiştir. Bürokrat-aydın, Ülgener'in de dediği gibi "bir yüzü ile devamlı hikmetler savuran, her şeyin doğrusunu yalnız kendi bilen bir 'akl-ı evvel'; öbür çehresi ile yetki ve uygulama alanında her şeye gücü yeten, 'dediği dedik' bir kuvvet ve iktidar odağı" olmuştur. Yani "hem dili dönen hem gücü yeten" bürokrat-aydın, içinde yaşadığı topluma, halka yabancı hale gelmiştir.⁷³³ Özellikle II. Meşruiyet'e gelindiğinde artık "aydın", halktan bir oranda şüphelenen, halkın da şüphelendiği bir kişidir".⁷³⁴

Osmanlı aydınının/münevverinin devlet dışında düşünülmemesi onu bürokrasi ile tarihsel ittifaklar kurmaya sevk etmiştir. Tarih boyunca aydın ve bürokratin kader çizgileri kesişmiştir. Onlar, elit ittifakının sacayaklarını oluşturmuştur. 19. yüzyılın son çeyreğinden itibaren olgunlaşmaya başladığı ileri sürülen ordu-bürokrasi-aydın ittifakının harcı, "modernleşme" hedefi olmuştur. Bürokrat-aydın gücünü; siyasal, kültürel, ekonomik ve sosyal alt başlıkları olan bu hedefin gerçekleştirilebileceğine olan inancından almıştır.

F. Bürokratik Elitlerin 19. Yüzyılda Yaşadığı Dönüşüm

19. yüzyıl, Osmanlı devlet ve toplum yapısının olduğu kadar onlardan bağımsız düşünölemeyecek olan modern bürokrasi ve bürokratin da dönüşümüne sahne olmuştur. Kökleri 18. yüzyılda olan bu süreç, en genel anlamıyla modernleşme olarak ifade edilebilir. Modernleşme denilen dönüşümün dinamiğini "devletin bekası" düşüncesi harekete geçirmiştir. Bu bağlamda; III. Selim'in askeri ve II. Mahmut'un idari reform ağırlıklı politikalarını Tanzimat'ın idari/hukuki/kurumsal reformları izlemiştir. Bu reformların öncüleri, modernleşme sürecine ayak direyen ordu-yeniçeri-ve

⁷³³ Sabri F. ÜLGNER, *Zihniyet Aydınlar ve İzm'ler*, Ankara, Mayaş Yayınları, 1983, 73.

⁷³⁴ Şerif MARDİN, "Tanzimat ve Aydınlar", *TCTA*, 52.

ulema değildir. Olmaması da gayet doğaldı, çünkü bu sürecin getireceği yeni kurum ve değerler, geleneksel kurum ve değerlerle çok da uyuşmamaktadır. Bu anlamda, değişimin Batı'ya açılan bir kapı olarak görülen Tercüme Odası'nda filizlenmesi daha anlaşılır hale gelmektedir. Tanzimat reformcuları ve Yeni Osmanlıların da yetiştiği Tercüme Odası, tercüme işlevini aşan bir özellik göstermiştir. Burası, modern okulların olmadığı bir dönemde yüzü Batı'ya dönük modernist bürokratlara okul olmuş, onların zihni dönüşümlerine kaynaklık etmiştir.

Tercüme Odası'nın prestijinin yükselişi ile II. Mahmud,'un sivil bürokrasiyi de içine alan idari modernleşme girişimleri tarih-1830'lar-olarak çakışır. 1839'a kadar süren değişim dönemi, Tanzimat'ın hazırlık dönemi olarak görülebilir. Tanzimat Fermanı'nın ilanı, tebaaya olduğu kadar yöneten kesime de haklar ve güvenceler getirmiştir. Bunun anlamı, Tanzimat öncesinde oluşmaya başlayan yüksek bürokrat bir zümrenin Tanzimat sonrası iktidarı kontrol etmeye başlamasıdır. Kökleri 18. yüzyılın sonunda oluşmaya başlayıp, 19. yüzyılda devam edecek olan Galip Paşa, Pertev Paşa, M. Reşit Paşa, Sadık Rifat Paşa, Ali Paşa, Fuad Paşa ve Safvet Paşa, reformcu bürokratik zincirin önemli halkaları olmuşlardır.

Bu zincirin geçiş ismi olan M. Reşit Paşa, kendinden sonrakilerin yetiştirilmesi ve bürokrasiye kazandırılmasında etkili olduğu gibi içinde yeni bir dünya görüşünün nüvelerini taşıyan Tanzimat'ın da öncü karakteri olmuştur. Bu bürokratik ekibin oluşturduğu Tanzimat reformistleri, devletin dağılmasını ve düzenin tesis edilmesini sağlamak adına kurtuluşu, kameralist politikalarda görmüştür. Bir yanda merkezileşmeye yönelik eğilimler ortaya çıkmış, diğer yanda ise birçok kavram, kurum ve değerle tanışılmıştır. Bunlardan biri de "müessese" kavramıdır. Tunaya'nın da belirttiği gibi bu kavram, Tanzimat ricalince destek bulmuştur. Müessese, 19. yüzyılda ihtilalci bir anlama geliyordu. Osmanlı'da ise bu kadar keskin olmasa da ciddi değişim ve yenilikleri temsil etmiştir. Tanzimat bürokratları, müessese fikrini işlediler. Nitekim imparatorluğun ıslah edilmesi, değişen padişahların

değişmeyen sürekli müesseselere tabi olmalarına bağlıydı.⁷³⁵ Kişilere göre değil hukuki altyapısı oluşturulmuş kurumlara bağlanması düşüncesi, zamanla “devlete bağlılık”⁷³⁶ kavramının da gelişmesini sağlamıştır.

Tanzimat, bu kavram ve kurumlar yoluyla idari modernleşmeye ivme kazandırmakla birlikte “bürokratik elit tipi”ni ve “bürokratik elit sorunu”nu⁷³⁷ da ortaya çıkarmıştır. Heper’in de işaret ettiği gibi, Tanzimat’ın ortaya çıkardığı bürokrat-aydın elit tipi, kendini idari sorunlara oranla siyasi sorunlardan daha fazla sorumlu hisseden ve memleket meseleleri ile ilgilenmezse ülkenin kaderinin yetersiz kimselerin elinde kalacağına inanan bir tiptir.⁷³⁸ Özellikle kameralizmin tepeden inme yetkiler içermesi, zaten iktidarı dar bir kadroyla kullanan Tanzimat ricalinin hareket alanını genişletmiştir. Bu rical arasında prototip olarak görülebilecek olan Ali Paşa’nın yetki devri yapmaktan çekindiği gibi, kararların genişletilmiş meclislerde alınmasına da karşı çıkması, hürriyet vb siyasal kavramların devletin dağılmasına sebep olacağını düşünmesi dönemin elitist eğilimini yansıtır. Bu eğilim, reformist bürokratların sosyal kesimlerden soyutlanması gibi bir başka elitizm de üretir olmuştur. İktidarın, Ali Paşa’nın da içinde olduğu “aşırı Batıcı” bir kadro etrafında dönmesi, Şerif Mardin’in tespit ettiği gibi yüksek bürokrasideki dolaşımı durdurmuştu⁷³⁹. Zamanla Tanzimat Rical’ine karşı bir muhalefet odağı olarak ortaya çıkan Yeni Osmanlılar, bu sorunlar üzerinden reformist bürokratlara eleştiriler yöneltmeye başladılar. Namık Kemal, Ziya Paşa vb Yeni Osmanlı hareketinin öncüleri, yazılarında bürokrasiyi eleştirdikleri gibi ve temsil, hürriyet, anayasa ve parlamento kavramlarını işlediler. Buna karşılık Tanzimat bürokratları, oluşturdukları kurul ve meclislerle elde ettikleri

⁷³⁵ Tarık Zafer TUNAYA, *Türkiye’nin Siyasi Hayatında Batılılaşma Hareketleri*, 54-55.

⁷³⁶ Yeni Osmanlılar’ın tohumlarını attığı Jön Türklerin geliştirdiği düşünce sonucu Sultan, en yüksek sadakat kaynağının simgesi olmaktan çıkmaya başlamıştır. 1914 ve 1915 yıllarında yayınlanan “Ordu Emirname”lerinde askerlerin sultanın huzurunda öncelikle kendi alay sancağını selamlayacağı ve yeni bir yemin metniyle sultana ve ülkeye sadakatin sancak aracılığıyla olacağı kabul edilmiştir. Bu emirnameler, Osmanlı geleneklerinden tamamen uzaklaşma anlamına geliyordu. Bkz. M. Naim TURFAN, *a.g.e.*, 409.

⁷³⁷ Bkz. Şerif MARDİN, *Yeni Osmanlı Düşüncesinin Doğuşu*, 137.

⁷³⁸ Metin HEPER, *Bürokratik Yönetim Geleneği*, 158.

⁷³⁹ Şerif MARDİN, *Yeni Osmanlı Düşüncesinin Doğuşu*, 139.

düzenleme yetkilerini seçilmiş bir meclise vermeye karşı çıktılar, dahası yeni bir anayasayı yetki alanlarına indirilmiş bir darbe olarak gördüler. Anayasa ve temsil gibi kavramlar aynı zamanda Tanzimat bürokrasisinin elitizmini de sınırlandıracaktı. Şerif Mardin'in de vurguladığı gibi Meşrutiyet'in ilanı yüksek bürokratik zümrede paniğe sebep olmuştur. Tanzimat'tan bu yana siyasi, idari, hukuki ve mali alanı belirleyici konumda olan bürokratik elitler, anayasanın ilanı ile yetkilerinin sınırlandırılacağını anlayınca, padişahla bir ittifakı gündeme getirdiler. İlginç bir şekilde, II. Abdülhamit'e iktidarı kendi elinde toplama tavsiyesinde bulundular.⁷⁴⁰ Anayasanın belirlediği ilkeler çerçevesinde; halk/temsilci/temsil üçgeniyle iktidarlarını kaybetmekten korkan ve bu üçgene şüpheyile bakan elit zihniyetinin Jön Türk ve Cumhuriyet dönemlerinde de kendini göstermesi, "bürokratik elit sorunu"nın tarihsel derinliği ve sürekliliğini gösterir.

Yeni Osmanlılar'ın da kafa yorduğu bu soruna tekrar dönmek üzere, onların sonraki bürokratik elit kuşağı düşünsel olarak hangi kavramlarla etkilediğine de bakmak gerekir. Yeni Osmanlılar; sadece iktidar ve yönetim sorunlarıyla ilgilenmediler. Bu aydın kuşak; vatan, siyasi kimlik ve Osmanlı-Müslüman kültürü çerçevesinde, Türk milliyetçiliğinin psikolojik temellerini ve yeni kuşak aydınların-ki bunların çoğunun bürokratlardan oluştuğunu unutmamak gerekir-siyasi kültürünü de oluşturdular.⁷⁴¹ Yeni Osmanlılar, fikirleri ile okullarda oluşmaya başlayan Jön Türk kuşağını derinden etkilemiştir. Bu kuşak için kitapları yasaklanan Namık Kemal sembol bir isim olmuştur.

Jön Türk kuşağı, modern eğitimin bir ürünü olarak görülebilir. Zihniyet dönüşümlerini "yeni bilim"e borçludurlar. Özellikle Asker-i Tıbbiye, Harbiye ve Mülkiye gibi eğitim kurumlarında okuyan bürokrat-aydın için bilim yeni bir dünya görüşü anlamına gelmiştir. Bununla birlikte onlar için, kadim bir düşünce olarak "devletin bekası" önemini korumuştur. Devletin çöktüğüne

⁷⁴⁰ Şerif MARDİN, *Jön Türklerin Siyasi Fikirleri*, 155.

⁷⁴¹ Kemal KARPAT, *Osmanlı'da Değişim, Modernleşme ve Uluslaşma*, 66-67.

dair inançları, “devleti kurtarma”ya odaklanmış bu bürokrat grubun aktif hale gelmesini sağlamıştır. Hourani’nin vurguladığı şekilde bürokrasi, kazanmaya başladığı siyasal düşünce geleneğini de sürdürerek Abdülhamid’e karşı muhalefetin merkezini oluşturmuştur.⁷⁴² Abdülhamid’in sıkı takibine rağmen, yeni bir değer dünyasının öncüleri olan genç kuşak, bizzat padişahın açtığı bu kurumlarda yetişmiştir. Alkan’ın vurguladığı gibi, Abdülhamit, bindiği dalı kestiğini geç anlamış, iktidar döneminin ikinci yarısından sonra “ahval ve atvarı” (davranış ve düşünceleri) öncekilerden farklı bir kuşak artık iyiden iyiye ortaya çıkmıştır.⁷⁴³

Jön Türkler, kendilerine “toplumun doktorları” rolünü biçtiler. Aslında bu mecazi anlamda doğru olduğu gibi gerçekte de doğrudur. Çoğu askeri tıbbiyeli olan bu kuşak, Osmanlı’nın hastalığına bilimsel çareler aramıştır. Ancak Avrupa’dan ithal çarelerin kendi vatanında çok farklı bir sorun için düşünüldüğünün farkında değil gibiydiler. Batı’da yaşanan ilerleme-din uyumsuzluğuna olan inançları pozitivist bir dünya görüşüyle meseleleri ele almalarına yol açmıştır.⁷⁴⁴ Jön Türk düşüncesinde pozitivism-özellikle Ahmet Rıza’da-sadece bilim anlayışıyla sınırlı değildir. Levent Köker’e göre; bu ideoloji güçlü ve merkezi bir devleti yücelten seçkinci içeriğe sahip olduğu gibi, tarihsel ilerleme fikri de otoriter ve anti-demokratik bir özellik göstermektedir.⁷⁴⁵ Jön Türk kuşağının Batı’dan seçmeci olarak aktardığı ideoloji/düşüncelerin seçkinci niteliğinin ağır basması veya bizzat öyle olması

⁷⁴² Albert HOURANI, “Osmanlı Reformu ve Eşraf Politikaları”, **Ortadoğu’da Modernleşme**, (Ed. William R. Polk, Richard L. Chambers), İstanbul, İnsan Yayınları, 1995, 87-88.

⁷⁴³ Mehmet Ö. ALKAN, “İmparatorluk’tan Cumhuriyet’e Modernleşme ve Ulusçuluk Sürecinde Eğitim”, **Osmanlı Geçmişi ve Bugünün Türkiye’si**, Der. Kemal Karpat, Çev. Sönmez Taner, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2004, 161-162. Abdülhamit döneminin ilk on beş yılında idadiye ve yüksekokulların müfredatında din dersleri yer almamıştır. 1890’lardan sonraki ikinci on beş yılda ise pozitif bilimlerin ders saatleri ya aynı tutulmuş ya da azaltılmıştır. Bu arada din ve ahlak derslerinin saatleri yavaş yavaş artırılmıştır. İşte yeni kuşak bu ilk dönemin görece daha serbest ortamında yetişmiştir. Yeni bir kuşağın yetişmeye başladığı fark edilince ders müfredatındaki değişiklikler dışında yeni tedbirler de alınmaya başlamıştır. 1892’de yasak kitaplar listesi ilan edilmiştir. Bu listede; Ziya Paşa, Namık Kemal, Abdülhak Hamid, Ahmed Midhat Efendi, Midhat Paşa gibi isimler yer almıştır. Ayrıca okullarda sıkı bir disiplin ortamı oluşturulmaya ve “itaat ve sadakat” temelinde bir formasyon verilmeye çalışılmıştır. Ancak tüm bu tedbirler, Jön Türk kuşağının yetişmesine engel olamamıştır. Bkz. Mehmet Ö. ALKAN, **a.g.e.**, 161-162, 170.

⁷⁴⁴ M. Naim TURFAN, **a.g.e.**, 97.

⁷⁴⁵ Levent KÖKER, **Modernleşme Kemalizm ve Demokrasi**, 235.

dikkatlerden kaçmamaktadır. Bu bağlamda Sosyal Darwinizm, Le Bon seçkinciliği ve biyolojik materyalizm vb teoriler ilgi görmüştür. Bunların özetle, ileri sürdükleri görüşe göre; toplumu elitler yönetmeli ve halka çok da fazla güvenilmemelidir.

Jön Türkler, Yeni Osmanlılar gibi İstanbul'dan değil taşradan çıkmışlardır. Buna karşılık selefleri, Tanzimat aristokrasisi içinden elit kimselerdi. Jön Türkler ise daha çok halktan gelen insanlardır. 1889'daki ilk Jön Türk teşkilatlanmasındaki beş isim de İstanbul'dan değil taşradan geliyor olması düşündürücüdür. Jön Türklerle Tanzimat aristokrasisinin özel, sentez kültürünün sona erdiğini söylemek mümkündür.⁷⁴⁶ Yeni bir dünya görüşüne sahip olan bu kuşağın pozitif bilim ve seküler anlayıştan beslenmeye başlaması, Jön Türkler'in önceki kuşağa göre neden daha radikal olduğunu da kısmen açıklar. Onlar, Yeni Osmanlılar'ın çok fazla ilişmedikleri padişahı en sert şekilde eleştirmişler, dahası siyasal kavramları İslami kaynaklardan açıklamaya gerek de görmemişlerdir. Hanioğlu'nun da belirttiği gibi, Yeni Osmanlılar'da görülen "bağdaştıracılık" Jön Türkler'de-istisnalar hariç- görülmez.⁷⁴⁷

Jön Türk düşüncesi, yüzyılın sonlarına doğru dağınıklıktan kurtulup berraklaştıkça, bu hareketin kadroları arasındaki ittifak bağları da sıkılaşmıştır. Hasan Bülent Kahraman'ın "Tarihsel Blok" olarak da adlandırdığı bu ittifak, "Osmanlı modernleşmesinin son dönemi olan 1889'dan başlayarak ordu-aydınlar ve bürokrasiden oluşmuştur". Bu bloğun ittifakı, "1908 Devrimi" arefesinde yapılan Jön Türk Kongresi'nde son halini almış ve teorik düşünceler eyleme dönüşmeye hazır hale gelmiştir. Böylelikle "seçkinlerin ideolojik tercihleriyle askerin eylemsel önceliği birleşmiştir". Bu ittifak, "Türk siyasal yapısının vesayet odağını teşkil edecektir". Oluşturulan

⁷⁴⁶ Şerif MARDİN, "Şerif Mardin ile 'Türk Siyaset Düşüncesi' Üzerine", Söyleşi, **Türkiye Araştırmaları Literatür Dergisi**, C.2, S.1, 366'dan naklen, Alim ARLI: **Oryantalizm, Oksidentalizm ve Şerif Mardin**, Küre Yayınları, İstanbul, 2004, 117-118.

⁷⁴⁷ M. Şükrü HANIOĞLU, **Bir Siyasal Örgüt Olarak 'Osmanlı İttihad ve Terakki Cemiyeti' ve 'Jön Türklük' (1889-1902)**, 42.

“bu sistemin temeli, toplumun bilgiye sahip olanlar eliyle dönüştürülmesidir”.⁷⁴⁸ Bu siyasal/ideolojik duruş, kitlelerden yalıtılmış entelektüel bir zümre olarak onları daha da seçkin hale getirmeye başlamıştır.⁷⁴⁹

Bürokrat ve aydınlardan oluşan bu ittifak, halkın ihtilal düşüncesinde yer alamayacağını gördükten sonra, yukarıda bahsedilen seçkin teorilere daha da yakınlaşmıştır. Bu arada, geleneksel havass-avam ayrımı toplumsal hafızadan silinmediği gibi halk için siyaset de “tehlikeli” çağrışımlarını sürdürmüştür. Aslında bürokratik elitlerin halktan uzaklaşmasıyla farklı değerlere verilen referanslar arasında anlamlı bir ilişki olmuştur. Bu ilişki, çoğunlukla taşradan gelen asker ve sivil bürokratların zamanla taşraya neden şüphe ile baktıklarını, merkeziyetçi/otoriter/vesayetçi anlayışa neden yaklaştıklarını açıklamaya da yardımcı olabilir. Elit-halk kopukluğuna giden yolda Kemal Karpat’ın yaklaşımı dikkat çekmektedir. Bu bağlamda; Karpat, modernleşme ve batılılaşma kapılarını açan bürokratik elitlerin çelişki oluşturacak şekilde gelişmeye engel olmaya başladığını iddia etmiştir. Kuramsal olarak bakıldığında bilimin uygulanması ve bilginin geliştirilmesini destekleyen elitler, zamanla bilginin politik yansımalarına karşı tavır almıştır. Yani bilginin toplumun her kesimine yayılmasını istememişlerdir. Diğer bir deyişle Osmanlı’nın klasik hükümet ve toplum anlayışlarını kendi görüşlerine uydurmuşlardır. Önce liberalizmi sonra ise laikliği kullanarak toplum içinde elit pozisyonlarını güçlendirmişlerdir.⁷⁵⁰

Modern okullarda eğitim alan bürokrasi, zaman içinde kültürel olarak da değişime uğramaya, halktan farklılaşmaya başlamıştır. Bürokratik elitler, ülkesinin temel sorunlarından ziyade Avrupa kültürü ve bu kültürün ürünü eşyalarla ilgilenmeye başlamıştır. Onların yüksek kültür seviyesi, tüketim alışkanlıklarının da seçkin hale gelmesine sebep olmuştur. Eğitim ve gelir

⁷⁴⁸ Hasan Bülent KAHRAMAN, *Türk Siyasetinin Yapısal Analizi-I Kavramlar Kuramlar Kurumlar*, 54, 73, 123.

⁷⁴⁹ M. Naim TURFAN, *a.g.e.*, 97.

⁷⁵⁰ Kemal KARPAT, *Osmanlı’da Değişim, Modernleşme ve Uluslaşma*, 444.

yükseldikçe yeni tüketim eğilimi ve eğlence alışkanlıkları da edinilmiştir. İstanbul bürokrasisinin üst kesimi, şehrin elit kesimlerini tercih etmiş, bunların çoğu Pera (Beyoğlu) ve Boğaz civarında oturmaya, giyim ve diğer ihtiyaçlarını Beyoğlu ve Galata'daki mağazalardan karşılamaya başlamıştır. 19. yüzyılın ikinci yarısından sonra Osmanlı bürokratlarının Beyoğlu'nda yaşayan Avrupalılarla, tüccar ve aydınlarla olan etkileşimi de artmıştır.⁷⁵¹ Kendilerine Osmanlı'yı tekrar ayağa kaldırma rolü biçen ve imparatorluğun sorumluluğunu üzerlerinde gören bu yeni elit, girilmesi sınırlı dar bir klişe dönüşmüştür. Dil, kültür, din, kişisel bağlılık, birbirleriyle evlenme ve hayat tarzı gibi ortak unsurlar yeni elitin üyelerini birbirine bağlamıştır.⁷⁵²

Bürokratik elitler, halktan siyasal, ideolojik, kültürel ve sosyal olarak uzaklaşmaya başlasa da keskin bir elit-halk mücadelesinden söz etmek pek mümkün değildir. Özbudun'un ileri sürdüğü gibi, II. Meşrutiyet döneminde Jön Türkler'in merkezietçi kanadına karşı oluşan liberal muhalefet, adem-i merkezietçiliği savunsa da taşra da tabanı olan bir hareket sayılamaz. Bu bağlamda; bir kenar partisi olmaktan ziyade bir elit partisidir.⁷⁵³ Diğer bir ifadeyle; mücadeleden/rekabetten söz edilecekse bu, elitler arasında olacaktır. Şerif Mardin'e göre de, "imparatorlukta zaman zaman çıkan ihtilafların temelini 'sınıf mücadelesi' değil devlet memurları arasında bir mücadele" oluşturur.⁷⁵⁴ Elitler arasındaki mücadelenin yol açtığı ayrışma, değerler, kimlikler ve ideolojiler üzerinden yaşanmıştır.

19. yüzyılın ikinci yarısından sonra yukarıda anlatılan değişim sürecini yaşayan bürokrat-aydın grubun politik inanç ve ideolojiden oluşan yeni bir sisteme ihtiyacı vardı. Zaten elit gruplar, değişen toplumlarda bir dizi politik değere bağlılık gösterirler. İşte Osmanlı toplumundaki politik değerler sistemi veya ideoloji; laiklik ve pozitivizmle kıvamına gelmiş milliyetçilik olarak

⁷⁵¹ Kemal KARPAT, *Osmanlı'da Değişim, Modernleşme ve Uluslaşma*, 485, 508.

⁷⁵² Andreas M. KAZAMIAS, *Education and the Quest for Modernity in Turkey*, 71'den naklen Metin HEPER, *Bürokratik Yönetim Geleneği*, 69.

⁷⁵³ Ergun ÖZBUDUN, *Türkiye'de Sosyal Değişim ve Siyasal Katılma*, 33.

⁷⁵⁴ Şerif MARDİN, *Jön Türklerin Siyasi Fikirleri*, 229.

belirmiştir. Pan-İslamizm ve Osmanlıcılık akımlarının başarısız olması sonucu milliyetçilik; devletin ve bir kültürel-politik grup olarak Türklerin bekası için tek siyasi çözüm, modernleşme için ise tek akılcı seçenek olarak görülmüştür.⁷⁵⁵ Batılılaşma, laiklik ve merkezileşme Osmanlı/Türk elitlerinin dayandığı temel sacayakları olurken “milliyetçilik”⁷⁵⁶ de 20. yüzyılın başlarında bir başka sacayağı olarak onlara katılmıştır.⁷⁵⁷ Özellikle 1880’lerin başında Düyun-u Umumiye’nin kurulması, (1914’te son bulmuştur) bürokrat ve aydın kesim arasında milliyetçiliğin ivme kazanmasına yol açan unsurlardan olmuştur. “Düyun-u Umumiye, bürokrat sınıfının ideolojik gelişmesi üzerinde beklenmedik bir etki yarattı” tespitinde bulunan Çağlar Keyder’e göre, Osmanlı borçlarını ödemek için kurulan bu teşkilat, “bürokrasi açısından, mali egemenliğin ve dolaylı olarak da meşruluğun kaybedilmesi demektir”.⁷⁵⁸ Bürokratlar bu kurumu bağımsızlığın aşınması olarak biraz acı biraz da öfkeyle izlediler.⁷⁵⁹ Bu duygular, doğrudan politik bir milliyetçiliği içermese de onun nüvelerini içinde taşımıştır.

Osmanlı bürokrat ve aydınlarının 19. yüzyıldaki dönüşümü anlaşılmadan aşağıda incelenecek olan Cumhuriyet dönemi anlaşılamaz. Cumhuriyet’in kurucu unsurlarının fikri altyapısı Osmanlı’nın son yüzyılında şekillenmiştir. İmparatorluk, ulus-devlete sadece bürokratik geleneğini tevarüs ettirmemiş, aynı zamanda bürokratik elitlerin dünya görüşlerini ve aralarındaki tarihsel bağları da aktarmıştır.

⁷⁵⁵ Kemal KARPAT, **Osmanlı’da Değişim, Modernleşme ve Uluslaşma**, 65-67.

⁷⁵⁶ Askeri eğitim kurumlarında okuyan öğrenciler, Türk milliyetçiliğinin hayat bulmasında önemli roller üstlendiler. Mesela, Türk Ocağı’nın temellerinin atılmasında Askeri Tıbbiye öğrencilerinin Yusuf Akçura’ya yazdıkları mektup kayda değer bir yere sahiptir. “190 Tıbbiyeli Türk Evladı” imzasıyla gönderilen mektupta askeri öğrenciler “Türklerin ‘toplumsal egemenliklerini’ hedefleyen ‘yeni dalga’yı sürdürecektir’ bir derneğin gerekliliğine inanıyorlardı. Çünkü Osmanlıcılık ve İslamcılık idealleri amacına varmamıştı. Bkz. M. Naim TURFAN, **a.g.e.**, 299.

⁷⁵⁷ Donald QUATAERT: “İslahatlar Devri 1812-1914”, **Osmanlı İmparatorluğu’nun Ekonomik ve Sosyal Tarihi 1600-1914**, Halil İNALCIK ve Donald QUATAERT (Eds.), Cilt 2, Çev. Ayşe Berktaş vd., İstanbul, Eren Yayıncılık, 2004, 891.

⁷⁵⁸ Çağlar KEYDER, **Türkiye’de Devlet ve Sınıflar**, 9.B., İstanbul, İletişim Yayınları, 2003, 60-61.

⁷⁵⁹ İstanbul Erkek Lisesi’nin binası geçmişte uzun yıllar Düyun-u Umumiye idaresine ev sahipliği yapmıştır. Bu okulda okuyan bürokrat ve askerlere göre bu bina devletin iflasının simgesiydi. Bir asker bu konuda şöyle demiştir: “Hiçbir gayret ve kitap, bana tarihte okuduğumuz Kapitülasyonları bu bina kadar açık olarak öğretememiştir”. Bkz. Sadi KOÇAŞ, **Atatürk’ten 12 Mart’a**, Cilt: 4, İstanbul, May Yayınevi, 1977, 1978.

II. CUMHURİYET BÜROKRASİSİ VE DEVLETİN KURUCU UNSURU OLARAK BÜROKRATİK ELİTLER

A. Osmanlı'dan Cumhuriyete Siyasal ve Bürokratik Miras

Yeni bir devlet ve rejim olarak Cumhuriyet, ideallerini geçmişten kopuk olduğu ileri sürülen değerler üzerine kurmaya çalışsa da imparatorluğun kültürel, düşünsel ve kurumsal birikimlerinden birçok unsuru tevarüs etmiştir. “Kopuş-süreklilik” tartışmalarında, birincinin radikal bir vurguyla gerçekleştiği iddia edilmekle birlikte, dikkatli bir bakış açısı, ikincinin de etkisini ciddi şekilde sürdürdüğünü ortaya koyar. Halil İnalcık'ın da vurguladığı şekliyle “laik bir Türkiye Cumhuriyeti düşüncesi başta olmak üzere, bugün etkisi görülen düşüncelerin ve gelişmelerin geçmişi, imparatorluğun son yüzyılında Osmanlı toplumunda ortaya çıkan değişikliklere uzanmaktadır”.⁷⁶⁰ Cumhuriyet'in devleti/toplumu üzerine inşa ettiği yeni değerler, Osmanlı'nın son zamanlarında aydın kesimlerce yoğun bir şekilde kamuoyunda tartışılmış, bulanık haldeki birçok düşünce netleşerek uygulamaya dönük yönünü ortaya çıkarmıştır. 1908'e kadar oluşan söz konusu birikimin bu tarihten sonra yoğunlaşarak pratiğe dönüşme eğilimi, dikkatleri II. Meşrutiyet'e toplamaktadır. Karpat, II. Meşrutiyet dönemini, milli-laik bir Türk devletinin kurulması için gerekli şartların oluştuğu, Osmanlı İmparatorluğu'nun son dönemi olarak görür.⁷⁶¹ Tunaya'nın “siyasi laboratuvar” olarak nitelendirdiği bu dönemin fikir hareketleri, yeni bir devlet kurabilecek kadronun yetişmesi için gerekli tecrübelerle sahip kılınması açısından önemlidir. Bu kadronun önemli bir kısmı TBMM'de toplanarak Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşunu yaşadıkları bu acı tecrübeler ışığında düşünmüşlerdir.⁷⁶²

⁷⁶⁰ Halil İNALCIK, “Mirasın Anlamı: Osmanlı Örneği”, *İmparatorluk Mirası*, 3. B., İstanbul, İletişim Yayınları, 2003, 49.

⁷⁶¹ Kemal KARPAT, *Osmanlı'da Değişim, Modernleşme ve Uluslaşma*, 68.

⁷⁶² Tarık Zafer TUNAYA, *Türkiye'nin Siyasi Hayatında Batılılaşma Hareketleri*, 84.

Yeni devletin siyasal formu ve muhtevası düşünsel olarak geçmişten süzülüp gelirken, Osmanlı'nın siyasal/bürokratik kültürünün Cumhuriyet'e geçmediğini iddia etmek mümkün değildir. Bu kültürün seçkin bir boyutu olduğu söylenebilir. Cumhuriyet, Osmanlı döneminden miras olarak "seçkin bir dünya görüşü" almıştır diyerek önemli bir tespitte bulunan Özbudun, bürokratik bir yönetim geleneğinin beslediği ortamda yetişen ve kamu hizmeti gören "resmi seçkinler"ın kendilerine biçtikleri misyonu şu şekilde ifade etmiştir: bu elitler, "kendilerini, toplumun üzerinde ve ondan özerk olan bir devletin gerçek hizmetkarları, kamu yararının tek koruyucusu ve modernleşmenin başlıca araçları olarak görmüşlerdir".⁷⁶³ Türk politik hayatı ve elitleri üzerine analitik çalışmalar yapan Frederick W. Frey'e göre de "Türk politikasının merkezi problemlerinden biri, uzun süredir var olan elitizm problemidir". Frey, elitizmden kastının; "imtiyazlı bir azınlığın topluma hakim/egemen olma ve elit olmayanların kültürel veya entelektüel yetersizliğini ileri sürerek, bilinçli veya bilinçsiz, hakimiyetini/egemenliğini isteme ve bunu meşru görme eğilimi" olduğunu ifade eder.⁷⁶⁴ Seçkin dünya görüşünün temellerini Osmanlı toplumsal yapısının yöneten ve yönetilen ayrımında aramak yanlış olmaz. Geleneksel Osmanlı anlayışı, yönetim mekanizmasını toplumdan soyutlamıştır. Mardin'in Osmanlı'dan Cumhuriyet'e dönüşerek geldiğini savunduğu "merkez-çevre"⁷⁶⁵ kopukluğu, toplumsal ve kültürel unsurlarla birlikte yöneten-yönetilen farklılığından beslenen seçkin görüşü de kısmen açıklar. Bu seçkin anlayışın nasıl olup da varlığını sürdürdüğü incelenmesi gereken bir noktadır. Mardin'in de vurguladığı gibi⁷⁶⁶, gerek modern eğitimin yaygınlaşması-ki Osmanlı yönetici adaylarını dar bir kesimden alıyordu-gerekse kitle iletişim araçlarının ve kültür

⁷⁶³ Ergun ÖZBUDUN, "Türkiye'de Devlet Seçkinleri ve Demokratik Siyasal Kültür", **Türkiye'de Demokratik Siyasal Kültür**, Ed. E. Özbudun, E. Kalaycıoğlu ve L. Köker, Ankara, TDV, 1995, 9.

⁷⁶⁴ Frederick W. FREY, "Patterns of Elite Politics in Turkey", **Political Elites in the Middle East**, Ed. George Lenczowski, Washington D.C., American Enterprise Ins. for Policy Research, 1975, 43.

⁷⁶⁵ Şerif Mardin, merkez ve çevreyi şu şekilde açıklamaktadır: "...merkez, Osmanlı devletinin bir arada tutmayı başardığı merkezi bürokratik aygıtı olduğu kadar, bu devletin işlemlerini mümkün kılan meşruiyetin özünü temsil eder. Çevre ise, geri kalan toplumsal alanla, merkezden ayrı yaşayan ve onunla ancak gevşek bir bütünleşme içinde olan kurumlara ve coğrafi alana işaret etmektedir". Bkz. Şerif MARDİN, "Türkiye'de Gençlik ve Şiddet", **Türk Modernleşmesi Makaleler 4**, 272.

⁷⁶⁶ Şerif MARDİN, "Türk Siyasasını Açıklayabilecek Bir Anahtar: Merkez-Çevre İlişkileri", **Türkiye'de Toplum ve Siyaset Makaleler 1**, 54-55.

hayatının modernleşmesi “büyük kültür” (seçkin kültürü) ve “küçük kültür” (halk kültürü) uçurumunu azaltmak şöyle dursun daha da derinleştirmiştir.

Devletin bekasını sağlamaya yönelik zihniyet kodlarını yansıtan “hikmet-i hükümet” anlayışı da seçkin dünya görüşü gibi Cumhuriyet’e tevarüs etmiştir. Bu anlayış, bürokrasiye meşruiyet verdiği gibi aynı zamanda genişleme temayülünde bir hareket alanı ve kamu yararının içini doldurmada tekel olma yetkisi de vermiştir.

Cumhuriyet bürokrasisinin Osmanlı’dan miras aldığı bir başka unsur güçlü bir bürokratik gelenek ve yapı olmuştur. Tanzimat’tan itibaren artış gösteren merkeziyetçi anlayış, yeni kurulan ulus-devlet yapısının vazgeçilmez bir sacayağını oluşturmuştur. Bürokratik gelenek ile beraber bürokratik kadrolar da imparatorluktan Cumhuriyet’e geçmiştir. Uzak yerlere kadar yayılmış bu idari yapıda görevlendirilmiş Osmanlı bürokratlarının çoğu, Cumhuriyet’in kamu hizmeti anlayışına idari beceri ve tecrübeleri ile politik ve sosyal bakış açılarını da beraberinde getirmişlerdir.⁷⁶⁷ Ortaylı’nın ifade ettiği gibi Cumhuriyet, Osmanlı’dan idari, mali, siyasal birçok kurum miras almıştır. Dahası, bu mirasın insan unsurunu Osmanlı aydınları oluşturmuştur.⁷⁶⁸

Osmanlı sisteminin patrimonyal (saf patrimonyal değil) karakteristiğinin Türk kamu bürokrasisinde de devam ettiğini söylemek mümkündür. Metin Heper, patrimonyallığı şu şekilde açıklar: “Türk kamu bürokrasisi, bir ölçüde biçimsel de kalsa, hukukiliğin çok kuvvetle vurgulandığı patrimonyal bir kurumdur. Weberyen kavramlarla ifade etmek gerekirse, Türk kamu bürokrasisi patrimonyal-yasal bir bürokrasidir. Bürokrasi son derece kapsamlı bir hukuk üzerinde oturmakta, ancak kurallar patrimonyal bir espri ile uygulanmaktadır”.⁷⁶⁹

⁷⁶⁷ Leslie L. ROOS and Noralou P. ROOS, **Managers of Modernization Organizations and Elites in Turkey (1950-1969)**, Cambridge, Harvard University Press, 1971, 5-6.

⁷⁶⁸ İlber ORTAYLI, **İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı**, 32.

⁷⁶⁹ Metin HEPER, “Osmanlı-Türk Bürokrasisinde ‘Modernleşme’ Saf Patrimonyalizmden Patrimonyal Yasallığa Gelişim”, 74.

Osmanlı modernleşmesi, siyasal normların üzerindeki değişmez, emredici dini ilkeleri kaldırırken söz konusu normlar Cumhuriyet döneminde ayrıntıda farklı ancak temelde benzer bir özellik göstererek, laik fakat belli bir ölçüde yine emredici ilkelerin etkisi altına girmiştir. Tanzimat’la başlayan eski ve yeni arasındaki boşluğun bir başka ifadesi olarak “eski Osmanlı geleneğine özgü toplum-devlet arası kopukluğun yeni biçimi olan, yenilikleri yukarıdan aşağı zorla uygulama olgusu” belirmiş, böylelikle Osmanlı’dan Cumhuriyete halk-seçkin kopukluğu da devam etmiştir.⁷⁷⁰

B. Cumhuriyet İdeolojisi ve Bürokrasi

Cumhuriyet, Osmanlı asker ve sivil bürokrat-aydınların öncülüğünde kurulmuştur. Bu elit kesim, kadim “devleti kurtarma” misyonunu yeni bir “devlet kurma” misyonuna çevirmiş ama birincisini bünyesinde daima muhafaza etmiştir. Cumhuriyet’i kuran nesil, hürriyet, halkçılık, halk idaresi, milliyetçilik, pozitivizm ve sekülerizm gibi kavramların anlatıldığı, konuşulduğu ve tartışıldığı bir atmosferde yetişmiştir. Yeni devlet kurulduğunda bu değer ve düşüncelerin büyük oranda siyasal sistemin çerçevesini belirlediği görülmüştür.

Devlet mekanizmasının önemli bir parçası olan bürokrasi, Cumhuriyet’in inşa etmeye çalıştığı ideolojiyle uyum içinde olmuştur. Bürokrasi ile ideolojinin bu kadar kolay kaynaşabilmesi, ileride gösterileceği üzere bürokrasi-ordu-aydın uzlaşmasının, hatta kaynaşmasının bir sonucudur.

1. Bürokrasinin “Rehber İdeoloji”si: Kemalizm

Osmanlı’dan Cumhuriyet’e geçişte önemli roller üstlenen modernist bürokrasi, geçmişin kararsız ve sentez anlayışına son vererek, yeni rejimde

⁷⁷⁰ Metin HEPER, *Bürokratik Yönetim Geleneği*, 18-19, 25; Niyazi BERKES, a.g.e., 205.

modernleşme misyonunun üreticisi, taşıyıcısı ve yayıcısı olmuştur. Ancak bürokrasinin tüm bunları gerçekleştirebilmek için ideolojik bir çerçeveye ihtiyacı vardır. İşte bu çerçeveyi Kemalizm vermiştir. “Kemalizm, Türkiye toplumunda askeri ve sivil bürokratik intelligentsianın dünya ve toplum sorunlarına bakışının 1930’larda oluşmuş bir biçimidir.”⁷⁷¹ Kemalist ideoloji, iktisadi, kültürel ve siyasi bir bütün olarak Batı uygarlığı standartlarına göre kavranan “muasır medeniyet” hedefine devlet aracılığıyla ulaşmayı amaçlamıştır. Devlet, iktisadi kalkınmayı gerçekleştirecek, topluma Batılı normlarda bir kültür sunacak, ayrıca siyasi ve fikri düzenleme görevini yerine getirecektir.⁷⁷²

Kemalizmin⁷⁷³ ilkelerine girmeden önce etkisinde kaldığı düşüncelere bakmak, onun dayandığı felsefi temelin de anlaşılmasını kolaylaştıracaktır. Mustafa Kemal Atatürk ve kuşağını etkileyen/değiştiren anlayışı, akla yapılan güçlü referans ve dolayısıyla “yeni bilim” anlayışında aramak gerekir. Yabancı bir yazarın da vurguladığı gibi, 19. ve 20. yüzyıllarda yaşanan uzun ve girift süreçte yaşanan siyasi, sosyal, iktisadi, kültürel ve düşünsel gelişmelerin içinden gelen Atatürk’ün Türk milletine ve ilerlemeye olan inancı tamdı. O’nun için farklı milletler olmasına rağmen tek bir medeniyet vardı ve o medeniyete iştirak etmek gerekiyordu. Diğer bir ifadeyle Atatürk, Jön Türklerin milliyetçi, pozitivist ve batıcı kanadının bir varisi olarak da görülebilir.⁷⁷⁴ Taner Timur’a göre Jön Türk düşüncesi; Kemalizm’e, ilkelerinin temelini oluşturacak iki önemli Batılı ideoloji miras bırakmıştır: “pozitivizm ve

⁷⁷¹ Levent KÖKER, “Kemalizm ve Faşizm”, **Demokrasi, Eleştiri ve Türkiye**, Ankara, Dipnot Yayınları, 2008, 216.

⁷⁷² Levent KÖKER, **Modernleşme Kemalizm ve Demokrasi**, 208.

⁷⁷³ “Kemalizm” tabiri 9 Mayıs 1935’de toplanan CHP’nin Dördüncü Umumi Kongresi’nde kabul edilerek parti programına girmiştir. Programda “yalnız birkaç sene için değil istikbale de şamil olan tasavvurlarımızın ana hatları burada toplu bir halde yazılmıştır. Partiye şamil olan bütün bu prensipler Kemalizm yoludur” ifadeleri yer almıştır. Ardından 1936 yılında Tekin Alp tarafından yazılan “Kemalizm” eserinde şöyle denilmiştir: “Kemalizm,...devletin ve Türk milletinin mukadderatına hakim olan ideoloji haline gelmiştir”. Bkz. Tekin Alp, **Kemalizm**, Cumhuriyet Gazete ve Matbaası, İstanbul, 1936, 18-19.

⁷⁷⁴ Bernard LEWIS, **a.g.e.**, 290-91.

dayanışmacılık”⁷⁷⁵. Pozitivizm, Yeni Osmanlılar’la başlayıp Jön Türk, II. Meşrutiyet, İttihat ve Terakki çizgisiyle devam eden reform sürecinde önemli hale gelmiştir. Comte’un “düzen (order) ve ilerleme (progress)” anlayışını Osmanlı bürokrat-aydınları kurdukları cemiyetin (İttihat ve Terakki) isminde sembolleştirerek benimsediler. Bu benimseyişte “Batı’nın üstünlüğünü açıklayacak ‘bir sihirli değnek’ anlayışı etkili olduğu gibi ‘Hristiyanlığa bulaşmamış olmak’ da etkili oldu.”⁷⁷⁶ Cumhuriyet bürokrasisinin kendini modernleşmenin öncüsü olarak görmesinin kökeninde de pozitivizm fikri olmuştur. Nesnel dünyayı bilimsel yöntemlerle anlayabilecek eğitimlilerin toplumu yönetme düşüncesi, Kemalizm’in etkilendiği pozitivizm düşüncesinin bir sonucudur. 19. yüzyıl Osmanlı bürokrat-aydın anlayışında hakim olan bu yaklaşım, Cumhuriyet döneminde de devam etmiştir. Pozitivizmin Kemalizm üzerindeki etkisinin önemli sonuçları olmuştur. Onun iktisadi sonucu, hızlı kalkınma ve sanayileşme amacı için bilim ve teknolojiyi kullanarak “muasır medeniyet” seviyesine ulaşmaktır. Din ve devlet işlerinin ayrılmasından daha fazla anlamlar içeren laiklik ise pozitivizmin kültürel sonucu olmuştur. Pozitivizmin Kemalizm’deki siyasi sonucu ise “düzen içinde ilerleme” için gerekli güçlü bir merkezi devlettir. Pozitivizmin siyasal sonuçları, aydınların düşüncesine damgasını vurmuştur. “Hakikat’i bilenlerin ‘halka doğru’ giderek onlara ne yapmaları gerektiğini öğretmeleri anlamına gelen II. Meşrutiyet halkçılığının, bu elitist boyutuyla Kemalizm’e aynen yansımış olması bir rastlantı değildir. Dolayısıyla Şerif Mardin’in Jön Türkler için yaptığı saptamanın onların ‘derin anlamıyla” halkçı olmadıkları saptamasının, Kemalizm için de geçerli olduğunu belirtmek gerekmektedir”.⁷⁷⁷

⁷⁷⁵ Şerif Mardin, Batı’da çok farklı ideolojiler olduğu halde neden pozitivizm ve dayanışmacı düşüncenin alındığına dair doyurucu bir cevap verir. Yani Batı’da liberalizm, marksizm, sosyalizm vb ideolojiler tartışılırken neden pozitivizm ve dayanışmacılık? Öncelikle pozitivizm Osmanlı-Türk bürokrat-aydınının elitist eğilimlerine uyuyordu diyen Şerif Mardin, şu şekilde devam eder: “Osmanlı İmparatorluğu’ndaki ‘communaute’ unsur, kapsayıcı, ferde ehemmiyet vermeyen ve bu anlamda otoriter bir milli kültür mefhumu için zemini hazırlamıştı” Sonuçta bu yaklaşım ümmetçi yapıyla dayanışmacı düşüncüyü çakıştırıyordu. Bkz. Şerif A. MARDİN, **Jön Türklerin Siyasi Fikirleri 1895-1908**, 230.

⁷⁷⁶ Taner TİMUR, **Türk Devrimi ve Sonrası, 1919-1946**, Ankara, Doğan Yayınları, 1971, 132.

⁷⁷⁷ Levent KÖKER, **Modernleşme Kemalizm ve Demokrasi**, 223-224.

Pozitivizm dışında, Kemalizm'e miras kalan düşüncelerden biri de dayanışmacı (tesanütçülük/solidarizm) düşüncedir. “Toplumsal ahenk”in savunucusu ve aynı zamanda Comte gibi pozitivist bir sosyolog olan Durkheim’in “kolektif bilinç” kavramı, toplumsal uzlaşma arayan Gökalp’e, tarihsel maddeciliğin sınıf kavgasını engelleme anlamında elverişli gelmiştir.⁷⁷⁸ Pozitivizm ve dayanışmacılık dışında, seçkin eğilimi olan ideolojiler de kurucu elitlerin fikir dünyasında izler bırakmıştır. “...Bilimcilik, biyolojik maddecilik, otoritaryanizm, entelektüel elitizm, kitlelere duyulan güvensizlik, sosyal Darwinizm” gibi özellikle yüzyıl sonu Fransası’ndan süzülüp gelen fikirler, Jön Türk düşünürleri tarafından “devletlerine ve toplumlarına kendi fikirlerine göre şekil verecek bir durumda olan Kemalist eylemcilere aktarıldı”.⁷⁷⁹

Kemalizm’in en başta, devletin bürokratik mekanizmasında bulunanlar için bir “rehber ideoloji”⁷⁸⁰ olduğunu söylemek mümkündür. “Siyasal ideoloji” olarak pratik ve pragmatik⁷⁸¹ boyutu da olan Kemalizm’in (Atatürkçülük) çekirdeğini ya da merkez sloganlarını 6 Ok oluşturur. Bu ilkeler, kökleri 1920’lerde olmakla birlikte, 1931 ve 1935 yıllarında (III. ve IV. CHP Büyük Kongreleri) kabul edilen parti programının “ana vasıfları”dır.⁷⁸² 1935 programına lafız olarak giren Kemalizm’in (Kamalizm) altı ilkesi sosyal değişim için siyasal bir program oluşturmuştur.⁷⁸³ Parla’ya göre, “bu katı siyasal ideoloji, şefçi, paternalist, elitist ve vesayetçidir. Çoğulcu, hoşgörülü,

⁷⁷⁸ Taner TİMUR, *Türk Devrimi ve Sonrası, 1919-1946*, 132-133.

⁷⁷⁹ Erik-Jan ZÜRCHER, “Kemalist Düşüncenin Osmanlı Kaynakları”, Çev. Özgür Gökmen, *Modern Türkiye’de Siyasi Düşünce Kemalizm*, C.2, 4.B., İstanbul, İletişim Yayınları, 2004, 54.

⁷⁸⁰ Taha PARLA, *Türkiye’de Siyasal Kültürün Resmi Kaynakları: Atatürk’ün Söylev ve Demeçleri*, Cilt:2, 3.B., İstanbul, Deniz Yayınları, 2008, 193.

⁷⁸¹ Kemalizmin bu yönünü Recep Peker şöyle ifade ediyor: “Biz vaızlar ve formüllerle hareket etmez, ancak hissiyatın icabatını takip ederiz...İleri hareketimizde zamanın icabatına tabiiiz. Yarın ki mukteziyatın neden ibaret olacağını bilemeyiz...Evet! Kemalizm bir espirdir. Fakat bu espiriyi teşkil eden esas doktrinler herhangi bir büroda karalanmış cümlelere sıkıştırılmış değildir. Fevkalade hadisatın fevkalbeşer mesainin neticesi olarak tebellür etmiş semeredir ki kısa fakat ıcazkar ve verimli tesirleri fevkalade olan bir müddet zarfında vücade gelmiştir.” Tekin Alp, *a.g.e.*, 92.

⁷⁸² Taha PARLA, *Türkiye’de Siyasal Kültürün Resmi Kaynakları: Kemalist Tek Parti İdeolojisi ve CHP’nin Altı Ok’u*, Cilt: 3, 3. B., İstanbul, Deniz Yayınları, 2008, 19, 37, 301.

⁷⁸³ Sabri M. AKURAL, “Toplumsal Değişim Üzerine Kemalist Görüşler”, *Atatürk ve Türkiye’nin Modernleşmesi*, Yay. Haz. Jacop M. Landau, Çev. Meral Alakuş, İstanbul, Sarmal Yayınevi, 1999, 169.

uzlaşmacı değildir; tek-particidir, muhalefete izin vermez; özde çok-partililiğe karşıdır. Siyasal tartışmaya ve katılıma açık değildir.”⁷⁸⁴ Bu değerlendirmeye karşılık, Özbudun ise tek parti sisteminin “geçici bir tedbir” olduğunu ve çok partili sisteme geçiş için girişilen iki deneyimin-TCF ve SCF-bu bağlamda anlamlı olduğunu savunmuştur.⁷⁸⁵

1937’de anayasaya da giren altı ok-Cumhuriyetçilik, Milliyetçilik, Halkçılık, Devletçilik, Laiklik ve İnkılapçılık (Devrimcilik)-siyasal yapıya olduğu kadar bürokratik yapıya da bir çerçeve çizmiştir. Sırasıyla bu ilkelere bakıldığında; bunların birbirleriyle bağlantılı olduğu kadar, devlet ve parti mekanizmaları ile özdeşleşmiş bürokrasiyle de yakından ilişkili olduğu anlaşılabilir. Parla’ya göre, Cumhuriyetçilik, monarşik ve teokratik devlet biçiminin karşıtı olduğu gibi meşruiyeti de bunlarda değil halkta arayan bir ilkedir.⁷⁸⁶ Kemalist milliyetçilik ilkesi ise çok milletli Osmanlı siyasi yapısından tek milletli bir siyasi yapıya geçişi temsil eden “milli devlet”i benimsemiştir. Atatürk’ün “Türk milleti, halk idaresi olan cumhuriyetle idare olunur bir devlettir” ifadesi devlet ile milletin özdeş olduğunu ve iktidarın “meşruiyet”ini⁷⁸⁷ de toplumda yani millette gördüğünü ortaya koymaktadır.⁷⁸⁸ Milletin mesut ve istikrar içinde yaşayabilmesi için devletin milli bir siyaset yürütmesi, buna uyumlu olarak devlet teşkilatının milli olması gereğinden bahseden Mustafa Kemal, bu esaslar çerçevesinde hükümeti “hakimiyeti millie esasına müstenit halk hükümeti. Cumhuriyet” olarak tanımlamıştır.⁷⁸⁹

⁷⁸⁴ Taha PARLA, *Türkiye’de Siyasal Kültürün Resmi Kaynakları: Kemalist Tek Parti İdeolojisi ve CHP’nin Altı Ok’u*, 303.

⁷⁸⁵ Ergun ÖZBUDUN, “Türkiye’de Devlet Seçkinleri ve Demokratik Siyasal Kültür”, *Türkiye’de Demokratik Siyasal Kültür*, 13-14.

⁷⁸⁶ Taha PARLA, *Türkiye’de Siyasal Kültürün Resmi Kaynakları: Kemalist Tek Parti İdeolojisi ve CHP’nin Altı Ok’u*, 306.

⁷⁸⁷ Meşruiyet, sözleşme teorisyenleri (Hobbes, Rousseau ve Locke) tarafından açıklanmıştır. Toplum yerine bireylerin haklarını koruyan devlet anlayışı “atomistic” olarak tanımlanır. Hobbes ve Locke bu kategoride değerlendirilebilir. Birincisinde; bireyler tüm haklarını devlete devrederken ikincisinde; yani Locke’da, devlete sadece bireysel haklarını koruma yetkisi verilmekte diğer hakları kendilerinde tutmaktadırlar. Rousseau’nun toplumu bütün ve tek bir varlık olarak kabul eden sözleşme teorisinde ise bireylerden ayrı ve üstün bir “genel irade” vardır, devlet genel iradenin somutlaştığı bir örgütlenme olarak toplumu yönetir. Bu bağlamda Köker, “Kemalist milli devlet anlayışının Rousseaucu bir temele dayandığı”nı ileri sürer. Bkz. Levent KÖKER, *Modernleşme Kemalizm ve Demokrasi*, 155-156.

⁷⁸⁸ Levent KÖKER, *Modernleşme Kemalizm ve Demokrasi*, 154-155.

⁷⁸⁹ Gazi Mustafa Kemal, *Nutuk*, İstanbul, Devlet Basımevi, 1938, 312-314.

Milliyetçiliğin siyasal içeriği yanında toplumsal, kültürel ve ekonomik bir içeriği de olmuştur. Bu ilke dil, tarih, ölkü birliğine referans verdiği gibi ekonomik anlamda da bir “kalkınma projesi” olarak kabul edilir.

Toplumsal bütünleşme için Osmanlı’daki ümmet fikri yerine düşünülen halkçılık ilkesi, Cumhuriyetin ilk yıllarında milliyetçilik ilkesinden bir adım önde olmuştur.⁷⁹⁰ Bu ilke, toplumda her hangi bir sınıfın/ailenin/zümrenin üstünlük sağlamasına karşı çıkar. “Ayrıcalıksız, sınıfsız, kaynaşmış kitle” anlayışı halkçılığın birleştirici ve bütünleştirici yönünü güçlendirir.⁷⁹¹ Bu anlayışın bürokrasi ve bürokratik elitler açısından en önemli sonucu, toplumsal dengesizliklerin/çatışmaların olmadığı “steril” bir ortamda bürokratik güçlerin “rakipsiz” hale gelmesi ve bu ilkeyle yakından ilgili olan “dayanışma”nın devlet (-bürokrasi) tarafından sağlanabilme imkanının doğmuş olmasıdır. Köker, halkçılığın Cumhuriyet döneminde iki aşamalı bir evrim geçirdiğine dikkat çeker. Kurtuluş Savaşı ve yeni devletin ilk yıllarında “hakimiyet bila kayd-ü şart milletindir” ve “halkın kendi mukadderatına bizzat ve bilfiil sahip olması” olarak formüle edilen halkçılık, 1930’lardan sonra ise halk tarafından yönetim yerine “halk için halka rağmen”⁷⁹² yönetim olarak düşünülmüş ve uygulanmıştır.⁷⁹³

Bu üç ilkenin- Cumhuriyetçilik, Milliyetçilik, Halkçılık-1930 öncesi parti programlarında dahası zihinlerde önemli bir yeri olmasına rağmen devletçilik 1931’de biraz da konjonktürün etkisiyle kabul edilmiştir. Gerek 1929 bunalımının etkisi, gerekse özel sektöre verilen desteğe rağmen istenilen sonucun alınamaması devletçiliğe geçişin gerekçeleri arasında yer almıştır. Devletçilik, denetim bürokraside olmak üzere güdümlü bir ekonomik kalkınma

⁷⁹⁰ Metin HEPER, **Bürokratik Yönetim Geleneği**, 94.

⁷⁹¹ Suna KİLİ, **Atatürk Modeli Bir Çağdaşlaşma Modeli**, 8.B., İstanbul, İş Bankası Kültür Yayınları, 2003, 280, 282.

⁷⁹² Mete Tunçay, “Halk için halka rağmen” düşüncesinin cumhuriyetçilik ilkesi ile çelişmesi karşısında Rousseau’nun “milli irade” ve “milli hakimiyet” kavramlarına başvurulduğunu ifade eder. Bkz. Mete TUNÇAY, **Türkiye Cumhuriyet’inde Tek Parti Yönetiminin Kurulması (1923-1931)**, 3.B., Ankara, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 1999, 212.

⁷⁹³ Levent KÖKER, **Modernleşme Kemalizm ve Demokrasi**, 137-138.

modeli olarak da görülebilir.⁷⁹⁴ Plan, bu modelin gerçekleşmesinde tamamlayıcı ve işlevsel bir rol oynamıştır. Bürokrasi, altı ok içinde belki de en bariz ve somut olarak bu ilkeden güç almıştır. Çünkü devletçilik, bürokrate yeni yetkiler verdiği gibi, piyasaya dolaylı/doğrudan müdahale hakkı yoluyla ekonomik nüfuz imkanı da sunmuştur. Eski bir bürokrat bu ilkenin kendileri açısından önemini “bizim kuşağımız devletçilikle gözünü açmıştır...sıkı sıkıya ona bağlıdır”⁷⁹⁵ diyerek ifade etmiştir.

Laiklik, 1930 öncesi yapısal reformlarla altyapısı oluşturulduktan sonra CHP’nin 1931 programında kabul edilmiştir: “Fırka devlet idaresinde bütün kanunların, nizamların ve usullerin, ilim ve fenlerin muasır medeniyete temin ettiği esas ve şekillere ve dünya ihtiyaçlarına göre yapılmasını ve tatbik edilmesini prensip kabul etmiştir”. Laiklik, burada pozitivist bir bilimselcilikle eşanlamlıdır. Din, vicdan meselesi olduğuna göre sosyal, siyasal, ekonomik hayattan ayrı tutulacak, kısacası dünya hayatında belirleyici olmaktan çıkarılacaktır.⁷⁹⁶ Laiklikle ilgili bu standart yaklaşım, dinin toplumsal ve kültürel hayata yüzyıllar boyunca nüfuz ettiği gerçeğini ıskalamıştır. Diğer bir ifadeyle sekülerleşmeye karşılık, din halk katındaki etkinliğini sürdürmüştür. Aslında söz konusu yaklaşım, sorunun kelimenin tam anlamıyla pozitivist bir bakış açısı ile ele alınması anlamına da gelebilir. Bu bağlamda Şerif Mardin’in açıklaması doyurucudur: “...Cumhuriyetin seçkinleri İslam’ın yüzeyde görülmesi mümkün olmayan önemli fonksiyonlar gördüğünü idrak etmemişlerdir. Bunun sonucu ‘kültürel optimizm’ olmuştur. Cumhuriyet seçkinleri İslam’ın kişisel fonksiyonlarını kolayca başka bir yapıya devredebileceklerini sanmışlardır”. Yazara göre, geçmişten tevarüs seçkin-halk kültürü arasındaki uçurum, seçkinler dine önem vermiş olsalar bile “halk islami”ni kuraldışı saymalarıyla sonuçlanmıştır.⁷⁹⁷ Tüm bu soruna genel olarak bakıldığında Mete Tunçay’ın da vurguladığı gibi “...biçim bakımından,

⁷⁹⁴ Suna KILI, *Atatürk Modeli Bir Çağdaşlaşma Modeli*, 286.

⁷⁹⁵ Cahit KAYRA, *’38 Kuşağı*, İstanbul, İş Bankası Kültür Yayınları, 2002, 222.

⁷⁹⁶ Taha PARLA, *Türkiye’de Siyasal Kültürün Resmi Kaynakları: Kemalist Tek Parti İdeolojisi ve CHP’nin Altı Ok’u*, 34, 43.

⁷⁹⁷ Şerif MARDİN, *Din ve İdeoloji*, 14. B., İstanbul, İletişim Yayınları, 2005, 145.

Cumhuriyet Laikliğinin avam-havas ya da sıradan halk-seçkin aydın yabancılaşmasını körükleyen en önemli etmenlerden biri olduğu söylenebilir”.⁷⁹⁸

Kemalist altı okun sonuncusu olan inkılapçılık/devrimcilik ilkesi, hem bir amaç hem de bir yöntem olmuştur. Amaç, “çağdaş uygarlık” içinde yer almayı sağlayacak inkılapları gerçekleştirmektir. Yani yönetim şeklinin monarşi yerine cumhuriyet olması, toplumu birleştirecek bağ olarak din yerine milliyet(çilik)in kabul edilmesi, şer’i kanunlar yerine seküler kanunların yürürlüğe konulmasıdır. Kısaca ifade edilecek olunursa; cumhuriyetçi, milliyetçi, laik bir ulus-devletin kurulması ve korunması inkılabın temel amacını oluşturur. Söz konusu ilkenin yönetimi de kendi içinde saklıdır. Açacak olursak, her ne kadar inkılapçılık, devrimcilik (1931 Programında kullanılan “inkılapçılık”, 1935’te “devrimcilik” olarak değiştirilmiş ama sonraki programlarda tekrar “inkılapçılık” ilkesi kullanılır olmuştur) yerine kullanılıyor olsa da aslında kurucu kadronun asıl emeli “düzen içinde ilerleme” yani inkılapçılık (dönüşüm) olmuştur. 1930’ların ortalarından sonra öz Türkçe akımının etkisiyle, devrimcilik (ihtilal) kavramı kısa bir süre kullanılmış ama 1943 programıyla inkılapçılık kavramına yani “düzen içinde dönüşüm”de karar kılınmıştır.⁷⁹⁹ Köker, Kemalizm’in bu pozitivist ilkeye uygun bir inkılapçılık anlayışına sahip olmakla birlikte “topluma yön vermek için gerek duyulan siyasal mekanizmanın ele geçirilip yeniden düzenlenmesi anlamında ‘ani değişim’ yanlısı” olduğuna da dikkat çeker.⁸⁰⁰

Bu ilkelerin devletin olduğu kadar bürokrasinin de ideolojisi olduğu varsayılmıştır. Bu varsayım genel olarak kabul edilmekle birlikte bürokrasinin yorum farkından bahsedilmektedir. Bu bağlamda Kemalizm’in durağan

⁷⁹⁸ Mete TUNÇAY, *Türkiye Cumhuriyet’inde Tek Parti Yönetiminin Kurulması (1923-1931)*, 217.

⁷⁹⁹ Taha PARLA, *Türkiye’de Siyasal Kültürün Resmi Kaynakları: Kemalist Tek Parti İdeolojisi ve CHP’nin Altı Ok’u*, 44, 281, 309.

⁸⁰⁰ Levent KÖKER, *Modernleşme Kemalizm ve Demokrasi*, 171.

biçiminin Türk bürokrati için rehber ideoloji olduğunu iddia eden⁸⁰¹ Metin Heper'e göre bürokratik yönetim geleneğinin katılaşmasında vebal sivil bürokratik elitlere aittir. O'na göre, "Atatürk'ün devlet modeli genelde entelektüel, özelde de sivil bürokratik seçkinler tarafından çarpıtılmıştır. Bu olgu genellikle gözden kaçırılmış, Atatürkçü düşüncenin bürokratik yorumu 'Atatürkçülük' olarak anlaşılmıştır. Böylece Atatürk'ün aklındaki devlet geleneği ile bürokratik seçkinlerin gerçekleştirmeye çalıştığı devlet geleneği arasında önemli bir fark olduğu hususu gözden kaçırılmıştır". Heper şöyle devam eder: "Atatürk sonrası bürokratik entelijansiya, aksini iddia etmelerine rağmen, Atatürkçü düşüncenin temel öğelerini korumadılar; aksine onları işlerine geldikleri çizgide çarpıttılar. Atatürkçü düşüncüyü siyasal bir manifestoya dönüştürerek, Atatürk'ten daha çok seçkincilik sergilediler. 'Siyasal demokrasi'nin savunucuları olarak kendilerini sunmalarına rağmen, tüm çabalarını Cumhuriyetin Osmanlı'dan miras aldığı Rechtstaat geleneğini korumaya yönelttiler. Bunu yaparken, sadece kendilerinin neyin en iyi olduğunu bileceklerini düşündüler ve 'çoğunluğun mutlakiyeti'nin önüne geçilmesi gerektiğini savundular".⁸⁰²

2. Çok İşlevli Bir Kurum: Cumhuriyet Bürokrasisinin Gelişimi ve "Öncü" Rolü

Türkiye'de toplumsal ve ekonomik olarak iktidar olabilecek nitelikte unsurların olmaması, bürokrasiyi her konuda başvurulacak bir "muhatap" haline getirmiştir. Bürokrasi dışında ikinci bir toplumsal baskı unsurunu görmek mümkün değildir. Özellikle halkçılık bahsinde açıklandığı gibi, toplumsal çatışma olgusunun kabul edilmemesi bürokrasinin hareket alanını genişletmeye yardımcı olmuştur. Gerçi ilerde görüleceği üzere bürokrasi ile sıkı bir işbirliği içinde olan eşraf ve çekirdek halindeki ticaret burjuvazisinin varlığından söz edilse de bunların bürokrasiye "rakip" olma düşüncesi

⁸⁰¹ Metin HEPER, "Atatürk ve Devlet Bürokrasisi", *Atatürk ve Türkiye'nin Modernleşmesi*, Yay. Haz. Jacop M. Landau, Çev. Meral Alakuş, İstanbul, Sarmal Yayınevi, 1999, 131-134.

⁸⁰² Metin HEPER, *Türkiye'de Devlet Geleneği*, 126, 256.

olmadığı- veya henüz ortaya çıkmadığı- gibi bilakis bürokrasinin nüfuz alanı içinde yükselme gayretleri söz konusudur. Bürokrasinin toplumsal alanda belli bir süre tek belirleyici güç olması, onun sorumluluğu ile beraber yetkisini de arttıran önemli bir unsur olmuştur.

Cumhuriyet'in ilk dönemi klasik hale gelmiş bir söylemle ifade edilecek olunursa bürokrasinin “altın yılları”dır. Bürokrasinin Kurtuluş Savaşı'nı yürüten ve Cumhuriyet'i inşa eden siyasi kadrolarla yakın ilişkisi onun toplumsal statüsünün yükselmesinde etkili olmuştur. 1920'ler bürokrasinin klasik işlevleri-maliye, adliye, mülkiye ve hariciye vb-yerine getirmesini sağlayacak şekilde yapılanmıştır. Ancak sonraları birçok temel hizmet ve işlevin kamu tarafından yapılması zorunlu hale gelmiştir. Bu zorunluluk bürokrasinin genişlemesinde etkili olmuştur. Bir başka deyişle devlet, orta tabaka için tek işveren haline gelmiştir. Zaten devlet dışında işveren olabilecek bir özel sektör belli belirsiz bir konumdadır. Modern eğitim alanlar için kamuda çalışmak hem bir avantaj hem de prestij anlamına gelmiştir.⁸⁰³ Mardin'in ileri sürdüğü gibi, bu dönemde bürokratik bir orta tabaka oluşturulmaya çalışılmıştır. Böylelikle ekonomik derdi olmayacak orta-memur tabakaya bürokratik bir devlet olarak düşünülen Modern Türkiye Cumhuriyeti'ni yönetme görevi verilmiştir.⁸⁰⁴

⁸⁰³ Gencay ŞAYLAN, “Cumhuriyet Bürokrasisi”, **CDTA**, Cilt: 2, İstanbul, İletişim Yayınları, 1983, 299-300.

⁸⁰⁴ Şerif MARDİN, “Türkiye’de Orta Sınıfların Üç Devri”, **Türk Modernleşmesi Makaleler 4**, 339. Mardin, “Türkiye’de Orta Sınıfların Üç Devri” makalesinde Müslüman-Türk orta sınıfın Osmanlı’dan günümüze geçirdiği dönüşümü açıklamaya çalışır. Batıda gelişmeye katkıda bulunan tüccar tipinin orta sınıfın oluşmasında rolü olmuştur. Türklerde ise böyle bir sınıfın olmadığı yaygın bir klişe olarak işlenmiştir. Yazar, bu kolaycılığa ve indirgemeciliğe itiraz ederek aslında Osmanlı’da 18. asırda ve 19. asrın ilk yıllarında ticaret ve sanayi ile iştigal eden orta halli Müslüman-Türk grubunun varlığına ilişkin ipuçlarından söz eder. 1830’larla birlikte Avrupa’da üretimin iyice artması ile özellikle İngiltere’den gelen ithal mallar yerli üretimi ve üreticiyi bitirmiştir. 1830’lardan 1860’lara kadar ticaret gayri-müslimlerin ve levantenlerin eline geçmiştir. Bu noktadan itibaren ticarete olan ilgi azalmış, tüccar babalar çocuklarını memurluğa yönlendirmişlerdir. Devlet kadroları genişlemiştir. Halkın özellikle de tarım kesiminin vergi yükü artmış dolayısıyla devlet dış borca yönelmiştir. İşte bu yeni Babıali memur tipi Tanzimat ile birlikte bugüne intikal eden idari-siyasi bir çok kurumu oluşturuyor. Ancak I. Dünya Savaşı’nın ağır enflasyonu sabit gelirli orta tabaka memuru ortadan kaldırıyor. Sonuçta yukarıda bahsedilen bürokratik bir orta sınıfa Cumhuriyet emanet ediliyor. Özetle; Tanzimat öncesi bir orta sınıf vardı. Karpat, ayanın Müslüman-Türk orta sınıfın öncüsü olduğunu söyleyerek bu görüşe yaklaşmaktadır. Bu tüccar-sanayici orta sınıf, 1830-1860 arası zayıflayarak kaybolmuştur. Ticaretin el değiştirmesi ile Müslüman-Türk tüccar kesimin çocukları Tanzimat’ın orta

Bürokrasi idari bir kurum olduğu kadar siyasi/ekonomik bir kurum da olmak zorundadır. Cumhuriyet, siyasi olarak ulus-devlet olarak tasarlanmış, sosyal/kültürel olarak da Batı tipi modernleşme tek yol olarak tercih edilmiştir. Bu politikalarla uyum sağlamak için devletin merkezden çevreye genişlemesi ve merkezileşmesi gerekir. Bu bağlamda üst politikaları çizen siyaset kurumunun bürokrasiye ihtiyacı vardır.⁸⁰⁵ Modernleşmenin yürütücüsü olarak bürokrasinin sivil kanadı tercih edilmiştir. Chambers'in da vurguladığı gibi Atatürk, kendisi de bir asker olmasına rağmen reform programlarının yürütülmesi sorumluluğunu "askeri bürokrasi"⁸⁰⁶ye değil sivil bürokrasiye vermiştir. Türkiye'de sivil bürokrasi politik modernleşmenin hem nesnesi hem de öznesidir. Nesnesidir, çünkü politik modernleşme; devletin bürokratik yapısının yenilenmesini, bürokratların değer yargıları, sadakatleri ve bakış açılarının değiştirilmesini ve kamu personelinin işe alınma ve eğitiminde yeni uygulamaların getirilmesini gerektirir. Öznesidir, çünkü kamu bürokrasisi kendini Türk modernleşmesinin öncüleri arasında görür.⁸⁰⁷

Bürokrasinin yukarıda ifade edildiği gibi, geniş bir yelpazede tanımlanabilecek ve her alana nüfuz edebilecek işlevi/misyonu bürokratik

sınıf memurunu oluşturmuştur. Bu memur sınıfı dönüşerek 20. yüzyıla kadar gelmiş, ancak Osmanlı'nın son demleri bu kesimi bitirmiştir. Bu bürokratik orta sınıf, Cumhuriyet dönemiyle yeniden canlanmış, önemli misyonlar yüklenmiştir. Ancak 1950 sonrası bürokratik orta sınıf enflasyon altında ezilmiş, memuriyete de ilgi azalmıştır. Bu arada bir başka orta sınıf olarak ekonomik burjuvazi ortaya çıkmaya başladıysa da o da devletten bağımsız olamamıştır.

⁸⁰⁵ İlter TURAN, "Türk Bürokrasisinde Süreklilik ve Değişim: Kemalist Dönem ve Sonrası" **Atatürk ve Türkiye'nin Modernleşmesi**, Yay. Haz. Jacop M. Landau, Çev. Meral Alakuş, İstanbul, Sarmal Yayınevi, 1999, 137.

⁸⁰⁶ Cumhuriyet'in ilk yılları arasında askeri bürokrasinin siyasetteki etkinliğini azaltmaya yönelik adımlar atılmıştır. TBMM'nin ilk yasama döneminde (1920-1923) cephe ve karargahta bulunan üst düzey askerler, mecliste önemli oranda bir milletvekili grubunu oluşturuyorlardı. Bu duruma son vermek için 1924'te yapılan kanuni düzenleme ile Ali Fuad Cebesoy ve Kazım Karabekir gibi dönemin etkili komutanlarından ordu veya parlamento arasında tercih yapmaları istenmiştir. Ayrıca Mart 1924'te çıkarılan bir kanunla Genel Kurmay Başkanı kabine üyeliğini bırakmıştır. Bu düzenlemelerle askeri bürokrasi siyasetten uzak tutulmaya çalışılmıştır. Bkz. Dankwart A. RUSTOW, "Turkey: The Military", **Political Modernization in Japan and Turkey**, Ed. Robert E. Ward, Dankwart A. Rustow, Princeton, Princeton University Press, 1964, 380-81. 1921-1944 yılları arasında Genel Kurmay Başkanlığı yapan Fevzi Çakmak, asker ile siyasetçi arasındaki mesafeyi korumayı bilmiştir. Yukarıda bahsedilen kanun ile kabine koltuğunu bırakmıştır. Ancak Rustow'un da ifade ettiği gibi, parlamentonun doğrudan kontrolü konusunda askeri bürokrasi dokunulmazlık kazanmıştır. 2. Dünya Savaşı sırasında ise Genel Kurmay, Başbakanlığa bağlanarak otonomisine son verilmiştir.

⁸⁰⁷ Richard L. CHAMBERS, "The Civil Bureaucracy: Turkey", **Political Modernization in Japan and Turkey**, 301.

devlet geleneği ile perçinlenince, bürokrasinin/bürokratların itibar ve önemi daha da arttırmıştır. Yönetim görevinin kapsam ve anlamının genişlemesiyle doğru orantılı olarak da genelde bürokrasi özelde ise en azından belli bir dönem için valilik/mülki idare amirliği-general, hakim, diplomat gibi meslekler valilikten sonra gelmektedir-meslekler sıralamasında ilk sırada yer almıştır. Hatta milletvekilliğini bile geride bırakmıştır.⁸⁰⁸ Cumhuriyet bürokrasisine tanınan toplumsal/siyasal konum uzun yıllar milletvekilliğinden fazla olmuştur. 1950'lere kadar milletvekilliğine bürokrasiden gelinip sonra tekrar bürokrasiye dönülür olmuştur.⁸⁰⁹ Frey'in de belirttiği gibi, Cumhuriyet'in ilk yıllarında mülki idare amirliği milletvekilliğine tercih edilir olmuştur. TBMM'nin ilk yasama yılında (1920-23) milletvekilliklerinden vali, mutasarrıf, kaymakam, hakim, savcı ve diplomat olmak için istifa edenlerin olması, Türkiye'de bürokrasinin daha itibarlı ve gücü temsil ettiğinin de somut bir göstergesi olarak görülebileceği gibi,⁸¹⁰ "memur"⁸¹¹ kavramının da halka hizmet edenden ziyade "emreden" olarak anlamaştırılmasıyla da⁸¹² yakından ilişkilidir.

CHP'nin ilk programı olarak belirlenen "dokuz umde" de kurucu elitlerin bürokrasiye verdiği önemin anlaşılması açısından anlamlıdır. Bu ilkeler, seçimlerin yenilenmesinden önce 8 Nisan 1923'te Mustafa Kemal Paşa tarafından ilan edilen ve Cumhuriyet Halk Fırkasına dönüşecek olan "Müdafaai Hukuk Grubu"nın programıydı.⁸¹³ "Dokuz Umde"de memur, ordu ve aydınlar hatta yedek subaylarla (ihtiyat zabitan) ilgili hükümlerin bulunması, eğitilmiş elit kesime verilen önemle birlikte bürokrasinin de yeni bir

⁸⁰⁸ A.T.J. MATTHEWS, "Emergent Turkish Administrators", **The Turkish Administrator: A Cultural Survey**, Ed. Jerry R. Hopper, Richard I. Levin, Ankara, US AID, 1967, 226.

⁸⁰⁹ Bkz. Altan ÖYMEN: **Bir Dönem Bir Çocuk**, 12.B., İstanbul, Doğan Kitap, 2005, 141.

⁸¹⁰ Frederick W. FREY, **The Turkish Political Elite**, 163-164. TBMM'nin ilk yasama dönemi olan 1920-23 arasında yüksek olan istifa oranı (% 16) sonraki yasama dönemlerinde % 1'lere düşmüştür. Bkz. Frederick W. FREY, **a.g.e.**, 165.

⁸¹¹ Osmanlı'dan Cumhuriyet'e intikal eden "memur" kavramının yerleşmesi II. Mahmud dönemine rastlar. Anglo-Sakson ülkelerde "public servant" (kamu hizmetçisi) kullanımına karşılık Osmanlı/Türk idari yapısında "emr" kökünden türetilen "memur" kavramı kullanılmamıştır. Kavram, memurun tabi olduğu makama karşı ilişkisini ifade eder. Yani Türk memuru halk kitleleri için bir hizmetçi/hizmetkar değil halkla ilişkilerinde güce sahip, emreden bir konumdadır. Bkz. **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, "memur" maddesi, 165; Bernard LEWIS, **a.g.e.**, 372.

⁸¹² Gencay ŞAYLAN, **Türkiye'de Kapitalizm Bürokrasi ve Siyasal İdeoloji**, 76.

⁸¹³ Gazi Mustafa Kemal, **Nutuk**, 515.

misyon üstleneceğinin işareti olarak görülebilir. Altı, yedi ve sekizinci umdeler bu kesimlere yöneliktir. Memurlarla ilgili olarak kabul edilen ilkede şöyle denilmektedir: “Halk umurunun azami süratle intacı faal, muktedir, müstakim bir silsilei memurun kemali intizamla ve usul ve kanun dairesinde iş görmesine mütevakıf olduğundan sınıfı memurun bu noktai nazardan ikmal edilecek ve bütün şubabatı devlet daimi teftiş ve murakabeye tabi tutulacaktır. Diğer taraftan memurunin nasp, azil, terfih, masuniyet, mesuliyet tekaüt ve taltifleri tesbit edilecektir”.⁸¹⁴ Bu ilke, bürokratlara sadece yükümlülük getirmiyor aynı zamanda mali ve idari haklarla/güvencelerle birlikte dokunulmazlık da getirmiş oluyordu. CHP’nin 1931 Programı memurun toplumsal itibarını zirveye taşıyacak bir anlayışa kapı aralamıştır: “Milletin yüksek menfaatini daima göz önünde tutarak bütün dikkat ve himmetleriyle vazifelerine hayatlarını hasreden memurlar, her türlü huzur ve refaha layıktırlar”.⁸¹⁵

1924 Anayasası da memurlara yönelik düzenlemeler yapmıştır. Öncelikle memurluk rejimi kanun ile düzenlenecektir. Yani anayasa, yürütmeye bu alanda söz hakkı vermemiştir. Ayrıca yürütme, kanun hükmünde kararname vb düzenlemeler de yapamayacaktır. 1924 Anayasası, geçmişin de acı tecrübelerinin tekrarlanmaması için memurluk ve milletvekilliğinin birleşmesini men etmiştir. Bu ilke, siyaset-yönetim ayrımını da tesis etme yönünde atılmış bir adım olmuştur.⁸¹⁶ 1924 Anayasası, 1876 Anayasasında da yer almış liyakat ilkesini kabul etmiştir. Anayasa’ya göre; “hukuku siyasiyeyi haiz her Türk ehliyet ve istidatına göre devlet memuriyetlerinde istihdam olunmak hakkını haizdir”. Yani vatandaş olan ve siyasi haklarını kullanabilen herkes, yeterliği ve yetenekleri ölçüsünde devlet memuru olabilecektir.⁸¹⁷ Saltanat döneminden kalan Memurin Muhakematı

⁸¹⁴ Taha PARLA, *Türkiye’de Siyasal Kültürün Resmi Kaynakları: Atatürk’ün Söylev ve Demeçleri*, Cilt:2, 3.B., İstanbul, Deniz Yayınları, 2008, 185. Dokuz Umde için ayrıca bkz. Mete TUNÇAY, *Türkiye Cumhuriyet’inde Tek Parti Yönetimi’nin Kurulması (1923-1931)*, 366-368;

⁸¹⁵ Taha PARLA, *Türkiye’de Siyasal Kültürün Resmi Kaynakları: Kemalist Tek Parti İdeolojisi ve CHP’nin Altı Ok’u*, 86.

⁸¹⁶ Onur Ender ASLAN, *Kamu Personel Rejiminin Anayasal İlkeleri*, 253-261. 1937 yılında bir kanun teklifi olarak getirilen siyasi müsteşarlık makamı mecliste kabul edilmemiştir.

⁸¹⁷ Birgül Ayman GÜLER, *Kamu Personeli*, 159, 163.

Kanunu Cumhuriyet döneminde de yürürlükte kalmaya devam etmiştir. Bu kanuna göre, memurların görevleriyle ilgili konularda yargılanabilmesi için idarenin izin vermesi gerekiyordu. Yeni rejim, memura yer yer milletvekili dokunulmazlığından bile geniş bir koruma zırhı veren kanunu uygulamaya devam ederek onları yönetilen kesimlerin baskılarından uzak tutmaya çalışmıştır.⁸¹⁸ Bürokrasinin ayrıcalığı ekonomik olarak da kendini belli etmiştir. Birinci derece memurlar-müsteşar, genel müdür vb-milletvekillерinden daha fazla maaş alırken, milletvekilleri ise ikinci derece memurların maaşlarını almışlardır.⁸¹⁹ Ayrıca memur evleri kanunu vb kanunlar çıkarılarak memurun konut ihtiyacı da karşılanmaya çalışılmıştır. Yani memurun geçim derdiyle uğraşmaması yeni dönemde garanti altına alınmaya çalışılmıştır.

Bürokrasiye bu kadar önem ve değer atfedilmesi dahası ona Cumhuriyet ideallerinin sorumluluğunun verilmesi Türk bürokrasinin tarihsel bir sorununa da işaret eder. Bir yazarın ifade ettiği gibi, bu süreçte Weberci⁸²⁰ bir “değerden arınmış”lık yerine “değer aşılayan” bürokrasi anlayışı öne çıkmıştır.⁸²¹ Verimlilik ve rasyonelitenin ikinci plana bırakıldığı böyle bir düşüncenin doğal olarak uzantısı, söz konusu değerlerin korunması olmuştur. Böylelikle “bürokrasi, kendi görevini Cumhuriyet’in temel değerlerini korumak biçiminde”⁸²² görmüştür. Atatürk, bürokrasinin sadece eğitimini aldığı uzmanlık alanlarında çalışmasını yeterli görmemiş ve Weberci yasal-rasyonel yaklaşımdan farklı bir rasyonellik tanımı yapmıştır. Devlet memuru,

⁸¹⁸ Erhan BENER, **Bürokratlar**, 13.

⁸¹⁹ Altan ÖYMEN, **Bir Dönem Bir Çocuk**, 12.B., İstanbul, Doğan Kitap, 2005, 141. Öymen, anılarında milletvekili olan babasından da bahsederek 1940’lı yıllarda bir mebus ailesinin ancak orta halli sayılabileceğini anlatır.

⁸²⁰ Yeri gelmişken Weber düşüncesinin Cumhuriyet tarihi boyunca hemen hemen hiç ele alınmaması, özellikle de resmi/yarı resmi çevrelerce dikkate alınmaması üzerinde durulması gereken bir konudur. Aslında H. Bülent Kahraman’ın da ifade ettiği gibi, bu bir tesadüf olmasa gerek. Jön Türklerden Cumhuriyete düşünce dünyamızı etkileyen pozitivism-Comte’cu Fransız pozitivismi- ile pozitivismle sorunları olan Weber düşüncesinin değer-olgu (yani siyasetle idareyi ayırma) ayrımının bağdaşmaması bu durumu nispeten açıklar kanısındayım.

⁸²¹ Veysel BOZKURT, “Cumhuriyet Döneminde Bürokrasi-Siyasal Elit Halk İlişkileri: 1923-1960”, **Yeni Türkiye**, Cumhuriyet Özel Sayısı V, S.23-24, Eylül-Aralık 1998, 3574.

⁸²² İlter TURAN, “Türkiye’de Siyasal Kültürün Oluşumu”, **Türkiye’de Politik Değişim ve Modernleşme**, Ed. E. Kalaycıoğlu, A. Yaşar Sarıbay, İstanbul, Alfa Aktüel, 453.

Cumhuriyet mefkuresine bağlı kalarak sadakatini göstermeliydi.⁸²³ Aslında Weberyen yasal-rasyonel bürokrasi oluşturulmaya çalışılsa da memurlar, öncelikle yeni devletin ideolojisiyle uyumlu olacak ve ona “sadakat”⁸²⁴ duyacaktır. Memurların amirleri tarafından değerlendirildiği sicil rapor formlarında da bu vurgu açıktır. Sicil amirleri, memurun “teceddüt (yenilik) ve terakkiye (ilerleme) taraftarlık derecesi ve Cumhuriyet’e sadakatı”ni⁸²⁵ bu raporlarda değerlendirmeye tabi tutacaktır.

Yeni dönemde bürokrasinin tabi olduğu ideoloji değişmiş, ancak bürokratik yapı bir şekilde sürmüştür. Rustow’un⁸²⁶ verdiği rakamlarla imparatorluğun subay personelinin % 93’ü, sivil bürokrasinin ise % 85’i Cumhuriyet döneminde de kamu hizmetinde çalışmaya devam etmiştir. Böylelikle devlet bürokrasisi milliyetçi genç memurlarla Babialı bürokratlarını ikili bir yapıda buluşturmuştur. Ancak reform çalışmalarında bu iki kesim karşı karşıya gelmiştir.⁸²⁷ Hükümet, bu ikili siyasal bağlılığa son vermek için bir kanun çıkarmıştır. Kanun, tüm sivil bürokrasi kadrolarını ilga ederek her bakanlığa yeni bir kadro kurma yetkisi vermiştir.⁸²⁸ Böylelikle yeni devletin memurları geçici olarak işten çıkarılmıştır. Kanun, eski bürokratlardan yeni bir

⁸²³ Metin HEPER, “Atatürk ve Devlet Bürokrasisi”, **Atatürk ve Türkiye’nin Modernleşmesi**, Yay. Haz. Jacop M. Landau, Çev. Meral Alakuş, İstanbul, Sarmal Yayınevi, 1999, 131-134.

⁸²⁴ 22 Mart 1931 tarihinde yayınlanan Akşam Gazetesinde memurun kanununda yapılacak bir düzenleme ile memurların sahip olmaları gereken ideolojik düşünce üzerine bir haber yapılmıştır. “Millet meclisi memurun kanununu tadil edecektir. Yeni tadilat bütün memurların laik Cumhuriyetçi olmalarını ve icabında vekalet emrine alınmalarını temin edecektir”. Bkz. Bülent DURU: “1931 Tasarruf Yılı: Tek Partili Dönemin Başlangıcı”, **Açıklamalı Yönetim Zamandizini 1929-1939**, (Ed. Birgül Ayman GÜLER), Ankara, AÜ SBF KAYAUM, 2007, 259.

⁸²⁵ Birgül Ayman GÜLER, **Kamu Personeli**, 290. Bu değerlendirme, Dahiliye Vekaleti Memurları Sicil Nizamnamesi’nde 1932 yılında belirlenmiştir.

⁸²⁶ Dankwart A. RUSTOW, “Turkey: The Military”, 388.

⁸²⁷ Doğan AVCIOĞLU, **Türkiye’nin Düzeni**, Birinci Kitap, İstanbul, Tekin Yayınevi, 1998, 321. Yön Dergisi’nin düzenlediği bir açık oturumda Babialı bürokrasisinin cumhuriyet dönemine intikali konusunu; Y. Kadri Karaosmanoğlu, Kemal Tahir ve Kurtuluş Savaşı kadrolarından bazı isimler tartışmıştır. Y. Kadri, Babialı kadrosunun tamamen cumhuriyete geçtiğini ve inkılabın başını da bunların yediğini iddia ederken, K. Tahir’de bu fikri desteklemiştir. Cumhuriyet’in ilk yıllarında Ziraat Bankası’nın başına getirilen daha sonra da Milli Eğitim Bakanı olan Cemal Hüsnü Taray’da bu yaklaşımı desteklemekte ve eski bürokratların reformların önünde engel olduklarını ifade etmektedir. Özellikle Maliye Bakanlığı’nı bu yapılanmaya örnek olarak vermektedir. Maarif Bakanlığı’nda çalışmış olan Cevat Dursunoğlu (1960’da Kurucu Meclis üyesi) ise bu görüşlere katılmadığını kendi bakanlığını örnek vererek ileri sürmüştür. Bkz. **Yön Dergisi**, Sayı:47’den naklen Doğan AVCIOĞLU, **Türkiye’nin Düzeni**, 322.

⁸²⁸ Metin HEPER, **Bürokratik Yönetim Geleneği**, 104.

sivil bürokrasi kadrosu oluşturmayı öngörüyordu. Burada dikkat edilen kriter, etkinlik ve verimlilik gibi ilkelerden ziyade milli mücadelede ortaya konulan tavır olmuştur. Bu kanunu kurulan “Tasfiye Kurulları” izlemiştir.⁸²⁹ Özellikle “Heyet-i Mahsusa”lar, Türkiye sınırları dışında kalanlarla Milli Mücadele aleyhine çalışanları sivil ve askeri bürokrasiden ayıklamıştır. Mete Tunçay’ın bu tasfiyeye uğrayanlar için verdiği sayı sadece 1250’dir. Askeri bürokrasiden sivil bürokrasiye göre daha az sayıda kişinin ilişkisinin kesildiği tahmin edilmiştir. Ayrıca tasfiyeye uğrayanların bir kısmı itiraz yoluyla geri dönebilmiştir.⁸³⁰ Bürokratlar, haklarında yapılacak soruşturma sonucunda alacakları “cevaz-ı istihdam” kararı ile tekrar bürokraside görev yapmaları mümkün olmuştur. Cumhuriyet’in ilanından önce gazetelere verilen ilanlar bu durumu şöyle açıklamıştır:⁸³¹ “Padişahlık devrinde A’yan Azalığında ve vükelalıkta bulunmuş olanlardan, ma’zuliyet (azledilmişlik) ve tekaüd (emeklilik) maaşı almak, yahud Devlet hizmetinde kullanılmak isteyenlerin, bulundukları vekaletten, evvelki hizmetleri için cevaz-ı istihdam kararı istemeleri ve bu makam tarafından icra edilecek tahkikat neticesinde mevzuibahis karar verilmedikçe taleplerinin tervic olunmayacağı, 11 Şubat 1339 (24 Şubat 1923) tarihli karar iktizasından bulunduğu.” Bu girişimler, her ne kadar yeni bir bürokratik kadro kurmaya yönelik olmuşsa da yukarıda da değinildiği gibi gerek Rustow’un verdiği oranlar, gerekse Tunçay’ın verdiği sayı aslında bürokraside sanıldığı kadar büyük bir değişimin olmadığını göstermektedir.

Cumhuriyet Bürokrasisi, geçmişte yaşadığı (Saray ve Bab-ı Ali rekabeti, bunun dışında II. Meşrutiyet döneminde Meclis ve İttihat-Terakki’nin bu rekabete katılması vb) dağınıklık, koordinasyonsuzluk ve ikilemi “altın yılları”nda aşmıştır. İmparatorluk, ne kadar heterojen bir yapıyı temsil etmişse Cumhuriyet’in de bir o kadar homojen bir yapıyı temsil ettiği düşüncesi

⁸²⁹ Galib Kemal SÖYLEMEZOĞLU, *Hariciye Hizmetinde 30 Sene*, İstanbul, Saka Matbaası, 1955, 151, 165’den naklen Metin HEPER, *Türkiye’de Devlet Geleneği*, 106.

⁸³⁰ Mete TUNÇAY, “Heyet-i Mahsusalar (1923-1938)”, *Kanun-u Esasi’nin 100. Yılı Armağanı*, AÜ SBF Yayınları, Ankara, 1978, 307-330.

⁸³¹ Fatma Rezan HÜRMEK (Haz.), *Bürokrat Tefvîk Biren’in II. Abdülhamit, Meşrutiyet ve Mütareke Hatıraları*, 535.

yerleştirilmeye çalışılmıştır. Bu homojenlik yaklaşımı, Türk bürokrasisinin hedeflerine daha sorunsuz ulaşmasında hızlandırıcı bir etken olmuştur. Bürokrasiye en genel anlamıyla modernleşme misyonunun verilmesi, hukuki ve ekonomik avantajlar bir kenara, onu gücü, nüfuzu ve prestiji yüksek bir yapıya kavuşturmuştur. Bürokratik elitler, tarihten taşıdıkları toplumsal ve kültürel özellikleri ile birlikte bu bürokratik yapı ve değerleri de içselleştirmişlerdir.

C. Bürokratik Elitlerin Tarihsel İttifakı ve Diğer Elit Grupların Eklemlenmesi

19. yüzyıl boyunca büyük bir dönüşüm geçiren yönetici kesim, yüzyılın sonlarına doğru kristalleşmeye başlamıştır. Bu belirginleşmenin “turnusol kağıdı”nı daha önce ayrıntılı olarak açıklandığı gibi, pozitivist bir bilim anlayışı oluşturmuştur. Tanzimat’tan Meşrutiyet’e ondan da Cumhuriyet’e yaşanan söz konusu dönüşümün özünü, bu bilim anlayışının harekete geçirdiği yeni bir dünya görüşü oluşturur. Gerek Batı’ya bizzat giden, gerekse Batı modeline göre açılan modern eğitim kurumlarında yetişen bürokrat-aydın kesimin zihniyeti dönüşmeye başladıkça, onların değişmeyen amacı (devletin kurtarılması) sağlamak adına başvurdukları araçlar da değişmiştir. 1908 tarihi, bu elitler arasındaki farklılıkların azalmaya yüz tuttuğu ve Mardin’in ifade ettiği “Cumhuriyetçi rejimin kurulmasının temellerinin”⁸³² atıldığı bir dönemeçtir. Bu tarihin Türkiye’nin yakın tarihi açısından önemli bir başka tarafı da; bürokrasi, ordu ve aydınlar arasında güçlü bir ittifakın temellerinin atılmasıdır. Daha önce değinilen ve Kahraman’ın⁸³³ da analizinde kökünü 1889’a kadar götürdüğü bu ittifak yani “Tarihsel Blok”-ki Kahraman’a göre bu blok, Şerif Mardin’in “merkez” diye nitelendirdiği olguya karşılık gelir- 1908’de Cumhuriyet’in kurucu elitinin çekirdeğini de içinde taşıyacak şekilde Meşrutiyet üzerinde genel bir mutabakat sağlamıştır. Eski bir CHP’li yüksek

⁸³² Şerif MARDİN, “Türk Devriminde İdeoloji ve Din”, *Türkiye’de Din ve Siyaset Makaleler* 3, 165.

⁸³³ Hasan Bülent KAHRAMAN, *Türk Siyasetinin Yapısal Analizi-I Kavramlar Kuramlar Kurumlar*, 123.

bürokrat ve bakan olan Cahit Kayra'nın,⁸³⁴ bürokratik elitlerin 20. yüzyıldaki ilk kuşağının bu tarihte iktidar olduğunu-daha sonra da Cumhuriyet'i kurduğunu-ileri sürmesi, bu konuda sosyal bilimciler kadar elitlerin de ortak bir nokta yakaladığına işaret etmekle birlikte, 1908'in gerçekten bir dönüm noktası olarak alınmasının haklılığını ortaya koyar. Ancak burada hemen bir antiparantez açmak gerekir. 1908, bürokratik elitlerin toparlanmaya başladığı tarih olduğu kadar aydınlar arasındaki ayrışmanın da ortaya çıktığı bir tarihtir. Bu ayrışmanın miladı önceden bahsedildiği gibi, Paris'te yapılan 1902 Jön Türk Kongresi olarak kabul edilir. Bu kongrede; amaçta (Abdülhamit'i indirmek) birleşen, ancak yöntemde (asıl doktrinde) farklılaşan ve bu bağlamda da merkezîyetçi ve adem-i merkezîyetçi kanatlara ayrılan bürokrat-aydınlar, 1908 sonrası ideolojik ayrışmanın ilk işaretlerini vermiştir. 1907'de merkezîyetçi kanadın (Paris ve Selanik grubunun birleşmesi) öne çıkması ve 1908 sonrasında hakimiyeti ele geçirmesiyle diğer grup sönük kalmıştır. Bununla birlikte onlar da aydın muhalefetine çekirdeğini oluşturmuştur.

Cumhuriyet dönemi, modernleşmeye odaklanmış bürokratik elitlerin ittifaklarını sürdürdüğü, geliştirdiği ve homojenleştirdiği bir zaman dilimi olarak da okunabilir. Bu dönemin hakim elit kadrolarının, Jön Türkler'in merkezîyetçi kanadının görüşlerini benimsediğini de hatırlatmakta fayda vardır. Meşrutîyet dönemine göre tedrici olarak daha homojen hale gelen bürokratik elitler, odaklandıkları bu misyonu gerçekleştirmek için siyaset ve iktisat alanlarını temsil eden kişi ve kurumları da dışarıda bırakmamıştır. Bir yanda siyaset ve idare alanları dolayısıyla siyasetçi ve bürokrat kaynaşması yaşanırken, diğer yanda da Kurtuluş Savaşı'nda desteğini esirgemeyen toprak sahibi eşraf da bürokrasinin taşradaki koluna benzer bir konuma ulaşmıştır. Bürokrasi, İttihat-Terakki döneminin "milli burjuvazi" yaratma hedefini gerçekleştirmeye yönelik politikaları bu dönemde de bir şekilde sürdürmüştür. Şaylan'ın vurguladığı gibi, homojenliğinden çok fazla söz edilemeyecek olan eşraf ve ticaret burjuvazisi, bu hedefin gerçekleşmesinde büyük oranda devlet desteği

⁸³⁴ Cahit KAYRA, '38 Kuşağı, 16-17.

kullanmıştır. Yazarın özellikle dikkat çektiği ve araştırılmayı hak eden nokta, aşağıda da inceleneceği gibi bürokrasinin bizzat kendisinin burjuvalaşma sürecine girmesidir.⁸³⁵

1. Bürokratik Elitlerin Tarihsel İttifakı

1908’de iyiden iyiye şekillenen bürokratik elit çekirdeğinin Cumhuriyet döneminde serpilip geliştiğini, 1925 Takrir-i Sükun Kanunu⁸³⁶ sonrası egemenliğinin ilk işaretini verdiğini⁸³⁷ ve kaba hatlarıyla 1960’lara kadar da bir “blok” halinde çok fazla çözülmeden sürdüğünü söylemek mümkündür. Kahraman’a göre, “1908-1960 döneminde bu blok, herhangi bir çatlak üretmeden devam edebilmiştir”. 1950 seçimleri, söz konusu bloğun temsil ettiği “merkez”in iktidarına son vererek “çevre”yi hakim kılmışsa da “bu hareket ordu-bürokrasi-aydınlar ittifakıyla oluşan Tarihsel Blok’u parçalayamayacak, ama onun karşısına somut bir seçenek çıkaracaktır”.⁸³⁸ 1950-1960 arası bu yapı her ne kadar parçalanmamışsa da alttan alta çözülmenin ilk işaretlerini 1950 öncesinde vermeye başlamıştır.

Askeri bürokrasinin öncülüğünde aydınlar ve sivil bürokrasiden oluşan ve en genel nitelendirmeyele tezde bürokratik elitler olarak da ifade ettiğimiz söz konusu ittifak, Osmanlı’dan Cumhuriyet’e yaşanan dönüşümün önemli bir aktörü olmuştur. “Merkezi elit”, “devletçi elit”, “yüksek kadro”⁸³⁹ vb olarak isimlendirilen söz konusu ittifakı “hakim elit” olarak da adlandırmak mümkündür. “Egemen otorite ile birlik halinde, iktidar cihazının günlük

⁸³⁵ Gencay ŞAYLAN, **Türkiye’de Kapitalizm, Bürokrasi ve Siyasal İdeoloji**, 77-78.

⁸³⁶ 1929 yılına kadar yürürlükte kalan bu kanun, bürokrat, asker ve aydınlar içinde hakim elitten farklı düşünen elitlerin, diğer bir deyişle mevcut ya da potansiyel muhalefet kanallarının tasfiye edilmesinin “yasal araçları” olarak İstiklal Mahkemeleri’ni devreye sokmuştur. Bkz. Esat ÖZ, **Otoriterizm ve Siyaset: Türkiye’de Tek-Parti Rejimi ve Siyasal Katılma (1923-1945)**, Ankara, Yetkin Yayınları, 1996, 71-74, 79.

⁸³⁷ Gencay ŞAYLAN, “Günümüz Mülki Amirlik Sistemini Nitelendiren Bir Eğilim: Siyasal-Yönetmel Yapı Bütünleşmesi”, **Türkiye’de Mülki İdare Amirliği**, Ed. Kurthan Fişek, Ankara, TİD, 1976, 42.

⁸³⁸ Hasan Bülent KAHRAMAN, **Türk Siyasetinin Yapısal Analizi-I Kavramlar Kuramlar Kurumlar**, 188, 197.

⁸³⁹ Falih Rıfkı Atay, Cumhuriyet’i kuran asker, bürokrat ve aydınlardan oluşan “ileri hareketçiler”i “yüksek kadro” olarak nitelendirmektedir. Bkz. Falih Rıfkı ATAY, **Çankaya**, İstanbul, Doğan Kardeş Basımevi, 1969, 365.

işleyişini etkinlikle kontrolü altında tutan kişilerin ortak grupları” anlatan “hakim elit”; iktisadi bir sınıftan ziyade eğitim, yetiştirme, görev ve işe giriş yöntemiyle belirlenmiştir. Lewis’in bu şekilde tanımladığı “hakim elitin” aralarındaki ilişkiler, şekillenmeleri, rekabetleri ve değişiklikleri “Türk Devrimi”ni anlamak açısından büyük önem arz eder.⁸⁴⁰

Atatürk, bürokrat-aydın misyonunu yüklenecek olan bürokratik elitlerin ilerleme ve çağdaşlaşmada önder konumda olmasını istemiştir. Eğitimcilerin oluşturduğu bu kesim, halkın içine girerek onları uyarma ve yükseltme görevini yerine getirecektir.⁸⁴¹ Lewis’in de belirttiği gibi “Kemalist Cumhuriyet, Türk idareci elit’inin, kendini, devleti ve sonunda ülkeyi değiştirme sürecinin en uç noktasına ulaşımı idi.”⁸⁴² Devleti elinde tutan elit, ulusun ortak çıkarlarını simgeleyen odak olduğunu iddia etmekle kalmamış, aynı zamanda bu meşruiyet gerekçesiyle birlikte kendine “yukarıdan, devlet eliyle toplumu modernleştirme misyonu” da biçmiştir. Diğer bir ifadeyle “modernleşme, milliyetçiliği kullanarak meşrulaştırılmıştır”.⁸⁴³ Bürokratik elitler, bu misyonu sağlamak adına ortak amaç ve araçta buluşmuştur. Suna Kili, bu birlikteliği şu şekilde açıklamıştır: “Yönetici seçkinler arasındaki temel görüş birliği, toplumsal uyuma ve çağdaşlaşmayı hızlandırıcı bir öğeydi. Bu yönetici grup ‘amaç’ta ve ‘araç’ta birlik içindeydi. Amaç çağdaş uygarlık düzeyine ulaşmaktı...Araç da ulusal birlik içinde, ulusal güce, ulusal varlığa, us’a, bilime dayanarak; cumhuriyetçi, ulusçu, halkçı, devletçi, laik ve devrimci ilkeler doğrultusunda çalışmaktı”.⁸⁴⁴

⁸⁴⁰ Bernard LEWIS, *a.g.e.*, 478. Lewis, “hakim sınıf” yerine-eğer böyle bir şey ayırt edilebilirse- “hakim elit”i kullanmanın daha yerinde ve daha önemli olduğunu söyler. Aynı şeyi “hakim sınıf” veya “yönetici sınıf” yerine “iktidar elitleri” kavramını kullanan C. Wright Mills de ifade eder. Zaten yukarıdaki “hakim elit” tanımından da anlaşılacağı üzere bu elitler arasında üretim ilişkilerinden kaynaklanan iktisadi bir yaklaşma kendini belli etmez. Bu elit, siyasi tarafı daha ağır basan, devletle doğrudan/dolaylı bir ilişki içinde olan bir kesimi temsil eder.

⁸⁴¹ İsmail CEM, *Türkiye’de Geri Kalmışlığın Tarihi*, 315.

⁸⁴² Bernard LEWIS, *a.g.e.*, 478.

⁸⁴³ Çağlar KEYDER, “Kimlik Bunalımı, Aydınlar ve Devlet”, *Türk Aydınlığı ve Kimlik Sorunu*, İstanbul, Bağlam Yayınları, 1995, 154, 155.

⁸⁴⁴ Suna KİLİ, *Atatürk Devrimi Bir Çağdaşlaşma Modeli*, 201.

Bürokratik elitler, kendilerini devletle özdeş, onun ayrılmaz bir parçası olarak görmüştür. Bu özdeşlik, tarihsel olarak kendini devletle birlikte tanımlama düşüncesiyle yakından ilgilidir. Devletin sahiplenilmesi, onun bekası ve kurtarılması refleksi, yukarıda bahsedilen asker, bürokrat ve aydın üçlüsünde çok fazla değişmemiştir. Bu davranış kalıplarını bürokratik elitlerin biyografi ve hatıratlarında da görmek mümkündür. Yeri gelmişken üçüncü bölüm içinde sıkça referans verilecek bir bürokrat tipinden bahsetmek gerekir. Bürokratların prototip ismi olarak nitelenebilecek ve Maliye/DPT müsteşarlığı da yapmış olan Memduh Şevket Aytür için Atilla Karaosmanoğlu, "...kendisini devletin sahibi gibi görme alışkanlığı vardı. Bir parça, çoğulcu toplum anlayışına uzak kalan yönleri vardı. Maliyeci olarak, devletin sahibi benim, ben karar veririm, benim kararım başkalarının verecekleri karardan doğrudur, gibi düşünceleri" olduğundan söz eder. Mümtaz Soysal ise aynı bürokrat için şöyle demiştir: "Belki de kendi kuşağının son temsilcilerinden biriydi...Devletle birlikte yaşamak, kendini devletin bir parçası sayarak onunla bütünleşmek, devleti bütün çocuklarına eşit şefkat ve ilgi dağıtan bir baba gibi görüp o hayal için çırpınmak, onun belirgin karakteriydi."⁸⁴⁵

Bürokrat elitlerin böyle düşünmesinin doğal uzantısı, çizecekleri genel bir kamu yararı çerçevesinde "hizmetin icapları"nın yine onlarca belirlenmesidir. Bu kavram, hem kamusal politikaların uygulanmasında bürokrata belli bir takdir yetkisi verir, hem de bürokratik elitlerin bu politikaları kendilerinin formüle etmesini meşrulaştırma da kullanılır. "Hizmetin icapları" kavramında bürokratik yönetim geleneğinin iki önemli unsuru belirir. Bunlar hukuk ve eğitimidir. Yani hukuki sistemin düzenlediği bir yapıda ancak eğitilmiş uzman bürokratlar hizmetin icaplarını en iyi bilebilirler.⁸⁴⁶ "Kamu yararı", "idarenin takdir yetkisi" ve "hizmetin icapları" gibi kavramların sınırlarının belli

⁸⁴⁵ Erhan BENER, *Bir Büyük Bürokratin Romanı "Memduh Aytür"*, 25, 286.

⁸⁴⁶ Metin HEPER, *Bürokratik Yönetim Geleneği*, 134-35; Metin HEPER, *Türkiye'de Devlet Geleneği*, 149.

olmaması devletin alanını toplum aleyhine rahatlıkla genişletebilme imkanını da içinde barındırmıştır.

Bürokratik elit ittifakını bir arada tutan çerçeve ve seçkinci anlayıştan bahsettikten sonra bu unsurlara yakından bakmak da fayda vardır. Cumhuriyet'in kuruluşunda askeri bürokrasi önder konumda olsa da sonraki yıllarda sivil bürokrasinin yıldızının parladığı dikkat çekmektedir. Bu dönemde sivil bürokrasi denildiğinde akla öncelikle mülki idare amirleri gelmiştir. Büyük çoğunluğunu Mülkiyeliler'in oluşturduğu bu idareci sınıf, merkez ve taşra teşkilatlarında hakim konumda olmuştur. Askeri bürokrasinin sivil yönetimden çekilmeye başlamasıyla sivil bürokrasi gelişme imkanı bulmuştur. Sivil bürokrasi-askeri bürokrasi arasında işlevsel ve yapısal bir ayrım yaşanırken, siyaset ve sivil bürokrasi arasında da aşağıda görüleceği üzere bir bütünleşme olmuştur. Böylelikle sivil bürokrasi, zamanla parti bürokrasisi ile kaynaşmıştır.

Cumhuriyet dönemi'nde sivil bürokrasinin/aydınların siyasetle iç içe olmasına çok da fazla müdahale edilmezken, ordunun siyasete bulaşması kesin bir şekilde engellenmiştir. Bu girişimin nedenleri arasında, II. Meşrutiyet'in asker-siyaset ilişkilerinin olumsuz hatırasının zihinlerde tazeliğini koruması da yer almaktadır. Ancak askerin siyasetten izole edilmesi onun pasif bir konumda düşünüleceği anlamına gelmemiştir. Karpat'ın da vurguladığı gibi, “tek parti devrinde her ne kadar ordu politikaya katılmamışsa da Halk Partisi'nin hakimiyetini dayandırdığı asıl kuvvet ordu olmuştur”.⁸⁴⁷ Bir başka deyişle ordu, bahsedilen üçlü ittifakın (ordu, bürokrasi ve aydınlar) sürekliliğini sağlayan “kilit kurum” olmuştur. Yani “egemen kılınmak istenen siyasetin toplum düzeyindeki kabulünü ve sürdürülmesini sağlayan kurum” bağlamında ordu, birçok kaynağın da üzerinde durduğu gibi erken Cumhuriyet döneminin “kurucu aktör/ajan”ı olarak görülmüştür.⁸⁴⁸ Bunun en

⁸⁴⁷ Kemal KARPAT, *Türk Demokrasi Tarihi*, Göz. Geç. 3.B., İmge Kitabevi, Ankara, 2008, 463.

⁸⁴⁸ Hasan Bülent KAHRAMAN, *Türk Siyasetinin Yapısal Analizi-I Kavramlar Kuramlar Kurumlar*, 157, 159.

önde gelen sebebi, ordunun 19. yüzyılın başlarındaki pasif durumunu aktive dönüştürerek modernleşmenin öncüsü haline gelmesidir. Bu arada ordunun Kurtuluş Savaşı'ndan dolayı gelen prestijini de unutmamak gerekir. Ancak orduyu bürokrasi-ordu-aydın ittifakında öne çıkaran nokta, vatanın kurtarılmasında ilk başvurulacak güç olarak düşünülmesi olmuştur. İttihat-Terakki'den itibaren Türkiye'de asker müdahalesinin önemli bir sorun olduğuna vurgu yapan Kurtuluş Kayalı şöyle demektedir: "Türk aydını...ordu müdahalesini makul görmüş, tartışmasını yapmamış, ordunun elde edilememesi halinde istekleri doğrultusunda gelişmeler olamayacağını düşünmüştür". O'na göre, bu tavır ordunun politikayla uğraşma eğilimini kuvvetlendirmiştir.⁸⁴⁹ Diğer bir ifadeyle Cumhuriyet döneminde ordu, söz konusu ittifakın sessiz bir üyesi olarak gözükse de ideolojik/politik duruşunda sapma olmadığı gibi ülkede olup biten olayları da her zaman yakından takip etmiştir. Ayrıca orduyu siyasetten ve sivil bürokrasiden⁸⁵⁰ arındırmaya yönelik girişimler olsa da, asıl dikkat çekici olan günümüze kadar gelecek genel bir kabulün Meclis tarafından hüküm altına alınmasıdır. Bu hüküm, Rustow'un da ifade ettiği gibi Meclis'in askeri bürokrasiyi doğrudan doğruya denetleyemeyeceğine yöneliktir.⁸⁵¹ Askeri bürokrasi, taşrada da benzer bir şekilde valinin doğrudan hiyerarşik denetimi dışında bırakılmıştır. Sonuç olarak Cumhuriyet'in ilk döneminde ordunun kışlasına çekilip pasif bir hale geldiği düşünülürse, otuz yedi yıl sonra-27 Mayıs 1960-bu kurumun nasıl olup da aktif hale geldiği tam olarak anlaşılamaz ve açıklanamaz.

Sivil ve askeri bürokratların oluşturduğu elit ittifakının bir diğer sacayağını aydınlar oluşturmuştur. Aslında bu kesimi bürokratik elitlerden ayırmak çok da kolay değildir. Onlar, söz konusu ittifakın önemli parçası ya

⁸⁴⁹ Kurtuluş KAYALI, *Ordu ve Siyaset 27 Mayıs-12 Mart*, 3.B., İstanbul, İletişim Yayınları, 2005, 44-45.

⁸⁵⁰ 1923-1938 yılları arasında sivil kökenli (Mülkiye, Hukuk ve diğer mezunlar) valilerin tartışmasız üstünlüğü olmuştur. Bu dönemde asker kökenliler, vali olarak görevlendirilmişse de bunların oranı % 10 (20 vali) civarında kalmıştır. Üstelik bu valilerin çoğu, sınır ya da başka problemlerin olduğu Doğu ve Güney Doğu vilayetlerinde görev yapmıştır. Bunların istisnası Atatürk'ün silah arkadaşı Kazım Dirik Paşa yaklaşık on yıl (1926-1935) İzmir Valiliği yapmıştır. Bkz. Ali Galip BALTAOĞLU, *Atatürk Dönemi Valileri*, Ankara, Ocak Yayınları, 1998, 188-189, 344.

⁸⁵¹ Dankwart A. RUSTOW, "The Military: Turkey", 381.

da sacayağı olmanın bir sonucu halktan uzaktılar. Erol Güngör'ün de ifade ettiği gibi “münevver tabaka büyük çoğunluğuyla bir bürokratik elit olarak devam ediyordu ve bunlarla halk arasında açık, hatta kesin farklar” bulunuyordu.⁸⁵² Zikredilen ittifak içinde bir tür kaynaşmışlık hali yaşayan aydın kesimi, eğitim kurumları ve bürokrasi içinde aramak daha doğrudur. Karpat'ın da vurguladığı gibi aydınlar, geçimlerini memuriyet ile sağlıyorlardı. Çoğu, yurt içi veya dışında hükümet bursuyla okumuş ve bundan dolayı da devlete mecburi hizmet borcu olan insanlardı. Karpat Türk aydını için, “geçim için devlete bağlı ve muhtaç olması onun düşünce hürriyetini sınırılıyordu...kendilerini devlet temsilcisi olarak görmeleri ve hatta devletle kendilerini bir tutmaları onlardan birçoğunun tarafsız, serbestçe düşünebilmesine engel oluyordu” tespitini yapmıştır.⁸⁵³ Tek parti yönetiminin yerleştiği yıllarda, aydınların 1960 sonrası da etkileri görülecek bir oluşumundan bahsetmek gerekir. Bu oluşum, Kadrocular da denilen “Kadro Dergisi/Hareketi”dir.⁸⁵⁴ Bu dergi, bir kısım bürokrat-aydın elitin rejime ideoloji üretmeye çalıştığı bir platform olmuştur. Türkiye’de 1930'lara kadar uygulanan ekonomi-politiğin ülkeyi kalkındırmada etkili olamadığından hareketle merkezi bir planlama önermişlerdir. Kadrocuların yaklaşımında dikkat çekici boyut, önerdikleri çözüm yolunun içinde halk unsurunun olmaması, buna mukabil güçlü bir aydın vurgusunun olmasıdır. Halk üzerine düşen görevi yapacak yani çalışacak, aydınlar ise yol gösterecektir. Bu bağlamda Kadrocuların savundukları tezlerde güçlü bir elitizm vurgusu kendini belli eder.

⁸⁵² Erol GÜNGÖR, “Yeni Türkiye’de Münevver Tabaka”, **Türk Kültürü ve Milliyetçilik**, 16.B., İstanbul, Ötüken Neşriyat, 2004, 214.

⁸⁵³ Kemal KARPAT, **Türk Demokrasi Tarihi**, 232.

⁸⁵⁴ İlk sayısı 1 Ocak 1932 tarihinde yayınlanmaya başlayan Kadro Dergisi’nin imtiyaz sahibi Yakup Kadri Karaosmanoğlu, yayın müdürü ise Vedat Nedim Tör’dür. Bu isimlere ilaveten Şevket Süreyya Aydemir, Burhan Belge ve İsmail Hüsrev Tökin gibi dönemin aydın isimleri Kadro’da yazmışlardır. Ancak Kadro’nun baş ideoloğu Şevket Süreyya Aydemir’dir. 1934 yılı sonunda yayın hayatına “kendisi” son veren Kadro, çeşitli çevrelerden tepkiler almıştır. Kendisi de dönemin elit proto-tipi olan Recep Peker, “eğer gerekiyorsa CHP’ye ideolojiyi biz üretiriz” derken İnönü, Kadro’ya yazdığı bir yazı ile Kadrocular ile arasındaki mesafeyi ortaya koymuştur. Bkz. Mustafa TÜRKEŞ: “Kadro Dergisi”, **Modern Türkiye’de Siyasi Düşünce Kemalizm**, 4.B., Cilt:2, İstanbul, İletişim Yayınları, 2004, 464, 476.

Yeni rejimin yeni aydınları olarak Kadrocular, kapitalizm ve sosyalizm dışında üçüncü yol arayışlarına yönelmişlerdir. “Ulusal solcu” bir çözüm yolu öneren Kadro’nun ulusçuluğu, tarihi materyalizm içinde bir yerdedir. “Pozitivist-modernizm”i savunan Kadrocular, anti-emperyalist bir söylemle kapitalizme karşı çıkmışlardır. Ekonomiye hakim olanın siyasete de hakim olacağı varsayımından hareketle özel sektörün devlet tarafından kontrol edilmesi ve bunların gücünün devletin politik gücünü aşmasına, onu etkisiz hale getirmesine izin verilmemesi gereğini savunmuşlardır. Kadroculara göre, devletin sanayileşmeyi ve dış ticareti kontrolünde tutması gerekir. Ayrıca sadece sanayi planı yetmez, tarım planı da yapılmalı, bu çerçevede toprak reformu gerçekleştirilmelidir. Ekonomik ve siyasal gücü elinde tutan devlet, bir sınıfı değil tüm ulusu temsil eden bir yapı olmalıdır.⁸⁵⁵ Devlet, bir bütün halinde milletin temsilcisi olduğu gibi, aynı zamanda onun teşkilatçısı olacak ve kanunlarını da buna uygun olarak yapacaktır. “Kadro”, dar bir kesimin çıkarları için çabalayan bir ekip olmayıp, inkılabı benimseyen, onu özümseyen, şuurlu, idealist, tüm sınıf, zümre ve kişilerin üstünde sadece milletin genel çıkar ve iyiliğini şiar edinmiş öncü yöneticiler ve kurucular zümresidir. Elit ve dar bir kadronun içinde gelişigüzel insanların yeri yoktur. “Kadro” gücünü, temsil ettiği ve savunduğu fikirlerin “doğruluğundan” alır. Doğru ve isabetli fikirleri ile topluluğu her zaman sevk ve idare edebilir.⁸⁵⁶

Kadrocular, “doğruluğuna” inandıkları bu tezlerle; 1960’lardan sonra başka isimler altında canlanacak olan anti-demokratik ve anti-parlamenter geleneğin dolaylı/dolaysız şekillenmesine ve beslenmesine katkı da bulunmuşlardır. Üçüncü bölümde incelenecek olan Yön Dergisi/Hareketi ve Devrim gazeteleri bunun örnekleri arasında sayılabilir. Bu dergi ve gazeteler etrafında toplanan aydınların parlamenterizme inanmamaları ve kalkınmayı bir avuç bürokrat-aydının öncülüğünde gerçekleştirmek istemeleri Kadrocuların izlerini bize hatırlatır.

⁸⁵⁵ Mustafa TÜRKEŞ: “Kadro Dergisi”, **Modern Türkiye’de Siyasi Düşünce Kemalizm**, 4.B., Cilt:2, İstanbul, İletişim Yayınları, 2004, 464-476.

⁸⁵⁶ Şevket Süreyya AYDEMİR, **İnkılap ve Kadro**, 3.B., İstanbul, Remzi Kitabevi, 1986, 177, 208, 226.

2. Bürokratik Elit-Siyasal Elit Kaynaşması

Cumhuriyet'in kuruluşundan çok partili siyasal hayata geçinceye kadar bürokrasi ve siyaset ayrımının, dolayısıyla bürokratik elit ve siyasal elit ayrımının çok belirgin olmadığı bir mekanizma işlemiştir. Bu unsurlar arasında yoğun bir geçişkenlik söz konusu olmuştur. Bir başka ifadeyle adeta bürokratik elit ve siyasal elit kaynaşmıştır. Bu kaynaşmada bürokrasi ve siyaset kurumlarının aynı ideolojiye bağlanmaları etkili olmuştur. Diğer bir deyişle "Kemalizm, esasında, 'siyaset'i 'idare' ile özdeşleştirmiştir".⁸⁵⁷ Bürokratik elit, kendini idari sorunlara oranla siyasi sorunlardan daha fazla sorumlu hissetmiştir. Bu davranış kalıbının temellerini Tanzimat'a kadar götürmek mümkündür. Bu dönemin ortaya çıkardığı bürokrat-aydın elit tipi, memleket meseleleri ile ilgilenmezse ülkenin kaderinin yetersiz kimselerin elinde kalacağına inanmıştır.⁸⁵⁸ İdari ve siyasi alan ayrımının net olmaması, daha doğrusu siyasi alanın diğerine göre kurumsal, işlevsel ve kültürel belirsizliği hem siyasi hem de bürokratik elit olarak nitelenen yeni bir siyasi-idari tipi ortaya çıkarmıştır.

Cumhuriyet'in kuruluş döneminde de buna benzer bir durum yaşanmıştır. Bürokratik ve siyasal elit ayrımı tam olarak yapılamamıştır. Karpat'ın da ifade ettiği gibi, bu dönemde bürokrasinin üst basamakları ile siyasal elitin kaynaşmış olduğu bir yapı söz konusudur.⁸⁵⁹ Tek parti döneminde bürokrasi ile siyaset birbirinin devamı haline gelmiştir. Milletvekili olacakların büyük bir kısmı bürokrasiden gelmiş ve milletvekilliği bitince de tekrar bürokrasideki görevlerine dönmüşlerdir.⁸⁶⁰ Ancak yeni normatif

⁸⁵⁷ Levent KÖKER, "Kemalizmi Yeniden Düşünmek: Solidarizm, Korporatizm ve Demokrasi", **Demokrasi, Eleştiri ve Türkiye**, Ankara, Dipnot Yayınları, 2008, 232.

⁸⁵⁸ Metin HEPER, **Bürokratik Yönetim Geleneği**, 158. Heper'in 1945-1960 yılları arasında Maliye, İçişleri, Bayındırlık ve Sağlık Bakanlıklarında müsteşar, genel müdür gibi üst düzey görevler almış bürokratlar üzerine yaptığı ampirik araştırmada kendini ülkenin siyasi sorunlarından sorumlu görenlerin oranı yaklaşık % 94'tür (söz konusu araştırmaya katılan 36 bürokrattan toplam 34'ü ülkenin siyasi sorunlarına kayıtsız kalamayacağını ifade etmiştir).

⁸⁵⁹ Kemal H. KARPAT, **Turkey's Politics: Transition to Multi-Party Politics**, N. Jersey, Princeton Univ. Press, 1959'dan naklen Metin HEPER, **Modernleşme ve Bürokrasi**, 58-59.

⁸⁶⁰ Altan ÖYMEN, **Değişim Yılları**, 9.B., İstanbul, Doğan Kitap, 2006, 43.

sistemin “yapısal-işlevsel farklılaşma”nın gereksinimlerini karşılayamaz durumda olması ve buna uygun bürokratik tutum ve değerler ile de tamamlanamaması sonucu bürokratlar, siyasal elit değer ve tutumlarını taşımaya devam etmişlerdir.⁸⁶¹

Siyaset ve idare alanlarının yani CHP ve bürokrasinin arasında kurulmaya çalışılan organik bağların geçmişi milli mücadele günlerine dayanır. Cumhuriyet Halk Partisi, Kurtuluş Savaşı sürecinde cemiyetten fırkaya dönüşerek kurulmuştur. Atatürk, CHP’nin sıradan bir parti olmadığını söyleyerek partinin üstleneceği misyona işaret etmiştir. Parti, savunduğu ilkelerle hedef gösterilen muasır medeniyet seviyesinin üstüne çıkmak için önemli roller üstlenecektir. Bundan hareketle CHP’nin siyasi bir parti olduğu kadar aynı zamanda bürokratik, toplumsal ve kültürel alanlara da müdahil olan bir parti olduğu söylenebilir. Frey’in de belirttiği üzere CHP, toplumu yukarıdan kontrol eden bir mekanizma olarak düşünülmüştür. Ayrıca parti, sosyal kontrol yanında toplumla devletin bütünleşmesi için gerekli güvenliği sağlayan bir organizasyon olmuştur.⁸⁶²

CHP’nin sivil bürokrasi üzerindeki kontrolünün temelleri 1930 öncesi atılmıştır. Partinin 1927 yılında yapılan kongresinde parti müfettişlerine atamalarla ilgili onay yetkisi verilmiştir. Sosyal, politik, ekonomik ve kültürel tüm kurumların yöneticileri sadece bu müfettişlerin onayıyla atanabilecektir.⁸⁶³ Rejimdeki gelişmeler sonucu parti (CHP) ve devlet ilişkileri organikleşmeye başlamıştır. Halk Fırkası kurulduğundan beri fiili olan bağlar hukukileşmeye dönmüştür. Türkiye’deki bu süreci, kuşkusuz buhran sonrası Avrupa’da burjuva demokrasileri yerine totaliter rejimlerin kurulması

⁸⁶¹ Metin HEPER, **Bürokratik Yönetim Geleneği**, 19; Metin HEPER: “Osmanlı-Türk Bürokrasisinde ‘Modernleşme’ Saf Patrimonyalizmden Patrimonyal Yasallığa Gelişim”, **Yönetim Sosyolojisi**, Yönetim Sosyolojisi Kollokyumuna Sunulan Bildiriler-Tartışmalar, 14-15 Ekim 1976, Ankara, TODAİE, 1976, 71.

⁸⁶² Frederick W. FREY, **The Turkish Political Elite**, 304.

⁸⁶³ Arif T. PAYASLIOĞLU, “Turkey: Political Leadership and Political Parties”, **Political Modernization in Japan and Turkey**, Ed. Robert E. Ward, Dankwart A. Rustow, Princeton, Princeton University Press, 1964, 421.

etkilemiştir. Bu dönemde devlet bürokrasisi ile parti teşkilatları arasında sıkı bağlar kurulmuştur. Memurin Kanununun memurlara getirdiği “siyasi derneklere girme yasağı” uygulanmadığı gibi 1937-1939 yılları arasında CHP il başkanlıkları valilerin uhdesine verilmiş, İçişleri Bakanı ise aynı zamanda CHP genel sekreteri olmuştur.⁸⁶⁴ Tek Parti dönemini inceleyen Esat Öz bu “resmi kaynaşmayı” şöyle özetlemiştir: “CHP’nin kurulduğundan beri iktidar partisi olması nedeniyle bürokrasiyle olan ‘doğal’ ilişkilerine, 1936 yılındaki ‘evlilik’le birlikte resmiyet kazandırılmış ve sonuçta parti bürokrasisi ile kamu bürokrasisi daha çok iç içe geçmiştir”.⁸⁶⁵ Parti-devlet bütünleşmesi sonucu parti devletin mütemmim bir cüzü haline gelmiştir. Hükümet, partiden aldığı emirler ve parti programının ilkeleri çerçevesinde çalışacaktır. Parti ise elinde bulunan tüm imkanlarla hükümetin başarılı olması için yardım edecektir. Böylelikle devlet memurları memleketin her tarafında teşkilatlanmış olan partinin desteğini arkalarına almış oluyordu.⁸⁶⁶ Parti ve bürokrasi arasındaki ilişkilerin sıkılaşması ve bu ikisinin birbirine dayanması aynı zamanda halktan uzaklaşma anlamına da geliyordu. Bürokratik elitin önemli isimlerinden Yakup Kadri Karaosmanoğlu bu durumu özetlercesine CHP için “bir Halk Partisi vardı ama, teşkilatı valilerin, kaymakamların eline teslim edildikten sonra halk ile alakası kesilmiş, tamamiyle bürokratik bir şekil almıştı”⁸⁶⁷ derken, Şevket Süreyya Aydemir ise yaşanan bu gelişmelerle “CHP[nin] daima bir siyasi bürokrasi cihazı olarak”⁸⁶⁸ kaldığı yorumunu yapmıştır. Toplum, en etkin güç konumundaki bürokrasiye kendi saflarında yer veren CHP’yi, hep “bürokrasinin partisi” olarak görmüştür.⁸⁶⁹

CHP’nin merkez ve taşra teşkilatı olarak bürokrasiyle bütünleşmesi, kendini Meclis’te de göstermiştir. Milletvekillerinin meslek grupları bu bütünleşmeyi gösteren en somut işaretlerdendir. Frey’in araştırmasına göre,

⁸⁶⁴ Taner TİMUR, *Türk Devrimi ve Sonrası, 1919-1946*, 195.

⁸⁶⁵ Esat ÖZ, *a.g.e.*, 189.

⁸⁶⁶ Tekin Alp, *a.g.e.*, 196.

⁸⁶⁷ Yakup Kadri KARAOSMANOĞLU, *Politikada 45 Yıl*, 4. B., İstanbul, İletişim Yayınları, 2006, 158.

⁸⁶⁸ Şevket Süreyya AYDEMİR, *İkinci Adam*, II. Cilt, 2. B., İstanbul, Remzi Kitabevi, 1968, 416.

⁸⁶⁹ Gencay ŞAYLAN, *Türkiye’de Kapitalizm, Bürokrasi ve Siyasal İdeoloji*, 76.

TBMM'nin ilk on yasama dönemi göz önüne alındığında; 1923-1946 yılları arasındaki altı dönemde meclis üyelerinin yarısından fazlasını hep bürokrasiden gelenler oluşturmuştur. Bu siyasi elitlerin lider kadrolarında; II. dönemde (1923-27) % 66, III. dönemde (1927-31) % 61, IV. dönemde (1931-35) % 60, V. dönemde (1935-39) %65, VI. dönemde (1939-43) % 61 ve VII. dönemde (1943-46) ise % 50 oranında bürokrasi kökenli milletvekili bulunmuştur.⁸⁷⁰ Bürokratik elitlerin gerek CHP, gerekse TBMM içindeki pozisyonları onların aslında siyasal elit kesimin içine güçlü bir şekilde nüfuz ettiğini göstermektedir. Cumhuriyet'in ilk yıllarında yaşanan bu gelişmelerle, yüz yıl önce yani Tanzimat döneminde yaşanan gelişmeleri benzeştirmek mümkündür. Tanzimat döneminde de bürokratların oluşturduğu Meclis-i Vala gibi kurullarda siyaset-idare kaynaşmasına benzer bir durum yaşanmıştır. Bu kaynaşmanın sonucu olarak da bürokratik elitler aynı zamanda siyasal elit gibi işlevler üstlenebilmiştir.

3. Bürokratik Elit-Ekonomik Elit İlişkisi: Milli Burjuvazinin⁸⁷¹ Oluşturulması

Milli mücadele sonucu kurulan genç cumhuriyetin “egemen sınıfı”nı bürokrasinin öncülüğünde Anadolu eşrafı ve çekirdek halindeki ticaret burjuvazisi oluşturmuştur.⁸⁷² Eşrafın bu ittifak içinde yer alması çok da şaşırtıcı değildir. Zira toprağa ve diğer üretim araçlarına sahip olan Müslüman Türk eşraf, 19. yüzyıl boyunca geçirdiği değişim sonucu 20. yüzyılda emperyalizm, onun içteki uzantısı hristiyan burjuva azınlık ve İstanbul bürokrasisine karşıydı. Bununla birlikte milli mücadele kadrosunun

⁸⁷⁰ Frederick W. FREY, *The Turkish Political Elite*, 256.

⁸⁷¹ Milli bir burjuvazinin gerekliliğini Atatürk şu şekilde açıklamaktadır: “Türkiye’de sınıflar yok...Türkiye’de işçi sınıfı yok, çünkü gelişmiş bir sanayi yok. Bizim burjuvazimizi ise henüz burjuva sınıfı haline getirmek gerekiyor. Ticaretimiz çok cılız, çünkü sermayemiz yok. Yabancılar bizi eziyor. Benim amacım, milli ticareti kaldırmak, fabrikalar açmak, yeraltı zenginliklerini meydana çıkarmak, Anadolu tacirine yardım etmek, zenginleşmesini sağlamaktır. Bunlar devletin önünde duran işler. Biz bunları kanunlaştıracamız.” Bkz. S. İ. ARALOV, *Bir Sovyet Diplomatının Türkiye Hatıraları*, İstanbul, 1967’den naklen Stefanos YERASİMOS, *Az gelişmişlik Sürecinde Türkiye*, Cilt:3, İstanbul, Gözlem Yayınları, 1976, 1251.

⁸⁷² Gencay ŞAYLAN, *Türkiye’de Kapitalizm Bürokrasi ve Siyasal İdeoloji*, 77, 78.

milliyetçi ve halkçı düşünceleri bu unsurlara karşı olması nedeniyle de eşrafla uyuşuyordu.⁸⁷³ Eşraf, Cumhuriyet'in kuruluşundan sonra taşrada önemli bir işlev üstlenmiştir. İnkılapların gerçekleştirilmesinde devlet kadrosu olarak memurlar, parti teşkilatı olarak da mahalli eşraf kullanılmıştır. Vilayetlerde yapılan Cumhuriyet balolarında valinin yanında eşrafın da eşleriyle yer alması bunu göstermektedir.⁸⁷⁴ Eşraf ve toprak ağası, iktidarlara yakın olmanın faydaları dışında yeni devletin ülkenin tamamında yerleşip kökleşebilmesi için kendilerine muhtaç olduğunun farkındaydılar. Bundan dolayı da karşılıklı birbirlerine yaslanma ihtiyacı duyuyorlardı.⁸⁷⁵ Ancak Cumhuriyet bürokrasisi için geliştirilmesi gereken eşraftan ziyade burjuvaziydi. Burjuvazi, devletin meşruiyetini dayandığı karakterinden bağımsız olmayacak şekilde düşünülmüştür. Diğer bir ifadeyle burjuvazi milli bir anlayışla inşa edilecektir.

İktisatla “devletin bekası” arasında bir ilişki kuran Cumhuriyet'in askeri ve sivil bürokratik elitleri, “milli” bir iktisat alanı oluşturma hedefini benimsemiştir.⁸⁷⁶ 1908-1922 döneminin resmi iktisat görüşleri, 1923-1929 arası iktisat politikaları ile şaşılacak bir süreklilik göstermiştir.⁸⁷⁷ Geçmişle bağları olan söz konusu hedefin gerçekleşmesi için İttihat ve Terakki'nin politikaları yeniden yorumlanmıştır. Buna göre, “milli ekonomi” modelinin kuruluşunu özendirecek politikalar uygulanacak, ancak bu radikal bir gözden geçirmeye tabi tutularak yapılacaktır.⁸⁷⁸ “Milli iktisat” okulunun “devlet desteğiyle bir yerli ve milli burjuvazi ‘yetiştirilmesi’ni kalkınma ve modernleşmenin temel mekanizması olarak gören yaklaşımı, 1923

⁸⁷³ Stefanos YERASİMOS, *Az gelişmişlik Sürecinde Türkiye*, 1237-1242.

⁸⁷⁴ Turan GÜNEŞ, “Rejimin Gizli Hastalıkları: CHP Halktan Nasıl Uzaklaştı?”, *Yön*, S.1, 20 Aralık 1961, 14'den naklen Hikmet ÖZDEMİR, *Yön Hareketi*, 128.

⁸⁷⁵ Erhan BENER, *Bürokratlar*, 12.

⁸⁷⁶ Ahmet İNSEL, “Devletçiliğin Anatomisi”, *CDTA*, Cilt: 2, İstanbul, İletişim Yayınları, 419.

⁸⁷⁷ Korkut BORATAV, *Türkiye İktisat Tarihi 1908-1985*, 6.B., Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1998, 28.

⁸⁷⁸ Çağlar KEYDER, “Türk Demokrasisinin Ekonomi Politikası”, *Geçiş Sürecinde Türkiye*, (Der. İrvan Cemil Schick ve Ertuğrul Ahmet Tonak), Belge Yayınları, y.y., t.y., 45.

sonrasının iktisat politikalarına ve atmosferine tamamen damgasını vurmuştur”.⁸⁷⁹

“Milli iktisat” okulunun “milli burjuvazi” yetiştirme politikası benimsenmesine rağmen, onun korumacı boyutu Lozan’la gümrük politikasına konan engellerden dolayı arka plana düşmüştür.⁸⁸⁰ Bunun anlamı 1923-1929 arasında liberal ekonomik politikaların izlenmesi olmuştur. İzmir İktisat Kongresi’nde resmiyet kazanan bu yaklaşım sonucu dış ticaret altı yıl serbest teşebbüsün elinde kalmıştır. Teşvik-i Sanayi Kanunu 1927’de meclisten çıkarılarak sanayiye bedelsiz arazi verilmiş, mali ve gümrük muafiyetleri sağlanmıştır. Oluşturulmaya çalışılan milli burjuvazi komisyonlarla geçinir hale gelmiş, devlet ise kamu hizmetlerine yatırım yapmak, dış ticaret açığını kapatmak ve burjuvaziye mali kaynak yaratmak gibi tedbirleri yüklenmiştir. Milli burjuvaziye sağlanan tüm bu kolaylıklara rağmen burjuvazi, yatırıma girmek yerine bu imkanlardan yararlanma yolunu tercih etmiştir. Bedelsiz verilen topraklar arsa spekülasyonunda kullanılmış, gümrük muafiyetlerinden amacı dışında yararlanıldığı gibi, satış tekellerinde de usulsüzlükler yapılmıştır.⁸⁸¹ Özel sektörün bu başarısızlıkları, hatta yer yer suistimalleri yanında 1929 dünya ekonomik bunalımı ve onun Türkiye’deki yansımaları ile SSCB’de görülen ekonomik başarılar devletçiliğe bir başka deyişle devlet kapitalizmine kapı aralanmasında etkili olan unsurlar olmuştur. 1933 yılında hazırlanan Milli Sanayi Geliştirme Planı ile 1934-1938 arası dönemde Sümerbank ve Etibank gibi sanayi yatırım bankaları ile Türk Sanayinin belkemiği olan Kamu İktisadi Teşekkülleri (KİT) hayata geçirilmiştir. Devletçiliğe geçiş bürokratik elitlere siyasi sistemin üzerinde egemenlik kurmaları için bir dayanak noktası daha vermiştir.⁸⁸² Bu egemenliğin kurulması bürokratik elit için çok önemliydi. Zira İsmet İnönü ve Recep Peker gibi isimlerin temsil ettiği otoriter-devletçi-vesayetçi gelenek için

⁸⁷⁹ Korkut BORATAV, *Türkiye İktisat Tarihi 1908-1985*, 28, 29.

⁸⁸⁰ Korkut BORATAV, *a.g.e.*, 28.

⁸⁸¹ Stefanos YERASİMOS, *Az gelişmişlik Sürecinde Türkiye*, 1279-80, 1286.

⁸⁸² İlter TURAN, “Türk Bürokrasisinde Süreklilik ve Değişim: Kemalist Dönem ve Sonrası” *Atatürk ve Türkiye’nin Modernleşmesi*, Yay. Haz. Jacop M. Landau, Çev. Meral Alakuş, İstanbul, Sarmal Yayınevi, 1999, 151.

devletçilik, 1929 bunalımının zorunlu ve pragmatist sonucundan öte sürekliliği olması gereken bir politikaydı. Bu politikanın ölçütü ve güdüleyicisi kamu yararı olmalıydı.⁸⁸³ Bu kavramdaki vurgunun önceliği, iktisattan ziyade siyasi olanadır. İnsel'in de belirttiği gibi "Türkiye[de] devlet işletmelerinin siyasal kurum olma özellikleri iktisadi işlevlerine ağır" basmıştır.⁸⁸⁴

Türkiye'de burjuvazi, geleneksel üretim biçiminden kapitalist üretim biçimine geçişte zayıf ve güçsüz olmasının da etkisiyle büyük ölçüde devlet mekanizmasını kullanmıştır. Bürokrasi, temel endüstriyel, tarımsal girişimleri kurmak, teşkilatlandırmak, yönetmek, alt yapıyı oluşturmak gibi işlevleri üzerine almak zorunda kalmıştır. Cumhuriyetle birlikte egemen hale gelen bürokrasinin iktidarda bulunduğu süreçte esas gayretlerinden biri burjuva sınıfını geliştirmek ve desteklemek olmuştur.⁸⁸⁵ Türkiye'de devlet kapitalizminin gelişmesi devlet ve burjuvazi arasında sıkı bağların kurulmasına neden olmuştur. Teşvik edilen, kaynak sağlanan ve korunan Türkiye kapitalizmi gitgide devletle birlikte var olma ilişkisini geliştirmiştir. Dışa kapalı, devletçiliğin gölgesinde ve rekabet etkisinden uzak büyük sermaye serbest piyasanın gelişmesinden rahatsız olmuştur.⁸⁸⁶ Devlet, yasama (vergilendirme, bütçe siyaseti vb) ve yürütme güçleriyle sermaye birikiminin önemli bir aracı olmuştur.⁸⁸⁷ Özel sektörü devlet eliyle güçlendirme de muhtemel zararları devlet üstlenmiştir. Üretim, satış ve idare konularında oluşturulan tekeller, özel sektöre rekabetsiz hijyen bir alan yaratmıştır. Devlet, servetlerin dağıtımcısı olurken bu sistem içinde bürokrasi önemli bir araç haline gelmiştir. Yani üst düzey bürokratlarla yakın ilişkileri sayesinde az sermayeye sahip olan veya hiç sermayesiz kişiler İstanbul limanı işletmesi gibi tekelleri elde etmişlerdir. Bürokratlar bu kişileri doğrudan zengin edecek kararları ya doğrudan almış ya da alınmasına etkide bulunmuşlardır.⁸⁸⁸

⁸⁸³ Cemil KOÇAK, "Siyasal Tarih 1923-1950", *Çağdaş Türkiye 1908-1980*, 4.Cilt, (Yay. Yön. Sina Akşin), İstanbul, Cem Yayınevi, 1990, 110.

⁸⁸⁴ Ahmet İNSEL, "Devletçiliğin Anatomisi", *CDTA*, 420.

⁸⁸⁵ Gencay ŞAYLAN, *Türkiye'de Kapitalizm, Bürokrasi ve Siyasal İdeoloji*, 75, 209, 214.

⁸⁸⁶ Vedat BİLGİN: *Türkiye'de Değişimin Dinamikleri*, Ankara, Lotus Yayınevi, 2007, 147.

⁸⁸⁷ Stefanos YERASİMOS, *a.g.e.*, 1247, 1251.

⁸⁸⁸ Stefanos YERASİMOS, *a.g.e.*, 1264-65.

Bundan dolayı Türkiye’de burjuvazi denilen kesim “güdümlü burjuvazi” veya “tahsisli burjuvazi” olarak da isimlendirilebilmiştir.⁸⁸⁹ Burjuvazinin bu sıfatları alması onu devlete karşı daha dikkatli ve duyarlı olmaya yöneltmiştir. Burjuvazi, devlete karşı sınırlarını aşmamaya çalışmıştır.⁸⁹⁰ Burjuvazinin devletle bu kadar içli dışlı olması, Batı burjuvazisinden farklı olarak demokratikleşme sürecindeki olumsuz tavrını da açıklar.⁸⁹¹ Milli burjuvazinin oluşturulmasında Tanzimat seçkinlerinden Cumhuriyet kadrolarına uygulanagelen klasik bir ilkeye dikkat edilmiştir. Bu ilke, “klasik Osmanlı düzeninin temelinde yatan iktisadi gücün siyasal erke dönüştürülemezliği”ydi. Böylelikle çevre üzerinde etkili olan ayan ve/veya ticaretle uğraşan kesimin siyasal alana nüfuzu engellenmiş oluyordu.⁸⁹²

Bürokrasi ve burjuvazinin yakın siyasal ve ekonomik ilişkiler içinde olması, sosyal ilişki yönüyle de kendini göstermiştir. Nitekim Türkiye’de bürokratik elit-burjuvazi arasında toplumsal bir yakınlık ve ilişki olduğunu söylemek mümkündür. İşadamlarının çoğunluğunun eski mesleğinin devlet memurluğu olması yani kamu sektöründen gelmelerinin de bu yakınlıkta etkisi olmuştur. Doğmakta olan Türk burjuvazisinin köklerinin bürokrasiye dayanması önemli bir noktadır. Devletçiliğin doğduğu ve serpiştiği 1931-1940 arası dönemde faaliyete başlayan şirketlerin yaklaşık % 75’inin kurucusu bürokrattır.⁸⁹³ Devlet teşebbüslerinde müdür ve yönetici olarak çalışan personelin çoğunun devlet hizmetinden ayrılarak bankalardan aldıkları

⁸⁸⁹ M. ZEYTİNOĞLU, “Ulusal Sanayi”, 25’den naklen Ahmet İNSEL, “Devletçiliğin Anatomisi”, **CDTA**, Cilt:2, İstanbul, İletişim Yayınları, 422.

⁸⁹⁰ TÜSİAD başkanı bu durumu veciz olarak şöyle ifade etmiştir: “Bu ülkede bizim felsefemiz her zaman ‘Devlet Baba’nın çok güçlü olduğunu hesaba katmaktır. Bu felsefeye uygun olarak, devlete meydan okumaktan kaçınılır ve ‘Devlet Baba’ya rağmen değil, onunla uyumlu bir iktisadi politika yürütülür...Özel Sektör üyelerinin siyasal/kamusal alanda boy gösterme tereddütleri, ‘Devlet Baba’ya meydan okumama anlayışından ve devletin hala etkili olduğu ve devleti karşılırlarına almanın isabetli olmayacağı düşüncesinden kaynaklanır. Size bir örnek vereyim. Bugün Türkiye’deki bütün işadamları, yasadışı hiçbir şey yapmadıkları halde, devletin, eğer isterse, bir bahane bulup kendilerini ezebileceğini düşünür”. Teoman Erel: “Ufalanma Korkusu”, **Milliyet**, 4 Aralık 1981’den naklen Metin HEPER, **Türkiye’de Devlet Geleneği**, 182.

⁸⁹¹ Korkut BORATAV, **Türkiye İktisat Tarihi 1908-1985**, 150.

⁸⁹² Alper KALİBER, “Türk Modernleşmesini Sorunsallaştıran Üç Ana Paradigma Üzerine”, **Modernleşme ve Batıcılık**, Cilt:3, 3.B., İstanbul, İletişim Yayınları, 2004, 107.

⁸⁹³ Erdoğan SORAL, **Özel Kesimde Türk Mütteşebbisleri**, Ankara, İTİA Yayınları, 1974, 36’dan naklen Ayşe BUĞRA, **Devlet ve İşadamları**, 3.B., İstanbul, İletişim Yayınları, 2003, 90-91.

kredilerle kendi iş yerlerini kurdukları görülmüştür. 1965 yılında yapılan bir çalışmaya göre⁸⁹⁴; kamu sektöründen özellikle de devlet teşebbüslerinden ayrılıp özel sektöre geçen idarecilerin özel sektör içindeki oranı % 35'tir. Yeni bir bürokrat tipini temsil eden bu kesim müteşebbisliğe soyunarak büyüyen Türk orta sınıfında önemli bir rol oynamıştır.⁸⁹⁵ Aslında Şaylan'ın da vurguladığı şekilde bürokrasi, bizzat burjuvazi olma sürecine girmiştir. Sonuç olarak sermaye sınıfını oluşturan kesimi, Cumhuriyet döneminin bürokratik elitinin oluşturduğu söylenebilir. Bürokrasiyle büyük burjuvazi arasındaki bu toplumsal yakınlık kendini düşünsel anlamda da belli eder. Bürokrasi ve burjuvazi arasında derin manada siyasal ideoloji farklılığı olmadığı yapılan araştırmalarda ortaya konulmuştur.⁸⁹⁶

Devletçilik ilkesinin bir sonucu olan KİT'lerin klasik bürokratin yanında iktisadi işlev görecek yeni bir bürokrat tipini ortaya çıkardığı söylenebilir. Bu bürokrat tipi, düzen ve asayiş işlevine odaklanmış geleneksel bürokrattan farklıdır. Yeni bürokrat, üretim sorunlarına odaklanmış yöneticiyi temsil eder. Gencay Şaylan'a göre; "bürokrasinin üst yönetim kademelerinde belirginleşmeye başlayan bu ayrışma farklı eğitimden geçme, farklı değerlere ve normlara sahip olma gibi konularda kendini ortaya koymaya başlamıştır".⁸⁹⁷ KİT'lerde yetişen bürokratlar, aynı zamanda özel sektör için idari ve teknik personel ihtiyacını karşılayan bir kaynak olmuştur. Böylelikle

⁸⁹⁴ İş İdaresi Etüdü, **Publication of the Turkish Management Association**, İstanbul, 1965'den naklen Neziha NEYZİ, "The Middle Classes in Turkey", **Social Change and Politics in Turkey**, Leiden, E. J. Brill, 1973, 132.

⁸⁹⁵ Peter F. SUGAR: "Economic and Political Modernization: Turkey", **Political Modernization in Japan and Turkey**, Ed. Robert E. Ward, Dankwart A. Rustow, Princeton, Princeton University Press, 1964, 168-169.

⁸⁹⁶ Gencay ŞAYLAN, **Türkiye'de Kapitalizm Bürokrasi ve Siyasal İdeoloji**, 77, 216. Şaylan'ın ilk baskısını 1974'te yaptığı bu çalışma da bürokrat ve girişimcilerin sosyal farklılıkları, siyasal ve ekonomik ideolojileri, siyasal eğilimleri üzerine yapılmış ampirik bir araştırma bulunmaktadır. Araştırma, bürokratların birçok toplumsal konuda, temel siyasal ideolojide girişimciler gibi düşündüğünü ortaya koymuştur. Şaylan konuyu şu şekilde özetlemektedir: "...bürokrasinin, bazı konularda tipik bir küçük burjuva radikalizmi göstermesine rağmen, esas olarak bugünkü topluma hakim burjuva değerlerini benimsediği ve ayrıcalıklı tabakaların özü ve temsilcisi sayılabilen girişimcilerle aralarında derin bir siyasal ideoloji farklılığı bulunmadığı söylenebilir...Başka bir deyimle devlet bürokrasisi, siyasal tutum ve eğilim açısından giderek hızlanan bir şekilde kapitalizmle bütünleşmektedir." Bkz. Gencay ŞAYLAN, **a.g.e.**, 216.

⁸⁹⁷ Gencay ŞAYLAN, "Cumhuriyet Bürokrasisi", **CDTA**, İstanbul, İletişim Yayınları, 1983, 299, 300.

özel sektörün gelişiminde devlet, sadece altyapı desteği değil personel desteği de vermiştir.⁸⁹⁸

Devletçilik, bürokratlar ve gelişmekte olan burjuvaziyi bir koalisyon içinde buluşturmuştur. Bunların çıkarları belirli bir dönem için birbirine denk düşmüştür. Özellikle söz konusu iktisadi modelin siyasi kontrolü arttırması, bürokrasi ve burjuvazinin işini kolaylaştırmıştır. Fiyat ve vergi politikaları, iş mevzuatı düzenlemeleri ile köylü ve işçi kesiminin ücretleri düşürülmüştür. Devletçilik, bürokrasinin hakimiyetini uzattığı gibi burjuvazi ile pazarlık etmesine ve bunların siyasi tavır almasına da izin veriyordu. Bürokrat ve girişimci sıfatlarını bir arada taşıyanlar “farklılaşan çıkarlar bağdaşmaz hale gelene kadar taraf seçmek zorunda kalmadılar”. Ancak bu süreç yani bürokrasi ve burjuvazi arasındaki ortak cephenin bölünmesi kaçınılmazdı. Bu iki grup arasındaki çatırdama, 1940’ların ortalarında yani savaşın sonlarına doğru gerçekleşmiş ve 1950 sonrasında ise siyasal iktidar burjuvazinin eline geçmiştir.⁸⁹⁹

D. Türkiye’de Bürokratik Elit-Halk Farklılaşmasının Unsurları

Türkiye’de yöneten ve yönetilen arasında, daha önce değinildiği gibi; kökleri Cumhuriyet öncesine giden bir ikilikten söz etmek mümkündür. Osmanlı’dan günümüze yöneten kesim, farklı biçim ve tonlarda da olsa seçkinci bir anlayışı yansıtmıştır. Yönetilen kesim olarak halk ise yönetim mekanizmasının uzağında kalmıştır. Bu ikiliği kıran gelişme, 19. yüzyılda yaygınlaşan modernleşme ve onun önemli bir unsuru olarak eğitimidir. Gerçi okullarda-Tıbbiye, Askeri Tıbbiye vb-taşra çocuklarından ayrı paşa ve hanedan çocukları için sınıflar ayrılmışsa da bu uygulamalar halk çocuklarının yükselişini engelleyememiştir. Modern eğitim taşradan bürokrasiye geçişte bir köprü olmuş ancak ilginç bir şekilde seçkinci anlayış çok fazla kırılamamış, Cumhuriyet döneminde de kendini yeniden üretir

⁸⁹⁸ İlter TURAN, “Türk Bürokrasisinde Süreklilik ve Değişim: Kemalist Dönem ve Sonrası”, 162.

⁸⁹⁹ Çağlar KEYDER, *Türkiye’de Devlet ve Sınıflar*, 149-153, 174, 176.

olmuştur. Şerif Mardin'in vurguladığı gibi "Türk toplumu hala, yönetenle yönetilen arasındaki tarihsel ikiliği" yaşamaktadır.⁹⁰⁰

Ampirik araştırmalar, bürokratik elitlerin seçkinci boyutunu ortaya koyması bakımından önemlidir. Özellikle bu boyut bürokratik elitlerin demokrasi ve halk egemenliği gibi sorulara verdikleri cevaplarda gizlidir.⁹⁰¹ 1945-1960 yılları arasında yüksek bürokraside yer alan otuz altı bürokratin otuz dördü, Türkiye'de ülke siyasetini etkileyebilecek önemli kararlara katkıda bulunacak uzmanlara ihtiyaç olduğunu ve kendilerinin de bu birikime sahip olduklarını düşünmektedir.⁹⁰² 1970'lerin ortalarında yapılan bir başka araştırmada⁹⁰³ ise memurların demokratik değerlerle ilgili puanları oldukça düşükken seçkincilik için verdikleri cevaplardan elde edilen puanlar oldukça yüksektir. Bürokratik elitlerdeki seçkinci anlayışın 1970'lerin ortalarına gelindiğinde de devam ediyor olması bürokratik seçkinciliğin derinliği ile önemli ipuçları verir. Şükrü Özen, sivil bürokraside "kendini toplumun ve onun temsilcileri üzerinde 'Devlet'in ta kendisi olarak görme anlamında yapısal bir seçkincilik" olduğuna dikkat çeker. Üçüncü bölümde görüleceği üzere, bu seçkincilik anlayışı 1970'lerde kırılarak başka bir tür seçkinciliğe dönüşecektir.⁹⁰⁴

Türkiye'de "devlet, toplumu meydana getiren sınıflar, gruplar ve bireylerden ayrı, onları neredeyse potansiyel düşman gibi gören bir konumda ve sürekli bir 'tehdit algılaması' içinde hep 'kendini koruma refleksi'ne" göre

⁹⁰⁰ Şerif MARDİN, "Tabakalaşmanın Tarihsel Belirleyicileri: Türkiye'de Toplumsal Sınıf ve Sınıf Bilinci", **Türkiye'de Toplum ve Siyaset Makaleler** 1, 117.

⁹⁰¹ Metin HEPER, **Türkiye'de Devlet Geleneği**, 138.

⁹⁰² Metin HEPER, "Political Modernization as Reflected in Bureaucratic Change: The Turkish Bureaucracy and A 'Historical Bureaucratic Empire' Tradition", **International Journal of Middle East Studies**, 7, 1976, 516.

⁹⁰³ Metin HEPER, "Negative Bureaucratic Politics in a Modernizing Context: The Turkish Case", **Journal of South Asian and Middle Eastern Studies**, 1, 1977, 76'den naklen Metin HEPER, **Türkiye'de Devlet Geleneği**, 138.

⁹⁰⁴ Şükrü ÖZEN, "Bürokratik Kültürümüzde Değişim", **Yeni Türkiye**, Cumhuriyet Özel Sayısı V, S. 23-24, Eylül-Aralık 1998, 3624-3625.

işlemiştir.⁹⁰⁵ Bu anlayışın tarihsel bir derinliği ve anlamı olduğu muhakkaktır. Yukarıda da ifade edildiği gibi, kendini devletin bizzat kendisi görme anlayışı içindeki bürokratik elit zihniyeti için toplum sadece dikkat edilmesi gereken değil aynı zamanda şekil verilmesi gereken bir unsurdur. Bu noktada karşımıza bürokratik elitlerin değer dünyasında önemli bir yeri olan pozitivist bakış açısı çıkar. “Pozitivizmin ‘halkın onayı’ diye bir sorunu yoktur. Hatta demokratik uzlaşmaları, bilimin etkinliğini köreltecek, köstekleyecek ödünler diye görür”.⁹⁰⁶ Topluma karşı böyle bir bakış açısının geliştirilmesi yöneten-yönetilen ilişkileri için sorunlu bir alan yaratır. İdris Küçükömer’in de vurguladığı üzere “halkının katılabileceği bir biçimde gelişmeyen devrim ya da reform hareketi, yalnızlığa, soyutlanmaya, hatta bunların sonucu olarak yapılan bürokratik zorlamalarla, halka karşı düşmeye mahkum oluyordu”.⁹⁰⁷ Diğer bir deyişle 1920’lerin ikinci yarısından sonra uygulanmaya konulan ve toplumsal/kültürel ilişkileri düzenlemeyi amaçlayan reformlar, “önceden beri var olan geleneksel halk kitlesi ile yönetim arasındaki mesafenin (çevre-merkez ikiliğinin) giderek büyümesine sebep olmuştur”.⁹⁰⁸ “Yüksek sosyal statüye sahip politik bir sınıf” olarak bürokrasi ile yönetilen kitleler arasındaki mesafe açılmıştır.⁹⁰⁹

Memurlara getirilen güvencelerin kendi içinde bazı riskleri taşımadığını iddia etmek güçtür. Güvence sistemi, bürokratik bir oligarşinin oluşmasına hizmet edebileceği gibi oligarşik-elitist bir katılaşma tehlikesine de neden olabilir.⁹¹⁰ Bürokrasinin elitist eğilimler taşıması, onun kontrol edilmesi düşüncesini de gündeme getirmiştir. Bürokrasinin sınırlandırılması girişimlerinin daha I. TBMM çalışırken tartışılmaya başlaması dikkat çekicidir. “Memurların seçimle gelmeleri ve yine seçmenler tarafından azledilmeleri”

⁹⁰⁵ Levent KÖKER, “Resmi İdeoloji ve Türkiye’de Demokratikleşememe Sorunu”, **Demokrasi, Eleştiri ve Türkiye**, Dipnot Yayınları, Ankara, 2008, 238.

⁹⁰⁶ Mete TUNÇAY, **Türkiye Cumhuriyet’inde Tek Parti Yönetiminin Kurulması (1923-1931)**, 335.

⁹⁰⁷ İdris KÜÇÜKÖMER, **a.g.e.**, 82.

⁹⁰⁸ Esat ÖZ, **a.g.e.**, 186.

⁹⁰⁹ İlter TURAN, “Türk Bürokrasisinde Süreklilik ve Değişim: Kemalist Dönem ve Sonrası”, 153-154.

⁹¹⁰ Birgül Ayman GÜLER, **Kamu Personeli**, 186-187.

yani “mesleki temsil” düşüncesi, 1921 Anayasa görüşmeleri sırasında bir takım Anadolu eşrafı ve liberal aydın tarafından “memur otokrasisi”ne karşı bir tedbir olarak ileri sürülmüştür.⁹¹¹ Ancak bürokratik düşüncenin etkisi altında ve hakim konumdaki aydınların bu düşünceleri kabul etmesi mümkün gözükmemekteydi. Bir yanda Tek parti dönemi bürokrasisi “altın yılları”nı yaşarken diğer yanda “...memur olarak kabul ettiği bu zümreye halk; giyinişi, davranışı, sosyal değerleri ve mali statüsü ile başka dünyalara mensup kişiler gözüyle ve biraz gıpta, biraz da hasetle bakmaktadır. Osmanlı döneminden miras kalan umacı memur imajının, bürokrasiye zıt güçler tarafından işlenmesi sonunda bu duygular ‘düşmanlık’ düzeyine kadar yükselebilmektedir”.⁹¹²

1. Eğitim ve Cumhuriyet Döneminde Mülkiye

Modern Türkiye’nin tarihi baştan sona incelendiğinde temel toplumsal farkın eğitime dayandığı görülür. Bir başka ifadeyle eğitim, Türkiye’de sosyal farklılaşmada en başta gelen unsur olmuştur.⁹¹³ “Okumuş olmak” yani modern eğitimden geçip diploma almak seçkinleşmenin kapısını açan bir anahtar olmuştur. Okumak, sadece bilgiye ulaşmanın değil aynı zamanda hayata yönetici olarak bakmayı öğrenmenin de yoludur.⁹¹⁴ 19. yüzyılda tohumları atılan Batılı eğitim sistemi, Türk modern elitinin özünü şekillendiren eğitilmiş bürokratik bir zümreyi üretmiştir.⁹¹⁵ 19. yüzyıldan 20. yüzyıla bürokratik geleneği taşıyan bürokratik elitler için eğitim, üst düzey görevlere

⁹¹¹ Metin HEPER, **Türk Kamu Bürokrasisinde Gelenekçilik ve Modernleşme**, 100; Taner TİMUR, **Türk Devrimi ve Sonrası 1919-1946**, 41-42.

⁹¹² Selçuk YALÇINDAĞ, “Kamu Yönetimi Sistemimizin Tarihsel Evrimi Üzerine Notlar”, **AİD**, C.3, S.2, Haziran 1970, 56.

⁹¹³ Frederick W. FREY, **The Turkish Political Elite**, 29. Askeri bürokratik elitlerin askeri okul ve Harbiye’de aldıkları eğitim sayesinde homojen bir grup haline gelmesini 1960’ların başında bir subay şöyle anlatmıştır: “Türk ordusu ülkenin bütün bölgelerinden ve bütün sınıflarından kişiler seçer ve bunları tek bir grup haline getirir. Benim babamın bir devlet memuru olması ve bir diğerinin köylü olması sorun yaratmaz. Hepimiz çok gençken askeri okula gideriz, orada farklılıkları unutmayı öğreniriz ve milliyetçiler oluruz”. Bkz. Kenneth FIDEL, **Social Structure and Military Intervention: The 1960 Turkish Revolution**, PhD dissertation, Washington University, 1969, 609’dan naklen Ellen Kay TRIMBERGER, **Tepeden İnmeci Devrimler**, Çev. Fatih Uslu, İstanbul, Gelenek Yayıncılık, 2003, 163.

⁹¹⁴ Murat BELGE, “Kültür”, **CDTA**, Cilt: 5, İstanbul, İletişim Yayınları, 1983, 1299.

⁹¹⁵ Leslie L. ROOS and Noralou P. ROOS, **a.g.e.**, 18.

gelmek ve yeni bir statü elde etmek için asansör işlevi görmüştür. Eğitim fırsatlarının gelişmesi ile modernleşme süreci birlikte gelişmiştir. Geçmişte olduğu gibi yeni cumhuriyette de eğitilmiş elitlerin büyük bir oranı hükümet görevlerini sürdürmüşlerdir.⁹¹⁶

Cumhuriyet Türkiye'sinde eğitime yukarıda ifade edildiği gibi, sadece statü elde etmek ve devletin personel ihtiyacını karşılamak için başvurulmamıştır. Eğitime, Tunçay'ın yerinde tespitiyle, “geçmiş unutmak”, yeni bir dünya görüşünün yerleşmesini sağlamak ve ülkeyi dönüştürmede öncülük etmek bağlamında da görevler yüklenmiştir. Diğer bir ifadeyle eğitim, gerçek hedeflerinden uzak düşen bir anlayışın da izlerini taşıyabilmiştir.⁹¹⁷ Bu bağlamda eğitim anlayışında “aristokratik eğitim” yerine “pratik eğitim” tercih edilmiştir.⁹¹⁸

Mülkiye⁹¹⁹, Osmanlı'dan Cumhuriyet'e devlete bürokrat yetiştiren bir kurum olmuştur. Cumhuriyet devrinde de bu işlevi değişmemiş, bürokrat yetiştirmeyi sürdürmüştür. Bununla birlikte değişen yönü fazla olmuştur. Eski ismiyle “Mekteb-i Mülkiyeyi Şahane” mezunları devletin memurları olmakla birlikte geleneksel anlamda padişaha da bağlıydılar. Ancak yeni devletin kurulması ile padişaha bağlılık yerine Cumhuriyet değerlerine bağlılık sözü konusu olmuştur. Mülkiye, yeni devletin kurulduğu bu dönemde “Türkiye Cumhuriyetinin amme işlerinde yüksek vazifeler deruhte etmeye kudretli ahlak ve seciye sahibi olarak yetiştirmeye çalışan bir müessese”⁹²⁰ olarak

⁹¹⁶ Richard L. CHAMBERS, “The Civil Bureaucracy: Turkey”, 307.

⁹¹⁷ Mete TUNÇAY, **Türkiye Cumhuriyet'inde Tek Parti Yönetiminin Kurulması (1923-1931)**, 239.

⁹¹⁸ Pratik eğitim modeli amaca göre verilen bir eğitim olarak Weberci bürokratik teşkilatlanmaya da uygundur. Aristokratik eğitim ise her şeyiyle tam bir insan yetiştirme idealini çağırır. Bkz. John A. ARMSTRONG, **The European Administrative Elite**, 159. Aslında Türkiye’de tercih edilen eğitim modelinin pratik bir anlayışın ürünü olmasıyla bu dönemin pozitivizm anlayışı çakışır. Bilginin hikmet ve felsefi boyutuyla çok da ilgilenmeyen pratik eğitimin ürünü olan kişi belli bir süre sonra makinenin bir parçası haline gelmeye başlar. Parçalı düşünür, bütünden kopar. Artık onun derinlerde olan bilgiye ulaşmak için zaman kaybına tahammülü yoktur.

⁹¹⁹ 1935 yılında kabul edilen bir kanunla Mekteb-i Mülkiye’nin adı Siyasal Bilgiler Okulu olarak değiştirilmiştir. Ayrıca okul İstanbul’dan Ankara’ya taşınmıştır. Bkz. Ali ÇANKAYA, **Mülkiye Tarihi ve Mülkiyeliler**, 219.

⁹²⁰ Ali ÇANKAYA, **a.g.e.**, 227.

tanımlanmıştır. Dönemin Mülkiyesi'nde ders veren hocalar, bilim adamlarından ziyade yüksek bürokratlar olmuştur. Mülkiyeli bir bürokrat, Mülkiye'de öğrencilere kalıp bilgiler verildiğini, bu bilgilerin ve devrim kanunlarının tartışılmadığını dolayısıyla Cumhuriyet ideallerine sadık memurlar yetiştirildiğini anlatır.⁹²¹

Cumhuriyet döneminin Mülkiye öğrencisi, okulun formasyonuna uygun olarak derin felsefi bilgi ve tartışmalardan ziyade rasyonalist/determinist bir yaklaşımla yetiştirilmeye çalışılmıştır. 1930'ların sonunda mezun olan ve sonradan müsteşarlık da yapan bir Mülkiyeli bu eğitim formasyonunu şu şekilde açıklamaya çalışır:⁹²² “Rönesans'ın hümanizması, Aydınlanma'nın akılcı ve determinist felsefesi konularında bulanık ve basit bilgilerimiz vardı. Genel dünya görüşümüz ise daha çok-niteliğini iyice irdilemediğimiz-idealist felsefenin etkisi altında oluşuyordu. Atatürk döneminin heyecanı içinde ve Ziya Gökalp'in 'Hak yok vazife vardır' sloganına inanarak yetişiyorduk”.

Mülkiye, Türk bürokrasisine yetiştireceği bürokratları liyakat⁹²³ esaslarına göre ve sınırlı sayıda seçme yoluna giderek, toplumun elitleri olarak görülen okumuşların içinden en niteliklerini bünyesine almaktadır. Toplumun çeşitli kesimlerinden gelip Mülkiye sınavlarına giren öğrenciler, önceleri yatılı olarak alınıp ihtiyaçları devlet tarafından karşılanırken, sonraları bu uygulama kaldırılmış ve sadece burs verilerek desteklenmeye başlanmıştır. Burs, giriş sınavlarında belli bir sıralamayı tutturanlarla okula devam eden ve okulun belirlediği ortalamayı sağlayan öğrencilere verilmektedir. Mülkiyelilerin burs vb şekilde desteklenmesi özellikle maddi sıkıntısı olan kesimlere fırsat eşitliği sunulması anlamına da gelmektedir.

⁹²¹ Erhan BENER, **Bir Büyük Bürokratin Romanı “Memduh Aytür”**, 58.

⁹²² Cahit KAYRA, **'38 Kuşağı**, 73.

⁹²³ 1950'lerin başında Mülkiye, sınavla 150 öğrenci almaktadır. 1949 yılında Mülkiye sınavlarına giren Altan Öymen, bu yılki sınava yaklaşık bin kişinin müracaat ettiğini anlatır. Bu yıllarda yüksek öğretim kurumları arasında sınavla öğrenci alan iki okul sadece Ankara SBF ve İTÜ'dür. Hukuk, Edebiyat, Fen ve Dil-Tarih vb diğer fakültelere sınavsız olarak girilebilmektedir. Bkz. Altan ÖYMEN, **Değişim Yılları**, 355; Atilla KARAOSMANOĞLU, **İzmir Karşıyaka'dan Dünyaya**, 4. B., İstanbul, İş Bankası Kültür Yayınları, 2006, 26.

Mülkiye, bürokratik kültürün yaşaması ve aktarılmasında önemli bir rol oynar. Bunun önemini eski bir bürokrat aşağıda şu şekilde anlatmaktadır.⁹²⁴ “Mülkiyelilerin devlete millete hizmet yolunda tesanüt (dayanışma) içinde olmaları esastır. Bu, okul içinde başlar. Karşılıklı saygıya sevgiye dayanır. Küçük sınıftakiler büyük sınıftakilere saygı gösterir. Bir yere girilirken, bir yerde oturulurken ön sıraları onlara verir... Onlar da küçük sınıftakilere şefkat gösterir. Sorunlarının çözümüne yardımcı olur...Bu ilişki okulda başlar ama, hayat boyu devam eder”. Görüldüğü gibi, Türk bürokrasisinin önem verdiği hiyerarşi, Mülkiye eğitimi sırasında başlamaktadır. Ancak yukarıdaki anlatımdan farklı olarak, teamüllere dayalı bu hiyerarşi ihlal edildiğinde, müeyyidelerinin de işlemeye başladığını hatıratlardan öğrenmekteyiz.⁹²⁵ Böylelikle okul sıralarındaki kıdem; bilgi ve rasyonalite gibi unsurların önüne geçmekte ve bu özelliğini bürokrasi içinde de sürdürmektedir.

Cumhuriyet döneminde valilik yapmış Mülkiyeliler, imparatorluğun en zor ve sıkıntılı yıllarında mezun olmuş bir kuşağı temsil eder. Bunların yarıya yakını (1907-1913), bu tarih genişletilerek (1900-1915) dikkate alınırsa yaklaşık % 80'i bu dönemde Mülkiye'den mezun olmuştur.⁹²⁶ Geleceğin bürokratlarına önemli bir sorumluluğu hatırlatan “Mülkiye Marşı” işgal yılların bir ürünüdür. Bu görev, “vatan”ın sıkıntılarını giderip gözyaşlarını dindirmektir.⁹²⁷ “Başka bir aşk istemez, aşkınla çarpar kalbimiz, Ey vatan gözyaşların dinsin, yetiştik çünkü biz” mısraları I. Dünya Savaşı sonrası işgal ortamında Mülkiye'nin milli hassasiyetlerini göstermesi açısından önem taşır.

Mülkiye, bürokrasinin toplumsal/siyasal prestijine doğru orantılı olarak Cumhuriyet döneminde daha da önemli hale gelmiştir. 1930'larla birlikte Siyasal Bilgiler Okulu olarak adı değiştirilen bu eğitim kurumu, etkisini sadece

⁹²⁴ Altan ÖYMEN, **Değişim Yılları**, 352.

⁹²⁵ Atilla Karaosmanoğlu, alt sınıfların bu informel kurala uymadığında sıkıntı yaşayabildiğini anlatır. Bkz. Atilla KARAOSMANOĞLU, **İzmir Karşıyaka'dan Dünyaya**, 27.

⁹²⁶ Ali Galip BALTAOĞLU, **Atatürk Dönemi Valileri**, 89.

⁹²⁷ Ali ÇANKAYA, **a.g.e.**, 732. Mülkiye Marşı'nın yazarı, kendisi de Mülkiyeli olan ve Başbakanlık Müsteşarlığı, Büyükelçilik gibi makamlarda bulunan Cemal Yeşil'dir. Marş, vatanın işgal altında olduğu bir dönemde yazılmıştır.

sivil bürokrasi içinde değil Meclis ve Kabine’de de göstermeye başlamıştır. 1920-1957 dönemini inceleyen Frey’in araştırmasına göre⁹²⁸, Meclis’in % 14’ü (37 yılın ortalaması), Kabine’nin 1931’de % 30, 1935 ve 1946’da % 38’i ki bu dönemlerde kurulan kabinelerde Mülkiyeliler en yüksek oranla birinci sıradadır-ve son olarak Meclis’e bürokrasiden gelen milletvekillerinin % 68’i Siyasal Bilgiler Okulu mezunudur. Bir başka araştırma⁹²⁹ ise 1923-1938 döneminde görev yapan valilerin yaklaşık % 62 gibi yüksek bir oranda Mülkiye mezunu olduğunu ortaya koymuştur. Görüldüğü üzere Mülkiye mezunlarının Meclis, Kabine, yüksek bürokrasi gibi devletin her kademesinde yer alması kurumun prestijini uzun yıllar zirvede tutmuştur. Okulun önemine binaen devlet ricalinden başbakan ve bakanların zaman zaman Mülkiye’yi ziyaret ettikleri görülmektedir. İnönü, başbakanken Mülkiye’nin kuruluş ve mezuniyet törenlerine katılmış bu okulu övücü mahiyette konuşmalar yapmıştır. Aynı şekilde İnönü’nün yerine başbakanlığa gelen Celal Bayar da Mülkiye’yi ziyaret eden devlet adamlarından olmuştur. 1938 mezunlarından Cahit Kayra anılarında⁹³⁰, Mülkiyelinin İnönü’ye sevgi ve saygısı olduğunu ancak Celal Bayar’a karşı ilgisiz ve soğuk durduklarını anlatır. Mülkiyelilere göre, Bayar’ın okulu ziyaret etmesi “geleceğin yöneticilerine kendisini tanıtmak ve sevdirmek” amacını taşıyordu. Bu tablo, geleceğin bürokrati olacak o dönem Mülkiyelisinin ruh dünyasını da çok açık bir şekilde ortaya koymaktadır. Mülkiyeliler için İnönü’nün ayrı bir yeri olmuştur. Mülkiyeli’nin liberal Bayar yerine devletçi, merkezîyetçi ve otoriter İnönü’ye daha çok sempati beslediğini söylemek mümkündür. Geçmişte siyasi ve ekonomik krizler yaşamış veya yaşayanlardan dinlemiş olan bu nesil için devlet her şey demektir. Bu bağlamda liberal ekonomiyi savunan Bayar, onlar için statülerinin zayıflaması anlamına da gelmiş olabilir. Cahit Kayra’nın anılarından bir şey daha anlaşılıyor ki; siyasetçiler, bürokrasiye adam yetiştiren bu kurumun öneminin farkındadırlar. Bürokraside yüksek görevlere gelecek olan Mülkiyelilerin desteği, siyasetçiler için önemli olmuştur. Bunun

⁹²⁸ Frederick W. FREY, *The Turkish Political Elite*, 64-65, 115, 281.

⁹²⁹ Ali Galip BALTAOĞLU, *Atatürk Dönemi Valileri*, 102.

⁹³⁰ Cahit KAYRA, ‘38 Kuşağı, 63.

sadece psikolojik değil bürokratik anlamı da vardır. Bürokratik mekanizmaya hakim olanın tüm sistemi kontrol edebileceği bir yapıda bu destek hayatiyetini koruyacaktır. Devlet adamı/siyasetçi kesiminin destek için halk yerine bürokratların yetişme yeri olarak Mülkiye'yi ziyaret etmesi, bürokrasinin prestiji bir yana Türk siyaseti açısından incelemeyi hak etmektedir. Diğer bir ifadeyle; toplumsal kesimlerin aktif hale gelemediği dolayısıyla göz ardı edildiği bir ortamda, bürokrasi kendi anlayışına uygun olarak bir tür kamuoyu (kulis de denilebilir) mekanizmasının parçası haline gelebilmiştir.

2. Bürokratik Elitlerin Toplumsal Kökeni

Cumhuriyet bürokrasisinde elitlerin kalıtsal özelliklerini ve seçkinciliklerini sürdürmeleri engellenmemesine rağmen bürokratik elitlerin toplumsal tabanı genişlemiştir.⁹³¹ Cumhuriyet'in kurulması ile elit kesimin mensupları eskiye göre daha geniş halk çevrelerinden gelerek kamu hizmetine girmeye başlamış, böylelikle elit kesim hem genişlemiş hem de çeşitlenmiştir.⁹³² Diğer bir ifadeyle, Osmanlı'dan Cumhuriyet'e şekillenmiş bürokrat grubun kapalı bir grup olduğunu söylemek mümkün değildir. Toplumun tüm kesimlerinden bürokrasiye giriş imkanı olmuştur.⁹³³ Türk Bürokrasisinde aristokratik bir yapının olduğunu söylemek zordur. Yaygınlaşan eğitim fırsatları, toplumun her kesiminden insanı bürokrasiye getirmiştir.

Bürokrasi, dar veya kapalı bir yapıyı temsil etmese de; yapılan araştırmalar, bürokratların sosyal köken olarak çoğunlukla memur bir aileden gelme eğilimi gösterdiği noktasına yoğunlaşmıştır. Albert Hourani'ye göre, elit okullarda ortak değerleri benimseyen bürokratik elitler, uzun bir kamu hizmeti geleneği olan ailelere mensup olduklarından belli bir döneme ve bir dereceye

⁹³¹ Richard L. CHAMBERS: "The Civil Bureaucracy: Turkey", 307.

⁹³² Bernard LEWIS, *a.g.e.*, 478.

⁹³³ İdris KÜÇÜKÖMER, *Düzenin Yabancılaşması*, 81.

kadar kalıtsal bir grup sayılabilirler.⁹³⁴ Bununla birlikte kalıtsallığın görüldüğü bazı kurumlar da olmuştur. Bu kurumlara örnek olarak köklü bir bürokrasiye sahip olan Dışişleri Bakanlığı'nı verebiliriz. Kamu hizmeti geleneğinden gelen ailelerin bu kurumda en azından belli bir süre etkinliğini sürdürdüğünü söyleyebiliriz. Dışişleri Bakanlığı'nın 1930'lara kadarki gelişimini inceleyen George S. Harris bürokratların toplumsal tabanının birbirine yakın olduğunu ve süreklilik arz ettiğini görmüştür. Söz konusu araştırmada⁹³⁵, farklı toplumsal kökenden gelen yeni bürokratların bu yapıya çok yavaş dahil olduğuna ve Atatürk döneminde dışişleri bürokrasisinin yeni bir hukuki ve idari yapıya rağmen, geleneksel okul-aile dayanışmasının çok da fazla kırılmadan "seçkinler kulübü" özelliğini sürdürdüğüne işaret edilmiştir.

Bürokratik elitlerin toplumsal kökenlerini, kamu hizmeti geleneği içinden gelen ailelere mensubiyetini ölçmede; bürokratik elitlerin baba ve büyük baba mesleği, evli memurların eş ve kayınbaba mesleği, yakın dostların mesleği, oturulan muhit gibi değişkenler incelenmektedir. Türkiye'de 1950'lerle birlikte oluşturulmaya çalışılan kamu yönetimi disiplini çerçevesinde yerli ve yabancı araştırmacılar kamu yönetimi üzerine araştırmalar yapmışlardır. Bu araştırmaların⁹³⁶ bir kısmı Mülkiye öğrencileri, bir kısmı da halen çalışan bürokratlar üzerine olmuştur.

⁹³⁴ Albert HOURANI, "Osmanlı Reformu ve Eşraf Politikaları", 85.

⁹³⁵ George S. HARRIS, "Bureaucratic Reform: Atatürk and the Turkish Foreign Service", **Journal of the American Institute for the Study of Middle Eastern Civilization**, 1, 1980-81, 50'den naklen Metin HEPE, **Türkiye'de Devlet Geleneği**, 125.

⁹³⁶ Türk kamu bürokrasisini ve bürokratik elitleri anlamlandırabilmek için Türk ve yabancı araştırmacılar tarafından önemli araştırmalar yapılmıştır. Bu bağlamda Türk bürokrasisine bürokrat yetiştiren ve elit bir okul olarak da nitelendirilen Mülkiye mezunları makalelere, eserlere ve tezlere konu olmuştur. Mülkiyeliler üzerine yapılan araştırmalar şunlardır: Fahir ARMAOĞLU, Guthrie S. BIRKHEAD, **Graduates of the Faculty of Political Sciences, University of Ankara 1946-1955**, Ankara, TODAİE, 1957; Joseph S. SZYLIOVICZ: "Türkiye'de Seçkinlerin Kökenleri Üzerine Bir İnceleme Mülkiye'nin Rolü", Çev. B. Duru, B. Mesutoğlu, M. Sevinç, **Mülkiyeliler Birliği Dergisi**, Cilt: XIX, S. 186; Frederick W. FREY, Arif T. PAYASLIOĞLU: "Babalarının Mensup Oldukları Meslek Grupları Bakımından Siyasal Bilgiler Fakültesi Talebeleri Üzerinde Bir İnceleme", **AÜ SBF Dergisi**, XIII, Eylül 1958; N. P. ROOS, **The Turkish Administrative Elite**, Massachusetts Institute of Technology, PhD Thesis, 1968.

Matthews'in⁹³⁷ 1950'lerin ortalarında yaptığı bir araştırmaya göre kamu yöneticilerinin % 45'inin baba mesleği yine memurdur. Feyzioğlu ve Payaslıoğlu'nun⁹³⁸ araştırmasında kaymakamların yaklaşık % 40'ı, valileri ise yaklaşık % 50'sinin babası devlet hizmetinde bulunmuştur. Dodd'un⁹³⁹ 1960'larda üst düzey bürokratlar üzerine yaptığı araştırmada ise; bürokratik elitlerin babalarının yaklaşık % 75'i, büyük babalarının ise % 32'si sivil ve askeri bürokrasi ile öğretmen, doktor ve avukat gibi serbest mesleklerden gelmektedir. Serbest meslek sahipleri dahil edilmediğinde baba mesleği oranı yaklaşık % 45'tir. Bu araştırmadan bize ulaşan bir başka bulgu ise bürokratik elitlerin hem baba hem de büyük babalarının % 19'unun devlet hizmetinde bulunduğudır. Şaylan'ın⁹⁴⁰ 1970'lerde yaptığı araştırma da yukarıdaki sonuçları doğrulamakta dolayısıyla bürokratların % 67.5'inin memur bir babanın çocuğu olduğunu göstermektedir. Bu araştırma da büyük babası memur olanların oranı ise % 47.5'tir. Bir başka araştırma da ise 1923-1938 döneminde valilik yapanların baba mesleği bürokrasi olanların oranı da (% 75) yukarıdaki oranlarla çakışmaktadır.⁹⁴¹

Bozkurt'un⁹⁴² 1978'de kamu bürokrasisinde görevli her kademedeki memuru kapsayan araştırmasında baba mesleği devlet memuru olanların oranı yaklaşık % 39'dur. Bu araştırma da memur çocuklarının meslekleri de incelenmiş ve memur babanın çocuklarının da % 53 oranında devlet hizmetinde görev aldığı görülmüştür. Memurların toplumsal kökenini anlamaya yönelik bir başka değişken memurların kayınbaba mesleğidir. Söz

⁹³⁷ A. T. J. MATTHEWS, *Yetişen Türk İdarecileri*, Çev. Nermin Abadan, Ankara, SBF Yayınları, 1955, 14-15.

⁹³⁸ Turhan FEYZİOĞLU, Arif PAYASLIOĞLU, *Kaza ve Vilayet İdaresi Üzerinde Bir Araştırma*, Ankara, SBF Yayınları, 1957, 12-19'den naklen Ömer BOZKURT, *Memurlar Türkiye'de Kamu Bürokrasisinin Sosyolojik Görünümü*, Ankara, TODAİE, 1980, 72.

⁹³⁹ C. H. DODD, "The Social and Educational Background of Turkish Officials", *Middle Eastern Studies*, Cilt:1, 1964-1965, April 1965, 271-272.

⁹⁴⁰ Gencay ŞAYLAN, *Türkiye'de Kapitalizm, Bürokrasi ve Siyasal İdeoloji*, 103, 105. Söz konusu araştırma da İçişleri ve Maliye Bakanlıkları ile Danıştay'dan Hukuk ve SBF çıkışlı toplam 80, Etibank, DSİ ve TKİ'den ise teknik eğitimden geçmiş toplam 26 bürokratla görüşülmüştür.

⁹⁴¹ Ali Galip BALTAOĞLU, *a.g.e.*, 117-118.

⁹⁴² Ömer BOZKURT, *Memurlar Türkiye'de Kamu Bürokrasisinin Sosyolojik Görünümü*, 71, 73, 78. Yukarıda bahsedilen araştırma Maliye, Köy İşleri ve Kooperatifler ve Kültür Bakanlıklarında alt kademedeki üst kademeye kadar her kademedeki toplam 1037 memura uygulanmıştır.

konusu araştırma da evli memurların kayınbaba mesleği devlet memuru olanların oranı yaklaşık % 37 bulunmuştur. “Türkiye’de Gelir Dağılımı 1968”⁹⁴³ isimli çalışma da yukarıdaki verileri teyit etmektedir. Buna göre yüksek memurların yaklaşık % 27’sinin babası yine yüksek memurdur. Bu orana diğer memur kesimini dahil ettiğimizde, yüksek memurların baba mesleği memur olanların oranı yaklaşık % 50’dir. Aynı çalışmaya göre; küçük memurların baba mesleği küçük memur olanların oranı % 23’tür. Bu kesimin baba meslekleri arasında en yüksek orana çiftçiler (% 44) sahiptir. Söz konusu çalışmada yüksek memurların çocuklarının % 40’ı yine yüksek memurdur. Küçük memurların ise çocuklarının yaklaşık % 39’u küçük memur, % 27’si de yüksek memurdur.

Findley’in⁹⁴⁴ yaptığı arşiv çalışması da bu araştırmaların bulgularını güçlendirmektedir. Yazar, Hariciye Nezareti’nde görev yapmış memurların Sicil-i Ahval Defterlerindeki kayıtlarını incelemiştir. 19. yüzyılın ikinci yarısından 1908’e kadarki kayıtlar incelendiğinde babası mülkiye memuru olanların oranı % 45 iken babası diğer devlet hizmetlerinden gelenlerin oranı ise % 30’dur. Yani toplamda babası memuriyetten gelen hariciye memurlarının oranı % 75’tir. Bu oldukça yüksek bir orandır ve yukarıdaki araştırmalardaki oranlarla da tutarlıdır.

“Memur çocuğunun memur olması” anlayışı Türk kamu yönetimi düzeninde oldukça yerleşmiş ve kökleri eskiye giden yazısız bir kuraldır.⁹⁴⁵ Yukarıda yapılan çeşitli araştırmalar bunun önemli bir yansımasıdır. Toplumsal köken araştırmalarını sadece bu değişkenlerden üzerinden okuyarak bürokrasinin sosyo-politik yönü tam olarak anlaşılamaz. Bu

⁹⁴³ Tuncer BULUTAY vd, **Türkiye’de Gelir Dağılımı 1968**, Ankara, SBF Yayınları, 1971, 183, 186’dan naklen Ergun ÖZBUDUN, **Türkiye’de Sosyal Değişme ve Siyasal Katılma**, 72, 73.

⁹⁴⁴ Carter V. FINDLEY, **Kalemiyeden Mülkiyeye Osmanlı Memurlarının Toplumsal Tarihi**, Çev. Gül Çağalı Güven, İstanbul, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 1996, 109’da yer alan Tablo 3.6. Bu tabloda baba mesleği bilinen memurların sayısı 319’dur. Baba mesleği mülkiye memuru olanların dışındaki diğer devlet hizmetlerinde çalışan % 30’un içinde; % 6 saray görevlisi, % 5 İlmiye mensubu, % 11 asker, % 8 diğer memurlar bulunmaktadır.

⁹⁴⁵ Kurthan FİŞEK, “Türkiye’de Mülki İdare Amirliği Sisteminin ve Taşra Yöneticilerinin Sorunları Üstüne Araştırma”, **Türkiye’de Mülki İdare Amirliği**, Ed. Kurthan Fişek, Ankara, TİD, 1976, 314.

bağlamda Kayalı'nın vurguladığı gibi “toplumsal köken çalışmalarının etkisinin Türkiye'nin yapısından kaynaklanan sınırlılığından ve teorik sınırlılığından” söz etmek mümkündür.⁹⁴⁶ Yine de bu tür araştırmaların bürokrasinin toplumsal yönünü kısmen de olsa açıklayabileceği gerçeği göz ardı edilmemelidir.

3. Bürokratik Elitlerin Kültürel Farklılaşması

Osmanlı'dan Cumhuriyet'e geçiş, kültürel alanda Tanzimat sonrasının kararsız ve istikrarsız ikili kültürü yerine homojen bir kültürün, “modern/batılı kültür”ün egemen hale getirilmesine şahit olmuştur. Tevhid-i Tedrisat'ın kabul edilmesi, söz konusu ikiliği üreten mektep-medrese farklılığının sona erdiğinin göstergesi olmuştur. Bu homojen anlayışın doğal uzantısı olarak “imtiyazlar ve sınıflar”ın kaldırılması ve “kaynaşmış bir kitle”nin oluşumu amaçlanıyordu. Ancak gerek maddi şartlar, gerekse öncü kadronun batılılaşma misyonu nedeniyle homojen kültür hedefi gerçekleşemedi. Dahası merkezi elitler, eklektik bir batılı kültüre hayat verdikleri gibi bu kültürü devrimci yollarla taşraya aktarmak istemişler, ancak bu kesimlerden sert reaksiyon görmüşlerdir. Böylelikle merkez-taşra kültürel farkı modernleşme/batılılaşma ekseninde yeniden üretilir olmuştur. Bu “gerilimli ilişki” çoğu zaman “siyasi mülahazaların aracı” haline gelmiştir.⁹⁴⁷

Merkezi temsil eden bürokratik elitler, yöneten-yönetilen arasındaki uçurumu kapatmak için gerek hukuki gerekse siyasi altyapıyı oluşturmaya yönelik adımlar atmışlarsa da halk kesimleri ile sıkı bağlar kuramamışlardır. Aslında bürokrat ve halk kesimlerinin, oluşumu yüzyılları bulan toplum, din, gelenek bağlamında ortak noktalara sahip olduğunu söylemek mümkündür. Bununla birlikte modern kültürü benimseyen elitler, söz konusu değer yüklü alanların yapay bir şekilde değiştirilebileceğine inanmışlar, ancak bunun kurumsal/hukuki alanlarda olduğu kadar kolay ve mekanik bir anlayışla

⁹⁴⁶ Kurtuluş KAYALI, *Ordu ve Siyaset 27 Mayıs-12 Mart*, 27.

⁹⁴⁷ M. Naci BOSTANCI, *Cumhuriyetimiz*, Ankara, Vadi Yayınları, 2002, 85, 86.

olabileceğini sanmışlardır. Bu anlayışı biraz da aldıkları modern eğitimin bir ürünü olarak görmek gerekir. “Eğitim aygıtından geçmiş olmak, ‘okumuş’ olmanın maddi ve manevi ayrıcalıkları nedeniyle, okuyanın fiili sınıfsal kökenine bakılmaksızın, kişiyi toplumda belirli bir konuma yerleştiriyordu. Dolayısıyla, belirli bir kültürü aldığı için seçkinleşen kişi, seçkinliğini sürdürmek için kültürünün ayrılığını da sürdürüyordu”⁹⁴⁸. Sonuçta yöneten ve yönetilen kesimlerin farklı dünya görüşlerini yansıtan kültürel özellikler göstermesi ile bu eğitim tarzı arasında yakın bir ilişki vardı.

Elit kesimlerle halk arasındaki bu kopukluğun bariz bir örneği olarak “şehir kulübü” gösterilebilir. Cumhuriyet döneminde iktidarın kalbinin attığı mekanlar olan “şehir kulübü”, bürokratik elitlerin aralarındaki sosyal ve kültürel ilişkilerin sürdürülmesinde önemli işlevler üstlenmiştir. Aslında bu kulüpler, Tanzimat’tan sonra münevver kesimin bir araya geldiği mekanlar olmaya başlasa da asıl önemine İttihat ve Terakki döneminde kavuşmuştur. İttihatçılar için “Cemiyet Kulüpleri”, iktidara karşı siyasi muhalefetin yürütüldüğü ve bu amaca yönelik olarak da eğitim faaliyetlerinin yapıldığı yerler olmuştur. Ancak kulüplerin dışarıya kapalı bir görüntüye sahip olduğu dikkatlerden kaçmamıştır. Bu kulüplerin müdavimleri, imparatorluğun üst ve orta sınıfına dahil memur, eşraf ve nüfuzlu kişilerdir. Cumhuriyetle birlikte “memurin kulübü”, “memurlar kulübü” vb isimler altında şehir kulüpleri kurulmaya başlanmıştır. Ankara’daki “Anadolu Kulübü” de bunlar arasındadır. Bu dönemde de kulüpler eskiden olduğu gibi bürokrat-aydın seçkinlerin bir araya geldiği yerler olmaya devam etmiştir. Kulüplerin yönetici ve üyelerinin çoğunu bu elit kesim oluşturmuştur. Cemiyetler Kanunu’na göre, kulübün amacı memlekette ilmi ve toplumsal bir varlık vücuda getirmektir.⁹⁴⁹

Anadolu’daki il ve ilçelerde bürokrat, avukat, gazeteci gibi okumuş elitlerin mesai saatleri dışında toplandığı bu yerler, Türkiye’de bir dönem

⁹⁴⁸ Murat BELGE, “Kültür”, **CDTA**, Cilt: 5, İstanbul, İletişim Yayınları, 1983, 1299.

⁹⁴⁹ Serdar ÖZTÜRK, “Bir Kurumun Tarihsel ve Sosyolojik İncelemesi: Şehir Kulüpleri (1923-1950)”, **Galatasaray İletişim**, Haziran 2006, 94, 96, 101, 113.

toplumsal yapının nasıl birbirinden ayrıldığını göstermekle beraber aynı zamanda bürokratik elitlerin de anlaşılmasında çok önemli ipuçları vermektedir. Anadolu'da gözlemlerde bulunan bir araştırmacının anlatımıyla "Mut'ta kiraathanenin iki ayrı terası iki sosyal katmanı temsil eder. Umumi bir yer olan üst terasta uzaktan şehre alışverişe gelmiş çiftçiler ve köylüler ile esnaf bir araya gelir. Alt teras ise daha seçkin kişilerin geldiği Şehir Kulübü'dür. Şehir Kulübü, kamu görevlisi, doktor ve öğretmen gibi şehrin ileri gelenlerinin bir araya geldiği bir yerdir."⁹⁵⁰ Bu bağlamda, Şehir Kulübü'ne girişte servet ve kalıtsal özellikler değil eğitim bir ölçüttür. Varlıklı bir çiftçi oraya giremezken orta halli bir öğretmen girebilmektedir.⁹⁵¹ Kulüpler sosyal amaçlar üzerine kurulsa da işleyişinde bu işlevi öne çıkarmış, bürokrat-aydın kesimin buluştuğu mekanlar olmaktan kurtulamamıştır. Bu yönüyle de dönemin aydınlarınca eleştirilere uğramıştır. Baltacıoğlu'na göre⁹⁵², kulüplere "yamalı elbiseliler, işçi ve köylü çocukları, rejideki kadınlar, bekçinin oğlu, rençberin karısı" giremiyor, eğer bunu denerlerse de "üniformalı ve besili adam"larca kovuluyorlardı. Bürokratik elit, halkevleri ve halkodaları yerine şehir kulüplerini tercih ettikleri gibi bazı yerlerde halkevleri ve halkodalarının kapısına şehir kulübü levhası asılıp şehir kulübüne üye olmayanlar buralara alınmamıştır. Sonuçta halkın uzak tutulduğu şehir kulüpleri, var olan halk-aydın kopukluğunu daha da arttırmıştır.⁹⁵³

E. Elit Kombinasyonunda Değişim

II. Dünya Savaşı yılları, Türkiye'nin politik, sosyal ve ekonomik değişime gebe olduğu bir dönemdir. Savaş sonunda söz konusu değişim ilk ürünlerini vermeye başlamıştır. Koyu bürokratik yapının görece liberal bir dönüşüme uğramaya başlamasıyla birlikte sistemin politik, sosyal ve ekonomik bağları gevşemeye yüz tutmuştur. Dönemin ekonomi politikaları,

⁹⁵⁰ Mary GOUGH, *The Plain and the Rough Places*, London, Chatto&Windus, 1954, 196'dan naklen Frederick W. FREY, *The Turkish Political Elite*, 30.

⁹⁵¹ Frederick W. FREY, *a.g.e.*, 30.

⁹⁵² İsmail Hakkı BALTACIOĞLU, "Gençliğin Toplanacağı Yerler Halkevleridir", *Yeni Adam*, Sayı:144, 1 Ekim 1936, 3'den naklen Serdar ÖZTÜRK, *a.g.m.*, 95.

⁹⁵³ Serdar ÖZTÜRK, *a.g.m.*, 111, 113.

bürokrasiyle siyasal ittifakını uzun yıllar sürdüren kesimlerin bürokrasiye karşı güvenini sarsmıştır. Bunun anlamı, bürokrasinin kendi iç ittifakından ziyade dış ittifakı yani eşraf ve burjuvaziyle olan geleneksel ilişkilerinin yeniden gözden geçirilmesi olmuştur.

1940'lı yılların ortalarında yaşanan gelişmeler, bürokrasi ile burjuvazi arasında eskiden olduğu gibi bir ittifakın olamayacağını göstermesi açısından önemlidir. Ekonomik gerekçeler üzerinden yaşanan bu ayrılığın siyasal bir karşılığı olması beklenirdi. Zaten bu beklenen gelişme de kısa zamanda kendini göstermiştir. Artık bürokratik elitlerin karşısına kendi içinden yeni siyasal elitler çıkacaktır. Etkisi ve izleri günümüze kadar gelecek bu rekabet Türkiye'nin yakın tarihine damgasını vurmuştur. Bu siyasal elitlerin ortaya çıkışının bürokrasi açısından önemi, bürokratik yönetim geleneği dışında yeni bir bürokrasi ve bürokratin da doğuşuna katkıda bulunması olmuştur.

1. Türkiye'de Değişim ve Bürokrasi-Burjuvazi İttifakının Çözülüşü

II. Dünya Savaşı sonrası Türkiye, siyasi ve iktisadi olarak görece liberal bir döneme doğru evrilmiştir. Yaşanan iç ve dış gelişmeler sonucunda; siyasi olarak çok partili hayat başlarken, iktisadi olarak da piyasa düzenine geçilmeye başlanmıştır. Sovyet tehdidi, dış krediye olan ihtiyaç, Marshall Yardımı gibi destekler Türkiye'yi liberal Batı'ya yaklaştıran unsurlar olarak görülebilir. Ayrıca bu dönemde Türkiye iki uluslararası-NATO ve OECD-kuruluşa da üye olmuştur. Dışarıda bu gelişmeler olurken içeride de savaş yıllarının sarsıntıya uğrattığı yapılar kabuk değiştirmeye hazır hale gelmiştir. Özellikle Milli Şef dönemi ile katılaştı ve CHP ile özdeşleşen bürokrasinin toplumsal tabanı kaymaya başladığı gibi yirmi yıldan fazla zamandır sürdürdüğü ittifaklar da çözülmeye başlamıştır. Bürokrasiyle onun himayesinde gelişen ve büyüyen burjuvazinin yollarının ayrılması iktidar mücadelesini anlamak açısından önemlidir. Çünkü "devlet politikalarının, idari biçimlerin ve siyasi rejimin parametrelerini aralarındaki çatışmalar yoluyla tanımlayanlar" bürokrasi veya burjuvazi içindeki gruplardı. Böylelikle

“yönetilen sınıfların önündeki seçenekler, kendi politik faaliyetlerinden çok, hakimiyet mücadelesinin sonucu” oluşuyordu.⁹⁵⁴ Bu bağlamda bürokrasinin burjuvazi ile olan ittifakını bozan gelişmelere bakmak gerekir.

Savaş yılları, Türkiye’de üretimin düştüğü, tipik bir savaş enflasyonunun ortaya çıktığı, şehirli kesimlerle bürokratların gelirlerinin azaldığı, dahası devletin tarım politikasının köylü aleyhine geliştiği-tarım ürünlerine verilen fiyatlar enflasyon karşısında eridiği gibi yeni vergilerle de tanışılmıştır-bir döneme tekabül eder.⁹⁵⁵ Savaş şartlarının ekonomik sıkıntılarına çare olur düşüncesiyle 1940 yılında çıkarılan Milli Korunma Kanunu ile devlet ekonomiye geniş bir müdahale yetkisi elde etmiştir. Bürokrasinin zaten var olan nüfuzu böylece daha da artmıştır.⁹⁵⁶ CHP’nin çıkardığı bu kanun, halk için birçok sıkıntının sebebi olarak görülmüştür.⁹⁵⁷ Sıkıntılara rağmen, bu dönemde karlı çıkan kesimlerde vardır. Özellikle tüccarların elinde, savaş zengini olmalarını sağlayacak önemli birikimler oluşmuştur. Zaten bu gelişme, bürokrasi-burjuvazi ittifakını çözecek dönüm noktalarından biri sayılabilir.⁹⁵⁸ Söz konusu sürecin ilk adımı, 1942 yılında çıkarılan Varlık Vergisi olmuştur. İtiraz ve temyizinin olmadığı, illerde oluşturulan ve bürokratların yer aldığı komisyonlar⁹⁵⁹ tarafından tahakkuk ettirilen bu vergi “burjuvazi ile hükümetin arasının açılmasında önemli bir unsur”⁹⁶⁰ olmuştur. Özellikle savaşın son yıllarında yeni kurulan düzende Türkiye’nin bağımsız bir konumu olacağına inanan bürokrasinin radikal kanadı, devletçi ideolojinin sol bir yorumu üzerinden giderek bürokrasinin

⁹⁵⁴ Çağlar KEYDER, *Türkiye’de Devlet ve Sınıflar*, 13-14.

⁹⁵⁵ Çağlar KEYDER, *a.g.e.*, 154-157.

⁹⁵⁶ Cemil KOÇAK: “Siyasal Tarih 1923-1950”, *Çağdaş Türkiye 1908-1980*, 130.

⁹⁵⁷ Yakup Kadri KARAOSMANOĞLU, *Politikada 45 Yıl*, 205.

⁹⁵⁸ Çağlar KEYDER, *Türkiye’de Devlet ve Sınıflar*, 154-157.

⁹⁵⁹ İstanbul komisyonunda; Vali Lütfü Kırdar, Vali Yardımcıları, CHP İl Başkanı Suat Hayri Ürgüplü, Maliye Teftiş Kurulu Başkanı Şevket Adalan, belediye meclis üyeleri ve bazı işadamları yer almıştır. Bkz. Cahit KAYRA, *’38 Kuşağı*, 104.

⁹⁶⁰ Çağlar KEYDER, “Türk Demokrasisinin Ekonomi Politikası”, *Geçiş Sürecinde Türkiye*, (Der. İrvan Cemil Schick ve Ertuğrul Ahmet Tonak), Belge Yayınları, y.y., t.y., 51.

kontrolünde yeniden bir inşa dönemi planlaması⁹⁶¹, “burjuvazinin 1945 öncesi siyasi ittifakı sona erdirmenin gerekli olduğuna iyice inanmasına”⁹⁶² neden olmuştur.

Burjuvazi ile sarsılan ilişkiler karşısında yeni ittifaklar peşinde koşmaya başlayan CHP’nin bürokrat ve aydın kesimi, 1945 yılında 4753 sayılı “Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu”nu çıkarmıştır. Bu kesime göre kanun, halkçılık ilkesinin doğal bir sonucu olduğu gibi “Türk tarihinin seyrinin ve Türk toplumunun ekonomik yapısının gerektirdiği milli bir zorunluluktur”.⁹⁶³ Keyder’e göre bu girişimi “bürokrasinin, burjuvazinin gittikçe güçlenen muhalefetine karşı yoksul köylülerle yeni bir ittifak kurma isteğinde” aramak gerekir. Bürokrasi, yeni ittifak arayışlarına girse de mevcut dengeleri gözetmeye çalışmış ve burjuvazi ile bağlarını tam olarak koparamamış, sonuç olarak amacına ulaşmadan geri adım atmıştır.⁹⁶⁴ Ancak yaşanan bu süreç, hiçbir şeyin eskisi gibi olamayacağını göstermiştir. Kanunun görüşülme aşamasında İnönü’nün hürriyet söylemini de içeren konuşmasının yayınlanması, CHP içinde eşraf ve toprak sahiplerinin olduğu muhalif kesime cesaret vermiştir. Toprak reformuna anayasada tanımlanan mülkiyet haklarının ihlali olarak bakan muhalifler, kanuna karşı çıkmış ve reformun sosyal boyutundan ziyade teknik boyutuna dikkat çekmiştir. Bürokrasi, bu girişime nasıl tepki vereceğini aşağı yukarı tahmin ettiği söz konusu kesimleri sanki bir muhalefet hareketi olmaya itmiştir. İnönü’nün konuşmasını biraz da bu mealde okumak olasıdır. Sonuç olarak toprak reformu, çok partili hayatın olduğu kadar, ilerde daha da keskinleşecek elitler arası mücadelenin de ateşleyici unsuru olması açısından ilgiyi hak etmektedir. Bürokrasi, izlediği ekonomi politikaları ile burjuvaziye, tarım/toprak politikası ile de eşrafın bir kısmını ve köylü kesimleri kendinden uzaklaştırmıştır.

⁹⁶¹ İ. TEKELİ, “II. Dünya Savaşı Sırasında Hazırlanan Savaş Sonrası Kalkınma Plan ve Programları”, S. İlkin (der.), **Türkiye İktisat Tarihi Araştırmaları, II, ODTÜ Gelişme Dergisi**, 1979-1980, Özel Sayı’dan naklen Çağlar KEYDER, **Türkiye’de Devlet ve Sınıflar**, 159.

⁹⁶² Çağlar KEYDER, **a.g.e.**, 159.

⁹⁶³ Kemal KARPAT, **Türk Demokrasi Tarihi**, 224.

⁹⁶⁴ Çağlar KEYDER, **Türkiye’de Devlet ve Sınıflar**, 175, 176.

Çok partili siyasal hayata doğru atılan adımlar, Türkiye’de siyasetin içeriğini ve yöntemini değiştirmekle kalmamış aynı zamanda bürokratik mekanizmanın da gevşetilmesi gereğini ortaya koymuştur. Gevşemenin bürokrasiden uzaklaşmaya başlayan kesimlere hitap edeceği düşünülmüştür. Bu bağlamda bürokratik hakimiyetin sınırlarının yeniden gözden geçirilmesi gereği doğmuştur. Koçak’a göre “Milli Şef” döneminin 1946 yılında biçimsel olarak sona erdiğinin delili, İnönü’nün bu ünvana ilaveten kullandığı “Değişmez Genel Başkan” ünvanını kurultayda kaldırılması olmuştur. Bu değişiklik, İnönü’nün bürokratik/vesayetçi döneminin sona erdiği anlamına gelmiyordu. Zaten İnönü de, muhalefetin itirazlarına rağmen Cumhurbaşkanlığı ile CHP Genel başkanlığının birbirinden ayrılmayacağını ifade etmiştir.⁹⁶⁵ Ancak yine de bu ayrımın sembolik bir ifadesi olduğu muhakkaktır. Gevgilili’nin de vurguladığı gibi CHP, bu dönemde kendi içinde bir muhasebe sürecine girmiştir. Diğer bir deyişle geçmiş politikalar ve çekirdek kadroda yer alan isimler gözden geçirilmeye başlanmıştır. Nitekim 1930’lu yıllarda CHP’ye tüzük hazırlayan ve tarihsel bürokratik, merkezci, otoriter felsefe ve iktidarı simgeleyen Recep Peker’in temsil ettiği çizgi tasfiye edilerek yerine daha genç bir kadro getirilmiştir.⁹⁶⁶ 1946 genel seçimlerinden sonra Peker’e hükümeti kurma görevi verilse de bazı işaretler, artık bürokratik elitin bu prototip isminin göz ardı edileceğini göstermiştir. Bu işaretlerden en önemlisi; hükümet başkanının aynı zamanda CHP Genel Başkan Vekilliği görevini de sürdürmesi ilkesinin Peker’e uygulanmaması olmuştur. Bununla birlikte CHP içinde geleneksel kadro zayıflarken Nihat Erim, Kasım Gülek, İsmail Rüştü Aksal gibi gelenekçilere göre daha genç ve liberal bir kadro da partide öne çıkmaya başlamıştır.⁹⁶⁷ Sistemdeki bu esneme, bürokrasiyle ilgili maddeler bulunan CHP programlarında da kendini belli etmiştir. Daha önce değinildiği gibi, parti programlarında övülen ve her türlü huzur ve refaha layık görülen memur kesimi, 1947 yılına gelindiğinde CHP Programı’nda artık kayıtsız şartsız övülmemektedir. Memurların “halkın”

⁹⁶⁵ Cemil KOÇAK, “Siyasal Tarih 1923-1950”, *Çağdaş Türkiye 1908-1980*, 134, 142.

⁹⁶⁶ Ali GEVGİLİLİ, *Yükseliş ve Düşüş*, 2.B., İstanbul, Bağlam Yayınları, 1987, 35.

⁹⁶⁷ Ali GEVGİLİLİ, *a.g.e.*, 63-65.

hizmetinde olacakları vurgulandığı gibi görevini yerine getirmeyen memurların da “şiddet ve süratle” cezalandırılacağı söz konusu programda belirtilmektedir. Aynı programda halkın idari kararlara karşı yargıya gidebilmesinden de söz edilmektedir. Diğer bir deyişle halkla bürokrasi arasındaki denge gözetilmeye çalışılmıştır.⁹⁶⁸

CHP, 1945’den sonra katı bürokratik devlet yapısında esneklikler oluşturmaya başladıysa da 1950 seçimleri öncesi DP’nin duyulan ayak seslerine karşı tedbirler almayı da ihmal etmemiştir. Bir yanda İstiklal Mahkemelerini düzenleyen kanun kaldırılırken, diğer yanda idari mekanizmayı sağlamlaştıracak kanunlar çıkarılmıştır. Bu tedbirlerin en bariz göstergesi, kronolojik olarak manidar bir yılda yani 1949⁹⁶⁹ yılında çıkarılan kanunlardır. Bunlar içinde önemlilerinden biri de İl İdaresi Kanunu olmuştur. Mülki amirler, bu kanunla yetki ve görev anlamında güçlendirilmiştir. Kurthan Fişek’in de belirttiği gibi 1949 tarihli İl İdaresi Kanunu, el değiştireceği kesinleşmiş olan iktidara karşı, en azından devlet makinesinde bazı kaleleri kontrol etmeye devam etme kaygısının ürünü olarak görülebilir. Bu kanunla bürokrasinin siyaset üzerindeki vesayet ve egemenliği pekiştirilmeye çalışılmıştır.⁹⁷⁰

⁹⁶⁸ Taha PARLA, *Türkiye’de Siyasal Kültürün Resmi Kaynakları: Kemalist Tek Parti İdeolojisi ve CHP’nin Altı Ok’u*, 94.

⁹⁶⁹ 1949 yılı, 1950 seçimlerine hazırlık olarak, hem bürokratik elitlerin devleti yeni güvence mekanizmaları ile donattığı hem de buna paradoks oluşturacak şekilde sistemde esnemeye gittiği bir zaman dilimidir. 1949’da çıkarılan kanunlar, işte bu tür amaçları gerçekleştirmeye yöneliktir. 1949 tarih 5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu, mülki idare amirlerinin geleneksel gücüne yeni bir yasal güç olarak görülebilir. Günümüze kadar gelen merkeziyetçi anlayışın önemli belgelerinden biridir. İl İdaresi Kanunu dışında çıkarılan bir başka kanun da 30 Mayıs 1949 tarihli Milli Savunma Yüksek Kurulu Kanunudur. Bu kurul, 1960 sonrası kurulan MGK’ya benzer. Gerek İl İdaresi gerekse Milli Savunma Yüksek Kurulu Kanunu kronolojik olarak 1950 seçimlerinin hemen öncesi rastlar. İstiklal Mahakimi Kanun’u da (5384 sayılı kanun) 1949’da kaldırılmıştır. Emekli Sandığı’nın ve İlahiyat Fakültelerinin de kuruluş yılının 1949 olmasını da bu mantık çerçevesinde okuyabiliriz.

⁹⁷⁰ Kurthan FİŞEK: “Sonuç ve Değerlendirme”, *Türkiye’de Mülki İdare Amirliği*, Ed. Kurthan FİŞEK, Ankara, TİD, 1976, 341.

2. Bürokratik Elit-Yeni Siyasal Elit Rekabeti

Cumhuriyet öncesinden tevarüs seçkin-halk ayrımıyla beraber elitler arasında yaşanan rekabetler de siyasal hayata geçmiştir. Aslında Türkiye’de sınıf kavgasından ziyade bürokratik elitler arası bir mücadele eğilimi olduğunu söylemek mümkündür. Bu eğilimin tarihsel anlamda gerilere gittiğini vurgulayan Şerif Mardin’e göre⁹⁷¹ “imparatorlukta zaman zaman çıkan ihtilafların temelini ‘sınıf mücadelesi’ değil devlet memurları arasında bir mücadele” oluşturmuştur. Bu tespit, Cumhuriyet’ten Osmanlı’ya süreklilik tezi bağlamında ele alındığında, Cumhuriyet dönemi için de doğru kabul edilmelidir. Aslında geniş halk kesimlerinin tarihsel olarak siyaset ve bürokrasiden uzak tutulduğu bir atmosferde mücadelenin “dar bir alanda bürokrasi-içi bir mücadele”⁹⁷² olmasını beklenen bir gelişme olarak görmek gerekir.

Birinci Büyük Meclis’inde böyle bir mücadeleden yani bürokratlar arası rekabetten iki grup doğmuştur: Birinci ve İkinci Grup. İlerde CHP’ye dönüşecek olan Birinci Grup’ta Mustafa Kemal ve çalışma arkadaşlarına karşı olan muhalefet “İkinci Grup” adıyla belirgin hale gelmiştir. Bu karşılaşmayı Cumhuriyet dönemindeki ilk elit mücadelesi olarak okumak da mümkündür.⁹⁷³ İkinci Grup içinde Birinci Gruba muhalif Ali Şükrü, Hüseyin Avni (Ulaş), Abdülkadir Kemali (Öğütçü), Hakkı Hami (Ulukan) gibi isimler temel hak ve özgürlüklerin güvence altına alınması, özellikle üst düzey bürokratların yasal ve fiili dokunulmazlıklarının kaldırılması gibi düzenlemeler

⁹⁷¹ Şerif MARDİN, *Jön Türklerin Siyasi Fikirleri*, 229.

⁹⁷² Şerif MARDİN, “Türk Devriminde İdeoloji ve Din”, *Türkiye’de Din ve Siyaset Makaleler 3*, 149.

⁹⁷³ Frederick W. FREY, *The Turkish Political Elite*, 306-307. Frey, 1. ve 2. Grup’ta yer alan milletvekillerinin meslek dökümlerini yapmıştır. 1. Grup; devlet idarecileri (% 25), askerler (% 15), çiftçiler (% 9) ve doktorlar (% 6) kategorisinde 2. Gruba üstünken, 2. Grup; hukukçular (% 24), tüccarlar (% 14) ve din adamları (% 15) kategorisinde 1. Gruba üstündür. Karşılıklı sayısal üstünlük aslında abartılacak kadar da çok değildir. Çünkü 1. Grup’ta din adamları % 13 iken 2. Grup’ta devlet idarecileri % 20 ve askerler % 13’tür. İki grup arasındaki makasın açıldığı meslek hukukçularda ortaya çıkmıştır. 2. Grup’ta hukukçular % 24 iken 1. Grup’ta % 9’dur. Daha ayrıntılı bilgi için FREY, *a.g.e.*, 311’deki tabloya bkz.

için mücadele etmişlerdir.⁹⁷⁴ Seçimle gelecek ve azledilebilecek “temsili bürokrasi” teklifini yapan eşraf ve liberal eğilimli aydınlar için bürokrasinin sınırları belli olmalı ve kontrol edilebilmelidir. Bürokratik elitler arasındaki rekabetin köklerinin bürokrasi tartışmalarına kadar gitmesi manidardır.⁹⁷⁵ Yukarıdaki teklife sıcak yaklaşmayan Birinci Grubun tavrı belirleyici olmuş ve Cumhuriyet döneminde hakim görüş haline gelmiştir. Zaten bu dönemde anti-bürokratik bir yaklaşımın söz konusu olamayacağını memura ayrı bir önem veren ve Halk Fırkasının (Birinci Grup dönüşerek Halk Fırkası haline gelmiştir) ilk programı sayılan “Dokuz Umde” göstermişti. Bu gelişmeler sonunda İkinci Grubun tasfiyesi gerçekleşmiştir. Cumhuriyet’in ilanı ile birlikte siyasi/bürokratik elitler içindeki mücadele, Turan’ın vurguladığı şekilde, Batılılaşma taraftarları lehine sonuçlanarak iki yüz yıldır sürüp giden seçkinler içindeki mücadele sona ermiş⁹⁷⁶ daha doğrusu 1926 sonrası uzun bir sükunet dönemine girmiştir.

Elitler arası mücadele, bu tarihten önceki son karşılaşmasını Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası’nın (TCF) kurulması ile yaşamıştır. Halk Fırkası’ndan farklı bir düşünceyi temsil eden bu partinin doğuşu, İsmet İnönü-Rauf Orbay anlaşmazlığının sınırlarını aşan bir karaktere sahip olmuştur. TCF, siyasi ve iktisadi olarak liberalizm taraftarı olduğu gibi dine karşı da saygılı olduğunu ileri sürmüştür. TCF’nin doğuşu, Koçak’a göre⁹⁷⁷ “2. Grubun yeni dönemde ve yeni koşullar altında filiz vermesi olarak da yorumlanabilir”di. Ancak TCF’nin kurucularından bir kısmının (K. Karabekir, Ali Fuat, Refet ve Cafer Tayyar Paşalar) geçmişte Birinci Gruba dahil olduğunu da unutmamak gerekir. Bununla birlikte Küçükömer’in tersyüz ettiği “sol-sağ” güçler/blok ayırımına bakılacak olunursa, TCF ile İkinci Grup

⁹⁷⁴ Ahmet DEMİREL, **Birinci Meclis’te Muhalefet**, İstanbul, İletişim Yayınları, 1995, 463’den naklen Tanıl BORA vd, “Hakim İdeolojiler, Batı, Batılılaşma ve İnsan Hakları”, **Modernleşme ve Batıcılık**, 3.B., İstanbul, İletişim Yayınları, 2004, 301.

⁹⁷⁵ Metin HEPER, **Türk Kamu Bürokrasisinde Gelenekçilik ve Modernleşme**, 100-101.

⁹⁷⁶ İlter TURAN, “Türk Bürokrasisinde Süreklilik ve Değişim: Kemalist Dönem ve Sonrası” **Atatürk ve Türkiye’nin Modernleşmesi**, Yay. Haz. Jacop M. Landau, Çev. Meral Alakuş, İstanbul, Sarmal Yayınevi, 1999, 141; Bkz. Frederick W. FREY, **The Turkish Political Elite**, 164-167.

⁹⁷⁷ Cemil KOÇAK, “Siyasal Tarih 1923-1950”, **Çağdaş Türkiye 1908-1980**, 98.

arasında günümüze doğru gelen tarihi bir misyon sürekliliği de olmuştur. Aslında yazarın bu zincirin gerisine yani İkinci Grup öncesine Hürriyet ve İtilaf, onunda öncesine Jön Türkler'in Prens Sabahattin kanadını yerleştirmesi İkinci Grubun içinden yapılan "temsili bürokrasi" teklifi ile de doğrudan çakışmaktadır.⁹⁷⁸ Nihai tahlilde şunu söylemek mümkündür: Cumhuriyet'in kuruluş yıllarında İkinci Grup, sonra ise TCF'nin iktidar mücadelesini kaybetmesi bürokrasi ve aydınların "modernist" kesiminin mutlak hakimiyeti ile sonuçlanmıştır.

Bürokrasinin "laik/modernist" kanadı, tek parti rejiminin yerleşmesi ile ordu ve aydınlarla kurduğu ittifakı yirmi yıl sürdürmeyi başarmıştır. Ancak ayrıntılarına yukarıda girilen siyasal, ekonomik, sosyal ve uluslar arası gelişmeler bürokrasinin ittifaklarını etkilemiştir. Özetle bürokrasinin bir kısım eşraf ve burjuvazi ile eski birlikteliğini sürdürememesi, bu gelişmeler bağlamında çok partili siyasal hayatın olduğu kadar elitler arası rekabetin de başlaması anlamına gelmiştir. Çok partili hayata geçişle birlikte "bireyin toplumu ilgilendiren bir sorun hakkında fikir sahibi olabileceğini reddeden, bilgisizliği sebebiyle halkı hor gören, 'seçkin' bir zümrenin halk adına hareket etmesi gerekliliğine inanan, Osmanlı İmparatorluğu'na ve tek parti devrine özgü usul ve zihniyete son verilmiş oluyordu".⁹⁷⁹ Bu usul ve zihniyete son verilse de seçkin düşüncenin sona erdiğine dair ipuçları bulmak zordur. Çünkü bu anlayış topluma içkindir. Seçkin anlayış, yönetenler ve yönetilenler açısından farklı çağrışımlarda bulunsa da bir şekilde yaşama alanı yaratabilmiştir. Bununla birlikte iktidarın değiştiği 1950 yılı siyasetin artık bu anlayışla sürdürülemeyeceğinin tescili olmuştur.

Çok partili siyasal hayatın başlaması; devleti ve onun ideolojisini kuran, uzun bir dönem devlet bürokrasisiyle adeta kaynaşan CHP'nin karşısına yine kendi içinden ama yeni bir düşüncüyü temsil eden siyasal elitleri çıkarmıştır. Gevgilili'nin de ifade ettiği gibi, siyasal hayat çok partili

⁹⁷⁸ İdris KÜÇÜKÖMER, *Düzenin Yabancılaşması*, 72, 73.

⁹⁷⁹ Kemal KARPAT, *Türk Demokrasi Tarihi*, 454.

olarak nitelense de aslında iki partili bir sisteme geçiliyordu. Zaten İnönü de, CHP'ye karşı kabul edilebilir nitelikte orta sağ veya liberal/kapitalist bir muhalefet partisi öngörmüştür.⁹⁸⁰ Çevreyi temsilen iktidara gelen DP⁹⁸¹, katı bürokratik devletten muzdarip olmuş kesimlerin istek ve taleplerine duyarlı olurken, bürokrasiye eskisi kadar önem vermeyeceğinin de işaretlerini vermiştir. Uzun yıllar prestij ve önemini koruyan bürokrasi, ilk kez kendisiyle organik bağı olmayan bir siyasi örgütün emri altına girmiştir.⁹⁸² Artık siyasi iktidar; siyasi-bürokratik elitlerin değil ekonomik elitler, serbest meslek sahipleri ile büyük toprak sahiplerinden oluşan “yeni siyasal elit”lerin kontrolündedir.

Yeni siyasal elitler, liberal eğilimlerinin sonucu ya da çok yakın ilişkileri olmadığı bürokrasinin tarihsel nüfuzuna olan tedirginliğinden dolayı bürokratik elitlerin kontrol ettiği bürokratik mekanizmanın sınırlandırılmasından yana olmuştur. Bürokrasiyi doğrudan zayıflatacak tedbirlerden ziyade dolaylı etkileyecek adımlar atılmıştır. Aslında izlenen politikaların sosyal ve ekonomik boyutu, yeni elitler bürokrasiyi hedeflemese de zaten onun önemini azaltacak niteliktedir. Bununla birlikte bu elitler, bürokrasiyi doğrudan etkileyecek politikaları da devreye sokmuştur. Bu bağlamda Şaylan'ın bürokrasinin DP hükümetleri döneminde gerilemesini nesnel ve öznel boyutları ile inceleme önerisi yukarıdaki açıklamayı netleştirdiği gibi, elitler arası mücadelenin de birden fazla boyutunun olduğunu gösterir. DP'nin izlediği ekonomik ve mali politikaların, bürokrasi üzerinde nesnel sonuçlara neden olduğunu söylemek mümkündür. Bu dönemle birlikte tarımda, ticaretle ve sanayide kapitalist bir dönüşüm görülmeye başlamıştır. DP, seleflerinin

⁹⁸⁰ Ali GEVGİLİLİ, *Yükseliş ve Düşüş*, 35.

⁹⁸¹ CHP'nin içinde yıllarca siyaset yapan Bayar, Menderes, Koraltan ve Köprülü Demokrat Parti içinde dört ayrı kesimin temsilcisi durumundadırlar. Bayar; İş Bankası'nın kurucusu olarak mali sermayeyi, Menderes; büyük arazi sahibi olarak tarımsal sermayeyi, Koraltan; avukat olarak serbest meslek sahiplerini, Köprülü ise tarih profesörü olarak burjuva aydını temsil ediyordu. Bkz. Stefanos YERASIMOS, *Az gelişmişlik Sürecinde Türkiye*, 1346. Refik Koraltan'ın hukukçu olduğu bilgisinden dolayı onun bürokrasi dışından geldiği sanılmamalıdır. Koraltan, İstiklal Mahkemesi Reisliği ve valilik (Çoruh, Trabzon ve Bursa) görevlerinde bulunmuştur. Bkz. Ali Galip BALTAOĞLU, *Atatürk Dönemi Valileri*, 335.

⁹⁸² Gencay ŞAYLAN, “Günümüz Mülki Amirlik Sistemini Nitelendiren Bir Eğilim: Siyasal-Yönetmel Yapı Bütünleşmesi”, *Türkiye’de Mülki İdare Amirliği*, Ed. Kurthan Fişek, Ankara, TİD, 1976, 46.

demiryolu politikasına karşılık karayolu yapımını yaygınlaştırmıştır. Bunun ilk akla gelen anlamı “çevre”nin ulaşım imkanlarının artması ile dışa açılmaya başlamasıdır. 1950 sonrası büyük kamu yatırımlarına girilmiş, artan enerji ihtiyacını karşılamak için barajlar inşa edilmeye başlanmış, tarımda ise traktör ve makine kullanımı geçmişle kıyaslanmayacak oranda artmıştır. Ayrıca bu dönemde hızlı bir kentleşme sürecinin de başladığına şahit olunmuştur. Kırsal kesimde açığa çıkan nüfus kentlere göçmeye başlamıştır. “Çevre” unsurlarının kente gelmesi gecekondu olgusunu ortaya çıkarmıştır. Yüksek tarım fiyatları ve fiyat denetiminin gevşetilmesi gibi uygulamalar ile zikredilen diğer unsurlar tarım ve ticaret kesimlerinin gelişmesini hızlandırmıştır. Ortaya çıkan sermaye birikimi, memurlar gibi sabit gelirli dışındaki kesimlerin büyümesini sağlamıştır. Bu gelişmelere yüksek enflasyonun da eşlik etmesiyle 1950’den sonra bürokratlar maddi olarak görece bir gerileme içine girmiştir.⁹⁸³ Devletin kontrolünde yürüyen tüm bu gelişmelerin geleneksel seçkin bürokrasiyi ister istemez arka plana attığı bir gerçektir. Gelişmenin seyri geleneksel bürokratik anlayışla uyumlu değildir. Çünkü sınıfların olmadığı, toplumun bir bütün olarak algılandığı dolayısıyla farklı çıkarların olamayacağı bir anlayışın hakim olduğu yapıda böyle bir sosyo-ekonomik gelişme, söz konusu bürokratik hakimiyeti devre dışı bırakmaya çalışır. Bu, bürokrasinin tamamen pasif hale geleceği anlamına gelmemektedir. Diğer bir ifadeyle bürokrasi olacaktır ancak teknik yönü öne çıkan veya işlevsel bir bürokrasiye ihtiyaç duyulacaktır. Mete Tunçay’ın vurguladığı gibi, liberal eğilimlere sahip olan DP, devlet desteğiyle özel sektörün önünü açmak niyetinde olsa da 1950-60 arasında devletin ekonomideki doğrudan payı azalmamıştır.⁹⁸⁴

Yeni siyasal elitler, bürokrasiyi dolaylı etkileyen gelişmeler dışında doğrudan bürokrasiye yönelik politikalar da yürürlüğe koymuştur. Bürokrasiye tepkiler, biraz da CHP ile bürokrasinin organik bağlarından kaynaklanmıştır. 1950 sonrası yerel siyasi teşkilatları temsil eden ocak ve bucak başkanları ile

⁹⁸³ Gencay ŞAYLAN, **a.g.m.**, 47-48.

⁹⁸⁴ Mete TUNÇAY: “Siyasal Tarih 1950-1960”, **Çağdaş Türkiye 1908-1980**, 180.

bürokratlar arasında yaşanan çekişmeler gazete sütunlarına yansımış, bürokrasi hükümete direnirken, DP hükümeti de bürokrasinin güvencelerini sınırlandırma veya kaldırma yoluna gitmiştir.⁹⁸⁵ Bürokrat ve akademisyenlere yönelik çıkarılan kanunlar⁹⁸⁶-bakanlık emrine alma, re'sen emekliye sevk etme ve hükümet işlemlerine karşı Danıştay yolunu kapama vb-daha çok CHP ile bütünleşmiş yüksek bürokrasiyi hedef almıştır. Bu girişimlerle bürokrasinin otonomisi kırılmaya çalışılmıştır.⁹⁸⁷ Türkiye, geçmişten gelen güçlü dirence rağmen 1950-1960 yılları arasında bürokratik bir yönetim biçiminden uzaklaşmıştır. Bu sürece paralel olarak da CHP'nin bürokrasideki etkinliği kırılmaya ve elitist bürokratlar üzerinde baskı kurulmaya çalışılmıştır.⁹⁸⁸

Değişen siyasi ve ekonomik iklime ayak uydurmaya çalışan bürokratik elitler için bu değişim çabaları çok da kolay olmamıştır. Özellikle de tek parti döneminde önemli işlevler yürütmüş olan çoğu mülki idare amirleri için bu değişim, psikolojik olarak zor bir dönem olmuştur. Mülkiyelilerin bir dönem en çok rağbet ettikleri kaymakamlık mesleği eski cazibesini yitirmiştir. Bürokratik başarı ve terfi için getirilen yeni ölçütler bürokratlar üzerindeki yükü arttırmıştır. Bu süreç, 1960 askeri darbesine giden yolda önemli kilometre taşlarından biri olmuştur. Bürokrasi, bu müdahale ile kaybettiği iktidarına karşı bir tepki vermiştir.⁹⁸⁹ Bürokrasinin yaşadığı prestij kaybının izdüşümünü parlamento'da da görmek mümkündür. 1950 sonrası bürokratik geçmişten

⁹⁸⁵ Gencay ŞAYLAN, **a.g.m.**, 47-48.

⁹⁸⁶ DP Hükümeti, 14 Mayıs 1953'de emeklilik kanununda yaptığı değişiklikle 25 yılını dolduran memurları resen emekli edebilecekti. 21 Haziran 1954'de ise bu kanunun kapsamı genişletilerek 6422 sayılı "T.C. Emekli Sandığı Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Kanun" kabul edilmiştir. Kanun, devlet memurları ile birlikte hakim ve üniversite profesörlerinin de 25 yıllık hizmetleri sonunda resen emekliye sevk edilmesini öngörüyordu. Bu kanun ile yargı ve üniversitenin bağımsızlığı tehlikeye düşmüş oluyordu. 5 Temmuz 1954'te ise 6435 sayılı "Bağlı Bulundukları Teşkilat Emrine Alınmak Suretiyle Vazifeden Uzaklaştırılacaklar Hakkında Kanun" kabul edilmiştir. Bu kanunla hükümet, askerler ve hakimler hariç memurları istediği zaman bakanlık emrine alabiliyor, bakanlık emrine alınan memur 6 ay içinde yeni bir göreve atanmazsa emekli ediliyordu. Ayrıca bu işleme karşı da yargıya gidilemiyordu. Bkz. Feroz ve Bedia Turgay AHMAD, **Türkiye'de Çok Partili Politikanın Açıklamalı Kronolojisi 1945-1971**, Ankara, Bilgi Yayınevi, 1976, 125-26; Gencay ŞAYLAN, **Türkiye'de Kapitalizm, Bürokrasi ve Siyasal İdeoloji**, 88.

⁹⁸⁷ Gencay ŞAYLAN, "Cumhuriyet Bürokrasisi", **CDTA**, 305.

⁹⁸⁸ Leslie L. ROOS and Noralou P. ROOS, **a.g.e.**, 7.

⁹⁸⁹ Leslie L. ROOS and Noralou P. ROOS, **a.g.e.**, 7.

gelen milletvekillerinin sayısında bariz bir azalma olmuştur.⁹⁹⁰ Bürokrasi kökenli milletvekilleri, 1923-1946 yılları arasındaki altı yasama döneminde hep çoğunluğu oluşturmuşlardır. Ancak çok partili hayata geçişle birlikte bürokrasiden gelen milletvekillerinin oranında düşüşler yaşanmaya başlamıştır. TBMM'nin VIII. Döneminden (1946-1950) itibaren bürokrasi kökenli milletvekillerinin oranı sürekli düşmüştür. Bu oran, VIII. Dönemde (1946-1950) % 36, IX. Dönemde (1950-1954) % 22 ve X. Dönemde de (1954-1957) % 21 olmuştur. Buna mukabil aynı dönemlerde serbest meslek sahipleri olarak hukukçular ve tüccar kesimin meclisteki oranları artmıştır.⁹⁹¹

Bürokrasinin prestij kaybında bir diğer faktör sıkça değinilen ekonomik boyuttur. Özellikle memur maaşlarının 1950 sonrası düştüğüne dair bir kabul olsa da bu sürecin başlaması çok daha gerilere gider. Cumhuriyet bürokrasisi memuruna düzenli maaş ödemesini garanti etmesine rağmen maaş ölçeği (skala) düşük kalmış ve yükselen enflasyon memurun satın alma gücünü düşürmüştür.⁹⁹² Sanıldığıının aksine, memurun maaşının altın fiyatları karşısındaki erimesi, DP döneminde değil daha önceleri 1930'lu yılların sonlarında başlamıştır. Ancak bunun hızlanması 1950-1960 arasında olmuştur. Memurun milli gelirden aldığı pay yarı yarıya azalmıştır. Özellikle 1953 sonrası enflasyon hızının artması, bu sürecin önemli bir mekanizması haline gelmiştir.⁹⁹³

Yeni siyasal elitlerin yukarıda ifade edildiği şekilde mevcut bürokratik kadroyla organik bağı yoktu. Ayrıca teknisyen (teknik bürokrat) dışında yetişmiş bir bürokrasiye ve aydın kadrolara da sahip değildi.⁹⁹⁴ Yeni siyasal

⁹⁹⁰ İlter TURAN: "Türk Bürokrasisinde Süreklilik ve Değişim: Kemalist Dönem ve Sonrası", 157.

⁹⁹¹ Frederick W. FREY, *The Turkish Political Elite*, 181.

⁹⁹² Richard L. CHAMBERS: "The Civil Bureaucracy: Turkey", 309.

⁹⁹³ Gencay ŞAYLAN, "Cumhuriyet Bürokrasisi", *CDTA*, 300, 303. En yüksek dereceli bir memurun net maaşı 1950'de 100 iken 1959'da 141 olmuştur. Buna karşın altın fiyatları aynı yıllarda sırasıyla 100 ve 359.4'tür. Bu rakamlar on yılda yüksek bürokrasinin bile ciddi oranda gerilediğini göstermektedir. Bkz. Gencay ŞAYLAN, *a.g.e.*, 303.

⁹⁹⁴ Taha Akyol, sosyo-ekonomik gelişme bağlamında sağ partilerin aydın yerine teknisyen yetiştirmesine ağırlık vermesini şu şekilde açıklar: "Sağ partiler kendi aydınlarını yetiştirememiş, sağ aydınlara kulak asmamış, hatta aydın'ı küçümseyerek 'teknisyen'in yeterli olduğunu sanmışlardır.

elitler, bürokrasiye hakim olmanın öneminin farkında olsalar bile kemikleşmiş bir bürokratik mekanizmaya sınırlı müdahalede bulunabilirlerdi. Gerçi bu elitler, bürokrasinin bir kısmını yanında bulmuştur ancak bu kesimin iktidara yanaşması eski dönemde tutunamamaktan da⁹⁹⁵ kaynaklanmış, dahası bunlar da geleneksel bürokratik elitler karşısında kesinlikle hakim bir konuma sahip olmamıştır. Heper'in ifade ettiği gibi DP, bürokrasiye karşı tedbirler almasına rağmen bütüne bakıldığında bürokraside yoğun bir personel değişikliğine gidilmediği de görülür.⁹⁹⁶ Bazı atamalarda dikkat çekici olan tercihin geleneksel bürokrasiden yana olmaması olmuştur. Örneğin başbakanlık müsteşarlığına⁹⁹⁷ yapılan atamada tercihin geleneksel bürokrasi (söz konusu makama İçişleri ve Maliye Bakanlığı gibi klasik bürokrasiden ve hep Mülkiyeli atanmıştır)⁹⁹⁸ yerine Tapu Kadastro Genel Müdürlüğü'nden yapılmasının, dahası yeni müsteşarın Mülkiyeli olmamasının da sembolik bir anlamı olsa gerektir. Ancak bazı kurumlar var ki, bunların uzun yıllar içinde oluşmuş kadro ve gelenekleriyle dışarıya karşı izole olmayı başarmıştır. Örneğin Maliye Bakanlığında birkaç büyük bürokrat, eski Osmanlı vezirleri Mustafa Reşid, Ali, Fuad ve Safvet Paşalar gibi arada bir yer değiştirerek politikacılardan adeta bağımsız görev yapmışlardır. Maliye müsteşarlığı,

Menderes'in asıl dramı, üniversiteyi, bürokrasiyi, bütün aydınları etkilemiş olan Forum ve Akis dergileri ile başlamamış mıydı?”. Bkz. Taha AKYOL, “Sağın Dramı”, **Tercüman**, 20 Mayıs 1989'dan naklen Yüksel TAŞKIN, **Milliyetçi Muhafazakar Entelijansiya**, İletişim Yayınları, İstanbul, 2007, 115.

⁹⁹⁵ Maliye Müfettişlerinden Nedim Ökmen, Emin Kalafat ve Halil Ayan, DP döneminde milletvekilliği ve bakanlık yapmışlardır. Kendisi de o dönemde maliye müfettişi olan Cahit Kayra, başarılı müfettişlerin önce merkezde iyi bir göreve sonra ise CHP tarafından siyasette önemli konumlara getirildiğinden bahseder. Kayra'ya göre yukarıdaki isimler, 1950 öncesi merkeze çağrılmadığı gibi daha pasif görevlerde de bulunmuşlardır. Diğer bir ifadeyle DP dönemi kızak görevlerde bulunan bürokratları iktidara yaklaştırmıştır. Bkz. Cahit KAYRA, '38 Kuşağı, 133-134.

⁹⁹⁶ Metin HEPER, **Türkiye'de Devlet Geleneği**, 163.

⁹⁹⁷ 1950-1960 arası kesintisiz olarak Başbakanlık Müsteşarlığı yapan Ahmet Salih Korur'u dönemin gazetecilerinden Nimet Arzık şu şekilde tanımlamaktadır: “Başbakanlık müsteşarı bir nevi sadrazamdı. Başbakanla sıkı fıkı olduğu zannedilirdi. Değildi...Ahmet Salih'in nüfuzu büyüktü memlekette”. Bkz. Nimet ARZIK, **Menderes'i İpe Götürenler**, Kurtuluş Matbaası, Ankara, 1960, 40. Başbakanlık Müsteşarı Salih Korur, 1939'da Adliye Vekaleti Teftiş Heyeti Reisliğinden Tapu Kadastro Umum Müdürlüğü muavinliğine tayin edilmiş, 1944-1945'te ise Toprak Reformu Genel Müdürü olarak görev yapmıştır. Bkz. Tekin AVANER vd: “1939: Yerde ve Yönetimde Deprem”, **Açıklamalı Yönetim Zamandizini 1929-1939**, (Ed. Birgül Ayman GÜLER), Ankara, AÜ SBF KAYAUM, 2007, 1061.

⁹⁹⁸ 1926-1950 yılları arasında görev yapan başbakanlık müsteşarlarının (Kemal Gedeleş, M. Vehbi Demirel, Cemal Yeşil ve İ. Hakkı Ülkümen) hepsi Mülkiyeli'dir. Bkz. **Başbakanlık Merkez Teşkilatı (Tarihçe ve Mevzuat)**, Ankara, Başbakanlık Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü, 1995, 437.

Hazine Genel Müdürlüğü, Gelirler Genel Müdürlüğü, Kambiyo Müdürlüğü, İstanbul Defterdarlığı, Merkez Bankası, Ziraat Bankası vb kamu ekonomisinin hayati mevkilerinde belli başlı isimler dışında birinin atanması mümkün değildir. Bürokratik elitlerin geçmişle yani bir anlamda CHP'yle ideolojik yakınlıkları devam etmiştir. Hatta 1950'lerin sonuna doğru bu yakınlık aşılmıştır. Maliye Bürokratı Erhan Bener'in ileri sürdüğü gibi, Demokrat Parti iktidarının son döneminde Maliye Bakanlığı müsteşarlığı yapan Sait Naci Ergin, Hazine Genel Müdürlüğü yapan Ziya Müezzinoğlu gibi bürokratların el altından İnönü'ye bilgiler verdikleri, onunla irtibatta oldukları bile iddia edilmekteydi. 27 Mayıs'tan sonra üst düzey bürokratlara soruşturmalar açılırken, bu bürokratlara soruşturma açılmadığı gibi CHP kontenjanından da Kurucu Meclis'e seçilmişlerdir.⁹⁹⁹ Bu isimlerin 12 Mart Muhtırası sonrası önemli makamlara getirilmesi, bürokratik elitlerin geçmişle olan sıkı bağlarını göstermesi açısından ilginçtir. DP'nin kendi döneminde bürokrasiye tam olarak hakim olamadığının bir başka örneğini yine Maliye Bakanlığı'ndan vermek mümkündür. Bürokratların hatıratlarından Hazine Genel Müdürlüğü'nde yüksek bürokratların odalarının olduğu koridora "Satraplar Koridoru" dendiğini öğreniyoruz. Pers İmparatorluğu'nda eyalet valileri olan ve krallığın koruyucusu anlamına gelen satrap, anlam ve işlev olarak bürokratik elitlerin konumuna uygun düşmektedir. Eski bir bürokrat, bu makamlarda kendilerini bağımsız gördüklerini ve yukarıdan gelen emirler akıllarına yatmıyorsa kesin bir şekilde karşı koyduklarını anlatmaktadır.¹⁰⁰⁰ Bürokratik kadrosu sınırlı olan yeni iktidar, eski bürokrasiye tam olarak hakim olamamıştır. Bu bağlamda "bürokratik eliti değiştirdiyseniz bile, bu grup devlet kademesine müdahalelerle üst yöneticileri en kısa sürede 'Karmaşık İlişkilerin' içine sokabilir"¹⁰⁰¹ değerlendirmesinin DP iktidarı için de geçerli olduğunu söylemek yanlış olmaz.

⁹⁹⁹ Erhan BENER, **Bir Büyük Bürokratin Romanı "Memduh Aytür"**, 211; Erhan BENER, **Bürokratlar**, 14, 210.

¹⁰⁰⁰ Erhan BENER, **Bir Büyük Bürokratin Romanı "Memduh Aytür"**, 61; Erhan BENER: **Bürokratlar**, 218.

¹⁰⁰¹ Kemal GÖRMEZ, "Türkiye'de Bürokratik Devlet", **Yeni Türkiye**, S. 23-24, Eylül-Aralık 1998, 3588.

Bürokratik elitler ile yeni siyasal elitler arasındaki mücadelenin önemli bir boyutu yukarıda bahsedilen hukuki ve idari mücadeleyi aşmış ve milli bir bağlama ulaşmıştır. 1960 sonrası da devam edecek olan tartışma, çıkarılan Yabancı Sermaye ve Petrol Kanunları üzerinden yapılmıştır. Bu kanunların hazırlık süreci bürokratik elitlerle mücadele içinde geçmiştir. İnönü, bu kanunları kapitüler¹⁰⁰² bulunduğunu sık sık ifade etmiştir. CHP başta olmak üzere bürokrasi özellikle de Maliye bürokrasisi bu kanunlara karşı çıkmıştır. Elitler arası mücadeleye daha üstten bakıldığında sorunun, tarihsel sürekliliği olan bir geleneğin sarsılmasında yattığı söylenebilir. Heper'in de işaret ettiği gibi 1950-1960 arası on yıl iktidarda kalan yeni siyasal elite karşı bürokrat-aydın elit kesimin tepkisinin asıl nedeni, bürokratik yönetim geleneğine aykırı düşen bir devlet anlayışına sahip olunmasıydı. Bürokratik elitler, siyasetin artık bir bütün olarak millet için değil ayrıcalıklı bir azınlık için yapıldığını ve batılılaşmaya yönelik devrimlerden taviz verilip rasyonel olmayan bir yolun tercih edildiğini iddia etmiştir.¹⁰⁰³ Diğer bir ifadeyle bürokratik elitler, 1950 öncesinin "güven ve onur verici havası"nın¹⁰⁰⁴ dağılmaya başladığına inanmaktadırlar.

Bürokrat-aydın muhalefeti, 1950'lerin ikinci yarısından sonra genişlemiştir. Bu tarihten sonra, iktidardaki yeni siyasal elitlere karşı geleneksel bürokrasi-ordu-aydın ittifakının aktif hale gelmeye başladığını söyleyebiliriz. DP'den ayrılan bürokrat ve aydınların kurduğu Hürriyet Partisi'nin CHP'yle birleşmesi bunun bir işareti olarak da okunabilir. Söz konusu muhalefetin fikri şekillenmesinde Forum ve Akis Dergisi çevresinde bir araya gelen akademisyen ve gazetecilerin önemli katkısı olmuştur. 1957'de ortaya çıkarılan "Dokuz Subay Olayı"yla birlikte askeri bürokrasi içinde de gizli cuntalar oluşmaya başlamıştır. Ordunun içten içe hareketlenmesinin 1950'lerin sonlarına doğru olması söz konusu ittifakın aydınlardan etkilendiği düşüncesini akla getirmektedir. Ordu ve aydınların

¹⁰⁰² Cahit KAYRA, '38 Kuşağı, 164-165.

¹⁰⁰³ Metin HEPER, *Bürokratik Yönetim Geleneği*, 131.

¹⁰⁰⁴ Cahit KAYRA, '38 Kuşağı, 18.

mücadelesinde sivil bürokrasi de yerini almıştır. Eski bir yüksek bürokratin da dediği gibi; 1960 müdahalesi öncesi bürokraside DP'ye olan öfke öyle bir hal almıştı ki DP taraftarı görünmek büyük cesaret istiyordu. Bu tepki desteğe de dönüşmeye başlamış, hatta İnönü'nün konuşmaları resmi kurumların teksir makinelerinde çoğaltılıp dağıtılmıştır.¹⁰⁰⁵ DP'ye karşı oluşan muhalefette sadece yukarıda bahsedilen bürokrat-aydın kesim yoktur. Farklı gerekçelerle de olsa büyük sanayi burjuvazisi de iktidardan memnun değildir. Gelişigüzel himaye ve kredi politikalarından şikayet eden sanayiciler de artık muhalefet saflarında yer almaya, dahası bürokrasi gibi planlamaya sıcak bakmaya başlamıştır.¹⁰⁰⁶

Yeni siyasal elitlere karşı muhalefette yukarıda görüldüğü gibi, farklı kesimler ve gerekçeler olsa da mücadele günümüzde olduğu gibi değerler üzerinden yapılmış ve/veya öyle gösterilmeye çalışılmıştır. Politik hamleler değerler üzerinden tanımlanınca meşruiyet sorgulaması da kaçınılmaz olur. “Uzlaşma geleneğinden uzak, uzlaşmayı taviz olarak gören, denetimci-yasakçı yönü ağır basan bir elit geleneğinden gelen Demokrat Parti ve Halk Partisi liderleri, uzlaşma bir yana meşruiyetlerini bile kabul etmemişlerdir”¹⁰⁰⁷. Her ne kadar mücadele değerler üzerinden yapılmışsa da; yeni siyasal elitlere karşı oluşan bürokratik cephede büyük sermaye çevreleri ve sanayi burjuvazisinin olması, sorunun siyasal olduğu kadar ekonomik boyutunun olduğunu da gösteren bir işarettir.

3. Yeni Bürokratik Elitlerin Doğuşu

DP'nin on yıllık iktidarı, geleneksel bürokrasiden farklılaşan bir bürokrasi ve bürokratik bir kadroyu belirgin hale getirmiştir. Devletin bir yandan yol, baraj, enerji ve altyapı vb yatırımlara girişmesi, diğer yandan da DP'nin devletçilik karşıtı söylemlerine karşın KİT'lerin nitel/nicel gelişmesi

¹⁰⁰⁵ Erhan BENER, **Bürokratlar**, 218.

¹⁰⁰⁶ Çağlar KEYDER, **Türkiye Devlet ve Sınıflar**, 187, 197.

¹⁰⁰⁷ İlkay SUNAR, “Demokrat Parti ve Popülizm”, **CDTA**, Cilt: 8, İstanbul, İletişim Yayınları, 1983, 2086.

teknik-ekonomik hizmetleri yürütecek bir bürokrasiye olan ihtiyacı daha da artmıştır.¹⁰⁰⁸ Devletin geleneksel işlevlerinin yanında bu tür yeni işlevler üstlenmesi, ister istemez devletin idari teşkilatında da bir değişimi gerektirmiştir. 1950’lerde Türk kamu yönetimi yeni teşkilatlarla tanışmıştır. Bu dönemde teknik hizmet gören bakanlık ve genel müdürlük gibi yeni kamu teşkilatları sayı ve hacim olarak artmıştır.¹⁰⁰⁹

1950’lerden sonra artış gösteren teknik kamu kurumlarının taşrada bölge müdürlükleri olarak teşkilatlanması dikkat çekicidir. Karayolları, DSİ, Orman, Topraksu, Yol-Su-Elektrik İşleri, Toprak ve İskan Genel Müdürlükleri ile Çalışma Bakanlığı taşrada bölge olarak kurulmaya başlamıştır. Türkiye’de kamu yönetiminin merkeziyetçi bir anlayışa sahip olduğu ve bunun uzantısı olarak, taşra teşkilatının ilde valiye, ilçede kaymakama bağlı olduğu düşünülürse bu yeni teşkilatlanmanın anlamı daha belirgin hale gelir. Bu teşkilatlanma şekli ilk etapta; bölge müdürlüklerinin merkezden atanan mülki idare amirlerinin denetim alanından uzaklaşması ve kaç(ırıl)masını akla getirmektedir. Ayrıca mülki idare sisteminin zayıflaması ve işlerliğini kaybetmesi de bölge teşkilatlanmasına kapı aralamıştır.¹⁰¹⁰

Bürokrasideki yapısal-işlevsel değişimlerle birlikte geleneksel bürokrat tipi yanında teknik bilgiyle donanmış yeni bir bürokrat tipi de bürokraside öne çıkmaya başlamıştır. Teknik-ekonomik bürokrasi; geleneksel bürokraside çalışmaya yönelik bir eğitim almış Mülkiye ve Hukuk mezunlarını değil mesleki ve teknik eğitim görmüş olanları tercih etmiştir. Böylelikle mühendis, işletmeci, iktisatçı, tekniker vb gibi alanlarında uzman personelin istihdam imkanları daha da arttırmıştır.¹⁰¹¹ Ağırlıklı olarak iktisadi devlet

¹⁰⁰⁸ Gencay ŞAYLAN, “Cumhuriyet Bürokrasisi”, **CDTA**, 303.

¹⁰⁰⁹ Gencay ŞAYLAN: “Günümüz Mülki Amirlik Sistemini Nitelendiren Bir Eğilim: Siyasal-Yönetmel Yapı Bütünleşmesi”, **Türkiye’de Mülki İdare Amirliği**, 49.

¹⁰¹⁰ Gencay ŞAYLAN, “Türkiye Cumhuriyeti’nde Devlet Yapısının Evrimi”, **CDTA**, Cilt: 2, İstanbul, İletişim Yayınları, 1983, 394.

¹⁰¹¹ Gencay ŞAYLAN, “Cumhuriyet Bürokrasisi”, **CDTA**, 303; Gencay ŞAYLAN: “Günümüz Mülki Amirlik Sistemini Nitelendiren Bir Eğilim: Siyasal-Yönetmel Yapı Bütünleşmesi”, **Türkiye’de Mülki İdare Amirliği**, 49.

teşekküllerinde çalışan yeni tip bürokrat sayısı 1946-1963 yılları arasında altı kattan daha fazla artmıştır. Buna karşılık ağırlıklı olarak devletin klasik işlevlerini yerine getiren genel bütçe içindeki kamu görevlilerinin artışı ise 2.7 kat olmuştur.¹⁰¹²

Yeni bürokrasi ve bürokrat, geleneksel bürokraside bir değişim ve kırılmayı da sembolize etmektedir. Bu değişim, Şaylan'ın da üzerinde durduğu gibi aynı zamanda eski ve yeni bürokrasinin “gerilimi”ni veya “çatışma”sını da açık hale getirmiştir. Bunun nedenleri arasında teknik hizmetler gören personelin bazı ayrıcalıklara sahip olması zikredilebilir. Bu bağlamda teknik-ekonomik bürokrasinin farklı bir maaş sistemine tabi olması, bir başka ifadeyle maaşların Bakanlar Kurulu Kararnameleriyle düzenlenmesi, ayrıca ikramiye vb başka ekonomik destekler alması bu kesimi enflasyon karşısında korumuştur.¹⁰¹³ 1950’li yıllarda bu yeni bürokratik kadrolara uygulanan “teknik barem”¹⁰¹⁴ sonucu geleneksel bürokraside çalışanların maaşları teknik işlerde çalışan personel karşısında azalmaya başlamıştır.

Türkiye’de bürokrasinin teknik yönüyle değişmeye başlaması yanında dünya görüşü ve değerler anlamında da bir dönüşümden söz edilebilir. Kahraman, 1945 sonrası gelişen “yeni bürokrasi”yi şöyle açıklar: “Cumhuriyet’in ilk yıllarında doğmuş olan bir nesil 1945’li yıllarda yetişmiş, fakat savaş sonrası bir dünyada formasyon kazanmıştır. Bu konuda öncü okul İstanbul Teknik Üniversitesidir. Genç mezunlar 1945 sonrasında dünyaya açılmaya başlamıştır. Bilhassa Amerika’ya gidenler farklı bir sosyo-politik ve sosyo-kültürel yapıyla yüzyüze gelmiştir. Yurda dönünce bu kesim

¹⁰¹² DİE, **Memurlar İstatistiği**, 1946, 1963-65’den naklen Salih AK: “Mülki İdare Amirliğinin Sayısal Evrimi ve Beklentileri Karşılama Gücü Üstüne Gözlemler”, **Türkiye’de Mülki İdare Amirliği**, (Ed. Kurthan Fişek), Ankara, TİD, 1976, 170.

¹⁰¹³ Gencay ŞAYLAN, “Cumhuriyet Bürokrasisi”, **CDTA**, 303, 305.

¹⁰¹⁴ Müsteşarlık da yapan Kemal Baytaş anılarında, 1950’lerde atandığı Ankara Çubuk Barajı İşletme Mühendisliği/Müdürlüğü görevinde teknik baremden dolayı maaşının çok iyi olduğunu hatta orgeneral ve validen bile daha fazla para aldığını anlatır. Bkz. Kemal BAYTAŞ, **Bir Bürokrat ve Devlet Baba**, 2.B., İstanbul, Doğan Kitapçılık, 2002, 13.

bürokraside çalışmaya başlamış ve kısa sürede yükselmiştir. Söz konusu yüksek bürokratik kadroların 1946 sonrasında ortaya çıkan oluşumları dikkatle izlediği ve artık Tek Parti yönetimiyle mutabakat içinde olmadığı açıktır. Yeni bürokrasi olarak tanımladığımız bu kadrolar bu defa yükselen yeni değerlere öncelik verecektir”.¹⁰¹⁵

1950’lerden sonra üniversitelerden mezun olmaya başlayan gençler, yeni siyasi iktidarın bürokratik ekibini oluşturmaya başlamıştır.¹⁰¹⁶ Önceden vurgulandığı gibi Demokrat Parti iktidarı, korporatist devletçi politikalara karşı meşruluğunu sağlamak için kalkınma, büyüme ve refah gibi ekonomik ve teknolojik kavramlara gönderme yapmak durumunda kalmıştır. Siyasal elitlerin bu söylemi, tohumları atılmaya çalışılan yeni bürokratik elite yankı bulmuştur. Bu kadro, çok büyük bir kısmı İstanbul Teknik Üniversitesi¹⁰¹⁷ mezunu taşralı genç mühendislerdir. Yeni bürokratik elitlerin teknolojik anlamda batıyla bir sorunları olmadığı gibi, onu transfer de etmek istiyorlardı. Gündelik hayatta batılı yaşam biçimlerini sergileseler de zihniyet anlamında kendilerini “muhafazakar, memleketçi/mukaddesatçı ve milliyetçi” olarak tanımladıklarını söylemek mümkündür.¹⁰¹⁸

¹⁰¹⁵ Hasan Bülent KAHRAMAN, **Türk Siyasetinin Yapısal Analizi-I Kavramlar Kuramlar Kurumlar**, 210.

¹⁰¹⁶ 1950’li yıllarda bakanlık yapan ve “milliyetçi sağ”ın önemli isimlerinden Tevfik İleri, DSİ Genel Müdürü Süleyman Demirel’i arayarak kurumlarında değerlendirebilecekleri birisini göndereceğini söyler. Bu kişi, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi mezunu ve doktora da yapmış olan Nevzat Yalçıntaş’tır. Bkz. Günel KANSU, **Planlı Yıllar: Anılarla DPT’nin Öyküsü**, İstanbul, İş Bankası Kültür Yayınları, 2004, 241.

¹⁰¹⁷ 1950’lilerin başlarıyla birlikte bürokrasinin teknik kanadında İTÜ’lü mühendisler görülmeye başlanmıştır: Süleyman Demirel (DSİ genel müdürü), Turgut Özal (EİEİ’nde daire başkanı ve genel müdür yardımcısı), Korkut Özal (DSİ bölge müdürü), Mehmet Turgut (EİEİ’nde mühendis) ve Recai Kutan (DSİ bölge müdürü) vb. Mühendislerin oluşturduğu bu nesil, 1940’lı yıllarda okumuşlardır. Ancak bu neslin evveliyatına bakılacak olunursa, 1930’lu yıllarda Mühendis Mektebi’nden mezun olan Tevfik İleri görülebilir. İleri, 1950’de Menderes hükümetlerinde bakan olana kadar Bayındırlık Bakanlığı’nda çalışmış ve Samsun Karayolları Bölge Müdürü olarak da görev yapmıştır. İTÜ’de eğitim gören bu nesil, aynı zamanda bürokrasideki CHP çizgisine yani merkeze karşı “çevre”yi en azından “çevre”nin değerlerini temsil eden bir anlayışı bürokrasiye taşımaya başlamıştır. Bu kadro, ilerde Türk siyasi hayatının “sağ”ında yer alacaktır.

¹⁰¹⁸ Hasan Bülent KAHRAMAN: “Bir Zihniyet, Kurum ve Kimlik Kurucusu Olarak Batılılaşma”, 136-37.

İTÜ'lü gençlerin bu tanımlamaya dayalı yeni bir kimlik arayışında bazı dernekler etrafında oluşan düşünce gruplarının önemli bir yeri vardır. Bu dernekler arasında ilk kurulanlardan Türk Kültür Ocağı¹⁰¹⁹ Prof. Ali Fuat Başgil, Doç. Nurettin Topçu, Peyami Safa vb “sağ”ın önemli düşünce adamlarının da uğrak yeri olmuştur.¹⁰²⁰ 1950’lerden sonra ise daha şekillenmemiş ama kabuğunu kırmaya başlayan “sağ”/”milliyetçi/muhafazakar” düşünce, Türk Milliyetçiler Derneği ve Milliyetçiler Derneği gibi oluşumların içinde entelektüel faaliyetlerine devam etmiştir. 1951’de kurulan ve başkanlığını DP milletvekili Sait Bilgiç’in yaptığı Türk Milliyetçiler Derneği’nin amacı nizamnamesinde “Allah, vatan, soy, tarih, dil, anane, sanat, aile, ahlak, hürriyet, milli mukaddesat esaslarına dayanan Türk milliyetçiliğini işlemek, Türk milletini meydana getiren unsurları muhafaza etmek ve bütün milliyetçileri teşkilatlandırmak”¹⁰²¹ olarak ifade edilmiştir.

Sadece meslekleri ile değil düşünce dünyaları ile de geleneksel bürokrasi ve bürokratik elitlerden farklı olan yeni bürokratik elitler, 1950’den sonra gelişimine uygun bir zemin ve iklim bulmuştur. Bürokratik yönetim geleneğinin dışında yetişen ve “merkezi elit”le fazla bir yakınlığı olmayan bu bürokratları genellikle taşradan gelenler oluşturmuştur. Şaylan’a göre, bu bürokratlar bürokrasiye geleneksel bürokratik değerlerden farklı değer ve kültür unsurlarını taşımışlardır.¹⁰²² Bu bağlamda “çevre”nin değerlerine daha yakın olduklarını varsaymak mümkündür. “Yeni bürokrasi”nin kendisini “maneviyatçı, mukaddesatçı, muhafazakar ve milliyetçi” olarak

¹⁰¹⁹ Türk Kültür Ocağı, Nisan 1946’da “milliyetçiler” tarafından kurulmuştur. Ocağın üyeleri, 1960’lardan sonra bürokrat, bakan vb görevlere gelecek geniş anlamda “sağ”ın önemli isimlerinden oluşmuştur. 1965 sonrası AP hükümetinde İçişleri Bakanlığı yapacak olan Faruk Sükan, Fethi Gemuhluoğlu, İlhan Darendelioğlu (AP milletvekili), Gökhan Evliyaoğlu (AP milletvekili) ve Şadi Pehlivanoglu (AP milletvekili) Ocağın üyeleri arasında yer alırken Bahadır Dülger ve Bekir Berk ise başkanları arasında yer almıştır. Bkz. M. Çağatay OKUTAN, **Milli Türk Talebe Birliği 1916-1980**, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2004, 103.

¹⁰²⁰ M. Ali BİRAND, Soner YALÇIN, **The Özal Bir Davanın Öyküsü**, 7.B., İstanbul, Doğan Kitap, 2004, 20.

¹⁰²¹ İlhan DARENDELİOĞLU, **Türkiye’de Milliyetçilik Hareketleri**, İstanbul, Toker Yayınları, 1968, 245-249’dan naklen M. Çağatay OKUTAN, **Milli Türk Talebe Birliği 1916-1980**, 104.

¹⁰²² Gencay ŞAYLAN: “Günümüz Mülki Amirlik Sistemini Nitelendiren Bir Eğilim: Siyasal-Yönetmelik Yapı Bütünleşmesi”, **Türkiye’de Mülki İdare Amirliği**, 49.

tanımlamasına rağmen, modernleşmenin teknik boyutuna karşı çıkmadığı ve formal anlamda seküler hayatın getirdiği yenilikleri benimsediği de söylenebilir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE SİVİL BÜROKRATİK ELİTLERİN 1960-1980 YILLARI ARASINDAKİ DÖNÜŞÜMÜ

I. SİVİL BÜROKRATİK ELİTLERİN 1960-1971 YILLARI ARASINDAKİ DÖNÜŞÜMÜ: 27 MAYIS'TAN 12 MART'A

A. 27 Mayıs ve Anayasal/Bürokratik İnşa Dönemi

Türkiye'de 27 Mayıs 1960 tarihi sadece askeri bir müdahale tarihine karşılık gelmez. Bu tarih, aynı zamanda bürokrat-aydın elit ittifakının çöktüğüne inandıkları “devleti kurtarmak” için bir bütün halinde yaptığı son hamledir. Zira 12 Mart, bu ittifakın sona erdiğini gösterecektir. 27 Mayıs aynı zamanda geçmişten gelen bir kopukluğu yani merkez-çevre arasındaki kopukluğu da vurgulayan bir tarihtir. Bu kopukluk, “değişmez bir düzenin korunmasıyla özdeşleştirilen merkez ile çevre (gerçek ‘hareket partisi’)” arasındaki geçmişten gelen mesafenin yeni bir formu olarak da görülebilir.¹⁰²³

“Merkez”, bürokrasinin geçmişteki hakimiyetini yeniden tesis etmek üzere çözümü ağırlıklı olarak anayasada görmüş, bunun yeterli olacağına inanmıştır. Bu bağlamda 1961 Anayasası, siyasal iktidarı bölerek farklı merkezlere paylaştırmıştır. Bunu yaparken de bürokratik kontrol mekanizmalarını hukuk sistemine monte etmiştir. İlerde açıklanacağı üzere anayasada tanımlanan her bürokratik mekanizma var olan bir başka kurumu kontrol edecek şekilde düşünülmüştür. Anayasada merkezi planlama ve özerkliğin olması bu mekanizmanın bir parçası olarak düşünülebilir.

1960-1980 dönemini bürokratik elitlerin aralarındaki mutabakatın sona erdiği ve anayasaya yerleştirdikleri söz konusu bürokratik kontrol mekanizmalarının sosyo-ekonomik gelişme karşısında çaresiz kaldığı bir

¹⁰²³ Şerif MARDİN, “Türk Siyasını Açıklayabilecek Bir Anahtar: Merkez-Çevre İlişkileri” *Türkiye’de Toplum ve Siyaset Makaleler* 1, 4. B., İstanbul, İletişim Yayınları, 1994, 73.

zaman dilimi olarak da görmek mümkündür. Bir yandan bürokrasi, kendi içinde kurumsal ve ideolojik olarak parçalanmış, diğer yanda ise 1980'lere doğru refah devletinin yaşadığı krizin simetrik yansıması Türkiye'ye düşmüştür. Askeri bürokrasi, dönemin krizlerine karşı ideolojik kaymalar yaşasa da 12 Eylül, ordunun çözülmediğini göstermiştir.

1. Bürokratik Elitlerin İttifakıyla Yeni Düzenin Kurulması

Türkiye'de bürokratik elitler, kendilerine “devleti kurtarma” misyonunu yüklemiş bir anlayışın temsilcisidir. Bu elit kesim, devletle özdeşleştiğine inanır. Eğer devletin kötüye gittiğine dair bir kanaate sahip olmaya başladıysa buna müdahale etmek bir görev, hatta bunu aşacak şekilde sadakat borcu haline gelir. İşte “27 Mayıs 1960 İhtilali”, bu görev ve sadakat borcunun bir ürünü, bir başka deyişle ordu-bürokrasi-aydın ittifakının “devleti kurtarmak” üzere aktif hale gelmesidir.

27 Mayıs, “orta rütbeli subaylardan oluşan küçük bir grup tarafından gerçekleştirildiği halde, tüm orduda, bürokraside ve aydınlar arasında yaygın ve coşkulu bir destek” bulmuştur. “Devlet seçkinleri” olarak da nitelendirilebilecek olan bu kesim, DP'nin temsil ettiği yeni siyasal elitlere karşı “güçlü bir birlik” oluşturmuştur. Nitekim tarihsel bürokratik elit ittifakının desteği hesaba katılmadan, küçük bir subay grubunun bu müdahaleyi kolaylıkla gerçekleştirmesini açıklamak zordur.¹⁰²⁴ Ayrıca DP'ye karşı genişleyen muhalefet içinde CHP, üniversite, bir kısım basın hatta İstanbul'un büyük burjuvazisi de yer almıştır. CHP'nin 1959 yılında yapılan büyük kongresinde kabul ettiği “İlk Hedefler Beyannamesi”nde¹⁰²⁵ sıralanan ikinci meclis, anayasa mahkemesi ve yüksek hakimler meclisi oluşturulması, memurların yargıya gidebilme hakkı, üniversite özerkliği gibi birçok başlığın

¹⁰²⁴ Ergun ÖZBUDUN, “Türkiye’de Devlet Seçkinleri ve Demokratik Siyasal Kültür”, **Türkiye’de Demokratik Siyasal Kültür**, Ed. E. Özbudun, E. Kalaycıoğlu ve L. Köker, Ankara, TDV, 1995, 19.

¹⁰²⁵ Feroz ve Bedia Turgay AHMAD, **Türkiye’de Çok Partili Politikanın Açıklamalı Kronolojisi 1945-1971**, 189-190.

yeni anayasada karşılık bulabilmesi “bürokrasinin partisi”nin siyasal nüfuzuna ve söz konusu muhalefet içindeki yerine işaret eder.

DP’ye karşı muhalefette zikredilen geniş bir ittifaktan bahsedilse de harekete ivme kazandıran asıl güç ordudur. Subayların öncü bir rol almasında şüphesiz tarihten gelen misyonun özel bir yeri vardır. Bir MBK üyesinin de vurguladığı gibi Türk subayı, mesleğini sadece profesyonel bir iş olarak görmez. “Subaylık...bir mesleğin üstünde milli bir vazifedir, Devlet Muhafızlığıdır”.¹⁰²⁶ Bu görevin tarihsel bir sürekliliği olduğu konusunda, yukarıdaki ittifakın genel bir kabulü olduğu da söylenebilir. Diğer bir ifadeyle bürokratik elitler, “27 Mayıs 1960 İhtilali”ni doğrudan 1908’in devamı olarak görmüştür.¹⁰²⁷

Demokrat Parti’nin iktidarda bulunduğu yılları “bürokrasinin ağırlığının azaltıldığı bir dönem”¹⁰²⁸ olarak görmek genel bir kabuldür. Ancak bu gerileyiş, önceki bölümde vurgulandığı gibi, DP’nin doğrudan bürokrasiye olan tavrından çok, onun sosyal ve ekonomik politikalarının bir sonucu olarak görülebilir. Bürokrasi, kökleri 1950 öncelerine giden ancak belirtileri bu tarihten sonra belirginleşmeye başlayan bir gerileme sonucu siyasal, ekonomik ve sosyal avantajlarını yavaş yavaş kaybetmiştir. Gelişmenin seyrine bakıldığında, aslında bu gerileyişin kaçınılmaz olduğu görülebilir. Zaten 27 Mayıs sonrası da söz konusu trend ivmesini kaybetmemiştir.

¹⁰²⁶ Orhan ERKANLI, **Anılar Sorunlar Sorumlular**, İstanbul, Baha Matbaası, 1972, 375. MBK genel sekreteri olarak görev yapmış kurmay bir subay olan Erkanlı’nın anıları, 27 Mayıs sonrası yaşananların eleştirel bir kesitini verir.

¹⁰²⁷ “27 Mayıs 1960 İhtilali”, bir yönüyle “1908 Jön Türk Devrimi”ne benzetilebilir. Her iki hareketin de öncüleri ülkenin gidişatından memnun olmayan bürokrat-aydın kesimdir. Hem “1960 İhtilali”nde hem de “1908 Jön Türk Devrimi”nde anayasa ve hürriyet söylemleri sembolleştirilmiştir. Tek adamdan ziyade komite şeklinde teşkilatlanmışlardır. 1960’da MBK, 1908’de ise İTC’nin Merkez-i Umumi’si vardır. Ayrıca her ikisinde de belli bir süre gizlilik eğilimi dikkat çekicidir. MBK’da bu husus daha kısa sürmüştür. İki hareketin de entelektüel hazırlayıcıları, belli dergiler (1960 öncesi Forum ve 1908 öncesi Meşveret vb) etrafında mevcut yönetimlere muhalefet yapmıştır.

¹⁰²⁸ Ergun ÖZBUDUN, “Türkiye’de Devlet Seçkinleri ve Demokratik Siyasal Kültür”, **Türkiye’de Demokratik Siyasal Kültür**, 17.

27 Mayıs'ın gerekçeleri arasında asıl odak noktasını birçok MBK üyesi subayın da vurguladığı şekilde "Atatürk devrimlerinin gerilediğine"¹⁰²⁹ olan inanç oluşturmıştır. Bu bağlamda bürokrasinin üstlendiği geleneksel misyon göz ardı edilmiştir. Hareketin meşruiyeti "anayasanın ihlali"yle ilişkilendirilse de söz konusu gerileyişin bürokrasinin 27 Mayıs'a kalkışmasında önemli bir yeri olmuştur. Askeri hareketin hemen ardından göreve çağrılan üniversite profesörlerinin hazırladığı rapor, geçmiş iktidarın meşruiyetini kaybettiğini (geçmişe atfen bu rapor modern bir fetvaya benzetilmiştir)¹⁰³⁰ şöyle açıklamıştır: "bu siyasi kudret,...kendi ordusuyla, mahkemeleriyle görevlerine sadık kalmak isteyen memurlarıyla, üniversiteleriyle, basınıyla ve diğer bütün sosyal kurum ve güçleriyle moral bağlarını kopardı ve devletin gerçek ve temel kurumlarına, Atatürk ilkelerine düşman bir duruma düştü".¹⁰³¹

Tüm bunlar 27 Mayıs'ın bürokratik gerekçeleridir. Ancak bu tarihi sadece "popülizm ve bürokratik reformizm arasındaki mücadele"¹⁰³² olarak görmek, devletle iç içe gelişen büyük burjuvazinin büyümesi için ileri sürülen taleplerin temel mantığını ve neden 27 Mayıs'a destek verdiğini tam olarak açıklamaz. DP politikalarına karşı çıkan sanayi burjuvazisinin söz konusu koalisyon içinde yer alması çok değinilmeyen bir konudur. 1950'lilerin popülizminden şikayetçi olan bu kesim, Keyder'in de vurguladığı üzere, artık gelişmesi için birikimin devlet tarafından düzenlenmesini istemektedir.¹⁰³³ Diğer bir deyişle DP'nin ekonomi politiği, artık sanayicilerin taleplerine de karşılık verememektedir.

Yukarıda ifade edilen görüşler, 27 Mayıs'ı destekleyen kesimlerin neden söz konusu ittifak içinde yer aldığını açıklar. 1960-1961 arası yaşanan geçiş dönemi, MBK öncülüğünde bu kesimlerin de görüşleriyle şekillenmiştir. Milli Birlik Komitesi, gittikçe zayıflayan otoritesine rağmen yeni bir anayasanın

¹⁰²⁹ Ergun ÖZBUDUN, a.g.m., 19.

¹⁰³⁰ Bkz. Y. Kadri KARAOSMANOĞLU, *Politikada 45 Yıl*, 220.

¹⁰³¹ Feroz AHMAD, *Demokrasi Sürecinde Türkiye 1945-1980*, 3.B., Türkçesi: Ahmet Fethi, İstanbul, Hil Yayın, 2007, 209.

¹⁰³² Çağlar KEYDER, *Türkiye'de Devlet ve Sınıflar*, 195.

¹⁰³³ Çağlar KEYDER, a.g.e., 197.

hazırlanması ve seçimlere gidilmesini sağlamıştır. Yaklaşık bir buçuk yıl süren bu zamanda, Temsilciler Meclisince bir anayasa hazırlanmış, halkoyuna sunulmuş ve seçimler yapılarak yeni bir döneme geçilmiştir.

a. Milli Birlik Komitesi Dönemi

Türkiye, siyasal, toplumsal ve ekonomik anlamda yeni bir döneme “27 Mayıs İhtilali” ile adım atmıştır. Bu hareketi fiili olarak gerçekleştiren Milli Birlik Komitesi (MBK) birbirinden farklı rütbe ve düşüncede 38 subaydan¹⁰³⁴ oluşuyordu. Bu haliyle de ordu içindeki “geniş bir hizipler koalisyonunu temsil” ediyorlardı. İktidarı ele geçiren askerler olmasına rağmen 27 Mayıs hareketini devrime, bir “aydınlar devrimi”ne dönüştüren aydın kesim olmuştur.¹⁰³⁵

Milli Birlik Komitesi, 12 Haziran 1960 tarihinde açıklanan geçici anayasayla meşruiyetine kavuşmuştur. Yeni anayasa hazırlanıp seçimler sonucu oluşan meclisin yönetimine kadar Türk Milleti adına egemenliği üzerine alan komite, yasama işlevini doğrudan kendisi, yürütme işlevini yeni kurulan hükümet eliyle kullanacaktır. Üçüncü erk olarak yargı işlevi ise askeri yönetimden bağımsız mahkemelerce gerçekleştirilecektir. MBK başkanı Cemal Gürsel, devlet başkanı, başbakan, ve başkomutan sıfatlarını kendisinde toplamıştır.¹⁰³⁶ Zürcher’in de ifade ettiği gibi “kuramsal olarak kendisine Atatürk’ün sahip olduğundan daha sınırsız yetkiler verilmişti”.¹⁰³⁷

¹⁰³⁴ MBK’yi oluşturan 38 subayın (5 general, 6 albay, 5 yarbay, 13 binbaşı ve 8 yüzbaşı) 32’si kurmaydır. Bunların tümü bir veya iki yabancı dil biliyorlardı. Hatta aralarında Batılı gazetelere abone olanlar bile bulunuyordu. Tamamına yakını yurtdışında bulunmuştu. Bu subayların büyük çoğunluğu 35-46 yaş grubunda yani mesleğe başladığı yıllar “çok partili döneme ve eski yönetici seçkinlerin gözden düştüğü tarihlere rastlamıştır”. Çoğunluğu alt-orta sınıf ailelerden gelmektedir. Bkz. Kemal H. KARPAT, “Türkiye’de Ordu ve Politika (1960-1964)”, **Türkiye’de Siyasal Sistemin Evrimi (1876-1980)**, Çev. Esin Soğancılar, Ankara, İmge Kitabevi, 2007, 176-181.

¹⁰³⁵ Feroz AHMAD, **Bir Kimlik Peşinde Türkiye**, 2.B., Çev. Sedat Cem Karadeli, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2007, 147-148.

¹⁰³⁶ Feroz AHMAD, **Bir Kimlik Peşinde Türkiye**, 150; Feroz ve Bedia Turgay AHMAD: **Türkiye’de Çok Partili Politikanın Açıklamalı Kronolojisi 1945-1971**, 218.

¹⁰³⁷ Erik Jan ZÜRCHER, **Modernleşen Türkiye’nin Tarihi**, Çev. Yasemin Saner Gönen, 20.B., İstanbul, İletişim Yayınları, 2006, 352.

Milli Birlik Komitesi lideri Cemal Gürsel'e göre; hareketin amacı, "...dahilde memleketi buhran ve felakete sürüklemek isteyen hırslı politikacıların elinden kurtarmaktır".¹⁰³⁸ Komite kendini "Türkiye ve milleti bütün olarak ele almak, Atatürk devrimlerine uygun tarafsız idare kurmak...en geç 1961 sonbaharında yönetimi yeni iktidara devretmek"le¹⁰³⁹ yükümlü görmüştür. 27 Mayıs'ın hemen ertesi günü Cemal Gürsel başkanlığında yeni bir hükümet oluşturulmuştur. "Subaylardan, bürokratlardan, teknokratlardan ve profesörlerden oluşan kabine[nin], geleneksel asker-sivil-aydın ittifakını temsil" ettiğini söylemek mümkündür.¹⁰⁴⁰ Ancak hükümetin parlamenter sistemdeki bir kabine anlayışıyla ilgisi yoktu. MBK'nin belli bir süre sonra hükümeti devre dışı bırakması ve bakanları memur gibi görmeye başlaması kabinede rahatsızlık yaratmıştır.¹⁰⁴¹ Bu geçiş döneminde bakanlık makamının siyasal sorumluluk yeri olduğu gerçeği unutulmuştur. Karar almaktan çekinen bakanların oluşturduğu Bakanlar Kurulu ile MBK arasında koordinasyon da sağlanamamıştır.¹⁰⁴²

Zamanla muharebe meydanına dönen MBK, kendi içinde fikri ayrılıklar yaşamaya başlamıştır.¹⁰⁴³ Komite içinde "ne ilkelerde ne de düşüncelerde birlik vardı".¹⁰⁴⁴ Tartışmalar iki ana görüş çerçevesinde yoğunlaşmıştır. Bu ayrılık, idarenin seçimlerden sonra hemen mi, yoksa reformlar yapıp

¹⁰³⁸ "6 Numaralı Tebliğ", **Düştur**, 4. Tertip, Cilt 1, (27 Mayıs 1960-1 Kasım 1961), Başbakanlık Devlet Matbaası, 1961, Ankara, 4.

¹⁰³⁹ Feroz ve Bedia Turgay AHMAD, **Türkiye'de Çok Partili Politikanın Açıklamalı Kronolojisi 1945-1971**, 223.

¹⁰⁴⁰ Feroz AHMAD, **Demokrasi Sürecinde Türkiye 1945-1980**, 209, (dipnot: 51).

¹⁰⁴¹ Erhan BENER, **Bürokratlar**, 169; Feroz ve Bedia Turgay AHMAD, **Türkiye'de Çok Partili Politikanın Açıklamalı Kronolojisi 1945-1971**, 222-223. Cemal Gürsel'in kurduğu ilk kabinenin on bakanı yukarıda bahsedilen sorunlardan dolayı 25 Ağustos 1960'da görevden alınmıştır. Yeni kabine 3 Eylül 1960'da kurulmuştur. Bakanlar, bürokratların uzmanlık alanlarına göre seçilmiştir. Örnek olarak; Büyükelçi Selim Sarper Dışişleri, Maliye bürokratu Ekrem Alican Maliye, Ziraat Fakültesi Profesörü Osman Tosun Tarım Bakanlığı'na getirilmiştir. 1960-1961 arası dönemde kurulan hükümetlerin bakanları, parlamenter sistemde işleyen bir kabineden çok teknik danışman olarak görülmüştür.

¹⁰⁴² Orhan ERKANLI, **a.g.e.**, 33, 26.

¹⁰⁴³ 27 Mayıs'tan birkaç ay sonra MBK toplantıları tam bir keşmekeşe dönmüştür. Ş. Süreyya Aydemir, bunun nedeni olarak 27 Mayıs'ın lidersiz olmasını gösterir. O'na göre, Cemal Gürsel, MBK'daki subayların üstü idi, ancak üstün değildi. 27 Mayısçılar, liderden, teşkilattan ve programdan yoksundular. Bkz. Şevket Süreyya AYDEMİR, **İhtilalin Mantığı ve 27 Mayıs İhtilali**, İstanbul, Remzi Kitabevi, 1973, 330, 344.

¹⁰⁴⁴ Feroz AHMAD, **Demokrasi Sürecinde Türkiye 1945-1980**, 208.

sistemin sacayakları sağlam bir şekilde kurulduktan sonra mı devredileceği ile ilgiliydi. Sonuçta ikinci seçeneği savunanlar (14'ler)¹⁰⁴⁵ tasfiye edilerek yurtdışına gönderilmiş ve birinci seçenek uygulanmıştır.

MBK, kendi içinde yaptığı tasfiye dışında ordu, üniversite ve bürokraside de bir tasfiye hareketine girişmiştir. Bu tasfiye kimilerine göre, bürokrasinin eski iktidara yakın olduğu düşünülen kesimiyle bir hesaplaşma olarak görülmüştür. Feroz Ahmad'a göre tasfiyeye uğrayanların hepsi 27 Mayıs'tan beri MBK'ni desteklemiştir.¹⁰⁴⁶ Eski bir bürokrat, askeri ve sivil bürokrasi ile birlikte akademi de girişilen tasfiyenin uzun vadede bürokrasinin çekingen ve korkak bir karaktere bürünerek, büyük bir darbe yemesine neden olduğunu iddia etmiştir.¹⁰⁴⁷ Ordudaki tasfiyenin gerekçesi olarak ileri sürülen “gençleştirme” sonucu, birçok askeri personel emekliye sevk edilmiştir.¹⁰⁴⁸ Üniversitede “reform” amacına dönük olarak gerçekleştirilen adımlar, 147 akademisyenin üniversite dışında bırakılmasıyla sonuçlanmıştır. Sonradan bu girişimin, reform örtüsü altında üniversitede “kendilerine yer açmak”¹⁰⁴⁹ isteyen hocaların marifeti olduğu anlaşılmıştır.¹⁰⁵⁰ Bürokrasinin DP

¹⁰⁴⁵ MBK, 13 Kasım 1960 tarihinde aldığı bir kararla; kendi bünyesindeki 14 subayı tasfiye etmiştir. 2 Ağustos 1960 tarih ve 42 sayılı orduda geniş bir tasfiye yapan kanuna eklenen bir madde ile 14'ler 12 Haziran 1960 tarihli geçici anayasanın 10. maddesine rağmen (MBK üyelerinin mahkeme kararı olmadan komiteden çıkarılamayacağını düzenleyen madde), emekli edilerek Dışişleri Bakanlığı'nın dış teşkilatlarında ihdas edilen 14 müşavirlik kadrosuna iki yıldan önce dönmek üzere tayin edilmişlerdir. MBK, bu tasfiyeyle 38'den 24'e inmiştir. 14'ler diğer MBK üyelerinden farklı düşünüyorlardı. Bu bağlamda radikal düşünceleri vardı. Alparslan Türkeş'in başını çektiği bu grup, seçimlerin ertelenerek reformların gerçekleştirilmesi ve bu sürede yönetime devam edilmesi gereğine inanıyordu.

¹⁰⁴⁶ Feroz AHMAD, *Demokrasi Sürecinde Türkiye 1945-1980*, 215.

¹⁰⁴⁷ Erhan BENER, *Bürokratlar*, 16.

¹⁰⁴⁸ 3 Ağustos 1960'da 25 fiili hizmet yılını tamamlayan subayları emekliye ayıran kanun kabul edilerek 235 general-amiral ile 4-5 bin civarı subay emekliye sevk edilmiştir. Bkz. Feroz ve Bedia Turgay AHMAD, *Türkiye'de Çok Partili Politikanın Açıklamalı Kronolojisi 1945-1971*, 221.

¹⁰⁴⁹ Orhan Erkanlı, anılarında 147'lerin gerçek tasfiye sebebini bu şekilde ifade eder. Bkz. Orhan ERKANLI, *a.g.e.*, 46-47.

¹⁰⁵⁰ 27 Ekim 1960 tarihinde kabul edilip 28 Ekim 1960 tarihli 10641 sayılı RG'de yayınlanan 114 Nolu “Üniversiteler Öğretim Üyelerinden Bazılarının Vazifelerinden Affına ve Bazılarının Diğer Fakülte ve Yüksekokullara Nakline Dair Kanun” ile 147 akademisyen üniversiteden uzaklaştırılmıştır. Bkz. *Düstur*, 4. Tertip, Cilt 1, (27 Mayıs 1960-1 Kasım 1961), Ankara: Başbakanlık Devlet Matbaası, 1961, 411-415. 147'ler de denen bu akademisyenler ancak 12 Nisan 1963 tarihinde üniversitelere dönebilmişlerdir. Bkz. Feroz ve Bedia Turgay AHMAD, *Türkiye'de Çok Partili Politikanın Açıklamalı Kronolojisi 1945-1971*, 225. Sadi Koçaş, anılarında 147'lerin tasfiyesinin isabetsiz yönleri olduğunu belirterek şunları söylemiştir: “İhtilale hukuki fetva verenler bile kurtulamamışlardır

döneminde “yoldan çıktığını” düşünen MBK, bürokrasiyi tekrar rayına oturtmak adına yüksek bürokratları görevlerinden uzaklaştırmakla kalmamış birçoğu hakkında da soruşturma kurulları oluşturmuştur.¹⁰⁵¹ Bununla birlikte 27 Mayıs yönetimi, 1960 öncesinde eleştirdiği hükümet icraatlarının benzerlerini bizzat kendisi de yaparak, asıl problematiğin siyasal kültürle ilgili olduğu göstermiştir.

MBK, bu icraatların da etkisiyle ordu, aydınlar ve bürokrasi nezdinde zayıflamaya ve otoritesini kaybetmeye başlamıştır. MBK’nin zamanla ordu ile olan ilişkisi zayıflamış hatta kopma noktasına gelmiştir. Komitenin dayandığı taban kaymaya başlamış ve MBK üyeleri adeta havada kalmıştır.¹⁰⁵² MBK’nin insiyatifi elinde tutma konusunda zorlanmaya başladığı bu süreçte, ordu içindeki farklı gruplaşmaların bir araya gelmesinden oluşan ve Milli Birlik Komitesi’ni etkisi altına almaya başlayan yeni oluşumlar ortaya çıkmıştır. Bu oluşumlar içinde öne çıkan Silahlı Kuvvetler Birliği¹⁰⁵³ MBK’nin otoritesini tehdit etmiş ve neredeyse onu gölgede bırakacak bir konuma ulaşmıştır. MBK, zayıflayan otoritesine ve dönemin krizlerine rağmen sivil idareye geçişi sağlayacak adımları atabilmiştir. Bunu sağlamak adına da komitenin de dahil olduğu bir Kurucu Meclis oluşturulmuştur.

bu bilgisizce, kişisel çıkarların etkisi ile yapılan tasfiyeden”. Bkz. Sadi KOÇAŞ, **Atatürk’ten 12 Mart’a**, Cilt: 2, İstanbul, May Yayınevi, 1977, 772.

¹⁰⁵¹ 8 Ağustos 1960’da kabul edilen ve 11 Ağustos 1960 tarihli 10575 sayılı RG’de yayınlanan 45 Nolu “Devrilen İktidar Zamanında Suç İşleyen Yüksek Dereceli Memurlar Hakkında Yapılacak Soruşturma Usulüne Mütedair Geçici Kanun” ile Adalet Bakanlığı bünyesinde Merkez Tahkik Heyeti ile Adalet Bakanı’nın lüzum gördüğü yerlerde tahkik heyetleri kurulmuştur. Bkz. **Düstur**, 4. Tertip, Cilt 1, (27 Mayıs 1960-1 Kasım 1961), Ankara, Başbakanlık Devlet Matbaası, 1961, 132-134.

¹⁰⁵² Hikmet ÖZDEMİR, **Devlet Krizi**, İstanbul, Afa Yayınları, 1989, 123.

¹⁰⁵³ İçinde kuvvet komutanlarının da bulunduğu Silahlı Kuvvetler Birliği, 1960 yılının sonlarında kurulup 1961 ortalarında kontrolü sağlamış bir yapılanmadır. Lideri olarak dönemin Genelkurmay Başkanı Cevdet Sunay görünmektedir. “21 Ekim Protokolü” olarak bilinen belgede bu yapılanma, seçimleri yok sayıp fiilen duruma müdahale etme niyetini belli etmiştir. Ancak bu durumun İnönü tarafından öğrenilmesi üzerine Sunay ve kuvvet komutanları bu girişimi tasvip etmez görünmeye başlamışlar, sonuçta “21 Ekim Protokolü”nün yerini 24 Ekim’deki “Çankaya Protokolü” almıştır. 24 Ekim 1961’de Çankaya’da parti liderlerinin Cemal Gürsel ve kuvvet komutanlarının huzurunda imzaladığı protokolle; Gürsel Cumhurbaşkanı seçilecek, emekli edilen subaylar yani “Eminsu”lar (Emekli İnkılap Subayları Derneği) orduya geri alınmayacak, 147’ler (üniversite hocaları) üniversiteye dönmeyecek ve Yassıada suçları affedilmeyecektir. Sadi Koçaş’ın da anılarına aldığı bu belge, 1960’lardan sonra kurumsallaşan bürokratik vesayetçiliğin tipik örneklerindendir. Bu süreci kendine has üslubuyla anlatan bir eser olarak bkz. Şevket Süreyya AYDEMİR, **İkinci Adam**, Cilt: 3, İstanbul, Remzi Kitabevi, 1968, 545-553.

b. “Seçkinler Meclisi”: Kurucu Meclis

Demokratik sistemlerde, anayasa yapılmasının çeşitli yöntemleri vardır. 27 Mayısçılar, bu yöntemlerden biri olarak kurucu meclis formülüne başvurmuştur. Anayasa yapım sürecinin özellikleri ve kullanılan yöntemle inşa edilen yeni anayasal yapı-onun sürekliliği, demokratikliği ve işlerliği arasında yakın ve güçlü ilişkiler vardır.¹⁰⁵⁴ Bu bağlamda 1961 anayasasının hazırlık sürecinde; amaç-araç ilişkisi ıskalanmış; Kurucu Meclis, bürokratik bir elitizm anlayışının izlerini taşımaktan kurtulamamıştır.

Kurucu meclis oluşturulmadan önce anayasa hazırlığı için üniversiteye başvurulmuştur. 27 Mayıs sonrası üniversiteye verilen önemi en güzel yansıtan ifade Cemal Gürsel’in “üniversiteye inanıyoruz, iman ediyoruz”¹⁰⁵⁵ sözüdür. Bu bağlamda, aydınları temsil eden üniversiteden yeni bir anayasa yapılması istenmiştir. 1961 Anayasasının hazırlık sürecinde üniversite camiası tarafından iki tasarı hazırlanmıştır. MBK, ihtilalin hemen ertesi günü yani 28 Mayıs 1960 tarihinde, “İstanbul Bilim Komisyonu”¹⁰⁵⁶ olarak da adlandırılan İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi öğretim üyelerini Rektör Sıddık Sami Onar başkanlığında bir anayasa hazırlamak üzere görevlendirmiştir. Diğer yandan “İstanbul Bilim Komisyonu”nun kamuoyundan uzak olarak anayasa hazırlıklarını sürdürmesi karşısında Ankara Üniversitesi

¹⁰⁵⁴ Taha PARLA, **Türkiye’nin Siyasal Rejimi 1980-1989**, 4. B., İstanbul, İletişim Yayınları, 2005, 39. Taha Parla’ya göre; bu açıdan bakıldığında 1961 Anayasası tartışmalı bir belge olmaktan kurtulamamıştır. Dahası, Temsilciler Meclisi, tek dereceli genel oy ve siyasal partilerin temsili sistemi ilkelerine dayanmadığından da hem meşruiyet tartışmaları almış yürümüş hem de anayasanın kalıcılığı ve işlerliği yara almıştır. Bkz. Taha PARLA, **Türkiye’nin Siyasal Rejimi 1980-1989**, 53.

¹⁰⁵⁵ Cemal Gürsel’in bu söylemi pozitivist bilimizm anlayışının din gibi algılanışını göstermektedir. 19. yüzyıldan günümüze bu anlayış yavaş yavaş etkili olmaya başlamış, Cumhuriyetle birlikte ise bilim meşrulaştırmanın bir aracı olmuştur. Milli Birlik Komitesi anayasanın hazırlanmasını üniversiteye emanet ederek kendi meşruluğunu sağlamak istediği gibi aynı zamanda aydınların da desteğini aldığını da göstermiştir. Y. Kadri Karaosmanoğlu, Politikada 45 Yıl eserinde pozitivist bilimizm anlayışının din gibi algılanışını “CHP hukuk uleması”nın “fetva”ları yani raporları örneğiyle tanımlamıştır. Bkz. Y. Kadri Karaosmanoğlu, **Politikada 45 Yıl**, 220.

¹⁰⁵⁶ İstanbul Bilim Komisyonu’nda, Ord. Prof. Dr. Sıddık Sami Onar başkanlığında; Doç Dr. Muammer Aksoy, Prof. Dr. İlhan Arsel, Doç Dr. Lütfi Duran, Prof. Dr. Hüseyin Nail Kubalı, Prof. Dr. Ragıp Sarıca, Prof. Dr. Naci Şensoy, Ord. Prof. Dr. Hıfzı Veldet Velidedeoğlu ve Doç Dr. Vakur Versan gibi öğretim üyeleri bulunuyordu. Bkz. Hikmet ÖZDEMİR, **Devlet Krizi**, 26-27.

SBF¹⁰⁵⁷ öğretim üyelerinden oluşan bir başka kurul da kendiliğinden “Siyasal Bilgiler Tasarısı” adıyla bir anayasa taslağı hazırlamışlardır. Bu iki tasarı, ikinci meclisin korporatif bir sistemi benimseyebileceği konusunda farklı düşünmüştür. İstanbul tasarısı, senatonun mesleklere dayalı bir korporatif sisteme göre oluşturulmasını istemiştir. Ankara tasarısı ise bu teklife ittifakla karşı çıkmış, korporatif sistemin antidemokratik olduğunu, senatonun çıkar çatışmalarının sergilendiği bir alana dönüşme tehlikesi bulunduğunu belirtmiştir. Taslaklar üzerinde bir mutabakata varılamayınca MBK, çalışmaları durdurmuş ve anayasa hazırlığının yeni oluşturulacak Kurucu Meclis’te devam edilmesine karar vermiştir.

Milli Birlik Komitesi, 7 Aralık 1960 tarihinde çıkarılan kanunla Kurucu Meclis’e varlık kazandırmıştır. 13 Aralık 1960 tarihli ve 157 sayılı “Kurucu Meclis Teşkilî Hakkında Kanun” ve yine aynı tarihli ve 158 sayılı “Temsilciler Meclisi’nin Seçimi Hakkında Kanun” ile Türk anayasacılığına “kurucu meclis” kurumu girmiş oldu. 6 Ocak 1961 tarihinde açılan Kurucu Meclis, Milli Birlik Komitesi ve Temsilciler Meclisi’nden oluşuyordu. Temsilciler Meclisi’ne genel oy esasına göre üye seçilmeyecekti. Parla’ya göre bu meclis, “fiili iktidarın belirlediği korporatif ve korporatif olmadığı ölçüde de çok dar bir teritoryal temsil formülü”¹⁰⁵⁸ ile oluşturulacaktır. “Mevcut şartlara uygun olarak milletin en geniş manasıyla temsili gayesini gözeterek”¹⁰⁵⁹ bir formül öngörülmesine rağmen “faaliyetleri, yayınları ve davranışlarıyla 27 Mayıs İhtilali’ne kadar Anayasa’ya insan haklarına aykırı icraat ve siyaseti desteklemekte devam etmiş olanlar Temsilciler Meclisi’ne üye seçilemeyecektir.”¹⁰⁶⁰

¹⁰⁵⁷ Ankara SBF Tasarısı’nda; SBF öğretim üyelerinden Prof. Dr. Tahsin Bekir Balta öncülüğünde Prof. Dr. Yavuz Abadan, Prof. Süheyl Derbil, Kemal Galip Balkar, Doç Dr. Arif T. Payaslıoğlu, Doç Dr. Cemal Mihçioğlu, Doç Dr. İbrahim Yasa, Dr. Bülent Daver, Dr. Şeref Gözübüyük, Dr. Necat Erder, Dr. Türkkaya Ataöv, Dr. Cemal Aygen, Taner Timur ile Doç Dr. İlhan Unat, A. Gündüz Ökçün ve Prof. Bahri Sancı yer almışlardır. Bkz. Hikmet ÖZDEMİR, **Devlet Krizi**, İstanbul, Afa Yayınları, 1989, 28.

¹⁰⁵⁸ Taha PARLA, **Türkiye’nin Siyasal Rejimi 1980-1989**, 52.

¹⁰⁵⁹ Taha PARLA, **a.g.e.**, 51.

¹⁰⁶⁰ Hikmet ÖZDEMİR, “Siyasal Tarih 1960-1980”, 4.Cilt, **Çağdaş Türkiye 1908-1980**, (Yay. Yön. Sina Akşin), İstanbul, Cem Yayınevi, 1990, 203.

Temsilciler Meclisi'nde kabul edilen oldukça sınırlı bir temsiliyet, Kurucu Meclisin diğer kanadı olan MBK'nde hiçbir şekilde söz konusu olmamıştır. MBK, Temsilciler Meclisi'nde kabul edilen kanunları üst bir meclis gibi veto edebilecektir. Bu yönüyle de MBK'nin oyunun daha ağırlıklı olduğunu söylemek mümkündür.¹⁰⁶¹

Temsilciler Meclisi; belli siyasi partilerin üyeleri (CHP ve CKMP) ile birlikte her ilden gelen temsilciler, barolar, basın, odalar, sendikalar, üniversiteler ve gençlik kuruluşlarının temsilcilerinden meydana gelmiştir. Temsilciler Meclisi'nin başkanlığına geçmişte Genelkurmay Başkanlığı yapmış olan Kazım Orbay seçilmiştir.¹⁰⁶² Temsilciler Meclisi, içinde kurucu elitin ve sonraki kuşağın önemli temsilcilerini barındıracak şekilde oluşturulmuştur.

Kurucu Meclis, bu yönüyle de kelimenin tam anlamıyla merkezin bir yansımasıdır. Yani tarihsel elit ittifakının her kesiminden bu meclise temsilci gelmiştir. Geçmişte cumhurbaşkanlığı, başbakanlık, genelkurmay başkanlığı, bakanlık¹⁰⁶³ ve milletvekilliği¹⁰⁶⁴ yapmış isimler dışında askeri ve sivil bürokrasinin en seçkin isimleri de Temsilciler Meclisi'nde yerini almıştır. Bunlar arasında; eski Cumhurbaşkanı İsmet İnönü, eski başbakan Şemsettin Günaltay, eski Genelkurmay Başkanlarından Abdurrahman Nafiz Gürman¹⁰⁶⁵, Kara Kuvvetleri Komutanı Muzaffer Alankuş, CHP Genel Sekreterlerinden İsmail Rüştü Aksal ve Kasım Gülek (Temsilciler Meclisi üyelerinden Kemal Satır ve Bülent Ecevit ilerleyen yıllarda bu makama geleceklerdir), CHP'nin "muhafazakar" isimlerinden Ferit Melen ve Turhan Feyzioğlu (sonradan Güven Partisi'ni kuracaklar), Maliye müsteşarlığı ve

¹⁰⁶¹ Taha PARLA, *Türkiye'nin Siyasal Rejimi 1980-1989*, 52.

¹⁰⁶² Feroz ve Bedia Turgay AHMAD, *Türkiye'de Çok Partili Politikanın Açıklamalı Kronolojisi 1945-1971*, 226-228.

¹⁰⁶³ Temsilciler Meclisi'nde 30 bakan yer almıştır. Bunların 8'i eskiden bakanlık yapmış isimlerdir.

¹⁰⁶⁴ Temsilciler Meclisi'ne eskiden milletvekilliği yapmış 62 üye-ki bazıları aynı zamanda bakanlık da yapmıştır-seçilmiştir.

¹⁰⁶⁵ DP, 14 Mayıs 1950 seçimleri sonucu iktidara gelince ordu içinde bir tasfiyeye gitmiştir. Genelkurmay Başkanı Orgeneral Abdurrahman Nafiz Gürman bu tasfiye hareketi sonucu emekli edilmiştir. Bu bağlamda Gürman'ın Temsilciler Meclisi'ne seçilmesi anlamlıdır.

Hazine Genel Müdürlüğü gibi bürokrasinin tepelerinde görev alacak olan Sait Naci Ergin (12 Mart sonrası kurulan hükümetlerde Maliye Bakanlığı yapmıştır) ve Ziya Müezzinoğlu, Emniyet Genel Müdürü Necip San (31.10.1961 tarihinde başbakanlık müsteşarı olmuştur), Enver Ziya Karal, Tarık Zafer Tunaya, İsmet Giritli, Hıfzı Veldet Velidedeoğlu, Fehmi Yavuz, Cahit Talas, Bahri Savcı, Muammer Aksoy, Münici Kapani, Turan Güneş¹⁰⁶⁶ gibi kimi 1960 öncesi “Forum” dergisi çevresinde bir araya gelmiş ve DP’ye muhalefetin aydınlar ayağını oluşturan üniversite hocaları, Altan Öymen ve Oktay Ekşi gibi gazeteci-yazarlar, Yakup Kadri Karaosmanoğlu ve Behçet Kemal Çağlar gibi yazar ve şairler, hatta 1919 Erzurum Kongresine katılan Cevat Dursunoğlu¹⁰⁶⁷ gibi isimler bulunmaktadır.¹⁰⁶⁸ Temsilciler Meclisi’nin Erzurum Kongresi’yle bağlantı kurması önemli görülmelidir. Bu girişimin sembolik bir anlam ve öneminin olduğunu ileri sürmek mümkündür. Nitekim, bürokrat ve aydın elit kesim için 27 Mayıs, ütöpik duyguların da dahil olduğu tarihsel kökleri olan bir hareket olarak görülmüştür.

Temsilciler Meclisi’nde en fazla üyeyle temsil edilen parti CHP’ydi. CHP, 48 üye ile temsil edilmiştir. Bununla birlikte iller adına gelenlerin de çoğu geçmişte CHP’de çeşitli görevlerde bulunmuş ya da CHP’li olarak bilinen kimselerdi. CHP’yi 25 üye ile CKMP izlemiştir. Gürsel’in başkanlığını yaptığı yeni Bakanlar Kurulu’nun 22 üyesi de mecliste yer almıştır. Ayrıca yargı, üniversite ve basın, 12’şer üye ile temsil edilirken, Devlet Başkanı kontenjanından 10 üye ve MBK kontenjanından da 18 üye meclise seçilmiştir. İllerden gelen temsilciler dışında ise baro, emekli muharip, öğretmen, işçi, tarım, ticaret gibi kategorilerden gelenler Temsilciler Meclisi’nde yerlerini almıştır.¹⁰⁶⁹

¹⁰⁶⁶ Turan Güneş, Temsilciler Meclisi’nde elitizm karşıtı söylemleri dile getiren nadir isimlerden olmuştur. Özellikle de Cumhurbaşkanı için getirilmek istenen yükseköğretim şartına karşı çıkmıştır.

¹⁰⁶⁷ Dursunoğlu, Erzurum Kongresi’ne genç bir öğretmen olarak katılmıştır. Milli Eğitim Bakanlığında genel müdürlük yaptıktan sonra milletvekili olmuştur. Kendisi de Temsilciler Meclisi üyesi olan Altan Öymen, anılarında Dursunoğlu’nun milletvekili babasının arkadaşı olduğundan bahseder. Bkz. Altan ÖYMEN, **Bir Dönem Bir Çocuk**, 12. B., İstanbul, Doğan Kitap, 2005, 182-184.

¹⁰⁶⁸ Fahri ÇOKER vd., “Cumhuriyet Meclislerinin Anatomisi”, **CDTA**, Cilt: 10, İstanbul, İletişim Yayınları, 1983, 2724-2727.

¹⁰⁶⁹ Fahri ÇOKER vd., “Cumhuriyet Meclislerinin Anatomisi”, **CDTA**, 2724-2727.

Temsilciler Meclisi üyelerinin kompozisyonuna bakıldığında, bürokrat-aydın elitlerin bu mecliste temsil edilecek şekilde seçildiği görülür. Üyelerin aldıkları eğitim ve okudukları okullar, 19. yüzyılın son çeyreğinde Osmanlı bürokratik elitlerinin yetiştikleri eğitim kurumlarıyla oldukça benzerdir. Bu bağlamda, eğitim kurumları onların elit kesime dahil olmalarında ve bürokratik devletin kültürünü benimsemelerinde en önemli faktörlerden biri olmuştur. Üyelerin % 46'sı (127 üye) hukuk, % 12'si (34 üye) Mülkiye¹⁰⁷⁰ ve yaklaşık % 10'u (26 üye) ise Harbiye mezunudur. Bu üç eğitim kurumu, toplam üyelerin yaklaşık % 70'ini oluşturmaktadır. Temsilciler Meclisi üyelerinin geriye kalan % 10'u (28 üye) fen ve mühendislik, % 7'si (20 üye) tıp ve eczacılık, son % 15 içinde ise eğitim bilimleri, iktisat ve ticaret, edebiyat mezunları ile ilkokul, ortaokul ve lise mezunları bulunmaktadır.¹⁰⁷¹ Üyelerin meslekleri incelenirse geleneksel bürokrat-aydın elitin tüm üyelere oranının yaklaşık % 45 (122 üye) olduğu görülür. Avukat (71 üye), doktor (15 üye) ve mühendisler (11 üye) üyelerin % 35'ini (97 üye) oluştururlar. Geriye kalan % 20 ise tarım, ticaret, işçi ve diğer serbest kesimi oluşturur. Temsilciler Meclisi'nin % 45'ini (122 üye) oluşturan bürokrat-aydın elit içinde % 15 (41 üye) ile akademisyenler, yaklaşık % 10 (26 üye) ile subay ve generaller¹⁰⁷², % 10 ile yargı mensupları (Yargıtay, Askeri Yargıtay, Danıştay, Sayıştay'da başkan, daire başkanı, hakim, üye vb görevler-14 üye) ve maliye bürokratları (13 üye) temsil edilmektedir. Bürokrat-aydın kesimin son % 10'u (28 üye) içinde ise vali, büyükelçi, müfettiş, eğitimci, kurum yöneticisi ve genel müdür vb üyeler yer almıştır.¹⁰⁷³

Kurucu Meclis, büyük bir çoğunlukla CHP zihniyetini yansıtıyordu: "Bu mecliste Halk Partisi'yle Halk Partisi taraftarları, herkesçe bilindiği gibi ezici bir çoğunluk teşkil etmekte"ydi.¹⁰⁷⁴ Ancak bu özellik her konuda uzlaşıldığı

¹⁰⁷⁰ Mülkiye mezunlarının 10 tanesi aynı zamanda Hukuk Fakültesi mezunudur.

¹⁰⁷¹ Fahri ÇOKER vd., "Cumhuriyet Meclislerinin Anatomisi", **CDTA**, 2724-2727.

¹⁰⁷² Temsilciler Meclisi'nde toplam 14 general (İsmet İnönü dahil) bulunmaktadır.

¹⁰⁷³ Fahri ÇOKER vd., "Cumhuriyet Meclislerinin Anatomisi", **CDTA**, 2724-2727.

¹⁰⁷⁴ Yakup Kadri KARAOSMANOĞLU, **Politikada 45 Yıl**, 219.

anlamına da gelmiyordu. Özdemir'in¹⁰⁷⁵ de belirttiği gibi Temsilciler Meclis'in de; muhafazakarlar olduğu gibi Jön Türk geleneğini andırırcasına jakoben bir anlayışla tek parti rejimini savunan sosyalistler de vardı. Zaten "milli sosyalizm"i savunan Yön Dergisi grubunun kurucu üç ismi (Doğan Avcıoğlu, Mümtaz Soysal ve Cemal Reşit Eyüboğlu) Kurucu Meclis üyesi olduğu gibi Yön Bildirisini imzalayan¹⁰⁷⁶ birçok aydın da bu meclis içinde yer alıyordu. Yöncülerin en seçkin isimlerinin Kurucu Meclis'e seçilmesi aynı zamanda onların söylemlerinin anayasaya girmesi anlamına da gelmiştir. Bu yönüyle de 1961 Anayasası, gerek insan ve mülkiyet hakları gerekse sosyal ve ekonomik programları içinde barındıran bir uzlaşma belgesiydi. Ancak unutulmaması gereken bu uzlaşma, toplumun belli bir kesiminin dışarıda bırakıldığı-ki anayasaya yaklaşık % 40 hayır demişti- ve bir şekilde merkezi temsil eden bürokrat-aydın elitlerin kendi iç uzlaşmasıydı. Soysal ve Sağlam'ın da ifade ettiği üzere, Kurucu Meclis oluşturulurken toplumun büyük bir kesimini dışarıda bırakılması anayasanın daha başlangıçta yara almasına neden olmuştur.¹⁰⁷⁷

2. 1961 Anayasası ve Hukuk Sistemine Bürokratik Kontrol Mekanizmalarının Monte Edilmesi

DP'nin on yıllık iktidar dönemi, "fetret dönemi"ne giren bürokrasiye bu süreçte yaşanan "acı tecrübeler" ışığında anayasanın yeni bir anlayışla ele alınması gereğini göstermiştir. Bu bağlamda anayasa, seçilmişlere iktidarın tek başına emanet edilemeyeceğini anlatmalı ve bu anlayışla yazılmalıydı. Bir başka deyişle iktidar parçalı hale getirilmelidir. Halbuki "kurucu elit"in hazırladığı 1924 Anayasası, egemenliği kayıtsız ve şartsız millete diğer bir

¹⁰⁷⁵ Hikmet ÖZDEMİR: "Siyasal Tarih 1960-1980", **Çağdaş Türkiye 1908-1980**, 203.

¹⁰⁷⁶ Kurucu Meclis'te yer alan ve 1961 yılının sonlarına doğru Yön Dergisi Çevresinde toplanan aydınlar arasında-kurucu üç isim (Doğan Avcıoğlu, Mümtaz Soysal ve Cemal Reşit Eyüboğlu) dışında-Muammer Aksoy (Doçent), Ömer Sami Coşar (Gazeteci), Alev Coşkun (Avukat), Oktay Ekşi (Gazeteci), Turan Güneş (Akademişyen-Avukat), Coşkun Kırca (Yazar-Diplomat), Bahri Savcı (Profesör), İlhami Soysal (Gazeteci), Mümtaz Soysal (Asistan), Mahmut Tekin Çullu (Sendikacı), İlhan Esen (Gazeteci) ve Enver Ziya Karal (Ord. Prof.) yer almıştır.

¹⁰⁷⁷ Mümtaz SOYSAL, Fazıl SAĞLAM, "Türkiye'de Anayasalar", **CDTA**, Cilt:1, İstanbul, İletişim Yayınları, 1983, 29.

ifadeyle milletin temsilcilerine vermiştir. Bu düzen; parti, bürokrasi ve devlet mekanizmasının sıkı sıkıya birbirine bağlı olduğu dönemde işlerken 1950 sonrası hükümete bürokrasiyle bağları olmayan başka bir parti gelince istenilen düzeyde işlememiştir. Bürokrat-aydın kesim, 1924 Anayasasının hukuki boşlukları olduğuna inanmaya başlamıştır. Bu boşluklar, bürokratik güç merkezlerinin görüşleri doğrultusunda doldurulmalıdır. Nitekim 1960 öncesi bürokrat-aydın kesim, anayasada olması gereken unsurları tartışmaya başlamıştır. Daha önceden de bahsedildiği gibi, CHP'nin 1959'da kabul ettiği "İlk Hedefler Beyannamesi" bu tartışmaların somutlaşmasından başka bir şey değildir.

1961 Anayasası hazırlandığında, bu beyannamede ileri sürülen tekliflerle olan benzerliği gözden kaçmamıştır. Yeni anayasaya, ikinci meclis, anayasa mahkemesi, hakim teminatı, nisbi seçim sistemi gibi "İlk Hedefler Beyannamesi"nde yer alan başlıkların büyük bir çoğunluğu girmiştir. Yeni anayasa, birçok siyaset bilimcinin de iddia ettiği gibi içinde bir ikilemi taşıyordu. İkilemin bir tarafında reformcu yönü diğer tarafında ise kontrolcü yönü birbiriyle çelişiyordu.¹⁰⁷⁸ "Seçilmiş meclislerin iktidarının, yargısal ve diğer bürokratik kurumlarla etkili şekilde dengeleneceği, bir yandan da yeni genişletilen temel hürriyetlerin ve sosyal hakların, gerçek anlamda çoğulcu ve demokratik bir toplumun tedricen oluşmasını sağlayacağı umulmaktaydı".¹⁰⁷⁹ Bu yönüyle de 1961 Anayasası'yla getirilen düzen "ihtiyatlı demokrasi"¹⁰⁸⁰ olarak da nitelendirilmiştir. Yeni anayasa, özgürlük alanını genişletmeye yönelik bir açılımı sağlasa da "devlet seçkinlerinin temel siyasal değerlerini ve çıkarlarını yansıtıyordu"¹⁰⁸¹.

¹⁰⁷⁸ Taner TİMUR, "Çarpışan İki Tez", **Yön**, S.6, (26 Ocak 1962), 16'dan naklen Hikmet ÖZDEMİR: **Yön Hareketi**, 105.

¹⁰⁷⁹ Ergun ÖZBUDUN, "Türkiye'de Devlet Seçkinleri ve Demokratik Siyasal Kültür", **Türkiye'de Demokratik Siyasal Kültür**, 21.

¹⁰⁸⁰ Mustafa ERDOĞAN, **Türkiye'de Anayasalar ve Siyaset**, 5.B., Ankara, Liberte Yayınları, 2008, 110.

¹⁰⁸¹ Ergun ÖZBUDUN, "Türkiye'de Devlet Seçkinleri ve Demokratik Siyasal Kültür", **Türkiye'de Demokratik Siyasal Kültür**, 20.

Sivil ve askeri bürokratik entelijansiya kaynaklı elitizm anlayışı, sistemi dört bir taraftan yepyeni mekanizmalarla donatırken egemenlik anlayışında da değişiklik yapmıştır.¹⁰⁸² Yeni anayasanın hazırlık aşamasında büyük bir yenilik olarak egemenliğin kullanılması meclisin tekelinden alınmıştır. 1961 Anayasası, “milletin doğrudan egemenliği yerine, hukuk aracılığıyla egemenliği inşa eden bir siyasal ve toplumsal bir belge”¹⁰⁸³ olarak da nitelendirilebilir. “Egemenliğin kayıtsız şartsız milletin olduğu” ilkesi yeni anayasa ile terk edilmiştir. Bu görüş, İstanbul ve Ankara tasarılarının ikisinde de yer almıştır. Yeni yaklaşım, meclis çoğunluğunu elde eden partinin egemenliği tek başına kullanmasını sınırlamaktadır. Egemenlik, artık anayasal sınırlar içinde ve anayasanın kurduğu organlar eliyle kullanabilecektir.¹⁰⁸⁴ 1961 Anayasasının 4. maddesine göre “Millet egemenliğini, Anayasanın koyduğu esaslara göre, yetkili organlar eliyle kullanır”. Artık milli egemenliğin kullanılmasında yeni ortaklar vardır. Bunlar, halk tarafından seçilen meclis yanında halk tarafından seçilmemiş-bir şekilde atanmış-“yetkili organlar”dır. Yeni anayasanın bu ilkeyi kabul etmesi, 1921 ve 1924 Anayasasından belli bir oranda sapmadır. Bu bağlamda, egemenliğin kayıtsız şartsız millete ait olduğu ilkesinden uzaklaşmıştır.¹⁰⁸⁵

Celal Bayar, 1960 askeri müdahalesinden sonra yapılan 1961 anayasasını 1924 anayasası ile kıyaslarken Kemalist ideolojide tek hükümlerlik kaynağı olarak görülen halkın yeterli olmadığını, onun yanına bürokrasi ve aydınların da konularak anayasal egemenliğin paylaşıldığını şu şekilde ifade etmiştir: “Önemli olan, devletin gerçek sahibi olan milletin yanına getirilen yeni ortaklardır. Anayasanın karakterine bakarak bu yeni ortakları, ordu ve aydın diye niteleyebiliriz. Ordu, Milli Güvenlik Kurulu ile; aydın Anayasa Mahkemesi, Üniversite, TRT, Planlama hatta Senato’nun

¹⁰⁸² Hikmet ÖZDEMİR: *Devlet Krizi*, 26.

¹⁰⁸³ Onur Ender ASLAN, *Kamu Personel Rejiminin Anayasal İlkeleri*, 290.

¹⁰⁸⁴ Mehmet PANTÜL, Bekir Sıtkı YALÇIN, *Türk Parlamento Hukukunda İkinci Meclisler*, Ankara, Cumhuriyet Senatosu Vakfı Yayınları, 1982, 85.

¹⁰⁸⁵ Taha PARLA, *Türkiye’nin Siyasal Rejimi 1980-1989*, 23.

seçim dışı gelen üyeleriyle devlet ortaklığına girmektedir.”¹⁰⁸⁶ Celal Bayar, milli iradeye ortak olan ve temsilciliğini bürokrasinin yaptığı elit kesime itirazlarını şu ifadelerle sürdürmektedir:¹⁰⁸⁷

“1961 Anayasası, kanaatimce tam anlamıyla bir ‘Milli irade devalüasyonu’dur. Halk oyunun değeri, yüzde ellinin altına düşmüştür, bu Anayasayla...Atatürk Anayasasının ‘güçlü halk oyu’ yerine ‘güçsüz halk oyu’; ‘güçlü hükümet’ yerine ‘güçsüz hükümet’; ‘devletin emrinde bürokrasi’ yerine ‘devleti emrine alan bürokrasi’; ‘seçimden kaynaklanan meşruiyet’ yerine ‘kıdemden kaynaklanan meşruiyet’ tefekkürü konmuş; böylece Atatürk’ün, toplum yapısından kaynaklanan Anayasası, kopya bir anayasa ile değiştirilerek, o büyük devlet adamının fikirleri hesapsızca ters yüz edilmiştir. Bugün bu Anayasaya göre, devletin sahibi ve bekçisi millet değil, temsilciliğini bürokrasinin yaptığı saydığım kuruluşlardır...günümüz (bürokrat-)aydını, 1961 Anayasası ile ‘Sultansız bir kapıkulu’ haline gelmiş ve devletin bütün fonksiyonlarına bir başına sahip çıkmıştır. Yasama gücü de, yürütme gücü de, denetim gücü de aydının elindedir.”

Bayar’ın yeni anayasaya koyduğu “milli irade devaülasyonu” teşhisi bir zihniyetin de yansımasıdır. “Korporatif temsil, idari irae (belirleme) ve atama yoluyla gelen üyelerin çoğunlukta bulunduğu”¹⁰⁸⁸ Kurucu Meclis’in 1921 ve 1924 Anayasasındaki milli egemenlik anlayışından uzaklaşması, halk tarafından seçilen meclis çoğunluklarına karşı duyulan “güvensizlik, ürküntü ve seçkinci-vesayetçi zihniyeti”¹⁰⁸⁹ sembolize etmektedir. Ayrıca 27 Mayıs sonrası bürokratik entelijansiyayı etkisi altına alan “genel oy ve serbest seçimlerin ürünü parlamentoyu küçümseme”¹⁰⁹⁰ anlayışını da unutmamak gerekir.

Yeni anayasa, bürokratik elitlerin yukarıdaki eğilimlerini yansıttığı gibi toplumsal sorunlara bakış açısını da göstermektedir. Zira elitler, bu tür sorunların anayasa ile çözülebileceğine inanmış bir kesimi temsil

¹⁰⁸⁶ Celal BAYAR, “Başvekilim Menderes”, **Hürriyet**, 29.6.1969’dan naklen İsmail CEM, **Türkiye’de Geri Kalmışlığın Tarihi**, 410.

¹⁰⁸⁷ Celal BAYAR: “Atatürk Gibi Düşünmek (1978)”, **Modern Türkiye’de Siyasi Düşünce** **Kemalizm**, Cilt 2, 4.B., İstanbul, İletişim Yayınları, 2004, 670.

¹⁰⁸⁸ Taha PARLA, **Türkiye’nin Siyasal Rejimi 1980-1989**, 53.

¹⁰⁸⁹ Taha PARLA, **a.g.e.**, 23.

¹⁰⁹⁰ Hikmet ÖZDEMİR, **Devlet Krizi**, 25.

ediyorlardı.¹⁰⁹¹ Bir başka deyişle, Jön Türkler'in uzun yıllar mücadelesini verdiği ve sonuçta ulaştığı Kanun-u Esasi'ye yüklediği aşırı anlamlar 1960 sonrası tekrar canlanmıştır. Dönemin aydınlarınca hazırlanan anayasaya da benzer bir bakış açısı hakim olmuştur. 27 Mayıs'tan sonra bu hukuki metne dokunulmasına ve eleştirilmesine tepki gösteren bürokrat-aydın kesim, ileride açıklanacağı üzere, 12 Mart sonrası anayasanın değiştirilmesi kararını verecektir.

a. Eğitimli Elitlerden Oluşan Bir Güvence Mekanizması: Cumhuriyet Senatosu

Türkiye'de ikinci meclis, 1876 Anayasasıyla kabul edilmiştir. İki meclisli siyasal-anayasal yapıların birçok ülkede bulunuyor olması anayasada da karşılığını bulmuş ve sonuçta "Heyet-i Ayan" anayasal sistemde yerini almıştır. Bu meclisin üyeleri, Heyet-i Mebusan'ın üçte birini geçmeyecek şekilde padişah tarafından atanacaktır. "Heyet-i Ayan" üyelerinin atanmasında; 40 yaşını bitirmek, güvenilen bir kişi olmak, işleri ve eserleri ile tanınmak ve devlete iyi hizmetlerde bulunmak gibi kriterler getirilmiştir. Üyeler, hayatta kaldıkları sürece "Heyet-i Ayan"daki görevlerini sürdürebileceklerdi. Bu kurum, kanunları veto, tefsir ve teklif-sınırlı bir yetki edebilecektir.¹⁰⁹² 1877'de anayasa askıya alınınca "Heyet-i Ayan" dağıtılmayarak II. Meşrutiyet'e kadar varlığını korumuştur. Ayan üyeleri memuriyetlerini sürdürdükleri gibi maaşlarını da almışlardır.¹⁰⁹³ Bu anayasal kurumun tekrar hatırlanması için aradan 40 yıl geçmesi gerekmiştir. Osmanlı elitlerini bir araya getiren "Heyet-i Ayan", dönüşmüş haliyle 1960 sonrası tekrar canlandırılmıştır. 1961 Anayasası, yukarıdaki gerekçeler doğrultusunda Cumhuriyet tarihinde ilk kez ikinci meclisi yani Cumhuriyet Senatosu'nu düzenlemiştir.

¹⁰⁹¹ Mümtaz SOYSAL, Fazıl SAĞLAM, "Türkiye'de Anayasalar", CDTA, 44.

¹⁰⁹² Mehmet PANTÜL, Bekir Sıtkı YALÇIN, a.g.e., 22, 23.

¹⁰⁹³ İlber ORTAYLI, Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi, 516.

1950-1960 döneminde yaşanan demokrasi tecrübesi, genel oyun ani iktidar değişmelerine karşı rejimin tehlikeye gireceğinden korkan aydınları tedbir almaya sevk etmiştir. Bu bağlamda “çift meclis sistemi” çerçevesinde birinci meclis olarak Millet Meclisi yanında ikinci meclis olarak da Cumhuriyet Senatosu oluşturulmalıydı. Türkiye Büyük Millet Meclisi, bu iki meclisin bir araya gelmesinden oluşacaktı. Bu sistem, yeni anayasaya taslak olmak üzere hazırlanan İstanbul Bilim Komisyonu ve SBF tasarılarının ikisinde de öngörülmüştü.¹⁰⁹⁴ 27 Mayıs sonrası ikinci meclis konusu Tunaya’nın deyimiyle “tabulaştırılmıştı” ve bu kurumu artık oluşturmak gerekiyordu.¹⁰⁹⁵

Cemal Gürsel, senatonun tecrübe birikimine sahip, yaşlı ve yüksek tahsil görmüş kimselerden oluşmasını istemiştir. Bu eğitilmiş elit, gündelik siyasetin demagojisine kapılmış çoğunluğa, yüksek siyasetin ve “devlet adamlığı”nın gereklerini hatırlatacaktı. Senato, bütçe konusunda yetkisiz, kanunlarda oldukça yetkili, anayasa değişikliklerinde ise tam söz sahibi olacak şekilde tasarlanmıştır. Burada amaç; milleti temsil eden Millet Meclisi ile devletin çıkarına bekçilik yapacak olan Cumhuriyet Senatosu arasında ahenkli bir uzlaşma meydana getirmektir.¹⁰⁹⁶ Bununla birlikte Senato, Millet Meclisi’nin yaptığı kanunları “üst kamara” gibi veto edebilecek dolayısıyla hem denetleme hem de aceleyle çıkarılabilecek kanunları yavaşlatma görevi de gerektirir.¹⁰⁹⁷ Tunaya’nın deyimiyle “tabulaştırılan” Cumhuriyet Senatosu’na atfedilen önem anayasa hazırlık sürecinde öyle bir noktaya gelmiştir ki; Atatürk devrimlerini koruma görevinin eğitilmiş elitlerden oluşan Cumhuriyet Senatosu’na verilmesi bile teklif edilmiştir.¹⁰⁹⁸

¹⁰⁹⁴ Cem EROĞUL, **Türk Anayasa Düzeninde Cumhuriyet Senatosu’nun Yeri**, Ankara, AÜ SBF Yayınları, 1977, 9-10.

¹⁰⁹⁵ Tarık Zafer TUNAYA, “Tebliğ 9”, **Türk Parlamentoculuğunun İlk Yüzyılı 1876-1976**, Kanun-u Esasinin 100. Yılı Sempozyumu (9-11 Nisan 1976), Ankara, Siyasi İlimler Türk Derneği, 1976, 204.

¹⁰⁹⁶ Cem EROĞUL, **Türk Anayasa Düzeninde Cumhuriyet Senatosu’nun Yeri**, 10-11.

¹⁰⁹⁷ Taha PARLA, **Türkiye’nin Siyasal Rejimi 1980-1989**, 24.

¹⁰⁹⁸ **TC Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi**, 3.5.1961, B.59, O.1, Cilt 5, 555’den naklen Cemal FEDAYİ, “CHP’nin Sosyal Demokratlaşması Sürecinde Kemalizm Tartışmaları: 1961-1980”, **Liberal Düşünce**, S.36, Güz 2004, 95. 1960’lardan sonra CHP’de “Ortanın Solu”nu savunan sosyal demokrat kadronun ideologlarından Turan Güneş bu teklife karşı çıkmıştır.

1961 Anayasasına göre; Cumhuriyet Senatosu, kırk yaşını doldurmuş ve yüksek öğrenim yapmış olanlardan genel oyla seçilen 150 üye ile Cumhurbaşkanı tarafından seçilen 15 üye (kontenjan senatörü) ve tabii üyelerden oluşacaktır. TBMM'nin seçiminde nisbi temsil sistemi öngörülürken Cumhuriyet Senatosu'nun seçiminde geçmişte olduğu gibi çoğunluk sistemi¹⁰⁹⁹ devam edecektir. Genel oyla seçilen üyelerle kontenjan senatörleri altı yıl için seçilecek ve bunların üçte biri her iki yılda bir yenilenecektir. Burada dikkat çekici olan, Senato'nun altı yıllık süresinin Millet Meclisi'nin dört yıllık süresini aşmasıdır. Böylelikle Senato için öngörülen süreklilik gerçekleşmiş olacaktır.¹¹⁰⁰ 1961 Anayasası halk tarafından seçilen üyeler yanında seçimle gelmeyen üyelere de yer vermiştir. Genel oyla seçilmeyen üyelerden olan "kontenjan senatör"leri Cumhurbaşkanı tarafından kırk yaşını bitirmiş, farklı alanlarda ihtisas sahibi, seçkin hizmetleriyle tanınmış kişilerden seçilecektir. Anayasanın bu hükmü, normal kanallardan parlamentoya gelememiş ancak sahip olduğu bilgi, tecrübe ve uzmanlıkla kendisinden yararlanılabilecek kişilerin parlamentoda bulunmasını amaçlamıştır. Senatonun genel oyla gelmeyen üyelerinden diğer bir kategori ise "tabii üyeler"dir. "Tabii üyeler", eski cumhurbaşkanları ile 13 Aralık 1960 tarih ve 157 sayılı kanunda adları yazılı MBK başkan ve üyelerinden oluşmaktadır. Bu üyeleri seçimle gelen diğer üyelerden ayıran, kaydı hayatla senatörlük hakkı kazanmış olmalarıdır.¹¹⁰¹

Senato'nun; seçilme şekli, kompozisyonu, yetki ve görevleri açısından elitist özellikler gösterdiği gibi kısmen de korporatif özellikleri olduğunu söylemek mümkündür.¹¹⁰² Senato, yukarıda bahsedildiği gibi Millet Meclisi'nden farklı olarak genel oyla seçilip gelmeyen üyelerden de oluşmaktadır. Bu üyelerin senato üye tam sayısına oranı yaklaşık % 20'dir. 1961-1980 döneminde tabii üye veya kontenjan senatörü olarak görev

¹⁰⁹⁹ Cumhuriyet Senatosu'nun seçilmesinde çoğunluk sisteminden 1964'te vazgeçilerek Millet Meclisi'nin seçiminde olduğu gibi nisbi temsil sistemine dönülmüştür. Bkz. Feroz ve Bedia Turgay AHMAD, *Türkiye'de Çok Partili Politikanın Açıklamalı Kronolojisi 1945-1971*, 273-75.

¹¹⁰⁰ Taha PARLA, *Türkiye'de Anayasalar*, 2.B., İstanbul, İletişim Yayınları, 1993, 61.

¹¹⁰¹ Ergun ÖZBUDUN, *Türk Anayasa Hukuku*, 4.B., Ankara, Yetkin Yayınları, 1995, 227.

¹¹⁰² Taha PARLA, *Türkiye'nin Siyasal Rejimi 1980-1989*, 24.

yapanların mesleki dağılımlarına bakıldığında asker kökenli olanların yarıya yakın olduğu görülür. Askeri bürokrasiye geleneksel bürokrat-aydın elitler olarak sivil ve yargı bürokrasisi ile üniversite hocaları eklendiğinde seçimle gelmeyen senato üyeleri içinde bu kesimin % 72 gibi bir orana ulaşmaktadır.¹¹⁰³ Senatonun 19 yıllık tarihinde tüm üyelerin-genel oyla gelen ve seçimle gelmeyen-içinde asker kökenlilerin oranı yaklaşık % 15'tir. Ordudan gelen üyelere geleneksel bürokrat-aydın kesimi eklediğimizde (mülki idare amiri, kamu yöneticisi, öğretim üyesi, diplomat, hakim vb) bu oran Senato tarihindeki tüm üyelerin yaklaşık % 38'ini oluşturmaktadır.¹¹⁰⁴ Bu oranlar, Senato'nun "seçkinler meclisi" olarak düşünüldüğüne dair önemli işaretler verir. Ancak Senato'nun seçkin boyutu bununla sınırlı değildir. Senato, devlet zirvesine yapılacak seçimlerde Millet Meclisi'nden daha çok tercih edilen bir kurum olmuştur. 1961-1980 döneminde Cumhurbaşkanları Senatodan çıkmıştır. Senato ile cumhurbaşkanları arasında her zaman yakın ilişki olmuştur. Ayrıca cumhurbaşkanlarının Cumhuriyet Senatosu'na

¹¹⁰³ Fahri ÇOKER, **Türk Parlamento Tarihi: Cumhuriyet Senatosu Üyelerinin Özgeçmişleri (1961-1964)**, I. Cilt, Ankara, TBMM Vakfı Yayınları, 1998, 5-56; Fahri ÇOKER: **Türk Parlamento Tarihi: Cumhuriyet Senatosu Üyelerinin Özgeçmişleri (1966-1980)**, II. Cilt, Ankara, TBMM Vakfı Yayınları, 1999, 860. 1961-1980 döneminde Cumhuriyet Senatosu'nda tabii üye olarak MBK Başkan ve üyelerinin sayısı 23'tür. Yine tabii üye olarak yer alan eski cumhurbaşkanlarının sayısı ise 4'tür: İsmet İnönü (1972-1973, tabii üye), Cevdet Sunay (1973-1980, tabii üye), Celal Bayar (1974, tabii üye-Cumhuriyet Senatosuna katılmamıştır) ve Fahri Korutürk (1980, tabii üye). Cevdet Sunay ve Fahri Korutürk Cumhurbaşkanı seçilmeden önce Cumhurbaşkanınca "kontenjan senatörü" olarak seçilmişlerdir. Böylece tabii üyelerin sayısı 26'dır. Cumhurbaşkanınca seçilen "kontenjan senatör"leri ise 60 kişidir. Cevdet Sunay ve Fahri Korutürk'ü mükerrer saymazsak genel oyla gelmeyen senatör sayısı 86 (26+60=86) çıkar. Bu toplam üzerinden mesleki dağılıma bakacak olursak; asker kökenliler-23 (MBK)+3 (Eski Cumhurbaşkanları)+11 (Cumhurbaşkanınca seçilenler)+2 (Cumhurbaşkanınca seçilenler; 1'i askeri hakim, 1'i veteriner hekim general)-39 kişidir (% 46). Askeri bürokrasiye geleneksel bürokrat-aydın elitleri de (11 öğretim üyesi, 3 hakim, 4 diplomat, 2 vali ve 2 kamu yöneticisi) dahil ettiğimizde toplam 61 üye halk tarafından seçimle gelmeyen üyeler arasında yaklaşık % 72 oranına ulaşmaktadır. Bu genel tablo senatonun elitist olarak tasarlandığıyla ilgili önemli ipuçları vermektedir.

¹¹⁰⁴ Fahri ÇOKER, **Türk Parlamento Tarihi: Cumhuriyet Senatosu Üyelerinin Özgeçmişleri (1966-1980)**, II. Cilt, 854-858. Cumhuriyet Senato'sunun 1961-1980 yılları arasındaki tüm üyeleri 498 kişidir. Bunların 412'si genel oyla seçilen kişilerdir. Geriye kalan 86 kişi tabii ve kontenjan üyesidir. Bu dönemde genel oyla seçilip gelen asker kökenli 34 üyeye tabii ve kontenjan üyeleri eklediğimizde 75 (34 genel oyla seçilen üye, 23 MBK, 3 Eski Cumhurbaşkanı, 15 kontenjan senatör) subayın tüm üyelere oranı yaklaşık % 15 bulunmaktadır. Bu oranın yüksek olmasında MBK üyelerinin sayısı etkilidir. Askeri bürokrasiye geleneksel bürokrat-aydın elitleri eklediğimizde 188 sayısı (75 subay, 32 mülki amir, 28 kamu yöneticisi, 32 öğretim üyesi, 14 hakim, 7 diplomat) bulunmaktadır. 498 üye içinde ise geleneksel elitlerin oranı yaklaşık % 38'dir. Ancak senato üyelerinin içinde tek başına her zaman hukukçular çoğunluğu oluşturmaktadır. 1961-1980 yılları arasında avukatların tüm üyelere oranı yaklaşık % 32'dir. Hakimleri de dahil ettiğimizde oran % 36 olmaktadır.

kontenjan üye ataması¹¹⁰⁵, görevinde olmadığı zamanlarda Cumhuriyet Senatosu başkanına vekalet bırakması ve görev süresi bittiğinde ömrünü senatonun tabii üyesi olarak tamamlaması bu ilişkiyi güçlendiren unsurlardır.¹¹⁰⁶ Ayrıca Cumhurbaşkanı hükümet krizlerinde ya da ara rejim dönemlerinde hükümet kurmak üzere görevlendirdiği başbakanları Senato'dan seçmişlerdir.

Senato, faaliyette bulunduğu on dokuz yıllık dönemde; üç Cumhurbaşkanı, sekiz başbakandan beşini¹¹⁰⁷ ve altmış beş bakanı bünyesinden çıkarmıştır. Bu durum bile başlı başına senatonun Türk siyasi hayatındaki önem ve etkinliğini göstermektedir.¹¹⁰⁸ Sonuçta Senato, kendisine yüklenen “akıl verme”, “yol gösterme” yani “devlet adamlığı” görevini “devlete adam verme” şeklinde de yerine getirmiştir.¹¹⁰⁹

1960 sonrası Anayasa'da sistemin sigortası olarak düşünülen Senato; bir denge, gerektiğinde fren ve kontrol mekanizması olarak düşünülmüştür. Cumhurbaşkanlığı makamıyla ilişkisinden dolayı Senato Başkanlığının da ayrı bir öneminin olduğu aşikardır. Senato Başkanının¹¹¹⁰ Cumhurbaşkanı

¹¹⁰⁵ Cemal Gürsel, 1961 yılında Cumhurbaşkanı olarak 15 kontenjan senatörü seçeceği zaman Genelkurmay Başkanı ile kuvvet komutanlarına birer aday seçme imkanı tanımıştır. Bkz. Sadi KOÇAŞ, **Atatürk'ten 12 Mart'a**, Cilt: 3, İstanbul, May Yayınevi, 1977, 1370-71.

¹¹⁰⁶ Cem EROĞUL, **Türk Anayasa Düzeninde Cumhuriyet Senatosu'nun Yeri**, 40. 22 Nisan 1974'de yürürlüğe giren 1801 sayılı Anayasa değişikliği (1961 Anayasasının 68. maddesini değiştirmiş ve 11. geçici maddesini kaldırmıştır) ile siyasi hakları geri verilen ve anayasanın 70. maddesine göre eski Cumhurbaşkanı olarak tabii üye sıfatıyla Cumhuriyet Senatosu'na katılma çağrısı alan Celal Bayar, bu davete cevaben “Tabii Senatörlük ve benzeri sıfatların gerçek demokrasi esasları ile telifini güç buluyorum. Bu konuda samimi olarak bağlı bulunduğum görüş, düşünce ve inancıma sadık kalmak kararındayım” diyerek Senato'ya katılmamıştır. Fahri ÇOKER, **Türk Parlamento Tarihi: Cumhuriyet Senatosu Üyelerinin Özgeçmişleri (1966-1980)**, II. Cilt, 7.

¹¹⁰⁷ Ara rejim dönemlerinde ve hükümetlerin kurulamadığı dönemlerde Cumhurbaşkanı'nın Cumhuriyet Senatosu üyeleri hükümeti kurmakla görevlendirilmiştir: Suat Hayri Ürgüplü (I. Ürgüplü Hükümeti: 20.2.1965-22.10.1965, II. Ürgüplü Hükümeti: 29.4.1972-13.5.1972-Kabine listesi Cumhurbaşkanınca imzalanmamıştır), Nihat Erim (I. Erim Hükümeti: 26.3.1971-11.12.1971, II. Erim Hükümeti: 11.12.1971-22.5.1972), Ferid Melen (25.5.1972-15.4.1973), Naim Talu (15.4.1973-26.1.1974), Sadi Irmak (17.11.1974-31.3.1975).

¹¹⁰⁸ Fahri ÇOKER, **Türk Parlamento Tarihi: Cumhuriyet Senatosu Üyelerinin Özgeçmişleri (1961-1964)**, I. Cilt, VIII.

¹¹⁰⁹ Cem EROĞUL, **Türk Anayasa Düzeninde Cumhuriyet Senatosu'nun Yeri**, 86-87.

¹¹¹⁰ 1963 yılı sonlarında Senato Başkanlığı seçimi söz konusu olunca AP, bu makama İhsan Sabri Çağlayangil'i aday göstermiştir. Ancak AP'nin adayına Senato'nun geri kalan tüm parti ve grupları karşı çıkmıştır. CHP, YTP, CKMP, Milli Birlik Grubu ile Kontenjan Grubu ise Genel Kurmay eski

vekalet edecek makam olması, zaman zaman bu makamı elitler arası mücadelenin bir aracı haline getirmiştir. Sonuçta 27 Mayıs, Cumhurbaşkanlığı'na Millet Meclisi Başkanından ziyade Senato Başkanı'nı daha layık görmüştür.

b. Yargı ve Seçilmişlerin/Atanmışların Denetlenmesi

1961 Anayasası yasama ve yürütme ikilisi ile yargı arasında tüm kurum ve kurallarıyla bir “kuvvetler ayrılığı” tesis etmiştir.¹¹¹¹ Anayasa, genel kurucu mantığına hukuk rasyonalitesini yerleştirmiştir. Bu rasyonalite, egemenliğin kullanılmasında halkın genel oyla seçtiği temsilcileri sınırlayacaktır. Soyut bir hukuk rasyonalitesi, yani somut anlamda yargı gücü halkın seçtiği temsilcileri denetleyebilecektir.¹¹¹² 1961 Anayasası, hukuk devletinin bir gereği olarak yasama ve yürütmenin kararlarını yargı denetimine tabi tutmuştur. Anayasaya göre bu denetimin sonuçları kesindir ve yasama/yürütme mahkeme kararlarına uymak zorundadır.

Yargı, 1961 Anayasasıyla yasamanın parçası, aracı ve hatta türevi olarak görülen yürütmeden bağımsızlaştırılmıştır. Hakim teminatı gibi güçlü anayasal ilkeler de yargıyı bağımsızlaştıran ve güçlendiren unsurlar olmuştur. Yargının yürütmeden bağımsızlaşması adına da kooptasyon (cooptation) usulü getirilmiştir.¹¹¹³ Bu usul, bürokratik mekanizmada önemli konumları işgal edenlerin kendilerinden sonra gelecekleri bireysel ya da ortak

Başkanı ve Kurucu Meclis'e başkanlık yapmış olan Kazım Orbay'ı teklif etti. İnönü, AP'nin Çağlayangil dışında güven veren bir aday göstermesi halinde AP'nin adayını destekleyeceklerini-AP'de Millet Meclisi'nde CHP'nin adayını desteklemeyi teklif etmişti-açıklayınca AP, eski generallerden ve partisinin senatörü Enver Aka'yı aday göstermiş ve Aka az farkla Senato Başkanlığı'na seçilmiştir. Bkz. Sadi KOÇAŞ, **Atatürk'ten 12 Mart'a**, Cilt: 3, 1177, 1179. Senato Başkanının Cumhurbaşkanına vekalet edecek makam olması AP'yi daha hassas olmaya sevk etmiştir. Bu bağlamda; AP tarafından Senato Başkanlığı'na aday gösterilen isimler biri hariç hep emekli general olmuştur. Enver Aka'dan (1963-1965) sonra tüpçü general İbrahim Şevki Atasagun (1965-1970) ve eski Hava Kuvvetleri Komutanlarından Tekin Arıburun (1970-1977) Senato'ya başkanlık yapmıştır. Bununla birlikte 1966'da Cumhurbaşkanlığına vekalet söz konusu olduğunda tabii üyeler, CHP ve basın, AP'li birinin (Atasagun) tarafsız olması gereken bir makama-Cumhurbaşkanlığına-vekalet etmesine karşı çıkmışlardır.

¹¹¹¹ Mümtaz SOYSAL, Fazıl SAĞLAM, “Türkiye’de Anayasalar”, CDTA, 31.

¹¹¹² Onur Ender ASLAN, **Kamu Personel Rejiminin Anayasal İlkeleri**, 288.

¹¹¹³ Onur Ender ASLAN, **a.g.e.**, 288-289.

belirlemesi esasına dayanır. Kooptasyon, 1961 sonrası yargıda büyük oranda hakim olmuştur. Buna göre, Yargıtay Genel Kurulu, Yüksek Hakimler Kurulu üyelerini seçmektedir. Yargıtay üyeleri, Yüksek Hakimler Kurulu tarafından, Danıştay üyeleri ise Anayasa Mahkemesi tarafından seçilmektedir. Anayasa Mahkemesi üyelerinin seçiminde ise yasama-yargı karması diyebileceğimiz bir usul getirilmiştir. Bir bakıma kooptasyon tam olarak uygulanmamıştır. Bu bağlamda, on beş üyenin sekizi Yargıtay, Danıştay ve Sayıştay; yedisi ise TBMM-Millet Meclisi ve Senato- ve Cumhurbaşkanınca seçilmektedir. 1961 Anayasası, hakimlerin özlük işlerini yürütecek bir anayasal kurum olarak “Yüksek Hakimler Kurulu”nu da oluşturmuştur. Hakimlerin özlük işleri ile birlikte bağımsızlığını da sağlama amacını taşıyan bu kurulun kararları kesindir ve verilen kararlara karşı başka bir merciye başvurulamayacaktır.¹¹¹⁴

Anayasa Mahkemesi, 1960 öncesi tartışılmaya başlanan ve 27 Mayıs sonrası anayasada mutlaka olması istenen bir yargı merci olmuştur. Özellikle önceki dönemde millet egemenliği ile yasama organının özdeş sayılması, anayasaya aykırı olabilecek kanunların başka bir merci tarafından denetimini imkansız kılmıştır. Zaten 1924 Anayasası, bunun temelini örecektir. 27 Mayıs sonrası yeni hazırlanan anayasa bu ilkede tadilata gitmiştir. 1924 Anayasası, egemenliğin millet tarafından seçilecek temsilcilerin oluşturacağı TBMM tarafından kullanılmasını kabul etmesine karşılık 1961 Anayasası, bu egemenliğin “yetkili organlar” tarafından kullanılması ilkesini 4. maddesinde kabul ederek yargıyı da bu kapsama almıştır. Anayasanın verdiği bu yetkiyi kullanabilecek organlarından biri de Anayasa Mahkemesi olmuştur.

Anayasanın 8. maddesinin “anayasanın üstünlüğü ve bağlayıcılığı” ilkesi bağlamında bir yanda kanunların Anayasaya aykırı olamayacağı ve herkesin bunlara uyma zorunluluğu kabul edilmiş, diğer yanda da anayasanın

¹¹¹⁴ Anayasa Mahkemesi 1977’de bu hükmü hukuk devleti ilkesine aykırı bularak iptal etmiştir.

üstünlüğü yüksek bir mahkeme-Anayasa Mahkemesi-kurularak kurumsal güvenceye bağlanmıştır.¹¹¹⁵ 1962 yılında çıkarılan bir kanunla kurulan Anayasa Mahkemesi, yasama organınca çıkarılan kanunların ve TBMM içtüzüğünün anayasaya uygunluğunu denetleyebilecektir. Mahkeme, devletin üst kademelerinde görev yapmış Cumhurbaşkanı, Bakanlar Kurulu üyeleri, yüksek yargı mensuplarını Yüce Divan sıfatıyla yargılayabilecektir. Ayrıca siyasi partilerin kapatılması hakkındaki davalara da bakabilecektir. 1961 Anayasası, iptal davası açma yetkisini Cumhurbaşkanı ile TBMM’de belli şartlara haiz parti ve meclis üyelerine vermiştir. Bununla birlikte yüksek yargı ve üniversitelere de Anayasa Mahkemesi’nde iptal davası açma yetkisi verilmiştir. Ancak bu kurumlar, kendi varlık ve görevlerini ilgilendiren alanlarda iptal davası açabileceklerdir. Sonuçta bu mahkeme Ahmad’ın da ifade ettiği gibi “modern Türk Hükümetinin felsefesinde...çok önemli bir yenilikti. Çünkü...Meclisin hareketlerine hiçbir sınır tanımayan ve yargılamaya izin vermeyen 1924 Anayasasının ruhuna tamamen aykırı düşen bir kuruluştur”.¹¹¹⁶

Anayasa Mahkemesi’nin hukuki yönü olmakla birlikte, siyasal yönünün de olduğu üzerinde tartışılan konulardandır. Anayasa yargısı, hukuk devletinin gereklerinden olmakla birlikte, yüksek mahkemenin oluşturulma gerekçeleri arasında 1950’lerin hükümet uygulamaları da önemli bir yer tutar. Bürokrat ve aydınların Anayasa Mahkemesi’nin kurulmasına yönelik talepleri tarihsel görüşleriyle de yakından ilişkilidir. Erdoğan’a göre; bürokratik elitlerde kadim bir seçilmişlere güvensizlik düşüncesinin hakim olması, Anayasa Mahkemesi’nin “parlamento karşısında bir denge unsuru” olarak kurulmasında etkili olmuştur.¹¹¹⁷ Bu bağlamda yüksek mahkeme ile ilgili yapılan tartışmalar, kararlarının siyasi olduğu yönünde olmuştur. Sosyal ve Sağlam’ın da vurguladığı üzere “iktidarları ve siyasetleri denetlemek” için “oluşturulan kurumların tümü son tahlilde ‘siyasa üreten’ kuruluşlardır”. Bu

¹¹¹⁵ Mustafa ERDOĞAN, *Türkiye’de Anayasalar ve Siyaset*, 112, 113.

¹¹¹⁶ Feroz ve Bedia Turgay AHMAD, *Türkiye’de Çok Partili Politikanın Açıklamalı Kronolojisi 1945-1971*, 247.

¹¹¹⁷ Mustafa ERDOĞAN, *Türkiye’de Anayasalar ve Siyaset*, 110.

bağlamda Anayasa Mahkemesi'ne yöneltilen “milli iradenin önüne geçme” iddiaları dönemin tartışma yaratan konularından olmuştur.¹¹¹⁸ Yapılan bir araştırma¹¹¹⁹ Anayasa Mahkemesi'nin yasamayı denetleme etkinliğinin yoğun olduğunu göstermektedir. 1962-1977 yılları arasında Anayasa Mahkemesi'ne yapılan 1531 başvurudan 223'ü başvuranların isteği doğrultusunda iptal edilmiştir. ABD'de ise Yüksek Mahkeme 1789-1968 arasında Kongre'nin çıkardığı kanunların sadece 95'ini Anayasa'ya aykırı bulmuştur. Aynı araştırma, Anayasa Mahkemesi'ne başvuran partilere göre de bir tasnif yapmıştır. Buna göre, CHP'nin 53 başvurusundan 23'ü, AP'nin 82 başvurusundan 25'i ve TİP'in 50 başvurusundan 15'i yüksek mahkemece uygun bulunarak iptal edilmiştir.

1961 Anayasası, yasamanın aldığı kararları denetleyecek yüksek bir mahkeme dışında idari makamların işlem ve kararları için de yüksek bir yargı mercini kabul etmiştir. 1924 Anayasasında farklı bir isimle-Devlet Şurası-yer alan ve görev alanı gittikçe genişleyen Danıştay, 1961 Anayasasının getirdiği esaslar çerçevesinde daha da güçlenmiş bir yapıya kavuşmuştur. Üyeleri Anayasa Mahkemesi tarafından seçilen Danıştay, idari yargılama dışında aynı zamanda danışma işlevini de yerine getirmiştir.¹¹²⁰

1961 Anayasası, yürütme ve idare üzerinde idari yargıya geniş bir denetim yetkisi vermiştir. İdarenin hukuk devletinin gereklerine uygun işlemesini sağlamak adına da 114. maddede “idarenin hiçbir eylem ve işlemi, hiçbir halde, yargı mercilerinin denetimi dışında bırakılamaz” kuralı getirilmiştir. Böylelikle sadece idarenin eylem ve işlemlerinden etkilenen yönetilenler değil aynı zamanda idari mekanizmanın içinde çalışanlar da bu güvencenin kapsamına alınmıştır.

¹¹¹⁸ Mümtaz SOYSAL, Fazıl SAĞLAM, “Anayasal Denetim ve Anayasa Mahkemesi Kararları”, **CDTA**, Cilt:1, İletişim Yayınları, İstanbul, 1983, 44.

¹¹¹⁹ Doç. Dr. Artun Ünsal'ın araştırmasına referans veren kaynak için bkz. Mümtaz SOYSAL, Fazıl SAĞLAM, “Anayasal Denetim ve Anayasa Mahkemesi Kararları”, **CDTA**, 44.

¹¹²⁰ Yıldızhan YAYLA, “Adalet ve Yargı”, **CDTA**, Cilt: 4, İstanbul, İletişim Yayınları, 1983, 924.

İdarenin işlem ve eylemlerini denetlemekle görevli olan Danıştay'ın verdiği kararlar, onu siyasal iktidarlara bir çekişme içine sokmuştur. Tartışmalar, büyük oranda kamu personelinin atama, tayin ve emeklilik işleriyle ilgili olmuştur. Bir yanda hükümetlerin kendi kadrosuyla çalışma isteği, diğer yanda anayasada kabul edilen memurların “asli ve sürekli” olması ilkesi arasında uyuşmazlık yukarıda sözü edilen çekişmenin sebebi olmuştur. Bu arada Danıştay, bu tür ihtilafları çözme ve idari yargılama görevi dışında bir danışma organı olmasına rağmen hükümetlerin çok da fazla danışmayı düşündüğü bir kurum olmamıştır.¹¹²¹

c. Siyasal Elitlerin Sınırlandırılması ve Bir Paradoks: Zayıf Yürütme

1961 Anayasasının birbirleriyle uyuşmayan çift karakterli yönü-solidarist korporatist ve liberal-yürütmenin düzenlenişinde de etkili olmuştur. Yeni anayasayla “yürütmenin politika kanadı zayıf ve fakat idare kanadı kuvvetli”¹¹²² tasarlanmıştır. Anayasayı hazırlayan bürokrat ve aydınlar, parlamento çoğunluğuna dayalı yürütme erkine her zaman güvenilemeyeceğini düşünüyordu. Parlamento çoğunluğuna mesafeli yaklaşılması o parlamentodan çıkacak bir hükümete de çok fazla güvenilemeyeceği anlamına gelmiştir. Bürokratik yönetim geleneğinin yasamaya karşı tarihsel bakış açısı, yeni anayasanın iskeletinin oluşturulmasında etkili olmuştur. Parla'nın da belirttiği gibi, 1961 Anayasasında yasama zayıftı, yürütmenin politik anlamda zayıf olarak düşünülmesinin temelinde ise yasamanın zayıflığı yatmaktaydı. Yani zayıf yasamanın çıkardığı zayıf kabineler söz konusuydu. Bu bağlamda; parlamenter meşruiyet (yasama üstünlüğü) ilkesi, anayasayı yapanların kendi elleriyle iptal ettikleri bir ilke olmuştur.¹¹²³

¹¹²¹ Yıldızhan YAYLA, a.g.e., 924.

¹¹²² Taha PARLA, *Türkiye'nin Siyasal Rejimi 1980-1989*, 31.

¹¹²³ Taha PARLA, a.g.e., 30, 31, 32.

Anayasa, bu kaygılar çerçevesinde inşa edilmiştir. Bunun sonucu olarak yürütmeyi sınırlandırma ve denetleme gayretleri ağır basmış, hükümetlere hareket serbestliği¹¹²⁴ tanınmamıştır. Hükümetler, ekonomik ve sosyal hayatın gereklerine uygun düzenlemeleri sadece kanunla yapabilecek, bir anlamda da parlamentonun çizdiği sınırlar içinde yetkilerini kullanabilecek bir organ olarak düşünülmüştür.¹¹²⁵ Anayasa tartışmalarının yaşandığı dönemde bir anayasa kuralı olarak tartışmaya açılan politik anlamda “kuvvetli icra” anlayışı, Anayasa Komisyonunda ve Kurucu Meclis’te de ilgi görmemiştir.¹¹²⁶

Yürütmenin zayıf tasarlanması, parlamenter sistemlerde tanımlanan fesih yetkisinin bu organa bazı şartlara bağlanarak verilmesinde de kendini göstermiştir. Anayasada yürütmenin yasamayı feshi konusu sorunludur. Anayasanın 108. maddesi, bu yetkinin öncelikle kabine tarafından kullanılması gerekirken bunu göz ardı etmiş ve ağırlığı Cumhurbaşkanı ve Meclis Başkanları’na vermiştir. Bir bakıma “zorlaştırılmış fesih yetkisi”¹¹²⁷ diye nitelenebilecek bir yetki söz konusu olmuştur. Ancak anayasa, “fesih” yerine meclisin “yenilenme”si tabirini kullanmıştır. 108. maddedeki bu yetki, çok fazla dağıtılarak ve pratikte kolay olmayacak şekilde verilmiştir. İstikrar için getirilen bu madde tam aksi sonuçlar vererek meclisin kilitlenmesine sebep olmuştur.¹¹²⁸ Yürütmenin sorumlu kanadı olan Bakanlar Kurulu’nun bu yetkiyi doğrudan kullanamaması yürütmenin zayıflığına yorumlanmıştır. Bu yorumu güçlendiren bir başka unsur da; anayasada, yasama ve yargıdan “yetki” olarak bahsedilirken, yürütmeden “görev” olarak bahsedilmesi olmuştur. Başka bir deyişle yürütme, başlı başına bir yetki değil, yasamanın “kanunlar

¹¹²⁴ Mümtaz Soysal’ın Yön Dergisi’ndeki değerlendirmesidir. Zikreden için bkz. Hikmet ÖZDEMİR: **Yön Hareketi**, 104.

¹¹²⁵ Hikmet ÖZDEMİR, **Yön Hareketi**, 104.

¹¹²⁶ Taner TİMUR, “Liderimiz Var mı?”, **Yön**, S.9, 14 Şubat 1962, 13’den naklen Hikmet ÖZDEMİR, **Yön Hareketi**, 104.

¹¹²⁷ Mümtaz SOYSAL, Fazıl SAĞLAM, “Türkiye’de Anayasalar”, **CDTA**, 34.

¹¹²⁸ Taha PARLA: **Türkiye’nin Siyasal Rejimi 1980-1989**, 26.

çerçevesinde” belirlediği bir “görev”dir. Yani yasama-yürütme arasında “görevler ayrılığı” söz konusudur.¹¹²⁹

Yürütmenin düzenleniş şekli parlamenter meşruiyet ilkesinin zayıflatılmasında etkili olmuştur. 1961 Anayasası, yürütme içinde yer alan Cumhurbaşkanı ve Başbakan’ın teorik olarak halkın seçmediği kişilerden olabilmesine kapı aralamıştır. 1961 sisteminin güvence mekanizmalarından biri olarak görünen Senato’da halkın genel oyuyla gelmeyen üyelerin-Cumhurbaşkanı tarafından seçilen “kontenjan üye”ler¹¹³⁰ ve “tabi üyeler”- olması parlamenter meşruiyeti zayıflatan bir unsur olarak görülmüştür. 1961 sonrası Cumhurbaşkanı adayları “kontenjan üye” olarak önce Senato’ya seçilmişler, sonra Cumhurbaşkanı olmuşlardır. Anayasaya göre halkın seçmediği bir Cumhurbaşkanı, gerektiğinde Bakanlar Kurulu’na başkanlık edebilecektir. Benzer bir durum Başbakan için de söz konusu olmuştur. Anayasaya göre Başbakanlar, TBMM içinden seçilecektir. Ancak Senato’daki kontenjan üyeliği, genel oyla gelmemiş bir kimsenin hükümet kurabilmesi anlamına da gelmektedir. Özetle, genel oyla seçilmemiş kişilerin Cumhurbaşkanı ve Başbakan olabilmesi, Senato’nun köprü görevi görmesi sayesinde gerçekleşmiştir. Ayrıca 1961 Anayasası, TBMM dışından yani

¹¹²⁹ Mümtaz SOYSAL, Fazıl SAĞLAM, “Türkiye’de Anayasalar”, CDTA, Cilt: 1, İstanbul, İletişim Yayınları, 1983, 31.

¹¹³⁰ 1961-1980 Döneminde Cumhurbaşkanları (Cemal Gürsel, Cevdet Sunay ve Fahri Korutürk) Senato’ya toplam 60 kontenjan üye seçmişlerdir. Bu 60 üyenin 10’u Kurucu Meclis’in alt kanadı olan Temsilciler Meclisi’nde de yer almıştır. Kontenjan üyelerinin mesleki durumu belli olanların dağılımı şöyledir: 13 asker (12 general ve 1 albay), 11 öğretim üyesi, 2 vali, 4 diplomat, 5 üst düzey maliye/ekonomi bürokrati, 4 hakim (1’i hakim tümamiral), 1 veteriner hekim general, 5 gazeteci, 5 avukat, 3 sendikacı, 3 mühendis, 2 kamu yöneticisi, 1 eğitimci. Kontenjan üyelerinin % 70’ini (42 kişi) bürokrat-aydın elit kesimden gelenler oluşturmaktadır. Dikkat çeken bir başka unsur, toplam kontenjan üye içinde % 25 oranında askerlerin olmasıdır. Cumhurbaşkanları kontenjan üye seçiminde “merkez”i temsil eden bürokratik elitleri tercih etmişlerdir. Bunlara; Anayasa Mahkemesi Başkanlığı yapmış Lütfü Akatlı, Maliye Müsteşarlığı yapmış Zeyyat Baykara (Başbakan Yardımcılığı da yaptı) ve Sait Naci Ergin (Maliye Bakanlığı da yaptı), Gelirler Genel Müdürlerinden Adnan Başer Kafaoğlu, Merkez Bankası başkanlarından Naim Talu (Başbakanlık yaptı), Genelkurmay Başkanlarından Kazım Orbay ve Faruk Gürler, Kara Kuvvetleri Komutanlarından Muzaffer Alankuş, Hava Kuvvetleri Komutanlarından Muhsin Batur gibi isimler örnek verilebilir. Kontenjan üyeleri arasında devlet adamları da bulunmaktadır: 4 Başbakan (Nihat Erim, Sadi Irmak, Naim Talu ve Suat Hayri Ürgüplü) ve 3 Cumhurbaşkanı (Cevdet Sunay, Fahri Korutürk ve Tayfur Sökmen-Hatay Cumhurbaşkanı-) dışında başbakan yardımcılar, bakanlar ve Senato Başkanları. Bkz. Fahri ÇOKER, **Türk Parlamento Tarihi Cumhuriyet Senatosu Üyelerinin Özgeçmişleri (1966-1980)**, Cilt: II, Ankara, TBMM Vakfı Yayınları, 1999, 860; Fahri ÇOKER vd., “Cumhuriyet Meclislerinin Anatomisi”, Cilt: 10, CDTA, İstanbul, İletişim Yayınları, 1983, 2720-2724.

seçimle gelmeyen kişilerin de hükümet içinde bakan olarak yer alabilmesi hükmünü getirmiştir. Parla, yukarıdaki görüşlerini destekleyecek şekilde, seçimle gelmeyenlerin sorumluluk almasını parlamenter meşruiyet ilkesine aykırı bulmaktadır.¹¹³¹

Anayasada yürütme erki oldukça dağıtılmıştır. Egemenliğin yetkili organlar eliyle kullanılması ilkesinin bir uzantısı olarak; anayasanın yürütme başlığı altında Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu dışında yönetim organları (milli savunma, merkezi ve mahalli idare), özerk kuruluşlar ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları gibi unsurlar yer almıştır. Ayrıca anayasada yürütmenin asli odağı olan Bakanlar Kurulu'na bağlı ve bağımlı olması gereken "idare"nin askeri kanadı, merkezi ve mahalli idare başlığı altında değil Bakanlar Kurulu ile eş düzeyde zikredilmiştir.¹¹³² Bu düzenleme "idarenin bütünlüğü"nü zedelediği gibi, askeri bürokrasinin de ayrıcalıklı bir yerinin olacağının işareti olmuştur.

Yürütme, idare kanadı yani devlet bürokrasisi bağlamında kuvvetli düşünülmüştür. 1961 Anayasası, yürütme erkine Bakanlar Kurulu yanında yeni ortaklar getirmiştir: özerk kuruluşlar, devlet bürokrasisi ve MGK. Anayasayı hazırlayan ve CHP tarafı ağır basan Kurucu Meclis'in yürütmeyi politik anlamda zayıf, bürokratik anlamda ise kuvvetli düşünmesinde asıl etkili olan saik şuydu: CHP, hükümet olduğunda idari, adli, askeri ve üniversiter bürokrasi yani geleneksel bürokratik elit ittifakı ile güçlü bir yürütmeye sahip olacak, ama DP-AP ve diğer partiler hükümet kurduğunda ise bürokratik elit devreye girerek onları frenleyecektir. Ancak anayasanın ikircikli tasarlanması ile beklentiler gerçekleşmemiş ve geçmişten gelen ittifaklar değişerek kurulan parlamenter sistem sorgulanır hale gelmiştir.¹¹³³

¹¹³¹ Taha PARLA, *Türkiye'nin Siyasal Rejimi 1980-1989*, 25, 26.

¹¹³² Taha PARLA, "1961 Anayasa'nda Yasama-Yürütme İlişkisi", *CDTA*, Cilt: 1, İstanbul, İletişim Yayınları, 1983, 38-39.

¹¹³³ Taha PARLA, *Türkiye'nin Siyasal Rejimi 1980-1989*, 31, 32.

d. Milli Güvenlik Kurulu

“1908 Devrimi” ile iktidar üzerinde söz sahibi olan ordu, 1923’ten sonra uzun bir dönem sivil siyaset ve yönetimde doğrudan yer almamıştır. 27 Mayıs, askerin siyasete tekrar dönüşü anlamına geldiği gibi, bu dönüşün anayasal/kurumsal bir zemine oturması anlamına da gelmiştir. 27 Mayısçılar, ordunun siyasal sistem üzerindeki olağandışı rolü nasıl meşrulaştırılabilir sorusuna cevap aramışlardır. Bu sorunun cevabı, anayasada tanımlanacak ve sanki bir devlet partisi konumuna yükseltilecek bir kurul olmalıydı. Askerler, parlamento dışında ancak hükümetin üstünde ve devletin başı olarak Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanacak bu kurulda temsil hakkı elde edecekti.¹¹³⁴ 1961 Anayasasının 111. maddesine göre bu kurul, Milli Güvenlik Kurulu (MGK)¹¹³⁵ olarak tanımlanmıştır. MGK’yı 1961 Anayasasıyla oluşturulmaya çalışılan bürokratik mekanizmalardan biri olarak görmek mümkündür. Özdemir’in de vurguladığı gibi, bu kurulun “genel oya, partiler rejimine karşı güvensizlik sonucu kurulduğu”na dair görüşler açıkça ifade edilmektedir.¹¹³⁶

Parlamente sistemi içinde bürokrasinin tezahürü olarak ortaya çıkan MGK’nın kuruluş amacı, milli güvenliği ilgilendiren konularda ordunun görüşlerinin ifade edilebileceği bir platform olmasıdır.¹¹³⁷ Ancak MGK’nın ilgi alanı sadece bu konularla sınırlı olmayacaktır. Kurucu Meclis üyesi Profesör Turhan Feyzioğlu, MGK’nın ilgilendiği konuların aslında ülke sorunları olduğunu şöyle ifade etmiştir: “milli güvenlik politikası dendiği zaman,...askeri politikadan, dış politikadan ibaret meseleler [akla] gelmeyecek, sağlık, ticaret

¹¹³⁴ Hikmet ÖZDEMİR, “Siyasal Tarih 1960-1980”, **Çağdaş Türkiye 1908-1980**, 193.

¹¹³⁵ 12 Mart’ın ilk kabinesinde Başbakan Yardımcısı olan ve Cumhurbaşkanı’nın kontenjan senatörü olarak da atanan Sadi Koçuş, anılarında MGK’nın hangi anlayışla kurulduğunu şu ifadelerle anlatır: “...bu müessese (MGK), DP iktidarının memleketi götürmeye çalıştığı totaliter düzene tedbir bulmak isteği ile kurulmuş bir reaksiyon müessesesidir.” Koçuş, anılarında MGK’ya Anayasa Mahkemesi Başkanı ile Danıştay Başkanı’nın da katılmasını önerir. Bkz. Sadi KOÇUŞ, **Atatürk’ten 12 Mart’a**, Cilt: 1, 63.

¹¹³⁶ Hikmet ÖZDEMİR, “Milli Güvenlik Kurulu”, **CDTA**, Cilt: 11, İstanbul, İletişim Yayınları, 1995, 54.

¹¹³⁷ Ümit CİZRE, **Muktedirlerin Siyaseti**, Çev. Cahide Ekiz, İstanbul, İletişim Yayınları, 1999, 69.

politikası ile ilgili meseleler, sanayi, ziraat, ulaştırma, bayındırlık politikası ile ilgili meseleler bu kurulda görüşülecektir".¹¹³⁸

MGK, bürokrasinin siyasal iktidarın kullandığı/sahip olduğu gücü paylaşmak konusunda gösterdiği istek ve eğilimlerin 1961 Anayasasına yansımaları olarak da görülebilir. Böylelikle bürokratlar ve siyasal iktidarı temsil eden hükümet üyeleri bir başka deyişle atanmış ve seçilmişler temel politik kararlar üzerinde eşit söz sahibi olabilecektir.¹¹³⁹ Sivil ve askerlerin bir araya geldiği MGK, devlet yapısına bir yenilik olarak girmiştir. İdari ve siyasi sistemde daha önce görülmemiş olan bu kurulla bir teamül de terkedilmiştir. Yeni düzenleme ile askeri bürokrasi ve Bakanlar Kurulu arasındaki makam olan Milli Savunma Bakanlığı devre dışı bırakılmıştır. Artık ordu, Bakanlar Kurulu'na görev ve uzmanlık alanı ile ilgili konulardaki görüşlerini yarı-sivil ya da yarı-militer bir yüksek devlet konseyi olarak nitelenebilecek olan MGK'da bildirecektir.¹¹⁴⁰ MGK, biçimsel anlamda danışma kurulu olsa da sistemin işleyişi içinde temel politikaların konuşulup karara varıldığı bir konuma sahip olacaktır.¹¹⁴¹

e. Planlı Kalkınmanın Anayasal Kurumu: DPT

1960'ların gözde kavramı olan planlama, 27 Mayıs sonrası, asker, bürokrat ve aydınların zihninde önemli bir yere sahip olmuştur. 1950'lerin sonlarında zoraki ve sessizce planlama hazırlıklarına başlanmışsa da bunun kurumsal/anayasal adımını Milli Birlik Komitesi atmıştır. Planlı döneme verilen önemi programında öncelikle vurgulayan MBK, bir an önce planlı kalkınma sürecini başlatmak istiyordu. Bu bağlamda; yeni anayasadan önce, Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) 30 Eylül 1960 tarihinde 91 sayılı kanun ile

¹¹³⁸ Hikmet ÖZDEMİR, "Milli Güvenlik Kurulu", **CDTA**, Cilt: 11, İstanbul, İletişim Yayınları, 1995, 54.

¹¹³⁹ Gencay ŞAYLAN, "Türkiye Cumhuriyeti'nde Devlet Yapısının Evrimi", **CDTA**, Cilt: 2, İstanbul, İletişim Yayınları, 1983, 408.

¹¹⁴⁰ Taha PARLA, **Türkiye'de Anayasalar**, 80.

¹¹⁴¹ Gencay ŞAYLAN, "Türkiye Cumhuriyeti'nde Devlet Yapısının Evrimi", **CDTA**, 408.

kurulmuştur. Planlama teşkilatı, 1961 Anayasası'nın kabul edilmesiyle birlikte anayasal bir güce de ulaşmıştır.

Başbakana bağlı bir danışma organı olarak düşünülen DPT, iki organdan oluşacaktır: Yüksek Planlama Kurulu (YPK) ve Planlama Merkez Teşkilatı. YPK, seçilmişlerle (Başbakan veya Yardımcısı ile Bakanlar Kurulunca seçilen üç bakan) atanmışların (DPT müsteşarı, İPD, SPD ve KD başkanları) eşit sayıda temsil edildikleri bir platformdur. Kurul, iktisadi ve sosyal politika hedeflerinin belirlenmesinde Bakanlar Kurulu'na yardımcı olacak ve planların hükümete sunulmadan önce hedeflere uygunluğunu inceleyecektir. Planlama Merkez Teşkilatı ise yukarıda zikredilen müsteşar ile üç daire başkanından oluşacak ve planın uygulanmasından sorumlu olacaktır.¹¹⁴²

Anayasada ismen yer alarak anayasal bir kurum statüsüne kavuşturulan DPT, "27 Mayıs radikalizmi'nin bir simgesi görünümünde"¹¹⁴³ olmuştur. Bürokratik elitler için; rasyonelliğin ve bilimselliğin sembolü olarak görülen planı/planlamayı savunmak toplumun çıkarlarını savunmak anlamına gelmiştir.¹¹⁴⁴ Milli Birlik Komitesi; DPT'yi siyaset kurumunun üzerinde, onun etkisinden uzak, teknisyen hassasiyeti ve titizliği içinde işleyen bir yapıda düşünmüştür. Bu yaklaşımda, 1960 öncesi siyasilere ve siyaset kurumuna olan güvensizliğin etkisi büyüktür. Geleneksel bürokratik elitlere göre, DPT ve hazırladığı planlar, tavizsiz uyulması gereken ve değiştirilmesi söz konusu bile olmayan bir anlayışla ele alınmalıdır. İsmet İnönü, kendisine yollarının yapılması için gelen heyete "Planda yoksa yapılmaz, ben bile yaptırıamam. Planda varsa yapılır. Ben bile önleyemem"¹¹⁴⁵ demesi plana 1960'larda nasıl bakıldığının önemli bir göstergesidir.

¹¹⁴² Feroz AHMAD, *Demokrasi Sürecinde Türkiye 1945-1980*, 331.

¹¹⁴³ Ali GEVGİLİLİ, *Yükseliş ve Düşüş*, 263.

¹¹⁴⁴ Sadi KOÇAŞ, *Atatürk'ten 12 Mart'a*, Cilt: 3, 1162, 1164.

¹¹⁴⁵ Sadi KOÇAŞ, *Atatürk'ten 12 Mart'a*, Cilt: 2, 989. Bu sözü, İnönü Sadi Koçaş'ın da olduğu bir ortamda Arapkir yolunun yapılmasını isteyen Malatya heyetine söyler. Yıllar sonra bu yolu çamurdan dolayı saatler sonra geçen Koçaş'a Malatyalılar "İşte paşadan istediğimiz yol, bu yoldu" diyerek aslında planın yerel ihtiyaçlardan ziyade merkezi bir anlayışla yapıldığını da gösterir.

MBK, planlama anlayışını seçkin bir yaklaşımla ele alma niyetinde olduğunu her fırsatta göstermiştir. Komite üyeleri, seçimle gelen siyasilere ne kadar şüphe ile bakıyorlarsa, atamayla gelen uzman, teknisyen ve bürokrat kesime de o kadar inanıyor ve onları seçilmişlerin üstünde görmek istiyorlardı. DPT’de iktisadi planlama daire başkanlığı yapmış olan Atilla Karaosmanoğlu¹¹⁴⁶, DPT müsteşarı Şinasi Orel ile birlikte tekliflerinin görüşüleceği MBK’nde bir üyenin kendisine sorduğu soruyu şöyle aktarmaktadır: ”Biz sizi planlama olarak hükümetin üzerine koymak istiyoruz. Siz, niye illa hükümetin altında bir planlama yapmak konusunda ısrar ediyorsunuz(!).”¹¹⁴⁷ Bu ifade, 27 Mayıs sonrası bürokrat-aydın kesimin uzmanlara olan bakış açısını yansıtmakla kalmaz, seçkin anlayışın da bu kesimlerin düşünce dünyalarında nasıl bir yer edindiğini gösterir.

1962’de kabul edilen beş yıllık kalkınma planlarının hazırlanma ve yürürlüğe konulmasını düzenleyen 77 sayılı kanun¹¹⁴⁸ plana siyasetçilerin olur olmaz müdahalelerini önlemeye yönelik olarak çıkarılmıştır. Kanunun en dikkat çekici yanlarından biri; beş yıllık kalkınma planlarının kabul edilmesi sırasında planın bütünlüğünün siyasetçiler tarafından bozulmasının engellenmesi amacıyla getirilen tedbirlerdir. Planın TBMM’de görüşülmesi sırasında milletvekillerince verilen değişiklik önerileri, DPT yetkilileri katılmadıysa kanunlaşamıyordu. Ayrıca plan, küçük rötuşlar dışında ya olduğu gibi kabul ediliyor ya da tamamen reddediliyordu.¹¹⁴⁹

27 Mayıs’ın ürünü olan DPT, 1960 sonrasında, yüksek bürokrasiye ve siyasal partilerin lider kadrolarına yönetici yetiştiren bir “okul” olduğu gibi

¹¹⁴⁶ Mülkiyeli olan Karaosmanoğlu, bürokratik elitin önemli isimlerindendir. 1960 sonrası Planlama kurulacağı zaman ve 1971 müdahalesi kurulan teknokratlar hükümetinde ilk akla gelen isimlerden biri olmuştur. 1960 öncesi Mülkiye’de asistan olarak çalışmış ve Forum ve Akis dergilerinde DP hükümetinin ekonomi politikalarını eleştiren yazılar kaleme almıştır. Bkz. Atilla KARAOSMANOĞLU, *İzmir Karşıyaka’dan Dünyaya*, 50.

¹¹⁴⁷ Atilla KARAOSMANOĞLU, “1960’larda Türkiye’de Planlama Deneyimi”, **Planlı Kalkınma Serüveni (Panel)**, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2003, 15.

¹¹⁴⁸ 16.10.1962 tarihinde kabul edilen Uzun Vadeli Plan’ın Yürürlüğe Konulması ve Bütünlüğünün Korunması Hakkında Kanun.

¹¹⁴⁹ Günel KANSU, **Planlı Yıllar: Anılarla DPT’nin Öyküsü**, İstanbul, İş Bankası Kültür Yayınları, 2004, 64- 65.

siyasal iktidarlar üzerinde hatta klasik bürokrasi üzerinde de bilgi ve uzmanlık gücünü kullanan anayasal bir kurum olmuştur.¹¹⁵⁰ Özellikle geleneksel bürokrasi, başlarda DPT'nin kurulmasına önyargılı yaklaşmıştır. Nitekim maliye bürokratları, Maliye Bakanlığı varken planlama teşkilatına gerek olmadığını düşünmüştür.¹¹⁵¹ Ancak MBK, bu kuruma geleneksel bürokrasinin baktığı gibi bakmamıştır. Ayrıntıları ileride verileceği gibi DPT, sivil bürokrasi içinde; konumu, nüfuzu ve işlevi ile yeni bir bürokrasi olarak tasarlanmıştır.

3. Sivil Bürokrasinin Düzenlenmesi: 1961 Anayasası ve İdari Reform

27 Mayıs sonrası MBK'nin söylemleri “bürokrasinin kuvvetlendirilmesi” yönünde olmuştur.¹¹⁵² Bunu sağlayacak araçlar ise ağırlıklı olarak hukuki boyutuyla düşünülmüştür. 27 Mayıs Anayasası'nın sivil bürokrasiye anayasal/yasal haklar ve güvenceler getirmesi, hukuki boyutun öne çıkarıldığını gösterir. 1961 Anayasası, memurluk rejimini “statü hukuku” temelinde kurmuştur. Bu hukukun kurucu unsurları anayasada yer almıştır. Ayrıca bürokrasiye, siyasal iktidar karşısında belirli bir özerklik kazandırılmaya da çalışılmıştır.¹¹⁵³ Bu özerkliği gerçekleştirecek mekanizmalar da anayasada tanımlanmıştır. Bürokrasiye tanınan hak ve güvenceler hukuk devletinin bir gereği olmakla birlikte, söz konusu düzenlemelerin öncelikli gerekçesi, bürokrasinin geçmişte yaşadığı olumsuzlukların bir daha tekrarlanmaması olmuştur.

27 Mayıs sonrası anayasal ve yasal gelişmelere Kurucu Meclis'te şekil veren bürokrat-aydın kesim için bürokrasinin güvence mekanizmalarına kavuşması kadar idarenin reforma tabi tutulması da önemli bir yer tutmuştur. Bu kesim, idari yapı ve işleyişin aşındığı ve yozlaştığı konusunda genel bir

¹¹⁵⁰ Bilal ERYILMAZ, *Bürokrasi ve Siyaset*, İstanbul, Alfa Yayınları, 2002, 148.

¹¹⁵¹ Erhan BENER, *Bir Büyük Bürokratın Romanı “Memduh Aytür”*, 161.

¹¹⁵² Feroz ve Bedia Turgay AHMAD, *Türkiye’de Çok Partili Politikanın Açıklamalı Kronolojisi 1945-1971*, 221.

¹¹⁵³ Bilal ERYILMAZ, *Bürokrasi ve Siyaset*, 147.

mutabakat içinde olmuştur. Askeri müdahaleler sonrası otomatiğe bağlanan idari reformlar bu genel kabulden hareketle yapılmıştır.

a. Memura Anayasal/Yasal Güvence ve Kariyer Sistemi

1960 öncesi iktidarda olan siyasi elitlerin geleneksel bürokrasinin iktidarına karşı olduğuna dair genel bir kabul vardır. Bu dönemde bürokrasinin otonomisi kırılmaya ve geleneksel egemenliği sona erdirilmeye çalışılmıştır. Bunun için de memurluğu güvenceli meslek olmaktan çıkarma noktasında adımlar da atılmıştır. Özellikle çıkarılan bazı kanunlarla memurların hukuki güvenceleri geri alınmıştır.¹¹⁵⁴ Bu bağlamda, 25 hizmet yılını dolduran memur, hakim ve üniversite profesörlerini re'sen emekli etmeye yönelik 6422 sayılı “T.C. Emekli Sandığı Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Kanun” ile askerler ve hakimler hariç memurların istenildiğinde bakanlık emrine alınmasına ve bakanlık emrine alınan memurun da 6 ay içinde yeni bir göreve atanmadığında emekli edilmesine yönelik 6435 sayılı “Bağlı Bulundukları Teşkilat Emrine Alınmak Suretiyle Vazifeden Uzaklaştırılacaklar Hakkında Kanun” kabul edilmiş ve bu bakanlık işlemine de yargı yolu kapanmıştır. Tüm bu tedbirler bürokraside büyük bir tedirginlik uyandırmıştır.

27 Mayıs sonrası memurun siyasi etkiden uzak tutularak rahat bir ortamda görevini yapmasını sağlamak adına anayasal ve yasal güvenceler getirilmiştir. Bu bağlamda 1961 Anayasasıyla memura anayasal haklar tanınmıştır. Aslında memura tanınan bu hakların anayasadan ziyade kanunla düzenlenmesi mümkündü. Ancak 1950-1960 dönemi uygulamaları bürokrasiyi anayasal bir güvenceye yöneltmiştir. Öncelikle DP iktidarında bakanlık emrine alınan memurun yargı yoluna gitmesini önleyen kanuna karşı tedbir bağlamında idari işlemlere yargı yolu açılmıştır. Memurun özlük haklarının sadece kanunla düzenlenmesini öngören düzenleme de kabul

¹¹⁵⁴ Cahit TUTUM, *Türkiye’de Memur Güvenliği*, Ankara, TODAİE, 1972, 94.

edilmiştir. Disiplin soruşturmalarında memura özel güvenceler tanınmış, kanunsuz emre karşı memur koruma altına alınmıştır. Ayrıca tarafsızlığı sağlamaya ve partizanlığı önlemeye yönelik hükümler de getirilmiştir. Bu salt hukuki haklar yanında memurun haklarını savunabileceği bir açılım da yapılmıştır. Yani Türk idare tarihinde yeni bir uygulamayla anayasada memura örgütlenme hakkı tanınmıştır.¹¹⁵⁵ Memurlar artık sendika kurabilecek ve bunlara üye olabilecektir. Memurlara daha önce hiç tanınmamış bir hakkın verilmesi, dönemin gelişmeleriyle uyumlu olduğu kadar, ekonomik anlamda zayıflayan bir bürokrasinin korunması konseptine de uygundur.

Bu genel bakıştan sonra, 1961 Anayasasına daha spesifik anlamda bakmak adına memurluk rejiminin temellerini kuran 117. maddeyi incelemek gerekir. Yeni anayasa, 1924 Anayasasından farklı olarak bir memur tanımı getirmiştir. Bu tanıma göre “devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin, genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve eliyle yürütülür”.¹¹⁵⁶ Bu madde, kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri yürüten memurları, bu hizmetin asli ve sürekli bir parçası olarak görmüştür. Anayasanın bu hükmü memur için geçicilik içermeyen tartışmasız sürekli bir istihdam şeklidir. Bu yönüyle de bir güvenceyi çağırıştırır. Anayasa, diğer istihdam biçimlerini anayasaya almamış, böylelikle de memurluğa temel bir istihdam şekli olarak bakmıştır.

1924 Anayasasında yer alan kanunilik ilkesi, 1961 Anayasasında da yer almıştır. Anayasanın 117. maddesine göre; “memurların nitelikleri, atanmaları, ödev ve yetkileri, hakları ve yükümleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir”. Anayasa, bu konuda yürütmeye herhangi bir hareket alanı tanımamıştır. Ancak yasamanın çıkaracağı kanunlarla memurluk rejimi yeni düzenlemelere konu olabilecektir.

¹¹⁵⁵ Cahit TUTUM, *Türkiye’de Memur Güvenliği*, 96-97.

¹¹⁵⁶ Gencay ŞAYLAN, *Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş*, İstanbul, TESEV, 2000, 119.

Memurluk rejimine idari ve adli anlamda getirilen güvenceler bizzat anayasada tanımlanmıştır. Anayasanın 118. maddesi “memur teminatı”nı düzenlemiştir. Memurlara öncelikle idari soruşturmalarda kendini savunma hakkı verilmiştir. Bu hakkın kullanılmasında izlenecek yol da anayasada belirtilmiştir. Memur neyle suçlandığını yazılı öğrenecek ve buna verilen sürede yazılı olarak cevap verebilecektir. Ayrıca memura verilecek idari cezalara karşı yargı yolu da açık bırakılmıştır. Sonuçta 1961 Anayasasının 114. maddesi; “idarenin hiçbir eylem ve işlemi, hiçbir halde yargı mercilerinin denetimi dışında bırakılamaz”¹¹⁵⁷ ifadesiyle sadece yönetilenlerin idareye karşı korunmasını değil aynı zamanda bürokratik yapı içindeki memurların da korunmasını düzenlemiştir.

1961 Anayasası, memurların hak, görev ve güvencelerini açıkça tanımlamıştır. Ancak memurluk rejimini düzenleyecek ve ayrıntılara girecek genel bir kanuna ihtiyaç olduğu da bir gerçektir. İşte bu amaca yönelik olarak hazırlıklar İnönü hükümeti döneminde başlatılmıştır. 27 Mayıs’ın hemen sonrası kurulan Devlet Personel Dairesi (DPD), personel reform sürecini yürütmüştür. Bürokrasinin merkezi bir bakış açısıyla ele alınması gereğine inanılarak kurulan bu daire, personel rejimi üzerinde hem merkeziyetçiliğin kurumsal aracı hem de merkezin güçlü vesayetinin işaretçisi olmuştur.¹¹⁵⁸ Personel rejiminin yeni baştan kaleme alınması için hazırlanan rapor 1962 yılında hükümete sunulmuştur. 1963 yılında ise personel rejiminin prensipleri Bakanlar Kurulu’nda¹¹⁵⁹ kabul edilmiş ve reform çalışmaları başlatılmıştır. Devlet Memurları Kanunu (DMK), bu raporlar üzerinden tartışılarak 1963-1965 yılları arasındaki hazırlık döneminden sonra kanunlaşmıştır. Şaylan, 1965 tarih 657 sayılı DMK’nın 1961 Anayasası’nın yansımalarını taşıdığını şöyle ifade eder:¹¹⁶⁰ “yeni anayasanın felsefesinin siyasal iktidar ve meclis çoğunluğunca benimsendiği 1960-1965 döneminin izlerini, kurgusunda ve

¹¹⁵⁷ 1961 Anayasasında 1971 yılında yapılan değişiklik sonucu bu madde “idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır” olmuştur.

¹¹⁵⁸ Onur Ender ASLAN, **Kamu Personel Rejiminin Anayasal İlkeleri**, 354.

¹¹⁵⁹ **Resmi Gazete**, “Yeni Personel Rejimi Hakkında Kararlaştırılan Prensipler”, Sayı: 11408, Tarih: 21 Mayıs 1963.

¹¹⁶⁰ Gencay ŞAYLAN, **Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş**, 120.

içinde barındıran bu metin, 1961 Anayasası'na 'hayır' diyenlerin çoğunlukta olduğu yasama organının budamalarından sonra, 1970'te fiilen uygulamaya konmuştur".

Devlet Memurları Kanunu'nun hazırlık aşaması, üyelerini yüksek bürokratların oluşturduğu bir komisyon tarafından yürütülmüştür. "İdareyi Yeniden Düzenleme Komisyonu" adıyla oluşturulan bu kurulda, bürokrasinin farklı kanatları temsil edilmiştir. Bunlar arasında müsteşar ve genel müdürlerle birlikte Devlet Personel Dairesi Başkanı da yer almıştır. Taslak metni komisyonda tartışılırken bürokratların üzerinde durduğu önemli konulardan biri de memurların teminat sorunu olmuştur. Kendisi de komisyon üyesi olan Lütfü Duran, komisyonda bulunan Müsteşar Memduh Aytür'ün, maliye kökenli bürokrat olmanın da verdiği bilgi ve tecrübeyle çekincelerini şöyle ifade ettiğini nakletmektedir.¹¹⁶¹

"Kadrolar taslakta gösterildiği gibi her yıl bütçe kanunuyla yenilenmemeli, eski barem sisteminde olduğu gibi sabit tutulmalıydı. Çünkü bütçe, siyasal otoritenin adamakıllı at oynattığı bir belgedir. Kadroların her yıl yenilenmesi, memuru korkuya, tedirginliğe itebilir...memurların sınıflandırılması, derecelendirilmesi Bakanlar Kuruluna bırakılmamalıdır. Memurlar, yasal güvenceye bağlanmalıdır. Memur statüsü, bütün ayrıntılarıyla değilse bile, ana hatlarıyla kanunla düzenlenmeli, tüzüklere ve yönetmeliklere bırakılmamalıdır. Aslında 1961 Anayasası da bunu emreder."

İdareyi Yeniden Düzenleme Komisyon'unda üst düzey bürokrasi ile ilgili tartışmalar da yapılmıştır. Komisyonda bakanların danışman kadrolarıyla gelip gitmeleri ve müsteşar, genel müdür, daire başkanı gibi makamlara dışarıdan atama yapılabilmesi gibi görüşlerin ileri sürülmesi bürokratik elitlerin tepkisini çekmiştir.¹¹⁶² Aslında DMK ile hedeflenen kapalı bir kariyer sistemini benimseyerek özel sektörden geçişlerin önünü almaktır. Bürokratik elitler için dışa kapalı kariyer sistemi bürokratik kültürün ve değerlerin yaşaması açısından da önem taşıyan bir konudur. 1960'ların başı statükocu

¹¹⁶¹ Erhan BENER, *Bir Büyük Bürokratin Romanı "Memduh Aytür"*, 180.

¹¹⁶² Erhan BENER, *a.g.e.*, 181.

geleneksel bürokrasinin hakimiyetinin devam ettiği yıllardır. Bu bağlamda dışardan alternatif bürokrasi diyebileceğimiz danışman kadroların gelmesi veya patronaj sistemini andırır şekilde yine kurum dışından müsteşar, genel müdür gibi bürokratların atanması geleneksel bürokrasi için kabul edilemez bir konu olmuştur. 1974 yılında yapılan bir değişiklikte dışarıdan sisteme geçişler kolaylaştırılmış ancak esas çatıyı oluşturan kapalılık anlayışı korunmuştur.

657 sayılı DMK, sınıflandırma, kariyer ve liyakat olmak üzere üç temel ilkeyi kabul etse de asıl vurgusu “sadakat” ilkesine olmuştur. Kamuda kişilikli, başarılı ve vizyon sahibi personel yerine üstüne her konuda bağlı, kişisel bağlılıklarla işini yürütmeye çalışan bir personel tipi tercih edildiğine dair çeşitli gözlem ve değerlendirmeler yapılmıştır. Bu tipin yozlaşma ve siyasallaşmaya kapı aralayacak bir anlayışın gelişmesini kolaylaştırabileceği üzerinde durulmuştur.¹¹⁶³ Yukarıdaki ilkelere uygulama bazında bakıldığında en çok ihlal edilen ilkenin “liyakat” olduğu söylenebilir. Kamu bürokrasisi, “işe göre adam” anlayışından ziyade “adama göre iş” anlayışının hakim olduğu bir istihdam alanı olmuştur. Başarı kıstası göz ardı edilince de başarısız kişilerin terfi ettiği ve yükseldiği bir memurluk rejimi ortaya çıkmıştır.¹¹⁶⁴

657 Sayılı DMK, kariyer sistemini “özel sektör” odaklı Amerikan modeline dayanan iş sınıflaması yerine personele/hizmette süreklilik temeline göre düzenlemiştir. Kişiyi yani personeli merkeze koyan bu kariyer sistemi, ömür boyu iş garantisi anlamına gelir. Bir başka deyişle kamu bürokrasisi iktisadi ve siyasi etkiler karşısında korunur. Böylelikle memur partizan yaklaşımlardan uzak, tarafsız olarak görevini sürdürür. Bu sistemde maaş, performansa değil mevkiye ödenir. Diğer bir deyişle ödemenin ay sonunda değil aybaşında ve peşin ödenmesi anlamına gelir.¹¹⁶⁵ Bununla birlikte Personel odaklı kariyer sisteminin benimsediği süreklilik anlayışının,

¹¹⁶³ Bilal ERYILMAZ, **Bürokrasi ve Siyaset**, 150.

¹¹⁶⁴ Bilal ERYILMAZ, “Cumhuriyet’in Kuruluşundan Günümüze Bürokrasi-İktidar İlişkileri”, **Türkiye’de Yönetim Geleneği**, Ed. Davut Dursun, Hamza Al, İstanbul, İlke Yayıncılık, 1998, 164.

¹¹⁶⁵ Birgül Ayman GÜLER, **Kamu Personeli**, 195, 197, 198.

bürokrasinin toplumdan uzaklaşarak içe kapanmasına ve ayrı bir güç odağı haline gelerek “bürokratik-idari devlet yapısı” oluşumuna zemin hazırladığı, durağan yapısından dolayı toplumsal değişimin gerisinde kaldığı eleştirileri de yapılmaktadır.¹¹⁶⁶

1970 yılında Devlet Memurları Kanununda yapılan bir değişiklikle personel odaklı sınıflandırma ölçütü sınıf tanımından çıkarılmış, personel sistemi iş sınıflamasına doğru dönüşebilecek bir zemine kaydırılmaya çalışılmıştır. Geçmişte Amerikan modeline yönelik adımlar atılmıştı. 1956 yılında hazırlanan personel kanunu taslağı bu modele göre düşünülerek hazırlanmış ancak kanunlaşmamıştır. 1970’de AP hükümetinin personel odaklı sınıflandırma ölçütünün sınıf tanımından çıkarılma girişimini bunun bir devamı olarak görmek de mümkündür. Personel sistemini Amerikan modeline göre kurmaya zorlayan bir adım olarak okunabilecek bu girişim, sınıflandırmayı işe göre tespit edebilecek genel mesleki nitelik ölçütüne dayandırmıştır. 1974 yılında DMK’nın 32. maddesi kaldırılınca sistemin dayandırılmaya çalışıldığı Amerikan modeli girişimi başarısızlıkla sonuçlanmıştır. Bu modeli sağlamaya yönelik tek girişim bu olmamıştır. 1970 yılında 657 sayılı kanunda yapılan bir başka değişiklikle kamu hizmetinin/görevlilerinin sınıflara ayrılmasında “devlet için taşıdığı değere göre” ölçütü çıkarılmıştır.¹¹⁶⁷ Soyut ve belirlenmesi zor görünen bu ölçütün kanundan çıkarılma gerekçesini AP hükümetinin felsefesinde aramak gerekir. Aslında bu ölçütün kanuna girdiği ve çıkarıldığı tarihlerdeki iktidarların görüşleri, söz konusu ölçütün niye konulduğu veya kaldırıldığı ile ilgili de önemli ipuçları verir.

657 sayılı DMK’nın dikkat çeken ve önemli bir özelliği; teknik hizmetlerde (ekonomik işlevli kurumlarda) çalışan personelin önceki bölümde bahsedilen ayrıcalıklarına son verilmesi olmuştur. Ekonomik gerileyiş

¹¹⁶⁶ Cahit TUTUM, **Personel Yönetimi**, Ankara, TODAİE Yayınları, 1976, 31-35’den naklen Birgül Ayman GÜLER, **Kamu Personeli**, 198.

¹¹⁶⁷ Birgül Ayman GÜLER, **Kamu Personeli**, 218, 219, 222, 223.

anlamına gelen bu adım, teknik personelin yaygın olarak kamudan özel kesime geçmesi sonucunu doğurmuştur.¹¹⁶⁸ Bu sonucu, Şaylan'ın teknik-ekonomik hizmetler gören bir bürokrasinin doğması ile geleneksel bürokrasi arasında yaşanmaya başlayan “gerilim”in 1960 sonrası yansıması olarak da görmek mümkündür. Ayrıca geleneksel bürokrasinin teknik-ekonomik bürokrasinin ayrıcalıklarından¹¹⁶⁹ rahatsız olduğu da bilinmektedir. Nitekim DMK'nın geleneksel bürokratik elitlerin yoğun olarak temsil edildiği kurullarda şekillendiğini de unutmamak gerekir. Yani geleneksel bürokrasinin teknik-ekonomik bürokrasinin ayrıcalıklarına müdahale ettiğini söylemek mümkündür.

b. Kamu Yönetiminde Özerklik Anlayışının Başlaması

1961 Anayasası, özerklik anlayışını anayasada idari ve mali olarak tanımladığı gibi bunu kamu yönetimi içinde bazı idari yapılara da monte etmiştir. Böylelikle bürokratik yapı içinde özerk kurumlar ortaya çıkmıştır. Özerk kurumlar, hizmetin gereği anlayışına dayandırılrsa da, 1960 öncesinin bazı uygulamalarına tepki ve bürokrasiye korunaklı bir alan yaratmaya yönelik bir amaç da taşımıştır. 1960'larla yaygınlaşan idari özerklik, kamu yönetimi içinde daha önce olmayan bir uygulamaydı. Geleneksel anlamda hiyerarşinin hakim olduğu bir yönetim anlayışında bu uygulama istisnai alanlar için tanımlanmıştır. Hizmetin niteliği gereği öncelikle devlet tüzel kişiliğinden ayrı bir kamu tüzel kişiliğine sahip olan özerk kurum ve kuruluşlar, yine aynı gerekçeyle idareye hiyerarşi bağıyla değil de vesayet bağıyla bağlanmıştır. Vesayet ilişkisi idarenin bütünlüğü ilkesinin bir gereği olarak düşünülmüştür. Özerkliği anayasal anlamda açıkça tanımlanan kuruluşlar TRT ve Üniversite olmuştur.

¹¹⁶⁸ Gencay ŞAYLAN, “Cumhuriyet Bürokrasisi”, CDTA, Cilt: 2, İstanbul, İletişim Yayınları, 1983, 306.

¹¹⁶⁹ 1960 öncesi, teknik-ekonomik bürokraside maaşlar, en yüksek dereceli bir bürokratınkinden fazladır. Teknik bir personelin maaşı brüt 3540 TL iken en yüksek dereceli bir bürokratin brüt maaşı 2000 TL'dir. Bkz. Gencay ŞAYLAN, a.g.e., 305.

TRT, 1970'lerde üzerinde en çok tartışmanın yaşandığı kurum olmuştur. Bu tartışmaların odak noktasını; kurumun topluma belli mesajları iletme ve onu etkilemesi bağlamında siyasal/ideolojik yaklaşımlar oluşturmuştur. Diğer bir ifadeyle televizyon, siyasal iktidarlar tarafından görsel bir araç olmanın ötesinde, adeta üstünlük sağlamanın bir aracı olarak da algılanmıştır. TRT'nin kendine has bir özelliği olarak toplumu bilinçlendirme, gerektiğinde yönlendirme ve eğitime gibi işlevlerinin de bulunması bu kurumu aynı zamanda bir iktidar alanı haline getirmiştir.

TRT, 1961 Anayasasının 121. maddesinde “tarafsız ve özerk” bir statüde tanımlanmıştır. Kurumun üst yönetimi genel müdür ve yönetim kurulundan oluşmaktadır. Genel Müdür, Bakanlar Kurulu’nca atanacak ve görevden alınması da gerekçeli bir karara dayanacaktır. Yönetim kurulunun seçimi ise daha karmaşık bir usulle yapılmaktadır. On bir üyeden oluşan yönetim kurulunda sadece üç üye hükümet tarafından atanıyor diğer üyeler ise çeşitli bilimsel kuruluşlar ve meslek odalarınca seçilen on dört aday arasından dört üniversite rektörü ve MGK Genel Sekreterinden oluşan bir başka kurulca seçiliyordu. Bir başka deyişle “tarafsız ve özerk” olması gereken TRT'nin bu niteliğini sağlamak adına hükümet sadece üç üye atayabiliyordu. Hükümet istediği zaman bu üç üyeyi görevden alabilirken, yukarıda bahsedilen kurullarca seçilen üyeler üç yıllık görev sürelerini dolduruyorlardı.¹¹⁷⁰ Görüldüğü üzere TRT Yönetim Kurulu’nda bürokratik mekanizmalarca seçilen üyeler hükümetin atadığı üyelere sayıca üstündür. Bu üyeler 3 yıllık görev süreleri boyunca görevden alınamamaktadır. Ayrıca görevden almalarda hükümet gerekçe göstermek zorundadır. Bunların hepsini siyasal iktidara karşı bir güvence olarak görmek mümkündür.

1961 Anayasası, 120. maddesinde üniversiteleri özerk olarak tanımlamıştır. Özerkliğin oluşturulmasında hiç şüphesiz geçmişte

¹¹⁷⁰ Feyyaz GÖLCÜKLÜ, “Denetim Mekanizması Olarak Devlet Radyosu”, **AÜ SBF Dergisi**, C.XXXIII, No:1-2, Mart-Haziran 1978, 88-97; İsmail CEM, **TRT’de 500 Gün**, İstanbul, Gelişim Yayınları, 1976, 19, 22.

yaşananlara verilen tepki¹¹⁷¹ de bir gerekçe olarak durmaktadır. Üniversite, 1950 sonrası yeni iktidara karşı yapılan eleştirilerin en önemli odak noktası olmuştur. Üniversitenin hükümete karşı ileri sürdüğü eleştiriler, başta bürokrasi olmak üzere pek çok kesime argümanlar sunmuştur. Bu bağlamda aydınlar bürokrasiyle birlikte iktidarın tepki gösterdiği bir kesimi oluşturmuştur. 1961 Anayasası, üniversiteleri idari ve mali anlamda özerkliğe kavuşturarak siyasal iktidarların müdahalelerinden korumayı amaçlamıştır.

1960 sonrası genel idare dışındaki idari kurumlar için tanımlanan özerklikle beraber kurul halinde yönetim olgusu da belli kurumlarda ortaya çıkmıştır. Kamu bürokrasisinde yeni oluşturulan kurumların üst yönetimleri kurul olarak planlanmıştır. MGK, YPK, DPD, ve TRT gibi kurumların karar alma mekanizmaları kurul olarak düşünülmüştür. Bu kurumların bir kısmı sadece bürokratlar tarafından oluşturulurken, bazıları da atanmış ve seçilmişler tarafından oluşturulmuştur.

c. Kamu Yönetiminde İdari Reform: MEHTAP Raporu

1960 sonrası geleneksel bürokrat-aydın kesim, kamu yönetiminde kapsamlı bir idari reformun gerekliliğine inanmıştır. Bilimsel esaslar göz önüne alınarak yapılması gereken bu reform, sadece sivil bürokraside değil aynı zamanda askeri bürokraside, üniversitede kısaca devletin her kesiminde mutlaka gerçekleştirilmeliydi.¹¹⁷²

1960 öncesi kamu yönetiminin yozlaştığına dair genel bir kabul bu reform ihtiyacını besleyen önemli bir unsur olmuştur. Milli Birlik Komitesi'ne

¹¹⁷¹ Prof. Dr. Nihat Erim anılarında, üniversite özerkliğinin geçmiş uygulamalara tepki olduğunu kendinden örnekler vererek anlatmaktadır. Erim, 1950 seçimlerini kazanamayınca üniversiteye dönmek için davet almış ancak Başbakan ve Cumhurbaşkanı'nın kararnameyi imzalamadığı için dönememiştir. Ayrıca 1953 yılında çıkarılan bir kanunla öğretim üyelerinin günlük gazetelerde makale yazması yasaklanmıştır. Bu kanunun kendisi için çıkarıldığını iddia eden Erim, o dönemde gazetelerde sık sık makaleler kaleme almaktadır. Bkz. Nihat ERİM, **12 Mart Anıları**, Yay. Haz. Raşit Çavaş, İstanbul, YKY, 2007, 298.

¹¹⁷² Sadi KOÇAŞ, **Atatürk'ten 12 Mart'a**, Cilt:2, 772.

göre “Türkiye’nin kurtuluşu ve ileriye atılımı, devlet yönetiminin ve kamu kurumlarının partizan, ahlak yoksunu, tembel kişilerden arındırılmasıyla mümkün olacaktır”. Komite, kamu yönetiminde reform yapılması gereğini ise şöyle açıklamıştır: “Yönetim reformu, ulusun arzusu ve Devrimimiz için kesin bir zorunluluktur. Devletin geleceği ancak iyi bir yönetim sayesinde güvence altına alınabilir. İyi bir yönetim ise nitelikli, ahlaklı ve idealist bir personelle gerçekleştirilebilir.”¹¹⁷³ 27 Mayıs yönetiminin hedeflediği idari reform konusuna 12 Mart sonrası hükümetler de hemen hemen benzer gerekçe ve yöntemlerle girişmişlerdir.

Türkiye’de idari reform çalışmaları, Yayman’ın da vurguladığı gibi genellikle askeri müdahaleler sonrasına rastlamaktadır. Bir başka deyişle “idari reform çalışmaları ile askeri yönetimler arasındaki bir ilişki” söz konusu olmuştur. 27 Mayıs’tan sonra MBK’nin giriştiği icraatlar arasında idari reform konusu önemli bir yer tutmuştur. Bu dönemde rasyonel çalışan bir idare tasavvur edilmiş ve inşa edilen siyasal/anayasal/ekonomik sisteme uygun yeni kamu örgütleri kurulmaya başlanmıştır.¹¹⁷⁴ İdari reform hazırlıklarıyla askeri yönetimlerin çakışması sonucu politik endişelerden uzak, hızlı karar alınabilen ve uygulamanın daha kolay olduğu bir zemin kurulabilmektedir.¹¹⁷⁵

27 Mayıs hareketi, anayasada çerçevesi belirlendiği gibi devlete siyasal ve ekonomik bir elbise biçiyordu. Bu tüm sistemin reforma tabi tutulması demektir. Yeni sistemin sacayakları oluşturulurken idarenin de reforma ihtiyaç duyduğu her fırsatta vurgulanmaya çalışılmıştır. Reform söylemlerinin unsurları olarak da en çok “tarafsız idare”, “faziletli idare” ve

¹¹⁷³ **Ulus**, 12 Ağustos 1960’dan naklen Kemal H. KARPAT, “Türkiye’de Ordu ve Politika (1960-1964)”, **Türkiye’de Siyasal Sistemin Evrimi (1876-1980)**, Çev. Esin Soğancılar, Ankara, İmge Kitabevi, 2007, 195.

¹¹⁷⁴ Hüseyin YAYMAN, **Türkiye’nin İdari Reform Tarihi**, Ankara, Turhan Kitabevi, 2008, 14, 234. Yayman, idari reformların siyasal ve toplumsal meşruiyetten yoksun olduğuna vurgu yaparak aynı zamanda bu reformların niye hayata geçirilemediği sorusuna da cevap vermektedir.

¹¹⁷⁵ Kenan SÜRGİT, 1980, 39’dan naklen Hüseyin YAYMAN, **Türkiye’nin İdari Reform Tarihi**, 243.

yönetimde yeni kullanılmaya başlanan “randıman” gibi kavramlar zikredilmeye başlanmıştır.

İdareye yeni bir anlayış getirme iddiasını taşıyan esaslar MBK tarafından 16 Eylül 1960 tarihli Resmi Gazete’de yayınlanmıştır. Buna göre “Devletin, Demokratik Hukuk nizamı ve rasyonel usul ve esaslara göre bünyemize en uygun şekilde yeniden teşkilatlandırılması için mevzuat hazırlanacak ve esaslar kurulacaktır...Mevcut müesseselerin bünye ve idareleri, adalet, ahlak ve randıman esaslarına göre, en kısa zamanda düzenlenecektir.”¹¹⁷⁶ MBK, direktif şeklinde yayınladığı bu temalara ilaveten Milli Savunma, Milli Eğitim, Tarım, İmar ve İskan, Sağlık, Maliye gibi konularda da genel çerçeveler çizmiştir.

1960 sonrası yapılacak idari reformla ilgili ilk çalışma, MBK ve DPT’nin talebi üzerine TODAİE bünyesinde bir komisyon tarafından hazırlanan “İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor” olmuştur. 10 Şubat 1961 tarihli bu rapor, sonradan yapılacak reform çalışmalarına ilham kaynağı olmuştur.¹¹⁷⁷ Yabancı ve Türk akademisyenlerin beraber hazırladıkları bu rapordan sonra 1963’e kadar yabancı uzmanlarca raporlar¹¹⁷⁸ hazırlanmıştır.

Gerek ön rapor gerekse yabancı uzman raporları sorunu kapsamlı ve bütüncül olarak ele almamıştır. İdari reformu, hem kapsamlı hem de bütüncü bir yaklaşımla ele alan çalışma “Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi” (MEHTAP) olmuştur. TODAİE ve DPT’nin hazırladığı MEHTAP raporu bir yıl kadar sürmüş ve 24 Nisan 1963’de Başbakan İnönü’ye

¹¹⁷⁶ Şevket Süreyya AYDEMİR, **İhtilalin Mantığı ve 27 Mayıs İhtilali**, İstanbul, Remzi Kitabevi, 1973, 415.

¹¹⁷⁷ Hüseyin YAYMAN, **a.g.e.**, 215.

¹¹⁷⁸ 1961 tarihli Ön Rapor’dan sonra yabancılarca hazırlanan üç rapor dikkat çekmektedir. Mook Raporu (1962), personel rejiminde bir reform öngörmüştür. Raporu hazırlayan Van Mook’un önerileri DMK’da aynen yer almıştır. Fisher Raporu da (1962) personel rejiminin reforma tabi tutulması üzerinedir. John F. Fisher, liyakat ilkesinin benimsenmesi ve bunun standartlaştırılmasını önermiştir. Ayrıca seçme sınavlarının biçimi gibi konular üzerinde de durmuştur. Son olarak Podol Raporu (1963), yöneticiler üzerinden yönetim yapısını inceleyen bir çalışmadır. Richard Podol’un kişisel gözlemlerine dayanan rapor, personel sisteminin yönetici boyutunu incelemiştir. Bkz. Hüseyin YAYMAN, **a.g.e.**, 220-233.

sunulmuştur. Planlı dönemin başlangıcını simgeleyen¹¹⁷⁹ bu raporun genel amaçları arasında; merkezi hükümetin görevlerinin rasyonel dağılımı, daha sistemli ve düzenli planlama, daha iyi çalışan personel rejimi, daha modern bir örgüt ve daha etkin bir mali denetim inşa edilmesi yer almıştır. Rapora genel olarak bakıldığında; siyasal/ekonomik sistemin gereklerine uygun düzenlemelerin devletin birçok alanında ona lokomotif bir rol verdiği görülmektedir. Yani merkeziyetçi bir anlayışla hazırlanacak planlar, kalkınma da devleti öncelikle muhatap kabul etmektedir. Zaten MEHTAP raporunda kendinden önceki raporlara göre özel teşebbüs kelimesi çok az geçtiği gibi, bu konuda da ihtiyatlı bir dil kullanılmaktadır.¹¹⁸⁰

“Türkiye’de yönetimle ilgili olarak yapılan araştırmaların en niteliklisi olan” MEHTAP raporunun uygulanmasına ve izlenmesine yönelik ciddi bir çaba harcanmamıştır.¹¹⁸¹ Türkiye’de idari reformlar, bu girişimi başlatan bürokrat ve aydınların heyecanıyla belli bir ivme kazanmakta ama iş uygulamaya geldiğinde önerilerin büyük kısmı kağıt üzerinde kalmaktadır. Şevket Süreyya Aydemir, idareyi yeniden düzenlemeyi esas alan bu direktiflerin oldukça genel olmasının yanında uygulama yönüyle de platonik niteliklere sahip olduğuna işaret eder.¹¹⁸² 1960’larda da böyle olmuştur. Reformlar, gerek siyasal iktidarların bakış açısına göre sınırlı bir uygulama alanı bulduğundan, gerekse sosyal, ekonomik ve kültürel unsurlar dikkate alınmadan yazıldığından kadük olmaktan kurtulamamıştır. Geçmişten gelen “idare-i maslahatçılık eğilimi”nin¹¹⁸³ kamu bürokrasisi üzerinde sürdürdüğü etkisi de reformların önünde bir engeldir. Bürokrasi, reformların sadece “hukuki teminat” ve “mali imkanlar” boyutu üzerine yoğunlaşmış, ancak esas odak noktasını oluşturan “idarenin verimli ve etken çalışması” konusunda başarı sağlanamamıştır. Bu tespiti yapan Heper’e göre “siyasal iktidar kanalı ile siyasal denetimlerini hissettirebilecek güçlü girişimci sınıflar

¹¹⁷⁹ Turgay ERGUN, **Kamu Yönetimi**, Ankara, TODAİE, 2004, 369.

¹¹⁸⁰ Hüseyin YAYMAN, **a.g.e.**, 236-240.

¹¹⁸¹ Cemal MIHÇIOĞLU, “Kamu Yönetiminde Verimlilik”, **Türkiye’de Kamu Yönetimi**, Der. B. Aykaç, Ş. Durgun, H. Yayman, Ankara, Yargı Yayınevi, 2003, 395.

¹¹⁸² Şevket Süreyya AYDEMİR, **İhtilalin Mantığı ve 27 Mayıs İhtilali**, 415.

¹¹⁸³ Cemal MIHÇIOĞLU, “Kamu Yönetiminde Verimlilik”, **Türkiye’de Kamu Yönetimi**, 393.

bulunmadığından” verimli ve etkin çalışan bir idari mekanizma hedefine ulaşamamıştır.¹¹⁸⁴

4. Planlı Döneme Geçiş ve Bürokraside Yeni Bir Elit

Plan, planlama ve planlı kalkınma 1960’ların yükselen değerleridir. Bu öneme binaen 27 Mayıs sonrası kurulan ilk teşkilat önceden de vurgulandığı gibi planlama olmuştur. Yeni anayasa, Türkiye’nin planlı döneme geçiş için gerekli hukuki altyapıyı kurmuştur. Plan açıkça 1960 sonrası tartışılmaya başlamışsa da hazırlık dönemi bu tarihten önceye gider. Planlı dönem hazırlıklarını açıklamak için 1950’lerin sonlarına bakmak gerekir. Ancak bundan da önce Türkiye’nin yeni bir döneme adım attığı 1945 yılından 1960’a kadar yaşanan iktisadi gelişmelerin panoramasını anlamak, planlı dönemin gerekçelerini de kısmen açıklamaya yardımcı olur.

II. Dünya Savaşı sonrası dünya düzeni iki kutuplu bir denklem üzerine kurulmuştur. Türkiye ikili yapıda seçimini kapitalist ve demokratik bir düzenden yana kullanmıştır. Bu bağlamda; Türkiye, Birleşmiş Milletler San Francisco Antlaşması’nı imzalayan ve Bretton Woods sistemine katılan ilk ülkelerden biri olmuştur. Yapılan tercihin doğal uzantısı olarak ekonomik anlamda liberalleşme eğilimi ortaya çıkmış ve siyasal olarak da çok partili sisteme adım atılmıştır. Bu gelişmelerin ortaya çıkardığı ivme bir yana, tek parti düzeni uzun yıllar devam ettirmiş olan CHP’ye karşı birikmiş muhalefet DP’yi 1950 yılında iktidara getirmiştir. 1950’lerin başlarında bu rüzgarı arkasına alan DP, içerde iktidarını perçinlemiş dışarıda da dünya kapitalist sistemi ile iyi ilişkiler kurmuştur. Ancak 1950’lerin ortalarında başlayan ve 1960’lara doğru artan ekonomik bir bunalım baş göstermiştir. IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşlar Türk ekonomisinde yaşanan gerilemenin

¹¹⁸⁴ Metin HEPER, “Değişen Türkiye’de Bazı ‘Geleneksel’ Üst Kademe Yöneticilerinin Eğilimleri”, *AİD*, C.7, S.2, Haziran 1974, 84.

önlenmesini istemişlerdir.¹¹⁸⁵ Ekonomide yaşanan gerilemeye tedbir olarak 1958’de “4 Ağustos Stabilizasyon Kararları” hükümet tarafından açıklanmış ve Türk Lirası dolar karşısında değer kaybederek 2.80 TL’den 9 TL’ye çıkarılmıştır. Bunun anlamı yaklaşık % 300 devalüasyondur.¹¹⁸⁶ Krizden kurtuluş yolu, yatırımları dış yardım finansmanı ile karşılamak olarak görülmüştür. Ancak yardımların yapılması için bir plan ihtiyacı dış çevrelerce dile getirilmeye başlanmıştır. Bu bağlamda “Envestisyon Program Komitesi” adıyla devlet teşkilatında daha önce rastlanmayan bir yapı oluşturulmuştur. Bu arada planlama görevini üstlenmek üzere Koordinasyon Bakanlığı da kurulmuştur. OECD’nin kamu harcamalarında disiplin sağlanması gereğini Menderes hükümetine teşvik ve tavsiye etmesi sonucunda Profesör Jan Tinbergen’in plan hazırlıkları başlamış ancak hazırlıklar sürerken 27 Mayıs askeri müdahalesi gerçekleşmiştir.¹¹⁸⁷

İçerde muhalefet ve dışarıda uluslararası kuruluşlar, ekonomide çıkış yolu olarak kapitalizmin az gelişmiş ülkeler için öngördüğü temel bir paradigmayı yani “planlı kalkınma”yı görüyorlardı. 1950’lerde aydın muhalefetin platformu konumunda olan Forum dergisinde de DP döneminin ekonomi politikalarına eleştiriler yöneltilmiş ve Keynesci bir ekonomik düzene olan ihtiyacı da içeren kapsamlı projeler gündeme getirilmiştir. 27 Mayıs’ı gerçekleştiren MBK, aydın kesimin plan üzerine yaptığı tartışmalardan önemli ölçüde etkilenmiştir. Askerlerin iki temel girişimi; yeni bir anayasanın

¹¹⁸⁵ Necat ERDER, “Giriş: Planlama Deneyiminin Tarihsel Arka planı”, **Planlı Kalkınma Serüveni (Panel)**, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2003, IX-X.

¹¹⁸⁶ Feroz ve Bedia Turgay AHMAD, **Türkiye’de Çok Partili Politikanın Açıklamalı Kronolojisi 1945-1971**, 183.

¹¹⁸⁷ Ayhan ÇİLİNGİROĞLU, “1960’larda Türkiye’de Planlama Deneyimi”, **Planlı Kalkınma Serüveni (Panel)**, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2003, 21-30. “Envestisyon Program Komitesi” Almanya Ekonomi Bakanı Profesör Ludwig Erhard’ın 1959’da Türkiye ziyareti öncesi dış yardım alabilmek için acele bir şekilde oluşturulmuştur. Makama göre değil isme göre belirlenen komitede; Ziraat İşleri Genel Müdürü Akif Çakman, Elektrik İşleri Etüt İdaresi (EİEİ) Genel Müdürü İbrahim Deriner, Devlet Su İşleri (DSİ) Genel Müdürü Süleyman Demirel, Hazine Müşaviri Kemal Siber, Çimento Sanayi Genel Müdürü Selahaddin Akyol üye olarak, Dışişleri Bakanlığı Müsteşar Yardımcısı Hasan Esat Işık ise komite başkanı olarak yer almıştır. Komitenin sekreteryasını EİEİ Genel Müdürü üstlenmiş ve bu görevi 1980’lerde Başbakan ve Cumhurbaşkanlığı yapacak olan Proje Kolu Müdürü olan Turgut Özal ile 1960’ların başında DPT Koordinasyon Daire Başkanlığı yapacak olan Ayhan Çilingiroğlu’na vermiştir. Prof. Erhard’a Özal ve Çilingiroğlu’nun hazırladığı birkaç sayfalık bir doküman iletilmiştir. Erhard ülkesine dönünce komite de toplanmaz olmuştur.

hazırlanması ve planlı kalkınmayı yönetecek bir teşkilat olarak Devlet Planlama Teşkilatı'nın kurulması olmuştur.¹¹⁸⁸

Demokrat Parti, planlama kavramına ne kadar antipatik yaklaşmışsa bürokrat-aydın kesim de bu kavrama o kadar sempatik yaklaşmıştır. Aslında benimsenen paradigma, planlamaya olan bakış açısını belirlemiştir de denebilir. Zürcher'e göre, gerek MBK'nin gerekse CHP'nin "planlama kavramıyla doğal bir ilişkisi vardı. CHP'liler devletçi bir mirasa sahiptiler ve birçoğu kurmaylık yapan ya da yapmış olan subaylar için planlama bir yaşam tarzıydı".¹¹⁸⁹ Sonuçta planlama anlayışı, bürokratik elitlere 1930'lar Türkiye'sinin devletçilik uygulamalarını hatırlatmaktadır. Keyder'in de vurguladığı gibi "planlama, yeni politikacıların ateşliliği karşısında silikleşen bürokrasiye de çekici geliyordu. Bürokratlar, ekonomideki bu yeni rolleri sayesinde eski yönetsel özerkliklerini tekrar kazanacaklarını umuyorlardı".¹¹⁹⁰ Bürokrasinin geleneksel özlemlerinin uyanması sonucunda DPT'nin seçkin bir yaklaşımla düzenlenme eğilimi ortaya çıkmıştır. Özellikle daha önce de vurgulandığı gibi, MBK içinde planlamayı hükümetin üzerinde teknokratik bir kurum olarak görenler çıkmıştır. Ancak yine komite içinde bu yaklaşıma itiraz eden bazı üyeler "devlet içinde bir devlet vücuda getirmiş oluruz"¹¹⁹¹ diyerek yaratılmak istenen teknokrasiye karşı çıkmıştır. Seçkin yaklaşım dışında dönemin bürokrat aydın kesimi, DPT'yi ütöpik anlamda bilim gücüyle sorunları çözebilecek bir kurum olarak da görmüştür.

Planlama teşkilatının prestij ve nüfuzu, toplumsal ve siyasal alanda kendini gösterdiği gibi bürokrasi içinde de göstermiştir. Bu durumdan geleneksel bürokrasi özellikle de yukarıda zikredildiği gibi Maliye bürokrasisi

¹¹⁸⁸ Necat ERDER; "Giriş: Planlama Deneyiminin Tarihsel Arkaplanı", **Planlı Kalkınma Serüveni (Panel)**, X-XI.

¹¹⁸⁹ Erik Jan ZÜRCHER, **Modernleşen Türkiye'nin Tarihi**, 385.

¹¹⁹⁰ Çağlar KEYDER, "İktisadi Gelişme ve Bunalım: 1950-1980", **Geçiş Sürecinde Türkiye**, (Der. İrvan Cemil Schick ve Ertuğrul Ahmet Tonak), Çev. Ahmet Günlük ve Aydın Pesen, Belge Yayınları, y.y., t.y., 315.

¹¹⁹¹ DPT'yi hükümet üstünde görmek isteyen MBK üyesi Orhan Kabibay'a karşılık yukarıdaki görüşleri savunan MBK üyesi ise Mucip Ataklı olmuştur. Bkz. **T.C. MBK Genel Kurul Toplantısı**, C.I, 1961, Birleşim: 14, Oturum: 2, 29.9.1960, 16-18.

şikayet etmiştir. Nitekim idari yapıda ekonomi ile ilgili bakanlıklar yer alsa da DPT, Anayasa’da tanımlanan ayrıcalıklı konumundan dolayı fiilen bu bakanlıkların üzerinde bir konuma yerleşecekti.¹¹⁹² DPT’nin tüm bürokratik teşkilat üzerinde olmasa bile onun belli ölçüde kontrolünde olması istenmiştir. 1962 yılında plana geçiş programı tasarısında “her kurumda Devlet Planlama Teşkilatı ile karşı karşıya çalışacak planlama ve koordinasyon birimlerinin kurulması” öngörülmüştür.¹¹⁹³ Hatta DPT’nin il bazında teşkilatlanmasını sağlamak adına valilerin yanına planlama temsilcisi atanması teklif edilmişse de kabul görmemiştir.¹¹⁹⁴ Planlama teşkilatının, bürokratik yapıyı ağlarla kendine bağlayarak kamu bürokrasisi içinde merkezi bir konuma gelmesi amaçlanmıştır. DPT, zamanla konumunun da etkisiyle kamu kurumlarının yatırımlarla ilgili isteklerini elde edebilmek için mücadele ettikleri bir arena haline gelmiştir.

Bürokratik elitler, planlamayı iktisadi boyutundan daha kapsamlı algılamıştır. Bu algılayış, planın bütüncül bir bakış açısı ile ele alınmasında etkili olmuştur. 27 Mayıs sonrası oluşturulan ilk planlamacı kadro, parçalı veya tek boyutlu bir yaklaşımın Türkiye’nin sorunlarına çözüm üretemeyeceğini ve de “iktisadi planlama ile sosyal planlamanın birbirinden ayrılamayacağını”¹¹⁹⁵ düşünüyorlardı. Planlamacıların üzerinde durduğu konulardan biri de, planın milli hassasiyetleri göz önüne alarak hazırlanması olmuştur. Bir başka deyişle “Türk planını Türkler yapmalı”dır.¹¹⁹⁶ Bu tür talepler, ilk planlamacı kadronun milliyetçi yönleri olduğunu gösterir. Planın

¹¹⁹² Çağlar KEYDER, *Türkiye’de Devlet ve Sınıflar*, 203.

¹¹⁹³ Metin HEPER, *Türk Kamu Bürokrasisinde Gelenekçilik ve Modernleşme*, 103.

¹¹⁹⁴ Günel KANSU, *Planlı Yıllar*, 69.

¹¹⁹⁵ Atilla KARAOSMANOĞLU, *İzmir Karşıyaka’dan Dünyaya*, 87. 27 Mayıs sonrası Cemal Gürsel, Sosyal Planlama Dairesi kurulmasını istiyordu. Ancak DPT kurulduktan sonra İktisadi Planlama Dairesi (İPD) başkanı olan Atilla Karaosmanoğlu buna karşı çıkarak planın bütüncül bir perspektifle ele alınmasını istemiş ve bu görüşünü de MBK’ya kabul ettirmiştir.

¹¹⁹⁶ 27 Mayıs sonrası kurulan ilk hükümette devlet bakanı olan SBF iktisat profesörlerinden Şefik İnönü planın yabancılara yaptırılmasını istiyordu. Ancak bu yaklaşım bürokratik elitler arasında kabul görmemiş ve bakan görevden ayrılmak durumunda kalmıştır. “Türk planını Türkler yapmalı” fikrini ortaya atarak milli bir plan teklifini yapan isim Karaosmanoğlu olmuştur. Bkz. Atilla KARAOSMANOĞLU, *İzmir Karşıyaka’dan Dünyaya*, 86, 92-93.

öz Türkçe¹¹⁹⁷ yazılmasına yönelik hassasiyet de bu bağlamda değerlendirilebilir. Planlama bürokratlarının milliyetçi refleksleri, bir ölçüde II. Dünya Savaşı sonrası Marshall yardımıyla Türkiye'ye giriş yapan yabancı etkisine karşı bir tepkiyi de yansıtmış olabilir.

a. Türk Bürokrasisinde Yeni Bir Elit: Planlama Uzmanları

Planlı döneme geçiş, Türk kamu bürokrasisinde statüsü ve donanımı ile klasik bürokrat tipinden farklı bir bürokrat tipini ortaya çıkarmıştır. Uzmanlık ve teknik bilgiyi kamu politikalarının oluşturulmasına uygulayabilen bu tipe bürokrattan çok teknokrat ve bürokrat kaynaşmasından mülhem tekno-bürokrat denildiği de olmuştur. Hem teknokrat hem de bürokrattan ayırt edici önemli özellikleri bulunan bu tip “planlama uzmanı” olarak adlandırılmıştır. Geleneksel bürokrasiden farklı olarak icracı yönü olmayan planlama uzmanlarının ilk kuşağı, yani DPT'nin kuruluşunda ve kurumsallaşmasında etkili olan planlamacıların teknokrat (dolayısıyla seçkinci) tarafları ağır basan (ya da eğilimleri olan) bir ekip olduğu söylenebilir. YPK toplantılarında siyasetçilerle plan üzerinden yaptıkları mücadele bunun bir göstergesi sayılabilir. DPT'nin planlamacı kadrosu, etkin oldukları 1960 ve 1970'ler de günümüz anlamıyla sıradan bir uzman olmadıklarını göstermiştir.

İlk planlamacı kuşakta sözü edilen eğilimlerin güçlü olmasında; DPT'ye atfedilen önem bir yana, kurumun klasik bürokrasiden farklı bir anlayışla teşkilatlanması da etkili olmuştur. Eski bir planlamacı olan Günel Kansu, bu farklılığı şöyle anlatmaktadır: “DPT'nin kendisi...tipik bir bürokratik yapı, alışılmış bir devlet dairesi gibi tasarılanmamıştı...yönetmelik açıdan, normal bakanlıkların yedi sekiz kademeli yapısına karşılık, Planlama'da sadece üç kademe vardı...Böylece, bürokratik yapı basite indirgenmiş, yönetmelik birimler arasında iletişim ve karar alma süreci basitleştirilmişti”.

¹¹⁹⁷ Atilla KARAOSMANOĞLU, *İzmir Karşıyaka'dan Dünyaya*, 126; Günel KANSU, *Planlı Yıllar*, 214. Plan dilinin öz Türkçe olması teklifini yapan, 12 Mart sonrası kurulan Erim Kabinesi'nde Kültür Bakanlığı'na getirilen Talat Halman olmuştur. Bu teklif çerçevesinde plan, incelenmek üzere Türk Dil Kurumu'na gönderilmiştir.

Teşkilatın hızlı çalışmasına ivme sağlayabilecek olan bu basitliğin kurum içi iletişimi de kolaylaştırdığı ise şu şekilde anlatılmaktadır: “İlk yıllarda Teşkilat içinde daireler arası yazışma hemen hiç yok gibiydi. Hemen her sorun, telefon etmeye bile gerek kalmaksızın, ilgili daire başkanlarının veya uzmanlarının birbirlerinin odalarına uğramaları veya koridorda karşılaşmalarıyla çözülebiliyordu. İletişimdeki bu kolaylık, planlama gibi hemen her şeyin başka bir şeyle bağlantılı olduğu bir disiplinde son derece önemliydi.” Planlamayı diğer kamu bürokrasilerinden ayıran önemli bir diğer unsur ise kararların ortak toplantılar sonunda şekillenmesiydi.¹¹⁹⁸ Gerek anlatılan informal iletişim gerekse “staff” denilen toplantılarda yapılan zihin egzersizleri DPT’yi katı hiyerarşik yapılar olarak teşkilatlanmış klasik bürokrasiden farklı kılıyordu. Bir başka farklılık da teşkilatın yabancı ve yerli uzman çalıştırabilmesidir. 91 sayılı kanun DPT’ye Türkiye’de ilk kez kadro karşılığı sözleşmeli personel çalıştırma imkanı vermiştir. Aslında tüm bu yenilikler, 27 Mayıs sonrası kemikleşmiş sivil bürokrasiye karşı olan şüpheleri ve sorumluluğun planlamacılara neden verildiğini de nispeten açıklar. Yoksa Maliye Bakanlığı gibi kökleşmiş bir bürokrasi varken DPT’nin kurulmasına gerek olmayabilirdi.

Planlamanın ilk yönetici kadrosu, ağırlıklı olarak Mülkiye mezunlarından oluşmuştur. Bu kadroda Mülkiye eğitimi üzerine iktisat ve hukuk doktorası yapmış asistanların yanı sıra, mühendisler de yer almıştır. Bu çekirdek kadro, kamu bürokrasisini pek tanımadıkları gibi klasik bürokrasi içinden de gelmiyordu. Eski bir plancının da değindiği gibi DPT, “bürokratik kalıplardan ve geleneklerden arınmış, her şeyi sorgulayan ve araştıran, yeni çözümler üretebilen, yaratıcı kişilere emanet”¹¹⁹⁹ edilmek isteniyordu. Planlamacıların sadece MBK¹²⁰⁰ nezdinde değil İnönü nezdinde de

¹¹⁹⁸ Günel KANSU, *Planlı Yıllar*, 66-68.

¹¹⁹⁹ Günel KANSU, *Planlı Yıllar*, 74.

¹²⁰⁰ Atilla Karaosmanoğlu, anılarında Cemal Gürsel’in kendisine “sen bizim beynimizsin” sözleriyle iltifat ettiğini söyleyerek 1960’larda planlamaya/planlamacılara hangi gözle bakıldığını da yansıtmış olmaktadır. Bkz. Atilla KARAOSMANOĞLU, *İzmir Karşıyaka’dan Dünyaya*, 117.

teknokratik bir gücü temsil ettiği görülmektedir.¹²⁰¹ Planlamacılar, dönemin kalkınma retoriğine uygun olarak rasyonel bir anlayışın temsilcisi olarak görülmüşlerdir. Bu bağlamda alanlarında söz sahibi, siyasiler gibi sorumlulukları olmayan ve yeri geldiğinde siyasilerle aynı masa etrafında müzakere eden yeni bir elit tipini yansıtıyorlardı. Ancak daha da önemlisi planlamacı elitlerde “ülkede her şeyin siyasetten bağımsız olarak değiştirilebileceği” inancı ve “iş ülkenin kalkınmasına gelince nelerin yapılması gerektiğini en çok kendilerinin bildiği” düşüncesi oldukça güçlü bir şekilde kendini göstermiştir.¹²⁰² Yani tarihi olarak Türk bürokrasisinin genlerinde bulunan bürokratik seçkinli anlayış 1960’larda farklı bir formda tekrar canlanmıştı. Diğer bir deyişle Osmanlı’dan Cumhuriyet’e pozitivist bilime olan sarsılmaz inanç ve saygı kalkınma planının hazırlık aşamasında da kendini göstermektedir. Üniversite ve akademilerde doktora çalışmaları yapan planlamacı kadronun plan çalışmaları sırasında kamuoyunda şöhret ve itibarları artmıştır. Dolayısıyla planlama kavramı ve planlamacılara yüklenen aşırı anlam sonucu onlardan mucizeler yaratmaları beklenmiştir

Teşkilatın kadrolarının kurulmasına müsteşar ile başlanmıştır. 27 Mayıs sonrası bürokraside önemli makamlara üst düzey askerlerden atama yapma eğilimi DPT’de de kendini göstermiştir. Müsteşar olarak yurtdışında eğitim almış Kurmay Albay Şinasi Orel¹²⁰³ atanmıştır. Oldukça genç bir ekip

¹²⁰¹ Atilla Karaosmanoğlu’nun İnönü ile arasında geçen şu diyalog, 1960’lar Türkiye’inde planlama bürokratlarının elinde sanki sihirli bir değnek varmış da dokunduğunda her şeyi değiştirecekmiş gibi bir atmosferin olduğunu gösteren ilginç örneklerdendir. İnönü: “Atilla, yüzde 7’lik kalkınmayla milli gelir kaç senede iki misli olur?” diye sordu. Dedim ki, (Karaosmanoğlu:) “Efendim, yüzde 7’lik kalkınma dediğiniz zaman her yıl yüzde 7’lik bir büyümeyi tutturabileceğimiz anlamına gelmez. Ama yüzde 7’lik bir kalkınma dediğiniz zaman 10-12 yıl arasında bir devrede mili gelir iki misline çıkabilir.” İsmet Paşa, “Sen gençsin, 10 seneyi bekleyebilirsin, ben yaşlıyım, bana, milli geliri 5 senede iki misline katlayacak bir plan yapamazsınız?” dedi. “Paşam, memnuniyetle yaparım; fakat öyle bir planı uygulayamazsınız” dedim. Bkz. **Planlı Kalkınma Serüveni (Panel)**, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2003, 51-52.

¹²⁰² Günel KANSU, **Planlı Yıllar: Anılarla DPT’nin Öyküsü**, 120.

¹²⁰³ DPT Müsteşarlığına atanan Şinasi Orel’den sonra müsteşarlığa 1944 Mülkiye mezunu Osman Nuri Torun getirildi. Daha sonra her ikisi de Hazine Genel Müdürlüğü yapmış ve yine Mülkiyeli olan Ziya Müezzinoğlu (1942 mezunu) ve Memduh Aytür (1938 mezunu) müsteşar oldu. Orhan Çarkçı vekaletle bir süre müsteşarlık görevini yürüttü. 1965 sonrası ise Adalet Partisi iktidara gelince (1966) Turgut Özal DPT müsteşarı olarak atandı. Bkz. Yavuz EGE, “1960’larda Türkiye’de Planlama Deneyimi”, **Planlı Kalkınma Serüveni (Panel)**, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2003, 4.

oluşturan müsteşar, bu ekiple planlama örgütünün iskeletini oluşturmuştur. Bu genç kadro, Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planını hazırlamıştır. Önceden de zikredildiği üzere MBK, planlamacıları hükümet üstü teknokratik bir elit olarak görmüştür. Bu bakış açısı, DPT'yi 1960'ların cazibeli bir kurumu haline getirdiği gibi burada çalışanları da diğer bürokratlardan daha nüfuzlu ve ayrıcalıklı bir pozisyona sokmuştur. Kadrolu çalışanlara kıdem ve yaşa bakılmaksızın üst düzey maaşlar ödenmiştir. Teşkilatın bu nüfuz ve ayrıcalığı protokolde de kendini göstermiştir. Planlamacı Günel Kansu'nun da vurguladığı gibi DPT Müsteşarı, devlet protokolünde Maliye Bakanlığı Müsteşarı'nın önünde yer almıştır.¹²⁰⁴

Müsteşar Orel'in kurduğu ekipte; kendisinden sonra bu makama gelecek olan Osman Nuri Torun Koordinasyon Dairesi başkanlığına, Atilla Karaosmanoğlu İktisadi Planlama Daire başkanlığına (İPD), Atilla Sönmez onun yardımcılığına, Necat Erder Sosyal Planlama Daire başkanlığına (SPD), Ayhan Çilingiroğlu Torun'dan boşalan Koordinasyon Dairesi başkanlığına getirilmiştir.¹²⁰⁵ DPT'nin üst yönetimine bakıldığında “merkez elit”in fotoğrafı çıkar karşımıza. Erder ve Karaosmanoğlu, 27 Mayıs öncesi Forum ve Akis gibi DP hükümetinin politikalarını eleştiren “muhalif” dergilerde eleştirel makaleler yazmışlardır. Ayrıca bu kadro içinde “Yön Bildirisi”ni imzalayanlar olduğu gibi, Sosyalist Kültür Derneği'ni kuranlar da bulunmuştur.¹²⁰⁶ Kansu'ya göre, planlamanın kurmay kadrosunda müsteşar

¹²⁰⁴ Günel KANSU, **Planlı Yıllar: Anılarla DPT'nin Öyküsü**, 65, 500.

¹²⁰⁵ Necat ERDER: “Giriş: Planlama Deneyiminin Tarihsel Arka planı”, **Planlı Kalkınma Serüveni (Panel)**, XII. Bu kadro ağırlıklı olarak Mülkiyeli olmasına rağmen klasik anlamda bürokrat olarak tanımlanamaz. Bunlara daha çok alanında söz sahibi, ussallığın temsilcisi olarak kendilerini gören, siyasetler gibi sorumlulukları olmayan teknokratlar demek daha doğrudur. Bu kadro içinde Torun (1944 mezunu), Erder ve Karaosmanoğlu (1954) Mülkiye mezunudur. Erder, Paris'te hukuk doktorası, Karaosmanoğlu ise İstanbul İktisat Fakültesi'nde doktora yapmıştır. Karaosmanoğlu, 1971'de Erim kabinesinde Başbakan Yardımcısı olarak görev almıştır. Çilingiroğlu ise İstanbul Teknik Üniversitesi'ni bitirmiş ve Elektrik İşleri Etüd İdaresi'nde yüksek mühendis olarak görev yapmıştır. O da 1971'deki Erim hükümetinde bakanlık yapmıştır. Bu genç kadronun ortak özelliği, 25 Eylül 1962'de görevden ayrıldıktan sonra OECD ve Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşlarda çalışmış olmalarıdır.

¹²⁰⁶ Sonradan DPT müsteşarlığına getirilecek olan Osman Nuri Torun, Yıllık Programlar Şube sorumlusu Arslan Başer Kafaoğlu gibi isimler “Yön Bildiri”sini imzalamış ve Sosyalist Kültür Derneği'nin kurucuları arasında yer almıştır. Atilla Karaosmanoğlu, Necat Erder gibi ilk planlamacılar

Şinasi Orel ve Osman Nuri Torun, bürokratik geleneği temsil ederken İPD başkanı Atilla Karaosmanoğlu ve SPD başkanı Necat Erder ise yeniliği ve yaratıcılığı temsil ediyordu.¹²⁰⁷

DPT'nin ilk planlamacı kadrosu, bilim ve tekniği pratiğe dökmeye çalışırken kendilerinin de içinden çıktıkları Kemalist elit çevrelerin sahip olduğu ideolojiyi özü itibariyle korumuş ama yeni bir şekil vermişlerdir. Ancak bu farklılaşmaya rağmen sonuçta “merkez”in kemalist-milliyetçi çevrelerinden gelen kişilerdi. Keyder'in¹²⁰⁸ vurguladığı gibi planlamanın yeni kadrosunun çoğu milliyetçi-devletçi bir ideolojiye bağlıydılar. Bu ideolojik bağlılıkları, bazı burjuvazi kesimlerinin DPT'yi anti-kapitalist bir kurum olarak görmelerine de sebep olmuştur.

b. Bürokratik Elit-Siyasal Elit Buluşması: Yüksek Planlama Kurulu

DPT'nin kuruluş aşamasında tartışılan konulardan biri de Yüksek Planlama Kurulu'nun (YPK) nasıl bir yapıda oluşturulacağı üzerinde yoğunlaşmıştır. 1960 sonrasında bürokratik elitlerin siyasetin müdahale alanını azaltma eğilimleri YPK'nın oluşturulmasında da görülebilir. MBK içinden Yüksek Planlama Kurulunun oluşumunda atanmış ve seçilmişlerin eşit sayıda temsil edilmesi önerisine itirazlar gelmiştir. Bu kurulda iki tarafın dengeli bir temsilini öngören yaklaşımlardan memnun olmayan MBK'nin siyaset ve siyasetçilerden arındırılmış, otoriter ve güçlü bir planlamadan yana olduğunu söylemek mümkündür.¹²⁰⁹

Bu tartışmalar sonucunda, sekiz üyeden oluşacak YPK'nda atanmış ve seçilmiş üyelerin eşit sayıda temsil edilmesine karar verilmiştir. Hükümet ve planlamacı kanattan dörder üye aynı masanın etrafında bir araya gelerek

da bu derneğin kurucuları arasında bulunmuşlardır. Bkz. Hikmet ÖZDEMİR, **Yön Hareketi**, 304, 337-338.

¹²⁰⁷ GÜNAL KANSU, **Planlı Yıllar: Anılarla DPT'nin Öyküsü**, 74.

¹²⁰⁸ Çağlar KEYDER, “Türk Demokrasisinin Ekonomi Politikası”, **Geçiş Sürecinde Türkiye**, (Der. İrvin Cemil Schick ve Ertuğrul Ahmet Tonak), Çev. Nail Satlıgan, Belge Yayınları, y.y., t.y., 63.

¹²⁰⁹ GÜNAL KANSU, **Planlı Yıllar: Anılarla DPT'nin Öyküsü**, 60, 61.

ülkenin önemli ekonomik ve sosyal hedeflerini belirleyeceklerdir. 91 sayılı DPT kuruluş kanununun 4. maddesine göre Yüksek Planlama Kurulu (YPK); hükümet kanadından başbakan yardımcısı ile maliye, sanayi ve tarım bakanları ve planlamacı kanattan DPT müsteşarı, iktisadi ve sosyal planlama daire başkanları ile koordinasyon daire başkanından oluşacaktır.¹²¹⁰ Kurul, “ekonomik, sosyal ve kültürel politikaların tespitinde Bakanlar Kurulu’na danışmanlık yapmak, hazırlanacak planların Bakanlar Kurulu’na sunulmadan önce, tayin edilen hedeflere uygunluk ve yeterlilik bakımından incelemelerini yapmakla görev”lendirilmiştir.

Bu görev tanımından da anlaşılacağı üzere aslında YPK Bakanlar Kurulu’nun bir tür danışmanıdır. Ancak pratikte YPK toplantıları, özellikle planlamacılığın ilk dönemlerinde uzmanların ağırlığını hissettirdiği bir seyirde sürmüştür. Kansu’nun da ifade ettiği üzere, Bakanlar Kurulu’nun YPK’da alınan kararları otomatik olarak onaylayan bir makama dönüşmesi, kabinde yer alan bakanları rahatsız etmiştir. Rahatsız olanlar sadece bakanlar da değildir. Merkez Bankası ve Maliye Bakanlığı gibi ekonomi bürokrasisinin üst düzey yöneticileri de planlama sürecinin dışında bırakıldıklarını düşünüyorlardı.¹²¹¹ Ancak asıl çatışmanın bürokrasinin kendi içinden çok, bakan ve bürokrat kesim arasında olduğunu söylemek mümkündür. Hele bir de bakanlar bürokrasiden geliyor (1960 sonrası özellikle bazı bakanlar bürokratik geçmişine göre seçilmiştir-örnek olarak Maliye Bakanları Maliye bürokrasisinden gelmiştir) ve taraflar da farklı görüşleri savunuyorsa bu, gerilimin şiddetini arttıran bir unsur olmuştur. Siyasi bir kimliğe sahip olan bakanlarla planlama bürokratlarının yaşadığı gerilim, siyaset ve yönetim arasında olduğu varsayılan anlaşmazlıklar ve bunun Türkiye pratiğine yansımalarından başka bir şey değildir. YPK içinde söz konusu gerilimlerin yükseldiği dönemler olmuştur. İlk planlamacı kadroyu “merkez”in bir yansıması olarak görececek olursak, gerilimin 1965’te iktidar olan AP döneminde olduğu düşünülebilir. Gerçi bu beklenen gerilim yaşanmıştır.

¹²¹⁰ Yavuz EGE, **a.g.e.**, 3.

¹²¹¹ Günel KANSU, **Planlı Yıllar: Anılarla DPT’nin Öyküsü**, 63.

Ancak asıl ilgiyi hak eden nokta, aşağıda ayrıntıyla anlatılacağı gibi 1960'ların ilk yarısında özellikle I. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın hazırlık ve kabul sürecinde bürokratik elitlerin kendi içinde yaşadığı anlaşmazlıklar olmuştur. Planlamacı kadro ile II. İnönü hükümetinin geleneksel bürokrasiden gelen bakanlarının mücadelesi, ilerleyen sayfalarda "merkez" in kendi içinde ayrılmaya başladığının bir göstergesi olarak da ileri sürülecektir. Bu kısa örnekler üzerinden özetle şunu söylemek mümkündür: YPK ve planlama teşkilatı, ne kadar tepeden düzenlenmeye çalışılırsa çalışılsın toplumsal ve ekonomik gelişmeler dikkate alınmadan hazırlanan projeler tıkanmaya mahkumdur. 27 Mayıs'ın bürokrat ve aydın kesimince göz ardı edilen nokta, toplumun bürokratik reformlarla kurtulacağını sanarak söz konusu gelişmeleri sabit saymaları, dahası 1960 sonrası değişimin kendi içlerinde çözülmeye ve ayrılmaya neden olacağını da görememeleridir.

Kanun hazırlığı sırasında hükümet üstü görülmeye çalışılan planlama ve YPK, sonunda Bakanlar Kurulu ve Meclisle ilişkilendirilmiştir. Aksi bir durum demokratik bir yapıyla açıklanamazdı. Kağıt üzerinde bu sorun halledilmiş ve kanunda YPK'nın konumu ve kararlarının niteliği belirginleşmiştir. Diğer bir ifadeyle meşruiyet sorunu yaratacak bir duruma kapı açılmamıştır. Yukarıda da bahsedildiği gibi uygulamada sorunlar yaşanmıştır. Ancak unutulmaması gereken, YPK toplantılarına katılan planlama bürokratlarının yani İPD, SPD ve KD başkanlarının sonuçta hükümetlerce atanması ve bu kurulda alınan makro ekonomik kararların Bakanlar Kurulu'na gönderilmesi gerçeğidir. Yani nihai kararlar hükümet tarafından alınacak ve plan TBMM'de onaylanarak yürürlüğe girecektir.

B. Bürokratik Elitlerin Yeni Döneme Verdiği Tepki: Arayış, Değişim Ve Çözülme

1. Arayış ve Değişimin Arka Planı

1960'lı yıllar “merkez”i temsil eden bürokratik elitlerin ideolojik olarak değişmeye ve kendi içinde farklılaşmaya döndüğü yıllardır. Ancak bu gelişmenin ekonomik, sosyal ve siyasal gelişimden bağımsız olduğu söylenemez. Bu dönemde görece yeni düşünceler, toplumsal alanda konuşulmaya ve tartışılmaya başlanmıştır. Söz konusu düşünce canlılığına paralel, toplumsal sorunların ele alınış şekli ve yorumlanmasında soyuttan somuta bir yönelişin olduğu da söylenebilir. Çetin Özek, 1960 öncesinin soyut ve iki kutuplu (gerici-ileri vb) gerçekleşen siyasal tartışma anlayışının değiştiğini şu şekilde ifade eder: “Cumhuriyet Türkiye’sindeki yeni siyasal biçimin ve yönelişlerin[in], 1960 sonrasında...soyut ve romantik anlayıştan, toplumsal yapı içinde sorunları incelemeye yönelen, gerçekçi ve somut bir düşünce biçimi”ne dönüşmüştür.¹²¹² Özellikle planlı kalkınma dönemine geçiş, sorunların bu şekilde ele alınmasında harekete geçirici unsurlardan olmuştur.

Bu dönüşümün sağladığı ivmenin de yardımıyla, Tanzimat ile başladığı genel kabul gören Batılılaşma süreci 1960'larda sorgulanmaya başlamıştır. Sorgulayan kesim, Batılılaşmayı başlatan bürokrat-aydın kesimin 20. yüzyıldaki temsilcileri olarak Cumhuriyet’in ikinci kuşağıdır. Cemil Meriç¹²¹³, “sahte Batıcılıktan” soğuyan yeni kuşaklar için sosyalizmin son kurtuluş yolu olarak gözüktüğünü belirtir. Toplumun okumuş elit kesimi, sosyalizmi; 19. yüzyıldan bu yana tekrarlanıp duran “hürriyet, terakki ve anayasa” gibi soyut bir kavram değil “bilimsel bir dünya görüşü” olarak görmüştür diyen Meriç’e göre:¹²¹⁴ “Sosyalizm, Tanzimatla başlayan

¹²¹² Çetin ÖZEK, *Devlet ve Din*, İstanbul, Ada Yayınları, 1982, 558.

¹²¹³ Cemil MERİÇ, *Mağaradakiler*, 11.B., İstanbul, İletişim Yayınları, 2004, 230.

¹²¹⁴ Cemil MERİÇ, *a.g.e.*, 230.

Batılılaşmanın, Cumhuriyetle kökleşen laik ve pozitif düşüncenin...en tabi sonucu”ydu.

Genç-aydın kesimlerin sosyalizmi tartışmaya başlaması, 1960’lı yılların gelişmelerine bir cevap/çözüm niteliği de taşımıştır. Mümtaz’er Türköne, yeni bir ideolojik arayışın nedenini şu şekilde ifade eder: “Cumhuriyet’in laik-jakobenizmi olarak ifade ettiğimiz seçkinci kültür kendine yeterli bir ideoloji oluşturamadı, kendi çocukları için bir ideolojik boşluk yarattı. Bu ideolojik boşluk sosyalizmle dolduruldu”.¹²¹⁵ Daha açık olarak ifade etmek gerekirse “Türkiye’de tek parti yönetiminin kadrolarını oluşturanların çocukları, sonradan sosyalist”¹²¹⁶ oldular. Bu ideolojik boşluğu doldurmak adına, öğrenciler ve entelektüellerin oluşturduğu ancak bu kesimlerden bağımsız düşünölemeyecek olan bürokratik elitlerin de dahil olduğu çevrelerde hatta MBK¹²¹⁷ içinde bile “sol”/”sosyalizm” konuşulmaya ve tartışılmaya başlanmıştır. Özellikle 1967 yılı, Kayalı’nın ifade ettiği gibi Türk solunun çeşitlendiği ve yoğunlaştığı, yeni dergilerin (Ant, Türk Solu, Sosyalist vb) yayın hayatına başladığı ve Türk-İş’ten ayrılan bazı sendikacıların DİSK’i (Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu) kurduğu dönemeç bir tarih olarak görölebilir. Sol düşünceye artan bu ilgi yanında aynı yıl Anayasa Mahkemesi de “Anayasa’nın sınırlı sosyalizme açık olduğuna” karar vermiştir.¹²¹⁸ Bu dönemde solun gelişmesi, Türkiye ile de sınırlı değildir. 1960’lardan sonra sol düşünce, tüm dünyada yükselişe geçmiştir. Zürcher, solun gelişiminin nedenlerinden bahsederken; 27 Mayıs’ın gerçekleşmesinde üniversitelerin önemli rolü olduğunu, dolayısıyla öğrenci/öğretmen gibi eğitimli elit kesimlerin

¹²¹⁵ Mümtaz’er TÜRKÖNE, “Seçkin İdeolojisi Olarak Türk Sosyalizmi”, **Türk Modernleşmesi**, Ankara, Lotus Yayınevi, 2003, 170.

¹²¹⁶ Hüsamettin ARSLAN, “1980’lerin Sosyo-Kültürel Profili”, (Açık Oturum; diğer katılımcılar İskender Savaşır ve Hasan Bülent Kahraman), **Varlık Dergisi**, Temmuz 1990, No:994, 17-23’den naklen Hüsrev HATEMİ, **Türk Aydını**, İstanbul, İşaret Yayınları, 1991, 51-52.

¹²¹⁷ Cemal Gürsel’in, sosyalizmin tamamen reddedilmemesi gereği üzerine yorumlar yaptığını biliyoruz. Bu arada MBK içinde de sosyalizm ilgi ve merak duyulan bir kavramdır. Muzaffer Özdağ, planlamanın tartışıldığı MBK toplantısında Atilla Karaosmanoğlu’na “sosyalizmin en iyi sistem olduğunu bilimsel olarak ispat edip edemeyeceği”ni sorunca Karaosmanoğlu, böyle bir iddiayı bilimsel olarak ispat edemeyeceğini, ancak fırsat eşitliği, sosyal adalet, adil gelir dağılımı gibi sosyalizmle ilişkili bazı değerlere inandığını söylemiştir. Bkz. Atilla KARAOSMANOĞLU, **İzmir Karşıyaka’dan Dünyaya**, 91.

¹²¹⁸ Kurtuluş KAYALI, **Ordu ve Siyaset: 27 Mayıs-12 Mart**, 146, 153.

kendilerini toplumun “itici gücü” görmeye başlamalarını tutarlı görmek gerektiğini ifade eder. Ayrıca yazar, bu kavrayışın “Kemalizm’in aydın bir seçkin sınıf tarafından yürütülen yukardan aşağı devrim kavramına mükemmelen uygun”¹²¹⁹ düştüğünü de vurgular.

Elitlerin görüşlerinde ideolojik kayma ve farklılaşma olsa da seçkin tavrın çok da değişmeyeceğini gösteren bu yorum “merkez”in içinden bir ismin tespiti ile tamamlanır. Turan Güneş, Yön Dergisi’nde bürokratik elitler ve çocuklarının (ikinci kuşak) halktan nasıl koptuklarını şöyle anlatmaktadır:¹²²⁰ “(...) Kurtuluş Savaşını başarıya ulaştırmış olan genç inkılapçılar kadrosu, diğer bir deyimle CHP’nin üst kademeleri (1930’lu yıllardan sonra) yaşlanmışlar ve muhafazakar bir ruh sahibi olmuşlardır. Tek parti devrinde bir kadro potansiyeli olarak kıymet ifade eden parlamento da bu ihtiyarlamaya maruz kalmıştır...Yeni yetişen nesiller ise, ne siyasi kadro içinde yer alabilmişler, ne de halka inebilen yeni bir harekete katılabilmişlerdir. Kendilerinin toplum üzerindeki etkilerini sağlayabilecek tek yol, devlet teşkilatı ya da bürokrasisi olmuştur. Bu bakımdan yeni yetişen aydınlar da bürokratik ve kütleden uzak bir anlayış içinde kalmışlardır.”

Bürokratik elitlerin ideolojik kaynağını aldığı Kemalizm ile 1960’lardan sonra dar çerçevesini aşarak yaygın hale gelmeye başlayan “Türk/Milli Sosyalizm”i arasında süreklilik ve dolayısıyla birbirine yakınlık olduğu da iddia edilmiştir. Bu bağlamda Türkiye’ye batılılaşmanın bir türevi olarak giren sosyalizm, “kendisini Kemalist-jakoben seçkin kültürün halkalarına bağla[mış]. Bu haliyle [de]...Cumhuriyet’in kendine has seçkin kültürünün bir devamı olmuştur”.¹²²¹ Kurtuluş Kayalı bu ilişkiyi tarihten gösterdiği

¹²¹⁹ Erik Jan ZÜRCHER, **Modernleşen Türkiye’nin Tarihi**, Çev. Yasemin Saner Gönen, 20. B., İstanbul, İletişim Yayınları, 2006, 371.

¹²²⁰ Turan GÜNEŞ: “Rejimin Gizli Hastalıkları: CHP Halktan Nasıl Uzaklaştı?”, **Yön**, S.1, 20 Aralık 1961, 14’den naklen Hikmet ÖZDEMİR, **Yön Hareketi**, 84.

¹²²¹ Mümtaz’er TÜRKÖNE, “Seçkin İdeolojisi Olarak Türk Sosyalizmi”, **Türk Modernleşmesi**, Ankara, Lotus Yayınevi, 2003, 163, 169. Türköne, Kemalist merkezi elitin 1980 sonrası tekrar aslına rücu ettiğini şöyle belirtir: “Sosyalizme giden yolda yaşanan bozgun Türk Solu’nu aslına rücu ettirmiş, Kemalist-seçkin kimliğini yeniden ön plana çıkarmıştır”. Bkz. Mümtaz’er TÜRKÖNE, **a.g.e.**, 171.

örneklere dayandırır ve “Türkiye’de sosyalizmin Kemalizm’in varyantı olduğunu” iddia eder. O’na göre, verilebilecek birçok örnek “1960’ların ortalarından itibaren sosyalizmle Kemalizm’in ilginç bir senteziyle oluşan nev’i zamanına münhasır bir yaklaşım biçiminin o dönemde itibar bulduğunu ve özellikle akademik çevrelerde tahakkümünü kurduğunu” düşündürür.¹²²²

1960 sonrası yaşanan değişimin siyasal/ideolojik boyutu yanında onun kadar önemli olan diğer boyutunu ekonomik gelişme oluşturur. Bürokratik elitlerin çözülüşünde birincisi kadar önem taşıyan bu boyutun parametrelerini devletin ekonomideki yeri ve büyüyen burjuvaziyle olan ilişkiler belirlemiştir. Bürokrasi eski nüfuzundan uzaklaştıkça, yükselen bir sanayi burjuvazisi siyaset alanını da içine alacak şekilde hakimiyet kurma eğilimine girmiştir.

2. Bürokratik Elit İttifakının Homojenliğini Kaybetmesi ve Çözülme Süreci

Türkiye’de bürokratik elitleri oluşturan bürokrasi, ordu ve aydınlar 1960’lara kadar bütünlüğünü korumayı başarmıştır.¹²²³ Toplum ve devlet içindeki prestijleri, sahip oldukları ayrıcalıklar, eğitim kurumlarında aldıkları dayanışma kültürü bütünlüklerini koruma ve sürdürme de onlara yardımcı olmuştur. Ancak daha da önemlisi cumhuriyet idealine inanmış ve eğitimlerini bu formasyona göre almış bürokrat-aydın kuşak, homojen bir ideolojik çekirdek paydasında oluşturulan tarihsel ittifakın sacayaklarını oluşturmuştur.

Bu bürokratik merkez, 27 Mayıs’a tam destek vermişse de, planlı kalkınma döneminin başlaması, yeni anayasayla görece liberal bir tartışma dönemine-12 Mart’ta sona ermek üzere-geçilmesi ve geçmişte tabu sayılan sınıflı toplum vb fikirlerin aydın çevrelerde yankı bulması söz konusu ittifakın eskisi gibi olamayacağını göstermiştir. Aslında bu gelişmelerle “Atatürkçü

¹²²² Kurtuluş KAYALI, *Ordu ve Siyaset: 27 Mayıs-12 Mart*, 10, 50.

¹²²³ İlter TURAN, “Türkiye’de Siyasal Kültürün Oluşumu”, *Türkiye’de Politik Değişim ve Modernleşme*, Der. Ersin Kalaycıoğlu, Ali Yaşar Sarıbay, 3.B., Bursa, Alfa Aktüel, 2007, 462.

düşüncenin bürokratik yorumunun¹²²⁴ etkisini kaybetmeye başlaması arasında da yakın ilişkiler vardır. Turan'ın da ileri sürdüğü gibi, topluma yeni girmeye başlayan ideolojiler bürokratik elitler arası ittifakların kurulmasını engeller nitelikteydi. Şimdiye kadar Kemalizm'in ideolojik çerçevesinde bir bütünü temsil eden bürokrasi, artık siyasal bir katman olarak bir araya gelemiyordu. Diğer bir deyişle bürokratik elit kesimde merkezden kaçma eğilimi belirginleşiyordu. Bunda bürokrasiye yeni girenlerin önceki bürokratların sahip olduğu bürokratik kültüre ve ideolojiye sahip olmaması da etkiliydi.¹²²⁵ Değişim sürecinin bürokratik elitler için anlamı önce çözülme sonra da bölünme olmuştur. Çetin Özek bu gelişmeyi şu şekilde ifade etmiştir: “1960 sonrasında, ekonomik model değişimine yeni sınıfsal yapı denemelerine yönelindiğinde, ilericilik, Atatürkçülük, batıcılık, laiklik, devrimcilik anlayışları...somut, temele inen görüşlerle belirdiğinde, bürokrat aydın seçkinler de bölünmüştür”.¹²²⁶ Bu bölünme; “bürokratik seçkinlerin sağ kanadı” ya da “sağ bürokrat seçkinler” ile “sol bürokrat seçkinler” arasında olmuştur.¹²²⁷ Birinciler, klasik Atatürkçülüğün gereği olarak Cumhuriyet'in ilk dönemlerinde gerçekleşen devrimleri savunmaya devam ederken; ikinciler ise Kemalizmi “sol” düşünceyle buluşturma gayretleri çerçevesinde “toplumsal” görüşler ileri sürmüştür. Bu görüşlerin tartışılmasında yeni anayasanın etkisini de hesaba katmak gerekir. Özellikle 1961 Anayasasının “rejimin ‘sol’ düşünceye açılmasına katkıda”¹²²⁸ bulunduğu birçok yazar tarafından genel kabul görmüştür.

Yukarıdaki ayrışmanın toparlayıcı ve genel bir açıklaması için Metin Heper'e başvurulabilir. Heper, bürokratik devlete üç cephede tehditlerin söz

¹²²⁴ Metin HEPER, *Türkiye’de Devlet Geleneği*, 192. Kemalizm'in 1960'lardan itibaren eski gücünü kaybetmesi ile ilgili olarak Şerif Mardin ve Kemal Karpat'ın yanı sıra Frederick W. Frey ve Frank Tachau da benzer görüşler ileri sürmüşlerdir. Özellikle Tachau, altı ok arasında Cumhuriyetçilik ve Milliyetçilik dışındaki ilkelerin tartışma konusu olduğunu ileri sürer. Bkz. Frank Tachau, **Turkey: The Politics of Authority, Democracy and Development**, NY, Praeger, 1984, 62.

¹²²⁵ İlter TURAN, “Türk Bürokrasisinde Süreklilik ve Değişim: Kemalist Dönem ve Sonrası” **Atatürk ve Türkiye’nin Modernleşmesi**, Yay. Haz. Jacop M. Landau, Çev. Meral Alakuş, İstanbul, Sarmal Yayınevi, 1999, 159-160.

¹²²⁶ Çetin ÖZEK, *Devlet ve Din*, 563.

¹²²⁷ Çetin ÖZEK, *a.g.e.*, 568.

¹²²⁸ Hikmet ÖZDEMİR: “Siyasal Tarih 1960-1980”, **Çağdaş Türkiye 1908-1980**, 192.

konusu olabileceğinden söz eder. Bu tehditler; bürokratik elitlerin bölünmesi, sivil bürokrasinin siyasallaşması ve CHP'nin merkezden çevreye geçmesi olarak ifade edilmiştir. 1960-1980 döneminde bu tehditlerin gerçekleştiği görülecektir.¹²²⁹ Aslında bürokratik elitlerin bölünmesini bir bakıma diğer ikisinin sonucu olarak görmek mümkündür.

1950-1960 döneminde bürokratik-aydın elit, ideolojik homojenliklerini ve birlikteliklerini sürdürmüşlerdir. Bu ittifakın sürmesinde Forum dergisi'nin de büyük katkısı olmuştur. Cumhuriyetin ilk kuşak aydınları bu dergi etrafında bir araya gelerek laiklik, siyasal demokrasi gibi konular üzerinden Demokrat Parti iktidarına muhalefet etmişlerdir. 1960'lardan sonra Türkiye'ye girmeye başlayan yeni toplumsal/siyasal fikirler bu kesimin ittifakına son vermiştir. Özellikle de aydınlar, ortak değerleri telkin edebilecek bir ittifakı oluşturamamıştır. Aynı şekilde bürokratik elitler içinde de bu tür bir gelişme yaşanmıştır. Bu bölünmenin nedenleri arasında yukarıda da ifade edildiği gibi bürokratik elitlerin temel ideoloji olarak kabul ettiği ve bürokratik bir yorumla katılaştırdığı "Kemalizm"ın yeni gelişmelere cevap verememesi gösterilmiştir.¹²³⁰ Bürokratik elitlerin bütünlüğünün sona ermesi bir başka tehdit olarak algılanan bürokrasinin siyasallaşmasına da kapı aralamıştır. 1960 ve özellikle 1970'li yıllardan sonra her siyasi parti kendi bürokrasisine sahip olmak istemiştir.

CHP'nin yeni bir siyaset çizgisine kayması, bürokratik devlete karşı beklenen son tehdidin de gerçekleşmesi anlamına gelmiştir. İleride ayrıntılarına girileceği üzere "bürokrasinin partisi"nin "ortanın solu" açılımı, parti içi ve dışında bir değişim sürecinin başlamasında etkili bir unsur olmuştur. Bu bağlamda "ortanın solu" kavramı; CHP, bürokrasi ve aydınlar içinde ayrışmanın kilit kavramlarından biri olarak görülebilir. Bu konuya ileride

¹²²⁹ Metin HEPER, *Türkiye'de Devlet Geleneği*, 191-192.

¹²³⁰ Metin HEPER, *a.g.e.*, 192, 199; Kemal KARPAT: "Introduction to Political and Social Thought in Turkey", *Political and Social Thought in the Contemporary Middle East*, Ed. Kemal H. Karpat, New York, Praeger, 1968, 298'den naklen Metin HEPER, *a.g.e.*, 192.

ayrıntılı olarak dönmek üzere, şimdi homojen yapısından uzaklaşan bürokratik elit ittifakının çözülme sürecine bakmak gerekir.

a. Sivil Bürokrasi: Durdurulamayan Çözülüş

Bürokratik elitlerin tarihsel ittifakının çözülmeye başlaması 1960 sonrası sivil bürokraside kendini göstermiştir. Bu dönemde genel siyasal değişmelerle birlikte sivil bürokrasinin yapısını, tutum ve değer sistemini etkileyecek önemli bazı sosyal yapı değişiklikleri de belirginleşmeye başlamıştır. 27 Mayıs ve 12 Mart'ın oluşturduğu geçici durumlar hariç tutulursa sivil bürokrasinin siyasal etkinliğinin giderek azaldığını söylemek mümkündür. Artık elit ittifakı içinde önemi azalmaya başlayan sivil bürokrasiyi güçlenen sosyo-ekonomik gruplar etkilemek durumundadır.¹²³¹ 1960 sonrası sivil bürokrasi, eski otonomisine kavuşamadığı gibi toplumsal/ekonomik gerileyişi de sürmüştür. Büyüme, yoksullaşma, liyakatin çöküşü ve partizanlaşma gibi olumsuz bir “çöküş” ve “bunalım” girdabından kurtulamamıştır.¹²³² 27 Mayıs sonrası bürokrasi, anayasal bazı güvence ve haklara kavuşsa da bu adımlar onun gerileyişine çare olamamıştır. Hükümetlerin sıkça değiştiği koalisyon dönemlerinde, bürokrasi tayinlere¹²³³ maruz kalmıştır. Bu sirkülasyonların süreklilik arzemesi, bürokratların verimli olmasını engelleyen unsurlardandır. Özetle toplumsal, siyasal ve ekonomik anlamda kalıpları zorlayan gelişmeler karşısında sivil bürokrasi kendini korumasız hissetmiştir.

Türkiye’de klasik anlamda sivil bürokrasi denilince akla Maliye, İçişleri ve Dışişleri Bakanlıkları ile burada çalışan bürokratların mezun olduğu

¹²³¹ Metin HEPER, **Bürokratik Yönetim Geleneği**, 167, 168.

¹²³² Gencay ŞAYLAN, “Cumhuriyet Bürokrasisi”, **CDTA**, 305-306.

¹²³³ Kasım 1961-Şubat 1965 arasında kurulan üç koalisyon hükümetinin yüksek bürokraside kapsamlı bir değişikliğe gittiği anlaşılmaktadır. Bu bağlamda; 26 müsteşar, 26 müsteşar yardımcısı, 174 genel müdür, 226 genel müdür yardımcısı, 66 daire başkanı, 60 daire başkanı yardımcısı, 70 idare meclisi üyesi, 82 vali, 2 genel sekreter ve 7 genel sekreter yardımcısı olmak üzere 739 üst düzey makam yapılan atamalarla yenilenmiştir. Bkz. Yaşar KARAYALÇIN, **Yüksek Memurlar Meselesi ve Yürütmeyi Durdurma Kararları**, Ankara, Ajans Türk Mat., 1966, 65’den naklen H. Sami GÜVEN, “İdare Siyaset İlişkileri ve Personel Yönetimi Açısından Önemi”, **AİD**, C.9, S.1, Mart 1976, 65.

Mülkiye gelir. Diğerlerine göre daha kapalı bir bürokrasiye sahip olan Dışişleri ayrı tutulursa sivil bürokrasinin 1960 sonrası devam eden statü, gelir ve prestij kaybı bu kurumlar, özellikle de İçişleri Bakanlığının iskeletini oluşturan mülki idare amirliği üzerinden izlenebilir. 1950 sonrası sivil bürokraside başladığı ileri sürülen aşınmanın somut belirtileri ilk bu kurum üzerine yapılan araştırmalarda ortaya konmuştur. Buna karşılık Maliye Bakanlığı'nın merkez teşkilatında üst düzey dar bir kadro 1960 ve 1970'lerde hakimiyetlerini sürdürmeyi başarmıştır. Bu dönemde sivil bürokrasi arasında çok çeşitli konularda anlaşmazlıklar çıkabilmiştir.

Sivil bürokrasinin İçişleri ayağı, siyasal mücadelenin görece çok yaşandığı bir bakanlık olmuştur. Uzun bir dönem sivil bürokrasi akla bu bakanlığın taşra örgütü olarak vali ve kaymakamı yani mülki idare amirliğini getirmiştir. Cumhuriyet'in ilk yıllarında mülki amirlerin statü ve prestij açısından zirveyi yaşadığını biliyoruz. 1950'lerle birlikte bu yapının aşınmaya başladığı ve aşınmanın siyasal ve ekonomik süreçle de yakından ilgili olduğu bir gerçektir. Hatta bu yıllarda kaymakamların kurum değiştirmeye başlamaları anlamlıdır. Cemal Mihçioğlu'nun bir araştırması¹²³⁴, 1960'ların başında SBF'ye giren öğrencilere hangi şubede okumak istedikleri sorulduğunda en az idari şube tercih ettiklerini belirlemesi, 1950'lerde başlayan söz konusu gerileyişin sürdüğünü gösterir. Bu süreç aslında bürokrasinin dönüşüm geçirdiğinin göstergelerindendir. Dönüşümün bir diğer boyutunu sınırlı da olsa özel sektöre geçişler oluşturur. Aşağılarda açıklanacağı üzere, 1960 sonrası Mülkiyeli'lerin mezuniyet sonrası özel sektörü de¹²³⁵ seçmeye başlamalarını da bu bağlamda okumak gerekir.

Kamu hizmetinin ekonomik, teknik ve yatırımcı boyutları genişledikçe mülki idare amirleri kendi hiyerarşileri dışında oluşturulan kamu kuruluşları ile

¹²³⁴ Cemal MIHÇIOĞLU, *Üniversite'ye Giriş Sınavlarının Yeniden Düzenlenmesi*, Ankara, AÜ SBF Yayınları, 1962'dan naklen Oğuz ONARAN, "Merkezi Yönetimin Taşra Örgütü ve Yöneticileri Üzerine Araştırmalar", *Türkiye'de Mülki İdare Amirliği*, Ed. Kurthan Fişek, Ankara, TİD, 1976, 431.

¹²³⁵ Raşit KAYA, Beyhan KOLAY, "Mülkiyeli Profili: Yirmi Yıl Arayla Mülkiye Mezunları", *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, C.XIII, S. 114, 1989, 7.

karşılaştılar. Birden çok ili içine alacak şekilde bölge olarak teşkilatlanan bu kuruluşlar, mülki idare sisteminin gerileyişine paralel ön plana çıkmaya başlamış, 1960 sonrası da kurulmaya devam etmiştir. 1961 Anayasası, bölgesel kuruluşlara hukuki dayanak olmuştur. Anayasanın 115. maddesi belli kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde bölge kuruluşlarının yapılandırılmasına izin vermiştir. Ancak İl İdaresi Kanunu, bölgesel kuruluşlarla hizmet yerinden yönetim kurumlarını mülki amirin hiyerarşik denetimi dışında bırakmıştır. Gerçi valilere bu kuruluşların gözetim ve denetim görevi verilmişse de “yaptırımsız denetim olmaz” esası bağlamında bu görevler “törenselleşmiş” bir çabayı aşamamıştır.¹²³⁶ Bölgesel örgütlenme, ekonomik hizmetlerin yürütülmesinde temel bir yönetimi olduğu gibi mülki idare amirlerinin uğradığı yetki kaybının da ana kaynağı olmuştur.¹²³⁷

Mülki idare sisteminin çok da hoşnut olmadığı bu örgütlenme tipi ile birlikte, yükselişe geçen teknik yönetici kesim genişlemiştir. “Mülki idare amirlerinin kesin egemen oldukları ve dolayısıyla son sözü söyledikleri alanlar bugün [1960’lar] daralmışsa, çözebileceği bilimsel bilgi düzeyindeki sorunların azalmış olmasındandır; bir başka deyişle, hizmet ve üretim çalışmalarının uzmanlaşıp karmaşılaşmasına bağlı olarak devlet aygıtına teknisyen-nitelikli yeni elemanlar girmekte, mülki idare amirlerinin zararına onların yetkilerini paylaşan yeni bir yönetici türü oluşmaktadır”.¹²³⁸ SBF mezunu mülki amirlerden farklı bir formasyona sahip bu yöneticilerin kamu bürokrasisine yeni değerler ve düşünceler getirdiği de söylenebilir. Çünkü biliyoruz ki; Türkiye’de mühendisler kuşağı, bir dönem Demirel ve Özal’ın da dahil olduğu “sağ”/“muhafazakar” kesimi olduğu kadar “sol”/“sosyalist” kesimi de içinden çıkarmıştır. Bunların kamu bürokrasisinde çalışıp da etki

¹²³⁶ Kurthan FİŞEK, “Mülki İdare Amirliği Mesleğinin Durumu ve Sorunları Üstüne Araştırma”, **Türkiye’de Mülki İdare Amirliği**, Ed. Kurthan Fişek, Ankara, Türk İdareciler Derneği, 1976, 268-269.

¹²³⁷ Kurthan FİŞEK, “Sonuç ve Değerlendirme”, **Türkiye’de Mülki İdare Amirliği**, Ed. Kurthan Fişek, Ankara, Türk İdareciler Derneği, 1976, 336.

¹²³⁸ Arif PAYASLIOĞLU, **Merkezi İdarenin Taşra Teşkilatı Üzerinde Bir İnceleme**, Ankara, TODAİE Yayınları, 1966, 69’dan naklen Metin KAZANCI, “Halkın Beklentileri Açısından Mülki İdare Amirliğinin İşlevleri”, **Türkiye’de Mülki İdare Amirliği**, Ed. Kurthan Fişek, Ankara, Türk İdareciler Derneği, 1976, 130-131.

yapmaması düşünülemez. Mülki amir ve teknik yönetici arasında çok yaygın bir çatışmadan bahsedilmese de gerginliğin olduğu söylenebilir. Eski valilerden Mehmet Aldan anılarında, teknik bir yöneticinin (YSE-Yol, Su, Elektrik Genel Müdürü) valileri devre dışı bırakarak yol yapımı için bölge teşkilatını biraz da siyasal saiklerle nasıl seferber ettiğini anlatır. Aldan, bu yöneticinin valiler hakkındaki sözlerini aktarır. Bu ifadeler, teknik yöneticilerin mülki amirlere karşı bilinçaltını yansıtır. Genel müdür şöyle demektedir: “Nedir Vali?...Çok Vali gördük. İndi mi bayraklı arabadan hiçbir şey değil yahu...Bayraklı araba insana kişilik kazandırmaz ki. Sivas’ta seçime girdim. Orada 4 ay kaldım...Valinin yanına bile gitmedim. Belediye Başkanına gittim...Ama Vali’ye gitmeyeceğim...dünün kuvvetli valisi bugün çok zayıf”.¹²³⁹ Valilik ve İçişleri Müsteşarlığı yapmış bir başka bürokrat da teknik bürokrasinin mülki idare amirlerine karşı tavrıyla ilgili yukarıda zikredilen genel müdürlükten illere gelen genelgeyi hatıralarına almıştır. Bu genel müdürlükten gelen genelgede “yıllık programlara alınan işlerin zamanında tahakkuku için köy yolları ve köy içme suyu projelerinin uygulanmasında lüzumlu iş makinelerinin cinsi, miktarı ve çalışacağı sürelerin projelerde gösterilmesi ve makine parklarının bu projelere göre düzenlenmesi, bu maksatla illere tahsis edilen iş makinelerinin, *valinin emri de olsa*, programda gösterilen işler dışında kullanılmaması” istenmiştir. Teknik bürokrasinin bu tavrına karşı valiler “idarenin bütünlüğü” göstererek karşı çıkmıştır. Söz konusu bürokrat ise, bu genelgenin gönderilmesini “devlet hiyerarşisini alt üst edecek, memurları amirlerine karşı koymaya itecek, suç niteliğinde bir davranış” olarak nitelemiştir.¹²⁴⁰

1964 yılında toplanan İkinci İdareciler Kongresi’nde mülki amirlik sisteminin aşınmasını “Bugün devlet nizamının her yeni kurulan teşkilat veya bakanlık teşkilatı kanunları ile idareden ve idareciden kendisinde mevcut olması şart bulunan bir selahiyetin alınıp götürüldüğü”ne şahit olunmaktadır

¹²³⁹ Mehmet ALDAN, **Mülki İdarede Bir Ömür**, Ankara, Türk İdareciler Derneği Yayını, 1992, 170.

¹²⁴⁰ Ziya ÇOKER, **Bir Valinin İl Yönetimine İlişkin Görüş ve Anıları: Yönetim ve Siyaset**, Ankara, y.y., 1995, 16-18.

diyerek vurgulayan İçişleri Bakanı Hıfzı Oğuz Bekata (CHP'li), bu sorunun çözümünün “idareyi kayıp ettiği yetkilerine, itibarına ve devlet içindeki yerine tam oturtmakla mümkün” olacağına vurgu yapmıştır.¹²⁴¹

Mülki idare amirliği, planlı kalkınma döneminde kendine has sorunlarla karşılaşmıştır. Cahit Tutum'a göre, planlı kalkınma ile mülki amirlik sistemi arasında baştan itibaren kopukluk olduğu söylenebilir. Ankara'da planlama uzmanlarınca hazırlanan planlar çoğu zaman bölge kuruluşları tarafından uygulanmıştır. Kamu iktisadi kuruluşlarının yüklendiği bu sorumluluklar da mülki idare amirleri tamamen devre dışı olmasa da ikinci planda kalmıştır.¹²⁴²

Planlı kalkınma dönemi, mülki idaredeki etkisi bir yana Maliye, Hazine, Merkez Bankası gibi mali/iktisadi bürokrasiyi de tedirgin etmiştir. Bürokratlar, kendileri varken Devlet Planlama Teşkilatı'na gerek olmadığını düşünmüştür. Özellikle planlama teşkilatının statü, gelir ve prestijinin yüksekliği geleneksel bürokrasinin hoşuna gitmemiştir. Daha önce ayrıntılı açıklandığı gibi, bu teşkilat farklı bir bürokratik yapılanmayı simgeliyordu. 27 Mayıs yönetimi, geleneksel bürokrasinin aşındığına dair düşüncelere sahip olduğundan DPT'yi bu bürokratik kadrolara teslim etmemiş, şevkle çalışacak yeni bir kadro ile işe başlanmıştır. Tüm bunlar birlikte düşünüldüğünde planlamanın ilk yıllarında DPT'ye karşı yaygınlaşmamış ve düşük şiddetli zımnî bir dirençten söz edilebilir. İlerde bahsedileceği üzere DPT, “sol” bir dünya görüşüne sahip ilk plancıların ayrılmasından sonra Maliye müsteşarlarına emanet edilmiştir. Planlamacı Günal Kansu'nun da ifade ettiği gibi bu atamalar ile planlama bürokratikleşmeye başlamıştır.

1960'lardan sonra sivil bürokraside durdurulamayan görece gerileyiş, Maliye, Hazine ve Merkez Bankası gibi kurumların üst kadrolarında sınırlı olmuştur. Maliye'nin üst düzey bürokratları, uzun bir dönem dar bir kadroyla

¹²⁴¹ Cahit TUTUM, “Mülki İdare Amirliği Sisteminin Yapı ve İşleyişine Etkileri Açısından Mevzuat Sorunu”, **Türkiye’de Mülki İdare Amirliği**, Ed. Kurthan Fişek, Ankara, TİD, 1976, 157.

¹²⁴² Cahit TUTUM, **a.g.e.**, 156-157.

yukarıdaki makamlarda görev yapmıştır. Bürokratik elitin, Türk bürokrasisinin dışa kapalı kariyer sisteminden dolayı belli görevlerin kendi aralarında döndüğü, dar bir kliğe dönüştüğü çok görülmüştür. Özellikle uzun bir dönem başkent teşkilatında müsteşar, genel müdür vb görevler Mülkiyeliler arasında onlar içinde de maliye bürokratları arasında el değiştirmiştir. Eski maliye müfettişi ve Hazine Genel Müdürlerinden Erhan Işıl bu durumu “özellikle kamu maliyesinde, kimlerin hangi görevlere gelecekleri önceden bilinirdi...kimlerin hangi görevleri üstlenmelerinin uygun olacağı konusunda kamu görevlileri arasında bir genel görüş birliği oluşurdu”¹²⁴³ diye anlatmaktadır. “Süper bürokrat” olarak da isimlendirilebilen bu elit kadro, geçmişten gelen “Devlet benim” anlayışının da temsilcisiydi. Günel Kansu, bu nitelemenin alelaide bir yakıştırma olmadığını şu şekilde açıklamaktadır: “1950-1960’larda, devletin üst kademelerinde bir ‘süper bürokrat’ kadro vardı: Cahit Kayra, Zeyyat Baykara, Ziya Müezzinoğlu, Memduh Aytür, Naim Talu, Kemal Cantürk, Adnan Başer Kafaoğlu, Erhan Işıl gibi...Süper bürokratlar hemen istisnasız Maliye Müfettişliği kökenliydiler. Bir müsteşarlıktan veya genel müdürlükten, şu veya bu sebeple ayrıldıklarında, hemen başka bir müsteşarlığa veya genel müdürlüğe atanırlardı. Cumhurbaşkanları, başbakanlar, bakanlar, iktidarlar değişir, bunlar değişmez, hep tepelerde kalırlardı. Aslında Türkiye’yi yönetenler de onlar olurlardı”.¹²⁴⁴ Bu Maliyeci kadronun geçmişten gelen bir anlayışla “devlet kasasını kendi cebi gibi” koruduğunu belirten gazeteci Kurtul Altuğ, geleneksel bürokrat-aydın görüşünü yansıtan şu değerlendirmeyi yapmıştır: “siyasi tercihleri yönünde, maliyeyi araç gibi kullanmak isteyenler böyle bir kadronun varlığından ötürü, ülkeyi belki de felakete götürecek heveslerinden vazgeçmek zorunluluğunu duymuşlardır”.¹²⁴⁵ Bu görüşler, politikacıyı ülkeye zarar veren, kendilerini yani bürokratları da bunu önlemekle görevli kişiler olarak gören seçkinci anlayışa uygun düşer. Kamu yararını en iyi kendisinin temsil edeceğine inanan

¹²⁴³ Erhan BENER, *Bir Büyük Bürokratin Romanı “Memduh Aytür”*, 125.

¹²⁴⁴ Günel KANSU, *Planlı Yıllar: Anılarla DPT’nin Öyküsü*, 136.

¹²⁴⁵ Kurtul ALTUĞ, “Ecevit İktidarı Karar İktidarı”, *7 Gün*, C. 5, S. 74, 6 Şubat 1974, 7.

bürokratik elitlerin klasik dünya görüşü bu yönde olsa da, 1960'lı yıllar bu katı anlayışla yorumlanamayacak kadar farklılaşmıştır.

1960'larla birlikte sosyal ve ekonomik kalkınma sorunlarıyla karşı karşıya kalan sivil bürokrasi, ideolojik anlamda bazı görüşlerini ve statüsünü gözden geçirme gereği duymuştur. Metin Heper, yaptığı bir araştırma da bürokratik elitlerin 1970'lerdeki dönüşümünü geçmişte yaptığı diğer bir araştırma¹²⁴⁶ (1945-1960 dönemini kapsayan) ile karşılaştırmış ve şu sonuca varmıştır: “yöneticilerimiz işlevsel elit türüne dönüşmeye başlamışlardır, ancak temelde statü elit yönleri, hiç değilse eğilim olarak, ağır basmaktadır”. Planlı kalkınma ile sosyal ve ekonomik gelişmeye artan ilgi ve bunun pratiğe dönüşmesinde bürokrasinin sorumlu olması bürokratların statü elitten işlevsel elite dönüşümünde önemli bir sacayağı olarak görülebilir. Ancak işlevsel elite doğru dönüşüm geçmiş bağlardan kopma anlamına gelmemiştir. Zaten aynı araştırmaya göre “bürokratik elit, bürokratik yönetim geleneği çizgisindeki eğilimlerini geniş ölçüde korumaktadır”. Bürokratik elitlerde “Kemalist ilkelere bağlılık genellikle devam etmek”le birlikte “Atatürk devrimlerinin korunması önemini belli bir oranda kaybederken ekonomik kalkınma ve toplumsal değişimlerden doğan sorunlara ve adaletsizliğe çare bulunması önem kazanmaktadır”. Bu bağlamda geçmişe göre (1945-1960) “halkın istekleri ve tercihlerine duyarlı olma zorunlu[lu]ğu” hatırı sayılır bir düzeye gelmiştir. Bu duyarlılıktaki gelişmeyle birlikte bürokratik elitlerde “ülke sorunlarının çözümünde aktif bir rol oynamak konusundaki isteklerinin azalmamış olduğu anlaşılmaktadır”.¹²⁴⁷

Bürokratik elitlerin yaşadığı değişimi gösteren bu araştırma, onların milliyetçiliği, laiklik ve devrimcilikten ayırdığını ortaya koymuştur. Bu bağlamda az sayıda bürokrat, laiklik ve devrimcilikten, çoğunluk ise

¹²⁴⁶ Metin HEPER, **Bürokratik Yönetim Geleneği**, 142 vd.

¹²⁴⁷ Metin HEPER, “Değişen Türkiye’de Bazı ‘Geleneksel’ Üst Kademe Yöneticilerinin Eğilimleri”, **AİD**, C.7, S.2, Haziran 1974, 91-100.

milliyetçilikten ödün verilebileceğini ifade etmiştir.¹²⁴⁸ Araştırmanın milliyetçilik ile ilgili bulgusuna ihtiyatlı yaklaşmak adına, bu ideolojinin özünün korunduğuna dair bir yorum getirilebilir. Bu bağlamda bürokratların “milli” bir bakış açısını koruduğunu ileri sürmek mümkündür. Bürokratik elitler için milliyetçilik, Jön Türkler’den Cumhuriyet’e önemini ve sürekliliğini hep korumuştur. Milliyetçilik, 1960’lardan 1970’lere aşınmaya başlasa da bürokratların “milli” tavrı kendi kendini üretmeyi başarmıştır. Milliyetçilik anlayışıyla okullardan mezun olan bürokratlar, hem geçmişte yaşanan acı tecrübelerin etkisiyle hem de dışa fazla açık olmayan bir dönemin içinden geldiklerinden bu konularda daha katı bir tavır takınabilmişlerdir. Maliye bürokrasisinin üst kesimlerinde bu tavır keskin bir şekilde varlığını korumuştur. Maliye kökenli bir bürokratin 1960’lı ve 1970’li yıllar için “yabancı düşmanlığı, biz maliyecilerin ortak tavrımızdı”¹²⁴⁹ demesi bunun bir göstergesidir. 1960’lardan sonra ivme kazanan AET sürecinde Maliye Bakanlığı’nın Dışişleri Bakanlığı’na göre farklı bir tavır içine girmesini de bu bağlamda okumak mümkündür. Maliye Bakanlığı, bu sürece bürokrasinin diğer kesimleri (Ticaret ve Sanayi Bakanlığı, hatta DPT) ile birlikte karşı çıkarken, Dışişleri Bakanlığı AET’yi destekleyici politikalar izlemiştir.¹²⁵⁰ Maliye bürokrasisinin bu duruşu mali yardımlar konusunda da kendini göstermiştir. 1960’lardan sonra Batı ülkelerinde Türkiye’ye mali yardım amaçlı konsorsiyumların oluşturulmasının geleneksel bürokratik elit içindeki çekingenliği gözden kaçmamaktadır. Hatta o yıllarda Türkiye’ye kredi açan devletlerin ağırlıklı olduğu bir uluslar arası kuruluşun Türkiye’de irtibat bürosu kurmak için izin istemesini dönemin Hazine Genel Müdürü, geçmişteki Düyun-u Umumiye’yi hatırlatırcasına reddetmektedir.¹²⁵¹ Düyun-u Umumiye, Cumhuriyet bürokratinin hafızasında her zaman devletin batışını simgelemiştir.¹²⁵² DPT’de de milli hassasiyetler ön planda olmuştur. DPT’nin

¹²⁴⁸ Metin HEPER, *a.g.m.*, 92.

¹²⁴⁹ Erhan BENER, *Bir Büyük Bürokratin Romanı “Memduh Aytür”*, 155.

¹²⁵⁰ Günel KANSU, *Planlı Yıllar: Anılarla DPT’nin Öyküsü*, 439-441.

¹²⁵¹ Erhan BENER, *Bir Büyük Bürokratin Romanı “Memduh Aytür”*, 144.

¹²⁵² İstanbul Erkek Lisesi’nin binası geçmişte uzun yıllar Düyun-u Umumiye idaresine ev sahipliği yapmıştır. 1960’dan sonra müsteşarlık da yapmış olan bürokratik elitin önemli ismi Memduh Aytür gibi bu lisede okuyan Emekli albay ve senatör Sadi Koçaş, bu binanın devletin iflasının simgesi

kuruluşunu gerçekleştiren ilk planlamacı kadro, planın milli olması üzerinde özellikle durmuştur. Yabancılar bir plan hazırlanmasına karşı çıkan bu kadro, daha önce de zikredildiği üzere “Türk planını Türkler”in yapması konusunda hassasiyet gösterdiği gibi planın dilinin öz Türkçe olması konusuna dikkat etmiştir.

(1) 1960 Sonrası Mülkiye’de Değişim

1960’lı yıllar, toplumsal yapıda olduğu gibi Mülkiye’de de (Ankara Üniversitesi SBF) değişimin olduğu yıllardır. Mülkiye, 1960-1970 döneminde bir Mülkiyeli bürokratin da ifade ettiği gibi eski “tutucu” kimliğinden uzaklaşmaya ve yeni bir kimlik arayışına girmeye başlamıştır. Hatta bu dönemde “devrimci” bir kadronun yetiştiği de söylenegelmiştir.¹²⁵³

1960’ların Mülkiyesi, bir Mülkiyelinin de ifade ettiği gibi ideolojik ve siyasal tartışmaların kol gezdiği bir “politik aktivistler” diyarıdır. Bu dönemde Mülkiye’de “sol” düşünceden beslenen birçok kulüp ve dernek kurulmuştur. Bunlar arasında Fikir Kulübü, Sosyalist Fikir Kulübü, Ortanın Solu Derneği ve Sosyal Demokrasi Derneği vb kulüp ve dernekler yer almıştır.¹²⁵⁴ Mülkiye’de yaşanan bu gelişmelerde “sol” yayınların önemli etkisi olmuştur. Özellikle de öğrencilerin okuduğu yayınlar arasında Yön önemli bir yere sahiptir. Ankara Üniversitesi’nde yapılan bir araştırma¹²⁵⁵ öğrenci önderleri arasında en fazla Yön’ün (% 40.4) okunduğunu bulmuştur. Ankara Üniversitesi’nde takip edilen

olduğunu şöyle belirtmiştir: “Hiçbir gayret ve kitap, bana tarihte okuduğumuz Kapitülasyonları bu bina kadar açık olarak öğretememiştir”. Bkz. Sadi KOÇAŞ, *Atatürk’ten 12 Mart’a*, Cilt: 4, 1978.

¹²⁵³ Erhan BENER, *Bir Büyük Bürokratin Romanı* “Memduh Aytür”, 61, 225. Bener’e göre; Mülkiye çıkışlı bürokratlar ilerleyen yıllarda önemli makamlar için daha az tercih edilir olmuşlardır. Bener anılarında, özellikle 12 Mart döneminin üst yönetimince Mülkiyeli’lere daha mesafeli davranıldığını ileri sürmektedir.

¹²⁵⁴ Günel KANSU, *Planlı Yıllar: Anılarla DPT’nin Öyküsü*, 260.

¹²⁵⁵ Özer OZANKAYA, *Üniversite Öğrencilerinin Siyasal Yönelimleri*, Ankara, AÜ SBF Yayınları, 1966, 34-36’dan naklen J. M. LANDAU, *Türkiye’de Sağ ve Sol Akımlar*, Türkçesi: Erdinç Baykal, 2.B., Ankara, Turhan Kitabevi, 1979, 74.

Yön, Siyasal Bilgiler Fakültesi'nde de okunmaktadır. Dergi, öğrencileri eyleme geçirme gücünü de potansiyel olarak kendinde taşımaktadır.¹²⁵⁶

Buna karşılık Mülkiye'de, "sağ" düşünce "sol" kadar yaygınlaşmamıştır. Hür Düşünce Kulübü, "sağ" düşünceden öğrencilerin bir araya geldiği bir zemin olmuştur. Hasan Celal Güzel'in kurduğu kulüpte Melih Gökçek, Mehmet Keçeciler, Abdülkadir Aksu ve Veysel Atasoy gibi ilerde bürokrat ve bakan olarak görev yapacak önemli isimler faaliyet göstermişlerdir.¹²⁵⁷

1960'larda Mülkiye, dışardan bakan gözlere sol düşüncenin önde gelen kalelerinden biri olarak görünmeye başlayınca bu görüntüden en çok da yeni iktidar şüphe duymuştur. Mihçioğlu yaptığı bir araştırmada; 1965 seçimlerinden sonra iktidar olan Adalet Partisi hükümeti döneminde mülki idare mesleğine Mülkiyelilerden ziyade "ideolojik bakımdan daha güvenilir sayılan" Hukuk Fakültesi mezunlarının alınma eğiliminin doğduğunu saptamıştır.¹²⁵⁸ Bu bağlamda, 1965-1970 arasında yapılan maiyet memurluğu sınavlarında Mülkiye'nin geriye düşüşü gözlemlenmeye başlamıştır. Sadece Mülkiye ve Hukuk Fakültesi mezunlarının girebildiği kaymakamlık sınavını bu dönemde kazananlar içinde Mülkiyeliler % 18 ile sonuncu¹²⁵⁹ olmuştur. Aynı sınavda başarı gösteren Mülkiyelilerin oranı, 1971'de birden % 58'e (sınavı kazanan 55 kişi içinde 32 SBF'li) çıkmıştır. 1974'de ise bu oran % 65'i (sınavı kazanan 29 kişi içinde 19 SBF'li) bulmuştur.¹²⁶⁰

¹²⁵⁶ Mülkiyeli gazetecilerden Hasan Cemal anılarında; Yön'ün kapağında bir Coca Cola şişesi ve yanına da "zehirdir, içmeyin" manşetini gören SBF Öğrenci Derneği'nin kantinde kola satılmasını yasakladığını, dahası yol kenarlarındaki Coca Cola panolarının öğrencilerce parçalandığını anlatır. Bkz. Hasan CEMAL, **Kimse Kızmasın Kendimi Yazdım**, 9.B., İstanbul, Doğan Kitap, 1999, 123.

¹²⁵⁷ Günel KANSU, **Planlı Yıllar**, 260.

¹²⁵⁸ Cemal MIHÇIOĞLU, **Daha İyi Bir Kamu Hizmeti İçin**, Ankara, AÜ SBF Yayınları, 1972, 52.

¹²⁵⁹ 1965-1970 yılları arasında bu sınavı kazanan 131 aday arasında; % 47 ile Ankara Hukuk mezunları birinci, % 34 ile İstanbul Hukuk mezunları ikinci ve SBF mezunları % 18 ile sonuncu olmuştur. Bkz. Cemal MIHÇIOĞLU, **Daha İyi Bir Kamu Hizmeti İçin**, 53'teki tablo.

¹²⁶⁰ Cemal MIHÇIOĞLU, "Daha İyi Bir Kamu Hizmeti İçin ve İşe Giriş Yarışma Sınavları", **Türkiye'de Mülki İdare Amirliği**, Ed. Kurthan Fişek, Ankara, Türk İdareciler Derneği, 1976, 384-385.

Yapılan bir başka araştırma¹²⁶¹; mülki idare amirleri arasında Mülkiyeli'lerin oranının 1960 sonrası arttığını göstermektedir. Buna göre, 1970 öncesi mülki amirlerin % 60'ı Mülkiyeli iken bu oran 1970-1980 arasında % 76'ya yükselmiştir. 1960 sonrasının prestijli kurumu olan DPT'de de aynı eğilim gözlemlenmiştir. Bu dönemde planlama uzmanı olarak mesleğe başlayanların çoğunluğunu Mülkiyeliler oluşturmuştur.¹²⁶²

Mülkiye mezunlarının toplumsal profili, 1960 sonrası yaşanan değişimi gözler önüne sermesi açısından incelenmesi gereken bir alandır. Bu konuda yapılan bir araştırma¹²⁶³, yirmi yıl arayla Mülkiyeliler'in geldikleri bölge, baba meslekleri ve konuşulan yabancı dil gibi özelliklerinde değişimler olduğunu göstermiştir. 1960'ların sonunda Mülkiyeliler, ilk sırada İç Anadolu, daha sonra Marmara ve üçüncü olarak da Ege bölgesinden gelmektedir. Halbuki 1940'ların sonunda bu sıralama; Marmara, İç Anadolu ve Karadeniz bölgesi şeklindeydi. 1970'lere gelindiğinde üç büyük kentte doğan Mülkiyelilerin oranı yaklaşık % 39'dur (sıralama; Ankara, İstanbul ve İzmir). Yukarıda İç Anadolu'nun yüksek orana sahip olması Ankara'nın oransal artışı (% 16) ile ilgili gözüküyor. Ayrıca söz konusu araştırmaya göre, gelişmiş bölgelerden gelen Mülkiyelilerin oranı yaklaşık % 60'tır.

Bu oranın yüksekliğiyle Mülkiyelilerin mezun oldukları ortaöğrenim kurumları arasında da ilişki vardır. Aynı araştırmada; 1960'lı yılların sonlarına gelindiğinde, yabancı dil eğitimi veren özel bir ortaöğrenim kurumundan mezun Mülkiyelilerin oranının oldukça yükseldiği görülmektedir. Bu oran, 1940'ların sonlarında mezun olanlara göre üç katından fazla artarak 1968-1970 mezunları arasında yaklaşık % 25'e ulaşmıştır. Mülkiye mezunlarının bildikleri yabancı dilde yirmi yıl içinde değişime uğramıştır. 1960'ların sonlarında mezunların yarıdan fazlası artık Fransızca yerine İngilizce

¹²⁶¹ Metin ÖZUĞURLU, Cahit EMRE; "Mülki İdare Bürokrasisinin Toplumsal-Ekonomik Görüntüsü", **Türkiye'de Mülki İdarenin Geleceği**, Ed. Cahit Emre, Ankara, Türk İdari Araştırmalar Vakfı, 2002, 58.

¹²⁶² Günel KANSU, **Planlı Yıllar: Anılarla DPT'nin Öyküsü**, 88.

¹²⁶³ Raşit KAYA, Beyhan KOLAY, "Mülkiyeli Profili: Yirmi Yıl Arayla Mülkiye Mezunları", **Mülkiyeliler Birliği Dergisi**, C.XIII, S. 114, 1989, 5.

bilmektedir. Söz konusu araştırmada; baba mesleği devlet memuru olanların oranı 1960'ların sonlarında yirmi yıl öncesine göre artmıştır. 1968-1970 mezunları için bu oran % 40'lardan % 50'lere gelmiştir.¹²⁶⁴ Mülkiyelilerin baba mesleği oranının yüksekliği, bürokratların baba mesleği oranlarıyla uyumlu bir görüntü vermektedir. İkinci bölümde bahsedilen üç araştırmanın sonuçları Mülkiyeli'lerin baba mesleği oranlarıyla uyumludur. Bu bağlamda Bozkurt¹²⁶⁵, Şaylan¹²⁶⁶ ve Dodd'un¹²⁶⁷ 1960 ve 1970'lerde yaptıkları araştırmalarda da "memur çocuğunun memur olması" düşüncesi geçerliliğini korumuştur.

Kaya ve Kolay'ın araştırmasında¹²⁶⁸ dikkat çekici bir diğer değişim de Mülkiyelilerin geleneksel bürokrasi dışına da çıkmaya başlamalarıdır. Mülkiye mezunları, 1960'lardan sonra akademik kariyere yönelmeye başlamışlardır. Ayrıca mezuniyetlerini müteakip doğrudan özel sektörde çalışan Mülkiye mezunu 1940'ların sonlarında yokken 1960'ların sonlarında özel sektörde işe başlayan Mülkiyelilerin oranı yaklaşık % 15 olmuştur. Bu değişim, "Mülkiyelinin giderek daha fazla ve önemli oranlarda kamu sektörü dışında yer aldığı"¹²⁶⁹ şeklinde okunabilir.

Sivil bürokraside dönüşümün izlerini Mülkiye üzerinden takip etmek mümkündür. Bir başka deyişle, bürokratik yapının en önemli insan kaynağı olan bu okulda 1960 sonrası yaşanan gelişmeler simetrik etkisini bürokraside de göstermiştir. Yukarıda değinildiği gibi idari şubenin diğerlerine göre daha az tercih edilir olması, mülki idare mesleğinin yaşadığı erozyonun Mülkiye içindeki yansımalarından başka bir şey değildir. Diğer yandan mali şubenin görece daha çok tercih edilir olması da Maliye bürokrasisinin 1980'lere kadar çekirdek yapısını korumasında aranmalıdır. Mülkiye'deki gelişmelerin

¹²⁶⁴ Raşit KAYA, Beyhan KOLAY, *a.g.m.*, 5, 7.

¹²⁶⁵ Ömer BOZKURT, *Memurlar: Türkiye'de Kamu Bürokrasisinin Sosyolojik Görünümü*, 71, 73, 78.

¹²⁶⁶ Gencay ŞAYLAN, *Türkiye'de Kapitalizm, Bürokrasi ve Siyasal İdeoloji*, 103, 105.

¹²⁶⁷ C. H. DODD, "The Social and Educational Background of Turkish Officials", *Middle Eastern Studies*, Cilt:1, 1964-1965, April 1965, 271-272.

¹²⁶⁸ Raşit KAYA, Beyhan KOLAY, *a.g.m.*, 7.

¹²⁶⁹ Raşit KAYA, Beyhan KOLAY, *a.g.m.*, 7.

simetrisi bürokrasiye yansıdığı gibi, toplumsal gelişmelerin de yansıması Mülkiye'ye düşmektedir. Özellikle 1960 sonrası sol düşüncenin aydın çevrelerde yaygınlaşması etkisini Mülkiye üzerinde gösterebilmiştir.

b. Aydınların İdeoloji Arayışı: Yön Dergisi

Bir aydın hareketi olarak ortaya çıkan Yön, bürokrat ve aydın kesimin ideolojik arayışlarının başlangıcı olarak görülebilir. Bu adımı önemli kılan 27 Mayıs'tan sonra çözülme sürecine giren bürokratik elitlerin ayrışmasında önemli bir eksen olmasıdır. Yön üzerine araştırması bulunan Özdemir'e göre, Türkiye'de devletçi düşünce geleneğinin bir ürünü olan Yön (Dergisi) Hareketi, 1950 yılında iktidardan uzaklaşmak zorunda kalan bürokrat-aydın elitlerin 1960'ların başında giriştiği alternatif kalkınma strateji arayışları olarak değerlendirilebilir. Önceki bölümde bürokratik elitlerin 1950 öncesi itibarlı ve ayrıcalıklı konumunun bu tarihten sonra zayıflamaya başladığı anlatılmıştı. 1960'lara gelindiğinde asker-sivil bürokratik elit kadro, bu gerilemeye radikal bir tepki vermiştir. İşte Yön Dergisi, bu radikalleşmenin başlarında yayınlanmaya başlamıştır.¹²⁷⁰

Yön Dergisi, 20 Aralık 1961 tarihinde yani seçimlerden kısa bir süre sonra asker, bürokrat, aydın ve gazeteci kesimden oluşan geniş bir elit çevrenin¹²⁷¹ altına imza koyduğu bir bildiri ile yayın hayatına başlamıştır. Yön'ün yayınlanmaya başlaması, bu kesimin seçimlerden duyduğu hayal kırıklığı ile çakışmıştır. Yüksek bir tiraj yakalamış, dahası, özellikle üniversite öğrencileri arasında takip edilen bir dergi olmuştur.¹²⁷² Kısa bir ara dışında

¹²⁷⁰ Hikmet ÖZDEMİR, *Yön Hareketi*, 22, 39.

¹²⁷¹ "Yön Bildirisi" ilk aşamada 164, sonradan ise 878 olmak üzere toplam 1042 kişi tarafından imzalanmıştır. İmzalayanların çoğunluğunu üniversite öğretim üye ve asistanları, yüksek bürokratlar, subaylar, müfettişler, uzmanlar, mühendisler, hakim ve savcılar, öğretmenler ve memurlar oluşturmaktadır. Bu kesimin oranı % 40'a yakındır. Ayrıca % 35 oranında da potansiyel kamu görevlisi olarak düşünülecek olan üniversite öğrencileri bulunmaktadır. Bkz. Hikmet ÖZDEMİR, *a.g.e.*, 52-53.

¹²⁷² Yön, çıkışında yakaladığı başarı ile 30 bin tiraja ulaşmıştır. Bu tiraj, 1960'larda siyasal-ideolojik süreli bir yayın için oldukça yüksek bir rakamdır. Ayrıca 1965'de Özer Ozankaya'nın Ankara

1967'ye kadar yayınlanan Yön'ün kurucuları Doğan Avcıoğlu, Cemal Reşit Eyüboğlu ve Mümtaz Soysal gibi CHP ile bir şekilde ilişkisi olmuş isimlerdir.¹²⁷³ Ayrıca bu üç isim bürokrat-aydın elitin bir araya geldiği Kurucu Meclis'e de seçilmişlerdir. Bu isimler arasında 1960'ların ikinci yarısından sonra en çok sivrilen Doğan Avcıoğlu olmuştur. Gerek yazdığı "Türkiye'nin Düzeni" adlı eseri gerekse 1969'da Yön'ün devamı olarak çıkarmaya başladığı "Devrim" ile bürokrat-aydın elitin dikkatlerini üzerine çekmeyi başarmıştır. Avcıoğlu üzerine yapılan bir inceleme¹²⁷⁴ de kendisinin "Son Jön Türk" olarak adlandırılması, dahası Mete Tunçay'ın¹²⁷⁵ onu "aydın despotizm" geleneği içinde görmesi de ilginç bir şekilde çakışmaktadır.

Yön'ün merkez kadrosuna baktıktan sonra geçmişle bağları üzerinde durmak yerinde olur. Yöncülerin 1930'lardaki Kadroculardan etkilendikleri hatta onların devamı oldukları ileri sürülmüştür. Kadrocular içinde yer alan Şevket Süreyya Aydemir'in Yön Hareketi içinde bulunması, dergide makaleler kaleme alması buna delil olarak gösterilmiştir. Kadro ve Yön arasında düşünsel anlamda paralellikler kuranlar da olmuştur. Bu görüşte olan Tevfik Çavdar'a göre, "her iki harekette Kemalizm'in ihmale uğradığını, hatta saptırıldığını iddia ettikleri ideolojik temelini arama gayreti içindedirler".¹²⁷⁶

Üniversitesi öğrencileri arasında yaptığı bir ankete göre; öğrenci liderleri arasında en çok okunan dergi (% 40.4) Yön'dü. Bkz. J. M. LANDAU, **Türkiye'de Sağ ve Sol Akımlar**, 74-75.

¹²⁷³ Yön Hareketi'nin çekirdek kadrosu CHP kökenlidir. Cemal Reşit Eyüboğlu, CHP'de aktif siyaset yapmış ve Trabzon temsilcisi olarak Kurucu Meclis'e girmiştir. Doğan Avcıoğlu ise 27 Mayıs öncesi CHP Araştırma Bürosunda çalışmış, askeri müdahale sonrası ise Mümtaz Soysal ile İnönü'nün kontenjanından CHP Temsilcisi olarak Kurucu Meclis'e seçilmiştir. Bkz. Hikmet ÖZDEMİR: **Yön Hareketi**, 182. Ayrıca bu üç isim de geleneksel bürokrat-aydın elit kesimin temsilcileridir. Avcıoğlu, TODAİE'de asistanlık yapmıştır. Ha keza Soysal da üniversitede akademisyendir. Eyüboğlu ise Maliye Bakanlığı Teftiş Kurulu'nda müfettiş (1931'de Teftiş Kurulu'na girmiştir) olarak görev yapmıştır. Çalışmamızın birçok yerinde karşılaşılan Maliye kökenli (Sait Naci Ergin, Memduh Aytür, Cahit Kayra, Ziya Müezzinoğlu vb) bürokratlar için bkz. **Maliye Teftiş Kurulu (1879-1995)**, Ankara, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, 1996, 377-392.

¹²⁷⁴ Hikmet ÖZDEMİR, **Doğan Avcıoğlu: Bir Jön Türk'ün Ardından**, Ankara, Bilgi Yayınevi, 2000, 43.

¹²⁷⁵ Mete TUNÇAY, "Avcıoğlu'nun Ardından", Yapıt, 47/2, Aralık Ocak 1983'den naklen Hikmet ÖZDEMİR, **Doğan Avcıoğlu: Bir Jön Türk'ün Ardından**, 318.

¹²⁷⁶ Tevfik ÇAVDAR, **Sosyalist Kültür Ansiklopedisi**, C.8, 1324'den naklen Hikmet ÖZDEMİR: **Yön Hareketi**, 274.

Yön Hareketi, “yeni devletçilik” olarak tanımlanan bir kalkınma felsefesini benimsemiştir. Bu kalkınma anlayışında; iktisadi devlet teşekküllerini aşan, milli hayatın her sahasına nüfuz eden sosyal bir düzen tasavvur edilmektedir. Yani “topyekün devletçilik”¹²⁷⁷ fikri ileri sürülmektedir. Bu düzende; dış ticaret ve bankalar kamulaştırılmalı, devlet teşkilatı yeniden düzenlenmeli, eğitimde reform yapılmalı, temel sanayi devlet elinde olmalı, bir türlü gerçekleştirilemeyen toprak reformu yapılarak toprak ağaları tasfiye edilmeli, bağımsızlığı zedeleyici kanunlar, yabancı şirketlerle olan anlaşmalar iptal edilmelidir.¹²⁷⁸ Öngörülen düzende özel sektöre, kamu zararına büyümediği sürece yer vardır. Ekonomi, merkezi planlama ile gelişecek ve krizlerden korunacaktır.¹²⁷⁹

Yön Hareketi, milliyetçiliği; emperyalizmin ve kapitalizmin antitezi olarak sosyalizmle birlikte düşünmüştür. Buna kısaca “milli sosyalizm” de denilmiştir. Milliyetçiliğin vazgeçilmez şartı olarak da tam bağımsızlık retoriğine başvurulmuştur.¹²⁸⁰ Yöncüler, çok partili rejime ve genel oya karşı mesafeli ve ihtiyatlı yaklaşmış, tek partili bir yönetime daha sıcak bakmıştır.

Yöncüler, “kurucu elit” kadroya içerden, öz eleştiriler yöneltmişlerdir. Geçmiş kuşağın yanlışlarını ortaya koymuşlar, bunlara çözüm önerileri sunmuşlardır. Onlara göre, “halka rağmen halk için” anlayışı halkı devletten uzaklaştırmıştır. Bu kopukluğu aşmak için halkı kazanmak gerekmektedir.¹²⁸¹

¹²⁷⁷ Kemal Karpat, Forum Dergisi’nin Aralık 1962’de yayınlanan makalelerinde; “topyekün devletçilik” anlayışının sonucu olarak bürokrasi ve onun içinden çıkan aydınlar grubunun arkasını devlete dayamak suretiyle halk üzerinde bir konum kazandığını iddia etmiştir. Karpat’a göre devletçilik, Yön çevresindeki aydın kesimin çok partili sisteme ve demokrasiye duydukları tepkinin bir ifadesi olmanın dışında kaybettikleri imtiyazları ve sosyal mevkileri kazandırmaktan başka bir şey değildir. Bkz. Kemal KARPAT, “Yön ve Devletçilik Üzerine” **Forum**, S.208, 1 Aralık 1962, 8 ve Kemal KARPAT, “Yön ve Devletçilik Üzerine II” **Forum**, S.209, 15 Aralık 1962, 14’den naklen Hikmet ÖZDEMİR, **Yön Hareketi**, 273.

¹²⁷⁸ Hikmet ÖZDEMİR, **a.g.e.**, 51, 263-265.

¹²⁷⁹ J. M. LANDAU, **Türkiye’de Sağ ve Sol Akımlar**, 2.B., Turhan Kitabevi, Ankara, 1979, 82.

¹²⁸⁰ Hikmet ÖZDEMİR, **a.g.e.**, 180.

¹²⁸¹ Hikmet ÖZDEMİR, **a.g.e.**, 150. Türkiye’de halk-elit kopukluğunun bir boyutunun da din olduğunun farkında olan Yön hareketi, bu kopukluğu gidermek için İslam ve sosyalizmi bir araya getirmeye çalışmıştır. Doğan Avcıoğlu, Roger Garaudy’nin “Sosyalizm ve İslamiyet” adıyla bir kitabını çevirmiştir. Bu girişimler aynı zamanda Arap Sosyalizminin (Baasçılık) Mısır, Suriye ve Irak

Tekrarlamak pahasına, yapılan eleştirilerin içerden olduğunu vurgulamak gerekir. Bürokrat-aydın kadronun¹²⁸² neredeyse tüm kesimlerinin temsilcileri Yön Hareketi içinde yer almıştır. Hatta bazı MBK üyeleri de Yön bildirisini imzalamıştır. Yön hareketini bir önceki kurucu elit kuşağının devamı, hatta onların 1960'lardaki temsilcileri olarak görmek mümkündür. Yöncülere "merkez" in çocukları demek yanlış olmayacaktır. Bu bağlamda Yön çevresinde toplanan bürokratik elitler, merkez-çevre arasında süregelen mücadeleyi farklı bir terminolojiyle ifade etmişlerdir. Bu bir "devrim-karşı devrim" mücadelesidir. Yön'e göre; seçimle iktidara gelmek bürokratik mekanizmaya hakim olmak anlamına gelmez. Çünkü AP'nin seçim zaferinden sonra kaleme alınan aşağıdaki yazıda vurgulandığı gibi çevre, "kilit noktalar" ı ele geçirememiştir:¹²⁸³

"Karşı-devrim oy çoğunluğunu sağlayarak iktidara gelmiştir. Fakat, kuvvet dengesi, devrimci güçleri bir çırpıda tasfiyeye elverişli değildir. Devrimci güçlerin hiç değilse bir kısmı ile uzlaşma, zaman kazanma ve yan yollardan dolaşma çaresizliği içindedir. Ama bu hesaplı tutum hareketin derin anlamını zerrece değiştirmiş değildir. Devrimci güçler ise karşı güçlerin iktidarına rağmen, kilit noktaları ellerinde tutarak, devrim gemisini fazla hasara uğratmadan yürütmeyi denemektedir."

Yön'ün "kilit noktaları" elinde tutan bürokrasi ile yakın temasının olması ona bürokratlardan birçok bilgi ve belgenin sızdırılmasını sağlıyordu.

gibi ülkelerde de tartışılmaya başlandığı bir döneme tekabül etmesi açısından da ilgi çekicidir. Bkz. J. M. LANDAU, **Türkiye'de Sağ ve Sol Akımlar**, 90-91.

¹²⁸² Yön Bildirisine imza atan 1042 kişilik liste incelendiğinde; karşımıza tipik bir bürokratik elit profili çıkmaktadır. Bunun da ötesinde Yön hareketinin merkez-çevre dikotomisinde merkeze tekabül ettiği, bir önceki kuşak olarak kurucu elit kadronun dönüşüm geçirmiş (veya geçirmekte) hali olduğu da söylenebilir. Yöncüler içinde bürokrat-aydın elitin her kanadı hem de üst seviyede temsil edilmiştir. Bu uzun listeden bazı örnekler verilebilir: CHP Merkez İdare Kurulu Üyesi Turan Güneş, CHP'lilerin ağırlıkta olduğu Kurucu Meclis üyelerinden Alev Coşkun ve Mahmut Tekin Çullu, yine Kurucu Meclis Anayasa Komisyonu Başkanı Ord. Prof. Dr. Enver Ziya Karal, ilerde CHP genel başkanlığı yapacak olan Deniz Baykal, yine ilerde Büyükelçilik yapacak olan Onur Öymen, gazeteciler Abdi İpekçi ve Oktay Ekşi, İnönü tarafından ekibiyle DPT'ye getirilen ve DPT Müsteşarlığı da yapmış olan Osman Nuri Torun, Maliye, Hazine, Gelirler gibi kamu maliyesinde yüksek bürokratlar olarak örneğin Erhan Bener, Erhan Işıl (MBK danışmanlığı ve Enerji Bakanlığı yaptı), Arslan Başer Kafaoğlu (hesap uzmanı), ilerde YÖK Başkanlığı yapacak olan Erdoğan Teziç, subay ve general rütbesinde askerler, Danıştay kanun sözcüsü gibi yüksek yargı mensupları, hatta OYAK Genel Müdürü Selahaddin Özmen. Bkz. Hikmet ÖZDEMİR, **Yön Hareketi**, 301 vd.

¹²⁸³ **Yön**, 157, 1 Nisan 1966'dan naklen Hikmet ÖZDEMİR: **Devlet Krizi**, 151.

Bürokratlar, bakanlık müfettişleri, mülki yöneticiler, öğretim üyeleri ve hatta politikacılar bu materyallerin toplanmasında bizzat gayret içinde olmuşlardır. Özellikle parlamento dışı muhalefetin beyni işlevi gören Yön, içerden sızdırılan bu bilgi ve belgelerle hükümetlere eleştiriler yöneltmiştir.¹²⁸⁴

Yöncüler, "...Kemalist ilkelere bağlı olan, ama Kemalizmin her soruna bir çözüm olmaktan çıktığı değişen bir dünyada sosyo/ekonomik değişim isteyen aydınlar"¹²⁸⁵ hitap etmektedir. Kurucu elit kadroya eleştirileri olmasına rağmen Yöncülere göre, kemalizm ve sosyalizm birbirine çok da aykırı olan ideolojiler değildir. Doğan Avcıoğlu'na göre kemalizmin öngördüğü "sınıfsız toplum" ideali ile sınıfsız toplum ülküsüne ulaşma yolu olarak sosyalizm çakışmaktadır.¹²⁸⁶ "Sol Kemalizmin yapmaya çalıştığı şey, devleti kullanarak bu sınıfsız olma halini kalıcılaştırmaya çalışmak ya da sınıfların oluşumunu/güçlenmesini olabildiğince engellemekten başka bir şey değildi."¹²⁸⁷ Yöncüler, bu yaklaşımlarıyla hem kemalizme sol bir dünya görüşüyle bakmışlar, hem de bu iki kavramı buluşturma çabaları ile de sosyalizmin resmi çevrelerde oluşturduğu antipatiye karşı meşruiyet zemini aramışlardır.

Yön'ün "yeni devletçiliği"ni kitleler destekleyecek, aydınlar da bu hareketin hem öncüleri hem de ideolojik sözcüleri olacaklardır. Yani aydınlar ideoloji üretecekler ve yöneteceklerdir. İşçi kesimi dışında özellikle Türkiye'deki yönetim mekanizmasındaki kritik işlevinden dolayı bürokrasinin askeri ve sivil kanadına dayanacaklardır.¹²⁸⁸ Türkiye'de bürokrasi, varlık nedeni olarak devlete, devlette kendini koruyacak/kollayacak/yeri geldiğinde kurtaracak bir bürokrasiye ihtiyaç duymaktadır. İşte tam da Kadroculardan Yöncülere "Sol Kemalizm"ın yapmaya çalıştığı buna süreklilik

¹²⁸⁴ Hikmet ÖZDEMİR, *Doğan Avcıoğlu: Bir Jön Türk'ün Ardından*, 22.

¹²⁸⁵ J. M. LANDAU, *Türkiye'de Sağ ve Sol Akımlar*, 81.

¹²⁸⁶ Doğan AVCIOĞLU: "Sınıf Mücadelesini Kim Körüklüyor?", *Yön*, S.57, 16 Ocak 1963, 3'den naklen Hikmet ÖZDEMİR, *Yön Hareketi*, 142.

¹²⁸⁷ Faruk ALPKAYA, "Bir 20. Yüzyıl Akımı: 'Sol Kemalizm'", *Modern Türkiye'de Siyasi Düşünce Kemalizm*, Cilt: 2, 4. B., İstanbul, İletişim Yayınları, 492.

¹²⁸⁸ J. M. LANDAU, *Türkiye'de Sağ ve Sol Akımlar*, 83.

kazandırmaktır.¹²⁸⁹ Onların tasavvurunda devletçilik sadece ekonomiyle sınırlı bir kalkınma anlayışı değildir. Devletçilik, bu yaklaşımı aşan bir özelliğe sahiptir. Bu özellik de, bürokrasi kanalıyla devlet ve toplumun kontrol edilmesidir. Yön grubu, Jön Türklerden günümüze bürokratik/devletçi bir seçkinci anlayışın yeniden canlandırılmasını hatırlatmaktadır. Platoncu anlamda bir aydın oligarşisine de özlem duyulmaktadır.

Türkiye, 1960'larla birlikte yeni toplumsal, siyasal ve ekonomik düşüncelerin II. Meşrutiyet'te olduğu gibi tartışıldığı bir atmosferi yaşamaya başlamıştır. Artık ne toplum "sınıfsız, kaynaşmış bir kitle"dir ne de bürokrasi özdeş bir yapıdadır. Bürokrasinin hakim ideolojisinin yeni açılımlara ihtiyacı olduğu ifade edilmeye başlanmıştır. "Bürokrasinin partisi" olarak nitelenen CHP'nin merkezden kaçma eğilimi uzun yıllar beraber olduğu bürokratik elitlerde yeni ideoloji arayışlarını başlatmıştır. "Muhafazakar" ve "statükocu" CHP'den "radikal" ve "değişimci" unsurlar çıkmaya başlamıştır. İşte öncelikle bürokrat ve aydın kesimlere seslenen Yön'ün yeni açılımı, muhafazakar yapının değişmesi gereğine vurgu yapar. Bu bağlamda, CHP içindeki değişim karşıtı çekirdek kadro Yön'de eleştirilir. Avcıoğlu'nun bir yazısında İnönü'yü ülkedeki "tutucuların yöneticisi" olarak nitelemesi bürokratik elitler arasındaki çözülmenin önemli bir işaretidir.¹²⁹⁰ Yön vb "Sol Kemalizm" örnekleri, geleneksel bürokratik elitlerin 1960 sonrası kendi içinde bütünlükten kopmaya başladığının da önemli bir göstergesidir. Ancak Yöncüler, geleneksel bürokratik düşünceden tamamen bir kopuşu simgelemez. Geçmişin seçkinci "halk için halk rağmen" anlayışının eleştirilerini yapsalar da iktidar formülleri bu anlayıştan başka bir şey değildir. "Devleti sahiplenme" ve "kurtarma" anlayışını elden bırakmayan bu aydın kesimde çok fazla değişmeyen, belki biraz dönüşen nitelikler özünü korumaya devam etmiştir. Kadroculardan Yöncülere bürokratik elitlerde ortodoks milliyetçilik, sekülerizm ve devletçilik belirleyiciliğini kaybetmemiştir.

¹²⁸⁹ Faruk ALPKAYA, *a.g.m.*, 490.

¹²⁹⁰ Doğan AVCIOĞLU, "Cepheler Belirliyor", *Yön*, 17 Ekim 1962'den naklen Kurtuluş KAYALI, *Ordu ve Siyaset: 27 Mayıs-12 Mart*, 88.

c. Askeri Bürokrasinin Özerkleşmesi

19. yüzyıl modernleşmesi içinde bürokrasi, askeri ve sivil olarak ayrıışmıştır. Yeniçeri Ocağı'nın kaldırılarak modern orduya geçişi kolaylaştıracak eğitim kurumları askeri bürokrasinin temellerini atmıştır. Bununla birlikte kalemiyeden mülkiyeye doğru bir dönüşüm yaşayan sivil bürokrasi 19. yüzyılda askerlere göre idari/siyasi modernleşme de daha önde gözükmiştir. Askeri bürokrasi “1908 Jön Türk Devrimi”ne kadar daha derinden ama düşünsel olarak daha sistematik gelişmiştir. Yüzyılın ikinci yarısından sonra modern okullarda yetişen subaylar, 1908’e kadar yeni bir ideolojik çerçeveyi kafalarında netleştirmiş yani bir değişim geçirmişlerdir. Bu tarihten sonra subayların oluşturduğu ve Jön Türklerin merkezietçi kanadının siyasi örgütü olan İttihat ve Terakki, tüm ülkeye yavaş yavaş hakim olmaya başlamıştır. Özellikle 1913 yılındaki “Babı-ali Baskını” ve sonrası yaşananlar “orduyu siyasal yönetici grup olarak yerleştirmenin başlangıcı”¹²⁹¹ olmuştur. Bu süreçle birlikte askeri bürokrasi, devletin geleceğinde önemli bir rol oynama geleneğini başlatmıştır.

1908 sonrası ordunun siyasal alandaki artan ağırlığı, Cumhuriyet’in ilk döneminde rölantiye alınmıştır. Askeri bürokrasi, fiilen siyasal alana girmemiş, bu dönemde sivil bürokrasi yükselişe geçmiş ve sivil bürokratik elitlerin nüfuzu oldukça yükselmiştir. Askeri bürokrasinin bu pozisyonu almasında Atatürk ve İnönü dönemlerinde gerçekleştirilen siyasal istikrarın etkisi olduğu gibi “asker seçkinlerin genel eğilim ve düşüncelerinin, ülke yönetimine egemen olan ideolojiyle hemen tamamıyla bütünleşmiş oluşunun da büyük rolü vardı”.¹²⁹²

27 Mayıs, Türkiye’de askerin ülke yönetiminde ben de varım dediği ve siyasal alana müdahale ettiği dönüm noktalarından biri olmuştur. Bu tarihten sonra Feroz Ahmad’ın da vurguladığı gibi “ordu özerk bir kurum halini aldı,

¹²⁹¹ M. Naim TURFAN, *Jön Türklerin Yükselişi*, 328.

¹²⁹² Ahmet Taner KİŞLALI, *Siyaset Bilimi*, 287.

kurduğu yeni rejimin muhafızı olarak kabul edildi. Ülkenin hem siyasal hem de sosyo-ekonomik yaşamının içine çekildi...ordu, belirli bir partiden daha çok rejimi savunmakla ilgileniyordu. Öncelikli kaygısı istikrardı ve bunu zayıflatan ya da tehdit eden her partiye müdahale etmeye hazırı”.¹²⁹³

Ordunun farklı konumu, anayasada belirgin hale gelmiştir. Yeni anayasa, ayrıntıları önceden verildiği üzere askerlerle siyaseti bir araya getiren bir Milli Güvenlik Kurulu da öngörmüştür. Tarihsel anlamda ayrı bir konuma¹²⁹⁴ sahip olan Genelkurmay Başkanı ise Milli Savunma Bakanı atlanarak Başbakan’a karşı sorumlu hale getirilmiştir. Böylelikle Bakanlar Kurulu yanında Milli Güvenlik Kurulu ve Yargıtay yanında Askeri Yargıtay oluşturulmuş, askeri bürokrasinin başı olan Genelkurmay başkanı ise sistem içinde ağırlıklı hale getirilmiştir.¹²⁹⁵ Aslında yapılmaya çalışılan, idari yapıda askeri ve sivil yönetim alanlarının birbirinden ayrılmasıdır. Bu, aynı zamanda “idarenin bütünlüğü”nün de bozulması anlamına gelmektedir. Böylelikle 1960 sonrası askeri ve sivil bürokrasi, birbirinden bağımsız iki ayrı bürokrasi olarak ortaya çıkmıştır.¹²⁹⁶ Askeri bürokrasi, elde ettiği avantajlarla da bürokrasinin sivil kanadından ayrılmıştır. Askeri personelin ekonomik durumu çıkarılan yasalarla iyileştirilmiştir. Buna uygun olarak da toplumsal statüleri yükselmiştir.¹²⁹⁷

Milli Birlik Komitesi dönemiyle birlikte askerlerin sivil bürokraside görev almasına yönelik bir eğilim de ortaya çıkmıştır. Bu kararın emekli edilen subayların öfkelerini dindirmek gibi bir amacı olsa da asıl vurgu çok daha

¹²⁹³ Feroz AHMAD, **Demokrasi Sürecinde Türkiye (1945-1980)**, 3.B., Çev. Ahmet Fethi Yıldırım, İstanbul, Hil Yayın, 2007, 246-247.

¹²⁹⁴ Genelkurmay Başkanı, Cumhuriyet’in hemen başında kısa bir süre Bakanlar Kurulu üyeliği yapmış, sonra bu usulden vazgeçilerek Cumhurbaşkanı’na bağlı hale getirilmiştir. Bunun protokoldeki anlamı olarak da törenlerde Başbakan ve Genelkurmay Başkanı yan yana yürümüşlerdir. Ancak bu konunun 20 yıldan fazla Genelkurmay Başkanı olarak görev yapan Mareşal Fevzi Çakmak’tan kaynaklandığını da unutmamak gerekir. Çünkü Çakmak’tan sonra Genelkurmay Başkanları Cumhurbaşkanı’na bağlı olmaktan çıkarılarak Milli Savunma Bakanı’na bağlanmıştır. Bkz. Altan ÖYMEN, **Bir Dönem Bir Çocuk**, 420.

¹²⁹⁵ Kemali SAYBAŞILI, **İktisat, Siyaset, Devlet ve Türkiye**, İstanbul, Bağlam Yayınları, 1992, 167.

¹²⁹⁶ Bilal ERYILMAZ, **Bürokrasi ve Siyaset**, 149.

¹²⁹⁷ Feroz AHMAD, **Demokrasi Sürecinde Türkiye (1945-1980)**, 247.

başkadır. Komite'ye göre devlet kurumlarının yozlaşmış kişilerden arındırılması ve onların yerine “onurlu ve saygın bir yaşam sürmüş emekli general ve subaylarla” güçlendirilmesi gerekmektedir. Bu kararın ardından bazı itirazlar gelse de kısa zamanda birçok subay kamu kurumlarına atanmıştır.¹²⁹⁸ Atamalar bununla sınırlı kalmamıştır. Bir yanda generaller büyükelçi olarak atanırken, diğer yanda da emekli subaylar özel veya devlet sektöründe görevlendirilmeye başlanmıştır.¹²⁹⁹

Bu dönemde askeri bürokrasinin devlet içinde özerk bir mevkiye kavuşturulmaya çalışıldığı gözden kaçmamaktadır. Artık ordu, Türkiye'nin siyasal ve sosyo-ekonomik hayatının önemli bir parçasıdır. Bu dönemde askeri bürokrasinin ekonomik olarak da güçlendirilmeye çalışıldığı görülmektedir. Subay maaşları enflasyondan etkilenmeyecek şekilde iyileştirilmiş ve hayat standartları geliştirilmiştir. Bu bağlamda da 1961 yılında sermayesi subay ve astsubay maaşlarından yapılan kesintilerden oluşan Ordu Yardımlaşma Kurumu (OYAK) kurulmuştur. OYAK, ekonomik olarak karlı yatırımlara girmiştir. Ayrıca ordu pazarları kurularak ordu mensupları enflasyon karşısında korunmaya da çalışılmıştır.¹³⁰⁰

1980'lere doğru askeri bürokrasi, 1960'lardaki dağınıklığından sıyrılarak homojen bir yapıya doğru evrilirken bunun tam aksine sivil bürokrasi de kendi içinde daha dağınık ve heterojen hale gelmeye başlamıştır.¹³⁰¹ 12 Mart, ordunun söz konusu dağınıklıktan kurtulduğu ve geçmiş ittifaklarını gözden geçirdiği bir dönüm tarihi olarak görülebilir.

¹²⁹⁸ Kemal H. KARPAT, “Türkiye’de Ordu ve Politika (1960-1964)”, **Türkiye’de Siyasal Sistemin Evrimi (1876-1980)**, Çev. Esin Soğancılar, Ankara, İmge Kitabevi, 2007, 194, 195. Karpata, 27 Mayıs’tan Kasım 1960 tarihine kadar, 2200 subayın sivil bürokraside bir göreve atandığı bilgisini vermektedir.

¹²⁹⁹ Feroz AHMAD, **Demokrasi Sürecinde Türkiye (1945-1980)**, 247.

¹³⁰⁰ Feroz AHMAD, **Bir Kimlik Peşinde Türkiye**, 152-153.

¹³⁰¹ Gencay ŞAYLAN, “Cumhuriyet Bürokrasisi”, **CDTA**, 305-306.

3. Bürokratik Elitlerin Çözülmesi ve Rekabeti: İlk Karşılaşma

1960-1980 dönemi, geleneksel bürokrat ve aydın kesimin yukarıda açıklanmaya çalışılan ideolojik arayışları ve ayrışması bağlamında bürokrasi içi bir mücadelesine şahit olmuştur. Bu kesim, dönemin yükselen değeri olarak planlı kalkınma üzerinde mutabık kalsa da farklılık pratikte ortaya çıkmıştır. Mücadele plan ve kalkınma üzerine odaklanınca DPT bu sürecin doğal olarak önemli bir platformu olmuştur. Dönemin DPT'si, hem bürokratik elitler arası rekabeti anlamak, hem de bürokratik elitlerin geçirdiği dönüşümü izleyebilmek açısından incelenmesi gereken bir kurumdur. Planlama teşkilatının yirmi yıllık öyküsü, aynı zamanda Türk siyaseti, ekonomisi ve bürokrasisinin çözümlemesini yapmak açısından bir "laboratuvar" olarak da görülebilir. Bu dönem, korumacı ve planlanmış karma bir ekonomiden serbest piyasa ekonomisine, bir başka deyişle "sol"dan "sağ"a doğru evrilen bir dönemin karakteristik özelliklerini taşıması açısından ilgiyi hak etmektedir.

Bu "laboratuvar"da elitler arası mücadele öncelikle "merkez" elitin kendi içinde yaşanmıştır. Sonraki mücadele ise ileride açıklanacağı gibi "merkez"i temsil edenlerle "çevre"yi temsil eden bürokratlar arasında olacaktır. 1960'lardan sonra "merkez" elitin kendi içinde çözülmeye başlamasıyla birlikte "sol"a/"sosyalizm"e yüzünü dönen ikinci kuşak bürokratik elitler, artık "geleneksel"/"muhafazakar" bürokratik elitlerden farklı düşünmektedir. Bu kuşağın kemalizm, milliyetçilik, laiklik ve devletçilik görüşleri üzerinde mutabakat devam etmekle birlikte söz konusu kavramlara "sol"dan bir bakış açısı belirmiştir. Hatta bu "sol" bakış açısı o kadar aşikar hale gelmiştir ki, Planlama 1960 ve 1970'lerde Türkiye'de "solculuğun kalesi"¹³⁰² sayılmıştır. Aşağıda analiz edilmeye çalışılacak bürokratik elitlerin ayrışma belirtileri, 12 Mart'ta gerçekleşecek asıl kırılmanın işaret fişekleri olarak da görülebilir.

¹³⁰² Günel KANSU, *Planlı Yıllar: Anılarla DPT'nin Öyküsü*, 171.

1963-1967 yılları arasında uygulanacak olan I. Beş Yıllık Kalkınma Planının hazırlık aşaması, planlamacı kadro ile II. İnönü kabinesinde yer alan bazı bakanları karşı karşıya getirmiştir. Bu bakanlar, bürokrasiden gelmekle birlikte siyasetçi olarak belli toplumsal grupların sözcüleri konumundadırlar. Planlamacılara hükümet içinden özellikle Maliye Bakanı Ferit Melen ve Başbakan Yardımcısı Ekrem Alican'dan tepki gelmiştir. Maliye bürokrasisinden gelen Alican, DP'nin mirasından yararlanmaya çalıştığı iddia edilen YTP'nin Genel Başkanı olsa da Kurucu Meclis'te bulunmuş ve Gürsel'in ilk kabinesinde Maliye Bakanlığı yapmış "merkez"e yakın bir isimdir. "CHP'nin sağ kanadının etkili isimlerinden"¹³⁰³ Melen de eski bir Maliye bürokratıdır. Ancak planlamacılara tepki bunlarla da sınırlı olmamış, kabinedeki diğer bakanlar da buna katılmıştır.¹³⁰⁴ Atilla Karaosmanoğlu, anılarında, kabinenin önemli bakanlarından CHP'li Turhan Feyzioğlu'nun plandan gelir dağılımı ile ilgili bölümün çıkartılmasına öncülük ettiğini anlatmaktadır.¹³⁰⁵ Doğan Avcıoğlu'na göre, planlamacılar ve bakanlar arasında başlıca üç noktada sorun çıkmıştır: Toprak reformu (bakanlar tartışmaya dahi girmeden bu reformu plandan çıkarmıştır), iktisadi devlet teşebbüslerinin özel sektör karşısında eşit şartlarla rekabetini öngören holding tipi bir organizasyon (karma ekonomide devletin rolü özel sektörün hizmetinde olmaktır gerekçesiyle bakanlar bunu da reddetmiştir) ve "Kaldor Vergisi" diye adlandırılan "Tarım Gelir Vergisi". Anlaşmazlıkların odak noktasını bu vergi oluşturmuştur.¹³⁰⁶ Bu vergi başta olmak üzere kaynak yaratmaya yönelik önerilerin büyük bir kısmı bakanlarca kabul görmemiş; vergi, toprak ve iktisadi devlet teşekkülleriyle ilgili "yapısal reform" teklifleri de plana dahil edilmemiştir. Maliye Bakanı Ferit Melen, arazi vergisinin Marksist bir yöntemi çağrıştırdığı gibi, özel mülkiyet anlayışına da ters gelen bir fikir olduğunu iddia etmiştir. Planlamacılara göre; plan bir bütün olarak

¹³⁰³ Günel KANSU, **Planlı Yıllar: Anılarla DPT'nin Öyküsü**, 110.

¹³⁰⁴ II. İnönü kabinesinde bakan olarak yer alan ve planlamacı-bakan mücadelesinde planlamacılara destek veren CHP'nin ağır toplarından Turhan Feyzioğlu Ferit Melen ile birlikte 12 Mart hükümetinden istifa eden aynı planlamacı ekibi (Atilla Karaosmanoğlu ve arkadaşlarını) komünistlikle suçlayacaktır. Bkz. Sadi KOÇAŞ, **Atatürk'ten 12 Mart'a**, Cilt: 3, 1164.

¹³⁰⁵ Atilla KARAOSMANOĞLU, **İzmir Karşıyaka'dan Dünyaya**, 126.

¹³⁰⁶ Doğan AVCIOĞLU, **Türkiye'nin Düzeni**, İkinci Kitap, İstanbul, Tekin Yayınevi, 1998, 778-779.

tasarlandığından bu müdahaleler planın gerçekleşme imkanını zayıflatmış, sonuçta hedeflenen yüzde 7'lik kalkınma hızına ulaşmak ise oldukça zorlaşmıştır.¹³⁰⁷

Bürokratik elitler için “yapısal reformlar”ın ekonomiyi aşan siyasal ve sosyal anlamlarının olması çok şaşırtıcı değildir. Nitekim plana ve planlamaya biraz da toplum mühendisliği açısından bakan elitler için bu reformların gerçekleşmesi, sosyal değişimin kapısını aralayacaktır: “Plancılara göre araziden alınacak tarım vergisi, bir yandan güvenilir ve devamlı bir finansman kaynağı sağlarken, bir yandan da tarım sektöründe toprağın atıl kalmasını önleyecek, verimi yükseltecek, arazilerini işletmeyen ‘toprak ağalarının’ egemenliğini kırarak, kullanılmayan büyük arazilerin parçalanmasına, verimli işletilemeyen çok küçük tarlacıların birleşmesine yol açacak, böylece, köklü bir sosyal değişimin ve ‘toprak reformunun’ yollarını açacaktı.”¹³⁰⁸ “Toprak Reformu”, 27 Mayıs sonrası gündeme geldiği gibi 12 Mart sonrası da gündeme gelecektir. Erim’in I. Teknokratlar Kabinesi’nin de ana gündem maddelerinden birini oluşturan bu reform, sınırlı uygulamalar istisna bürokratik elitlerin gerçekleştiremediği hedeflerinden olmuştur.¹³⁰⁹

Birinci beş yıllık kalkınma planı, tüm bu tartışma ve çekişmelerden sonra reformlardan soyutlanmış olarak Bakanlar Kurulu’ndan geçmiştir. Planlamacı bürokratik elitler, planı TBMM’ye teslim ettikten sonra 25 Eylül 1962’de istifa ettiler.¹³¹⁰ Planlamacı Günel Kansu, İnönü’nün planlamacılara partisinin “muhafazakar” kesimine rağmen destek verdiğini, ancak onun siyasetten bağımsız gerçekleşecek bir değişim sürecine de inanmadığını ileri sürer.¹³¹¹ Bir başka deyişle siyasetten soyutlanmış bir bürokrasinin, toplumun duyarlılıklarından güç almadan kararlar alması gerçekçi bulunmamıştır.

¹³⁰⁷ **Planlı Kalkınma Serüveni (Panel)**, 67, 69; Günel KANSU, **Planlı Yıllar: Anılarla DPT’nin Öyküsü**, 110.

¹³⁰⁸ Günel KANSU, **Planlı Yıllar**, 110.

¹³⁰⁹ Gencay ŞAYLAN, **Türkiye’de Kapitalizm, Bürokrasi ve Siyasal İdeoloji**, 156-159.

¹³¹⁰ İstifa eden kadro şunlardan oluşmuştur: DPT Müsteşarı Osman Nuri Torun, İPD, SPD ve KD başkanları; Atilla Karaosmanoğlu, Necat Erder ve Ayhan Çilingiroğlu.

¹³¹¹ Günel KANSU, **Planlı Yıllar: Anılarla DPT’nin Öyküsü**, 119.

Sonuçta bürokrasinin “değişimci” (radikal) kesimini simgeleyen ilk plancıların değil siyasetçi, bürokrat ve büyük toprak sahiplerinin oluşturduğu statükocu kesimin dediği olmuştur.

Planlamacıların istifasından sonra CHP küçük çaplı bir sarsıntı geçirmiştir. Parti içinde eleştiri sesleri yükselmeye başlamıştır. Bu eleştirilerden en çok payı, plana sahip çıkmadığı gerekçesiyle İnönü almıştır. Bu süreçte, çok sayıda genç partiden istifa ettiği gibi Atatürk döneminden bu yana CHP’de yer almış olan Yakup Kadri Karaosmanoğlu ve Falih Rıfkı Atay da istifa etmiştir. Karaosmanoğlu, İnönü’nün Atatürk ilkelerinden sürekli taviz verdiğini ve bu ilkelerde rötuş yaptığını ileri sürdükten sonra planla ilgili ona şu eleştirileri yöneltmiştir: “Planı berbat etti. Ekonomik planı berbat bir hale soktular. O Melenler, bilmem nelerini, gerici iktisatçıların görüşlerine göre...Bu memleketi asıl yükseltecek şey, bütün ümit o planın noktası noktasına tatbiki idi. Ve o [İnönü] planı yapanların hepsini ekarte etti. Büsbütün uydurma, yürümeyen bir şey yaptı [planı]”.¹³¹² Önceden ifade edildiği gibi Doğan Avcıoğlu’nun İnönü’yü “tutucuların yöneticisi” olarak nitelmesini de bu bağlamda okumak gerekir. İstifa ve eleştirilerin sıradan kişilerden gelmemesi, CHP ve aydınların bir yol ayrımına doğru ilerlediğine işaret eder. Bu gelişmeler, bürokratik elitlerin arasında yaşanan kırılmanın görece erken bir tarihteki nüvelerini göstermesi açısından dikkate değerdir.

Plan üzerinden yapılan mücadelenin bir başka boyutunu ekonomik çevreler oluşturmuştur. Diğer bir deyişle plana sadece CHP, Yüksek Planlama Kurulu ve kabine içinden direnç gelmemiştir. Siyasiler dışında da direnç merkezleri vardır ve ilgiyi hak eden nokta da bu kesimlerin ortak bir çıkar alanında buluşabilmesidir. Planlamacı Necat Erder’e göre, dışarıdaki direnç noktalarını anlayabilmek için planın öngördüğü “yapısal reform” alanlarına bakmak gerekir. Plana karşı çıkması oldukça doğal ve beklenen kesim; toprak reformu ve vergi reformu öneri ve söylemlerinden tedirgin olan

¹³¹² Cumhuriyet, 15 Ekim 1962’den naklen Feroz AHMAD, *Demokrasi Sürecinde Türkiye (1945-1980)*, 271.

çevrelerdir.¹³¹³ Planlamacı Günal Kansu, plan muhaliflerinin bu çevrelerle sınırlı olmadığını şu şekilde ifade etmiştir: "...kısa bir süre sonra, bunun [muhalifetin] İstanbul burjuvazisiyle Anadolu toprak ağaları arasında bir koalisyon sonucu olduğu kanısı yaygınlaş"mıştır.¹³¹⁴

Hazırladıkları plan tasarısı bazı çevrelerce "radikal" bulunan ilk planlamacı kadro istifa ettikten sonra, DPT'nin başına klasik bürokrasiden atamalar yapılmaya başlanmıştır. Bu atamalar, aslında geleneksel bürokrasiden farklı bir anlayışla kurulan planlama teşkilatının bürokratikleştirilmesi olarak görülmüştür.¹³¹⁵ 1960'ların ortalarına kadar yani AP iktidarından önce DPT'ye getirilen müsteşarlar, Maliye Müsteşarlığı yapmış, devleti tanıyan ve CHP döneminde gözünü bürokraside açmış "klasik Atatürkçü" isimlerdi: Kurucu Meclis üyeliği yapmış ve ilerleyen yıllarda CHP hükümetlerinde Maliye Bakanlığı yapacak olan Ziya Müezzinoğlu ve "bürokratik elit" in sembol isimlerinden Memduh Aytür. Bu isimler daha önce zikredilen "süper bürokrat" kadrodandı. DPT müsteşarları, planlamaya ilk giren kadrolara bürokratik gelenekleri, devletin onlar için taşıdığı önemi anlattıkları gibi bürokratik elitlerin taşıdıkları bazı kaygıları da yansıtmışlardır. DPT'de iki dönem müsteşarlık yapan Memduh Aytür planlamanın genç kadrolarına "Batı ülkeleri temsilcileri karşısında, 'başlarını yukarıda tutmalarını', büyük ve eski bir devletin temsilcileri olduklarını hiçbir zaman unutmamalarını, bunun gururunu duymalarını telkin"¹³¹⁶ ederken onları derinden etkilemiştir. Ancak bu telkinlerle birlikte bazı kaygılar da kendini belli etmiştir. Bu bağlamda Türkiye'nin kalkınmasında yaşanan bölgeler arası dengesizlik sorununa karşı önerilen "bölge planlaması"¹³¹⁷ gibi konular ülkeyi

¹³¹³ Necat ERDER, "Plan Neden Benimsenmedi? Hangi Kesimler Karşı Çıktı? Gerekçeleri Ne İdi?", **Planlı Kalkınma Serüveni (Panel)**, 48.

¹³¹⁴ Günal KANSU, **Planlı Yıllar: Anılarla DPT'nin Öyküsü**, 110. Gencay Şaylan'ın, girişimcilerin toprak reformuna karşı oldukları ya da çok az taraftar olduklarına ilişkin yaptığı araştırma için bkz. Gencay ŞAYLAN, **Türkiye'de Kapitalizm, Bürokrasi ve Siyasal İdeoloji**, 160-163.

¹³¹⁵ Günal KANSU, **a.g.e.**, 136.

¹³¹⁶ Günal KANSU, **a.g.e.**, 160.

¹³¹⁷ DPT'de İPD başkanlığı yapan Günal Kansu anılarında bu tür tekliflere karşı DPT Müsteşarı Memduh Aytür'ün "Anadolu beyliklerini yeniden canlandırarak ülke bütünlüğünü tehlikeye mi atmak istiyorsunuz?" dediğini aktarır. Günal KANSU, **a.g.e.**, 164.

bölünmeye götürebilirdi. Memduh Aytür ile birlikte çalışan Kansu'ya göre, müsteşarın bu tür kaygıları yanında, Batı'nın Türkiye'nin sanayileşmesini istemediğine dair milliyetçi düşünceleri de vardı.¹³¹⁸ Planlamaya alınan uzmanların büyük çoğunluğunun bu müsteşarlar gibi Mülkiye mezunu olması aralarındaki anlaşmazlıkları azaltan bir unsur olmuştur. Bu bağlamda geleneksel bürokrasiden gelen müsteşarların planlamacılarla temel referanslar konusunda mutabık oldukları söylenebilir. Ancak bunların farklı kuşaklar olduğu unutulmamalıdır. Yeni planlamacı kadro, 1960'larda yükselen "sol" düşünceden etkilenmiş bir kuşaktı. Nitekim istifa eden planlamacıların Yön hareketi ve Sosyalist Kültür Derneği içinde yer alması ve yeni kuşak planlama uzmanlarının ilerleyen yıllarda sol partilerden siyasete girmeleri bu etkilenmeyi göstermektedir.

4. "Çevre"yi Temsil Eden Yeni Bürokratik Elitlerin Yükselişi

1960'larla birlikte tarihsel bürokratik ittifak çözülme sürecine girerken "çevre"yi temsil ettiği varsayılan okumuş kesim bürokratik kadrolara gelmeye başlamıştır. Aslında bu süreç, DP döneminde vardır ama güçlü bir ivmeye sahip olduğunu iddia etmek zordur. AP iktidarı dönemi, (1965-1971) söz konusu bürokrat kesimin bürokraside kendini göstermeye başladığı bir zaman aralığı olarak da görülebilir. "AP, çoğunlukla taşra kökenli ve inançlı mühendislerden oluşan, siyasi bakımdan muhafazakar bir teknokrat kuşağı, bürokrasi ve belli oranda da siyaset içine yerleştirerek, kendi taşralı halk tabanı ile devletin seçkinleri arasındaki kültürel farkı kapatma yoluna gitmiştir."¹³¹⁹ Bir başka ifadeyle bürokrasi bazında merkez ile çevre arasındaki mesafe görece azalmış ve birincilerin gözünde ikincilerin siyasal

¹³¹⁸ Günel KANSU, *Planlı Yıllar: Anılarla DPT'nin Öyküsü*, 159, 160.

¹³¹⁹ Ümür CİZRE, *Muktedirlerin Siyaseti*, 99. Cizre, teknokrat ağırlıklı yeni bürokrasinin hali hazırda bulunan hiyerarşiyi yıkmayı düşünmediğini savunur. Ayrıca verimli ve etkin çalışan bir bürokrasiyi hedefleyen bu kesimin "resmi ideoloji"nin sınırları içinde kaldığını da iddia eder. Cizre'ye göre; bu "yeni bürokrasi", mevcut bürokrasinin bir "alt-kültür"üdür.

dayanağı olan parti (AP) meşruiyetini arttırmış¹³²⁰, yeni bürokratlar da bu meşruiyetten yararlanmışlardır.

1960-1980 döneminde bürokraside açık ve yaygın bir merkez-çevre mücadelesinden bahsetmek abartılı bir yorum olabilir. Ayrıca bu dönem, merkez ve çevrenin bulanıklaştığı bir zaman aralığıdır. Kahraman'ın da ifade ettiği gibi 12 Mart sonrası, merkezin çevreye, çevrenin merkeze dönüşmeye başladığına (CHP, halk kitlelerine yönelirken, AP bürokratikleşmiştir)¹³²¹ dair önemli ipuçları ortaya çıkmıştır.¹³²² Ancak yine de planlama teşkilatında bir tür merkez-çevre çekişmesinin yaşandığına dair eğilimin güçlü işaretlerine rastlamak mümkündür. AP, hükümet kurduktan sonra bürokrasiye yeni atamalar yapmaya başlamıştır. Bu süreçte dönemin gözde kurumu olan DPT'nin de üst kadrosu değiştirilmiştir. Turgut Özal, DPT Müsteşarı olarak atanmıştır.¹³²³ Özal, kendi felsefesine uygun bir bürokratik yapı ve kadro kurmak için kolları sıvamıştır. Kendisi de planlamacı olan Kansu'ya göre bunlar "tamamen sağcı-mukaddesatçı kadrolardan"¹³²⁴ oluşmuştur. Ağırlıklı olarak mühendislik ve iktisat eğitimi almış bir bürokratik kadro iş başı yapmıştır.¹³²⁵

Yeni atanan kadro, bürokratik yönetim geleneğine uzak bir anlayışa sahipti. Mevcut planlamacılarla aralarındaki fark oldukça belirgindir. Eski İPD Başkanı Günal Kansu'nun aşağıda açıklanacak bu farklılığı merkez ve çevre olarak nitelmesi yerinde bir tespittir. Başbakan Demirel'in Özal tercihi, 1980'lere kadar DPT içinde mikro boyutta yaşanacak bir tür merkez-çevre mücadelesi diyebileceğimiz süreci netleştirmiştir. Bu mücadelenin mihenk

¹³²⁰ Ümür CİZRE, *Muktedirlerin Siyaseti*, 98.

¹³²¹ Kurtuluş KAYALI, *Ordu ve Siyaset: 27 Mayıs-12 Mart*, 88.

¹³²² Hasan Bülent KAHRAMAN, *Türk Siyasetinin Yapısal Analizi-I Kavramlar Kuramlar Kurumlar*, 220, 221.

¹³²³ Elektrik Etüd İşleri İdaresi Müşavere Heyeti üyesi olan Yüksek Mühendis Özal'ın DPT Müsteşarlığı'na atanma kararnameşi için bkz. 2 Şubat 1967 tarih, 12517 sayılı **Resmi Gazete**.

¹³²⁴ Günal KANSU, *Planlı Yıllar: Anılarla DPT'nin Öyküsü*, 266.

¹³²⁵ Turgut Özal, DPT müsteşarı olduktan sonra ilk etapta kurmay kadrosuna "sağ"ın üç ismini-Nevzat Yalçıntaş (iktisatçı), Ekrem Ceyhun (mühendis) ve Yılmaz Ergenekon-getirmiştir. Yalçıntaş, SPD, Ceyhun KD ve Ergenekon da TUD başkanlığına atanmıştır. Bu atamalar, aynı zamanda YPK üyeliği demektir. Bkz. Günal KANSU, *a.g.e.*, 241.

noktasını, devletçiliği/planlamacılığı savunan geleneksel bürokratlarla özel sektöre/serbest piyasaya ağırlık vermek isteyen bürokratlar arasındaki rekabet oluşturmuştur. Günal Kansu “ilk plancılar ne kadar çağdaş, laik cumhuriyetçi, devletçi ve solcuysa, Özalcılar o kadar muhafazakar mukaddesatçı ve özel sektörcüydüler” değerlendirmesini yaparken bu ayrışmanın/mücadelenin parametrelerini ortaya koymaktadır. Kansu, yukarıdaki merkez-çevre nitelemesinin sosyal boyutuna gözlemlerini de ekleyerek şunları söylemiştir: “Solcu plancılar, aileleri kentsel yaşama daha önce katılmış toplum kesimlerinden. Daha bir ‘kentli’ veya ‘çağdaş’ denen ‘merkez’i temsil eden tipler. Özal’ın plancı-politikacılarıysa, çoğunlukla daha küçük kent veya kırsal alan insanları. Kendilerinin değil ama, ana babalarının, ailelerinin eğitim ve gelir düzeyi daha küçük, ‘çevre’nin temsilcileri”.¹³²⁶

DPT’de ikişer kez görev yapan ve birbirleriyle halef-selef müsteşar (12 Mart sonrası DPT müsteşarı Turgut Özal hemen görevden alınmış ve yerine Aytür atanmıştır) olan Memduh Aytür ve Turgut Özal, iki ayrı felsefenin dünya görüşlerini taşıdıkları gibi aynı zamanda iki ayrı bürokrat tipolojisini de temsil etmektedirler. Kendini devletin koruyucusu olarak gören Aytür, tam anlamıyla geleneksel bürokratik elitlerin kaygı ve özlemlerini taşımaktadır. Sorunlara devlet merkezci ve elitist bir bakış açısıyla yaklaşan Aytür, bu özellikleri ile de “merkez elit”in içinden geliyordu. Özal ise geleneksel bürokrasi dışında yetişmiş, özel sektöre önem veren ve mühendislik formasyonuna sahip bir isim olarak “çevre”nin özelliklerine daha yakındır. Temel ayrılıklara, bürokratik gelenek ve davranış boyutlarından bakıldığında da çarpıcı farklar görülüyordu. Kansu’nun da ifade ettiği gibi Aytür, yabancı ülke ve firma temsilcileriyle görüşmek üzere onların ayağına gitmediği gibi Planlama’dan da kimsenin gitmesine izin vermez. Bu temsilcilerin DPT’ye gelmelerini ister. Turgut Özal ise tam aksine bu kişilerle dışarıda görüşür, davetlerine giderdi.¹³²⁷

¹³²⁶ Günal KANSU, a.g.e., 200, 574.

¹³²⁷ Günal KANSU, a.g.e., 223, 240.

Turgut Özal'ın 1967 yılında DPT müsteşarı olmasının ardından planlamada ilk dikkati çeken gelişme, üç daireye-İPD, SPD ve KD-ilaveten yeni bir dairenin kurulması olmuştur. DPT'de kurulan yeni birim, Teşvik ve Uygulama Dairesi (TUD) olmuştur. Bu daire, Özal'ın özel sektöre verdiği önemi göstermesi açısından ne kadar önemliyse “merkez”i temsil eden “devletçi” planlamacıların tepkisini çekmesi açısından da bir o kadar dikkat çekicidir. TUD, 12 Mart 1971 sonrası DPT dışına çıkarılmış ve Özal'ın oluşturduğu kadro da diğer kurumlara dağıtılmıştır. “Kamu yararı”na inanan bürokratik elitler için bu daire, olumsuz bir çağrışıma sahip olmuş ve muhtıranın ardından 1980 yılında tekrar kuruluncaya kadar geçici bir tasfiyeye uğramıştır.

1980 başlarında ekibiyle güçlü bir şekilde DPT'nin başına tekrar gelen Turgut Özal, Teşvik ve Uygulama birimine bir de yenisini ekleyerek tekrar kurmuştur. “Teşvik ve Uygulama Başkanlığı” ile “Yabancı Sermaye Başkanlığı” adı ile kurulan bu birimler, idari teşkilat yapısında daha önce görülmeyen bir uygulama ile şeklen Başbakanlığa, yönetim açısından da DPT'ye bağlanmış, üstelik eskiden olduğu gibi de daire olarak değil başkanlık olarak kurulmuştur.¹³²⁸ Sonuçta 1980 öncesi dönemin sembol kurumlarından olan DPT, “merkez”i elitler tarafından büyük bir umutla kurulmuşsa da zamanla “çevre”yi temsil eden bürokratların görüş ve kadro olarak hakimiyetine girmiştir.

C. Bürokratik Elit-Siyasal Elit İlişkisi: 27 Mayıs'tan 12 Mart'a Yaşanan Siyasal Dönüşüm

1960'lı yılların ilk yarısı, siyasal alanın tüm çalkantılara rağmen istikrar ve denge kurmaya çalıştığı bir dönemdir. Sistemin tekrar denge durumuna gelmesi için çalkantıların olması beklenen bir gelişmedir. 27 Mayıs, siyasetin

¹³²⁸ Günal KANSU, a.g.e., 507.

teorik ve pratik kurallarını yeniden kurmuştur. Artık ordu, iktidar denkleminde göz ardı edilemeyecek önemli bir aktördür. Bu süreçte, iktidar alanının kurumsal ve bireysel aktörlerinden bir kısmı tasfiye olmuş, bir kısmı da yenilenmiştir. Yeni partilerin kurulduğu bu dönemde “merkez”i temsil eden CHP, geleneksel anlayışını sürdürme konusunda ısrar ettikçe, peş peşe seçim kaybetmiş ve erimiştir. Siyasal alanda, yeni partiler olarak, DP çizgisiyle ilişkilendirilebilecek olan AP, YTP ve CKMP dışında TİP kurulmuştur. Bu parçalı yapıya rağmen 1960-1980 arası siyaset, iki ana parti-CHP ve AP-ile “anahtar” partiler arasında dönmüştür.

1960-1961 arası yaşanan geçiş dönemi, siyasetin sadece siyasal partilerce yapılmayacağını göstermesi açısından önemlidir. Ordu, siyasal alanın düzenlenmesinde önemli bir özne olarak yerini almıştır. Bu geçiş döneminde ordu, tam anlamıyla homojen bir görüntü çizmemiştir. MBK, kontrolü kaybettikçe Silahlı Kuvvetler Birliği hakim bir konuma gelmiştir. 1961 seçimlerini iptal ederek yönetime el koymak isteyen ordu içi gruplar, yüksek rütbeli komutanların bu birliği kontrol altına almasıyla belli bir süre pasifize edilmiştir. Çalışmanın sınırlarını aşacak bir genişliğe sahip bu konuyu daha derinleştirmeden şu söylenebilir: 27 Mayıs’ın başarıya ulaşması askeri aktif hale getirmiştir. Böylelikle, siyasal alana siyaset dışı bir ortak gelmiştir.

Ekim 1961 genel seçimleri ile parlamenter sisteme geçilmişse de “Çankaya Protokolü” olarak bilinen belgenin gölgesi siyaset üzerinde düşmüştür. Bu protokol, meclise giren siyasi parti liderleri tarafından kuvvet komutanlarının da katılımıyla imzalanmıştır. Bu protokole göre¹³²⁹, siyasi parti liderleri, 27 Mayıs askeri müdahalesine karşı çıkmayacak, Yassıada mahkumlarının affını gündeme getirmeyecek ve Cumhurbaşkanlığı makamı için de aday göstermeyecekleri gibi Cemal Gürsel’in seçilmesi için de parti

¹³²⁹ Sadi KOÇAŞ, *Atatürk’ten 12 Mart’a*, Cilt: 3, 1039-1040. Koçaş, anılarında bu protokolün aslını 1964 yılında Cemal Gürsel’in verdiğini belirterek fotokopisini kitabına almıştır. 24 Ekim 1961 tarihli bu belgede; AP Genel Başkanı Ragıp Gümüşpala, CHP Genel Başkanı İsmet İnönü, CKMP Genel Başkanı Osman Bölükbaşı ve YTP Genel Başkanı Ekrem Alican’ın imzaları vardır.

gruplarında gayret göstereceklerdi. Bu makam için bir aday¹³³⁰ çıkar gibi olmuşsa da söz konusu protokol uyarınca devre dışı bırakılmıştır.

1. Koalisyon Hükümetleri Dönemi

Türkiye, 1961-1965 yılları arası koalisyonlar hükümetleriyle tanışmıştır. 15 Ekim 1961 tarihinde yapılan milletvekili genel seçimlerinde CHP'nin büyük bir çoğunlukla iktidar olacağına o kadar inanılmıştı ki seçim sonuçları bürokratik elite tam anlamıyla hayal kırıklığı yaratmıştır.¹³³¹ Seçim sonunda, parçalı bir siyasi yapı ortaya çıkmıştır. Bir yanda geleneksel elit koalisyonunun partisi konumunda olan CHP tek bir bütünü oluştururken, diğer yanda ise DP çizgisine yakın AP, CKMP ve YTP'nin aralarında çekişip aynı tabandan oy almaya çalışmasıyla parçalı bir siyasal yapı oluşmuştur.

CHP-AP arasında kurulan İnönü hükümeti, Türk siyasetinin ilk koalisyonudur. Bu dönemde, anayasada öngörülen reformların gerçekleşmesine yönelik adımlar atılmıştır. Bu bağlamda, Anayasa Mahkemesi kuruluş kanunu ile 27 Mayıs'ı eleştirmeyi yasaklayan "Tedbirler Kanunu" (Anayasa Nizamını, Milli Güvenlik ve Huzuru Bozan Fiiller Hakkındaki Kanun) çıkarılmış, 147'ler denilen öğretim üyelerinin görevlerine iadesi sağlanmış ve de 27 Mayıs Milli Bayram olarak ilan edilmiştir. Bu arada planlı kalkınmaya geçiş için hazırlıklar da başlamıştır. Dış kaynak sağlamak için OECD çerçevesinde Türkiye'ye Yardım Konsorsiyumu kurulmuştur.¹³³² Koalisyonu bitiren, iki ayrı af konusunun (darbeye kalkışan 22 Şubatçılar ile DP'lileri affı) pazarlık haline getirilmesi olmuştur. YTP ve CKMP ile kurulan II. İnönü hükümeti, 2 Temmuz 1962'de TBMM'de okunan hükümet programında

¹³³⁰ Ali Fuat Başgil, anılarında iki MBK üyesi tarafından ziyaret edildiğini anlatır. Başgil'e göre; MBK üyeleri kendisine; Cumhurbaşkanlığı adaylığını geri alması gerektiğini, Gürsel dışında başka bir adaya izin verilmeyeceğini, kabul etmediği takdirde hayatının garanti edilmeyeceğini, dahası seçimlerin iptal edilip meclisin dağıtılarak askeri yönetime devam edileceğini bildirmiştir. Bkz. Ali Fuat BAŞGİL, **Hatıralar**, 3.B., İstanbul, Kubbealtı Neşriyatı, 2005, 101-105.

¹³³¹ Ekim 1961 seçimlerinde % 36.7 oy alan ve 173 milletvekili çıkaran CHP 1957 seçimlerine göre oy kaybetmiştir. 1957'de CHP, % 40.8 oyla 178 milletvekili çıkarmıştı.

¹³³² Ali GEVGİLİLİ, **Yükseliş ve Düşüş**, 248.

27 Mayıs'ın meşruluğu üzerinde durmuştur. "27 Mayıs İhtilali"ne karşı her türlü hareketin karşısında olacağını belirten hükümet, bu tarihi "Hürriyet ve Anayasa Bayramı" olarak kabul eden tasarımı 3 Nisan 1963'te meclise getirmiş ve bu tasarı tüm partilerin lehte verdiği oyla kabul edilmiştir. Ancak bu tasarı, ilk olarak MGK toplantısında karara bağlanmıştır. MGK, aynı toplantıda Tedbirler Kanunu'nun uygulanması noktasında görevlilerin hükümetçe uyarılmasını da karara bağlamıştır.¹³³³ 21 Mayıs'ta ikinci darbe teşebbüsüyle karşılaşan hükümet üç büyük ilde sıkıyönetim ilan etmiş ve bunların sürelerini uzatmıştır. II. İnönü koalisyonu, plan tartışmalarında bazı sıkıntılar yaşamışsa da bunlar aşılmış ve plan Kasım 1962'de kabul edilmiştir. Koalisyonun sonunu getiren, mahalli seçimlerde AP'nin oylarını arttırıp birinci parti haline gelmesi, buna karşılık YTP ve CKMP'nin silinmesi olmuştur. Koalisyon ortakları, bu gelişmeyi CHP ile kurdukları hükümete bağlayarak istifa etmiştir.

25 Aralık 1963'te bağımsızların desteğiyle Cumhuriyet tarihinin ilk azınlık hükümetini (3. İnönü Hükümeti) kuran İnönü, kendilerini "reform kabinesi" olarak ilan etmiştir. İnönü'nün ilk iki koalisyon hükümetlerinde uygulayamadığı gecikmiş programını ulusalcı/merkezci bir yaklaşımın yansıması olarak görmek mümkündür. Böylelikle iç ve dış gelişmelerle birlikte tarihsel ulusalcı politikalara tekrar dönme gereği ortaya çıkmıştır.¹³³⁴ Bütçesi reddedildiği için istifa eden bu hükümet, oylarını hızla yükselten rakip partinin önünü kesmeyi sağlayacak milli bakiye sistemini kabul etmiştir. Ürgüplü'nün kurduğu yeni hükümetin asıl görevi ise ülkeyi seçime götürmek olmuştur.

1960'lı yılların ortalarına kadar yaşanan siyasal gelişmeye geriye dönüp bakıldığında, hükümetlerde CHP'nin olmasını kendileri için güvence olarak gören bürokrat-aydın elitlerin memnuniyetsizliği kendini belli eder. CHP, bu kesim nezdinde genel anlamda bürokratik geçmişine sadık bir parti

¹³³³ Feroz ve Bedia Turgay AHMAD, *Türkiye'de Çok Partili Politikanın Açıklamalı Kronolojisi 1945-1971*, 260.

¹³³⁴ Ali GEVGİLİLİ, *Yükseliş ve Düşüş*, 279, 281.

görünümünü korumuştur. Ama tavizler verildiğine dair bir düşünce de oluşmaya başlamıştır. Aşağıda değinilecek olan “ortanın solu” da bu bağlamda değerlendirilebilir. Bununla birlikte parti içinde ve dışındaki bürokrat-aydın kesim için siyasal platform oluşturacak başka güçlü bir yapı da görünmemektedir.

2. Merkezden Çevreye İlk Adım ya da CHP’nin Bürokratik Anlayışında Değişim: “Ortanın Solu”

CHP, 1960’lar boyunca bürokratik ve seçkinci anlayışını sürdürmüştür. Hükümette olduğu kısa dönemli koalisyonlarda bu politik çizgisi kendini göstermiştir. CHP’nin söz konusu politikaları, seçim sonuçlarına oy kaybı olarak yansımıştır. 1961 seçimlerinde parçalanmış bir cepheye rağmen 1957 sonuçlarının gerisine düşen parti içinde bir sorgulama süreci başlamıştır. Seçim sonuçlarındaki gerileme 1963 ve 1964’te yapılan yerel seçimlerle kısmi Senato seçimlerinde de kesintiye uğramamıştır. İşte 1960’ların ortasında ivme kazanan “ortanın solu” söylemi, partideki genç kuşağın başlattığı bu sürecin bir ürünü sayılabilir. “Ortanın solu”, CHP’nin kaba hatlarıyla “muhafazakar” ve “değişimci” olarak ayrışmasına olduğu kadar, bürokratik elitlerin de kendi içinde benzer bir gelişmeye uğramasına neden olacak sürecin miladı kabul edilebilir.

“Ortanın solu” kavramı, 1964 yılında yapılan 17. Kurultay’da “İleri Türkiye Ülkümüz” başlığıyla kabul edilen bir deklarasyonla¹³³⁵ Türk siyasi hayatına girmiştir. İnönü, “ortanın solu” kavramını kullanarak farklı kesimlerin ilgi ve tepkisini çektiği gibi CHP’nin geleneksel yapısında değişimin ilk işaretlerini vermiştir. Ancak parti içinde ve dışında “sola dönüş”e karşı bir

¹³³⁵ Bu deklarasyon, Prof. Turhan Feyzioğlu ve Bülent Ecevit tarafından yazılmıştır. Deklarasyon; toprak reformu, sosyal adalet, sosyal güvenlik, ekonomik kalkınma, “demokratik” devletçilik, eğitim, laiklik, güzel sanatlar, milliyetçilik ve gençlik vb konularını kapsamıştır. Bununla birlikte partinin Atatürkçü çizgisinden sapmamasında ve din propagandası yapmamasında görüş birliğine varılmış, partinin değişimin önemli bir kavramı haline gelecek olan “ortanın solu” yolunu tutacağı açıklanmıştır. Bkz. Feroz AHMAD, **Demokrasi Sürecinde Türkiye 1945-1980**, 294; Feroz ve Bedia Turgay AHMAD, **Türkiye’de Çok Partili Politikanın Açıklamalı Kronolojisi 1945-1971**, 281.

tepki gelişmeye başlamıştır. Dahası bu tepkiye söz konusu kavramın toplum kesimlerinde anlaşılmaması da eklenmiştir. Nitekim İnönü, komünistlik iddialarına karşı CHP'nin özel sektöre karşı olmadığını açıklamak zorunda kalmıştır.¹³³⁶ Bununla birlikte İnönü, ortanın solunu açıklarken klasik devletçi anlayışından da dönülmeyeceğini "CHP bünyesi itibariyle devletçi bir partidir. Bu sıfatla elbette ortanın solu bir anlayıştadır" ifadesi ile deklare etmiştir. İnönü, devletçi, laik ve halkçı düşüncenin "ortanın solu" ile ilgisini ise şu şekilde açıklama ihtiyacı duymuştur: "Çağdaş uygarlığın üstüne çıkmak ancak devletçilikle mümkündür. Kalkınmamızı yaparken, ekonomik bakımdan, sosyal bakımdan bugünkü uygarlıkta kullanılan sağcı ve solcu deyimlerinin son ölçüsünü verelim dedik. Kırk yıldır devletçiyiz derken aynı şeyi söylüyoruz. Bunun için ortanın solundayız dedim. Aslında laikiz dediğimiz günden beri ortanın solundayız. Halkçıysan ortanın solunda olursun".¹³³⁷

Partide değişimin gerekliliğine inanan İsmet İnönü, "ortanın solu"nu parti içinde temsil eden Bülent Ecevit'i genel sekreterlik seçiminde desteklemiştir. 18 Ekim 1966 tarihinde yapılan CHP'nin 18. kurultayında iki grubun–ortanın solcuları ile ortanın sağcıları–çekişmesinden genel sekreter olarak Ecevit galip çıkmıştır. O da ortanın solu kavramına İnönü gibi milli ve devletçi yaklaşırken sosyal adalet vurgusunu ihmal etmemiş¹³³⁸ ancak İnönü'den farklı olarak seçkin bürokratik anlayışa eleştiriler yöneltmiştir.¹³³⁹ Bülent Ecevit'in İnönü'nün desteğiyle genel sekreter seçilmesi, "muhafazakar" kesimin Turhan Feyzioğlu liderliğinde 1967 yılında Güven Partisi'ni¹³⁴⁰ kurmasına neden olmuştur. Orhan Öztrak, Ferit Melen ve Emin

¹³³⁶ Feroz AHMAD, **Demokrasi Sürecinde Türkiye 1945-1980**, 293-298

¹³³⁷ Tefik ÇAVDAR, "Cumhuriyet Halk Partisi (1950-1980)", **CDTA**, Cilt:8, İstanbul, İletişim Yayınları, 1983, 2032.

¹³³⁸ Tefik ÇAVDAR, **a.g.e.**, 2032-2033.

¹³³⁹ Hikmet BİLA, **CHP 1919-1999**, 241.

¹³⁴⁰ Güven Partisi, CHP'nin Atatürkçü çizgiden sosyalistliğe kaymasından endişe etmiş ve "ortanın solu" kavramının sınırlarının iyi belirlenmemesine itiraz ederek aşırı sol ve aşırı sağa karşı çıkmıştır. Bkz. Turhan FEYZİOĞLU, "Cumhuriyetçi Güven Partisi", **CDTA**, Cilt: 8, İstanbul, İletişim Yayınları, 1983, 2041. Ecevit liderliğinde "Ortanın Solu"nu temsil eden sosyal demokrat ekibin 1972 yılında yapılan kurultaydaki zaferi sonucu CHP'den bir başka kopuş ve yeni bir parti daha doğmuştur.

Paksüt gibi bürokratik elitlerin önemli isimleri yeni partide üst düzey görev almıştır. Feyzioğlu ve Melen'in I. plan görüşmeleri sırasında gelir dağılımı ve yeni vergiler konusunda takındığı statükocu tutumu hatırlanacak olunursa bu ayrışma daha iyi anlaşılır. “Muhafazakar”lar CHP’den kopsa da İnönü’nün tarihi şahsiyetinden dolayı partiden ayrılmayan bir kesim parti içinde kalmıştır.

“Ortanın solu”, parti içi bir kopuşa neden olsa da seçmen üzerinde etkisini hemen göstermemiştir. 1965 seçimlerini kaybeden CHP 1969 seçimlerini de kaybetmiştir. Bu bağlamda 1969 seçimleri, Türk siyasetinde olduğu kadar CHP’de de bir dönüm noktası olarak görülebilir. 1950 seçimlerinden bu yana en ağır yenilgiyi alarak oy oranını % 27’ye düşüren partide yenilikçi kanat, radikal denebilecek bir değişim sürecinin içine girmiştir. Bu bağlamda Ecevit, Karpata’nın da ifade ettiği gibi terminolojisini (Türk Milleti yerine Türkiye Halkları vb) değiştirmeye başlamıştır. Kitle partisi olmaktan vazgeçen CHP, artık “işçiler, yoksullar ve haklarını savunmaya gücü yetmeyenler”in taleplerinin gerçekleşmesi için çabalayacaktır.¹³⁴¹ CHP’deki bu değişim sürecinin somut sonuçları 12 Mart sonrası karşılık bulacaktır.

Kemal Karpata, “ortanın solu” akımının aslında küçük bir bürokrat-aydın grubun çok da gerçekçi olmayan düşüncelerini yansıttığını ileri sürer. Diğer bir deyişle bu yeni söylemin partililerin büyük çoğunluğu ile ilişkisi çok azdı.¹³⁴² Tepede tasarlansa da “ortanın solu”nun halk tabakalarına cazip gelen bir tarafı vardı. İlerde değinileceği gibi, 1970’lerde semeresini veren bu politik çizginin Türk siyasetini açıklayabilecek anahtar kavramlardan olan “merkez-çevre” yaklaşımında kaymalara sebep olduğu bile ileri sürülmüştür.

CHP genel sekreterliği yapmış olan Kemal Satır ve arkadaşları partiden istifa ederek Cumhuriyetçi Partiyi kurmuşlardır. Bu parti daha sonra Feyzioğlu’nun Güven Partisi ile birleşerek Cumhuriyetçi Güven Partisi (CGP) olarak siyasal hayatına devam etmiştir.

¹³⁴¹ Kemal H. KARPAT, “Türk Demokrasisi Çıkmazda: İdeoloji, Parti Siyaseti ve Üçüncü Askeri Müdahale”, *Türkiye’de Siyasal Sistemin Evrimi (1876-1980)*, Çev. Esin Soğancılar, Ankara, İmge Kitabevi, 2007, 336-337.

¹³⁴² Kemal H. KARPAT, *a.g.e.*, 334.

Kahraman'a göre ortanın solu, "her ne kadar özünde merkeziyetçi ideolojiden gelen birçok kısıtlamayı barındırsa da, bu hamle merkezin çevreleşmesi açısından önemli bir girişim" olduğu kadar "merkezin çevreyle bütünleşmesi açısından en ileri aşamayı işaret etmektedir".¹³⁴³

3. Çevreden Merkeze mi?: Adalet Partisi ve Bürokrasi

Merkezin iktidar alanına hükmeden geleneksel bürokratik elitler için Adalet Partisi (AP) "çevre" demektir. Bu bağlamda; merkez unsurlar için çevre, çevre için de merkez, uyumu zor kültür ve değerleri temsil ediyordu.¹³⁴⁴ Ancak AP, 1971'e kadar geçen on yıllık sürede ilginç bir dönüşüm yaşamıştır. Bürokratik elitler nezdinde meşruiyet sağlama gibi bir sorumluluğu olduğu da varsayılan AP'nin bu dönemde "bürokratik" bir eğilime kapılıp merkeze kaymaya başladığına dair güçlü işaretler ortaya çıkmaya başlamıştır.

İdeolojik olarak eklektik bir özellik sergileyen AP, "siyasal açıdan muhafazakar ve giderek otoriter-baskıcı, ekonomik politikalar açısından liberal" bir görüntü çizmiştir.¹³⁴⁵ Bu liberal yaklaşımın merkezi ideoloji/yapı üzerinde çözücü etkisi olduğunu iddia eden Gevgilili'ye göre, "liberal eylem, ekonomide ve sosyal yaşamda kendi maddesel dayanaklarını geliştirirken, bir başka tarihsel birikimin ürünü olan ve genellikle resmi ideoloji'nin doğal uzantısı niteliğindeki devlet aygıtları üstündeki egemenlik savaşımını da geliştirecekti(r)".¹³⁴⁶ Liberal paradigmanın ekonomik sonuçları bağlamında, kapitalist üretim ilişkilerinin güçleneceği kabul edilir. Bu yapıda daha esnek, uzmanlığa dayalı, dönemin teknik ve kalkınma söylemine uygun yeni bir bürokrasinin ortaya çıkması kaçınılmazdır. Bu sadece yeni kadroların belirmesi anlamına gelmez, aynı zamanda yeni yapıyla uyumlu yeni bir

¹³⁴³ Hasan Bülent KAHRAMAN, *Türk Siyasetinin Yapısal Analizi-I Kavramlar Kuramlar Kurumlar*, 217.

¹³⁴⁴ Ali GEVGİLİLİ, *Yükseliş ve Düşüş*, 330.

¹³⁴⁵ Filiz Demirci GÜLER, *Türkiye'nin Yakın Siyasetinde Bir Örnek Olay: Adalet Partisi*, Ankara, TODAİE, 2003, 122.

¹³⁴⁶ Ali GEVGİLİLİ, *Yükseliş ve Düşüş*, 330.

dünya görüşü anlamına da gelir. Dolayısıyla devletçi, merkezci ve elit bürokratik kadrolar yerine geleneksel liberal uygulamaları yürütecek yeni bürokrasi getirilecektir.¹³⁴⁷ Bir başka deyişle “bürokratik bir örgüte karşı açılan bir mücadelenin kazanılabilmesi yine bürokratik örgütler vasıtasıyla mümkün” olabilecektir.¹³⁴⁸

Parla'ya göre AP, kendi çizgisine yakın bürokratların yetişmesi için “patronaj siyaseti”ni iyi bir şekilde uygulamıştır. 1965 seçimleri¹³⁴⁹ sonrası iktidara gelen yeni siyasal kadroyla uyumlu çalışabilecek bürokratik bir kadro¹³⁵⁰ iş başına getirilmeye başlanmıştır. Ancak izlenen politika, AP'nin bürokrasiyle sert mücadelelere girmemesine rağmen askeri, sivil ve yargı bürokrasisini de tedirgin etmiştir.¹³⁵¹ Bununla birlikte bürokratik kadroların değişimine sadece bürokrasi karşı olmamıştır. Büyük sanayici kesim de¹³⁵² buna karşı olduğunu ifade etmiştir. Bu dönemde çok yaygın olmamakla birlikte bürokrasi ile hükümet arasında gerginlikler yaşanmıştır. Mesela yüksek bir bürokrat, YPK toplantısında Demirel'e başbakanın koordinasyon görevi olduğunu, icra görevi olmadığını bile hatırlatabilmiştir.¹³⁵³ AP'nin geleneksel bürokratik elitlerle mücadelesinin görece daha yumuşak

¹³⁴⁷ Ali GEVGİLİLİ, **Yükseliş ve Düşüş**, 330.

¹³⁴⁸ I. F. NICOLSON, “Gelişmekte Olan Ülkelerde Bürokrasi”, Özet ve Çev. Oya Çitçi, **AİD**, C. 5, S. 2, Haziran 1972, 102.

¹³⁴⁹ 10 Ekim 1965'te yapılan milletvekili genel seçimlerinde; Adalet Partisi % 52.8 (240 milletvekili), Cumhuriyet Halk Partisi % 28.7 (134 milletvekili), Millet Partisi % 6.1 (31 milletvekili), Yeni Türkiye Partisi % 3.7 (19 milletvekili), Türkiye İşçi Partisi % 2.9 (15 milletvekili), Cumhuriyetçi Köylü Millet Partisi % 2.2 (11 milletvekili) oy almıştır. 1965 seçimlerinin geniş bir incelemesi için bkz. Nermin ABADAN, **1965 Seçimlerinin Tahlili**, Ankara, AÜ SBF Yayınları, 1966.

¹³⁵⁰ Turgut Özal (DPT Müsteşarı), Ekrem Ceyhan (YSE Genel Müdürü), Mehmet Gölhan (YSE Gen. Md. Yardımcısı), Nevzat Yalçıntaş (DPT'de İPD Başkanı) gibi mühendis ve iktisatçılar bu kadroya örnek olarak gösterilebilir.

¹³⁵¹ Taha PARLA, **Türkiye'nin Siyasal Rejimi 1980-1989**, 134.

¹³⁵² İşadamı Vehbi Koç, Adalet Partisi'nin 1965 seçimini kazanmasından hemen sonra bir değerlendirme kaleme almıştır. Bu işadamına göre; AP mevcut bürokrasi ile çalışmayı sürdürmeli ve “iş başında olan umum müdür ve müdürlerin yerlerini” değiştirmemelidir. Bkz. Can DÜNDAR (Haz.), **Özel Arşivinden Belgeler ve Anılarıyla Vehbi Koç 1961-1976**, Cilt: 2, 2.B., İstanbul, YKY, 2008, 39-40.

¹³⁵³ Günel KANSU, **Planlı Yıllar: Anılarla DPT'nin Öyküsü**, 175.

geçmesinde Turan'ın da ifade ettiği gibi, bürokrasinin artık tam bir ittifak içinde olmamasının da etkisi yadsınamaz.¹³⁵⁴

Adalet Partisi, her ne kadar Demokrat Parti'nin mirasını taşıma iddiasında olsa da 1960 öncesinde DP'nin askeri ve sivil bürokrasi ile yaşadığı sürtüşmeleri de yaşamak istememektedir. Bu bağlamda DP'nin bürokrasi karşıtı politikalarının AP'de tam olarak karşılık bulduğu söylenemez. Ancak şu da var ki AP, bürokrasi ile ilgilenmekten çok iş çevreleri, tarım ve ticaret kesimi ile daha fazla ilgileniyordu. AP, bürokrasiye mutlak anlamda karşı değildi. Genel başkan Demirel, bürokrasi ile görüşlerini şu şekilde anlatmaktadır:¹³⁵⁵ "...AP bürokrasinin antitezidir. Yani bürokrasiye karşı doğmuştur, bürokrasiye teslim olmaz. Bürokrasinin avucunda olan Bakan, başka bir şeydir. Bürokrasiye 'şu istikamette gideceksin' diyen Bakan başka bir şeydir. Türkiye'yi elit, bürokrat ve teknokratlar mı idare etsin, yoksa siyasetçiler mi idare etsin? Bu tartışılacak bir meseledir. Biz burada temsili sistemin mümessilleriyiz" AP'nin "bürokrasinin anti-tezi" olmasını bürokratik elitin siyasal yapı üzerindeki hakimiyetinin sona erdirilmesi olarak okumak daha yerinde olur. Yoksa AP, bürokrasinin Türkiye için öneminin farkındaydı.

AP'nin bürokrasiye bu "gerçekçi" yaklaşımı bağlamında; partinin hitap ettiği tarım ve ticaret erbabı kesimlere yönelik söylemleri ve geleneksel bürokrasiye karşı olan mesafesi ile 1960'dan sonra TBMM'ye gönderdiği bürokrasi kökenli milletvekillerinin giderek yükselen oranı arasında görünürde bir çelişki olduğunu ileri sürmek zorlaşmaktadır. Bu duruma birbirini tamamlayan üç ayrı yaklaşımla açıklık getirilebilir. Öncelikle AP, yukarıda değinildiği gibi bürokrasi olgusundan şikayetçi değildir. Şikayetçi olduğu geleneksel bürokrasinin kendisine olan önyargılı tutumudur. Ayrıca askeri

¹³⁵⁴ İlder TURAN, "Türk Bürokrasisinde Süreklilik ve Değişim: Kemalist Dönem ve Sonrası" **Atatürk ve Türkiye'nin Modernleşmesi**, 159-160.

¹³⁵⁵ Orhan TOKATLI, "Demirel ile Evinde bir Sohbet", **Milliyet**, 26 Ekim 1976'dan naklen Bülent ARDANIÇ, Turgay ERGUN, "Siyasal Nitelikli Yüksek Yönetici Atamaları", **AİD**, C. 13, S. 2, Haziran 1980, 9.

bürokrasiden gelenler partide kabul görmüştür. AP'nin kurucuları¹³⁵⁶ arasında askerler olduğu gibi, AP'nin ilk genel başkanı Genel Kurmay Başkanlığı yapmış bir isimdir. Emekli askerlerin 1970'lerin başına kadar partide yer almaları AP'nin ordu ile yakınlaşma çabası olarak düşünülebilir.¹³⁵⁷ Bunun dışında daha önce sözü edildiği gibi çok partili siyasal hayata geçişle birlikte CHP ile gönül bağı olan geleneksel bürokrasi dışında yeni bir bürokratik elit kadro yetiştirmeye başlamıştır. Bu bürokratlar, zamanın hakim söylemine-kalkınma, refah-uygun olarak teknik gelişmelerle daha çok ilgileniyor ve de "DP-AP geleneğine de sempati"yle¹³⁵⁸ bakıyordu. Bu geleneğe yakın bir bürokrasinin yetişmesi dahası genişlemesinde, "sağ"daki siyasal elitlerce korunmalarının da rolü olmuştur.¹³⁵⁹

I. Demirel hükümeti'nin (27 Ekim 1965-3 Kasım 1969) programı incelendiğinde; AP'nin bürokrasiye karşı açıkça cephe almadığı ancak idarenin reforma olan ihtiyacının da altını çizdiği görülmektedir. Bununla birlikte bürokrasiye "hizmet emniyeti" getirme vaadinde bulunduğu da anlaşılmaktadır. Hükümet programında bu durum: "...memur kitlesine, 'hizmet emniyeti' getirilecektir. İdare mekanizması içinde; vicdani ve mesleki kanaatini hür bir şekilde ifade eden memurların güven içinde...vazifelerini görebilmeleri, tarafsız idare anlayışımızın tabii bir sonucudur" denilerek açıklığa kavuşturulmaktadır. Bürokrasiden yakınma idarenin işleyişi ve masrafları üzerine olmuştur. AP hükümeti; "idarenin yeni baştan düzenlenmesini", bu bağlamda, *idarenin tarafsızlığına* olan inancın vatandaş ve memur indinde yerleştirilmesini, hizmetlerin merkeziyetçi anlayış yerine

¹³⁵⁶ AP'nin kurucu listesinde yer alan on bir isimden üçü asker kökenliydi. Diğer ortak özellikleri ise MBK'nin emekliye sevk ettiği 235 general ve 4 bin civarı subay arasında olmalarıydı. AP kurucular listesi şu isimlerden oluşmuştur: Ragıp Gümüşpala (emekli orgeneral), Tahsin Demiray (yayımcı), Şinasi Osma (emekli kurmay albay-Gümüşpala'nın yaveri), İhsan Önal (tıp doktoru), Ethem Menemencioğlu (Profesör), Mehmet Yorgancıoğlu (Tüccar), Muhtar Yazır (iktisatçı), Necmi Ökten (emekli general), Cevdet Perin (Doçent-yazar), Emin Acar (avukat) ve Kamuran Evliyaoğlu (gazeteci). Bkz. Tanel DEMİREL, *Adalet Partisi*, İstanbul, İletişim Yayınları, 2004, 29.

¹³⁵⁷ Tanel DEMİREL, *a.g.e.*, 95.

¹³⁵⁸ Frank TACHAU, "Social Backgrounds of Turkish Parliamentarians", *Commoners, Climbers and Notables: A Sample of Studies on Social Ranking in the Middle East*, Ed. C. A. Van Nieuwenhuijze, Leiden, E. J. Brill, 1977, 308'den naklen Tanel DEMİREL, *a.g.e.*, 95.

¹³⁵⁹ Tanel DEMİREL, *a.g.e.*, 95.

yerinden çözülmesini, formalitelerin kaldırılmasını böylelikle tasarruf sağlanmasını programında öngörmektedir.¹³⁶⁰ II. Demirel hükümetinin programında ise, iktisadi durumları gitgide zayıflayan memurların mali ve sosyal hakları ile ilgili düzenlemelere yer verilmiştir. Kamu bürokrasisinin hayat şartlarının düzeltileceği, adil bir ücret sisteminin sağlanacağı ve sosyal güvenlik imkanlarının da arttırılacağı hükümet programında öngörülmüştür.¹³⁶¹ Ancak ilginç olan, hükümet programında artık “tarafsız bürokrasi”den bahsedilmemesidir.¹³⁶²

1961 Anayasası, idarenin her türlü eylem ve işlemini yargı denetimine tabi tutmuştur. AP’nin tek başına iktidara geldikten sonraki bir yıl içinde Danıştay’da yüksek bürokratların açtığı davalarda ciddi bir artış olmuştur. Hükümetin yaptığı atama ve yer değiştirme işlemlerini Danıştay’ın iptal etmesi ve AP’nin de bir kısım Danıştay kararlarını uygulamaması sonucu yeni bir çekişme gün yüzüne çıkmıştır. İdari yargı birçok iptal kararı vermiş, sonuçta yargı denetimi hükümet üzerinde etkili olmuştur. Yüksek mahkeme yürütmenin takdir hakkının sınırsız olmadığını verdiği kararlar ve içtihatlarla göstermiştir. 1966 yılında Danıştay’da 203 yüksek bürokrat yer ve görev değişikliği nedeniyle idari dava açmış bunların 177’si kabul 26’sı reddedilmiştir. Yani % 87 oranında bürokratlar lehine karar verilmiştir. Mahkemenin hükümet işlemlerine karşı verdiği kararlar AP’de memnuniyetsizliğe neden olsa da yargı denetimi hükümet üzerinde etkili olmuştur.¹³⁶³

AP’nin 1965-1969 döneminde yaptığı bürokrat atama ve yer değiştirmelerine Danıştay’ın çoğunlukla verdiği iptal kararlarına karşı II. Demirel Hükümeti’nin programında; liberal bir anlayışla bakanların uyum

¹³⁶⁰ Türker SANAL, **Demirel Hükümetleri**, Ankara, Sim Matbaacılık, 2000, 51.

¹³⁶¹ Türker SANAL, **a.g.e.**, 91.

¹³⁶² Filiz Demirci GÜLER, **a.g.e.**, 94.

¹³⁶³ Cahit TUTUM, **Türkiye’de Memur Güvenliği**, 97-98, 116-117. Aslında bu dönemde uygulanmayan Danıştay kararı ciddi bir çekişmeyi çağrıştıracak kadar çok değildir. 1965-1971 yılları arasında Danıştay 1400 kadar memur lehine iptal kararı vermiş ve bunların 40 kadarı yerine getirilmemiştir. İptal edilen atama ve yer değiştirme işlemleri oldukça fazladır.

içinde çalışabilecekleri üst düzey bürokratları seçme konusundaki takdir yetkileri şu şekilde savunulmuştur:¹³⁶⁴ “Bakanların, yetkileri altında bulunan teşkilatın idaresinde başlıca amir durumundaki yüksek dereceli memurları seçmek hususunda takdir yetkileri, Anayasanın icabına uygun olarak kabul edilecek, Bakanın müsteşar ve genel müdür gibi doğrudan doğruya kendi sorumluluğu ile alakalı görevlerde çalışanları değiştirmek yetkisini bu derecelerdeki memurların müktesep maaş haklarını mahfuz tutma esası ile bağdaştıran bir tatbikata gidilecektir. Danıştay kararlarıyla bugün memurun muayyen memuriyette kalma teminatı haline getirilen sübjektif hakları, sadece müktesep hakların korunmasına inhisar edecektir.”

Geleneksel bürokratik anlayışı sınırlamaya yönelik liberal söylemler, AP'nin bürokrasinin “anti-tezi” olduğuna karine olarak gösterilebilir. İdarenin verimli çalışmasına dair yukarıda zikredilen düşünceler de bu bağlamda okunabilir. Hatta partinin ekonomi-politiğinin geleneksel devletçi kesimden farklı olmasını söz konusu söylemle ilişkilendirmek de mümkündür. Ancak AP'nin geleneksel bürokrasiye karşı olması başka şey, kendi kontrolünde bir bürokrasinin olması ise başka şeylerdir. Zaten AP'nin yeni bir bürokratik kadro oluşturmaya yönelik adımları bu ayrımı gösterir. Partinin iktidarda olmasıyla ilişkili olarak, bürokratik merkezle daha çok haşır neşir olması onu geçmiş kimliğinin bazı özelliklerinden farklı hale getirmiştir. 1960'ların sonlarına doğru konjonktürden de faydalanarak merkezi elitlerle ilişkilerini iyileştirmeye başlayan ve sosyalizm karşıtlığı paydasında bu elitlerin “muhafazakar” kesimi ile yakınlaşan AP'nin “bürokratik güçlerin tercihine ağırlık vermeye”¹³⁶⁵ ve 1970'lerin başında da merkeze kaymaya başladığı¹³⁶⁶ yorumu yapılmıştır.

¹³⁶⁴ Türker SANAL, **a.g.e.**, 90. Adalet Partisi'nin Ekim 1969 genel seçimlerinde % 46.5 oy oranı ile TBMM'de 256 milletvekilliği kazanması üzerine II. Demirel hükümeti kurulmuştur. 3 Kasım 1969-6 Mart 1970 tarihleri arasında iktidarda kalmıştır. TBMM'de yapılan 1970 mali yılı bütçe görüşmelerinde maddelere geçilmesi reddedilmiş, bunun üzerine hükümet, anayasal bir zorunluluk olmamasına rağmen istifa etmiştir.

¹³⁶⁵ Kurtuluş KAYALI, **Ordu ve Siyaset: 27 Mayıs-12 Mart**, 206.

¹³⁶⁶ Hasan Bülent KAHRAMAN, **Türk Siyasetinin Yapısal Analizi-I Kavramlar Kuramlar Kurumlar**, 220.

4. Bürokratik Elitlerin Millet Meclisindeki Temsili: 1961, 1965 ve 1969 Genel Seçimleri

1960-1970 yılları arası meclisin nasıl bir toplumsal tabandan oluştuğuna bakarak, bürokratik elitlerin bu dönemdeki dönüşümünü açıklamaya yardımcı olacak argümanlara ulaşılabilir. 1960 öncesi için Frey'in "The Turkish Political Elite" araştırması incelenecek olunursa; çok partili seçimlerin yapıldığı 1946 yılından Demokrat Parti'nin girdiği son seçim olan 1957 yılına kadar yapılan seçimlerde meclise milletvekili gönderen kesimlerdeki değişim gözlemlenebilir. Bu dönemde; bürokratların sayısında devamlı bir azalma görülürken serbest mesleklerde özellikle de avukatlarda – ki yerel eşrafla en yakın olan kesimlerden biridir-bir artışın olduğu gözden kaçmamaktadır. Askeri ve sivil bürokrasi ile eğitim kategorileri ele alındığında 1946 seçimlerine kadar yaklaşık % 50 oranında temsil edilen bu kesim, 1954 seçimlerinde oluşan meclisin sadece % 21'ini oluşturmaktadır.¹³⁶⁷ Diğer bir deyişle 1946-1960 arası Türk siyasetinin gelişim çizgisi ile bürokrat ve aydın kesimlerin oranları birbiriyle uyumludur. Bu dönemin siyasal, ekonomik ve sosyal yapısının görece liberal ivme kazanması, bürokrasinin meclis dışında olduğu gibi meclis içinde de gerilemesi anlamına gelmiştir. Buna karşılık sosyal ve ekonomik gelişmeye paralel serbest meslekler ve girişimci kesim mecliste daha fazla temsil edilir olmuştur.

Türkiye'de 1960-1970 arası dönemde üç genel seçim (1961, 1965 ve 1969) yapılmıştır. Millet Meclisi'nde; sivil ve askeri bürokrasi ile eğitimden gelen kamu kesiminin 1960 öncesine göre bir toparlanma sürecine girdiği ve arttığı söylenebilir. Şaylan'ın araştırmasından¹³⁶⁸ 1961 seçimlerinde bürokrasinin temsilinin 1957 seçimlerine yakın bir oranda kaldığı anlaşılmaktadır. "1961 Anayasasının bir 'tepki anayasası' niteliğinden söz

¹³⁶⁷ Frederick W. FREY, *The Turkish Political Elite*, 181.

¹³⁶⁸ Gencay ŞAYLAN, "Millet Meclisinin Meslek Açısından Yapısı ile İlgili Bazı Düşünceler", *Türk Parlamentoculuğunun İlk Yüzyılı 1876-1976*, Ankara, Siyasi İlimler Türk Derneği, 1976, 140. Şaylan bürokrasiden gelen milletvekillerinin oranlarını verirken askeri ve sivil bürokrasiye çoğu araştırmacının yaptığı gibi-Frey (1965), Weiker (1981)-eğitimcileri de dahil etmektedir.

edilirken kuşkusuz kastedilen husus, bürokrasinin 1950-1960 dönemine, o dönemin siyasal iktidar anlayışına karşı duyduğu tepkidir. Ancak görülmektedir ki tepki bir bakıma DP iktidarını yıkmış ancak, seçmen yine de bürokratik kadrolara fazla bir eğilim göstermemiştir.”¹³⁶⁹ 1965 ve 1969 seçimlerinde ise Millet Meclisi’ne giren bürokrat kökenli milletvekillerinin oranı giderek artmıştır.¹³⁷⁰ 1960’ların sonlarına doğru kamudan gelen kesimlerin Meclis’teki oranlarının artışının nedenlerinden biri “ekonomik ve sosyal büyümede devletin oynadığı büyük rol ve etkinlik sonucu hem KİT’ler hem de sosyal refah devleti kurumları dolayısı ile devlet aparatının çok büyüyüp yaygınlaşması ve bu nedenle bürokratların sayılarındaki hızlı tırmanış olmaktadır”. Bir başka neden olarak da; burjuvazi ile bürokrasinin ekonomik ve siyasal çatışmasının giderek yumuşaması hatta çıkarlarının müşterek hale gelmesi gösterilebilir.¹³⁷¹

Bürokrasinin Millet Meclisi’ndeki temsil oranından sonra bunların partilere göre dağılımına bakmakta da fayda vardır. 1961 seçimlerinde AP ve CHP’nin bürokrasiden gelen milletvekili oranları birbirine yakın olmuştur.¹³⁷² 1965 seçimlerinde her iki partinin meclis grubunda, bürokrasinin temsiliyet oranı artmıştır. AP’deki bürokrasiden gelen milletvekilleri sayısındaki artış eğilimi 1961-1973 arasında süreklilik arz etmiştir. 1961 seçimlerinde AP’den milletvekili seçilen bürokratların tüm AP milletvekilleri içindeki oranı % 22 iken, 1965 seçimlerinde % 34’e çıkmıştır. AP’deki bu artışa karşılık CHP’deki artış çok daha fazladır. Geçmişte “bürokrasinin partisi” olarak nitelenen CHP, bu yönünü 1965 seçimlerinde tekrar öne çıkarmıştır. CHP’nin Millet Meclisi’nde bürokrasiden gelen milletvekili oranı, yaklaşık % 40 olmuştur.¹³⁷³ 1969 Millet Meclisi genel seçimleri sonucunda, AP milletvekillerinden bürokrat orijinli olanların artış trendi sürmüştür. Şaylan’ın¹³⁷⁴ araştırmasına

¹³⁶⁹ Gencay ŞAYLAN, “Millet Meclisinin Meslek Açısından Yapısı ile İlgili Bazı Düşünceler”, 140.

¹³⁷⁰ Gencay ŞAYLAN, *a.g.m.*, 141, 145, 147.

¹³⁷¹ Ahmet N. YÜCEKÖK, *Türkiye’de Parlamentonun Evrimi*, 163.

¹³⁷² Gencay ŞAYLAN, *a.g.m.*, 141. AP’nin bürokrasiden gelen milletvekilleri arasında askerlerin sayısı, CHP’den fazla olmuştur.

¹³⁷³ Ahmet N. YÜCEKÖK, *Türkiye’de Parlamentonun Evrimi*, 200, 201.

¹³⁷⁴ Gencay ŞAYLAN, *a.g.m.*, 141, 145, 147.

göre; söz konusu oran 1969 seçimlerinde % 26.9'a çıkmıştır. Yücekök'ün¹³⁷⁵ ve Weiker'in¹³⁷⁶ araştırmasına göre ise AP'nin kamudan gelen milletvekili oranı 1969'da % 36'dır. 1970'lere gelindiğinde, AP'nin Millet Meclisi içindeki bürokrat kökenli milletvekillerinin artışı, üzerinde durulmayı hak eden konulardandır. Bu artış, "asker-sivil bürokratların kapitalist kalkınma içerisinde, bir ölçüde de olsa, giderek kamp değiştirdiklerini, kalkınma sürecinin ekonomik ve sosyal koşullarının onların eski katı görüşlerinin nasıl yumuşattığını ve burjuvazi ile artık nasıl özdeşleşebileceklerini göstermesi açısından ilginçtir"¹³⁷⁷. Bu durumu geleneksel bürokratik elitin yanında yeni değerleri taşıyan bürokratik bir kesimin bürokrasiye girişi olarak da okumak mümkündür.

1969 seçimlerinde Millet Meclisi'ndeki CHP'li milletvekilleri içinde kamu görevlerinden gelenlerin oranı 1965'e göre düşmüş ve % 31 olmuştur.¹³⁷⁸ AP'nin 1969 seçimlerinde kamudan gelen milletvekili oranının CHP'yi geçmesi dikkat çekmektedir. Yücekök'e göre, "aslında kamu kesimi CHP ile ilgisini kesmemiş...ya giderek bir ölçüde tarafsızlaşmışlar, ya da girişimci sınıfların iktidarları ile son 25 yıllık [1950'den itibaren] iç içe mesai, onların bağlılıklarında ve dünya görüşlerinde büyük farklılıklar yaratmıştır".¹³⁷⁹

Meclis ve partilerin bürokrasi kökenli milletvekili oranları incelendiği gibi, diğer toplumsal kesimlerin de incelenmesi meclis yapısının bütüncül olarak anlaşılmasına yardımcı olabilir. 1960 sonrası Millet Meclisi'nin ekonomi kökenli (ticaret, tarım, sanayi, bankacılık ve müteahhitlik) milletvekili oranının ortalaması yaklaşık % 25'tir. Bu oranın partilere göre dağılımına bakıldığında, bekleneceği üzere AP, CHP'nin önündedir. AP'de işadamlarının meclisteki oranı 1961 ve 1965'te birbirine oldukça yakındır. Bu oran 1961'te % 15.4'ten 1965 seçimlerinde % 14.5'e gerilemiştir. Farklılık 1969'da ortaya

¹³⁷⁵ Ahmet N. YÜCEKÖK, *Türkiye'de Parlamentonun Evrimi*, 201.

¹³⁷⁶ Walter F. WEIKER, *The Modernization of Turkey From Atatürk to the Present Day*, 23.

¹³⁷⁷ Ahmet N. YÜCEKÖK, *Türkiye'de Parlamentonun Evrimi*, 200.

¹³⁷⁸ Walter F. WEIKER, *a.g.e.*, 22, 23; Gencay ŞAYLAN, "Millet Meclisinin Meslek Açısından Yapısı ile İlgili Bazı Düşünceler", 147.

¹³⁷⁹ Ahmet N. YÜCEKÖK, *Türkiye'de Parlamentonun Evrimi*, 200.

çıkıştır. Bu dönemde söz konusu oran % 10'a düşmüştür. AP'de temsil edilen toplumsal kesimler arasında çiftçilerin oranı artmıştır. 1961 seçimlerinde % 6.7 ile temsil edilirken 1965'te % 9.1'e çıkmış, 1969'da ise az bir düşüşle % 8 olmuştur. Bu oranların CHP'deki yansıması daha düşüktür. 1961 seçimleri sonucu oluşan meclis kompozisyonunda işadamları CHP'de % 11.1 ile temsil edilirken, 1965 seçimlerinde yarıya yakın bir azalışla % 5.9'a düşmüştür. 1969 seçimlerinde ise tekrar artarak % 8.3 olmuştur. CHP'de tarım kesimini temsil eden çiftçilerin 1961'deki oranı % 10'dan 1965 seçimlerinde % 2.9'a düşmüştür. 1969 oranı ise tekrar artarak % 7.6'ye çıkmıştır.¹³⁸⁰

1960'larda Millet Meclisi ile iki büyük partinin kamu kesiminden gelen milletvekillerinin oranının ortalaması % 30 olmuştur. 1950'lerde % 50 oranına kadar ulaşan serbest meslek grubu ise 1960 sonrası inişe geçmiş ve yaklaşık % 30'a düşmüştür. Bir başka deyişle yükselen diğer toplumsal kesimlerle birlikte meclis içi dengeye yaklaşılmıştır. Avukatların ağırlığı oluşturduğu serbest meslek grubu AP'ye göre CHP'de daha fazla olmuştur.¹³⁸¹ Girişimci kesimlerden gelenlerin meclisteki oranının ortalaması yaklaşık % 25'tir. Bu oran, AP'de CHP'den fazla olmuştur. Ancak 1969'daki oranlar birbirine yaklaşıp da AP yine öndedir. Toparlayacak olursak; "1960'lardan sonra toplumsal gelişmenin giderek sağladığı bir sosyolojik denge sonucu meslekler arası temsil eşitliği bir ölçüde de olsa kurulabilmiştir. 1960 sonrası meclisin "lokalite" (yerellik) oranı (milletvekillerinin doğdukları seçim bölgesinden seçilmesi) önceki yıllara göre artmıştır. 1960'larda bu oranın ortalaması % 70'lerin üzerindedir. Aynı zamanda "demokratiklik" ölçütü olarak da okunabilecek "lokalite" oranının artması "Türk parlamentosunun sosyal tabana daha fazla dayanan, yurt düzeyinde geniş yerel temsil yeteneği olan ve üyeliklerinin büyük kesimini siyasal gücünü kendi 'memleketinin' koşullarından sağlayan parlamenterler ile oluşturan ve bu nedenle de daha

¹³⁸⁰ Gencay ŞAYLAN, "Millet Meclisinin Meslek Açısından Yapısı ile İlgili Bazı Düşünceler", 140-147.

¹³⁸¹ Ahmet N. YÜCEKÖK, *Türkiye'de Parlamantonun Evrimi*, 162-165.

‘demokratikleşen’ bir kurum olduğunu göstermektedir”.¹³⁸² Parlamentodaki “lokalite” oranının 1930-1940 arasında % 30-40 arasında seyrettiği düşünülürse¹³⁸³, Türk siyasetinin 1960’lardan sonra seçkin eğilimlerden görece uzaklaştığı sonucuna varmak da mümkündür.

D. 1960 Sonrası Bürokratik Elit-Ekonomik Elit İlişkisi

Türkiye’de ekonomi politikaları devletçi bir eksen de uygulanmıştır. Devletçi ekonomi, bir yandan kamu işletmeleri oluşturarak devlet kapitalizmine yönelik adımlar atmış, diğer yandan da ticaret sermayesini sanayi ve mali alanda destekleyerek özel kapitalizmin gelişmesini hazırlayacak politikalar uygulamıştır.¹³⁸⁴ Bu ikisi birbirinden bağımsız da olmamıştır. Zira kamu işletmeleri büyük oranda özel sektörün ihtiyaçlarını karşılamış ve bununla birlikte kendilerine rakip de olmadıklarından iş adamlarınca olumlu görülmüştür. Ancak devletçi politikaların geçici olmaktan çıkıp uzun süreli hale gelmesi ve ısrarla uygulanması sonucunda özel sektör kamu sektörüyle farklı bir ilişki geliştirmiştir. Vedat Bilgin, bu gelişmeyi şu şekilde ifade etmiştir: “devletçi politikalarla teşvik edilen, kaynak sağlanan, korunan Türkiye kapitalizmi giderek devletle birlikte var olma ilişkisini geliştirmiştir. Böylece, kamudan sağlanan fırsat rantlarıyla büyüme alışkanlığı, dışa kapalı, rekabet etkisinden uzak bir girişimci kapitalist tipinin oluşmasına yol açmıştır. Devletçiliğin gölgesinde oluşan büyük sermayenin en büyük çelişkisi, piyasa ilişkilerinin gelişmesinden duyduğu rahatsızlıktır.”¹³⁸⁵ 1960 sonrası planlı kalkınma dönemine geçiş sonrası tercih edilen ithal ikameci anlayış, özel sektörün yukarıdaki konseptine uygundur. Planlı kalkınma ve ithal ikamecilik, bürokrasi ile burjuvazinin taleplerine uygun düştüğü gibi bu ikisi arasında kurulabilecek bir ittifakın da kurulmasını kolaylaştıracak nitelikte görülmüştür.

¹³⁸² Ahmet N. YÜCEKÖK, a.g.e., 186, 187.

¹³⁸³ Frederick W. FREY, *The Turkish Political Elite*, 188.

¹³⁸⁴ Vedat BİLGİN, *Türkiye’de Değişimin Dinamikleri*, 147.

¹³⁸⁵ Vedat BİLGİN, a.g.e., 147.

1. Yeni Bir Kalkınma Modeli: İthal İkameci Sanayileşme

1960-1980 döneminin hakim ekonomik politikasının ithal ikameci sanayileşme (İİS) olduğunu söylemek mümkündür.¹³⁸⁶ “İİS’nin tanımlayıcı özelliği, daha önce ithal edilen malları imal eden yerli sanayi için gümrük duvarları arkasında korunmasıdır”. Korunan yerli sanayi için iki faktör önemli hale gelmektedir. Bunlardan biri, ithalat söz konusu olduğu için döviz probleminin halledilmesi, diğeri de dışarıyla rekabet etmeyecek şekilde kurgulanan bu yapıda iç pazarın yaratılmasıdır. Birincisi bürokratik-yani siyasi-mekanizma yoluyla halledilecektir.¹³⁸⁷ İç pazar için ise gerek köylü gerekse ücretli kesimin bölüşümden yararlandırılması gerekiyordu. Boratav’ın da ifade ettiği gibi “ücretler bireysel kapitalist için bir maliyet unsuru olmakla birlikte, bir bütün olarak sermaye için yeniden üretim sürecini sürükleyen bir talep unsurudur”.¹³⁸⁸

Dış rekabetin önlendiği ve iç pazarda da tekel veya oligopol yapıların olduğu söz konusu modelde sanayici kesimin kar marjları yüksek kalabiliyordu. Dahası devlet, sanayi burjuvazisini sübvansiyon programlarından yani düşük fiyatlı girdilerden (bazıları KİT’lerde üretiliyordu), tercihli fiyatlardan, düşük maliyetli kredilerden ve vergi iadelerinden dolayı veya dolaysız yararlandırılabiliyordu.¹³⁸⁹ İthal ikameci model, yasak ve izinlerden oluşan ve her aşamada bürokratik kontrolleri içeren bir anlayışa dayanıyordu. Bu yönüyle de; plan öncelikleri kapsamında selektif önlemleri içerdiği gibi, söz konusu yasak ve izinler sayesinde büyük ekonomik avantajların doğmasına veya engellenmesine de yol açabiliyordu. Sonuçta

¹³⁸⁶ Çağlar KEYDER, “İktisadi Gelişme ve Bunalım: 1950-1980”, **Geçiş Sürecinde Türkiye**, (Der. İrvin Cemil Schick ve Ertuğrul Ahmet Tonak), Çev. Ahmet Günlük, Aydın Pesen, Belge Yayınları, y.y., t.y., 316.

¹³⁸⁷ Çağlar KEYDER, **Türkiye’de Devlet ve Sınıflar**, 207, 212, 234.

¹³⁸⁸ Korkut BORATAV, “İktisat Tarihi 1908-1980”, **Çağdaş Türkiye 1908-1980**, Yay. Yön. Sina Akşin, İstanbul, Cem Yayınevi, 1990, 330.

¹³⁸⁹ Çağlar KEYDER, **Türkiye’de Devlet ve Sınıflar**, 228.

“devlet mekanizmasının büyük çıkarlar karşısında yozlaşmasının nesnel koşulları” oluşuyordu.¹³⁹⁰

1961 Anayasası da yeni ekonomik yapıya çerçeve çizme konusunda önemli işlevler görmüştür. Mustafa Erdoğan, bu yapının bürokratik anlayışa önem veren yönüne dikkat çeker: “1961 Anayasası, iktisadi özgürlüklere dayanan bir piyasa mekanizmasının üretkenliğinden yararlanarak genel refahın arttırılmasından çok; devletin planlamacı, düzenleyici ve yeniden-dağıtıcı görevler üstlenmesini zorunlu gören bir ‘sosyal devlet’ anlayışını yansıtmaktadır”. Böyle bir mekanizmanın işleyişinde izin, tahsis ve sınırlama gibi yöntemlere başvurması kaçınılmazdır. Yani “anayasa bir yandan iktisadi özgürlükleri, ancak devlet tarafından düzenlenen merkezi planın (m. 41/2, 129) ve belirlenen önceliklerin izin verdiği ölçüde (m. 37: toprak mülkiyeti; m. 40/3 ve m. 41: iktisadi ve sosyal hayatın düzeni) tanımış, öte yandan bu özgürlüklerin kullanımını da bir takım dışsal kriterlerle (“kamu yararı” [m. 36, 38, 40], “toplum yararı” [m. 36, 41], “kamu hizmeti” [m. 39] gibi) sınırlamıştır.”¹³⁹¹ Görüldüğü üzere, yeni anayasanın bu maddeleri 1960 sonrası kabul edilen ekonomik modelle uyumlu bir görüntü çizmiştir.

İthal ikameci modelin ekonomik boyutunun yanında siyasal bir boyutu da bulunmaktadır. Bu boyut, ithal ikameciliğin felsefesini verdiği gibi, bürokrasinin de neden böyle bir tercihte bulunduğunu açıkça ortaya koyar. Keyder bunu şöyle ifade etmiştir: “Bütün ithal ikamesi aşaması boyunca hakim ideoloji milliyetçi-kalkıncı ve milli dayanışma sınırları içinde kalmıştı. Büyüme anti-liberal inançlar yoluyla gerçekleşecekti; iktisadi büyüme, gerçekleştiğinde milliyetçi modelin doğruluğunu kanıtlayacak olan, dayanışmacı bir taahhüttü”.¹³⁹²

¹³⁹⁰ Korkut BORATAV, “ İktisat Tarihi 1908-1980”, *Çağdaş Türkiye 1908-1980*, 332.

¹³⁹¹ Mustafa ERDOĞAN, *Türkiye’de Anayasalar ve Siyaset*, 115.

¹³⁹² Çağlar KEYDER, *Türkiye’de Devlet ve Sınıflar*, 297.

2. Sanayi Burjuvazisinin “Altın Yılları”¹³⁹³ ve Bürokrasi İlişkileri

1960’larda korumacı anlayışın hakim olduğu planlı sanayileşme, bürokrat-aydın elitlerin ve imalat sanayi burjuvazisinin desteğini alan bir ideoloji olmuştur.¹³⁹⁴ Karma ekonomi olarak da adlandırılan modelde bürokratik reformculuk ile sanayi burjuvazisinin yükselişi denk düşmüş ve böylelikle kapitalist gelişmenin yeni bir aşamasının başlatılması mümkün olmuştur. Yeni birikim tarzı, hem sanayi burjuvazisinin ihtiyaçlarını karşılıyor hem de 1950’ler boyunca yıldızı sönen bürokrasi ve aydınların taleplerine cevap veriyordu.¹³⁹⁵ Planlı dönemin hakim ekonomi politikası olan ithal ikameci sanayileşmenin en bariz etkisi, ekonominin gittikçe siyasileşmesi ile devletin öneminin artmasında görülmüştür. Bu artışın nedenlerinden biri de, sermaye ve ara malların çoğunun dışardan ithal edildiği bir ekonomik ortamda döviz tahsisatının devlet kontrolünde olmasıydı. Bu kontrol mekanizmasını yürütecek bir bürokrasinin de güçlü olması gerekiyordu. Yani resmi kararları siyasiler alacak, bürokrasi bunları uygulayacak, bu süreç de sanayici kesimin servet kazanması veya kaybetmesinde belirleyici olacaktır.¹³⁹⁶ “Böylece, siyasi tahsis süreçlerine ve dolayısıyla piyasada pazarlık yerine en üst idari düzeyde pazarlığa, ayrıcalıklı bir yer bulan bir durum yaratılmıştı”.¹³⁹⁷

İİS anlayışı sayesinde sanayici kesim, steril yani korunmuş bir ortamda gelişme imkanı bulmuştur. Korumacı anlayış rekabete imkan ve izin vermiyordu. Bundan dolayı da sanayi, rekabetten soyutlanmış bir sistemde sürdürülebilirliğini koruyabiliyordu.¹³⁹⁸ Dahası yukarıda açıklanan teşvikler,

¹³⁹³ 1960’ların ikinci yarısından sonra sanayi sektörünün hakim gücü olan sanayi burjuvazisinin “altın yılları” olarak değerlendirilmiştir. Biz de Eroğlu’ndan bu nitelemeyi ödünç alıyoruz. Bkz. Ergin EROĞLU, **12 Mart Devam Ediyor mu**, 183.

¹³⁹⁴ Çağlar KEYDER, “İktisadi Gelişme ve Bunalım: 1950-1980”, **Geçiş Sürecinde Türkiye**, 316.

¹³⁹⁵ Çağlar KEYDER, **Türkiye’de Devlet ve Sınıflar**, 205, 207.

¹³⁹⁶ Çağlar KEYDER, “İktisadi Gelişme ve Bunalım: 1950-1980”, **Geçiş Sürecinde Türkiye**, 317.

¹³⁹⁷ Gencay ŞAYLAN, “Planlama ve Bürokrasi”den naklen Çağlar KEYDER, **Türkiye’de Devlet ve Sınıflar**, 204.

¹³⁹⁸ Çağlar KEYDER, “Türk Demokrasisinin Ekonomi Politikası”, **Geçiş Sürecinde Türkiye**, (Der. İrvin Cemil Schick ve Ertuğrul Ahmet Tonak), Çev. Nail Satlıgan, Belge Yayınları, y.y., t.y., 63.

sübvansiyonlar, ucuz krediler ve tahsisler sanayi kesimine önemli kolaylıklar sağlıyordu. Bu arada özel sektörün gelişimi açısından KİT'lerin de önemli bir işlevi olmuştur. “Bürokrasinin üretim araçlarının kontrolüne dayanan özerkliği önlenemediği sürece, KİT'ler, özel sektöre transfer sağlayan, pek de gizlenmemiş bir mekanizma işlevini” görmüştür.¹³⁹⁹ Büyük iş çevrelerine göre, kamu işletmeleri “zaruri” niteliğini korumakla birlikte “ıslaha” muhtaçtır. Bir başka deyişle bunlar kaldırılmamalı ancak reorganizasyona tabi tutulmalıdır.¹⁴⁰⁰ Zaten tartışmalar; bunların tasfiyesi veya özel sektöre devredilmesi üzerinde değil, kötü yönetilmeleri, istihdam politikaları, fiyatlandırma ölçütleri ve sübvansiyonların enflasyonist etkileri çerçevesinde olmuştur. Özel sektör KİT'lerin daha çok bu tür sorunlarıyla ilgileniyordu. Çünkü “devlet sektörünün düşük kar oranlarıyla çalışması ve ortaya çıkaracağı dışsal ekonomilerden özel sektörün yararlanması yapısal bir zorunluluktur”.¹⁴⁰¹

1960'lı yıllara bakıldığında özel sektörün sanayi kolunun güçlenmesini sürdürdüğü bir dönemle karşılaşırız. Uygulanan politikaların özel kesimin politikaları ile uyum içinde olduğu genel olarak kabul edilir. Hatta 1960'ların ilk yarısında milyoner sayısındaki artışa göndermeler yapılır. Aslında söz konusu iş çevreleri, ithal ikameci politika sayesinde zenginleşmiştir. Aynı zamanda bir dönüşüm de geçiren büyük iş çevreleri, bu dönemle birlikte hem iç örgütlenmesini hukuki anlamda holding olarak yapılandırmış, hem de kendini küçük ve orta iş çevrelerinden uzaklaştırmaya başlamıştır. Hükümete iletecekleri talepler, eskiden olduğu gibi Odalar aracılığıyla değil bizzat önde gelen işadamları tarafından kişisel görüşmelerde aktarılır olmuştur. Devletin üst kademeleri ile büyük iş çevrelerinin bu tür görüşmeleri, önceden rastlanmayan 1960 sonrasına özgün bir gelişme olarak görülebilir.¹⁴⁰²

¹³⁹⁹ Çağlar KEYDER, *Türkiye’de Devlet ve Sınıflar*, 234.

¹⁴⁰⁰ İşadamı Vehbi Koç ile Başbakan Süleyman Demirel arasında 1966 yılında ilginç bir konuşma gerçekleşmiştir. Demirel, iktisadi devlet teşekküllerinin büyük bir kısmının işlevini kaybettiğini söylemesine karşılık Koç bu teşekküllerin zaruri olduğunu anlatmıştır. Bkz. Can DÜNDAR (Haz.), *Özel Arşivinden Belgeler ve Anılarıyla Vehbi Koç 1961-1976*, 46.

¹⁴⁰¹ Çağlar KEYDER, *Türkiye’de Devlet ve Sınıflar*, 229, 231.

¹⁴⁰² Ayşe BUĞRA, *Devlet ve İşadamları*, 191-198.

İthal ikameci anlayışın bürokrasi ve devlet ile yakınlaşmayı zorunlu kıldığı iş çevreleri, yukarıda da vurgulandığı gibi belli bir güce erişmeye başlayınca nüfuzunu arttırma eğilimine girebilmektedir. Keyder'in ileri sürdüğü üzere, devlet ve işadamları arasındaki yakın ilişkiyi tersinden okuyacak olursak; burjuvazinin de devlet/bürokrasi üzerindeki markajını sağlayacak bir işleyişin şartlarının oluştuğu söylenebilir.¹⁴⁰³ Yücekök'e göre, ekonomik iktidara sahip olan bu kesimlerin yavaş yavaş siyasal süreçlere de etki yapmaya başlamaları bürokrasiyi kendilerine bağımlı kılmıştır.¹⁴⁰⁴

1960'lar boyunca yukarıda anlatılan politikaların da etkisiyle önemli bir gelişme noktasına ulaşan sanayi burjuvazisi devletçi elitlerle ittifaklarını iyiden iyiye perçinlemiştir. Ancak 1960'ların sonu, ithal ikameci anlayışın sonuna gelindiğini gösteren işaretleri ortaya çıkarmıştır. Artık yeni bir aşamaya geçilmesi gerekmektedir. İşte 12 Mart, ileride de açıklanacağı üzere büyük burjuvaziye bu fırsatı verecektir. Bu kesimin devletle geliştirdiği ilişkiler toplumsal gelişmeyi engelleyecek bir niteliğe bürünecektir.

II. SİVİL BÜROKRATİK ELİTLERİN 1971-1980 YILLARI ARASINDAKİ DÖNÜŞÜMÜ: 12 MART'TAN 12 EYLÜL'E

A. Anti-Parlamenterizmin Yükselişi veya Bürokratik Elitizm: 12 Mart 1971 Muhtırası

Türkiye, 1960'lı yıllarda hızlı bir yüksek sanayileşmeye, toplumsal dönüşüme ve kentleşmeye şahit olmuştur. Toprakta yaşanan makineleşme sonucu kırsal kesimler kentlere gelerek sanayi ve hizmet gibi sektörlerde çalışmaya başlamıştır. Özellikle kentler, yeni siyasal ve toplumsal görüşlerin tartışıldığı mekanlar haline gelmiştir. Toplumu bütüncü bir şekilde ele alma

¹⁴⁰³ Çağlar KEYDER, "İktisadi Gelişme ve Bunalım: 1950-1980", *Geçiş Sürecinde Türkiye*, (Der. İrvin Cemil Schick ve Ertuğrul Ahmet Tonak), Çev. Ahmet Günlük, Aydın Pesen, Belge Yayınları, y.y., t.y., 317.

¹⁴⁰⁴ Ahmet N. YÜCEKÖK, *Türkiye'de Parlamantonun Evrimi*, 140.

anlayışı anlamını kaybetmiş ve toplum adeta bir uykudan uyanmaya başlamıştır.

Bu yıllar sadece toplumun değil siyasetin de değişmeye başladığı bir dönemdir. Bu dönemin başında oluşan siyasal denklemler, 1970'lere gelindiğinde farklılaşmaya doğru evrilmiştir. Bir başka deyişle “Türk siyasetinin merkez-çevre arasındaki etkileşimi eski keskinliğini yitirmeye” ve bu ikisi arasında kaymalar yaşanmaya başlamıştır.¹⁴⁰⁵ Özellikle 12 Mart sonrası söz konusu denklemler yeniden gözden geçirilmiştir. Bu süreci anlamak için 12 Mart öncesi ve sonrası yaşananlara yakından bakmak gerekir.

1. 12 Mart’a Giden Süreç ve Parlamenterizm Karşıtlığının Gelişimi

12 Mart öncesi, bürokrasi ve aydınların (ve tabii ki büyük burjuvazinin) parlamento dışı çözümlere yöneldiği bir dönemi simgeler. Farklı gerekçelere sahip ve farklı ittifaklara mensup olsalar da bu kesimler, 1960'ların sonlarında alttan (demokratik süreçler) değil, tepeden (teknokratik vb) çözümler üzerine kafa yormaya başlamışlardır. Bürokrasi ve aydınlar için demokrasi ülkenin “hızlı kalkınması”na çare olamamaktadır. Üstelik geçmişte olduğu gibi bürokratik yönetim geleneği yine ihlal edilmektedir. Sanayi burjuvazisi için ise ithal ikameci anlayışın sonuna gelinmiştir. Dahası özgürlükler, ekonomik gelişmelerini tehdit etmekte ve demokratik süreçler buna çözüm üretememektedir. Bu kesimler, 12 Mart sonrası ayrışacak olsa da önerdikleri ortak çıkış yolu demokrasi değil seçkin formüller olmuştur.

Türk siyasetinde parlamentoya şüpheyile bakma geleneği oldukça gerilere gider. Bu geleneğin pratiğe dönüşmesinde İttihat-Terakki’yi bir simge olarak görmek mümkündür. Cemiyet, öncülüğünü yaptığı “hürriyet” mücadelesini kazandıktan sonra bir paradoksun içine düşmüştür. Bu

¹⁴⁰⁵ Hasan Bülent KAHRAMAN, *Türk Siyasetinin Yapısal Analizi-I Kavramlar Kuramlar Kurumlar*, 221.

mücadelenin sembollerinden olan Meclis-i Meb'usan'ı dışlayan cemiyet, geçici kanunlarla ülkeyi yönetmeye başlamıştır. Parlamentonun oluşmasında önemli bir araç olan seçimler, formalite olarak görülerek sadece adayların onaylanmasına dönüştürülmüştür.¹⁴⁰⁶ 1908 sonrasının siyasal gelişmeleri bağlamında; bürokratik elitlerin halka ve halkın seçtiği parlamentoya karşı olumsuz ve şüpheli tavrı, tarihteki ve aydın kesimin zihniyet dünyasındaki yerini almıştır. 1960'ların aydın kuşağında bu geleneğin tekrar canlandığını söylemek mümkündür. Bu kuşak, seçimle iktidar olamamanın verdiği hırsla parlamenter sisteme olan inancını yitirmiştir.

Geleneksel bürokrat ve aydın kesimin anti-parlamenterizm eğilimini anlamak için 12 Mart öncesi Türkiye fotoğrafına bakmak gerekir. 1960'ların ikinci yarısından sonra yaşanmaya başlayan siyasal, ekonomik ve toplumsal gelişmeler fotoğrafın genel hatlarını yansıtır. Öncelikle siyasal gelişmelerin seyrine bakmak da fayda vardır. Türkiye'de 1965 ve özellikle de 1969 seçimlerinin sonuçları, 12 Mart'a giden yolda önemli kilometre taşları olarak görülmelidir. Çünkü bu seçimler sonucunda AP tek başına iktidar olurken, CHP bu iki seçimi de hem de oy oranını düşürerek kaybetmiştir. 1965 seçimleri sonrası Fethi Naci, Yön'deki bir yazısında saatlerin beş buçuk yıl geri alınmasını önerirken, Doğan Avcıoğlu ise aynı dergide daha sert bir üslupla süngüyle gidenlerin sandıkla tekrar geri geldiğine vurgu yapmıştır.¹⁴⁰⁷

1965 seçimleri öncesi AP'nin önünü kesmeye yönelik çıkarılan milli bakiye sistemi, TİP'in meclise girmesini sağlamış, 1969 seçimleri öncesinde de önü kesilmek istenen parti yani AP ise bu sistemi kaldırarak küçük partilerin dolayısıyla TİP'in meclis dışında kalmasına sebep olmuştur.¹⁴⁰⁸ Bu bağlamda 1969 seçim sonuçları, 12 Mart'ın en önemli sebebi olarak

¹⁴⁰⁶ Şükrü HANİOĞLU, "Bir Asır Sonra İnkılab-ı Azim", *Türkiye Günlüğü*, S. 94, Yaz 2008, 13.

¹⁴⁰⁷ Hikmet ÖZDEMİR, *Yön Hareketi*, 123.

¹⁴⁰⁸ 1969 genel seçimleri öncesi 1 Mart 1968'de AP, "milli bakiye yöntemi"ni kaldırmış, 1969 seçimlerinde nisbi seçim sistemi milli bakiye olmadan uygulanmıştır. Bu, 1965'te meclise giren daha küçük partilere darbe vurmuştur. AP'nin girişimine gerek CHP gerekse TİP'den tepki gelmiştir.

gösterilmiştir.¹⁴⁰⁹ Seçim; aydınları, gençlik gruplarını ve daha az sayıdaki genç subayları hayal kırıklığına uğratmıştır. “Jakoben” tarafı ağır basan bu aydın kesim, seçimler yoluyla yani demokratik yollarla iktidar olamayacağını anlayınca “parlamento dışı muhalefet”e yönelmiştir. “Devrimci” aydınların öncülüğündeki bu muhalefet, “iktidarı ele geçirmek için güç kullanımının bir tür manevi haklılaştırılmasını bulmuş”tur.¹⁴¹⁰

Türkiye’yi 12 Mart 1971’e götüren sürece bakıldığında 1968 yılında bir “siyasal çözülme”nin başladığı söylenebilir. Bu çözülme süreci, iç ve dış dinamiklerle yakından ilgilidir. 1968 yılı “devrim”in Batı’nın gündemine tekrar girdiği, gençlik ve aydınların umutlandığı sembol bir tarihtir.¹⁴¹¹ Türkiye’de de benzer bir gelişme yaşanmış ve 1960’larda yükselmeye başlayan, öğrenci¹⁴¹² ve aydınların da içinde olduğu yeni bir sol ortaya çıkmıştır.¹⁴¹³ 1960’ların sonlarına doğru öğrenci hareketleri-bildiriler, toplantılar ve boykotlar vb-yaygınlaşmış ve içeriği değişmeye başlamıştır. Bu süreçte hükümet ve polis eleştirilirken anti-emperyalizm, Amerikan karşıtlığı vb söylemler ön plana çıkmıştır.¹⁴¹⁴ 1970’lere doğru dozajı artan eylemler öğrencilerle sınırlı kalmamıştır. Eylemlerin yoğunlaştığı bir başka kesim bürokrasidir. Memurlar özellikle Kadro Kanunu’na tepki göstermiştir. Kanunun özlük hakları, tazminatlar ve yan ödemeler gibi konularda geriye gidiş anlamına geldiğini ileri süren memurlar, direniş ve eylemlerle hükümete tepki göstermiştir. Bürokrasi yelpazesinde yer alan; vali ve kaymakam gibi mülki idare amirleri, diplomatlar, mühendisler, öğretmenler, sağlık personeli ve polisler farklı eylemlerle seslerini duyurmaya çalışmıştır.¹⁴¹⁵ Ayrıca Haziran 1970’de

¹⁴⁰⁹ Kurtuluş KAYALI, *Ordu ve Siyaset: 27 Mayıs-12 Mart*, 149.

¹⁴¹⁰ J. M. LANDAU, *Türkiye Sağ ve Sol Akımlar*, 56.

¹⁴¹¹ Cem EROĞUL, “Çok Partili Düzenin Kuruluşu: 1945-71”, *Geçiş Sürecinde Türkiye*, (Der. İrvin Cemil Schick ve Ertuğrul Ahmet Tonak), Belge Yayınları, y.y., t.y., 151, 154.

¹⁴¹² 1960’ların ortasında Ankara Üniversitesi’nin on fakültesinde yapılan bir araştırmaya göre; öğrenci liderlerinin % 80,9’u, diğer öğrencilerin % 63,4’ü sol eğilimli gazete okumaktadırlar. Yine öğrenci liderlerinin % 74,3’ü, diğer öğrencilerin % 61,8’i sosyalizmi daha adil bir sistem olarak görmektedir. Bkz. Özer OZANKAYA, *Üniversite Öğrencilerinin Siyasal Yönelimleri*, Ankara, 1966, 33, 63’den naklen J. M. LANDAU, *Türkiye’de Sağ ve Sol Akımlar*, 50, 51.

¹⁴¹³ Erik Jan ZÜRCHER, *Modernleşen Türkiye’nin Tarihi*, 371.

¹⁴¹⁴ J. M. LANDAU, *Türkiye’de Sağ ve Sol Akımlar*, 48, 49.

¹⁴¹⁵ Ergin EROĞLU, *12 Mart Devam Ediyor mu*, 57-61.

sıkıyönetimle sonuçlanacak büyük bir işçi eylemi de gerçekleşmiştir. Aktif hale gelen kesimler sadece öğrenci, işçi ve memurlar değildir. 1969 yılında Yargıtay Başkanı'nın cenazesi sonrasında mevcut hükümete karşı hakim ve bürokratlardan oluşan bir topluluk "Anayasa Yürüyüşü" düzenlemiştir. Toplumsal huzursuzluğun arttığı bu ortamda siyasal ve ekonomik krizler de peşi sıra gelmiştir. 1970 yılı bir yanda devaülasyon yapıldığı, diğer yanda ise AP'deki muhaliflerin bütçeye red oyu verdiği çalkantılı bir yıl olmuştur.

1960'lı yılların yukarıda özetlenmeye çalışılan gelişmeleri, bir kısım aydına göre parlamenter sistemin zaaflarındandır. Bu zaafların ortaya konulmasında bürokrat-aydın kesimi hedefleyen yayın organları önemli bir misyonu yerine getirmiştir. Bu yayın organları arasında sembol bir isim olarak Doğan Avcıoğlu ve çıkardığı dergilerin-Yön ve Devrim-ayrı bir yeri olmuştur. 1960'ların başında ortaya çıkan "Yön", daha önce vurgulandığı üzere bir bürokrat-aydın elit oluşumdur. Hareketin özünü ve temel felsefesini bir ölçüde aydınların öncülüğünde elitizm düşüncesi oluşturur ve bu anlamda da içinde parlamenter sisteme karşı bazı şüpheler taşır. Yön'ün kurucu ve ideologlarından Doğan Avcıoğlu'na göre "feodal kalıntılardan hala kurtulamamış...bir toplumda parlamentoculuk, geri unsurların egemenliğini sağlamaktadır".¹⁴¹⁶ Dahası Türkiye "çok partili rejim(in), meseleleri(mizi) çözmekte gösterdiği aciz, gizli veya açık bir 'inanç' buhranı"¹⁴¹⁷ ile karşı karşıyadır. Her ne kadar Yöncüler, teorik olarak "gerçek demokrasi" ve genel oyun savunucusu olduklarını belirtse de¹⁴¹⁸ Türkiye pratiğinde, çok partili hayata şartlar hazırlanmadan ve erken geçildiğini düşünmektedirler.¹⁴¹⁹ Bununla birlikte hareketin ortaya çıkış zamanı ve çekirdek kadrosu manidardır. Yön, Ekim 1961 seçimlerinin sonucunun aydın kesimde yarattığı hayal kırıklığının ardından bu yılın son günlerinde kurulmuştur. Önceden vurgulandığı gibi Yön'ün çekirdek kadrosu Kurucu Meclis üyesidir. Bu

¹⁴¹⁶ Doğan AVCIOĞLU, "Cumhuriyet'in 42. Yılında", **Yön**, S.135, 29 Ekim 1965, 3'den naklen Hikmet ÖZDEMİR, **Yön Hareketi**, 225.

¹⁴¹⁷ Doğan AVCIOĞLU, "İnanç Buhranı", **Yön**, S.11, 27 Şubat 1962, 3'den naklen Hikmet ÖZDEMİR, **a.g.e.**, 226.

¹⁴¹⁸ **Yön**, "Yön'ün Tutumu", S.14, 21 Mart 1962, 4'den naklen Hikmet ÖZDEMİR, **a.g.e.**, 230.

¹⁴¹⁹ Hikmet ÖZDEMİR, **a.g.e.**, 122.

kadroda ayrı ve önemli bir yeri olan Doğan Avcıoğlu'nun 1961 Anayasası'nın Kurucu Meclis'teki tarihi oylamasına; "karar mekanizmaları hızlı ve kesin çalışan bir anayasayı savunduğundan"¹⁴²⁰ katılmaması dikkat çekicidir. İlerde kafasında olgunlaşacak görüşlerinin ilk ipucunu veren Doğan Avcıoğlu, bu adımıyla "hızlı kalkınma" söylemine uygun hareket etmiş ve beklemeye tahammülü olmayan Türk aydınının örneklerinden biri olmuştur. Avcıoğlu, yavaş işleyen bir parlamento yerine hızlı çalışan bir "devrim hükümeti"nin Türkiye'nin derdine çare olacağına inanmıştır.

Yön'ün bir şekilde devamı olarak görülebilecek haftalık "Devrim" gazetesi, 21 Ekim 1969'da bir bildiriyle yayın hayatına başlamıştır.¹⁴²¹ İlginç bir şekilde bu iki yayın organının çıkışı, kronolojik olarak seçimler sonrasına rastlar. Yön'ün çıkışında-1961 seçimleri sonrası-olduğu gibi Devrim de siyasal bir olayın yani 12 Ekim 1969 seçimlerinin ardından çıkmaya başlamıştır. Yön'e göre dar bir kadro ile yayın hayatına başlayan gazete daha radikaldir ve doğrudan iktidara oynamaktadır. Türkiye'yi "güdümlü ya da güdümsüz parlamentoculuk yoluyla...yerinde saymaya mahkum"¹⁴²² gören Devrim, "yirmi beş yıllık cici demokrasi"nin¹⁴²³ iflasını ilan etmiştir. Bu teşhise karşılık ileri sürülen tedavi "zinde güçler"e dayanarak bir devrim hükümeti kurmaktır. Bu tedavi yolu "çok partili siyasal yaşama zaten pamuk ipliğiyle bağlı olan radikal çözüm önerilerine eğilimli bürokrat aydınlar ve subaylar arasında ciddi dalgalanmalara yol açmış"tır.¹⁴²⁴ Devrim, kapağında sürekli yer alan Atatürk'ün "idare-i maslahatçılar esaslı devrim yapamaz" sözünü kendine düstur olarak almıştır. Burada verilmek istenen mesaj açıktır: "reformcular yapamazlar; Türkiye'nin devrimcilere gereksinimi vardır".¹⁴²⁵ Hareketin önderi Yön'ün kurucularından Doğan Avcıoğlu'dur. Bazılarınca 12

¹⁴²⁰ Altan ÖYMEN, "Doğan Avcıoğlu", *Milliyet*, 6 Kasım 1983'den naklen Hikmet ÖZDEMİR, **Doğan Avcıoğlu: Bir Jön Türk'ün Ardından**, 17.

¹⁴²¹ Hikmet ÖZDEMİR, *a.g.e.*, 23.

¹⁴²² Doğan AVCIOĞLU, "Teşhis ve Tedavi", *Devrim*, 16 Mart 1971'den naklen Hikmet ÖZDEMİR, *a.g.e.*, 242.

¹⁴²³ Doğan AVCIOĞLU, "Dar Kapı", *Devrim*, 24 Kasım 1970'den naklen Hikmet ÖZDEMİR, *a.g.e.*, 220-221.

¹⁴²⁴ Hikmet ÖZDEMİR, *a.g.e.*, 44.

¹⁴²⁵ J. M. LANDAU, *Türkiye Sağ ve Sol Akımlar*, 122.

Mart'ın müstakbel başbakan adayı olarak da görülen Doğan Avcıoğlu, 1968'de yazdığı "Türkiye'nin Düzeni" adlı eseri ile bürokrat-aydın kesimde yarattığı heyecanı "Devrim"de iktidar hedefine yöneltmek istemiştir. Bu eser, bürokrat-aydın elite ciddi bir yankı bulmuştur. Tümgeneral Celil Gürkan anılarında¹⁴²⁶ bu eserin geniş bir kesimde ilgi çektiğini, elden ele dolaşan bir referans kitabı haline geldiğini ifade ettikten sonra 12 Mart Muhtırasını imzalayan Kara Kuvvetleri Komutanı Faruk Gürler'in kendisine "Türkiye'nin Düzeni kitabını okumayan subayı ben eksik görürüm" dediğini aktarır. Eseriyle birlikte Doğan Avcıoğlu ve Devrim Gazetesi de bir çekim merkezi haline gelmiştir. 12 Mart Rejimi'nin müstakbel Başbakanı Nihat Erim kendisini sık ziyaret edenler arasındayken, Başbakan Yardımcısı Sadi Koçaş da Avcıoğlu'nun eserlerinden etkilendiğini söylemektedir. Muhtırayı bizzat kaleme alan Hava Kuvvetleri Komutanı Muhsin Batur¹⁴²⁷ ise kendisine verilen ve muhtemel bir müdahaleden sonra yapılması gerekenleri içeren raporların Doğan Avcıoğlu'nun fikirleri olduğunu ifade etmektedir. Görüldüğü üzere Avcıoğlu'nun yayınları ve eserleri bürokrasi, ordu ve aydınların belli bir kesiminde önemli etkilenmeler yaratmıştır. Dahası teoriği pratiğe dönüştürmek gibi bir girişimi de olmuştur. Diğer bir deyişle kendisinin ordu içinde darbeyi hedefleyen bir kesimle yakın teması olmuş ancak son anda gelen 12 Mart muhtırası ile başarıya ulaşamamıştır.

2. Bürokratik Elitler İçin 12 Mart'ın Anlam ve Önemi

12 Mart 1971 Muhtırası, "görünürde hükümete karşı" olmakla birlikte gerçekte "ordu üst kademelerinin alt kademelerinden gelen bir darbeye karşı müdahalesidir".¹⁴²⁸ 27 Mayıs'la karşılaştırıldığında önemli farklılıkları belirginleşen 12 Mart, emir-komuta zinciri içinde yüksek komutanların MGK üyesi sıfatını da kullanarak giriştikleri "devleti kurtarma" geleneğinin bir

¹⁴²⁶ Celil GÜRKAN, **12 Mart'a Beş Kala**, Tekin Yayınları, 2. B., İstanbul, 1986, 130'dan naklen Hikmet ÖZDEMİR, **Doğan Avcıoğlu: Bir Jön Türk'ün Ardından**, 28.

¹⁴²⁷ Muhsin BATUR, **Anılar ve Görüşler**, 2.B., İstanbul, Milliyet Yayınları, 1985, 218 vd.

¹⁴²⁸ Hasan Bülent KAHRAMAN, **Türk Siyasetinin Yapısal Analizi-I Kavramlar Kuramlar Kurumlar**, 218, 219.

yansıması olarak görülebileceği gibi “bürokratik devlet mekanizmalarının her bunalım anında iktidar olma fırsatını aradığı tarihsel deneylerin bir uzantısı”¹⁴²⁹ olarak da görülebilir. Hükümetle beraber parlamentoyu da suçlayan ve çözümü yine parlamentoda gördüğü için de çelişkili bir belge olarak kabul edilen muhtıra “ne arz ne de rica ile bitiyor sadece belirsiz bir makamın bilgilerine sunuluyordu”.¹⁴³⁰

12 Mart, sadece yürütmenin başı olarak hükümeti değil aynı zamanda parlamentoyu da hedef almıştır. Muhtıraya göre; “parlamento ve hükümet”, ülkeyi ekonomik ve sosyal sıkıntılar içine soktuğu gibi Atatürk’ün çizdiği uygarlık anlayışından uzaklaşmış ve Türkiye Cumhuriyet’inin geleceğini tehlikeye düşürmüştür. Ayrıca anayasanın öngördüğü reformlar da gerçekleştirilememiştir. Çare ise; partilerüstü anlayışla oluşturulacak hükümetin Atatürkçü bir reform çizgisinde sorunları ele almasıdır. “Demokratik kurallar içinde” kurulacak partilerüstü hükümet, anarşiyi önleyecek, anayasanın öngördüğü reformları yapacak ve inkılap kanunlarını uygulayacaktır. Bununla birlikte son cümleye bakıldığında; 12 Martçıların içine düştükleri yukarıda bahsedilen çelişki¹⁴³¹ dikkatlerden kaçmamaktadır. Yani hem partilerüstü bir hükümet kurulacak hem de demokratik kurallar işletilecektir. Üstelik bu formül, 12 Mart’a giden süreçte suçlanan bir parlamento içinde gerçekleştirilecektir.

12 Martçıların hükümete karşı olan tavrının parlamento da olması başta şaşırtıcı gelebilir. Ancak yukarıda anlatılan ve bir kısım “sol” aydınların da içinde olduğu “parlamento dışı muhalefet”in bu kuruma karşı oluşturduğu kamuoyu dikkate alınırsa muhtıra daha iyi anlaşılır. Bununla birlikte ordunun idareyi doğrudan üzerine almaması ve parlamentoyu dağıtmaması söz

¹⁴²⁹ Ali GEVGİLİLİ, **Türkiye’de 1971 Rejimi**, Milliyet Yayınları, İstanbul, 1973, 236.

¹⁴³⁰ Davut DURSUN, **12 Mart Darbesi**, İstanbul, Şehir Yayınları, 2003, 12.

¹⁴³¹ Nihat Erim, 3 Aralık 1971 tarihinde istifa ettikten sonra 12 Mart Muhtırası’nı veren komutanlara bu çelişkiyi sekiz ay sonra şu şekilde vurgulamıştır: “...siz 12 Mart Muhtırası’nı çelişkili yazmışsınız; çünkü birincide hem parlamentoyu, hem hükümeti suçlu gösteriyor, ikinci maddede ise yeni kurulacak hükümetin demokratik usullerle parlamentoyla çalışmasını, reformlar yapmasını istiyor”. Bkz. Nihat ERİM, **12 Mart Anıları**, 486.

konusu etkilenmenin sınırlı olduğunu gösterir. Zaten 12 Mart'ı 27 Mayıs'tan ayıran noktalardan biri de budur. 27 Mayıs'ta aydınların büyük bir hakimiyeti söz konusuyken, 12 Mart'ta bu tür bir hakimiyetten söz edilemez.

12 Mart öncesi bürokratik elitler, özellikle de askeri elitler, “sosyal gelişme(nin), ekonomik kalkınmayı aşmış”¹⁴³² olduğuna inanmaya başlamıştır. Onlara göre; 27 Mayıs sonrası gelişen özgürlük ortamı, sosyal adalet ve güvenlik anlayışı devleti acze düşürmüştür. Bundan dolayı da sosyal gelişmenin hızını azaltmak, durdurmak, yapılabilirse geriletmek gerekmektedir.¹⁴³³ Bununla birlikte Anayasa, sosyal gelişmenin önündeki engelleri kaldırmayı hedeflemiştir. Anayasada “sosyal” vurgular kendini daha fazla hissettirmiştir. Ancak 12 Martçılar, bu gelişmeyi tehlikeli bulmuştur.

12 Mart Muhtırası, “merkezi elit”ten “sol”a kadar birçok kesim tarafından coşkuyla karşılanmıştır. Olayın ilk sıcaklığıyla Dev-Genç, TÖS (Türkiye Öğretmenler Sendikası) ve DİSK (Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu) gibi çevreler silahlı kuvvetlere olan şükran ve bağlılıklarını bildirmişlerdir. Ayrıca sol basın da bir an önce reformlara girişilmesi talebini dile getirmiştir.¹⁴³⁴ Bu kesimler, 12 Mart Muhtırasını “milli iradenin manevi tezahürü” olarak selamlamıştır.¹⁴³⁵ Üniversiteden önemli isimler de müdahalenin anayasaya uygun olduğuna dair makaleler yazmıştır. 1960 sonrası Kurucu Meclis üyesi olarak görev yapan Hıfzı Veldet Velidedeoğlu, 12 Mart'a nasıl baktığını şu ifadelerle anlatıyor: “İşte muhtıra göstergenin Atatürkçü ‘mana’ çizgisine döndüğünü saptayan tarihsel bir belgedir ve gerçek milli iradenin sesini bize ulaştırmaktadır”.¹⁴³⁶ 12 Mart'a destek veren kesimler, muhtırayla 27 Mayıs arasında bağ kurmuş, bunu Atatürk dönemine kadar götürerek 12 Mart'ın Atatürkçü anlayışı yeniden ihya etmek amacına

¹⁴³² Sadi Koçaş, anılarında bu sözü Genel Kurmay Başkanı Memduh Tağmaç'ın söylediğini, bununla birlikte bu fikrin asıl MİT Müsteşarı Fuat Doğu'ya ait olduğunu aktarır. Bkz. Sadi KOÇAŞ: **Atatürk'ten 12 Mart'a**, Cilt: 2, 987.

¹⁴³³ Sadi KOÇAŞ, **a.g.e.**, 987-988.

¹⁴³⁴ Ali GEVGİLİLİ, **Yükseliş ve Düşüş**, 523.

¹⁴³⁵ Nihat ERİM, **12 Mart Anıları**, 1.

¹⁴³⁶ 25 Mart 1971 tarihli **Cumhuriyet**'ten naklen Nihat ERİM, **a.g.e.**, 111.

matuf olduğunu ısrarla vurgulamışlardır. Bu bağlamda bürokrat-aydın kesim için 12 Mart ve 27 Mayıs, birbirinin devamıdır ve kökleri Cumhuriyet'in kurulduğu yıllara gitmektedir. 12 Mart'ın ilk Başbakanı Nihat Erim, kurduğu hükümeti Atatürk milliyetçisi olarak tanımladıktan sonra "Atatürk'ün yaptığı, koyduğu devrim kanunlarını gereği gibi uygulamak üzere iş başına" geldiklerini ileri sürmüştür.¹⁴³⁷ Muhtıranın bürokratik elitler için anlam ve önemi burada yatmaktadır. Onlar, geçmişle zayıfladığını düşündükleri köprüleri sağlamlaştırmak ve rayından çıkan devleti aslına rücu ettirmek için 12 Mart'ı yapmışlardır. Cumhuriyet gazetesinden İlhan Selçuk, aşağıdaki yazısında 12 Mart'ın geçmişten kopuk olmayan bir çizgiyi temsil ettiğini şöyle ifade etmiştir:¹⁴³⁸ "12 Mart bildirisi devrimci çizgide olumlu bir adımdır. Atatürkçülük ve 27 Mayıs doğrultusunda, Türk ordusunun devrimci geleneğine ve yapısına uygun bir tarihi belgedir. Şu andan başlayarak, orduya karşı husumet yaratmak isteyen bütün tutucu ve gerici yuvalarına karşı, Atatürkçü öğretmenlerin, gençliğin aydınların, halkın ilerici güçlerinin, devrimci sendikaların, derneklerin elbirliği etmesi, ordunun devrimci tutumu yanında yerini alması bir milli görevdir. Cici demokrasinin cılkı çıkmıştır".

12 Mart, yukarıda vurgulanan sürekliliği sembolize ettiği gibi aynı zamanda "cici demokrasi"nin yani parlamenterizmin de sonu olarak görülmüştür. 12 Mart'ın ilk günlerinin verdiği heyecanla yapılan açıklamalarda Türkiye'nin içine düştüğü ekonomik ve sosyal sorunlardan "emperyalizme bağlı gerici parlamenterizmin sorumlu"¹⁴³⁹ olduğu ilan edilmiştir. 1946'dan beri 25 yıldır seçim yapıldığını ancak umduklarını bulamadıklarını çarpıcı bir şekilde ilan eden aydın çevreler için parlamenter sistemin araçları (seçim, siyasi partiler vb) krizden çıkış yolu olarak görülmemektedir.

Yukarıda seçkinici görüşleri verilen aydın kesim; 12 Mart'ı 27 Mayıs'la özdeşleştirerek övgü dolu yazılar yazmışlar, ancak kısa bir süre sonra bu

¹⁴³⁷ Nihat ERİM, **12 Mart Anıları**, 197.

¹⁴³⁸ 14 Mart 1971 tarihli **Cumhuriyet** Gazetesi'nden naklen Nihat ERİM, **a.g.e.**, 90.

¹⁴³⁹ Muhtırayı destekleyen bazı sendika, dernek ve kuruluşun ortak açıklamasında yer verdikleri ifadedir. Bkz. Nihat ERİM, **a.g.e.**, 97.

müdahalenin aslında düşündüklerinden çok farklı olduğunu anlamışlardır. Baştaki bu tavır, “sol” düşünceden beslenen aydın çevrelerin kendilerini “merkez” içinde gördüklerini göstermesi açısından önemlidir. Zaten sorunlara devletçi çözüm önerileri sunmaları da bunu gösterir. Ancak 12 Mart, Kahraman’ın da ifade ettiği gibi “Sol Kemalizm”in tüketilmesi ve “ordunun 27 Mayıs’la birlikte attığı bir adımın geri çekilmesi”di. Diğer bir deyişle “sol düşünce, ordu üst kademesinde yankı bulmamış...yüksek rütbeli subaylar, muhafazakar Kemalist çizginin benimsenmesi” için fırsat aramıştır.¹⁴⁴⁰

3. Bürokratik Elitizmin Yeni Formülü: Partilerüstü Teknokrat Kabinesi

12 Mart sonrası kurulan bürokrat ve teknokratların oluşturduğu partilerüstü hükümetleri bürokratik elitizmin ürünü veya yeni bir formülü olarak görmek mümkündür. Bu çıkış yolunun tercih edilmesi askerlerin idareyi neden doğrudan üzerlerine almadıklarına yönelik ipuçları da verir. MBK dönemi tecrübesi, 12 Martçıların idareyi doğrudan üstlenme noktasında isteksiz olmalarının önemli bir sebebidir. Bu bağlamda 27 Mayıs-12 Mart zinciri daha gerilere, 1908’e götürülerek askerlerin 1908 ve 1960’dan ders aldıklarından dolayı 12 Mart’ta idare sorumluluğunu doğrudan yüklenmedikleri de ileri sürülmüştür.¹⁴⁴¹

Partilerüstü hükümet anlayışının yukarıda vurgulandığı gibi 1960’larda Doğan Avcıoğlu öncülüğünde olgunlaşan Yön Hareketi/Devrim Gazetesi birikiminden etkilendiği söylenebilir. Erim’in I. Teknokratlar Hükümetinin Başbakan Yardımcısı Sadi Koçaş, anılarında Doğan Avcıoğlu’nun eserlerinden özellikle de “Devrim Üzerine” adlı eserinden etkilendiğini belirtir. Onun yaklaşımını bir kurtuluş ve kalkınma reçetesi olarak gören Koçaş’a

¹⁴⁴⁰ Hasan Bülent KAHRAMAN, *Türk Siyasetinin Yapısal Analizi-I Kavramlar Kuramlar Kurumlar*, 219.

¹⁴⁴¹ Kontenjan Senatörü Orgeneral Fahri Korutürk 12 Mart sonrası askerin yönetimi doğrudan ele almamasını şu şekilde değerlendirmiştir: “askeri otoriteler 1971 müdahalesini yaparken, 1908 ve 1960 yıllarından ders aldıklarını göstermişlerdir”. Bkz. Nihat ERİM, *12 Mart Anıları*, 458.

göre söz konusu eserde radikal ve totaliter değişiklikler önerilse de-ki Koçaş bu yönüne itiraz eder-bu açıkça asker-aydın öncülüğü ve işbirliğinde tasarlanmış bir formüldü.¹⁴⁴²

12 Martçılar, sosyal ve ekonomik sorunlardan parlamentoyu da sorumlu tuttukları halde daha önce değinilen çelişki bağlamında, çözümü yine mevcut parlamento içinde aramışlardır. Tarafsız bir başbakan başkanlığında teknokrat-bürokrat ağırlıklı “partilerüstü” bir kabine, iki büyük partiden de (AP ve CHP) destek alarak kurulacaktır. Tarafsız başbakan olarak CHP’den istifa ettirilen Nihat Erim¹⁴⁴³, sekiz ay sürecek olan 12 Mart’ın ilk hükümetini (26 Mart-3 Aralık 1971) kurmuştur. Gevgilili’ye göre Nihat Erim, “merkezci/radikal eğilimlerden dinamik bir iktidar oluşturmayı”¹⁴⁴⁴ ümit ediyordu. “Devrim hükümeti kurmak isteyen”¹⁴⁴⁵ Erim’in iddiaları büyüktü ve bunlar 27 Mayıs geleneğine de tam olarak uyuyordu. Öngörülen reformlar, ağırlıklı olarak tarımsal ve mali alanlarda gerçekleştirilecek ve ağır sanayiye öncelik tanınarak bağımlı sanayinin ortaya çıkardığı sorunlar önlenecekti.¹⁴⁴⁶

Erim’in kabinesine parlamento dışından 14 bürokrat/teknokrat¹⁴⁴⁷ bakan girmiştir. Bakanlar, uluslararası kuruluşlarda, OYAK’ta, askeri ve sivil

¹⁴⁴² Sadi KOÇAŞ, *Atatürk’ten 12 Mart’a*, Cilt:4, 1955-56. Sadi Koçaş, 12 Muhtırası radyodan okununca Doğan Avcıoğlu’nun bu eserini hatırlamış ve hatta bu kitapla muhtıra arasında bir ilişki de aramıştır. Koçaş, şöyle devam eder: “Hükümette görev almamız teklif edildiği zaman, bu gözle ve bu niyetle daha da dikkatle okumuştum kitabı. Yararlanabilecek yerlerini tesbit için. Kalkınma bakımından çok doğru yerleri vardı”. Avcıoğlu’na göre bunalımdan çıkış için bürokrat-aydın kesimin öncülüğüne ihtiyaç vardır. Koçaş, bu yönüyle Avcıoğlu’nun görüşlerine yaklaşırsa da onun rejim felsefesine karşıdır.

¹⁴⁴³ Nihat Erim, anılarında; babasının CHP’ye, Müdafaa-i Hukuk Cemiyeti zamanında girdiğini yazmaktadır. Bürokratik elitlerin önde gelen isimlerinin sosyal kökenlerini incelemek doğrudan bu çalışmanın ilgi alanının dışında olsa da bu kesimin birbirleri arasındaki sosyal yakınlık dikkatlerden kaçmamaktadır. Bkz. Nihat ERİM, *12 Mart Anıları*, 175. Nihat Erim, 1947’de Recep Peker hükümetine güvenoyu vermeyen “35’ler”in önde gelen isimlerindendir. Kendilerini reformcu olarak nitelemektedirler. İsmet İnönü, o dönemde bu grubu desteklediği gibi Erim’e de “İnönü’nün Prensi” denilmiştir. Bkz. Altan ÖYMEN, *Değişim Yılları*, 32.

¹⁴⁴⁴ Ali GEVGİLİLİ, *Yükseliş ve Düşüş*, 557.

¹⁴⁴⁵ Atilla KARAOSMANOĞLU, *İzmir Karşıyaka’dan Dünyaya*, 211.

¹⁴⁴⁶ Semih VANER, “Ordu”, *Geçiş Sürecinde Türkiye*, (Der. İrvin Cemil Schick ve Ertuğrul Ahmet Tonak), Çev. Aydın Pesen ve Neşe Balkan, Belge Yayınları, y.y., t.y., 278.

¹⁴⁴⁷ Atilla Karaosmanoğlu (Ekonomiden Sorumlu Başbakan Yardımcısı), Mehmet Özgüneş (Devlet Bakanı), Hamdi Ömeroğlu (İçişleri Bakanı), Şinasi Orel (Milli Eğitim Bakanı), Ayhan Çilingiroğlu (Sanayi ve Ticaret), Dr. Türkan Akyol (Sağlık Bakanı), Orhan Dikmen (Tarım Bakanı), Haluk Arık

bürokraside, üniversitelerde çalışmış seçkin isimlerdir.¹⁴⁴⁸ Bunlar arasında 1960'larda DPT'nin "ilk plancılar"ından ve OECD, Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşlarda çalışmış Atilla Karaosmanoğlu, NATO genel sekreter yardımcılığı yapan Osman Olcay, OYAK Yönetim Kurulu Üyesi Özer Derbil, 27 Mayısçı Albay Sadi Koçaş, Tıp Fakültesi Dekanı Türkan Akyol, eski Maliye Müsteşarlarından ve Kurucu Meclis üyesi Sait Naci Ergin, DPT'nin ilk müsteşarı Şinasi Orel, DPT'nin ilk planlamacılarından Ayhan Çilingiroğlu ve yine DPT'den Talat Halman da kabinede yer bulmuştur. Parlamento dışından seçilen bakanlar, uzmanlıkları bir yana aynı zamanda "merkezi elit" arasından seçilmiş isimler olarak da dikkat çekmişlerdir. Ayrıca kabineye parlamentodan da bakan seçilmiştir. AP beş, CHP'de üç bakan vermiş, bir bakan da Milli Birlik Grubundan seçilmiştir. Kabinenin bakan ağırlığının seçilmişlerde değil de atanmışlarda olması onun "teknokratlar kabinesi" olarak nitelendirilmesine neden olmuştur. Bu nitelik, "partilerüstü hükümet" modelinin de bir gereği olarak düşünülmüştür.

"Teknokratlar kabinesi" anlayışını, geçmişten gelen bürokratik elitizm anlayışının yeni bir formda devreye sokulması olarak görmek gerekir. Yani halkın seçtiği kişilerin değil de tepedekilerin seçtiği kişilerin yönetim mekanizmalarına gelmesidir. Bu anlayışın temsilcileri; seçim, genel oy, parlamento gibi unsurlara çok da güvenilmeyeceği düşüncesindedirler. Aslında onların genel anlamda politikaya karşı bir tavırları olmuştur. Ali Gevgilili, "1971 Rejimi" de dediği dönemin geçmişten günümüze dönüşerek gelen Platoncu ve seçkinci çözüm çarelerinden başka bir şey olmadığını şöyle ifade etmiştir:¹⁴⁴⁹ "Merkezci küçük burjuvaziye bakılırsa, tarım toplumu'ndan sanayi toplumu'na geçiş aşamasının derin bunalımlarını yaşayan Türkiye'ye, çözümler ancak üsttenci bir orta sınıf radikal iktidarı'yla getirilebilirdi. Halk yığınlarının, siyasal örgütleniş yoluyla demokratik süreçler

(Ulaştırma Bakanı), Atilla Sav (Çalışma Bakanı), Selahattin Babüroğlu (İmar ve İskan Bakanı), Dr. Cevdet Aykan (Köy İşleri Bakanı), Selahattin İnal (Orman Bakanı), Özer Derbil (Dış Ticaret Bakanı), Osman Olcay (Dışişleri Bakanı). Bkz. Feroz AHMAD, **Demokrasi Sürecinde Türkiye (1945-1980)**, 356.

¹⁴⁴⁸ **Nokta**, "Bütün Yönleriyle 12 Mart", 12-25 Mart 2004, 40.

¹⁴⁴⁹ Ali GEVGİLİLİ, **Yükseliş ve Düşüş**, 630-631.

içinde gerçekleştiremediği işleri başarabilmenin en kolay yöntemi, partilerüstü'cü formüllerde yatıyordu. Bir takım teknokrat ve bürokrat kadrolar, neler'in en iyisinin, nasıl yapılabileceğini, birer birer programlaştırır ve sonra bunlar tepeden gelen zor'la bütün düzene uygulanırlardı. Reformlar, bu yöntemle kapalı kapıları sonuna kadar açmaya sihirli anahtarlar gibiydiler. Yığın, bu programlanmış yeniden düzenlemeler listesine ancak uymakla zorunlu sayılmaktaydı.”

B. Bürokratik Elitlerin “Devleti Kurtarma” Girişimleri: Reform Adımları ve Ara Dönem Düzenlemeleri

12 Mart sonrası kurulan “partilerüstü” hükümetlerin yazdıkları programlar ve koydukları hedefler, “devletin sahibi/koruyucusu” bürokratik elitlerin amaç ve hedefleriyle birebir örtüşmüştür. Ele alınan reformlar, Cumhuriyet'in ilk yıllarından bu yana gerçekleştirilmeye çalışılan unsurları içermektedir. Bu bağlamda da “Atatürkçü reformlar”, “Atatürkçü bir zihniyetle” kesintiye uğratılmadan gerçekleştirilmelidir. 12 Mart sonrasının ilk Başbakanı Nihat Erim'e göre, hükümetler her türlü çıkarın üstünde bu sürekliliği sağlamalıdır: “Bundan böyle hiçbir hükümet reformları ihmal edemez. 12 Mart Muhtırası'ndan bu yana Atatürkçü reformlar partiler üstü bir milli problem olmuştur”.¹⁴⁵⁰

I. Erim Hükümeti, “Türk kamuoyunun karşısına reform hükümeti olarak” çıkmıştır. Hükümet programında belirlenen temel esaslar¹⁴⁵¹; Atatürk ilkelerinin bütün olarak uygulanması, idari ve ekonomik yapının modern hale getirilmesi, sosyal adaleti gerçekleştirmeye yönelik adımlar atılması ve asayişin sağlanması olarak belirlenmiştir. Bu çerçevede öncelikle yapılması gereken reformlar hükümet programında; toprak, milli eğitim, mali yapı, hukuk ve adalet, idare ve enerji reformları olarak sıralanmıştır.

¹⁴⁵⁰ Nihat ERİM, **12 Mart Anıları**, 489.

¹⁴⁵¹ **Resmî Gazete**, Sayı: 13803, Tarih: 8 Nisan 1971, 14-19.

Ara dönemde gerçekleştirmek istenen reform adımları, bürokratik anlayışın kadim özlem ve görüşlerini yansıtmaları açısından da önemlidir. Devletin otoritesini güçlendirmeye yönelik siyasal içerikli reformlar, idari reform, eğitim reformu, sosyal ve ekonomik reformlar, toprak reformu 27 Mayıs'tan sonra nasıl gündeme geldiyse 12 Mart'tan sonra da gündeme alınmıştır. Ancak bu sayılan reform paketi içinde anayasa değişikliği ve yasal düzenlemeleri içeren siyasal içerikli reformlar dışındakiler kağıt üzerinde kalmıştır. En çok konuşulan ama pratiğe geçirilmesi en zor olan sosyal ve ekonomik reformlara sıra gelmemiştir. Ara dönemin dördüncü hükümetini kuran Naim Talu 1973'te başbakan olarak atandığında bile Ahmad'ın deyişiyle "hala reformlardan söz ediliyordu; fakat bu reformların, kanun ve düzen rejimini sağlamlaştırmak için düşünülen siyasi konular olduğu, toplumsal ve ekonomik reformların geleceğin hükümetlerine bırakıldığı artık genel olarak kabul ediliyordu"¹⁴⁵².

1. 12 Mart ve Anayasal-Yasal Değişiklikler

12 Mart'ın gerekçeleri arasında devlet otoritesinin zayıflaması ve kamu düzeninin bozulması yer alınca, yapılacak reformların ve alınacak tedbirlerin de bu yönde olması beklenirdi. Öyle de oldu ve ilan edilen reform paketlerinin sosyal ve ekonomik boyutları ihmal edilerek sadece hukuki boyutuna yönelindi. 1971-1973 yılları arası iki yıl süren ara dönemde, ağırlıklı olarak kamu düzenini sağlamaya yönelik anayasal ve yasal düzenlemeler yapılmıştır. 1960'ların kargaşa ortamına, anayasada topluma verilen haklarla yürütmeye verilmeyen yetkilerin sebep olduğuna dair bir kanaatin oluşması anayasa değişikliklerini gündeme getirmiştir.

1961 Anayasası, ara rejim döneminde iki kez önemli değişikliklere uğramıştır. I. Erim Hükümeti döneminde gerçekleştirilen ve daha köklü olan birincisi, 1488 sayılı ve 22 Eylül 1971 tarihli değişikliktir (Anayasanın 35

¹⁴⁵² Feroz AHMAD, *Demokrasi Sürecinde Türkiye 1945-1980*, 384.

maddesinde değişiklik yapılmış ve dokuz geçici madde eklenmiştir). İkincisi ise Melen Hükümeti döneminde 1699 sayılı kanunla 20 Mart 1973'te yapılan değişikliktir (Anayasanın dört maddesinde değişiklik yapılmış ve iki geçici madde eklenmiştir) . Anayasanın yaklaşık dörtte birini değiştiren 1971 ve 1973 değişiklikleri 1982 Anayasasının habercisi sayılabilir.¹⁴⁵³

a. Yürütme Organının Güçlendirilmesi

27 Mayıs sonrası anayasa hazırlığına girişen bürokrat ve aydın elit kesimde genel eğilim, siyasal iktidarı kullanacak güce karşı sınırlamalar getirmek olmuştur. Bu eğilim aynı zamanda görece liberal ve özgürlükçü bir anayasa ortaya çıkarmıştır. Ancak 12 Mart öncesi hızla ivme kazanan toplumsal olaylar üzerine 1961 Anayasasının değiştirilmesi gereği tartışılmaya başlanmıştır. Üzerinde durulan ve şikayet edilen konulardan biri de yürütmenin zayıflığı olmuştur.

1961 Anayasasında yapılan 1971 değişiklikleri yürütmenin gücünü arttırmayı hedeflemiştir. 27 Mayıs sonrası anayasa hazırlanırken yürütmeye verilmekten çekinilen yetkiler, 12 Mart sonrası verilmiştir. Bu bağlamda 1971 değişikliğiyle Bakanlar Kurulu'na Kanun Hükmünde Kararname (KHK) çıkarma yetkisi verilmiştir. TBMM tarafından sınırları, kapsamı vb belirlenen bir yetki yasasına dayanılarak çıkarılacak Kanun Hükmünde Kararnameler yürütmenin 1961'de daralan alanını genişletmeye yönelik adımlar olmuştur. Kararnamelerin mecliste görüşülmesinin diğer tasarı ve tekliflerden önce ve ivedilikle olması hükmü hızlı bir yürütme ihtiyacı ile ilgilidir. Bununla birlikte KHK'lerin alanı geniş tutulmamış, temel hak ve hürriyetler ile siyasi haklar ve ödevleri bu hukuki metinle düzenlenemeyeceği kabul edilmiştir.

Bakanlar Kurulu, KHK çıkarma yetkisi alarak yeni bir anayasal güce kavuştuğu gibi mali alanda da bazı yetkiler elde etmiştir. Böylelikle hükümet,

¹⁴⁵³ Ergun ÖZBUDUN, *Türk Anayasa Hukuku*, 23-24.

koyduğu sınırlar içinde “vergi, resim ve harçların muafiyet ve istisnalarıyla nisbet ve hadlerine ilişkin hükümlerde değişiklik yapmaya” yetkili kılınabilecektir. Bakanlar Kurulu’na bu yetkiler dışında yargı ile ilgili de bir yenilik getirilmiştir. 1973 değişiklikleri ile kurulan Devlet Güvenlik Mahkemeleri’nin başkan, üye ve savcı atamalarında hükümet her boş yer için bir misli aday gösterecektir. Bakanlar Kurulu’na hukuki, mali, yargısal bazı yeni hak ve görevler verildiği gibi üniversiteler alanında da verilmiştir. Bu bağlamda 1971 değişikliğiyle Bakanlar Kurulu, eğitim hürriyeti tehlikeye düştüğünde üniversite yönetimine el koyabilecektir. Ayrıca 1973 yılında çıkarılan bir kanunla Başbakan’a Üniversite Denetleme Kurulu’na başkanlık etme yetkisi verilmiştir.

Yürütmeye bu yetkiler verilirken, anayasada yasamanın yürütmeyi denetleme yollarından olan gensoru maddesi de yeniden düzenlenmiştir. Hükümet çalışmalarının meclisce denetlenmesini sağlayan yollardan biri olarak gensoru, 1961 Anayasasında bir tek milletvekili tarafından da verilebiliyordu. Bu konuda herhangi bir çoğunluk öngörmeyen anayasa, ister istemez hükümetlerin yavaş çalışmasına neden olabiliyordu. Hatta bazen gensoru, hükümetleri engellemeye yönelik bir araç haline de gelebiliyordu. Bu bağlamda anayasanın 89. maddesi değiştirilmiştir. Gensoru önergesi, bir siyasi parti grubu dışında en az on milletvekili tarafından da verilebilecektir. Yürütmeye yasamadan olduğu kadar yargıdan da gelebilecek engellemelere karşı tedbirler alınmıştır. Anayasanın 114. maddesine eklenen bir hükümle yargı, yürütmenin kanunlara uygun işleyişini sınırlayamayacak ve idari işlem ve eylem niteliğinde de karar veremeyecektir.

b. Sivil Bürokrasinin Özerkliğinin Kaldırılması

12 Mart ara rejimi düzenlemelerine genel olarak bakıldığında, sivil bürokrasinin 1960’lardaki görece özerk yapısının sona erdirilmeye çalışıldığı dikkatlerden kaçmamıştır. Bunun önde gelen nedenlerinden biri olarak, toplumun sosyal değişiminden bağımsız düşünölemeyecek olan bürokrasinin

siyasal tavır alabilecek duruma gelmesi gösterilebilir. Özellikle 1960'ların sonlarında başlayıp 1970'de devam eden memur eylemleri özlük haklarına yönelse de daha önce devlet mekanizmasında rastlanılan bir durum değildi. Dolayısıyla da bu eylemlerin devletin üst kademelerinde tedirginlik yarattığını söylemek mümkündür. Çünkü geleneksel bürokratik anlayışın önceliği, devlet otoritesinin sarsılmaması için hiyerarşik yapının sürdürülmesi üzerine kurulmuştur. Aşağıda açıklanacak olan TRT ve üniversiteler gibi özerk kurumların bu özelliğinin kaldırılması da aynı bağlamda okunabilir.

12 Mart sonrası anayasada memurluğun esas ilkeleri düzenlenirken 27 Mayıs sonrası getirilen güvencelerin bir kısmı geri alınmış diğer bir kısmı da sınırlandırılmıştır. Kanun hükmünde kararnameleri bunun bir aracı olarak da düşünmek mümkündür. 1961 Anayasası, memurluk rejiminin sadece kanunla düzenlenmesine hükmetmiştir. Ancak ara dönemde yapılan anayasa değişiklikleri ile yasamanın devredilemezliği ilkesinden sapılmış ve memurlarla ilgili düzenlemeler yürütmenin takdirine bırakılmıştır. Aslan'ın da vurguladığı gibi yürütme ve idare; artık kanun hükmünde kararnameler (KHK) ve yönetmeliklerle kamu personel rejimini düzenleyebilecektir. Yürütmeye verilen yetki yasasıyla-yasama sınırını, kapsamını ve konusunu belirlese de hükümetler KHK çıkarabilecektir. Nitekim KHK uygulaması da ilk olarak kamu personeli alanında çıkarılmıştır.¹⁴⁵⁴ Böylelikle sınırları belirlense de yürütmeye idari düzenlemelerin içinin doldurulmasında sınırsız bir hareket serbestliği tanınmıştır.¹⁴⁵⁵

Anayasada yapılan değişikliklerden biri de memur sendikalarının son bulması olmuştur. Anayasanın 119. maddesinde memurlar ile KİT'lerin yönetim ve denetim işlerinde çalışanların sendikalara girmeleri açıkça

¹⁴⁵⁴ 1972 tarihli ve 1589 sayılı Yetki Kanunu ile hükümete 2 yıl süreyle 657 sayılı DMK kapsamına giren konularda KHK çıkarma yetkisi verilmiştir.

¹⁴⁵⁵ Onur Ender ASLAN, **Kamu Personel Rejiminin Anayasal İlkeleri**, 334-335. 1971-1980 arasında kamu personel rejimini düzenleyen 7 kanuna karşın 1589 sayılı yetki kanuna dayanılarak 12 KHK çıkarılmıştır. Bu arada 1965 tarihli DMK, yönetmelikler aracılığıyla uygulamaya geçirilmiştir. Sonuçta KHK ve yönetmelikler, kamu personel rejiminin düzenleme aracı olarak kanunların yerini almıştır. Bkz. Onur Ender ASLAN, **a.g.e.**, 337.

yasaklanmıştır. Ayrıca 46. maddede de “işçi niteliği taşımayan kamu hizmeti görevlilerinin bu alandaki [sendikal] hakları kanunla düzenlenir” ifadesi anayasadan çıkarılmıştır. Böylelikle 1961’de Türk kamu yönetimine bir yenilik olarak giren ve memura sendika kurma ve sendikaya üye olma hakkı veren anayasa maddesi kaldırılmıştır.

1961 Anayasasının özerklik tanıdığı üniversiteler, 120. maddede düzenlenmişti. Özerkliğe paralel 1960’lı yıllar üniversitenin idari ve bilimsel anlamda özgürlük içinde olduğu yıllar olmuştur. Ancak bu yıllarda yaşanan olayların üniversitede yoğunlaşması, 12 Mart sonrası üniversitelerin sahip olduğu özerkliklerin sınırlandırılmasını gündeme getirmiştir. Anayasada 1971 yılında yapılan değişiklikle bilimsel özerklik kabul edilmekle birlikte idari özerklik kaldırılmıştır. Bakanlar Kurulu, gerektiğinde üniversite yönetimine el koyabilecek ve bu kararı da TBMM’nin onamasına sunacaktır.

Ara rejim döneminde bu anayasal hükümler kanunlaştırılmıştır. Siyasal reformların bir parçası olarak düşünülen bu kanunlar üniversitelerin niteliğini değiştirmeye yönelik olmuştur. Bu bağlamda Naim Talu Hükümeti döneminde 1750 sayılı “Üniversiteler Kanunu” ile “Üniversite Denetleme Kurulu Kuruluş Kanunu” çıkarılmıştır. “Üniversiteler Kanunu”, “ülkenin akademik topluluğunu, gelecekte öğrenci huzursuzluğunun patlak vermesini önleyecek şekilde yeniden yapılandırmak” için tasarlanmıştır. Diğer yandan ise üniversitelerin eylemleri açısından bağlı oldukları ve Başbakan’ın başkanlığını yaptığı “Üniversite Denetleme Kurulu” oluşturulmuştur. Kurulun önerdiği disiplin cezalarını üniversite kendi mensuplarına tatbik etmezse bu yeni organ re’sen hareket etme yetkisine sahip olacaktır. Dahası, kurul gerekli gördüğünde yukarıda ifade edildiği şekilde üniversitenin yönetimini de üzerine alabilecektir.¹⁴⁵⁶ 12 Mart rejiminin üniversiteye mesafeli bakışı sadece bu adımlarla da sınırlı kalmamıştır. Üniversitelere tanınan Anayasa Mahkemesi üyeliğine aday gösterme hakkı da 1971’de alınmıştır. Bu reform ve tedbirler

¹⁴⁵⁶ Feroz AHMAD, *Demokrasi Sürecinde Türkiye 1945-1980*, 384-385.

üniversitelerin 1960'larda genişleyen özerkliğine darbe vurduğu gibi aydın kesimi de tedirgin etmiş, ancak daha da önemlisi bürokratik elit ittifakının aydınlar açısından sonunu getirmiştir.

12 Mart sonrası, anayasal özerklik verilen TRT'nin de bu niteliği sona erdirilmiştir. TRT'nin birçok işlevi yanında iktidar ilişkileri üzerindeki etkisi, özerkliği olan bu kurumun kontrol edilmesi gereğini gündeme getirmiştir. Çünkü "siyasi iktidarı elde bulunduran taraf, bu son derece etkili aracı kullanarak rakiplerine karşı büyük bir üstünlük sağlayabilecek ve böylece demokrasinin işlerliği büyük bir zaafa uğramış olacaktır".¹⁴⁵⁷ Bu gerekçe TRT'nin sadece haber sunma ya da eğlence aracı olarak görülmediğini göstermektedir. Başbakan Erim'e göre¹⁴⁵⁸, televizyonun ülke çapında yaygınlaşması milli bütünlük, sosyal bütünlük ve kültür zenginleşmesi açısından olumlu bir rol oynayacaktır. Bürokratik elitler için TRT, ülke bütünlüğünü sağlamaya yarayan bir araç olduğu gibi aynı zamanda bir "aydınlanma" aracıydı. TRT'ye böyle bir bakış açısı ile yaklaşılması bu kurumda yeni düzenlemelere gidilmesini gerektiriyordu. Sonuçta anayasada yapılan değişiklikle TRT "özerk" bir kurum olmaktan çıkarılarak sözde "tarafsız" hale getirilmiştir. Kurumun başına muhaberat konusunda uzman bir general atanmıştır.¹⁴⁵⁹ Ancak 1970'li yıllara bakıldığında en çok tartışma da TRT'nin bu niteliği üzerinden yapılmıştır. Siyasal iktidarlar bu kurumu kontrollerinde tutabilmek için büyük mücadeleler vermişlerdir.

c. Askeri Bürokrasinin Özerkliğini Genişletmesi

¹⁴⁵⁷ Gencay ŞAYLAN, "Türkiye Cumhuriyeti'nde Devlet Yapısının Evrimi", **CDTA**, 408.

¹⁴⁵⁸ Nihat ERİM, **12 Mart Anıları**, 306.

¹⁴⁵⁹ 12 Mart sonrası Ankara Sıkıyönetim Komutanı, TRT Genel Müdürü Adnan Öztrak'ın yönetiminden Başbakan'a şikayette bulunmuştur. Hatta kurumun kontrolü için sıkıyönetimce bir albay görevlendirilmiştir. Ancak bu da çare olmayınca Ankara Sıkıyönetim Komutanı TRT Genel Müdürü'nü gözaltına almayı bile düşünmüştür. Bu gelişmeleri Adnan Öztrak'ın istifası izlemiştir. Bunun üzerine Korgeneral Musa Ögün TRT Genel Müdürü olarak atanmıştır. Bkz. Nihat ERİM, **12 Mart Anıları**, 305.

1961 Anayasası, askeri bürokrasiye özerk bir iktidar alanı açmaya yönelik adımlar atmıştır. 12 Mart sonrası yapılan anayasal ve yasal düzenlemeleri, bu adımın devamı olarak görmek mümkündür. Askerin sistem içindeki yerini en iyi anlatan kurum olarak MGK, 1961 Anayasasında tanımlanmıştı. Anayasa, askeri unsurlar taşısa da Cizre'nin¹⁴⁶⁰ de belirttiği gibi “1960’ların liberal havasını” yansıtıyordu. MGK içinde sivillerin ağırlığı oluşturmaları da bu yansımanın bir örneğiydi. Ancak 12 Mart sonrası anayasada yapılan değişikliklerle birlikte 1961 Anayasasının “liberal havası” da son bulmuştur. 1961 Anayasasında yapılan değişiklikler sonucunda Milli Güvenlik Kurulu’nu düzenleyen maddede tadilata gidilmiştir.

1961 Anayasası’nın 111. maddesi, MGK’nın asker üyelerinden sadece Genel Kurmay Başkanı’nı zikretmiş diğerlerine ise “kuvvet temsilcileri” olarak değinmişti. Bu ifade, kurul toplantılarına açıkça kimin katılacağına işaret etmiyordu. 1971 tarih 1488 sayılı anayasa değişikliği ile bu ifade “kuvvet komutanları”na dönüştürülmüştür. Aslında MGK’ya kuvvet komutanlarının katılacağına dair bir hüküm 1962’de çıkarılan MGK Kanununda bulunuyordu. Söz konusu değişiklik, bu hükmün anayasaya yansıtılmasıydı. Anayasada MGK ile yapılan bir başka değişiklikle artık kurulda alınan kararlar Bakanlar Kurulu’na “görüş bildirme” olarak değil “tavsiye” şeklinde iletilecektir. 111. maddede bir de sıra değişikliği yapılmıştır. Kurula katılacak makamlar sayılırken Genel Kurmay başkanı bakanlardan önceye alınmıştır.¹⁴⁶¹ 12 Mart sonrası MGK’nın anayasal içeriği değiştirilirken yasal olarak da bürokratik yapısı kurumsallaştırılmıştır. 1960 sonrası MGK kurul olarak yapılandırılırken kurumsal yönü çok ağır basmamıştı. Melen Hükümeti zamanında, bu eksikliği tamamlamak adına Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği kurulmuştur.¹⁴⁶²

¹⁴⁶⁰ Ümit CİZRE, *Muktedirlerin Siyaseti*, 69.

¹⁴⁶¹ Rona AYBAY, “Milli Güvenlik Kavramı ve Milli Güvenlik Kurulu”, *AÜ SBF Dergisi*, C.XXXIII, No:1-2, Mart-Haziran 1978, 77.

¹⁴⁶² Füsun ÜSTEL, “Kronoloji 1808-1998”, *Üç Kuşak Cumhuriyet*, Uğur TANYELİ (Ed.), İstanbul, Tarih Vakfı, 1998, 205.

12 Mart sonrası Anayasada yapılan değişiklikle sıkıyönetim ilanı kolaylaştırılmıştır. Bu düzenleme ile şiddet olaylarının belirtilerinin olması bu yönetime geçiş için yeterli olabilecektir. Bu bağlamda, sıkıyönetim mevzuatı tadilata uğramış ve bu uygulama geçmişe göre yaygınlaşmıştır. Türkiye, bu tarihten 1973 seçimlerine kadar TBMM tarafından sürekli süresi uzatılan sıkıyönetim uygulamalarına şahit olmuştur. Bir başka deyişle ara rejimin hüküm sürdüğü dönemde; reformları gerçekleştirmeye çalışan bürokratik elitler, sivil idarenin iyiden iyiye zayıfladığını düşünerek askeri yapıyı devreye sokmuşlardır. Önceden daha kısa süreli ve geçici bir tedbir olarak düşünülen bu olağanüstü yönetim şekli 12 Mart'la birlikte yaygınlaşmıştır. Hukuki altyapısı içinde anayasa ve kanunlarda yeni değişikliklere gidilmiştir. 26 Nisan 1971'de I. Erim Hükümeti, sıkıyönetim uygulaması için TBMM'ye gelince anayasaya göre bunun koşullarının oluşmadığına dair tartışmalar yaşanmıştır. Ancak 20 Eylül 1971 tarih 1488 sayılı kanunla anayasanın 124. maddesinde yapılan değişiklikle getirilen “yaygın şiddet hareketleri” hükmü bu tartışmalara son verdiği gibi sıkıyönetim ilan koşullarını da genişletmiş ve sıkıyönetim süresini de bir aydan iki aya çıkarmıştır. Ayrıca 1973 yılında anayasaya geçici bir madde konulmuştur. Buna göre sıkıyönetim mahkemelerinde görülmekte olan davalar sıkıyönetim kalksa da bu mahkemelerce sonuçlandırılacaktır.

Anayasa dışında yasal mevzuatta da değişiklikler olmuştur. 15 Mayıs 1971 tarih ve 1402 sayılı sıkıyönetim kanunu “sıkıyönetim altına alınan yerlerde genel güvenlik ve asayişe ilişkin zabıta kuvvetlerine ait görev ve yetkiler sıkıyönetim komutanlığına geçer. Zabıta kuvvetleri bütün teşkilatı ile sıkıyönetim komutanının emrine girer” hükmünü getirerek kendinden önceki Örfi İdare Kanunu'ndan daha sıkı kurallar getirmiştir. Bahsi geçen kanuna göre; Bakanlar Kurulu hangi kolluk görev ve yetkilerini askeri makamlara devredeceğini saptama imkanına sahipti. Bu arada askeri makamlar “karar” verici yerel kolluk makamları da “uygulayıcı” bir konumda oluyorlardı. Ancak 1402 sayılı kanun, karar veren ve uygulayan ayrımını kaldırmış ayrıca Bakanlar Kurulu'nun bu saptama yetkisini kaldırarak kolluk kuvvetlerini askeri

makamların emrine sokmuştur. Bu arada sivil idarede ast memurların “kanunsuz emir” karşısında sahip oldukları hak sıkıyönetimde hükümsüz hale getirilmiştir.¹⁴⁶³

1960’lardan sonra askeri alana yönelik yapılan düzenlemeler yargıda da gerçekleştirilmiştir. Askerin idari yargılama alanında Danıştay’dan bağımsızlığını sağlayacak yüksek bir mahkeme kurulmuştur. Bundan böyle Askeri Yüksek İdare Mahkemesi, asker kişilerin idari eylem ve işlemlerinin yargı denetimini yapacaktır. 1971 yılında bu anayasa değişikliği 1972 yılında kanunlaşmış ve söz konusu yüksek mahkeme göreve başlamıştır. Aynı yıl bir başka kanuni düzenleme ile Yüksek Askeri Şura Kurulu Kanunu çıkarılmıştır.¹⁴⁶⁴

d. Yargıya Yönelik Düzenlemeler

12 Mart sonrası yapılan anayasa değişiklikleri, yargı alanını da kapsamıştır. 1961 Anayasasında oldukça geniş yorumlanabilecek şekilde düzenlenen yargının yetkileri aradan on yıl geçtikten sonra sorun olmaya başlamıştır. 12 Mart rejimi, yargının yetki ve görev alanının aşırı geniş olduğuna hükmetmiştir. Özellikle yargının yasama ve yürütmeyi kontrol etmenin de ötesinde işlevler üstlendiğine dair genel bir kanıya sahip olunmuştur. Ara rejimin ilk Başbakanı Nihat Erim bu kanıyı şöyle ifade etmiştir: “yargı denetimi derken, yargı organını bir yasama organı haline, bir yürütme organı haline getirmemek de şarttı”.¹⁴⁶⁵ Bu ifade yapılacak düzenlemelerin genel mantığını da yansıtmıştır. Bu bağlamda gerek Anayasa Mahkemesi, gerekse Danıştay’ın yasama ve yürütmenin alanına girmesini önleyici düzenlemeler yapılmıştır.

¹⁴⁶³ Bülent TANÖR, “Sıkıyönetim”, CDTA, Cilt: 4, İstanbul, İletişim Yayınları, 1983, 949, 950.

¹⁴⁶⁴ Füsun ÜSTEL, “Kronoloji 1808-1998”, Üç Kuşak Cumhuriyet, 204.

¹⁴⁶⁵ Nihat ERİM, 12 Mart Anıları, 314.

1961 Anayasası, hukuk devletinin gereği olarak yargıya diğer erklerden bağımsız bir alan verdiği gibi onu geniş yetki ve teminatlarla donatmıştır. Ayrıca anayasada idari eylem ve işlemlere karşı yargı yolu sonuna kadar açık tutulmuştur. Ancak zamanla yargının bu yetkisini aştığı ve yürütme/idare alanına girdiği şikayetleri de yoğunlaşınca “yargı yolu” başlığında düzenlenen 114. maddenin değiştirilmesi gündeme gelmiştir. Bu değişikliği savunan Başbakan Erim, bürokrasiden yükselen bu şikayetlerin¹⁴⁶⁶ yabana atılmaması gereği üzerinde durduktan sonra “idarenin tasarrufları denetlenmeli ama, idare de iş göremez hale getirilmemelidir” görüşünü savunmuştur.¹⁴⁶⁷ İşte sorunu aşmak adına 114. maddeye bir ekleme yapılmıştır. Bu bağlamda; yargı yetkisi, kanuna uygun işleyen yürütme mekanizmasını sınırlayacak tarzda kullanılamayacağı gibi, yargı da idari eylem ve işlem niteliğinde kararlara hükmedemeyecektir. Yani yargı kendini idare yerine koyarak karar veremeyecek, sakat gördüğü idari işlemi sadece iptal etmekle yetinecektir.

Anayasa Mahkemesi’ne yasamanın çıkardığı kanun ve içtüzükleri denetleme yetkisi veren 1961 Anayasası, anayasa değişiklikleri ile ilgili bir hüküm koymamıştı. Ancak 1960’lı yıllarda yüksek mahkemenin bir kanun olarak çıkan anayasa değişikliklerini de denetleyebileceğine yönelik yorumlar yapılmış, hatta iptal davaları açılmıştır. Bu karışıklığı gidermek için Anayasa Mahkemesinin böyle bir yetkisinin olup olmadığına dair bir düzenlemeye ihtiyaç duyulmuştur. Anayasanın 147. maddesinde yapılan değişiklikle anayasa değişikliklerinin sadece şekil yönünden denetimi kabul edilmiş, esasa teşmil edilemeyeceği zımnen hüküm altına alınmıştır. Böylece tali kurucu iktidar niteliğine sahip olan yasamanın yaptığı anayasa değişiklikleri esas yönünden değil şekil yönünden denetlenebilecektir.

¹⁴⁶⁶ Nihat Erim radyo ve televizyon konuşmalarında şikayetleri şu şekilde dile getirmiştir: “profesörlerle konuşursunuz, ‘Danıştay sınıf geçiriyor’ derler. Askerler, ‘Danıştay rütbe veriyor’ derler. İdaredekilerle konuşursunuz ‘Danıştay neredeyse idare yerine geçecek, idarenin nasıl yürütülmesi lazım geldiğini de kendisi tayin edecektir’ derler.” Bkz. Nihat ERİM, **a.g.e.**, 293.

¹⁴⁶⁷ Nihat ERİM, **a.g.e.**, 293.

12 Mart sonrası, yargıda yapılan değişikliklerin bir başka boyutunu idari yargı alanındaki parçalanma oluşturur. Yukarıda da değinildiği gibi, anayasada yapılan değişiklik ile artık askerlerin idari yargı ile ilgili işleri Danıştay'ın bünyesinde değil yeni kurulan Askeri Yüksek İdare Mahkemesi'nde görülecektir. Yargıda birbirinden ayrı alanlar oluşturma yani askeri yargıyı ayırma yaklaşımının gerekçesi, “askeri yargılamanın uzmanlığı olduğu kadar silahlı kuvvetlerin sivil idare mahkemesi kararlarına karşı gene kendi özelliğini, ast-üst ilişkisini ve iç saygınlığı koruma ihtiyacında aranmalıdır”.¹⁴⁶⁸

Anayasada yapılan değişiklikler Yüksek Hakimler Kurulu'nu da kapsamıştır. Bu kurula yasama meclislerinin üye seçmesi usulü 1971 değişikliği ile kaldırılmıştır. Yeni düzenlemeye göre bu seçimi Yargıtay Genel Kurulu yapacaktır. Ayrıca Yüksek Hakimler Kurulu'na Adalet Bakanı gerek görürse başkanlık yapabilecek ve doğal olarak oy hakkı da olacaktır. Bu kurulun kararlarına karşı başka bir merciye de başvurulamayacaktır.¹⁴⁶⁹ Yargı alanına getirilen bir başka yenilik de müfettiş hakimlik uygulaması olmuştur. Bu kurula bağlı olarak çalışacak olan müfettiş hakimler, hakimlerin denetimi ve soruşturmalarını yürüteceklerdir. 1961 Anayasasında Yüksek Savcılar Kurulu oluşturmaya yönelik bir anayasa değişikliği de yapılmıştır. Yüksek Hakimler Kurulu gibi kararları kesin olan ve savcıların özlük işlerini yürütecek olan bu kurulun kararlarına karşı başka bir merciye gidilemeyecektir.¹⁴⁷⁰

Anayasada 1973 yılında gerçekleştirilen değişiklik sonucu Devlet Güvenlik Mahkemeleri kurulmuştur. Devletin bütünlüğü ve niteliklerine yönelik işlenen suçlarda başvurulacak bir merci olan DGM, “özel mahkemeler” niteliği göstermiştir. Bu mahkemeleri olağan dönemin olağan mahkemeleri olarak görmek pek mümkün değildir. DGM'lerde görev yapacak olan hakim ve savcıların seçimi için Yüksek Hakimler Kurulu ve Yüksek Savcılar Kurulu'na

¹⁴⁶⁸ Yıldızhan YAYLA, “Adalet ve Yargı”, CDTA, Cilt: 4, İstanbul, İletişim Yayınları, 1983, 923.

¹⁴⁶⁹ Bu hüküm Anayasa Mahkemesi tarafından 1977'de iptal edilmiştir. Bkz. **Resmî Gazete**, Sayı: 15916, Tarih: 21.4.1977.

¹⁴⁷⁰ Anayasa Mahkemesi 1977'de bu hükmü de hukuk devleti ilkesine aykırı bularak iptal etmiştir.

Bakanlar Kurulu'nun aday göstermesi siyasal otoritenin yargı alanına el uzatması olarak da değerlendirilmiştir. 1961 Anayasasının getirdiği hukuk anlayışla çelişen bazı hüküm ve usuller getiren bu mahkemeler, bünyesinde askeri hakimleri bulundurması, savunma hakkını kısıtlayan bazı uygulamaların olması ve hakim güvencesini sakatlayabilecek bir seçim usulünü getirmesi bağlamında doğal hakim ve hukuk düzeni ilkeleriyle de bağdaştırılamamıştır.¹⁴⁷¹

2. İdari Reform Girişimleri ve Merkeziyetçiliğin Sıkılaştırılması

1960'lı yıllarda idari reform ihtiyacı MBK döneminden itibaren vurgulanmış ve sonraki hükümetlerce gündeme alınmıştır. 1963 yılında yayınlanan MEHTAP Raporu bir yana Kalkınma Planlarında da idari reform üzerinde ciddiyeyle durulmuştur. Ancak tüm bunlara rağmen çözüme ulaşılamadığı ya da sorunun çözülmesinde ileri aşamalara erişilemediği görülmüştür.¹⁴⁷²

27 Mayıs'tan sonra idarede girişilen reform çabaları 12 Mart sonrasında yeniden canlanmıştır. I. Erim Hükümetinin programında¹⁴⁷³, gerek idari yapının modernleşmesi gerekse devlet kesiminin yeniden düzenlenmesi gibi ifadelerle devlet bürokrasinin çok da sağlıklı bir işleyişe/yapıya sahip olmadığı zımnen kabul edilmiştir. Ayrıca "idarenin tarafsızlığı kesin olarak sağlanacaktır" hedefi de AP döneminde bürokrasinin tarafsızlığını kaybederek siyasallaştığına yönelik bir imayı içeriyordu. Bu bağlamda; hükümet programında belirtilen "İdari Reform Danışma Kurulu" bizzat Cumhurbaşkanı Cevdet Sunay'ın direktifleriyle 29 Mayıs 1971 tarihli bir kararname ile oluşturulmuştur. Kararnameye göre, hükümet programı kapsamında kamu kesiminin yeniden düzenlenmesinde izlenecek yol ve

¹⁴⁷¹ Atilla SAV, "Devlet Güvenlik Mahkemeleri", **CDTA**, Cilt: 4, İstanbul, İletişim Yayınları, 1983, 918.

¹⁴⁷² Gencay ŞAYLAN, "Bir Yapısal Değişim Sorunu Olarak Yönetim Reformu", **Türkiye'de Kamu Yönetimi**, Der. B. Aykaç, Ş. Durgun, H. Yayman, Ankara, Yargı Yayınevi, 2003, 417.

¹⁴⁷³ **Resmî Gazete**, Sayı: 13803, Tarih: 8 Nisan 1971, 14-19.

strateji belirlenecektir. 1972’de tamamlanan “İdari Reform Danışma Kurulu”nun “İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler” başlıklı raporu MEHTAP Raporu’nu temel alarak hazırlanmıştır. Rapor, idari reformu yürütecek ve Başbakanlığa bağlı merkezi idareyi geliştirme biriminin kurulmasını önermiş, ayrıca reform uygulamalarının ilkeleri, kamu iktisadi teşebbüslerinin idare ile ilişkileri gibi konular üzerinde durmuştur.¹⁴⁷⁴

MEHTAP Raporu’nun bir nevi tekrarı olan “İdarenin Yeniden Düzenlenmesi” Raporu’nda da “idari reform sorunu yapısal/örgütsel ve işlevsel bakış açıları ile ele alınmıştır”. Yayman, idari reformların gerek böyle bir teknik boyuta odaklanması gerekse reformların kanun yapma olarak algılanması sonucunda toplumsal karşılıklarının ihmal edildiği tespiti yapar.¹⁴⁷⁵ Aslında reformların pratiğe dönüştürülememesini bu tespit bağlamında görmek mümkündür.

Ara dönemde gerçekleştirilmeye çalışılan idari reform çalışmaları yanında, kamu yönetimi teşkilatı da bazı yeni kurumlara kavuşmuştur. Öncelikle Kültür Bakanlığı¹⁴⁷⁶ kurulmuştur. 1960’dan sonra milli kültürün aşındığına, erozyona uğradığına dair bir eğilim ortaya çıkmıştır. Bu bağlamda I. Erim kabinesi, “anayasanın öngördüğü kültürel kalkınmanın daha etkin biçimde gerçekleştirilmesi için eğitim ve kültür işlerinin birbirinden ayrılarak bir Kültür Bakanlığı’nın kurulması”nı hükümet programına koymuştur. Programa alınan bu hedef, kısa sürede gerçekleşmiş ve Kültür Bakanlığı kurulmuştur. Kültür Bakanlığı’na 1960’ların başında ilk kuşak planlamacılar arasında yer alan Talat Halman getirilmiştir. Ancak bu bakanlık kısa bir süre sonra kaldırılmıştır. II. Erim Hükümeti’nde bu bakanlık, bir teşkilat kanunu ile görevlerine açıklık kazandırmak, yani sonradan kurulmak üzere Milli Eğitim Bakanlığı’na bağlanmıştır. Nihat Erim’in başkanlığında ikinci hükümet kurulurken bazı bakanlık teşkilatlarında değişikliğe gidilmiştir. Sanayi ve

¹⁴⁷⁴ Hüseyin YAYMAN, *Türkiye’nin İdari Reform Tarihi*, 243-245.

¹⁴⁷⁵ Hüseyin YAYMAN, *a.g.e.*, 328.

¹⁴⁷⁶ Kültür Bakanlığı, 13.7.1971’de kurulmuştur.

Ticaret Bakanlığı önce ikiye bölünerek ayrı bir Ticaret Bakanlığı kurulmuş, Dış Ekonomik İlişkiler Bakanlığı ise Ticaret Bakanlığı'na dahil edilmiştir. Böylece bu bakanlık iç ve dış ticaretten sorumlu hale getirilmiştir. Teknolojideki en son gelişmeleri izlemek ve yönetmek işi Sanayi Bakanlığı bünyesine verilerek yeni adıyla da Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı kurulmuştur. Melen Hükümeti zamanında ise Orman Bakanlığı kurulmuştur.

12 Mart ara döneminde tüm bu idari reform düzenlemeleri ve yeni kamu örgütlenmeleri olurken bunlarla ilgili bir başka konunun da üzerinde özellikle durulmuştur. Bu konu, on yıl içinde birçok yönden zayıfladığına inanılan merkeziyetçilik olmuştur. Merkeziyetçi anlayış, Türk kamu bürokrasisinin önemli sacayaklarından biri olmuştur. Bunun çözülmesi ya da zayıflaması üniter devlet yapısının da çözülmesi süreciyle doğrudan ilişkili görülmüştür. Muhtemel bir çözülme tehlikesi doğal olarak kendisini önce taşrada gösterir. Bu bağlamda Türkiye'de merkezin taşra teşkilatı olarak valilik sistemi, il idaresi kanunuyla oldukça güçlendirilmiştir. Vali, ilde devletin, hükümetin ve ayrı ayrı her bakanlığın temsilcisidir.

Türkiye'de devlet, taşradaki vali ve kaymakamlar yoluyla adeta sinir ağları gibi yurdun her köşesine ulaşır. Bir başka deyişle mülki idare amirleri il ve ilçede merkezle bir köprüdür. 12 Mart öncesi zayıflayan devlet otoritesini yeniden tesis etmeye yönelik adımlar atan bürokratik elitler için bunu sağlamanın başta gelen yolu valinin otoritesini sağlamaktır.

Başbakan Nihat Erim de devlet otoritesinin vilayetlerde zayıflamasından şikayetçi olmuştur. "Vali[yi], farklı kurum ve kuruluşlar arasında toplam kamusal yararların toplandığı bir nokta" olarak gören Erim'e göre valilerin otoriteleri zayıflamıştır ve bakanlıkların il çevrelerinde kurdukları teşkilatlar valilerin yetki alanının dışına taşmıştır. Bir diğer ifadeyle idare bütünlüğü sarsılmıştır. Bunu yeniden kurmak için valiliklere bir genelge gönderen Başbakan Erim, reformların gerçekleşmesi ve idareye etkenlik kazandırılması noktasında merkezi idarenin taşradaki örgütlenmesinin önemi

üzerinde durduktan sonra il sisteminde ortaya çıkan sorunlara değinmiştir. Bu kapsamda geleneksel mülki idare sisteminin zayıflaması ile bölge müdürlüğü olarak teşkilatlanmaya başlayan kuruluşların taşrada yetki ve görev karmaşası yarattığı, koordinasyon ve kontrolün zorlaştığı vurgulanmıştır. Ayrıca Türkiye geneline bakıldığında; sınırları birbiriyle kesişen ve her biri farklı bir yetki çevresinde yer alan 409 parçaya ayrılmış bir idari yapı ortaya çıkmıştır.¹⁴⁷⁷ Burada ilginç olan; daha önceki bölümlerde bahsedilen bir gerilimin-geleneksel bürokrasi ile ağırlıklı olarak bölge olarak teşkilatlanan teknik/yatırımcı bürokrasi arasında- bu genelge ile tekrar gün yüzüne çıkmasıdır. Bürokratik elitler, bölge türü teşkilatlanmanın teknik-idari-etkinlik noktasında şikayetlere sebep olduğunu düşünse de aslında bunun geleneksel mülki idari yapının hiyerarşisinden bir kopuş olduğunu dolayısıyla yeni bürokrasinin yeni bir değer ve kültürü bürokrasiye taşıdığını bunun da bürokrasinin hakimiyetini zayıflattığını iyi bilmektedir.

Başbakan Erim'in İçişleri Bakanı Ferit Kubat'a hazırlattığı ve kendi imzası bulunan söz konusu genelge, sıkı bir merkezizetçi anlayışla kaleme alınmış ve valilerin yetki, görev ve sorumluluk alanlarını da belirginleştirmiştir. Bu genelgeye göre; bölgesel kuruluşlar ve iktisadi devlet teşekkülleri dahil ildeki tüm kamu kuruluşları arasındaki koordinasyon ve işbirliği, bu kuruluşların ildeki plan ve programları, yine bunların merkezdeki teşkilatlarıyla-bakanlık, genel müdürlük vb-plan ve programa ilişkin yazışmaları, kalkınma plan ve programlarının gerçekleşmesi gibi birçok konu valinin bilgisi, gözetimi ve denetimi altında yapılacaktır.¹⁴⁷⁸

3. Bürokratik Elitlerin Kadim Özlemi: Toprak Reformu

Toprak reformu, Cumhuriyet'in ilk yıllarından itibaren bazen azalan, bazen artan tonlarda gündemdeki yerini korumuştur. Reform, sadece toprak ve tarımla sınırlı düşünülmemiştir. Aynı zamanda bu reformun sosyal, siyasal

¹⁴⁷⁷ Nihat ERİM, **12 Mart Anıları**, 503-504.

¹⁴⁷⁸ Nihat ERİM, **12 Mart Anıları**, 504-505.

ve ekonomik sonuçlar da ortaya çıkaracağı beklenmiştir. Cumhuriyet'in ilanından sonra toprakta aşar vergisi kaldırılmış ancak toprak reformu gerçekleşmemiştir. Bu amacı gerçekleştirmeye yönelik ilk adım 1945'te atılmıştır. Kanunlaşan ancak uygulanmayan "Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu"¹⁴⁷⁹ CHP içinden yeni bir partinin de çıkmasına vesile olmuştur. Bir başka ifadeyle; "toprak reformu yasa tasarısı girişiminin belki de en dolaysız sonucu CHP içinde bir muhalefetin kristalleşmesi idi"¹⁴⁸⁰. Reform girişimi, çok partili hayata geçişte bürokratik elitlerle siyasal elitler arası bir kırılmayı simgelemesi açısından önem taşıdığı gibi bürokrasinin kendisine yeni ittifaklar araması anlamına da gelebilirdi. Bürokrasinin özlemi olarak nitelenebilecek olan toprak reformu, 1945'te kanunlaşmışsa da çok sınırlı bir uygulama imkanı bulmuş ve 27 Mayıs'a kadar da gündeme gelmemiştir.

27 Mayıs sonrası MBK'nın ele aldığı konulardan biri toprak reformu kanun tasarısının hazırlanması olmuştur. Bu süreçte alınan bir tedbir olarak Doğu Anadolu'daki nüfuz sahibi toprak ağaları batıya sürgün edilmiştir. Toprak reformu, birinci beş yıllık planın hazırlık sürecinde de tartışılmıştır. Önceden bahsedildiği üzere ilk planlamacılar, nüfusun büyük bir bölümünün toprağa bağlı olduğunu ancak tarımın vergilendirilmediğini, eğer bu gerçekleşirse toprak reformunun da olabileceğini ileri sürmüşlerdir. Planda bu önerilerin sulandırılmasına İnönü göz yumunca, ilk planlamacı kadrodan ve CHP'den istifalar¹⁴⁸¹ olmuştur.

12 Mart sonrası kurulan Erim'in teknokratlar kabinesi de toprak reformunu gündemine almıştır. Nihat Erim'in ilk kabinesi, "Toprak Reformu Ön Tedbirler Kanun Tasarısı"nı hazırlayarak meclise sunmuştur. Bu reformun önde gelen isimlerinden biri 1960'larda DPT'de İPD başkanı olarak görev yapan ve ilk planı hazırlayanlardan Atilla Karaosmanoğlu'ydu. Bu tasarının

¹⁴⁷⁹ Feroz ve Bedia AHMAD, *Türkiye'de Çok Partili Politikanın Açıklamalı Kronolojisi 1945-1971*, 13.

¹⁴⁸⁰ Feroz AHMAD, *Demokrasi Sürecinde Türkiye (1945-1980)*, 27.

¹⁴⁸¹ Yakup Kadri Karaosmanoğlu ve Falih Rıfkı Atay CHP'den istifa etmişlerdir. Karaosmanoğlu, İnönü'yü "sürekli taviz veriyor" diye eleştirmiş ayrıca CHP'lilerin Atatürk ilkelerinde gedikler açtığını ileri sürmüştür. Bkz. Feroz AHMAD, *Demokrasi Sürecinde Türkiye (1945-1980)*, 271.

öngördüğü tedbirlerinden ilki, bölge ve toprağın cinsine göre bir ailenin sahip olabileceği toprakların sınırını belirlemektir. Ayrıca toprak reformunu yürütecek bir teşkilat da öngörülüyordu. Bürokratik elitler için toprak reformu, daha önce de vurgulandığı gibi, toplum mühendisliğinin bir sacayağı olarak da düşünülmüştür. Bu reform, ekonomik olmanın da ötesinde sosyal bir değişim sağlayacak unsurları da içinde taşır. Tasarı, aynı zamanda bürokratik elitlerin Cumhuriyet'in ilk yıllarından bu yana gerçekleştirmek istediği kadim bir özlemin yansıması olarak düşünülmüştür.

Bürokratik elitler, toprak reformunu ekonomik olmanın yanında sosyal ve siyasal amaçları olan bir proje olarak da görmüşlerdir. Eğer bu reform yapılsaydı; ağalık düzeni zayıflayacak ve kendi toprağı üzerinde kendi gelir kaynaklarını kontrol eden gençler isyan hareketlerine karışmayacaklardı. Atilla Karaosmanoğlu, anılarında en çok bu reformun yapılamamasına hayıflandığını anlatır. Hatta İnönü ile de bu konuyu konuşmuştur. İnönü, kendisine Atatürk'ün bu reformdan “milletin ekmeğine de göz koydular” derler düşüncesiyle vazgeçtiğini anlatmıştır.¹⁴⁸²

C. Geleneksel Bürokratik Elit İttifakının Dağılışı ve Yeni Bir Elit Koalisyonu

12 Mart 1971, geçmiş on yıl içinde çözülme süreci yaşayan bürokratik elit ittifakının çöküşünü ve yeni oluşmaya başlayan bir ittifakın yükselişini müjdeleyen bir tarih olarak okunabilir. Bu çöküş, önceden bahsedildiği gibi 1960'ların sosyal, ekonomik ve siyasal gelişmenin doğal ve zorunlu bir sonucuydu aslında. Bu sürecin kurucu elitlerden sonraki kuşağı temsil eden bürokratik elitlerin “ideolojik boşluk” içine düşmesiyle de yakından ilgili olduğu

¹⁴⁸² Atilla KARAOSMANOĞLU, *İzmir Karşıyaka'dan Dünyaya*, 120, 239.

yukarıda anlatılmıştı. İşte 12 Mart sonrası dönem, bürokratik elitlerin çöken ittifaklar yerine yeni ittifaklar aradığı ve devlet eksenini dışında çok da fazla çıkış yolu bulamadığı bir döneme karşılık gelir.

1. CHP'nin Bürokrasi ile Geleneksel İttifakının Sona Ermesi

12 Mart Muhtırası, bürokratik elit ittifakı açısından olduğu kadar bu ittifaktan bağımsız düşünölemeyecek CHP açısından da bir dönüm noktası olarak kabul edilebilir. 1960'ların ortalarından itibaren partinin resmi politikası haline getirilen "ortanın solu", parti içi "değişimci" ve "muhafazakar" kesimleri ayrıştıran temel referansa dönüşmüştür. Dönüşüm, 1967'de CHP'den bir ayrılmaya neden olmuşsa da bu iki kesim arasındaki asıl hesaplaşma 12 Mart sonrası gerçekleşmiştir.

İsmet İnönü, 12 Mart Muhtırası'na kısa süreli bir tereddütten sonra destek verirken-muhtıraya karşı çıkan açıklamasına rağmen-Bülent Ecevit de yine benzer bir şekilde yaşadığı tereddütten sonra karşı çıkmıştır. İnönü, "12 Mart Rejimi"nin Başbakan olarak düşündüğü Nihat Erim'e destek kararı almıştır. Ancak bu karar, genel sekreter Bülent Ecevit'in istifasına neden olmuştur. İnönü, yaptığı tercihle "ortanın solu" hareketinden kopuş yaşadığını ve aslına rücu ettiğini de göstermiştir. Zira İnönü'nün bürokratik yönetim geleneğinin en sadık temsilcilerinden olduğuna şüphe yoktur. İnönü'nün kararı, 1967 yılındaki parti içi mücadelede Prof. Dr. Turhan Feyzioğlu ile partiden ayrılmayıp mücadeleye devam eden Kemal Satır liderliğindeki "muhafazakar" kesimin tam desteğini almıştır. Değişimciler ise askeri muhtıraya ve partinin muhtıraya verdiği desteğe karşıdır. Bu kesimin lideri olan Ecevit, 12 Mart ile ilgili "ortanın solu hareketinin ve benim demokrasi kuralları içinde yenilemeyeceğimiz anlaşılmıştır. Onun üzerine demokrasi kuralları dışına çıkılarak yenilgimiz sağlanmıştır" yorumunu yapmıştır.¹⁴⁸³

¹⁴⁸³ Bülent Ecevit'in Cumhuriyet Gazetesi'ne verdiği demeç için bkz. Nihat ERİM, **12 Mart Anıları**, 109. Ecevit'in 12 Mart'a hemen değil de bir hafta sonra yani Nihat Erim'in Başbakan olarak görevlendirildiğini öğrendiği zaman tepki göstermesine basın vb çevreler ihtiyatlı yaklaşmışlardır.

Sonuçta Ecevit genel sekreterlikten, Turan Güneş ve Besim Üstünel de genel sekreter yardımcılığından istifa etmiştir.

Bu ayrışma, 27 Mayıs'ta CHP'nin orduya verdiği topyekün desteğin 12 Mart'ta bir araya getirilememesi anlamına da gelmiştir. Artık CHP, sadece kadrolar anlamında değil aynı zamanda ideolojik olarak da bölünmüştür. Gerçi 12 Mart'ta da ordu, Başbakan tercihini CHP'li bir isimden yana kullanmış, hatta kabineye dışarıdan gelenlerin çoğu bir şekilde CHP ile ilişkisi olanlardan kurulmuşsa da bu girişim, geçmiş ittifaklardan çok uzak bir anlayışın ürünü olarak görülmüştür.

CHP içindeki “değişimci” ve “muhafazakar” kesim 1972 yılında yapılan kurultayda karşı karşıya gelmiştir. Kurultay, “muhafazakar” kesimin yenilgisiyle sonuçlanınca; İnönü, 33 yıldır sürdürdüğü genel başkanlıktan, kısa bir süre sonra da 49 yıldır üyesi olduğu parti üyeliğinden istifa etmiştir.¹⁴⁸⁴ İsmet İnönü'nün CHP'den ayrılışı partide ve “merkez”de yeni bir dönemin başlamasına işaret ettiği gibi sembolik bir anlama da sahiptir. Ordu, bürokrasi ve aydınların önemli bir kısmının derin saygı duyduğu ve bürokratik yönetim geleneğinin en önemli temsilcilerinden İnönü, 1960 sonrası toplum ve siyasetin farklı biçimlerde de olsa 1930'lardaki gibi kontrol edilebileceğini düşünerek girdiği mücadeleyi kaybetmiştir.

CHP, 1960-1980 arasında geçmişle bağlarını koparmasa da zayıflatan bir değişim ve dönüşüm yaşamıştır. 1950 öncesi bürokrasi ve CHP ikinci bölümde açıklandığı üzere bir tür kaynaşma hali yaşamıştır. Partinin ilkeleri anayasaya girerek aynı zamanda Cumhuriyet'in ilkeleri haline gelmiştir. CHP'de siyaset hep devlet için yapılmıştır. Bu bağlamda; kadim devlet geleneğinin korunması ve yaşatılması partinin önemli hedefleri arasında olmuş, bu görev de bürokrat-aydın elit kesime düşmüştür. İşte CHP'de değişim ve dönüşümü başlatan veya buna mecbur olduğunu düşünen Bülent

¹⁴⁸⁴ Hikmet BİLA, **CHP 1919-1999**, 266, 276.

Ecevit ve ekibi, eski CHP'nin seçkinci ve halktan kopuk halkçılığına, katı laikliğine, dondurulmuş Atatürkçülüğüne, sınıfsız kaynaşmış toplum ve kutsal devlet anlayışına karşı çıkarak parti içinde ve siyasal hayatta kırılma meydana getirmiştir.

Bülent Ecevit ve Turan Güneş¹⁴⁸⁵ gibi “ortanın solu”nu temsil eden isimler, partinin uyguladığı politikalarla halktan koptuğunu ve onu anlayamadığını, katı bir laiklik anlayışına sahip olduğunu iddia ederken partinin geçmişten gelen güçlü seçkinci boyutuna da önemli eleştiriler yöneltmiş oldular. Ecevit, “her şeyin en iyisini sadece entelektüellerin bildiği iddiasından vazgeçmemiz ve halkın kendi çıkarlarının nerede olduğunu gayet iyi bildiğini kabul etmemiz gerekir. Eğer halk reformist güçlere (yani CHP'ye) oy vermiyorsa, bunun nedeni halkın geriliği değil, reformistleri kendilerine yabancı görmeleridir”¹⁴⁸⁶ diyerek “yeni CHP”nin bundan sonraki politik çizgisinin de nasıl olacağını göstermiştir.

CHP, bu dönemde halkçı söylemleri ile geçmişteki elitizminden görece uzaklaşmış ve “sol-Kemalist ve sosyal demokrat sezdirmeleri” olan politik yaklaşımıyla merkezden çevreye doğru açılmaya da başlamıştır.¹⁴⁸⁷ Bu açılımlar, partiyi yeni bir seçmen kitlesiyle tanıştırmış ve 1973 ile 1977 seçimleri kazanılmıştır. Ancak Gevgilili'nin de ifade ettiği gibi “ortanın solu”nun geçmişteki resmi söylemden tamamen kopuş olduğunu iddia etmek de mümkün değildir. Bu bağlamda “ortanın solu”; devletçi (özel mülkiyet, kamu yararı ile çatıştığında sınırlanabilir), halkçı (sınıf ayrılıklarının eritilmesini ister), plancı (iktisadi ve sosyal gelişme tesadüflere bırakılamaz) ve sosyal dengeleyicidir (bunun için devlet ve iktidar aygıtlarının sürekli denetleyici ve yönlendirici olarak kullanılması).¹⁴⁸⁸ “Ortanın solu”nun

¹⁴⁸⁵ Ecevit ile birlikte partideki gelenekçi-muhafazakarları eleştiren Turan Güneş, değişime karşı çıkanların bürokrat-aydın elitten oluşan mutlu bir azınlık olduğunu, bunların rahatının bozulmaması için halkın feda edildiğini ileri sürmüştür.

¹⁴⁸⁶ Feroz AHMAD, **Modern Türkiye'nin Oluşumu**, Türkçesi: Yavuz Alogan, 2. B., İstanbul, Sarmal Yayınevi, 1995, 221.

¹⁴⁸⁷ Hasan Bülent KAHRAMAN, **Türk Siyasetinin Yapısal Analizi-I**, 221.

¹⁴⁸⁸ Ali GEVGİLİLİ, **Yükseliş ve Düşüş**, 351-353.

sacayaklarını oluşturan bu unsurlar, Cumhuriyet'in ilk dönemiyle büyük benzerlikler gösterir. Bir başka ifadeyle 1960'ların atmosferinde yorumlanmasıdır. Gerek İnönü, gerekse Ecevit, "ortanın solu"nun geçmişten kopuş olmadığını vurgulamışlardır. Bu yeni söylem Parla'ya göre, CHP'nin ideolojik yenilenmesinden ziyade, yükselen sol potansiyeli popülist bir retorikle kendine çekme anlamına geliyordu. Muhalefet yıllarında mücadeleciliği sürdüren parti, iktidarda idare-i maslahatçılığı tercih ederek eski yapısına tekrar dönmüş oluyordu. Diğer bir ifadeyle CHP, bürokrasiyle bağını tam anlamıyla koparamıyordu. "En önemlisi bürokrasi onu boşadığı halde, o devletli resmi ideolojiden boşanamadı".¹⁴⁸⁹

2. Bürokratik Elit İttifakının Dağılışı

12 Mart öncesi bürokratik elitlerin çözülüşünde, değişim ve bu değişimin algılanış tarzıyla ortaya çıkan arayışlar etkili olmuştur. Bunun açıkça bir dönüşüm süreci olduğuna şüphe yoktur. Diğer bir ifadeyle "tarihsel bürokrasi...1960'larda gelenekçi unsurlarıyla çağdaş gerçeklere ayak uydurmak isteyenlerinin uyuşmazlık hali gösterdiği bir dönüşüm içine girmiştir."¹⁴⁹⁰ 12 Mart Muhtırası, bu dönüşümün önemli bir aşamasını sembolize eder.

12 Mart muhtırası, bürokrasinin bünyesindeki farklılaşmayı daha da keskinleştirmiştir. Bürokrasi, politik alanda gerilemiş, askeri bürokrasi ile olan bağları iyice zayıflamış, bir başka ifade ile iktidar üzerindeki iddiasını önemli ölçüde kaybetmiştir.¹⁴⁹¹ Bürokrasi içi farklılaşma, bürokratik elitlerin çözülüş süreciyle iç içe yaşanmıştır. 12 Mart, 1960'larda başlayan bu süreç için bir dönemeç olmuştur. Muhtıra sonrası ve ara rejimde yaşananlar göstermiştir ki; "sivil aydın ve bürokrat seçkinlerle asker seçkinler arasındaki tarihsel ittifak

¹⁴⁸⁹ Taha PARLA, *Türkiye'nin Siyasal Rejimi 1980-1989*, 134.

¹⁴⁹⁰ Ergin EROĞLU, *12 Mart Devam Ediyor mu*, İstanbul, Soyut Yayınları, 1974, 309.

¹⁴⁹¹ Ergin EROĞLU, *a.g.e.*, 180, 281.

sona ermiştir”.¹⁴⁹² Bir başka deyişle, “12 Mart Muhtırası, Türkiye’de ‘bürokratik devrimciliğin’ iflasını belgelemiştir”.¹⁴⁹³ Bürokratik elitlerdeki çözülme süreci bürokrasiyle organik bağları olan CHP’de de simetrik etkisini göstermiştir. Yukarıda ayrıntılı anlatıldığı gibi 12 Mart, CHP’de kırılma yaratmıştır. Parti içi kırılmadan başka bürokrasinin çeşitli kesimlerinin de tepkisi ortaya çıkmıştır. Özellikle sıkıyönetim komutanlıklarının, İnönü’ye Cumhurbaşkanlığı dönemi ile ilgili sert eleştiriler yöneltmeleri, 12 Mart’ın 27 Mayıs olmadığına önemli bir göstergesi sayılmıştır.

a. Sivil Bürokrasi: Özerkliğin Sonu

Sivil bürokrasi, 1960’lı yıllarda getirilen hukuki güvencelere rağmen “altın yılları”na dönüş imkanı bulamamıştır. Bürokrasiye bu dönemde görece bir özerklik verilmişse de 12 Mart’ta geri alınmıştır. Üniversite ve TRT gibi kurumların özerkliği, memurların da sendika hakları ara dönemde yapılan hukuki düzenlemeler ile ortadan kaldırılmıştır. Aslında sorun bu hukuki müdahalelerin çok ötesinde aranmalıdır. Bunlar sebep değil, ancak sonuç olarak görülebilir. Sivil bürokrasinin toplum, siyaset ve ekonomik üzerindeki hakim konumunu kaybetme süreci, 20-25 yıldır süren bir eğilimin 1970’li yıllarda da devamıdır. Ancak bu yıllar geçmiş on yıldan farklıdır. Çünkü Türkiye, içerde ekonomik ve siyasal krizler yaşarken, dışarıda da petrol bunalımının tetiklediği bir refah devleti krizi yaşanmaktadır.

Sivil bürokrasinin siyasal ve toplumsal alanda yaşadığı gerileyiş, bu krizlerden bağımsız düşünölemeyecek olan ekonomik alanda da kendini göstermiştir. 1970’lerden sonra yaşanan enflasyonist ortamda sabit gelirli kesimler arasında yer alan memur kesiminin reel ücretleri hızla gerilemiştir. Bu süreç bürokratların kamudan özel sektöre geçişlerinin başlıca sebebi olmuştur. 1950 ve 1960’lı yıllarda özel kesimin yaşadığı yetişmiş, bilgili ve deneyimli personel sıkıntısı bu sefer kamu kesiminde yaşanmaya başlamıştır. Özel sektörün kamu bürokrasisinden yaptığı transferler sadece

¹⁴⁹² Ahmet Taner KİŞLALI, *Siyaset Bilimi*, 288.

¹⁴⁹³ Hikmet BİLA, *CHP 1919-1999*, 245.

yetişmiş personel temin etme amacı gütmüyordu. Devletin aldığı kararlar ve uygulamalarla ekonomi üzerindeki belirleyiciliğinin farkında olan özel sektör için yüksek bürokrasiden gelen kişiler, nüfuz elde etme aracına dönüşüyordu. Ayrıca özel sektör, bürokratları iktidar ve halkla ilişkilerinde itibar ve güven unsuru olarak da görüyordu.¹⁴⁹⁴ Yaşanan bu süreç, bürokrasi ile burjuvazinin bütünleşmesi olarak yorumlanmıştır. Şaylan'a göre, "devlet kesiminden özel kesime yüksek yönetici düzeyinde bir akımın mevcut olması, devlet kapitalizminin özel kapitalizm bütünleşmesini kolaylaştırmaktadır".¹⁴⁹⁵

1970'lerin sonlarında siyasal ve ekonomik krizler artık içinden çıkılmaz hale gelmiştir. Yaşanan bu krizin toplumu etkileyip de sivil bürokrasiyi etkilememesi düşünülemez. Bir başka şekilde ifade etmek gerekirse, "bürokrasinin durumu bir ölçüde o ülkedeki kültür ve kalkınma seviyesini simgelediğinden bürokrasiye ait sorunlar görece olarak o ülkeye ait genel sorunlarla paralellik arzeder. Kuşaklar arası çatışma, aşırı politize olma, kırtasiyecilik, kötü uygulamalar, yolsuzluklar, otorite boşlukları bunun açık örnekleridir".¹⁴⁹⁶

1970'li yıllar bürokraside "partizan" bir anlayışla atamaların yapıldığı bir dönem olarak kabul edilir. Özellikle de ara dönemin sona erip koalisyonların başladığı 1973 yılı "Türkiye'de sivil bürokratik seçkinlerin siyasal hayatta oynadıkları etkin rolün sonunun başlangıcıdır".¹⁴⁹⁷ İstikrarın kaybolduğu bu dönemde, değişen hemen hemen her hükümet yüksek bürokrasiye kendisiyle uyumlu çalışacağını düşündüğü isimleri tayin etmiştir. 1978 yılında CHP'nin bağımsızlarla kurduğu hükümet, ilk altı ayda 320 yeni atama gerçekleştirmiş ve 206 bürokratı da görevden almıştır. AP azınlık hükümeti döneminde de yüksek bürokraside yoğun bir yer değiştirme ve atamanın yapıldığını görmekteyiz. 1979 yılının sonu ile 1980 yılının ilk yarısını kapsayan altı aylık dönemde müsteşar, müsteşar yardımcısı, genel

¹⁴⁹⁴ Erhan BENER, **Bürokratlar**, 539-540.

¹⁴⁹⁵ Gencay ŞAYLAN, **Türkiye'de Kapitalizm Bürokrasi ve Siyasal İdeoloji**, 211.

¹⁴⁹⁶ TÜSİAD, **Kamu Bürokrasisi**, İstanbul, 1983, 4.

¹⁴⁹⁷ Metin HEPER, **Türkiye'de Devlet Geleneği**, 165.

müdür, genel müdür yardımcısı ve vali olmak üzere yüksek yöneticilerin değiştirildiği anlaşılmaktadır. Bu dönemde söz konusu makamlardaki 1223 yüksek yönetici görevden alınmış, buna karşılık 1367 yeni atama yapılmıştır. Bu dönemde, devleti ve hükümeti temsil eden 67 il valisinin hepsi görevden alınarak yerlerine yeni valiler atanmıştır.¹⁴⁹⁸ Bürokrasideki tayin hızının yüksek olması özellikle de üst düzey bürokratların görevde kalma süresini yarı yarıya düşürmüştür. 1962-1974 yılları arasında KİT'lerin başındaki genel müdürlerin görevde kalma süresi ortalama 3,5 yılken 1974-1980 döneminde 1.7 yıla, valilerin görevde kalma süresi ise aynı dönemler için 3,1 yıldan 1,5 yıla düşmüştür.¹⁴⁹⁹

Partizanlaşma iddiaları bürokrasi ve siyaset arasında savunulan değerler açısından bir gerilimi keskinleştirmiştir. Türkiye’de bürokratlar, daima kamu yararı ilkesine uygun hareket ettiklerini düşünürler. Onlar için “kamu hizmeti” hiçbir sınıf, grup ve zümre ayrımı yapılmadan ve bu ilke çerçevesinde herkese ulaştırılması gereken hizmetlerdir. Bunun da muhatabı kendileridir. Bürokratlar için “politikacı denilince akla çıkarıcılık ve her türlü entrikayı mubah sayan bir anlayış”¹⁵⁰⁰ gelmektedir. Bu bağlamda bürokratlar, “politikacılar”ın kamu yararına değil kişi, grup veya parti yararına çalıştığını düşünürlerken, buna karşılık siyasetçiler ise kendilerinin halka hizmet ettiklerini düşünmektedirler. Bürokrat ile “politikacı”nın ideoloji ve kadro anlamında bir bütün olduğu dönemler aynı zamanda kamu yararı konusunda uyumun olduğu bir başka deyişle krizlerin olmadığı dönemlerdir. Aksine siyasetin bürokrasinin savunduğu fikirlerin dışında bir görüşle ortaya çıkması, bürokrasi açısından onun kamu yararını savunmadığı anlamına gelebilmektedir.

¹⁴⁹⁸ Bülent ARDANIÇ, Turgay ERGUN, “Siyasal Nitelikli Yüksek Yönetici Atamaları”, **AİD**, C.13, S.2, Haziran 1980, 10-11. (**Resmi Gazete**, 1.12.1979-1.5.1980)

¹⁴⁹⁹ Metin HEPER, **Türkiye’de Devlet Geleneği**, 201-202.

¹⁵⁰⁰ Bu ifade, eski bir müsteşar olan Kemal Baytaş’ın hatıralarında “politikacı”ya bürokratların nasıl baktıklarını gösteren güzel bir örnektir. Bkz. Kemal BAYTAŞ, **Bir Bürokrat ve Devlet Baba**, 2.B., İstanbul, Doğan Kitapçılık, 2002, 194.

Bürokratik elitler, kamu yararını savunmadığını düşündüğü siyaseti ve onun iktidara getirdiği kadroları da yetersiz bulmaktadır. Müsteşarlık yapmış bir bürokrata göre bakanların bu özellikte olması bürokrasiyi de etkilemektedir. “Bakanlar sıradan ve niteliksiz kişilerden seçilince onlar da kendilerinin emrinde daha nitelikli müsteşarları, genel müdürleri istemiyor. Bu şekilde piramit aşağıya doğru niteliksiz kadrolardan oluşuyor”.¹⁵⁰¹ Siyaset dengelerinin sürekli değiştiği 1980 öncesi, bürokrasi üzerinde böyle bir simetrik etki ortaya çıkarmıştır. Yeni hükümetler yeni bakanları, yeni bakanlar ise yeni bürokratları görevlere getirmiştir. Eski bir bürokratin da dediği gibi “çeşitli nedenlerle sık sık değiştirilen bakanlar, bürokrasinin kişiliğini geniş ölçüde zedelemiş”tir.¹⁵⁰² Üstelik yüksek bürokrasiye yapılan atamalarda, liyakat yerine eş, dost ve akraba olma kriterinin göz önüne alınmasının bu zedelenmede payı olmuştur. “Siyasal nitelikli atamaların abartılmış uygulaması...kamu kuruluşlarındaki çalışma koşullarını bozarak insan ilişkilerini de düzensiz kılmakta, olumsuz yönde etkilemektedir” diyen Cemil Oktay’a göre “hizmete almada, hizmette ilerlemede, yer ve görev değişikliklerinde siyasal nedenlerin aşırı derecede ağır basması, memuru siyasetle ilgilenmeye doğru itmiştir”.¹⁵⁰³

1980 öncesi bürokrasinin en çok tepki verdiği konulardan biri de liyakat ve kıdem gibi kriterlerin atamalarda etkisiz hale gelmesi olmuştur. Mevcut bürokratik kadroyla çalışmak istemeyen siyasetçiler, Türk bürokrasisinin büyük ölçüde dışa kapalı kariyer sistemini dışardan beslenir hale getirmek istemişlerdir. Bu dönemde, 1980 sonrası Turgut Özal’ın uygulamalarını hatırlatır şekilde; devlet memurluğuna genel müdür olarak başlayan genç yaşta bürokratlar görüldüğü gibi uzmanlık alanlarıyla ilgisiz mevkilere atananlarda da görülmeye başlanmıştır. Ancak İçişleri ve Dışişleri Bakanlığı’nda bu tür uygulamalar çok fazla söz konusu olmamıştır. Kanunda valilik ve büyükelçiliğin istisnai memuriyetler olarak tanımlanması da bu

¹⁵⁰¹ Kemal BAYTAŞ, a.g.e., 194.

¹⁵⁰² Teoman YAZGAN, *Bürokratlar Nereye Koşuyor*, 2.B., Tekin Yayınevi, İstanbul, 2000, 97.

¹⁵⁰³ Cemil OKTAY, *Siyasal Sistem ve Bürokrasi: Yükselen İstemler Karşısında Türk Siyasal Sistemi ve Kamu Bürokrasisi*, İstanbul, Der Yayınları, 1997, 208.

durumu fazla değiştirmemiştir. Bu konuya, kariyer mesleklere tepeden yani dışarıdan atanma açısından değil de partizan davranma anlamında bakılacak olunursa; bürokraside tek steril kalan kurumun Dışışleri Bakanlığı olduğunu ileri sürmek mümkündür. Feroz Ahmad'ın da ifade ettiği gibi "diplomatlardan yerine partilileri geçirmek pek olanaklı olmadığı için, büyük ölçüde dokunulmadan kalan tek bürokrasi parçası belki de Dışışleri Bakanlığıydı".¹⁵⁰⁴

Bürokrasinin toplumsal, siyasal ve ekonomik gerileyişinin farkında olan "bürokratların kafalarında kendi meslekleri olumsuz bir sembol haline gelmekte, diğer birçok mesleklerin toplum içinde daha yüksek prestije sahip oldukları kabul edilmektedir".¹⁵⁰⁵ Bu algılama sonucu, bürokratik elitlerin geleneksel iktidar ve prestijlerine karşı tehdit olarak görünen işadamları ve politikacılar, bu elit kesimce devletin gelişimine en fazla katkıda bulunan grup olarak görülmeye başlanmıştır.¹⁵⁰⁶ Bürokrasinin klasik görüşlerinden uzak bir anlayışı yansıtan bu bakış açısı (bürokratik elitler, politika ve özel sektöre şüpheli bakmış, kamu yararının kendilerince en iyi bilinebileceği düşüncesine sahip olmuştur) ile bürokrasinin özel sektöre geçmeye başladığı bir dönemin çakışması önemli görülmelidir.

Bürokrasideki gerileyişin bürokratik yönetim geleneği ve dolayısıyla bürokratik seçkinciliğe de etkisinin olması beklenen bir gelişmedir. Nitekim 1970'lerle birlikte bürokratik yönetim geleneğinin seçkincilikten bir ölçüde uzaklaştığını bürokratik kültür üzerine çalışan bir araştırmacı şu şekilde ifade etmektedir: "Yaşanan siyasal ve sosyo-ekonomik değişimlerle birlikte seçkinci kadrolar parçalanmış, yerini daha yerel, teknokrat, toplumsal isteklere daha duyarlı ve kalkınmaya öncelik veren bir kadroya bırakmıştır". Diğer bir deyişle sivil bürokraside "kendini toplumun ve onun temsilcileri üzerinde 'Devlet'in ta kendisi olarak görme anlamında yapısal bir seçkincilik" anlayışı özölmeye başlamıştır. Bununla birlikte siyasetçilere karşı uzmanlık

¹⁵⁰⁴ Feroz AHMAD, *Demokrasi Sürecinde Türkiye 1945-1980*, 444.

¹⁵⁰⁵ Öznur US, "Memurluk Prestiji", *AİD*, C. 6, S. 3, Eylül 1973, 72.

¹⁵⁰⁶ Leslie L. ROOS, Noralou P. ROOS, *a.g.e.*, 161.

bilgisini yücelten mesleki bir seçkinciliğin de doğduğunu söylemek mümkündür.¹⁵⁰⁷ Sivil bürokraside yapısal seçkinciliğin sönüşü ile bürokratik elit ittifakının homojen yapısını kaybederek çözülüşü arasında nasıl bir ilişki varsa, işlevsel ve teknik bürokrasiye olan ihtiyacın artışı ile de farklı özellikler içeren mesleki seçkinciliğin doğuşu arasında da ilişkiler olması beklenir.

İşlevsel yönü ağır basan bürokratik elitin doğuşu, yapısal seçkinciliğin diğer bir deyişle “statü elit”in yaşadığı çözülmenin doğal bir uzantısı olarak da görülebilir. Zaten Metin Heper’in önceden değinilen araştırmasında¹⁵⁰⁸, işlevsel elitin doğuşuna doğru giden bir dönüşümden bahsedilmektedir. Bununla birlikte Heper, statü elit özelliklerinin eğilim düzeyinde de olsa korunduğuna vurgu yapar. Aslında geçmiş bağları güçlü seçkinciliğin kısa sürede kaybolması beklenmez. Zaten burada sözü edilen seçkinciliğin dönüşümüdür. Mesleki bir seçkinciliğin bürokratik yapı içinde doğduğu ve onun kültürel özelliklerini soluduğu varsayımından hareket edilirse, söz konusu dönüşümün yapısal seçkincilikten etkilenmediğini ileri sürmek de zorlaşır. Gerçi yeni doğan mesleki seçkinciliğin, Şükrü Özen’in de vurguladığı gibi daha yerel ve topluma duyarlı olduğuna dair işaretler vardır. Ama geleneğin taşıyıcılığını yapan toplumsal bir yapının da farklı seçkinciliklerin üretilmesine yardımcı olduğu gerçeği unutulmamalıdır.

1970’li yılların sonlarına gelindiğinde; artık ne kalkınma planında ne de sık sık değişen (1960-80 arası 18 hükümet kurulmuştur) hükümetlerin programlarında tekrarlanan reformların ülkeyi içine düştüğü sıkıntıdan kurtaramayacağına dair toplumda bir kanaat oluşmaya başlamıştır. Bu kanaatin bürokraside de olduğu söylenebilir. Bu bağlamda, 1980 sonrası uygulamaya konulan neo-liberal politikalara bürokrasinin büyük bir direnç göstermediğini, yeni kuşakların ise benimsediğini düşünmek mümkündür.

¹⁵⁰⁷ Şükrü ÖZEN, “Bürokratik Kültürümüzde Değişim”, **Yeni Türkiye**, Cumhuriyet Özel Sayısı V, S. 23-24, Eylül-Aralık 1998, 3624-3625.

¹⁵⁰⁸ Bkz. Metin HEPER, “Değişen Türkiye’de Bazı ‘Geleneksel’ Üst Kademe Yöneticilerinin Eğilimleri”, **AİD**, C.7, S.2, Haziran 1974.

b. Aydınların İttifak Dışında Kalması

12 Mart, aydınlar için bürokrasi ve ordu ile kurdukları tarihsel ittifakın sonunu sembolize eder. 27 Mayıs'a meşruiyet veren ve kurulacak yeni düzenin hukuki inşasında bizzat çalışan aydınlar, 12 Mart'ta da aynı görevi beklemişlerdir. 12 Mart'ın 27 Mayıs benzeri bir müdahale olduğuna inandıklarından ilk günden itibaren muhtıranın haklılığı üzerine övgü dolu yazılar kaleme almışlardır. Ancak 12 Mart'ın yönü belli olduktan aydın kesim, muhtıra sonrası aceleyle verdiği desteği geri çekmek zorunda kalmıştır. Çünkü "12 Mart Rejimi"ne göre, aydın kesimin de büyük oranda içinde olduğu üniversite, 12 Mart öncesi yaşananlardan sorumludur. Anayasayı hazırlayan "Kurucu Meclis"in profesör ve doçent ünvanlı hocaları 12 Mart'ta kendilerine danışılmayı beklerken gözaltına alınmışlardır.¹⁵⁰⁹ Hatta bu hocalar arasında 12 Mart sonrası anayasa değişikliği ile ilgili Ankara'ya çağrılanlar bile yer almıştır. Başbakan Erim'in "ordu üniversitenin durumundan şikayetçi"¹⁵¹⁰ sözü, tarihsel "ulema ve ordu" ittifakının 12 Mart ve sonrası için artık söz konusu olamayacağını gösteren bir işaret olarak yorumlanmıştır.

"Kemalizm" ile "sosyalizm" arasında köprüler kurmaya çalışan ancak ortaya konulan formülleri "resmi" kesimlerce tasvip edilmeyen aydınlara 12 Mart'ın "akil adamları" rolü verilmemiştir. Halbuki 27 Mayıs sonrası alınan bir çok karar aydınların oluru ile alınmıştı. Üniversitedeki 147'ler tasfiyesinin bile altından bu kesimin eli çıkmıştı. Nitekim MBK nezdinde aydınlar o kadar itibarlıydı ki, Cemal Gürsel'in meşhur "üniversiteye iman ediyoruz" sözü bunun göstergesidir. Hatta Yakup Kadri Karaosmanoğlu geçmişe gönderme yaparak aydınların verdiği kararları "fetva"ya benzetmiştir. 12 Mart döneminde bu tür meşruiyet arayışlarına başvurulmamıştır.

¹⁵⁰⁹ İstanbul Sıkıyönetim Komutanlığı, 18 Mayıs 1971 tarihinde Bahri Savcı, Tarık Zafer Tunaya, Mümtaz Soysal, Bülent Nuri Esen, Muammer Aksoy, Uğur Mumcu, Uğur Alacakaptan, İsmet Sungurbey, Yaşar Kemal gibi birçok aydın ve akademisyenin teslim olması için bildiri yayınlanmıştır. Bkz. Hikmet ÖZDEMİR, *Türkiye Cumhuriyeti*, İstanbul, İz Yayınları, 1995, 347.

¹⁵¹⁰ Ergin EROĞLU, *12 Mart Devam Ediyor mu*, 22.

“12 Mart Rejimi”nin aydınlara tepkisi, yapılan anayasa değişikliği ile üniversitenin özerkliğinin kaldırılması yönünde kendini göstermiştir. Aydınların hazırladığı anayasada tanımlanan idari özerklik kaldırılmıştır. Anayasa değişikliğinde bilimsel özerliğe dokunulmamış ancak “kamu düzeni ve milli güvenlik” gibi bir sınırlamaya tabi tutulmuştur. Bir başka deyişle sınırsız bir bilimsel özerklik öngörülmemiştir. Anayasa değişikliğinden sonra, üniversite reformuna girişilmiştir. Daha önce açıklandığı üzere oluşturulan “Üniversite Denetleme Kurulu” Başbakan’ın başkanlığında toplanarak gerektiğinde üniversite idaresine el koyabilecektir. Ayrıca üniversitelerin uygulamadığı disiplin cezalarını da uygulayacaktır. Bu reform paketi, 1960’lı yılların özerk üniversite anlayışının sonunu getirdiği gibi 1980 sonrası düzenlemelerin ilk işaretlerini vermiştir.

12 Mart sonrası aydınlara karşı sürdürülen politik tavır bu kesimin tepkisini çekmiştir. Aydınlar, bu tür uygulamalarla küstürülmüştür. Özellikle Nihat Erim kabinesinin çöküşü, aydın desteğinin alınamamasına bağlanmıştır. Senato’da Milli Birlik Grubu adına konuşan Mucip Ataklı, bu noktaya işaret ederek “küstürülmüş bir aydın kadrosunun desteğinden yoksun bir iktidar başarı sağlayamaz”¹⁵¹¹ ifadesini kullanmıştır. Ayrıca I. Erim Kabinesi’nde “Onbirler” olarak bilinen bakanların Başbakan’a hitaben yazdıkları istifa mektubunda¹⁵¹²; partilerüstü reform hükümetinin bürokrasi ve aydın kamuoyunun desteğini yeterince alamadığından başarısız olduğu vurgulanmıştır.

Aydın kesimin yukarıda zikredildiği gibi statüsünün yeniden gözden geçirilerek özerkliğinin sınırlanması, söz konusu ittifak dışına itilmesi ve bununla ilişkili olarak siyasal öneminin aşınma eğilimine girmesi bir başka aşınmanın da uzantılarıyla çakışmıştır. Her ne kadar aydınların 1970’lerle birlikte toplumsal öneminin hızla ivme kaybetmesi 12 Mart sonrası

¹⁵¹¹ Nihat ERİM, **12 Mart Anıları**, 457.

¹⁵¹² 8 Aralık 1971’de kabinenin on bir bakanı tarafından imzalanan Başbakan Nihat Erim’e gönderilen istifa mektubu için bkz. Atilla KARAOSMANOĞLU, **İzmir Karşıyaka’dan Dünyaya**, 413.

yaşananlarla ilişkili ise de bu dönemde hızını kesmeyen sosyal ve ekonomik değişim süreci ile de yakından ilişkilidir. 1970'lerle birlikte bürokrasi ve aydınların potansiyel yetiştirme deposu olan üniversitelerin verdiği mezunlar diğer bir deyişle “aydın kitleler çok büyü[müş] ve yaygınlaş[mış]...aydın olmanın bir özelliği kalma[mıştır]”.¹⁵¹³ Nitekim yüksek okul öğrencilerinin artışı 1927-28 yıllarına göre 1970'lerde 42 misli artmıştır. Bu arada pazar ekonomisinin arttırmaya başladığı bağımlılığın, aydınlar üzerinde de bürokratlarınkine benzer etkiler yarattığı da ileri sürülmüştür.¹⁵¹⁴ Aslında Türkiye’de aydınların nicelik olarak büyümesiyle önemlerinin azalması arasında doğrudan bir ilişki kurmak yerine eğitimin nitelik yönüne bakmak daha anlamlı sonuçlar verebilir. Zira 1970’ler boyunca üniversiteye giremeyenlerin lise öğretmeni olarak yeni nesilleri yetiştirmeye başlaması sorunun nerede aranması gerektiğiyle ilgili ipuçları verir.¹⁵¹⁵

Aydınların azalan önemlerinin bariz belirtilerinden biri, onların eyleme yönelik reflekslerinin zayıflamasıdır. Zira “Türk aydını...felsefi çabayı küçümser...onun için aslolan eylemdir”¹⁵¹⁶. 1960’lı yıllarda kalkınma reçeteleri hazırlayan aydınların, 1970’lerin sonlarında alevlenen kriz ortamında böyle bir girişiminin olmaması dikkat çekicidir. Aslında sadece bu karşılaştırma bile aydınların geldiği noktayı gösteren bir ipucudur. 1980’li yıllarda yeni bir ekonomi-politiğine yüzünü dönen Türkiye’de artık bu kesimin toplumda olduğu kadar “devlet ricali” katında da nüfuzunun ve sürükleyiciliğinin önemli oranda azaldığını söylemek mümkündür.

c. Askeri Bürokrasinin Hakimiyeti

¹⁵¹³ Ahmet N. YÜCEKÖK, *Türkiye’de Parlamentonun Evrimi*, 142.

¹⁵¹⁴ Türker ALKAN, *Aydınlar ve Siyaset*, Ankara, ODTÜ İdari İlimler Fakültesi Yayınları, 1977, 70.

¹⁵¹⁵ Erol GÜNGÖR, “Tersine Dönen Eğitim Çarkı”, *Türk Kültürü ve Milliyetçilik*, 16. B., İstanbul, Ötüken, 2004, 222.

¹⁵¹⁶ M. Ali KILIÇBAY, “Türk Aydınının Dünyasını Anlamak”, *Türk Aydını ve Kimlik Sorunu*, İstanbul, Bağlam Yayınları, 1995, 178.

12 Mart, ordunun 1960'lar boyunca yaşadığı ideolojik kayma ve cuntaların oluşturduğu dağınıklıktan kurtulduğu ve de geçmiş ittifaklarını gözden geçirdiği bir dönüm tarihidir. Bu tarihten sonra bürokrasi-ordu-aydınlar olarak ifade edilen bürokratik elit ittifakının sacayakları önemli değişimlere uğramıştır. İttifakın sivil bürokrasi ve aydınlar ayağı sosyal, siyasal ve ekonomik olarak eski önemini kaybederken, askeri bürokrasi bu eğilimin dışında kalmayı başarmıştır. Bir başka deyişle bürokratik elitlerin devletin sahipliği rolünden uzaklaşma eğilimine girmesiyle ortaya çıkan boşluk giderek ordu tarafından doldurulmaya başlanmıştır.¹⁵¹⁷

Sosyal, siyasal ve ekonomik gelişmeler sivil bürokrasinin homojen yapısını değişime zorlamışken askeri bürokrasi bu süreçten en az etkilenen kurum olmuştur. Bir başka deyişle Ordu, kendi birlik ruhunu ve etkinliğini korumayı başararak geçmişten gelen bürokratik elit ittifakında lokomotif güç olduğunu göstermiştir. Cumhuriyet'i ve devleti korumayı temel misyon haline getirmiş olan ordu, sivil politikaları başarısız gördüğünde siyasal sorumluluk yüklenmiştir.¹⁵¹⁸

Ordu, bu misyonu yerine getirmek adına geçmiş ittifaklarını bozabilmiştir. Yukarıda değinildiği gibi 1961 Anayasası'nı hazırlayan aydınlar 12 Mart'ta çok rahat gözden çıkarılabiliştir. Bu tavır, CHP için de geçerli olmuştur. Ahmad'ın bu konudaki yorumunu tekrar hatırlamak da fayda vardır. "ordu, belirli bir partiden daha çok rejimi savunmakla ilgileniyordu. [İstikrarı] zayıflatan ya da tehdit eden her partiye müdahale etmeye hazırды".¹⁵¹⁹ İşte 12 Mart sonrası ordu, kendisiyle sürekli iktidar formülleri içinde gösterilmiş CHP'ye tepki koymuştur. Nitekim 27 Mayıs'tan 12 Mart'a kadar normal seyreden CHP-asker ilişkileri muhtıra sonrası gerilimli bir hal almaya başlamıştır. Sıkıyönetim savcıları, iddianamelerinde İsmet İnönü'nün

¹⁵¹⁷ Metin HEPER, *Türkiye'de Devlet Geleneği*, 170.

¹⁵¹⁸ İlder TURAN, "Türk Bürokrasisinde Süreklilik ve Değişim: Kemalist Dönem ve Sonrası", *Atatürk ve Türkiye'nin Modernleşmesi*, 160.

¹⁵¹⁹ Feroz AHMAD, *Demokrasi Sürecinde Türkiye 1945-1980*, 246-247.

Cumhurbaşkanlığı dönemini eleştirerek¹⁵²⁰ ona hücum etmiştir. İnönü'nün meclis kürsüsünden bu iddialara cevap vermesiyle sıkıyönetim komutanlıkları da karşı bildirilerle cevap vermişlerdir. Bu gelişmelerle birlikte İsmet İnönü, II. Erim Hükümeti'nin görevden ayrılmadan önceki son sıkıyönetim uzatma isteğine destek vermediği gibi, idamlara karşı olduğunu ifade ederek Anayasa Mahkemesi'ne iptal için başvurmuştur. CHP ile ordu arasındaki iyice zayıflayan bağlar bu tavırla kopma noktasına gelmiştir.¹⁵²¹ Bu gelişmeler bürokratik elitlerin 12 Mart sonrası çözüldüğünün ve artık CHP+Ordu=iktidar formülünün yakın vadede bir araya gelemeyeceğinin net bir fotoğrafı olarak da görülmüştür.

3. 12 Mart ve Elit Kombinasyonunda Değişim: “İktidar Eliti” Üçgeni mi?

12 Mart öncesi, bürokratik elitlerin hem kendi içinde hem de burjuvazi kesimiyle olan ittifak ve ihtilaflarında ortaya çıkan değişim, 12 Mart'la birlikte yeni bir dönemin kapılarını aralamıştır. Bu tarihin Türkiye'de iktidarı kontrol etme gücüne sahip yeni bir elit kompozisyonunu ortaya çıkardığına dair önemli ipuçları belirmiştir. Bu kompozisyon, bazı soru işaretleri konarak Wright C. Mills'in “iktidar eliti” üçgenine benzetilebilir. Siyaset sosyoloğu Nur Vergin, Wright C. Mills'in ABD için modellediği askeri elit, siyasal elit ve ekonomik elit üçlemesinin Türkiye için de geçerliliğini koruduğunu savunur. Ancak aradaki fark olarak, ABD'de elitler arası uyum ve koalisyonun Türkiye'de henüz oluşmadığına vurgu yapar. Vergin'e göre, Türkiye'de aşılamayan krizler ve gerilimler, elitler arasında oluşamayan bu koalisyonlar yüzündendir.¹⁵²² Vergin'in Mills'den mülhem ileri sürdüğü bu modele ihtiyatla

¹⁵²⁰ TÖS davasında Ankara Sıkıyönetim Komutanlığı askeri savcılığının iddianamesi, Atatürk'ün ölümü sonrası İsmet İnönü'nün Cumhurbaşkanı olmasıyla faaliyet döneminden atalet dönemine geçildiğini, iktisadi durgunluğun başladığını, şahsi çıkarların ön plana alındığını, arsa spekülasyonu yapıldığını ileri sürmüştür. Askeri savcılığın suçlamaları bunlarla sınırlı değildir. 27 Mayıs sonrası yaşanan CHP'li koalisyon hükümetleri dönemlerine de birçok eleştiri yöneltilmiştir. Bkz. Nihat ERİM, **12 Mart Anıları**, 565-566.

¹⁵²¹ Nihat ERİM, **a.g.e.**, 530, 553-557.

¹⁵²² Nur VERGİN, **Siyasetin Sosyolojisi**, 3.B., İstanbul, Bağlam Yayınları, 2004, 124, 127.

yaklaşmak adına şunlar söylenebilir. Bu varsayım kabul edildiği oranda söz konusu elit üçgeninin 27 Mayıs'ta olduğu gibi çok sıkı değil, esnek ve gevşek ilişkiler üzerine kurulduğu söylenebilir. Ayrıca bu kesimleri birbirine tutturun unsurun öncelikli ve ağırlıklı olarak soyut ve romantik siyasal bir ideoloji (27 Mayıs'ta olduğu gibi) olamayacağı da ileri sürülebilir. Böylelikle elitler arası ilişkileri bir şekilde politik ekonomi ile ilişkilendirmek mümkün hale gelir. Ancak “devleti kurtarmak” gibi her türlü ilişkinin önüne geçebilecek kadar önemli bir misyonun politik ekonomi gölgesinde kalması da zayıflatıcı unsur olarak görülebilir. O halde bu ikisinin bir şekilde tarihsel olarak çakıştığı fikri öne çıkmaktadır. Son olarak 12 Mart sonrası bahsedildiği gibi bir iktidar elit üçgeni oluşmuşsa bu kesinlikle tepelerde ve dar bir üçgendir, ama ilelebet ve istikrarlı bir üçgen değildir. Ancak elitler arası yakınlaşmanın yoğunlaştığı dönem olarak 1971-1973 ara dönemi gösterilebilir.¹⁵²³ Yine de 1971-1980 döneminin ekonomik ve siyasal krizleri içinde bu ilişkilerin değişebilme ihtimali hep vardır.

1970'lere gelindiğinde bürokrasi ve burjuvazi artık kendi içinde ayrılmış ve bir dönüşüm geçirmiştir. Öncelikle bürokrasiye genel hatlarıyla bakılacak olunursa, 1960 sonrası askeri bürokrasinin sivil bürokrasiden bir kopuş yaşadığını vurgulamak da fayda vardır. Bu süreçte ordu, siyasal ve ekonomik iktidarı daha fazla kontrol etmeye başlamıştır. Gerek MGK yolu ile gerekse OYAK vb ticari ve ekonomik girişimler bu kontrolün sağlanmasında etkili olmuştur. Ayrıca Senato'da asker kökenli MBK üyelerinin varlığını da unutmamak gerekir. Şüphesiz 27 Mayıs'ın askerler öncülüğünde gerçekleşmesi bir ölçüde iktidarların kendilerini vesayet altında hissetmelerine neden olmuştur. 12 Mart, ordunun 1960'lardaki dağınıklık ve kaymalardan büyük oranda sıyrıldığı bir dönemin başlangıcı olarak görülebilir. Ayrıca artık aydınlar da asker nezdinde muteberliğini kaybetmiştir.

¹⁵²³ Hikmet Özdemir, 12 Mart sonrası elit kombinasyonunda meydana gelen değişimi “nöbet değişimi” olarak niteler ve şu şekilde devam eder: “Nöbet değişimi sonrasında kavuşulan istikrar isteyen etkili iş çevreleri ile bazı generallerin ve bürokratların ‘mutlu aile’ tabloları için o günlerin gazetelerinde yer alan akşam yemekleri fotoğraflarına bakmak yeterlidir”. Bkz. Hikmet ÖZDEMİR, *Türkiye Cumhuriyeti*, 348.

Özet olarak; “devletin koruyucu ve kurtarıcısı” olarak geleneksel bürokratik elitler içinde askeri bürokratik elitlerin ayrıcalıklı bir pozisyona geldiği gözlemlenmiştir.

1960 sonrası burjuvazi de bürokrasi gibi bir dönüşüm geçirmiştir. 1950’ler boyunca ayrışmamış olan bu kesim 1960’larla birlikte geçilen ithal ikameci sanayileşme dönemi ile birlikte birbirinden daha net çizgilerle ayırt edilmeye başlanmıştır. Daha genel olarak büyük burjuvazi olarak da ifade edilen iş çevreleri, söz konusu ithal ikameci modelin de etkisiyle devletle olan ilişkilerini daha da sıkılaştırdılar. Ancak işçi ücretlerinin yüksek olması, grev ve fabrika işgalleri, üretim maliyetlerinin artması, Finansman Kanunu ile getirilen yeni vergilerin iş dünyasını olumsuz etkilemesi 1960’ların sonlarında iş çevrelerinin şikayet ettiği konulardan olmaya başlamıştır. 12 Mart’ın ekonomi politiği ile bu çevrelerin taleplerinin çakışması “iktidar elit” varsayımının önemli bir sacayağı olarak görülebilir.

1960’lı yıllar, 12 Mart sonrası için varsayılan “iktidar eliti”ni oluşturan bu iki kesimin-askeri elitler ve sanayi burjuvazisi-çakışacak şekilde yükselişine, söz konusu üçgenin son sacayağını oluşturan siyasal (ve bürokratik) elitlerin ise bu dönemin sonlarına doğru gerilemesine şahit olmuştur. İçinde bürokratik elitleri de barındıran siyasal elit, bu süreçte çözümler ve dağılmalar yaşamıştır. Çözülmenin ilk somut etkisi, uzun yıllar bürokrasiyle organik bağlar geliştirmiş CHP’de görülmüştür. “Ortanın solu” anlayışı CHP’nin yenilikçiler ve gelenekçiler arasında bölünmesine neden olmuştur. “Sağ”ın neredeyse bütün kanatlarını içinde toplayan AP de 1960’ların sonunda çözülmüştür. Bu süreçte Demokratik Parti’yi kuranların oluşturduğu muhalifler partiden ayrıldığı gibi diğer “sağ” gruplar da ayrılarak kendi partilerini kurmuşlardır. Siyasi elitlerin yaşadığı bu dönüşüm, siyaset denkleminde değişim meydana getirmiştir. Önceden de vurgulandığı gibi CHP’nin ilk kez merkezden çevreye, AP’nin de bürokratikleşme olgusu da göz önüne alınarak çevreden merkeze kaydığı yorumları yapılmıştır.

D. 1971-1980 Döneminde Bürokratik Elit-Siyasal Elit İlişkisi

1960-1980 döneminin ikinci yarısında, özellikle de ara rejimin son bulup seçimlerin yapıldığı 1973 yılından sonra siyasal istikrarsızlığın yükselmesi, bürokrasiyi daha önce görülmemiş bir mücadelenin içine sokmuştur. Kısa süreli koalisyon hükümetleri istikrarsızlığın nedenlerinden olmuştur. Seçimlerin yapıldığı 1973 yılından 12 Eylül 1980 tarihine kadar yedi yılda yedi hükümet kurulmuştur. Bu hükümetlerin bir kısmı koalisyon bir kısmı da azınlık hükümeti olarak kurulsa da istikrarsızlığın önüne geçilememiştir. Türkiye’de 1970’li yıllarla birlikte siyaset kurumu hızla çökmüş, siyaset mekanizması ülke sorunlarına çözüm olmak bir yana çözümsüzlüğün bir parçası olmuştur. Bu sürece siyaset-yönetim ilişkisi açısından bakılacak olunursa; bürokrasinin böyle bir atmosferde kendi iç dengesini koruması beklenebilir. Ancak tam tersi olmuş ve ülkeyi saran istikrarsızlıktan bürokrasi de kaçınılmaz olarak hissesini almıştır. Bu dönemde merkez teşkilatta en sık görülen, bakanlarla müsteşarlar (ve diğer üst bürokratik kadrolar) arasında yaşanan mücadeleler olmuştur.

1. Ara Rejim ve Teknokrat Kabineleri

Ara rejim dönemi, “merkez”in zayıflayan yönlerinin bürokratik elitler tarafından güçlendirildiği bir zaman aralığı olarak görülebilir. İki yıldan fazla süren ara rejimde dört hükümet kurulmuştur. İlk iki hükümeti Nihat Erim, üçüncüsünü Ferit Melen ve seçimden önceki son hükümeti de Naim Talu kurmuştur. Talu’nun kurduğu hükümetin karakteri partilerüstü anlayışın uzağında bir yerdedir. Diğer üçü ise “12 Mart Rejimi”ne uygun yani partilerüstü anlayışta kurulmuş hükümetler olmuştur.

Cumhurbaşkanı Cevdet Sunay, 12 Mart’ın ilk teknokratlar kabinesini kurmak üzere Nihat Erim’i görevlendirince; daha önce Türk siyasal hayatında pek rastlanmayan bir adım atarak, meclisteki partilere hükümetin şartsız

desteklenmesini isteyen birer yazı yazmıştır.¹⁵²⁴ Erim, kabineyi “reformcu” olarak nitelemiştir. Özellikle bu reformlarda “devletçilik” vurgusu dikkat çekmektedir. Bürokratik elitler için devletçilik, 1930’lardan 1970’lere hala önemini koruduğu gibi aynı zamanda siyasal/toplumsal yapının kontrol edilmesinde de önemli bir role sahip olmuştur. Kabine, 1960’larda değişimci ve statükocu olarak farklılaşan bürokratik elitleri bir araya getirmiştir. Ferit Melen ve Sait Naci Ergin¹⁵²⁵ gibi geçmişte Maliye’de yüksek bürokrat olarak görev yapmış “muhafazakar”lar ile ilk planlamacılar Atilla Karaosmanoğlu ve Ayhan Çilingiroğlu gibi radikal değişimden yana olanlar bir arada bulunmuştur. Özellikle Melen, hatırlanacağı üzere bu iki isim ile birinci planın yapım sürecinde karşı karşıya gelmişti.¹⁵²⁶ Erim’in ilk kabinesinde partilerin temsilcileri de yer almıştır. Ancak 12 Mart’ın suçladığı hükümeti kuran partiden kabineye girenler, MGK üyesi olmayan bakanlıklara verilmiştir.

Nihat Erim, ilk teknokratlar hükümetini kurunca bürokrasinin üst kademelerinde reform kabinesinin felsefesiyle uyumlu çalışabilecek atamalar yapmaya başlamıştır. Erim’in hedefinde; AP’nin altı yıllık iktidar döneminde gelişerek bürokrasinin basamaklarını tırmanan ve geleneksel bürokratik elitin dışında farklı bir dünya görüşünü temsil eden yeni bürokratik elitler vardı. Çünkü bürokrasideki bu yeni elitlerin siyasal ve ekonomik yaklaşımları geleneksel elitlerden farklıydı. Bu bağlamda Erim’in ilk alınmasını istediği bürokrat, yeni bürokratik elitlerin 1960-1980 arasındaki sembol isimlerinden DPT Müsteşarı Turgut Özal¹⁵²⁷ olmuştur. Özal, özel sektöre olan inancı ile bilindiği gibi geleneksel elitlerin merkezi/vesayetçi ideolojisinin de uzağında bir isim olarak bilinmektedir. Özal’ın DPT’de dördüncü bir daire olarak Teşvik

¹⁵²⁴ Nihat ERİM, **12 Mart Anıları**, 103.

¹⁵²⁵ Maliye Müsteşarlığı yapan Sait Naci Ergin, Yapı Kredi Bankası’nda danışmanlık da yapmıştır. Zaten “onbirler”, Ergin’in bankerleri temsil etmesinin reform anlayışıyla bağdaşmayacağını belirterek ona itiraz ediyorlardı. Bkz. Feroz AHMAD, **Demokrasi Sürecinde Türkiye 1945-1980**, 357.

¹⁵²⁶ Feroz AHMAD, **a.g.e.**, 357.

¹⁵²⁷ Nihat Erim, ilk kabinesini kurunca, Başbakan Yardımcısı Atilla Karaosmanoğlu’ndan en kısa zamanda Turgut Özal’ı DPT Müsteşarlığından uzaklaştırmasını istemiştir. Erim, Karaosmanoğlu’na Planlama’daki teşvik tedbirlerinin oluşturulmasını da Maliye Bakanı’ndan talep edeceğini ifade etmiştir. Bkz. Atilla KARAOSMANOĞLU, **İzmir Karşıyaka’dan Dünyaya**, 221.

ve Uygulama Dairesi'ni (TUD) kurması da bürokratik elitleri rahatsız etmiştir.¹⁵²⁸ Özal'ın özel sektöre önem veren liberal yaklaşımı, 12 Mart sonrası görevden alınması için yeterli bir gerekçe olarak görülmüştür. Bu kaygıları gidermek adına ilk önce Özal'ın kurduğu Teşvik ve Uygulama Dairesi, Başbakan Yardımcısı Atilla Karaosmanoğlu'nun da desteğiyle DPT dışına çıkarılmıştır. Ayrıca ihracatın teşviki Ticaret, yatırımların teşviki ise Sanayi Bakanlığına bağlandığı gibi Özal döneminde başlatılan projeler de ya durdurulmuş ya da pasifize edilmiştir.¹⁵²⁹

Turgut Özal'ın görevden alınmasından sonra DPT'de "sağ" çizgiyi temsil eden ve DPT'nin kurmay kadrosunu oluşturan Ekrem Ceyhun, Nevzat Yalçıntaş gibi planlamacılar görevlerinden ayrılmışlar ya da alınmışlardır. Bu kadronun yerine "reform"ları uygulayacak yeni atamalar yapılmıştır. "Partilerüstü" hükümetle doğrudan iktidara gelen bürokratik elitler, Özal döneminde Planlama'nın rayından çıktığını düşünüyor, yeni DPT Müsteşarı Memduh Aytür ve ekibinin DPT'yi tekrar rayına oturtacağına inanıyorlardı.¹⁵³⁰ Böylelikle Özal'ın İstanbul'daki üniversitelerden mezun mühendis ve iktisatçı ağırlıklı kadrosu yerini Mülkiyelilere bırakmıştır. Bürokratik elitlerin önemli isimlerinden Memduh Aytür DPT müsteşarı, Hikmet Çetin İPD başkanı, Şadi Cindoruk SPD başkanı ve Kamuran Baydur ise KD başkanı olmuştur. Dördü de Mülkiye mezunu olan bu kadro, özel sektöre doğru kaymaya başlayan DPT'yi tekrar devletçi bir çizgiye çekme hedefini gerçekleştirmeye çalışmışlardır.

Erim kabinesi, iç istikrarını sağlayamayan bir hükümet olmuştur. Kabinenin daha başından itibaren ikilemler üzerine kurulması onun sonunu

¹⁵²⁸ Turgut Özal, işadamı Vehbi Koç'a 12 Mart sonrası görevden alınınca bir mektup yazmış ve bu mektupta Başbakan Yardımcısı Atilla Karaosmanoğlu'nun TUD'un işlemlerini incelemek üzere 15-20 müfettiş görevlendirdiğini ancak usulsüz hiçbir işleme rastlanmadığını ifade etmiştir. Bkz. Can DÜNDAR (Haz.), **Özel Arşivinden Belgeler ve Anılarıyla Vehbi Koç 1961-1976**, 119. Buna karşılık Karaosmanoğlu, 12 Mart öncesi teşviklerin ilmi esaslara dayanmadığını, sistematik bir kayıt tutulmadığını ve aynı durumda olan firmalara farklı uygulamalar yapıldığını iddia etmiştir. Karaosmanoğlu'nun meclisteki konuşması için bkz. Nihat ERİM, **12 Mart Anıları**, 476-477.

¹⁵²⁹ Günel KANSU, **Planlı Yıllar: Anılarla DPT'nin Öyküsü**, 328.

¹⁵³⁰ Günel KANSU, **a.g.e.**, 316.

getiren unsurlardan olmuştur. Kabineye dışarıdan alınan ve “onbirler” olarak istifa edecek olan bürokratik elitler, radikal değişiklikler istemişler ancak kabine içinden ve parlamentodan daha farklı sesler gelmiştir. Kabine içindeki tartışmaların birçok boyutu olmuştur. Erim kabinesinin bürokraside yaptığı atamalar bizzat kendi bakanlarınca da yeterli bulunmamıştır. “Onbirler”, istifa mektuplarında yüksek bürokraside siyasi kaygıların bir kenara bırakılarak geniş çaplı değişiklikler yapılması ve bu konuda hükümetin tam yetkili olması gerektiği üzerinde durmuşlardır.¹⁵³¹ Ayrıca bürokrasiyle AP’nin yakınlaştığını da iddia etmişlerdir. Bu yakınlaşmayı Atilla Karaosmanoğlu şu şekilde ifade etmiştir: “bütünüyle AP hükümetinden devralınmış, AP devrinin ekonomik politikasının hazırlayıcısı, modern iktisat ve maliye anlayışından yoksun ve hükümetimizle işbirliği yapmaya isteksiz bir Maliye ve Merkez Bankası ekibi sorunların büyüyerek çözümlerinin güçleşmesine sebep olmaktadır”.¹⁵³² “Beyin Takımı” olarak adlandırılan kabine içinde ilk çatırdama, CHP Senatörü İhsan Topaloğlu’nun 28 Eylül 1971’de Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı’ndan istifa etmesiyle ortaya çıkmıştır. Bakanın istifa gerekçesi, Maden Reform kanununun çıkmamasıydı. Bu tasarı; petrol ve diğer doğal kaynakların kamulaştırılmasını öngörüyordu. Nihat Erim’in AP’li Mesut Erez’i¹⁵³³ üçüncü başbakan yardımcısı olarak hükümete alması bardağı taşıran son damla olmuştur. “Onbirler”in Mesut Erez’e özel olarak karşı olmalarının sebebi, eski Merkez Bankası Başkanı Naim Talu ile Erez’in aynı anlayışı paylaşıyor olmalarıydı. Bu anlayış, özel sektörün ön planda yer almasıydı.¹⁵³⁴

Erim iktidarının sonuna doğru ordu ile CHP arasında bir çatışma süreci başlaması, zayıflayan hükümetin son bulmasında önemli bir faktör olarak görülmüştür. Başbakan Nihat Erim, “İnönü ile silahlı kuvvetlerin çelişkiye

¹⁵³¹ Atilla KARAOSMANOĞLU, *İzmir Karşıyaka’dan Dünyaya*, 413.

¹⁵³² Atilla KARAOSMANOĞLU, *a.g.e.*, 413.

¹⁵³³ Mesut Erez; 1944 yılı Mülkiye mezunudur. Birçok Maliye Bakanı gibi Maliye Teftiş Kurulu’ndan yetişmiştir. Mesut Erez’in 1960 sonrası ekonomik gelişmenin özel sektör öncülüğünde olacağını inanan DPT eski Müsteşarı Turgut Özal ve Merkez Bankası eski Başkanı Naim Talu ile ortak özelliği Sabancı Holding’le aralarında yakın ilişkilerin olmasıydı.

¹⁵³⁴ Ali GEVGİLİLİ, *Yükseliş ve Düşüş*, 540-541.

düşmeleri karşısında...hükümetin yaşaması”nı imkansız görmüştür.¹⁵³⁵ Ayrıca 12 Mart rejiminin aydınlara karşı izlediği politika da hükümetin kamuoyu desteğinden yoksun olduğuna delil gösterilmiştir. Milli Birlik Grubu adına konuşan Mucip Ataklı¹⁵³⁶, önceden de ifade edildiği gibi, Nihat Erim hükümetinin aydınların desteğini alamadığı için başarısız olduğuna vurgu yapmıştır.

Erim’den sonra aynı kabinenin bir üyesi olarak Ferit Melen Hükümeti kurmuştur. Ferit Melen’in kurduğu hükümette de bürokrasiden gelenler ağırlığını hissettirmiştir. Kabinesinde, Başbakan Yardımcılığına Zeyyat Baykara ve Maliye Bakanlığına Ziya Müezzinoğlu getirilmiştir. Melen ile birlikte bu iki bakan, hem Mülkiye mezunu hem de maliye müfettişliğinden gelme isimlerdi. Bu hükümet, DPT Müsteşarı Memduh Aytür’ün başkanlığında hazırlanan 3. Beş Yıllık Planını 16 Haziran 1972’de kabul etmiştir. Ayrıca 12 Mart’ın reformcu anlayışı sürdürülmüştür. Melen iktidarının sonlarına doğru Cumhurbaşkanlığı seçimleri yapılmıştır. Seçimler 12 Mart’ın kaderini belirlemiştir. 12 Mart Muhtırasına Kara Kuvvetleri Komutanı olarak imza atan ve Genel Kurmay Başkanı sıfatını taşıyan Faruk Gürler, Çankaya’ya çıkmak isterken, kendilerini 12 Mart’ın iki mağduru olarak görülen Demirel ve Ecevit daha farklı düşünüyorlardı. Onlara göre, Cumhurbaşkanlığı makamına 12 Mart’ın gölgesi düşmemeliydi. Nitekim Gürler’in Meclis’te seçilememesi ara rejimin sonunun geldiğine yorulmuştur. Eski Merkez Bankası Başkanı olan ve 12 Mart’ın “Beyin Takımı”ndan Atilla Karaosmanoğlu ile de ekonomik anlamda farklı düşünen Naim Talu 1973 Genel Seçimleri öncesi geçiş hükümetini kurmuştur. Talu hükümeti, 12 Mart sonrası kurulan hükümetlerden başka bir karaktere sahiptir. Bu karakter, partilerüstü kurulan hükümet anlayışının reddidir.¹⁵³⁷

2. “Yeni CHP”nin Bürokrasiyle İlişkisi

¹⁵³⁵ Nihat ERİM, *12 Mart Anıları*, 553.

¹⁵³⁶ Nihat ERİM, *a.g.e.*, 457.

¹⁵³⁷ Ali GEVGİLİLİ, *Yükseliş ve Düşüş*, 646.

CHP’de “ortanın solu” açılımı, 1970’lerde üst yönetimin değişmesine sebep olduğu gibi geleneksel politikalardan da göreceli bir uzaklaşmayı getirmiştir. Değişimin lideri Ecevit, bu uzaklaşmayı “Biz artık Türkiye’de olaylara bürokrat aydın açısından bakmıyoruz”¹⁵³⁸ sözleriyle vurgulamıştır. Ecevit’e göre, CHP’de bakış açısı ve kadrolar değişmiş, parti yüzünü kapalı bir politik anlayıştan açık bir politikaya yüzünü dönmüştür.

1970 sonrası CHP’nin kurduğu hükümetlerin kurulma gerekçesi de değişmeye başlamıştır. Geçmişte bürokrasiyle içli dışlı olan CHP, hükümet kurarken refleks haline gelmiş bir “rejimi kurtarmak” düşüncesinden belli ölçüde uzaklaşmıştır. Bu bağlamda siyasal bir parti hangi gerekçelerle iktidar olmak istiyorsa CHP de aynı gerekçelerle iktidar olmak istemiştir. Yani toplumsal talep ve çıkarların konuşulduğu bir atmosferde siyaset yapılacaktır. Cahit Kayra’nın da belirttiği gibi “[Parti] örgütün[ün] rejim değil iktidar için bizleri [CHP’yi] hükümet kurmaya zorlaması”¹⁵³⁹ söz konusu olmuştur.

Bürokrasi ve onun temel felsefesine mesafe koymaya çalışan yeni CHP, 1973 seçimleri sonrası ilk hükümeti Milli Selamet Partisi (MSP) ile kurmuştur. İki partinin fazla ortak tarafı olmasa da buluştukları nokta dar gelirli halk kitlelerinden yankı bulmuş partiler olmalarıydı. MSP, “...ezilmiş kitlelerin metafizik bir tepkisi”¹⁵⁴⁰ olarak görülürken CHP, halkçılığa yeni bir yorum getiren ve bu yönüyle de halka yaklaşan bir parti görünümü veriyordu. Bu birlikteliği İsmail Cem şu şekilde vurgulamıştır: “12 Mart döneminde siyasal etkinliği artarken temelde sermaye ile bir yaklaşma geçiren ‘Atatürkçü çevreler’, MSP’ye kesinlikle karşıydı. Hatta Atatürkçü ideolojinin bir yönüyle tarihsel antiteziydi, MSP düşüncesi”.¹⁵⁴¹

¹⁵³⁸ Hikmet BİLA, **CHP 1919-1999**, 241.

¹⁵³⁹ Cahit KAYRA, **’38 Kuşağı**, 454.

¹⁵⁴⁰ İsmail CEM, **TRT’de 500 Gün**, 12.

¹⁵⁴¹ İsmail CEM, **a.g.e.**, 13.

CHP ve MSP, bu yankıyı cevaplayabilmek adına önce koalisyon protokolüne sonra hükümet programına “devlet-millet kaynaşması”¹⁵⁴² ifadesinin konulmasını kabul etmiştir. Buna göre birikmiş sorunlara bu kaynaşmanın ortaya çıkaracağı sinerjiyle çözümler bulunacaktır. Romantik-ütöpik karışımı bir görüşü çağrıştıran bu anlayış aslında iki partinin ortak yaklaşımına karşılık geliyordu. Bürokratik devlet anlayışının devletle milletin arasını açtığına inanılması, böyle bir ilkenin programa girmesini sağlamıştır da denebilir. CHP’li bakanlardan birinin Bakanlar Kurulu toplantısında “önce bürokrasiyi yıkmamız lazım”¹⁵⁴³ sözünü de bu bağlamda değerlendirmek mümkündür. Bürokrasiden yakınmanın hissedildiği hükümet programında ayrıca, birikmiş ekonomik ve sosyal sorunların “idare-i maslahatçılık” ile çözülemeyeceği de ortaya konmuştur.

CHP-MSP koalisyonu, programında kamu ve özel sektör dışında üçüncü bir sektör yani “halk sektörü”nü kalkınma da uygulanabilecek bir yöntem olarak kabul etmiştir. Koalisyon programındaki bu “halk” vurgusu, kamu bürokrasisinin işleyişinde “katılım” boyutuyla öne çıkmıştır. Bu bağlamda “halkın kamu yönetimine daha çok katılabilmesi, devletle ilişkilerinde karşılaştığı bütün güçlüklerden kurtarılabilmesi”¹⁵⁴⁴ amaçlanmıştır.

CHP-MSP hükümet programında devlet-millet kaynaşmasını engellemiş “tarihi yanlışlar”a vurgu yapılmıştır: “CHP ile MSP’nin kurdukları Hükümet ortaklığı, uzun süre milli bütünlüğümüzü zedelemiş, kalkınma hamlelerimizi güçleştirmiş bazı tarihi yanlışların doğurduğu sun’i ayrılıklara da son veren bir yeni dönem açmaktadır ülkemizde”.¹⁵⁴⁵ Koalisyon

¹⁵⁴² **Resmi Gazete**, Sayı: 14793, Tarih: 8 Şubat 1974, 2.

¹⁵⁴³ Bu sözlerin CHP-MSP Koalisyon hükümetinin CHP’li Devlet Bakanı İsmail Hakkı Birler tarafından söylendiğini aynı kabinede CHP’li Enerji Bakanı Cahit Kayra’dan öğreniyoruz. Kendisi de bürokrasiden gelen Kayra, ileri sürülen bu görüşlere itiraz etmiştir. Bkz. Cahit KAYRA, ‘38 Kuşağı, 359.

¹⁵⁴⁴ **Resmi Gazete**, Sayı: 14793, Tarih: 8 Şubat 1974, 2.

¹⁵⁴⁵ **Resmi Gazete**, Sayı: 14793, Tarih: 8 Şubat 1974, 7.

hükümetinin kurulmasına gerekçe oluşturacak temel referansın bu özet cümlede saklı olduğunu söylemek mümkündür.¹⁵⁴⁶

CHP ve MSP'nin birlikteliği; geçmişte bürokrasiyle özdeşleşen, halktan kopuk bir elit yapıyı temsil eden ama bu kopukluğun farkına da varmaya başlayan dolayısıyla "halk"a/"halkçılık"a yüzünü dönmeye çalışan bir parti ile bürokrasiyle ve resmi çevrelerle ilişkisi olmayan, 1950'lerden sonra klasik bürokrasi dışında gelişen teknik kamu kuruluşlarında yer almış mühendislerin öncülüğünü ettiği bir başka partinin ilginç bir buluşmasıdır. Bu iki partiyi bir araya getiren çeşitli ortak platformlar olmuştur. Ancak dikkat çekici olan; gerekçeleri farklı da olsa bürokrasiye daha doğrusu bürokratik yönetim geleneğini temsil eden bürokratik elite karşı aldıkları tavidir. Gerek kabinedeki bakanlardan gerekse partinin üst yönetiminden bürokrasiye eleştiriler gelse de CHP'nin tarihsel bürokratik geleneği tam olarak terk ettiğini söylemek zordur. Partinin bürokrasi için ne anlama geldiğini iyi bilen CHP'lilere¹⁵⁴⁷ göre bu miras, CHP'ye iktidar alanı yaratmaktadır.

CHP, kısa süreli kurulan hükümet sayılmazsa 1978 yılında bağımsızların desteğiyle bir hükümet daha kurmuştur. Hükümet programı, yaşanan krizlere karşı devletçi bir eğilimle yaklaşılmasını ve çözüm önerilerinin buna göre oluşmasını öngörmüştür. Program içinde toprak reformunun en kısa sürede çıkarılmasından, Petrol Kanununun ulusal çıkarlara aykırı yönlerinden arındırılmasına kadar geçmişte sıkça tekrarlanan konular yer almıştır. Ayrıca "Kamu İktisadi Teşebbüsleri"ni kaynak oluşturacak şekilde yeniden düzenlemek amacıyla bir İşletmeler Bakanlığı

¹⁵⁴⁶ Muzaffer Ayhan KARA, **Türk Siyasal Yaşamında Koalisyon**, İstanbul, Cumhuriyet Kitapları, 2007, 116.

¹⁵⁴⁷ CHP'nin MSP ile koalisyonun sürüp sürmeyeceğinin tartışıldığı bir toplantıda Dışişleri Bakanı Turan Güneş, Türk bürokrasisinin öneminden bahsettikten sonra bürokrasinin tahrip edilmeye çalışıldığını dolayısıyla bunun önüne geçilmesi gerektiğini ifade etmiştir. Hatta Güneş'e göre bürokrasi kendini CHP'ye yakın hissetmektedir. Devlet Bakanı Orhan Eyüpoğlu da bürokrasinin yıkılmaya çalışılmasına karşı tedbirler almanın CHP'nin sorumluluğunda olduğunu söylemiştir. Anılarında bu konuşmaları bize aktaran eski bürokrat ve Enerji Bakanı Cahit Kayra da benzer bir yaklaşım sergileyerek o dönemde CHP'li bakanların bürokrasinin önemini anlayamamış olabileceğini ifade etmiştir. Bkz. Cahit KAYRA, **'38 Kuşağı**, 402-403.

kurulmuştur”.¹⁵⁴⁸ CHP iktidarı, II. MC hükümetinin onaylayarak TBMM’ye gönderdiği Dördüncü Kalkınma Planını (1979-1983) geri çekmiş ve tekrar yazılmasını sağlamıştır. Planın temel yaklaşımı, kamu yatırımlarının/müdahalesinin odak haline gelmesi olmuştur. Yabancı sermaye ve özel sektöre bel bağlanamayacağına göre geriye tek alternatif olarak KİT sisteminin güçlendirilmesi kalmaktadır. “Şemsiye kuruluş”lar olarak KİT’ler, DPT’nin verdiği yatırım fonu tahsislerini bünyesindeki iştirak ve diğer kuruluşlar bağlamında yatırıma dönüştürecektir. Bu tedbir, hükümet içinden bakanların olduğu kadar özel sektörün de tepkisini çekmiştir. Ayrıca planda, seçilen ekonomi-politik tercihin ihracatı değil ithalatı besleyeceği algılanamayarak “ihracat seferberliği”nden de bahsedilmiştir. Yüksek kar güdüsüyle hareket eden özel sektör de ihracat yerine daha avantajlı gördüğü ithal ikameci anlayışı sürdürmüştür. Dördüncü plan, önceki plandan daha devletçi, merkeziyetçi ve müdahaleci bir içeriğe sahip olmuş ve tüm bu tedbirlere rağmen daralan ekonomiye çare olamamıştır.¹⁵⁴⁹

3. Bürokratik Elitlerin Millet Meclisi’ndeki Temsili: 1973 ve 1977

Genel Seçimleri

1973 Milletvekili Genel Seçimleri’nin sonucu geçmişte başlayan bir sürecin devamı olarak görülebilir. Bu seçimler, bürokrasi kökenli milletvekillerinin mecliste önceki seçime göre yine en büyük grubu oluşturduğunu gösterir. Bürokrasiden gelenlerin artışına karşılık, serbest meslekten gelen milletvekilleri 1969’daki oranlarına oldukça yaklaşmıştır. İş çevreleri de 1973 seçimleri ile oluşan meclis aritmetiğinde istikrarlarını korumuştur.¹⁵⁵⁰

1973 genel seçimleri sonucu oluşan Millet Meclisi’nde askeri ve sivil bürokrasiden gelen milletvekilleri tüm meclisin % 37’sini oluşturmuştur.

¹⁵⁴⁸ Neşe ERDİLEK, “Hükümet ve Programları”, CDTA, İstanbul, İletişim Yayınları, 1983, 1036.

¹⁵⁴⁹ Günel KANSU, *Planlı Yıllar: Anılarla DPT’nin Öyküsü*, 308, 389, 390.

¹⁵⁵⁰ Ahmet YÜCEKÖK, *Türkiye’de Parlamentonun Evrimi*, 162.

Bürokrasi kökenli milletvekillerinin partilere göre oranına bakıldığında benzer bir eğilimin Adalet Partisi (AP) içinde geçerli olduğu söylenebilir. AP’de bu oran, önceki üç seçimde sürekli artarak 1973 genel seçimlerinde yaklaşık % 40 olmuştur.¹⁵⁵¹ Bu olgu, AP’nin 1960’lardan 1970’lere yaşadığı değişimi de gösterir. Diğer bir ifadeyle önceden vurgulandığı gibi, AP’nin bürokratikleşmesinin göstergelerinden biridir. 1973 Genel Seçimleri öncesi AP’ye yüksek bürokratların milletvekili olmak için başvurması da bunu doğrulamaktadır. 1973 seçimleri öncesi AP’nin seçimi kazanacağına dair güçlü bir kanı oluşmuştu. Bu güven ortamı birçok yüksek bürokrati adaylığa sevketmiştir. Bu bürokratlar arasında İstanbul Valisi Vefa Poyraz, Anayasa Mahkemesi eski başkanı Hakkı Ketenoğlu ve Yargıtay eski başkanı Ferruh Adalı gibi isimler yer almıştır.¹⁵⁵² Ayrıca askerlerde AP’den aday olmaya başlamıştır. Özellikle 12 Mart’ta emekli edilen subay ve generaller partiye girmiştir. Bu katılımlar, 1961’de AP’nin kuruluşunda yer alan ve Eminsul’lar olarak adlandırılan emekli askerlerin partiye girmelerinden daha farklı bir anlam ifade etmektedir. Çünkü o zaman partinin kuruluşunda Gümüşpala faktörü etkiliydi.¹⁵⁵³ Bu durumu “AP de kendine yakın bir bürokrasi oluşturmaya başladı” diye yorumlamak mümkündür. AP’de bürokrasiden gelenlerin artışına karşılık tarım, ticaret gibi çevrelerden gelen kesimler de 1973 seçimlerinde artmıştır. Hatta bunların oranı ilk kez serbest meslekten gelen milletvekillerinin oranını geçmiştir.

1973 seçimlerinin genel eğilimini CHP de hissetmiştir. Partinin bürokrasi kökenli milletvekillerinin oranı bir önceki seçimlere göre artmıştır. Ancak AP’nin oldukça gerisinde kalmıştır. CHP, içinde hukukçuların da ağırlığı oluşturduğu serbest meslek kategorisinde yüksek oranını korumuştur. Bu oran AP’den neredeyse % 10 daha fazladır. Ancak parlamento da serbest meslek kökenli milletvekillerinin oranı oldukça düşmüştür. Bu durum

¹⁵⁵¹ Ahmet YÜCEKÖK, *a.g.e.*, 162, 201.

¹⁵⁵² Ali GEVGİLİLİ, *Yükseliş ve Düşüş*, 660, 682.

¹⁵⁵³ Hikmet ÖZDEMİR, *Devlet Krizi*, 199-201. Özdemir’e göre; AP’ye Şubat 1973’te başlayıp Cumhurbaşkanlığı seçiminin yapılacağı 13 Mart 1973 gününden iki gün öncesine kadar süren asker katılımlarının farklı bir anlamı vardır. Bu katılımlarla Cumhurbaşkanlığı’na aday olan Orgeneral Gürler’e mesaj vermek isteyen Demirel, 12 Mart’ta kendisine muhtıra verenlere karşı mücadelesini ordudan ayrı tutmaya çalışmakta ve kamuoyuna karşı güçlülük mesajı vermektedir.

1950'lerdeki parlamentonun yapısından oldukça farklıdır. Geçmişte DP'nin sürekli çoğunluğu oluşturduğu meclislerde bürokrasi azalırken serbest meslek sahipleri çoğunluğu oluştururdu. 1970'lerde ise bürokrasi yüksek oranda temsil edilirken serbest meslekten gelenler azalmaya başlamıştır. Bürokrasinin yüksek oranlarda temsil edilmesi devletin birçok alanda yeni görevler üstlenmesiyle yakından ilişkilidir. CHP'de iş çevrelerinden gelenlerin oranı AP'den % 10 daha az olmuştur. 1961 seçimlerine göre azalış neredeyse yarı yarıya olmuştur.¹⁵⁵⁴

1977 seçimlerinde Millet Meclisi'nde bürokrasiden gelen milletvekillerinin oranı, yükselişini sürdürerek 1960'lardan bu yana en yüksek orana (% 38.5) ulaşmıştır. Serbest meslek temsilcileri % 5 kadar düşerken ekonomiyle ilgili kesimler artmıştır. Bu oranların partilere nasıl yansıdığına bakıldığında; AP'nin bürokrasi kökenli milletvekillerinin oranı düşerken iş çevrelerinden gelenlerin arttığı görülür. Serbest meslek temsilcilerinin ise azalışı sürmüştür. CHP'de kamudan gelen milletvekillerinin oranı artışını sürdürmüş ve yakaladığı yaklaşık % 38 oranıyla serbest meslek kategorisini geçmiştir. AP'deki düşüşle birlikte hemen hemen aynı orana gelmiştir. CHP'deki serbest meslek kökenli milletvekilleri 1960'lardan bu yana en düşük orana ulaşmıştır. İş çevrelerinden gelenlerin oranı ise düşüş seyrini bırakmış ve % 21'e ulaşmıştır.¹⁵⁵⁵

Milletvekillerinin 1960-1980 arasındaki toplumsal kökenlerine bakıldığında karşılaşılan en önemli sonuç, toplumun meclise daha fazla yansması olmuştur. Turhan'a göre bu sonuç, "Türkiye'de 1960'lardan sonra siyasal elitin toplumu daha fazla temsil eder niteliğe bürünmüş olmasıdır. Bu ise, toplumdaki pluralizmin siyasal elite yansmasına neden olmuştur. Türkiye'deki bu pluralizmin esas olarak sosyo-ekonomik nedenlerden kaynaklandığını söyleyebiliriz. Merkez-kenar çatışmasına dayanan eski çelişki yerine, sosyo-ekonomik çatışmaya dayanan yeni çelişkilere

¹⁵⁵⁴ Ahmet YÜCEKÖK, *Türkiye'de Parlamentonun Evrimi*, 162, 201.

¹⁵⁵⁵ Ahmet YÜCEKÖK, *a.g.e.*, 162, 201.

bırakmaktadır. Bu değişliklik toplumdaki ideolojik ayrılıkların ve kutuplaşmanın olağan ölçülerin çok ötesine ulaşmasına neden olmuştur. Siyasal elitler, bu pluralizmi olduğu gibi yansıtmakta ve bunu çözmeye uğraşmamaktadır. Bu durumun bir siyasal kriz durumu olduğunu söyleyebiliriz”.¹⁵⁵⁶

E. Bürokratik Elit-Ekonomik Elit İlişkisi

1960’lı yıllar sanayi burjuvazisinin önünün açıldığı ve ithal ikameci anlayışın da etkisiyle büyüdüğü bir dönemdir. Önceden de bahsedildiği üzere, dönemin ekonomik politikası, bu kesimin taleplerine cevap verecek nitelikte olmuştur. Ancak 1960’ların sonunda ithal ikameci anlayışın sürdürülebilirliği bazı güçlüklerle karşılaşmaya başlamıştır. Ekonomik ve siyasal özgürlükler de iş dünyası için sıkıntı vermeye başlamıştır. Bu düğüm, 12 Mart sonrası burjuvazi lehine çözülecektir.

Türkiye, 1970’li yıllarla birlikte sanayileşme sürecinde önemli bir eşiği geçmiştir. Ekonomik iktidar üzerinde hakim olmaya başlayan sanayi burjuvazisi, 1970’lerle birlikte bir yandan devletin yüksek kesimleri ile ittifaklarını netleştirirken diğer yandan da artık siyasal iktidardan pay isteme noktasına gelmiştir.

1. Sanayi Burjuvazisinin Hakim Konuma Gelişi ve TÜSiAD

Türkiye’de 1960’ların sonu ile 1970’lerin başı burjuvazinin geleceği ve yapılanması açısından önemli bir dönemeçtir. Özellikle büyük sermayeyi temsil eden sanayi burjuvazisinin hakim konuma geçme süreci bu tarihsel dönemle çakışır. İlk beş yıllık planın yürürlüğe girdiği 1963 sonrası

¹⁵⁵⁶ Mehmet TURHAN, *Siyasal Elitler*, 214.

ekonominin tarımdan sanayiye doğru evrilmesi rakamlarda da kendini göstermiştir. 1967'ye kadar imalat sanayindeki büyüme hızı tarımın üç katı¹⁵⁵⁷ olmuştur. 1970'lerden sonra "Türk toplumunda egemen gücü ve sosyal değişimin motorunu meydana getiren grup özel girişimciler"¹⁵⁵⁸ olmaya başlamıştır. Keyder'in ileri sürdüğü gibi, burjuvazinin kamu bürokrasisini güvenilir hizmetkarlar haline getirmeye çabalaması 12 Mart rejiminin önemli sonuçlarından biri olmuştur.¹⁵⁵⁹ Bununla birlikte, girişimcilerin karşılıklarına "Hazine'nin haklarını ve genel çıkarı" korumakla yükümlü patrimonyalist bürokrasinin ahlak anlayışı sık sık çıkmıştır. Bu anlayış, 1980'lere kadar belli aralıklarla "özel" sınıfların değerleriyle çatışmayı sürdürmüştür.¹⁵⁶⁰ Ancak eski gücü ve nüfuzundan uzaklaşmış bir bürokrasinin burjuvazi üzerindeki etkisinin de sınırlı olması beklenir. 1970'li yıllarla birlikte sanayi burjuvazisinin devletin üst kesimlerinde güçlü ittifaklar kurmaya başladığını söylemek mümkündür.

12 Mart, özellikle sanayici kesimin dönüşümünde önemli bir aşama olarak görülebilir. Ancak önce bu sürece giden yolun köşe taşlarına bakmak gerekir. Çünkü büyük iş çevrelerinin bu tarihten önceki dönemde şikayet ettiği konulara ara dönemde çözüm bulunmuştur. AP, iktidarının ilk yıllarında burjuvazinin desteğini sağlayabilmişti. Ancak yıllar ilerledikçe holdingleşen büyük sermaye, ticaret ve sanayi odalarını kontrollerinde bulunduran küçük imalat sanayi ve ticaret sermayesine tavır almaya başlamıştır. Çünkü ticaret ve sanayi odaları, ithal izinlerini dağıtıyor dolayısıyla elinde bir iktidarı tutuyordu. İşte büyük sermaye buna tepkiliydi. Ayrıca 1960'ların sonuna doğru burjuvazi içi yaşanan çatışmayı arttıran bir başka unsur da kolay ithal ikamesi döneminin sona ermesiydi.¹⁵⁶¹ AP, burjuvazi konusunda bir ikileme

¹⁵⁵⁷ **Türkiye'de Toplumsal ve Ekonomik Gelişmenin 50 Yılı**, Ankara, DİE, 1973, 157.

¹⁵⁵⁸ Gencay ŞAYLAN, "Bir Yapısal Değişim Sorunu Olarak Yönetim Reformu", **Türkiye'de Kamu Yönetimi**, Der. B. Aykaç, Ş. Durgun, H. Yayman, Ankara, Yargı Yayınevi, 2003, 429.

¹⁵⁵⁹ Çağlar KEYDER, "Türk Demokrasisinin Ekonomi Politikası", **Geçiş Sürecinde Türkiye**, (Der. İrvin Cemil Schick ve Ertuğrul Ahmet Tonak), Çev. Nail Satlıgan, Belge Yayınları, y.y., t.y., 68.

¹⁵⁶⁰ Ahmet İNSEL, **Düzen ve Kalkınma Kısacasında Türkiye**, Çev. Ayşegül Sönmezay, İstanbul, Ayrıntı Yayınları, 1996, 141.

¹⁵⁶¹ Çağlar KEYDER, "Türk Demokrasisinin Ekonomi Politikası", **Geçiş Sürecinde Türkiye**, 66-67.

karşı karşıya kalmıştır. Geleneksel ekonomik çevreler olarak toprak sahipleri ve ticaret burjuvazisi ile sanayi burjuvazisinin çıkarları dengelenmelidir.¹⁵⁶² Ancak bu dengenin sağlanması o kadar kolay değildir. Çünkü bu kesimlerin çıkarları ve gelişme şartları birbiriyle uyuşmadığı gibi çatışmaktadır. Sanayi burjuvazisi, ticaret burjuvazisinin dış ticaretteki payının azaltılmasını, böylelikle döviz kaybının önüne geçilmesini ve bu kaynağın belli ölçüde sınai kesime aktarılmasını istiyordu.¹⁵⁶³ Ayrıca sendikal gelişmelerin etkisiyle artan işçi ücretlerinin yüksekliğinden ve Finansman Kanununun getirdiği yeni vergilerden de şikayetçidirler. Sanayici kesim, anayasanın değiştirilmesi noktasında da görüş beyan etmektedir. Bu bağlamda anayasanın çok geniş tutulduğu dolayısıyla anayasada tadilata gidilmesi gereği ileri sürülmektedir.¹⁵⁶⁴

1970’li yılların başında AP’nin o zamana kadar desteğini aldığı özel teşebbüse karşı koyduğu tavır dikkat çekicidir. Demirel, aşırı kazanç peşinde koşan özel teşebbüsü savunamaz hale geldiklerini, teşebbüs özgürlüğünün suistimal edilmemesi gerektiğini vurgulayan konuşmalar yapmaya başlamıştır.¹⁵⁶⁵ Bu konuşmaların dozajı, Ağustos 1970 devaülasyonundan sonra artmaya başlamıştır. Demirel, Eylül ayında yaptığı bir başka konuşma da ise “gümrük duvarlarının gerisine sığınmış, müstehlikine kötü ve pahalı mal satan müteşebbisin savunulamayacağını”¹⁵⁶⁶ ifade etmiştir. İşveren Sendikaları genel başkanı Halil Kaya ise 10 Ağustos 1970 devaülasyonu ardından ortaya çıkan ücret ve fiyat artışları karşısında ekonominin içine düştüğü durumu da göz önüne alarak AP hükümetine güvenmediklerini açıklarken özel sektörü korumaya yönelik tedbirler de talep etmiştir.¹⁵⁶⁷ Büyük sermaye, artık AP’nin alternatifi olabilecek seçenekler üzerinde

¹⁵⁶² Ergin EROĞLU, **12 Mart Devam Ediyor mu**, 176.

¹⁵⁶³ Ergin EROĞLU, **a.g.e.**, 177.

¹⁵⁶⁴ İş dünyasının önde gelen isimlerinden Vehbi Koç, 1970’lerin başında bu sorunlarını Cumhurbaşkanı’na, Başbakan’a ve kamuoyuna açıklamıştır. Bkz. Can DÜNDAR (Haz.), **Özel Arşivinden Belgeler ve Anılarıyla Vehbi Koç 1961-1976**, Cilt: 2, 92, 94-95.

¹⁵⁶⁵ Filiz Demirci GÜLER, **a.g.e.**, 117.

¹⁵⁶⁶ **Son Havadis**, 16 Eylül 1970’den naklen Filiz Demirci GÜLER, **a.g.e.**, 117.

¹⁵⁶⁷ Ergin EROĞLU, **12 Mart Devam Ediyor mu**, 81, 82.

durulmasını istiyordu. “Bu alternatif başka bir siyasal parti olabilirdi; eğer buna uygun bir parti yoksa, partiler üstü bürokratik-teknokratik bir hükümet alternatif olabilirdi”.¹⁵⁶⁸

12 Mart gerçekleştiğinde, iş dünyasının yukarıda ifade edilen temennilerinin bir şekilde sağlandığı görülmüştür. Sıkıyönetim bölgelerinde grevler yasaklanırken, ara dönem boyunca ücretler arttırılmamıştır. 12 Mart’ın getirdiği ekonomik tedbirler, gelişen işçi kesimine karşı burjuvazinin konumunu sağlamlaştırmıştır. Askeri müdahale sona erdiğinde, büyük sanayi burjuvazisinin ekonomik gücü ve egemenliğinin perçinleştiği daha iyi anlaşılmıştır.¹⁵⁶⁹

Erim hükümeti, çok açık olarak büyük şehir burjuvazisinden yana bir tavır almıştır.¹⁵⁷⁰ Ondan sonra hükümet kuran Ferit Melen de büyük sanayiciler lehine bir ekonomi politikası izlemiştir.¹⁵⁷¹ Burjuvazi de, 12 Mart sonrası devletin toplumsal gelişmelere ve onun siyasal sonuçlarına setler kurmasını olumlu karşılamıştır. 1971 Rejimi, bu zümreye otoriter bir kapitalist yönetimin ilk örneğini sunuyordu. Bu girişimin ayak sesleri ilk Haziran 1970’de duyulmaya başlanmıştır. Kitlese bir işçi gösterisinin ardından ilan edilen sıkıyönetim, burjuvaziye belli bir süre askıya alınmış demokrasinin faydalarını gözleme olanağı sağlamıştır. “1971 Rejimi”ne geçildikten sonra bu tedbirler daha da yaygınlaştığı gibi, sonuçlarına bakıldığında daha derin anlamlar içerdiği anlaşıyor. 12 Martçılar, büyük kentler olmak üzere birçok şehirde sıkıyönetim ilan ederek sadece asayiş sağlamıyorlar aynı zamanda grevlere yasak getirip örgütlenme hakkını da sınırlıyorlardı. Bu yasaklama sonucu, gerçek ücretlerin gerilemesi ile 1970-1973 arasında fiyatlar % 60

¹⁵⁶⁸ Vehbi Koç’un yaptığı konuşma için bkz. **Emek**, 16 Haziran 1969’dan naklen Feroz AHMAD, **Demokrasi Sürecinde Türkiye 1945-1980**, 306. Ahmad, 12 Mart sonrası gelişmeler açısından bu konuşmanın bir kehanet olduğunu belirtir. Bkz. Feroz AHMAD, **a.g.e.**, 307, (44 nolu dipnot).

¹⁵⁶⁹ Çağlar KEYDER, “Türk Demokrasisinin Ekonomi Politikası”, **Geçiş Sürecinde Türkiye**, 68.

¹⁵⁷⁰ İrvin Cemil Schick ve Ertuğrul Ahmet Tonak, “Sonuç”, **Geçiş Sürecinde Türkiye**, (Der. İrvin Cemil Schick ve Ertuğrul Ahmet Tonak), Belge Yayınları, y.y., t.y., 388.

¹⁵⁷¹ Ergin EROĞLU, **12 Mart Devam Ediyor mu**, 272.

artmış ama gerçek ücretler¹⁵⁷² % 5 azalmıştır. Böylelikle 1970 öncesi “işçi ücretlerinin yüksek oluşunun kalkınmayı engellediği”ni¹⁵⁷³ iddia eden büyük sermaye “12 Mart”la istediği bir sonuca daha ulaşmış oluyordu. Ayrıca bu dönemde banka kredileri yoluyla iş alemine ucuz para temin edilmiş ve büyük burjuvaziye tatlı karlar getiren enflasyonist bir ortam oluşturulmuştur. Son olarak da hükümetin tarımsal ürünlere verdiği taban fiyatlar-ki DP döneminde tarımsal kesimler görece iyi durumdaydılar-sınai mal fiyatlarının gerisinde daha düşük bir hızla artarak ticaret hadleri tarım kesiminin aleyhine dönmüştür.¹⁵⁷⁴ Bu dönüşüm, büyük burjuvazinin iktidar arenasında yerini alması anlamına da geliyordu.

“12 Mart Rejimi”, sanayi burjuvazisine yüksek gümrük tarifeleri, yatırım teşvikleri¹⁵⁷⁵ vb yollarla steril bir ortamda rekabetten uzak bir gelişme imkanı vermiş, böylelikle iç pazarda sanayi burjuvazisi ticaret burjuvazisine göre birçok üstünlük sağlamıştır. Yani devlet desteği sanayi burjuvazisini yalnız bırakmamıştır. Bununla birlikte sanayi burjuvazisi, iktidar alanını genişletecek yeni destekler de bulmuştur. Banka, sigorta gibi mali sermaye kaynakları artık tarım ve ticaret kesimlerinden ziyade sanayi kesimlerinin egemenliğine girmeye başlamıştır.¹⁵⁷⁶

Büyük iş çevreleri, 12 Mart’tan hemen sonra örgütlenmişlerdir. Aslında TUSİAD’ın kurulmasına yönelik düşünceler, 1960’ların ortalarında düşünülmeye başlanmıştır. Büyük sanayiciler böyle bir oluşumun mevcut

¹⁵⁷² Gerçek ücretler, 1963-1970 ile 1973-1976 arasında önemli ölçüde artmıştır. Bu artışlarda 1962’den sonra gelişen grev hareketlerinin etkisi olduğu gibi büyüyen sanayinin iç pazarda ihtiyaç duyduğu tüketimin arttırılması da etkiliydi. Bkz. Çağlar KEYDER, “İktisadi Gelişme ve Bunalım: 1950-1980”, *Geçiş Sürecinde Türkiye*, 318.

¹⁵⁷³ Ergin EROĞLU, *12 Mart Devam Ediyor mu*, 36.

¹⁵⁷⁴ Çağlar KEYDER, “Türk Demokrasisinin Ekonomi Politikası”, *Geçiş Sürecinde Türkiye*, 66, 68

¹⁵⁷⁵ 12 Mart sonrası özellikle büyük sanayicilere verilen yatırım teşvikleri önceki yıllara göre katlanmıştır. Sanayi ve Teknoloji Bakanı Mesut Erez’e göre; Ocak 1968-Mart 1972 arasında 10.5 milyar liralık yatırım projesine teşvik belgesi verilirken 1972 yılının 9 aylık döneminde bu rakam bir anda 27 milyara çıkmış, bunun da 21 milyarlık kısmından büyük sanayiciler yararlanmışlardır. **Yankı Dergisi**, Sayı: 98, 29 Ocak-4 Şubat 1973’den naklen Ergin EROĞLU, *12 Mart Devam Ediyor mu*, 273.

¹⁵⁷⁶ Ali GEVGİLİLİ, *Yükseliş ve Düşüş*, 674.

ticaret ve sanayi odaları dışında kurulmasını istemiştir.¹⁵⁷⁷ “TÜSİAD kurucuları ithal ikameci ekonomi politikalarının sonucu olarak gelişme gösteren sanayi sektörünün önde gelen temsilcileriydiler ve özellikle ‘60’lı yılların ortalarından itibaren Odalar Birliği içerisinde ticari gruplarla yaşanan çatışmaların içinden süzülüp gelmişlerdir. Bu kesim bütün bir dönem boyunca hükümetlerin kendilerinden yana stratejik kararlar alması yönünde baskı oluşturdular ve Birlik çatısı altında özerk bir statünün arayışında bulundular”.¹⁵⁷⁸

TÜSİAD’ın öngördüğü modelle özel sektöre sıcak bakan bir devlet müdahaleciliği arasında çelişki olduğu söylenemez. Planlama veya klasik para politikası ve mali politikalar gibi araçlar, hatta kamu yatırımlarını kullanan devlet müdahalesi de TÜSİAD’ın modeline ters değildi. Zaten TÜSİAD’ın kuruluşunda kabul edilen belgede karma ekonomi ilkeleri savunulmuştur. Derneğin kuruculardan Vehbi Koç, derneğin kurulmasından kısa bir süre önce ekonomik reformların ve rasyonel planlamanın gerekliliği üzerinde durmuştur.¹⁵⁷⁹

1980’lere gelindiğinde ise artık sanayi kesiminin önemli bir güce ulaştığı ve büyük örgütlenmeler kurduğu gözlemlenir.¹⁵⁸⁰ Diğer bir ifadeyle geçmiş yirmi yıllık dönemin “burjuvazinin iktidar araçlarını tamamen ele geçirmesiyle sonuçlandı”ğını söylemek mümkündür.¹⁵⁸¹ Özellikle 1970’lerin sonunda CHP ile büyük burjuvazinin anlaşmazlığı üzerine TÜSİAD’ın gazete ilanlarıyla hükümetin düşürülmesine etki yapması, yukarıda zikredilen nüfuza örnek olarak gösterilebilir. Ecevit, “Biz işadamlarına büyük kolaylıklar sağladık. Bunalımdan en çok onlar yararlanıyorlar. Biz onlara, iktidarımızda

¹⁵⁷⁷ İşadamı Vehbi Koç, 1965 yılında yani TÜSİAD’ın kurulmasından altı yıl önce şu tavsiyede bulunmuştur: “Memleketin tanınmış doğru dürüst işadamları ticaret ve sanayi odalarının haricinde bir grup halinde iktisadi işlerin iyi gitmesi için birleşmeli ve kendi işlerine tercihen bu teşekkülde çalışmalıdır”. Bkz. Can DÜNDAR (Haz.), **Özel Arşivinden Belgeler ve Anılarıyla Vehbi Koç 1961-1976**, 43.

¹⁵⁷⁸ Haluk ALKAN, “Türkiye’de İşadamı Örgütleri ve Devlet”, **Birikim**, Ekim 1998, 45, 46.

¹⁵⁷⁹ Ayşe BUĞRA, **Devlet ve İşadamları**, 338.

¹⁵⁸⁰ Ayşe BUĞRA, **a.g.e.**, 192.

¹⁵⁸¹ İrvin Cemil Schick ve Ertuğrul Ahmet Tonak, “Sonuç”, **Geçiş Sürecinde Türkiye**, 391.

size huzur sağlayacağız, diyoruz. Ama siyasi iktidar olmalarına müsaade edemeyiz”¹⁵⁸² sözlerine büyük burjuvazi de karşılık vermiştir. TÜSİAD, CHP hükümetine gazetelere verdiği ilanlarla cevap vermiştir. Hükümete karşı yoğun bir şekilde kamuoyu oluşturma çabasının içine giren TÜSİAD, hükümetin düşürülmesine neden olan gelişmelere katkıda bulunmuştur. Bu ilanlar, ekonomi politikalarında artık sona gelindiğini ve serbest piyasa ilkelerinin hayata geçirilmesi gerektiğini göstermiştir.¹⁵⁸³

Yeni bir örgütlenmeye giden ve siyasal iktidarlar üzerinde etki yapmaya başlayan sanayi burjuvazisinin gelişim süreci bir noktadan sonra bazı gelişmelerin önünü tıkayacak konuma gelmiştir. Vedat Bilgin’in de ifade ettiği gibi, “Türkiye’nin tekelci kapitalist girişimcilerinin, devletle olan ilişkileri, Türkiye’nin demokratikleşme yönünde ortaya çıkan talepler karşısında ciddi bir engel teşkil etmiştir. Türkiye’nin tekelci kapitalizmi, devletçi elitlerin desteğiyle geliştiği için, onların takip ede geldiği batılılaşma politikalarını ve kendi halkına ait olan ‘yerli kültürü tasfiye edici’ tutumları da büyük ölçüde benimseye gelmiştir”.¹⁵⁸⁴

2. Karma Ekonomiden Piyasa Ekonomisine Geçiş: 24 Ocak Kararları

Türkiye, 1970’li yılların sonuna doğru iktisadi bir kıskacın içinden çıkmaya çabalamıştır. Bu dönem, işçi dövizleri ve dış kredilerin kesildiği, Merkez Bankası döviz rezervlerinin ise iyiden iyiye tükendiği bir başka deyişle ekonominin iflasın eşiğine geldiği bir zaman aralığı olmuştur. Aslında 1960’larda ve 1970’lerin bir kısmında sorunsuz işleyen ithal ikameci sanayileşmenin sonuna gelindiğinin önemli işaretleri görülmüştü. “Gerek burjuvazi gerekse bürokrasi, ekonominin, dünya ekonomisinin yaptırımıyla karşılaşmadan genişlediği dönemin artık sona erdiğini ve yeni bir

¹⁵⁸² Cahit KAYRA, ‘38 Kuşağı, 587.

¹⁵⁸³ Ayşe BUĞRA, Devlet ve İşadamları, 204-206.

¹⁵⁸⁴ Vedat BİLGİN, Türkiye’de Değişimin Dinamikleri, 119.

düzenlemenin gerektiğini kabul ediyordu". Diğer bir deyişle "1970'lerin ekonomik krizinde 'milli' bir çözüm mümkün değildi". "Rüştüne ermiş bir burjuvazi açısından, bu modelin maliyeti yüksekti ve kapitalist mantığın katı kurallarıyla çelişiyordu".¹⁵⁸⁵

Türkiye'nin 1980'lere doğru yaşadığı iktisadi süreç, ülkeyi liberal bir piyasa sistemine doğru zorlamaya başlamıştır. 1978'te kurulan CHP hükümeti de karma ekonominin işleyişindeki sıkıntıları hissetmiştir. Ancak devletçi yaklaşıma daha sıkı sarılmıştır. Yüksek bürokrasi¹⁵⁸⁶, ekonomik sıkıntıları görmenin de ötesinde bu sürecin ekonomi de bir düzen değişikliği getireceğini daha net görebilmiştir. Sonuçta kaçınılmaz değişiklik, 24 Ocak 1980 tarihinde gerçekleştirilmiştir. Keyder'in de ifade ettiği gibi "liberalizm vahşi bir pazar itikadı olarak bürokrasiye her zaman ters gelmişti; şimdi ise devlet kürsüsünden hastalığı geçirecek reçete olarak sunuluyordu".¹⁵⁸⁷

24 Ocak 1980 Kararları, ağırlıklı olarak mühendislerin oluşturduğu bir kadro tarafından hazırlanmıştır. AP'nin azınlık hükümetince bürokrasinin kilit noktalarına getirilen bu kadroda; Başbakanlık müsteşarı ve DPT müsteşar vekili Turgut Özal, Başbakanlık müsteşar yardımcısı Hasan Celal Güzel, DPT Yabancı Sermaye Daire Başkanı Hüsnü Doğan, DPT Teşvik ve Uygulama Dairesi Başkanı Ekrem Pakdemirli, DPT İPD başkanı Yıldırım Aktürk, Hazine Genel Müdürü Kaya Erdem ve Adnan Kahveci gibi 1980'li yıllarda devletin önemli makamlarına gelecek isimler yer almıştır.¹⁵⁸⁸

Türkiye'de 24 Ocak Kararları, karma ekonomiden serbest piyasa ekonomisine geçişle birlikte devletin ekonomideki müdahale alanlarının sınırlandırılması anlamı taşımaktadır. Yani ekonomiye müdahale aracı olarak da

¹⁵⁸⁵ Çağlar KEYDER, *Türkiye'de Devlet ve Sınıflar*, 290-291, 295, 297.

¹⁵⁸⁶ 1970'lerin sonunda Maliye Bakanlığı müsteşarlığı yapan Vural Güçsavaş, bu sürecin dış dinamiklerden kaynaklandığını ama sonuçta piyasa ekonomisine geçileceğini şu sözlerle ifade etmiştir: "İstedikleri 'Serbest Piyasa' kurallarını uygulamamız. Bizi sıkıştıra sıkıştıra o noktaya getirecekler". Bkz. Cahit KAYRA, *'38 Kuşağı*, 583.

¹⁵⁸⁷ Çağlar KEYDER, *Türkiye'de Devlet ve Sınıflar*, 297.

¹⁵⁸⁸ Günel KANSU, *Planlı Yıllar: Anılarla DPT'nin Öyküsü*, 472.

kullanılan KİT'ler özelleştirilecek, döviz kurlarını artık hükümet belirlemeyecek ve özel sektör de teşviklerle desteklenecektir.¹⁵⁸⁹ Ayrıca 24 Ocak ile iç piyasaya yönelik ithal ikameci model yerine ihracata yönelik sanayileşme benimsenecektir. Bu yeni modeli gerçekleştirmek için de ihracatın önündeki engeller kaldırılacaktır. Hükümet, artık sadece döviz kurlarını değil faiz hadlerini de belirlemeyecektir. Fiyatlar piyasadaki arz ve talebe göre şekillenecek, sübvansiyonlar ise kaldırılacak ya da azaltılacaktır.¹⁵⁹⁰ Genel anlamda ifade etmek gerekirse; kamu, piyasanın doğal işleyişinden elini eteğini çekecektir. Yani liberal felsefenin gereği olarak devlet küçülecek/küçültülecek, piyasaya fazla müdahale etmeyecek buna karşı piyasada serbest ekonomi hakim olacaktır. Dünyada yaşanan neo-liberal eğilim, 24 Ocak Kararları ile Türkiye'de etkisini göstermeye başlamıştır.

24 Ocak Kararları'na şeklen bakıldığında, bu adım ekonomik bir reform paketi olarak görülse de aslında bürokratik devletin siyasal, ekonomik ve toplumsal alanlardaki iktidarının kırılması, zayıflaması hatta kaybolmasına yol açacak bir sürecin başlaması anlamına da gelebilir. Bu adımla hükümet/bürokrasi, ekonomi politikasındaki kararlar üzerinde eski gücünden uzaklaşacaktır. Bir başka ifadeyle bürokratik elitler, piyasacı sistemin tam anlamıyla hayata geçmesi sonucunda hakimiyetlerini kaybetmeye başlayacaklardır.

Bu değişime ayak uydurma konusunda bürokrasi dışında iş dünyasının da zorlanacağı görülmüştür. 1980 öncesi dışa kapalı ve sadece iç piyasaya yönelik faaliyet gösteren bir iş dünyası söz konusudur. Bir işadınının da vurguladığı gibi "serbest piyasa ekonomisinden büyük sanayi hoşlanmaz. Çünkü burada rekabet vardır, ötekinde [ithal ikameci model] rahatlık vardır."¹⁵⁹¹ İçeriye yönelik bir sanayi modeli, ister istemez

¹⁵⁸⁹ Günel KANSU, *a.g.e.*, 476.

¹⁵⁹⁰ Osman ULAGAY, **24 Ocak Deneyimi**, İstanbul, Hil Yayın, 1983, 15, 16.

¹⁵⁹¹ Osman ULAGAY, *a.g.e.*, 63. ENKA Yönetim Kurulu Başkanı Şarık Tara, bu sözlerini destekler mahiyette; 1980-1982 yılları arasındaki ihracat ve üretim artışının ağırlıklı olarak orta ve küçük sanayi tarafından gerçekleştirildiğini vurgulamıştır.

himayeci/korumacı bir anlayışla yürümek durumundadır. Rekabetin olmadığı bu anlayışın elinde çok çeşitli korumacı yöntemler vardır. Faiz, vergi, döviz ve gümrük gibi ekonomik değişkenler devlet tarafından iç sanayinin gelişmesine uygun olarak düzenlenebilir. Dışarıdan piyasaya giren firma olmadığı gibi, içerde faaliyet gösteren sanayi de dış firmaların ya acentesi ya da montajcısıdır. İçerde üretilenin yine içerde tüketilmesi rekabeti değil tekelliliği besleyen bir gelişmeyi ortaya çıkarır. Çerçevesi çizilen bu model, 1980 öncesi iş dünyasını himaye edilmeye alıştırmıştır. İş dünyasının bir mensubu 24 Ocak sonrası özel sektörün tekrar devletten himaye isteğini şu şekilde ifade etmiştir: “24 Ocağa kadar bütün hükümetler bizi yani özel sektörü himaye ettiler. Yüzde 10 oranında öz sermaye kullanarak iş başardık. Millet yemedi içmedi, elindeki imkanı faiz yoluyla bize aktardı. Şimdi de içimizden ‘bizi gene himaye etseler’ düşüncesi geçiyor”¹⁵⁹². Piyasa ekonomisine adım atılmasıyla iş dünyası yüksek faizlerle karşılaşmıştır. Faiz ve döviz kurlarında devlet müdahalesinin azalması bu kesimin risklerle karşılaşmasına neden olmuştur. Bu riskleri aşmak ve sanayiye ayakta tutabilmek adına sermaye, devletten kur garantisi ve ucuz faiz gibi teşviklerle yatırımlarının desteklenmesini istemiştir.¹⁵⁹³ Aslında 24 Ocak Kararları ile geçilen yeni düzene bürokrasi alışık olmadığı gibi iş çevreleri de alışık değildi. Devlet imkanları ile doğan, büyüyen ve serpilen burjuvazinin bu sisteme ayak uydurması zor olacaktı.

SONUÇ ve DEĞERLENDİRME

Bürokrasi, modern zamanlarda “patrimonyal” bir yapıdan uzaklaşmaya ve yeni bir düşünceyle inşa edilmeye başlanmıştır. 18. ve 19. yüzyıl, “modern bürokrasi”nin evrensel anlamda oluşmaya başladığı dönem olarak bilinir. Kapitalizmin ürünlerinden biri olarak gösterilen merkezîyetçi modern devlet, “modern bürokrasi”ye ihtiyaç duymuş, dahası bu ikisi karşılıklı etkileşim içinde gelişmişlerdir. Bu tarihsel anlatım, ağırlıklı olarak Batı ülkeleri için söz

¹⁵⁹² Osman ULAGAY, a.g.e., 81.

¹⁵⁹³ Osman ULAGAY, a.g.e., 52.

konusudur. Halbuki Batı örnek alınarak “modernleşme” denilen bir süreci yaşayan toplumlarda; “modern bürokrasi”nin doğuşu, gelişimi ve işlevleri kendine has bir çizgi izlemiştir. Diğer bir ifadeyle “modern bürokrasi”nin evrensel yükselişine rağmen, bürokrasiler kendi tarihlerinin bir ürünü olarak görülmelidir. Batı bürokrasileri-özellikle Anglo-Sakson ülkelerde-temsili demokrasi ve hukuk-devleti gibi siyasi/hukuki sınırlamalara tabi tutulmuştur. Modernleşme gibi büyük bir dönüşüm yaşayan toplumlarda ise bu süreç, “seçkin” bir bürokrat-aydın kesimi doğurmuştur. Bunlar, kendilerine öncü rolü biçen, yönetimin sadece kendilerine mahsus olduğunu düşünen ve geleneksel elitlerden kesin bir şekilde ayrılan yeni bir elittir.

Osmanlı/Türk bürokrasisi de 19. yüzyılda buna benzer bir dönüşüm yaşamıştır. Önceki iki yüzyıl, bu dönüşümün gerekçelerini hazırlamış ve altyapısına katkıda bulunmuştur. Bu dönüşümden önce, klasik dönem Osmanlı yönetim anlayışına bakılacak olunursa; iskeletin geleneksel “seçkin” yöntemlerle “kul sistemi” üzerine kurulduğu görülür. “Kul sistemi”nde; hem merkeziyetçilik sağlanıyor, hem de can ve mal güvenliği bulunmayan “kul” yöneticilerin özerkleşerek iktidar olma tehlikesi de bertaraf edilmiş oluyordu. Ancak bu düzen; 17. ve 18. yüzyılda siyasi, iktisadi, mali ve sosyal istikrarın bozulması ve savaşların kaybedilmesi ile sarsılmıştır. Özellikle tımar üzerine kurulu toprak sisteminin bozulması, istikrarsızlığın en önemli nedenleri arasında gösterilmiştir. İstikrarsızlığın getirdiği “otorite boşluğu”, ayanlarca doldurulmaya çalışılmış ve taşrada bir tür adem-i merkeziyetçi yapılar ortaya çıkmıştır. Bu süreçte, yerel beylere karşı merkeziliği destekleyen “kul sistemi”nin çözülmesi de gerçekleşmiştir.

19. yüzyılda yaşanan dönüşüm, bu sorunların çözülmesi için atılan adımların tarihidir. Modern bürokrasinin doğuşu, söz konusu dönüşümle yakından ilişkilidir. Zayıflayan merkeziyetçiliği yeniden kurmak isteyen bir zihniyetin yapması gereken ilk şey, taşraya kadar ulaşmış bürokratik bir mekanizmanın kurulmasıdır. Ancak öncelikle yapılması gerekenler arasında, bürokratların önündeki siyasal/hukuki engellerin kaldırılması gelmektedir. Bu

engeller kalktıkça, geçmişten farklı yeni bir memur tipi ortaya çıkmıştır. Modern eğitim kurumlarının yaygınlaşması; modern bürokrasinin büyümesine dolayısıyla yeni bürokratik kadroların ortaya çıkmasına da yardımcı olmuştur. Bu kadrolar, müstakbel bürokratik elitlerin nüvesini oluşturmaya başlamıştır. Dar bir klik olarak iktidar olan Tanzimat bürokratları-Reşit, Ali ve Fuad Paşalar-geleneksel yönetici elitten farklı-kul statüsünden dolayısıyla da müsadere cenderesinden kurtulmuş-yeni bir bürokratik elitin ilk örnekleri sayılabilir. Bunlara muhalif olarak ortaya çıkan ve orta düzey bürokratların oluşturduğu Yeni Osmanlılar ise anayasa mücadelesi yoluyla iktidar isteyen adeta “karşı elit” bir gruptur. Bu muhalif grubun önemi, kendinden sonraki Jön Türk kuşağını fikirleriyle etkilemiş olmasıdır. “Modern eğitim”in dönüştürücü bir etkiye sahip olduğuna inanan Jön Türkler, pozitivist düşünceden ciddi olarak etkilenmiş, seküler ve gittikçe artan tonda milliyetçi fikirlere sahip, askeri ve sivil bürokratların oluşturduğu elit bir grup olduğu kadar, aynı zamanda modernist düşüncenin de temsilcisi konumuna yükselmiştir.

Cumhuriyet, bu kadro ve düşüncelerin hakim olduğu bir atmosferde yetişmiş bürokratların öncülüğünde kurulmuştur. “Kopuş mu, süreklilik mi?” tartışmaları bir yana, Osmanlı’dan Cumhuriyet’e bürokratik bir yönetim geleneğinin tevarüs ettiğini söylemek mümkündür. Devlet ve toplum, Cumhuriyet modernleşmesi olarak da ifade edilen bir değişim sürecinden geçmektedir ve bu geleneğin izi olarak bürokrasi yine öncü konumdadır. Diğer bir deyişle; askeri ve sivil bürokratlarla aydınların oluşturduğu elitler bu sürecin lokomotifleri olmuştur. 1950’ye kadar iktidarda kalan bürokratik elitlerin çeyrek yüzyıllık tarihi, aynı zamanda modern Türkiye’nin kurumsal ve zihinsel olarak inşa edildiği bir zaman dilimidir.

Türkiye’de II. Dünya Savaşı sonrası, bürokratik yönetim anlayışında gevşemeler ortaya çıkmaya başlamıştır. Bürokrasi, ordu ve aydınların oluşturduğu ittifakta büyük bir kırılma olmamış, ancak savaş yıllarında uygulamaya konulan politikalar burjuvaziye tedirgin etmiştir. Nitekim burjuvazi-bürokrasi ilişkileri de savaş sonrası değişmeye başlamıştır. Bu arada

Türkiye’de çok partili hayata geçilmesi, bürokrasinin tarihi iktidarının sınırlanmaya başlayacağını ve burjuvazi ile de eski yakınlığının olmayacağını göstermiştir. 1950’de yaşanan iktidar değişikliği bu iki gelişmeyi doğrulamıştır. 1960’a kadar geçen on yılın, bürokratik yönetim geleneğinin ihmale uğradığına dair bir inancı aydın çevrelerde beslemesi sonucu 27 Mayıs gerçekleşmiştir.

1960’a kadar bir tür “fetret devri”ne giren bürokratik elitler için 27 Mayıs, sadece “devletin kurtarılması” anlamına gelmemiştir. Bu tarih demokratik mekanizmalarla değil, bürokratik mekanizmalarla iktidar olma anlamında bir kırılmaya işaret eder. Bir başka deyişle; “ordu, bürokrasi ve aydın”ların oluşturduğu tarihsel ittifakın İstanbul burjuvazisinin de desteğiyle siyasal iktidarı ele geçirmek için bir blok halindeki ilk hamlesidir. Özellikle bu kesimlerin 1950’lerin sonunda planlama konusunda benzer düşünmesi; yani bürokrasinin planlamayı denetim alanını genişleten, burjuvazinin ise sanayileşme bağlamında büyümesine yardımcı nitelikte bir unsur olarak görmesi yukarıdaki birlikteliği daha anlamlı hale getirir.

Geçmişin seçkinci anlayışını yeni bir formda yansıtan 27 Mayıs, Türkiye’nin yakın tarihinde bir kırılma yaratmıştır. Bürokratik elitler, 27 Mayıs sonrası tüm sorunların çözümünü hazırlanan yeni anayasada görmüştür. Halbuki toplumsal ve ekonomik sorunların sadece hukuki metinlerle çözülemeyeceği gerçeği ıskalanmıştır. Bunun bürokratik yönetim geleneğinin beslediği zihniyet ile yakın ilişkisini gören Şerif Mardin’in de vurguladığı gibi, “kağıt üstünde düzenlilik sağlamak uğrunda, toplumsal gerçekleri hasıraltı eder”. Bu tespit, 1960’dan sonra girilen idari reformların neden kağıt üstünde kalan metinler olduğunu da nispeten açıklar.

Anayasanın hazırlık sürecinde toplumun belli bir kısmı dışarıda bırakılmıştır. Nitekim anayasaya hayat veren Kurucu Meclis’i, bürokrat ve aydın elit kesim oluşturmuştur. 1961 Anayasası, egemenliğin kullanılmasına yeni ortaklar getirerek seçkinci bir eğilim göstermiştir. Artık halkın

temsilcilerinin yanında Senato, Anayasa Mahkemesi, MGK, DPT, TRT ve Üniversiteler gibi bürokratik kurumlar da egemenliğin kullanılmasına ortaktır. Bunlar, asli işlevleriyle birlikte seçilmişlerin “aşırılıkları”nı gözetecek bürokratik kontrol mekanizmaları olarak da düşünülmüştür. Bu bağlamda anayasada zayıf yasamanın içinden zayıf yürütme çıkacağı öngörülmüştür. Ancak anayasa gibi çift karakterli bir yönü olan yürütme; politik anlamda zayıf, bürokratik anlamda ise kuvvetli olacaktır.

Bu düzenlemeler, 1961 Anayasası’nın “tepki anayasası” olduğunu gösterdiği gibi bir sentez arayışını da gösterebilir. Öncelikle Türkiye’de her yeni dönem doğal dinamikler yerine bir önceki dönemin tepkileri ile oluşur. 1961 Anayasası böyle bir tepkinin ürünü olduğu gibi, 12 Mart sonrası da kendinden önceki döneme bir tepkidir. Tepkilerle hareket etmenin sağlıklı bir gelişme olmadığını söylemek gerekir. Bunun dışında, 1961 Anayasası’nın bir sentez arayışının ürünü olduğunu düşündürecek özelliğine değinmek gerekir. Taha Parla’nın tezde alıntı yaptığımız görüşü bağlamında; anayasa, “solidarist-korporatist” ve liberal anlayışların bir araya getirildiği çifte karaktere sahip olmuştur. Anayasanın bu karakterini bir sentez çabası olarak gördüğümüz oranda, onu Tanzimat döneminden itibaren siyasal kültüre yerleşmeye başlayan bir anlayışa benzetmek de mümkün hale gelebilmektedir. Yani birbirleriyle uyumsuzluk gösterebilen iki unsur bir sentez içinde sunulmaktadır. 1960 sonrası, buna benzer bir sentezin canlandığı söylenebilir. Dahası ekonomide karma bir yöntem benimsenmesini de bu bağlamda okumak mümkündür. 12 Mart sonrası söz konusu sentez çabaları aşılmış ve doğrudan çelişecek iki olgu iç içe uygulanmaya konulmuştur. Yani hem parlamento suçlanmış hem de çözüm parlamento içinde aranmıştır.

Türkiye’de 1960-1980 yılları arasında planlı kalkınma dönemi yaşanmıştır. Plan, yukarıda da vurgulandığı üzere bürokrasi ve aydınlar nezdinde gözde bir kavramdır. Diğer bir deyişle bu dönemde “planı savunmak toplumun çıkarlarını savunmak anlamına” gelmiştir. Bürokratik

elitler, geleneksel bürokrasiden farklı bir anlayışla inşa edilmek istenen Devlet Planlama Teşkilatı'nı (DPT) siyasetçilerin karışamayacağı teknokratik bir güç olarak görmüşlerdir. MBK üyelerinden birinin ilk planlamacılardan Atilla Karaosmanoğlu'na "biz sizi hükümetin üstüne koymak istiyoruz, siz niye altında yer almak istiyorsunuz?" ifadesi bu teknokratik bakış açısını, Cemal Gürsel'in ise aynı isme "sen bizim beynimizsin" deyişi bilime yüklenen anlamı yansıtmaları açısından çarpıcı örneklerdir. Bir yanda teknokratik, diğer yanda ise bilimsel gücü elinde bulunduran planlamacılar, siyaset kurumunun etkisinden uzak tutulmaya çalışılmıştır. Gerçi planlamanın, hükümetlerin üstünde olmasının siyasal anlamda meşruiyet sorunu yaratacağı gerçeği kabul edilse de; gerek YPK'da atanmış ve seçilmişlerin eşit sayıda düşünülmesi, gerekse planın TBMM'de görüşülürken bütünlüğünün bozulmasını engelleyici tedbirlerin alınması, siyaset kurumuna olan seçkin ve şüpheli yaklaşım geleneğinin izlerini taşır.

Plan ve planlama gibi kavramlara verilen önem, bürokrat ve aydın kesimin geçmişten gelen ve ütopye tarafı da olan pozitivist bir bakış açısı ile yakından ilişkilidir. Bu dönemde, anayasaya yüklenen aşırı anlamlar bilime de yüklenmiş, toplumun bu yöntemlerle değişeceği varsayılmıştır. Bu görüşlerin toplum mühendisliği fikriyle olan yakın ilişkisi olduğu muhakkaktır. Planlı döneme geçilmesi, bürokratik elitlerin kamu kaynakları üzerinde söz sahibi olması anlamına geldiği gibi, aynı zamanda seçilmişlerin de sınırlandırılması anlamına geliyordu. Kamu yatırımlarının önemli olduğu Türkiye'de planlamacı bürokratik elitler, kamu kaynaklarının-döviz ve kamu kredileri vb-kullanımı konusunda yetkilendirilmiş oluyordu. Kararlar, seçilmişlerle atanmışların kurul-YPK-halinde toplanmasıyla alınacak, böylelikle bürokratik elitler, siyasal elitleri dolaylı da olsa sınırlayabilecektir. Hazırlanan plan ve programlar, ekonominin bir nevi yol haritası olacaktır. Planın siyaset kurumunun müdahalesinden uzak ve merkezi bir anlayışla hazırlanmak istenmesi, dolaylı olarak yerel ihtiyaçların göz ardı edilme tehlikesini belirgin hale getirmiştir. İsmet İnönü'nün yollarının yapılması için taşradan gelen bir heyete "planda yoksa yapılmaz, ben bile yaptıramam.

Planda varsa yapılır, ben bile önleyemem” sözünü plana neredeyse iman derecesinde bağlılığın ve yerel taleplerin ihmal edildiğinin bir işareti olarak görmek mümkündür. Sonradan aynı yolu çamurdan dolayı saatler sonra geçen CHP heyetine, yöre sakinleri “Paşa’dan istediğimiz yol, bu yoldu” diyerek planın merkezîyetçi anlayışla hazırlandığına basit ama etkileyici bir örnek vermişlerdir.

Bürokratik elitlerin 1960-1980 sonrası dönüşümü incelenirken DPT’yi “laboratuvar” bir kurum olarak görmek mümkündür. Bu laboratuvarı; önce “merkez”in kendi içinde, sonra da “çevre” ile bir mücadele yaşanmıştır. “Merkez”in kendi içinde, kalkınma sorununa farklı bakış açısının ortaya çıkması söz konusu mücadelenin kırılma noktası olarak görülebilir. Bu süreçte bürokratik elitlerin değişimci ve statükocu unsurları çatışmıştır. Birincileri doğal olarak genç planlamacı kadrolar, ikincileri ise daha yaşlı “muhafazakar” bürokratik elitler oluşturmuştur. Bu kırılma, sadece planlama ile de sınırlı olmamış, 1960 sonrası bürokratik elitlerin çözülüş sürecinin önemli bir eksenine haline gelmiştir. Ayrıca planlamada mikro boyutta da olsa bir merkez-çevre mücadelesinden bahsetmek mümkündür. “Merkez”i temsil eden planlamacılar devletçiliğe, “çevre”yi temsil edenler ise özel sektöre (teşvik vb unsurlar) öncelik vermiştir. 1980’ler ikincilerin kesin hakimiyeti ile son bulmuş ve piyasa düzenine geçilmesi ile DPT eski önemini kaybetmiştir. Bu yenilgi, siyasetten bağımsız bir değişimin olabileceğine dair güçlü inançları olan bürokratik reformcuların, tepeden sunduğu projelerin 1970’lerin sonlarında geçersiz hale gelmesinden başka bir şey değildir.

Planlı kalkınma sürecine geçiş, sivil bürokrasi içinde yeni bir bürokratik teşkilat ve elit ortaya çıkarmıştır. Özellikle Maliye, Hazine ve Merkez Bankası gibi klasik bürokrasiler DPT’ye gerek olmadığını düşünse de 27 Mayıs’ı gerçekleştiren güçlerin ilk oluşturduğu kurum planlama olmuştur. Anayasal statü verilen planlama, geleneksel bürokrasiden farklı bir anlayışla teşkilatlandırılmış ve “bürokratik kalıplardan uzak” bir kurum olması istenmiştir. Özellikle planlamanın ilk yıllarında oluşmaya başlayan kurum içi

kültür bu farklılığı vurgulamıştır. DPT, kurum içinde katı hiyerarşik kuralları olmayan, gayri resmi (informal) iletişimin olduğu, kararların “staff” toplantılarında tartışılarak alındığı bir kurum olmuştur. Ayrıca her kurumda planlama ile karşılıklı koordinasyon içinde çalışacak birimler oluşturulmuştur. Kurum, gerek prestij, gerekse maaş yönünden diğer kamu bürokrasisinin önünde yer almıştır. DPT’deki bürokratik değişimle birlikte yeni bir bürokratik elit tipi de ortaya çıkmıştır. İcracı yönü olmayan ama teknokrat benzeri gücü olan planlamacıların Türk bürokrasisinin eksik görülen rasyonellik boyutunu temsil edeceği düşünülmüştür.

27 Mayıs sonrası, bir yandan bürokrasiye yeni teşkilatlar kazandırılırken diğer yandan da idari mekanizma reforma tabi tutulmuştur. Askeri müdahaleler sonrasıyla çakışan reformlar, bu mekanizmanın sağlıklı işlemediği, aksayan yönleri olduğu hatta yozlaştığı genel kabulünden hareket etmiştir. 12 Mart sonrası da benzer bir reform süreci yaşanmıştır. Bürokratik yapının reforma ihtiyacı olduğuna inanılması, 27 Mayıs sonrası MEHTAP, 12 Mart sonrasında da ise “İdari Reform Danışma Kurulu Raporu”nu gündeme getirmiş ama yukarıda da vurgulandığı üzere idaredaki sorunlara yapay çözüm önerilerinden daha fazlası sunulamamıştır. İdari reformlar, hukuki ve mali boyutları aşamamıştır. Zaten Türk bürokrasisinin sürekli bu tür konular etrafında döndüğü de bir gerçektir. Bu bağlamda mevzuatın öne çıktığı, daha doğrusu şekilciliğin önem verildiği örgütlerde, idarenin etkin ve verimli çalışmasına daha az değer atfedilmesine şaşkırmamak gerekir.

12 Mart 1971, Türkiye’de bürokratik elit ittifakında bir dönüm noktasıdır. Bu tarih, söz konusu ittifakın 1960’larda yaşadığı çözülmenin yeni bir aşamaya geldiğine vurgu yapar. Bürokrasi, ordu ve aydınların oluşturduğu bu ittifak 27 Mayıs’taki blok görüntüsünü 12 Mart’ta verememiştir. Aydınlar, bu ittifak içinde ilk kopuşu yaşayan kesim olmuştur. Türkiye’de 1960 sonrası yaşanan ekonomik, siyasal ve sosyal gelişmelerle birlikte aydın kesim ideolojik bir dönüşüm geçirmiştir. Özellikle artan sanayileşme, sendikal hareketlerin gelişmesi ve yeni toplumsal fikirlerin tartışılması, bürokratik

elitlerin klasik görüşleriyle dünyayı yorumlama ve anlamalarını zorlaştırmıştır. Bu bağlamda; bürokrat ve aydın hareketi olarak Yön, önemli bir köşe taşıdır. Hareketin Doğan Avcıoğlu dahil üç kurucusunun da Temsilciler Meclisi'ne seçilmiş ve bir şekilde CHP ile ilişkisi olan aydınlar olması Yön'e daha dikkatli bakmayı gerektirir. Hareketin sivrilmiş ismi ve ideologlarından Doğan Avcıoğlu, gerek 1968'de çıkardığı "Türkiye'nin Düzeni" adlı eseri, gerekse gittikçe keskinleşerek doğrudan iktidara oynadığı "Devrim" gazetesiyle "anti-parlamentar" bir fikri işlemiş ve 12 Mart öncesi bürokratik elitlerin önemli bir kısmını derinden etkilemiştir. Bir aydın hareketi olarak Yön Dergisi, "yeni devletçilik", "hızlı kalkınma" ve "milli sosyalizm" gibi argümanlar etrafında seçkin ve bürokratik formüller önermiştir. Aslında Yön'ü Kadrocular'ın bir türevi olarak da görmek mümkündür. Zira Kadrocular da bu formüllerle zenginleştirdikleri görüşlerini devletçilik ve planlama ekseninde düşünmüşlerdi. Yön'ün çıkışı, bürokratik elitlerin çözülüş sürecinde önemli bir kilometre taşıdır. Yukarıda da vurgulandığı gibi, bürokratik elitlerin kalkınma sorununa farklı yaklaşması bu çözülüş sürecinde önemli görülmelidir. Ayrıca "ortanın solu" hareketinin CHP içinde ve dışında yarattığı çalkalanmaları da söz konusu çözülüş sürecinin bir parçası olarak görmek de fayda vardır. Bürokrat ve aydın kesimde ayrışmanın netleşmesi ile bir yanda sol düşünceden etkilenmiş radikal ve değişim yanlıları, diğer yanda da klasik "Atatürkçü" anlayışla sorunların çözülebileceğine inanan "muhafazakar" ve statükocular ortaya çıkmıştır. Değişim yanlılarının sivil bürokrasiden ziyade ordu ve aydınların özellikle genç kesiminde ortaya çıkması Türkiye'nin tarihi mirasıyla oldukça uyumludur. Jön Türkler nasıl genç bir subay kadrosundan oluşmuşsa, yeniliğe açık yönlerini muhafaza eden ve sorgulayan bu kesimde genç subay ve aydınlardan oluşmuştur. Ancak 1960'ların sonlarına doğru gittikçe artan dozda anti-parlamentarizm fikrini işleyen bu çevreler 12 Mart'ta yenilmişlerdir. İşte bu tarih bürokrasi, ordu ve aydın ittifakını çözücü en önemli adımdır.

"12 Mart Rejimi" aydınları tasfiye ederek onların "milli sosyalizm"ine karşı kapitalizmden yana olduğunu açıkça gösterince, bürokratik elitlerin

çözülmesi kaçınılmaz olmuştur. Çözülme, bürokratik elitlerin iç ittifakında, taşların yerini oynatmıştır. Bu yeni ittifak, tezde yeni bir iktidar elit üçgenine benzetilmiştir. “12 Mart Rejimi”, iki yıllık bir ara dönem yaşatmıştır ve bürokratik elitler, sarsıldığına inandıkları merkezi/merkeziyetçiliği yeniden tesis edilmek için gerek anayasada, gerekse idari yapıda reformlar gerçekleştirmiştir. 27 Mayıs’ta yetki verilmekten kaçınılan yürütmeye; KHK çıkarma, üniversite idaresine gerektiğinde el koyma ve kanunların koyduğu sınırlar içinde mali düzenleme vb yetkiler verilmiştir. Buna karşılık geniş yetkiler verilen yargı, üniversite ve TRT gibi kurumların bu yetkileri kısılmıştır. Erim’in merkeziyetçi yapının zayıflaması ile devletin sarsılmasını özdeşleştirmesi ve bu anlayışın tekrar tesisi için illere gönderdiği yazılar, bürokratik elitlerin geleneksel görüşünün tipik bir yansımasıdır. Sonuç olarak 12 Mart, “Atatürkçü reform çizgisi” bağlamında “merkezin muhafazakar restorasyonu” olarak görülmüştür.

1960 sonrası, sivil bürokrasinin özerkleşmesini sağlayacak yönde bir politik eğilim ortaya çıkmıştır. Geçmiş yıllarda bürokrasinin siyasal iktidar kontrolüne girdiğine dair oluşan kanı, yeni dönemin düzenlemelerinde kendini göstermiştir. Tarafsız olması istenen bürokrasi içinde özerk kurumlar oluşturulması bu kaygıyla yakından ilişkilidir. Memurluk rejimini “statü hukuku” temelinde kuran 1961 Anayasası, bürokrasinin dış etkilerden korunmasını sağlamak adına “memur teminatı” üzerinde özellikle durmuştur. Ayrıca ekonomik durumunu koruması ve/veya iyileştirmesi için memura sendikalaşma hakkı da verilmiştir. Ancak tüm bu olumlu aşamalar sivil bürokrasinin gerileyişine çare olamadığı gibi verilen hakların bir kısmı da yukarıda da vurgulandığı üzere 12 Mart sonrası geri alınmıştır. 1970’ler Türk bürokrasisinin hızla siyasallaştığı ve buna paralel kayırmacılık eğiliminin arttığı bir dönem olmuştur. Çok partili koalisyonlar bu eğilime ivme kazandırmıştır. 1980 öncesi ekonomik krizler bir yana siyasal istikrarsızlık ve terör tüm sistemi etkisi altına almıştır. Bu gelişmelerden sivil bürokrasi kaçamamış ve hızla nüfuzunu kaybetmiş, özel sektöre geçişler hızlanmış, dahası Mülkiye mezunlarının azımsanmayacak bir kısmı özel sektörde

çalışmaya başlamıştır. Politik alanda gerileyen sivil bürokrasinin askeri bürokrasi ile bağları iyice zayıflamıştır. Bu gelişmelere karşılık, askeri bürokrasi dışardan gelen etkilere karşı kendini korumayı bilmiştir.

Sivil bürokrasi içinde mülki amirlik sistemi, söz konusu gerileyişi en erken hissetmiştir. 1950'lilerde ortaya çıkan bu gelişme, 1960'larda durdurulamamıştır. Mülkiye'de idari şubeyi tercih edenlerin azalması da sivil bürokrasinin gerileyişine bir işaret olarak okunabilir. Mülki amirliğin prestij ve nüfuzunun zayıflamasıyla sosyo-ekonomik gelişme arasında ilişki kurmak mümkündür. Özellikle bölge kuruluşları vb teknik-ekonomik işlevli bürokrasilerin bu gelişmeye paralel yaygınlaşması, valinin hiyerarşisi dışına çıkma eğilimini de ortaya çıkarmıştır. Sonuç olarak valilerle bu kuruluşların yöneticileri arasında yer yer gerilimler yaşanmıştır. Bu arada teknik bürokrasinin idari ayrıcalığı yanında, diğer kamu görevlilerinden daha yüksek maaş alması da dikkat çekmiştir. Ancak 1970'li yıllarda bu ayrıcalıklar sınırlandırılmıştır. Teknik bürokrasi ile sivil bürokrasi arasında bazı gerilimler olsa da bunun yaygınlaşması söz konusu olmamıştır. Dahası incelenen dönem için sivil bürokraside genel olarak bir gerileme yaşanmaktadır ve bundan kaçmak mümkün değildir.

Sivil bürokrasinin Maliye kanadı, yukarıda zikredilen gerileyişi daha sınırlı hissetmiştir. Tezde bahsedilen "süper bürokrat kadro" Maliye, Hazine ve Merkez Bankası gibi kuruluşların tepesinde uzun yıllar görev yapmıştır. Kendilerini hazine koruyucusu "satraplar"a benzeten bu kadro, akıllarına yatmayan konularda siyasetçilere karşı durabilmiş bir kuşağı temsil etmiştir. Özellikle tezde sıkça referans verdiğimiz "Memduh Aytür" bunların en seçkin ve prototip ismidir. Aytür, Maliye ve DPT Müsteşarlığı gibi yüksek görevlerde bulunmuştur. Kendini devletin sahibi olarak görmüş, politika ve politikacıya karşı şüphe ile bakmış, dahası değişimin bürokratik yollarla olacağına inanmıştır. 1938 yılında Mülkiye'den mezun olan Aytür, 1960 sonrası yüksek görevlere gelmeye başlamış ve 1980'lerin başlarında ise vefat etmiştir. Tezin kronolojik sınırları içinde görev yaptığı için daha yakından incelenmeye

çalışılan Memduh Aytür, Mümtaz Soysal tarafından bürokratik elitlerin son temsilcilerinden biri olarak takdim edilmiştir. Onda bu elit kesimin tüm kaygı ve özlemlerini görmek mümkündür. Geçmişte “Düyun-u Umumiye” binası olarak kullanılan İstanbul Erkek Lisesi’nden mezun olan Aytür’e kapitülasyonları ve devletin çöküşünü belki de en iyi anlatan bu bina olmuştur. Aslında “Düyun-u Umumiye”, Çağlar Keyder’in de ifade ettiği gibi, bürokratların ideolojik gelişmesini etkilemiştir. Maliye bürokratlarının bir dönem karakteristik özelliği olan “yabancı düşmanlığı” ile bu olgu arasında ilişki olduğu muhakkaktır. Memduh Aytür’de yukarıdaki hassasiyetler dışında bazı kavramlara karşı da bir önyargı olmuştur. Nitekim “bölge planlaması” kavramına “Anadolu Beyliklerini canlandırmak mı istiyorsunuz” diyerek kesin karşı çıkmış ve onun yerine plana tüm metnin yeniden düzeltilmesi pahasına “yöre” kelimesini koydurmuştur. DPT Müsteşarı olduğu dönemde çalışanlara başlarını dik tutmalarını, özel sektör temsilcilerinin ayağına gitmemelerini, onların planlamaya gelmesini salık vermiştir. Aytür, bürokratik yönetim geleneğinin aşınmasına karşı durmuş ve bunun gelecek nesillere aktarılması için gayret etmiştir. Ancak 1970’li yıllar bürokratik yönetim geleneğinin büyük oranda beslediği bürokrasinin seçkinci boyutunda çözümler ortaya çıkmıştır. Burada seçkinciliğin dönüşümünden söz edilebilir. Bu bağlamda bürokrasideki yapısal seçkincilik çözülürken, yerini meslek seçkinciliğe bırakmaya başlamıştır. Zaten sosyo-ekonomik gelişmelerin statü elitten işlevsel elite doğru bir dönüşüme yol açması beklenir. Heper’in araştırmalarından elde edilen bulgular da bu dönüşümü göstermektedir. Bir başka deyişle, halkın isteklerine daha duyarlı olan bürokratik elitlerin, daha demokratik ve daha az seçkinci görüşlere sahip olduğunu söylemek mümkündür. Bununla birlikte bürokrasinin işlevsel anlamda değişim içinde olması, tarihi bağları olan yapısal seçkinciliğin kısa sürede son ereceği anlamına gelmez. Bu anlayış çekirdek halinde de olsa kendini yeniden üretebilecek güce sahip olmuştur. Ancak 1960’lardan sonra artan toplumsal/ekonomik hareketlilik ve farklılaşmanın yapısal anlamda seçkinciliği çözücü bir unsur olduğu da unutulmamalıdır. Seçkinci eğilimin eski etkisini kaybetmesi, rakamlar üzerinden bile olsa, içinde bürokratların da

olduğu siyasal elitler üzerinden görülebilir. Millet Meclisi'nin lokalite (yerellik) yani milletvekillerinin doğdukları yerlerden seçilme oranlarının yükselmesi ve milletvekillerinin meslek oranlarının dengeli hale gelip, siyasal elitlerin toplumu daha geniş temsil eder hale gelmesi ile seçkinciliğin azalması arasında ilişki söz konusudur.

Bürokratik elitler, 1960-1980 arasında siyasal/toplumsal sistemi kontrol etmek istedikçe sistem kontrolden çıkmıştır. On yıl arayla bürokratik elitler iki kez siyasal gelişmeye müdahale etmiştir. 19. yüzyıldan gelen “devleti kurtarma” refleksi sorunları çözemediği gibi istikrarsızlık almış yürümüştür. Toplumdan uzak seçkinci “mühendislik projeleri” gerçekçi yaklaşımlara sahip olamamıştır. 1960'larda kendi içinde tutarlı bir bütüncül ideolojinin temsilcileri olan bürokratik elitlerin projeleri, 1980'lere geldiklerinde etkisini kaybetmiştir.

Bürokratik elitlerin 1960-1980 arasında toplumsal ve ekonomik gelişmeye rağmen, seçkinci bir anlayışla uygulamaya çalıştıkları kurtuluş formülleri, sorunlara çözüm olamadığı gibi söz konusu gelişmenin önünde de engeller oluşturmuştur. İlginç olan nokta, girişimci kesimlerle bürokratik elitlerin ihtilaf ve ittifaklarının çakışmasıdır. Yani 27 Mayıs'ın ve 12 Mart'ın çok da öne çıkmayan destekçisi olan sanayi burjuvazisi, devletle geliştirdiği ilişkiler sayesinde bürokratik elitlerle benzer konularda kaygılar duymuş ve benzer bir yaklaşımla ittifaklar kurmuştur. Doğal olarak da bu kesim siyasal ve ekonomik özgürlüklerin gelişmesine çok da taraftar olmamıştır. Aynı zamanda rekabete dayalı ekonomik sisteme de alışkın olmayan sanayi burjuvazisi için 1960 sonrasının ithal ikameci sanayileşme anlayışı, büyümesine yardımcı bir model olmuştur. 12 Mart öncesi dile getirdiği taleplerin ara dönemde sağlanması, bu kesimin bürokratik elitlerle ilişkilerinin yeni bir aşamasına işaret eder. Nitekim sanayi burjuvazisi, TÜSİAD olarak teşkilatlandıktan sonra ekonomik iktidarını siyasal alana da nüfuz ettirmek isteyecektir.

Türkiye’de bürokratik elitler, Platon’un ütopyasında çerçevesini çizdiği bir yönetimin özleminden kendini alamamıştır. Elitizm, bürokratların özellikle bunalım dönemlerinde başvurdukları bir formül olmuştur. Ancak ister bürokratik elitizm denilsin, ister teknokrat oligarşi denilsin toplumsal, ekonomik ve politik sorunlara çözümler sunmak için kendilerini yetkin gören bu anlayış “yeryüzünün hiçbir toplumunu kurtaramamıştır”¹⁵⁹⁴.

¹⁵⁹⁴ Ali GEVGİLİLİ, **Yükseliş ve Düşüş**, 798.

KAYNAKÇA

ABADAN, Nermin; **1965 Seçimlerinin Tahlili**, Ankara, AÜ SBF Yayınları, 1966.

ABADAN, Nermin; **Bürokrasi**, Ankara, AÜ SBF Yayınları, 1959.

ADAL, Hasan Şükrü; "Bürokratik Muhafazakarlık", **Siyasi İlimler Mecmuası**, 15, 105, I. Kanun 1939.

AĞAOĞULLARI, M. Ali, AKAL, Cemal Bali, KÖKER, Levent; **Kral Devlet ya da Ölümlü Tanrı**, Ankara, İmge Kitabevi, 1994.

AHMAD, Feroz ve Bedia Turgay; **Türkiye’de Çok Partili Politikanın Açıklamalı Kronolojisi 1945-1971**, Ankara, Bilgi Yayınevi, 1976.

AHMAD, Feroz; **Bir Kimlik Peşinde Türkiye**, 2.B., Çev. Sedat Cem Karadeli, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2007.

AHMAD, Feroz; **Demokrasi Sürecinde Türkiye (1945-1980)**, 3.B., Çev. Ahmet Fethi Yıldırım, İstanbul, Hil Yayın, 2007.

AHMAD, Feroz; **Modern Türkiye’nin Oluşumu**, Türkçesi: Yavuz Alogan, 2. B., İstanbul, Sarmal Yayınevi, 1995.

AK, Salih; "Mülki İdare Amirliğinin Sayısal Evrimi ve Beklentileri Karşılama Gücü Üstüne Gözlemler", **Türkiye’de Mülki İdare Amirliği**, (Ed. Kurthan Fişek), Ankara, TİD, 1976.

AKBULUT, Örsan Ö.; **Siyaset ve Yönetim İlişkisi, Kuramsal ve Eleştirel Bir Yaklaşım**, Ankara, TODAİE, 2005.

AKTAY, Yasin; "Entelektüel ve Cemaat", Ed. Kenan Çağan, **Entelektüel ve İktidar**, Ankara, Hece Yayınları, 2005.

AKURAL, Sabri M.; "Toplumsal Değişim Üzerine Kemalist Görüşler", **Atatürk ve Türkiye’nin Modernleşmesi**, Yay. Haz. Jacop M. Landau, Çev. Meral Alakuş, İstanbul, Sarmal Yayınevi, 1999.

AKYILDIZ, Ali; **Osmanlı Bürokrasisi ve Modernleşme**, İstanbul, İletişim Yayınları, 2004.

ALBERTONİ, Ettore A.; **Mosca and the Theory of Elitism**, Trans. Paul Goodrick, Oxford, Basil Blackwell, 1987.

ALBROW, Martin; **Bureaucracy**, London, Pall Mall Press, 1970.

ALDAN, Mehmet; **Mülki İdarede Bir Ömür**, Ankara, Türk İdareciler Derneği Yayını, 1992.

ALKAN, Haluk; "Türkiye'de İşadamları Örgütleri ve Devlet", **Birikim**, Ekim 1998.

ALKAN, Mehmet Ö.; "İmparatorluk'tan Cumhuriyet'e Modernleşme ve Ulusçuluk Sürecinde Eğitim", **Osmanlı Geçmişi ve Bugünün Türkiye'si**, Der. Kemal Karpaz, Çev. Sönmez Taner, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2004.

ALKAN, Türker; **Aydınlar ve Siyaset**, Ankara, ODTÜ İdari İlimler Fakültesi Yayınları, 1977.

ALPKAYA, Faruk; "Bir 20. Yüzyıl Akımı: 'Sol Kemalizm'", **Modern Türkiye'de Siyasi Düşünce Kemalizm**, Cilt: 2, 4. B., İstanbul, İletişim Yayınları, 2004.

ALTUĞ, Kurtul; "Ecevit İktidarı Karar İktidarı", **7 Gün**, C. 5, S. 74, 6 Şubat 1974.

ARDANIÇ, Bülent, ERGUN, Turgay; "Siyasal Nitelikli Yüksek Yönetici Atamaları", **AİD**, C.13, S.2, Haziran 1980, 9.

ARLI, Alim; **Oryantalizm, Oksidentalizm ve Şerif Mardin**, İstanbul, Küre Yayınları, 2004.

ARMSTRONG, John A.; **The European Administrative Elite**, Princeton University Press, 1973.

ARON, Raymond; **Sınıf Mücadelesi**, Çev. Erol Güngör, 2. B., İstanbul, Dergah Yayınları, 1992.

ARSLAN, D. Ali; "Toplumsal ve Siyasal İktidarın Analizinde Sınıf Teorisine Bir Alternatif: Elit Teorisi", **Mülkiye**, Cilt, XXVIII, Sayı, 244, Yaz 2004.

ARSLAN, D. Ali; "Türkiye'de İktidarın Sosyolojik Anatomisi ve İktidar Seçkinleri", **DEÜ SBE Dergisi**, Cilt: 6, Sayı. 1, 2004.

ARSLAN, Hüsamettin; "Pozitivizm: Bir Bilim İdeolojisinin Anatomisi", **Türk Aydın ve Kimlik Sorunu**, Yay. Haz. Sabahattin Şen, İstanbul, Bağlam Yayınları, 1995.

ARZIK, Nimet; **Menderes'i İpe Götürenler**, Ankara, Kurtuluş Matbaası, 1960.

ASLAN, Onur Ender; **Kamu Personel Rejiminin Anayasal İlkeleri**, Ankara, TODAİE Yayınları, 2006.

ATAY, Falih Rifkî; **Çankaya**, İstanbul, Doğan Kardeş Basımevi, 1969.

AVANER Tekin vd; “1939: Yerde ve Yönetimde Deprem”, **Açıklamalı Yönetim Zamandizini 1929-1939**, (Ed. Birgül Ayman GÜLER), Ankara, AÜ SBF KAYAUM, 2007.

AVCIOĞLU, Doğan; **Türkiye’nin Düzeni**, Birinci ve İkinci Kitap, İstanbul, Tekin Yayınevi, 1998.

AYBAY, Rona; “Milli Güvenlik Kavramı ve Milli Güvenlik Kurulu”, **AÜ SBF Dergisi**, C.XXXIII, No:1-2, Mart-Haziran 1978.

AYDEMİR, Şevket Süreyya; **İhtilalin Mantiğı ve 27 Mayıs İhtilali**, İstanbul, Remzi Kitabevi, 1973.

AYDEMİR, Şevket Süreyya; **İkinci Adam**, 2.-3. Cilt, İstanbul, Remzi Kitabevi, 1968.

AYDEMİR, Şevket Süreyya; **İnkılap ve Kadro**, 3. B., İstanbul, Remzi Kitabevi, 1986.

AYDEMİR, Şevket Süreyya; **Suyu Arayan Adam**, 17. B., İstanbul, Remzi Kitabevi, 2005.

AYDIN, Mustafa; “Aydınlar ve Günümüzdeki İşlevleri”, Ed. Kenan Çağan, **Entelektüel ve İktidar**, Ankara, Hece Yayınları, 2005.

AYDIN, Mustafa; **Siyasetin Sosyolojisi**, 2. B., İstanbul, Açılımkitap, 2006.

AYDIN, Suavi; “İki İttihat-Terakki: İki Ayrı Zihniyet, İki Ayrı Siyaset”, **Tanzimat ve Cumhuriyet’in Birikimi**, Cilt:1, 4. B., İstanbul, İletişim Yayınları, 2002.

AYDIN, Suavi; **Modernleşme ve Milliyetçilik**, Ankara, Gündoğan Yayınları, 1993.

AYKAÇ, Burhan, **Kamu Bürokrasisi ve Türk Kamu Personel Yönetiminde Bürokratik Eğilimler**, Ankara, YÖK Matbaası, 1997.

BALTAOĞLU, Ali Galip; **Atatürk Dönemi Valileri**, Ankara, Ocak Yayınları, 1998.

BARANSEL, Atilla; **Çağdaş Yönetim Düşüncesinin Evrimi**, Cilt I, İstanbul, İÜ İşletme İktisadi Ens. Yayını, 1979.

BARRY, Norman; **Modern Siyaset Teorisi**, Çev. Mustafa Erdoğan, Yusuf Şahin, Ankara, Liberte Yayınları, 2003.

Başbakanlık Merkez Teşkilatı (Tarihçe ve Mevzuat), Ankara, Başbakanlık Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü, 1995.

BAŞGİL, Ali Fuad; **Hatıralar**, 3. B., İstanbul, Kubbealtı Neşriyatı, 2005.

BATUR, Muhsin; **Anılar ve Görüşler**, 2. B., İstanbul, Milliyet Yayınları, 1985.

BAYAR, Celal; "Atatürk Gibi Düşünmek (1978)", **Modern Türkiye’de Siyasi Düşünce Kemalizm**, Cilt 2, 4. B., İstanbul, İletişim Yayınları, 2004.

BAYTAŞ, Kemal; **Bir Bürokrat ve Devlet Baba**, 2. B., İstanbul, Doğan Kitapçılık, 2002.

BELGE, Murat; "Kültür", **CDTA**, Cilt: 5, İstanbul, İletişim Yayınları, 1983.

BENDIX, Reinhard; "Bureaucracy and The Problem of Power", **Reader in Bureaucracy**, Ed. Robert K. Merton vd., The Free Press, NY, 1952.

BENER, Erhan; **Bir Büyük Bürokratin Romanı "Memduh Aytür"**, Ankara, Bilgi Yayınevi, 1991.

BENER, Erhan; **Bürokratlar**, 4. B., İstanbul, Remzi Kitabevi, 2002.

BERGER, Peter L., vd.; **Modernleşme ve Bilinç**, Çev. Cevdet Cerit, İstanbul, Pınar Yayınları, 1985.

BERİŞ, Hamit Emrah; "Moderniteden Postmoderniteye", **Siyaset**, Ed. Mümtaz’er Türköne, Ankara, Lotus Yayınevi, 2003,

BERKES, Niyazi; **Türkiye’de Çağdaşlaşma**, Yay. Haz. Ahmet Kuyaş, 4. B., İstanbul, YKY, 2003.

BERLE, Adolf A.; **İktidar**, Çev. Nejat Muallimoğlu, İstanbul, Tur Yayınları, 1980.

BEYER, William C.; "The Civil Service of the Ancient World", **The Foundations of Bureaucracy in Economic and Social Thought**, Ed. Bill Jenkins and Edward C. Page, Vol. I, Cheltenham, Elgar Reference Collection, 2004.

BIRNBAUM, Pierre; "France, Polity With a Strong State", **The State and Public Bureaucracies**, Ed. Metin Heper, NY, Greenwood Press, 1987.

BİLA, Hikmet; **CHP 1919-1999**, 2. B., İstanbul, Doğan Kitapçılık, 1999.

BİLGİN, Vedat; **Türkiye’de Değişimin Dinamikleri**, Ankara, Lotus Yayınevi, 2007.

BİRAND, M. Ali; YALÇIN, Soner; **The Özal Bir Davanın Öyküsü**, 7. B., İstanbul, Doğan Kitap, 2004.

BORA Tanıl vd; "Hakim İdeolojiler, Batı, Batılılaşma ve İnsan Hakları", **Modernleşme ve Batıcılık**, 3. B., İstanbul, İletişim Yayınları, 2004.

BORATAV, Korkut; "İktisat Tarihi 1908-1980", **Çağdaş Türkiye 1908-1980**, Yay. Yön. Sina Akşin, İstanbul, Cem Yayınevi, 1990.

BORATAV, Korkut; **Türkiye İktisat Tarihi 1908-1985**, 6. B., İstanbul, Gerçek Yayınevi, 1998.

BOSTANCI, M. Naci; **Cumhuriyetimiz**, Ankara, Vadi Yayınları, 2002.

BOTTOMORE, Tom B.; **Seçkinler ve Toplum**, Çev. Erol Mutlu, Ankara, Gündoğan Yayınları, 1990.

BOZKURT, Ömer; "Bürokrasi" maddesi, **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, Ed. Ö. Bozkurt, T. Ergun ve S. Sezen, Ankara, TODAİE Yayınları, 1998.

BOZKURT, Ömer; **Memurlar: Türkiye'de Kamu Bürokrasisinin Sosyolojik Görünümü**, Ankara, TODAİE Yayınları, 1980.

BOZKURT, Veysel; "Cumhuriyet Döneminde Bürokrasi-Siyasal Elit Halk İlişkileri: 1923-1960", **Yeni Türkiye**, Cumhuriyet Özel Sayısı V, S.23-24, Eylül-Aralık 1998.

BUĞRA, Ayşe; **Devlet ve İşadamları**, Çev. Fikret Adaman, 3.B., İstanbul, İletişim Yayınları, 2003.

BUMİN, Tülin; **Hegel, Bilinç Problemi, Köle-Efendi Diyalektiği, Praksis Felsefesi**, 3. B., İstanbul, Yapı Kredi Yayınları, 2005.

BURNHAM, James; **The Managerial Revolution, What is Happening in the World**, New York, The John Day Company, 1941.

BURNS, Edward McNall; **Çağdaş Siyasal Düşünceler 1850-1950**, Çev. Alaeddin Şenel, Ankara, Birey ve Toplum Yayınları, 1984.

CANGIZBAY, Kadir; **Sosyolojiler Değil Sosyoloji**, 3. B., Ankara, Ütopya Yayınları, 2002.

CEM, İsmail; **TRT'de 500 Gün**, İstanbul, Gelişim Yayınları, 1976.

CEM, İsmail; **Türkiye'de Geri Kalmışlığın Tarihi**, 3. B., İstanbul, Cem Yayınevi, 1973.

CEMAL, Hasan; **Kimse Kızmasın Kendimi Yazdım**, 9. B., İstanbul, Doğan Kitap, 1999.

Cevdet Paşa, **Tezahir 13-20**, Yay. Cavid Baysun, Ankara, TTK Basımevi, 1960.

CHAMBERS Richard L.; "The Civil Bureaucracy: B. Turkey", **Political Modernization in Japan and Turkey**, Ed. Robert E. Ward, Dankwart A. Rustow, Princeton, Princeton University Press, 1964.

CHAPMAN, Brian; **İdare Mesleği: Avrupa'da Devlet Memurluğu**, Çev. Cahit Tutum, Ankara, TODAİE, 1970.

CİN, Halil, AKYILMAZ, S. Gül; **Feodalite ve Osmanlı Düzeni**, 2. B., Çağ Üniversitesi Yayınları, 2000.

CİN, Halil; "Birinci Meşrutiyet Devrinde Toprak Mülkiyeti Sorunu", **Türk Parlamentoculuğunun İlk Yüzyılı 1876-1976**, Ankara, Siyasi İlimler Türk Derneği, 1976.

CİZRE, Ümit; **Muktedirlerin Siyaseti**, Çev. Cahide Ekiz, İstanbul, İletişim Yayınları, 1999.

COHEN, Harry; **The Demonics of Bureaucracy**, Iowa, The Iowa State Univ. Press, 1965.

ÇAM, Esat; **Batı Demokrasisinde Siyasi İktidar ile İktisadi İktidar**, İstanbul, İÜ İktisat Fak. Yayınları, 1966.

ÇANKAYA, Ali; **Mülkiye Tarihi ve Mülkiyeliler**, I. Cilt Tarihçe, Ankara, Örnek Matbaası, 1954.

ÇAVDAR, Tevfik; "Cumhuriyet Halk Partisi (1950-1980)", **CDTA**, Cilt: 8, İstanbul, İletişim Yayınları, 1983.

ÇİLİNGİROĞLU, Ayhan; "1960'larda Türkiye'de Planlama Deneyimi", **Planlı Kalkınma Serüveni (Panel)**, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2003.

ÇOKER, Fahri vd.; "Cumhuriyet Meclislerinin Anatomisi", **CDTA**, Cilt: 10, İstanbul, İletişim Yayınları, 1983.

ÇOKER, Fahri; **Türk Parlamento Tarihi: Cumhuriyet Senatosu Üyelerinin Özgeçmişleri (1961-1964)**, I. Cilt, Ankara, TBMM Vakfı Yayınları, 1998.

ÇOKER, Fahri; **Türk Parlamento Tarihi: Cumhuriyet Senatosu Üyelerinin Özgeçmişleri (1966-1980)**, II. Cilt, Ankara, TBMM Vakfı Yayınları, 1999.

ÇOKER, Ziya; **Bir Valinin İl Yönetimine İlişkin Görüş ve Anıları: Yönetim ve Siyaset**, Ankara, y.y., 1995.

DAHL, Robert A.; “Yönetici Elit Modelinin Bir Kritiği”, **AÜ SBF Dergisi**, Çev. Deniz Baykal, XVI, 2, Haziran 1961.

DAHL, Robert A.; **Demokrasi ve Eleştirileri**, Çev. Levent Köker, Ankara, Yetkin Yayınevi, 1993.

DARGIE, Charlotte, LOCKE, Rachel; “The British Senior Civil Service”, **Bureaucratic Elites in Western European States**, Ed. Edward C. Page, Vincent Wright, Oxford, Oxford University Press, 1999.

DAVER, Bülent; “Az Gelişmiş Ülkelerde Siyasi Elit”, **AÜ SBF Dergisi**, Cilt.XX, No.2, Haziran 1965.

de JASAY, Anthony; **The State**, Indianapolis, Liberty Fund, 1998.

DEMİREL, Tanel; **Adalet Partisi: İdeoloji ve Politika**, İstanbul, İletişim Yayınları, 2004.

DERELİ, Esen; **Nitelik ve İşlevleri Yönünden Kamu Bürokrasileri**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi SBE, İstanbul, 1992.

DERLIEN, Hans-Ulrich; “State and Bureaucracy in Prussia and Germany”, **The State and Public Bureaucracies**, Ed. Metin Heper, NY, Greenwood Press, 1987.

DİVİTÇİOĞLU, Sencer; **Asya Üretim Tarzı ve Osmanlı Toplumu**, İstanbul, Köz Yayınları, 1971.

DODD, C. H. “State and Bureaucracy, The Anglo-US Case Reviewed”, **The State and Public Bureaucracies**, Ed. Metin Heper, NY, Greenwood Press, 1987.

DODD, C. H.; “The Social and Educational Background of Turkish Officials”, **Middle Eastern Studies**, Cilt: 1, 1964-1965, April 1965.

DREYFUS, Françoise; **Bürokrasinin İcadı**, Çev. Işık Ergüden, İstanbul, İletişim Yayınları, 2007.

DUBE, S. C.; “Bureaucracy and Nation Building in Transitional Societies”, **Political Development and Social Change**, Ed. Jason L. Finkle&Richard W. Gamble, New York, John Wiley & Sons Inc., 1966.

DURSUN, Davut; **12 Mart Darbesi**, İstanbul, Şehir Yayınları, 2003.

DURU, Bülent; “1931 Tasarruf Yılı: Tek Partili Dönemin Başlangıcı”, **Açıklamalı Yönetim Zamandizini 1929-1939**, (Ed. Birgül Ayman GÜLER), Ankara, AÜ SBF KAYAUM, 2007.

DUVERGER, Maurice; **Siyaset Sosyolojisi**, Çev. Şirin Tekeli, İstanbul, Varlık Yayınları, t.y.

DÜNDAR, Can (Haz.); **Özel Arşivinden Belgeler ve Anılarıyla Vehbi Koç 1961-1976**, Cilt: 2, 2. B., İstanbul, YKY, 2008.

Düstur, “6 Numaralı Tebliğ”, 4. Tertip, Cilt 1, (27 Mayıs 1960-1 Kasım 1961), Ankara, Başbakanlık Devlet Matbaası, 1961.

EGE, Yavuz; “1960’larda Türkiye’de Planlama Deneyimi”, **Planlı Kalkınma Serüveni (Panel)**, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2003.

EISENSTADT, S. N.; “Gelişmekte Olan Ülkelerde ve Yeni Devletlerde Beliren Bürokrasi Sorunları”, Çev. Özer Ozankaya, **AÜ SBF Dergisi**, Cilt. XX, No,3, Eylül 1965.

EISENSTADT, S. N.; **Modernization, Protest and Change**, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, 1966.

EISENSTADT, S. N.; **Traditional Patrimonialism and Modern Neopatrimonialism**, Princeton, Princeton University Press, 1963.

ERDEM, Tevfik; “Feodaliteden Sanayi Toplumuna”, **Feodaliteden Küreselleşmeye**, (Ed. Tevfik Erdem), Ankara, Lotus Yayınevi, 2006.

ERDER, Necat; “Giriş: Planlama Deneyiminin Tarihsel Arkapları”, **Planlı Kalkınma Serüveni (Panel)**, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2003.

ERDER, Necat; “Plan Neden Benimsenmedi? Hangi Kesimler Karşı Çıktı? Gerekçeleri Ne İdi?”, **Planlı Kalkınma Serüveni (Panel)**, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2003.

ERDİLEK, Neşe; “Hükümet ve Programları”, **CDTA**, İletişim Yayınları, İstanbul, 1983.

ERDOĞAN, Mustafa; “Türkiye’de Bürokratik Yönetim Geleneği ve Demokrasi”, **Yeni Forum**, C. 12, S. 271, Aralık 1991.

ERDOĞAN, Mustafa; **Türkiye’de Anayasalar ve Siyaset**, 5. B., Ankara, Liberte Yayınları, 2008.

EREN, Erol; **Yönetim ve Organizasyon**, 6. B., İstanbul, Beta Yayınları, 2003.

ERGUN, Turgay, POLATOĞLU, Aykut; **Kamu Yönetimine Giriş**, 2. B., Ankara, TODAİE Yayınları, 1984.

ERGUN, Turgay; "Bilimsel Yönetim", maddesi, **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, Ed. Ö. Bozkurt, T. Ergun ve S. Sezen, Ankara, TODAİE Yayınları, 1998.

ERGUN, Turgay; "Yönetim Bilimi", maddesi, **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, Ed. Ö. Bozkurt, T. Ergun ve S. Sezen, Ankara, TODAİE Yayınları, 1998.

ERGUN, Turgay; **Kamu Yönetimi**, Ankara, TODAİE Yayınları, 2004.

ERİM, Nihat; **12 Mart Anıları**, Yay. Haz. Raşit Çavaş, İstanbul, YKY, 2007.

ERKANLI, Orhan; **Anılar Sorunlar Sorumlular**, İstanbul, Baha Matbaası, 1972.

EROĞLU, Ergin; **12 Mart Devam Ediyor Mu**, İstanbul, Soyut Yayınları, 1974.

EROĞUL, Cem; "Çok Partili Düzenin Kuruluşu: 1945-71", **Geçiş Sürecinde Türkiye**, (Der. İrvan Cemil Schick ve Ertuğrul Ahmet Tonak), Belge Yayınları, y.y., t.y.

EROĞUL, Cem; **Türk Anayasa Düzeninde Cumhuriyet Senatosu'nun Yeri**, Ankara, AÜ SBF Yayınları, 1977.

ERTEKİN, Yücel; "Yönetim Kuramında Düşünce Akımları", **AİD**, 18, 4, Aralık 1985.

ERYILMAZ, Bilal; "Cumhuriyet'in Kuruluşundan Günümüze Bürokrasi-İktidar İlişkileri", **Türkiye'de Yönetim Geleneği**, Ed. Davut Dursun, Hamza Al, İstanbul, İlke Yayıncılık, 1998.

ERYILMAZ, Bilal; **Bürokrasi ve Siyaset**, İstanbul, Alfa Yayınları, 2002.

ETZIONI, Amitai; **Modern Örgütler**, Çev. ODTÜ İİF-Kurul, Ankara, GİM, 1969.

ETZIONI-HALEVY, Eva; **Bureaucracy and Democracy: A Political Dilemma**, Revised Ed., London, Routledge & Kegan Paul, 1985.

ETZIONI-HALEVY, Eva; **The Elite Connection**, Cambridge, Polity Press, 1993.

FAROQHİ, Suraiya; “Krizler ve Değişim 1590-1699”, **Osmanlı İmparatorluğu’nun Ekonomik ve Sosyal Tarihi 1600-1914**, Halil İNALCIK ve Donald QUATAERT (Eds.), Cilt: 2, Çev. Ayşe Berkay vd., İstanbul, Eren Yayıncılık, 2004.

FEDAYİ, Cemal; “CHP’nin Sosyal Demokratlaşması Sürecinde Kemalizm Tartışmaları: 1961-1980”, **Liberal Düşünce**, S. 36, Güz 2004.

FEYZİOĞLU, Turhan; “Cumhuriyetçi Güven Partisi”, **CDTA**, Cilt: 8, İstanbul, İletişim Yayınları, 1983.

FINDLEY, Carter V.; **Kalemiyeden Mülkiyeye Osmanlı Memurlarının Toplumsal Tarihi**, Çev. Gül Çağalı Güven, İstanbul, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 1996.

FINDLEY, Carter V.; **Osmanlı Devletinde Bürokratik Reform Babıali (1789-1922)**, Çev. Latif Boyacı, İzzet Akyol, İstanbul, İz Yayıncılık, 1994.

FİŞEK, Kurthan; “Mülki İdare Amirliği Mesleğinin Durumu ve Sorunları Üstüne Araştırma”, **Türkiye’de Mülki İdare Amirliği**, Ed. Kurthan Fişek, Ankara, Türk İdareciler Derneği, 1976.

FİŞEK, Kurthan; “Sonuç ve Değerlendirme”, **Türkiye’de Mülki İdare Amirliği**, Ed. Kurthan Fişek, Ankara, Türk İdareciler Derneği, 1976.

FİŞEK, Kurthan; “Türkiye’de Mülki İdare Amirliği Sisteminin ve Taşra Yöneticilerinin Sorunları Üstüne Araştırma”, **Türkiye’de Mülki İdare Amirliği**, Ed. Kurthan Fişek, Ankara, Türk İdareciler Derneği, 1976.

FİŞEK, Kurthan; **Yönetim**, Ankara, AÜ SBF Yayınları, 1975.

FREY, Frederick W.; “Patterns of Elite Politics in Turkey”, **Political Elites in the Middle East**, Ed. George Lenczowski, Washington D.C., American Enterprise Ins. for Policy Research, 1975.

FREY, Frederick W.; **The Turkish Politics Elite**, Cambridge, The MIT Press, 1965.

GAUDEMET, H.; **Teknokrasi ile Demokrasi Arasındaki İlişkiler**, (Konferans Serisi), Çev. Ülker Köksal, Ankara, TODAİE Yayınları, 1963.

Gazi Mustafa Kemal, **Nutuk**, İstanbul, Devlet Basımevi, 1938.

GEVGİLİLİ, Ali; **Türkiye’de 1971 Rejimi**, İstanbul, Milliyet Yayınları, 1973.

GEVGİLİLİ, Ali; **Yükseliş ve Düşüş**, 2. B., İstanbul, Bağlam Yayınları, 1987.

GIDDENS, Anthony; **Max Weber Düşüncesinde Siyaset ve Sosyoloji**, Çev. Ahmet Çiğdem, 3. B., Ankara, Vadi Yayınları, 1999.

GÖLCÜKLÜ, Feyyaz; “Denetim Mekanizması Olarak Devlet Radyosu”, **AÜ SBF Dergisi**, C.XXXIII, No:1-2, Mart-Haziran 1978.

GÖLE, Nilüfer; **Mühendisler ve İdeoloji**, Çev. Eli Levi, İstanbul, İletişim Yayınları, 1986.

GÖRMEZ, Kemal; “Türkiye’de Bürokratik Devlet”, **Yeni Türkiye**, S. 23-24, Eylül-Aralık 1998.

GÖZLER, Kemal; **İdare Hukuku Dersleri**, 3. B., Bursa, Ekin Kitabevi, 2005.

GUENON, Rene; **Modern Dünyanın Bunalımı**, Çev. Mahmut Kanık, Bursa, Verka Yayınları, 1999.

GÜLER, Birgül Ayman; **Kamu Personeli**, Ankara, İmge Kitabevi, 2005.

GÜLER, Filiz Demirci; **Türkiye’nin Yakın Siyasetinde Bir Örnek Olay: Adalet Partisi**, Ankara, TODAİE Yayınları, 2003.

GÜLMEZ, Mesut; “Weber ve İdeal Tip Bürokrasi Anlayışı”, **AİD**, 8, 1, Mart 1975.

GÜNGÖR, Erol; “Tersine Dönen Eğitim Çarkı”, **Türk Kültürü ve Milliyetçilik**, 16. B., İstanbul, Ötüken Neşriyat, 2004.

GÜNGÖR, Erol; “Yeni Türkiye’de Münevver Tabaka”, **Türk Kültürü ve Milliyetçilik**, 16. B., İstanbul, Ötüken Neşriyat, 2004.

GÜRİZ, Adnan; **Hukuk Felsefesi**, 3. B., Ankara, AÜ HF Yayınları, 1992.

GÜVEN, H. Sami; “İdare Siyaset İlişkileri ve Personel Yönetimi Açısından Önemi”, **AİD**, C. 9, S.1, Mart 1976.

HANİOĞLU, M. Şükrü; “Bir Asır Sonra ‘İnkılab-ı Azim’”, **Türkiye Günlüğü**, S. 94, Yaz 2008.

HANİOĞLU, M. Şükrü; **Doktor Abdullah Cevdet ve Dönemi**, İstanbul, Üçdal Neşriyat, 1981.

HANİOĞLU, M. Şükrü; **Osmanlı’dan Cumhuriyet’e Zihniyet, Siyaset ve Tarih**, İstanbul, Bağlam Yayınları, 2006.

HANİOĞLU, Şükrü; **Bir Siyasal Örgüt Olarak Osmanlı İttihad ve Terakki Cemiyeti ve 'Jön Türklük' (1889-1902)**, Cilt: 1, 2. B., İstanbul, İletişim Yayınları, 1989.

HAQUE, M. Shamsul; "Incongruity Between Bureaucracy and Society in Developing Nations: A Critique", **Peace&Change**, 22, 4, October 1997.

HATEMİ, Hüsrev; **Türk Aydıni**, İstanbul, İşaret Yayınları, 1991.

HAYWARD, Jack E. S.; "Comte, Auguste" maddesi, **The Blackwell Encyclopaedia of Political Thought**, Ed. David Miller, Oxford, Blackwell Reference, 1987.

HEADEY, Bruce; "Bir Elit Olarak İngiltere'de ve Almanya'da Devlet Memurları", Çev. ve Özet, Güldal Homan, **AİD**, 5, 4, Aralık 1972.

HEADY, Ferrel; **Public Administration**, 3th Ed., New York, Marcel Dekker Inc., 1984.

HEADY, Ferrel; **Public Administration: A Comparative Perspective**, New York, Marcel Dekker, Inc., 1979.

HEPER, Metin; "19. yy'da Osmanlı Bürokrasisi", **TCTA**, Cilt: 1, İstanbul, İletişim Yayınları, 1985.

HEPER, Metin; "Atatürk ve Devlet Bürokrasisi", **Atatürk ve Türkiye'nin Modernleşmesi**, Yay. Haz. Jacop M. Landau, Çev. Meral Alakuş, İstanbul, Sarmal Yayınevi, 1999.

HEPER, Metin; "Bürokrasi" maddesi, **Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi**, Cilt: 2, İstanbul, İletişim Yayınları, 1983.

HEPER, Metin; "Conclusion", **The State and Public Bureaucracies**, Ed. Metin Heper, NY, Greenwood Press, 1987.

HEPER, Metin; "Değişen Türkiye'de Bazı 'Geleneksel' Üst Kademe Yöneticilerinin Eğilimleri", **AİD**, C. 7, S. 2, Haziran 1974.

HEPER, Metin; "Osmanlı-Türk Bürokrasisinde 'Modernleşme' Saf Patrimonyalizmden Patrimonyal Yasallığa Gelişim", **Yönetim Sosyolojisi**, Yönetim Sosyolojisi Kollokyumuna Sunulan Bildiriler-Tartışmalar, 14-15 Ekim 1976, Ankara, TODAİE, 1976.

HEPER, Metin; "Political Modernization as Reflected in Bureaucratic Change: The Turkish Bureaucracy and A 'Historical Bureaucratic Empire' Tradition", **International Journal of Middle East Studies**, 7, 1976.

HEPER, Metin; **Bürokratik Yönetim Geleneği**, Ankara, ODTÜ İİF Yayını, 1974.

HEPER, Metin; **Modernleşme ve Bürokrasi**, Ankara, Türk Sosyal Bilimler Derneği Yayınları, 1973.

HEPER, Metin; **Türk Kamu Bürokrasisinde Gelenekçilik ve Modernleşme**, İstanbul, Boğaziçi Üniversitesi Yayınları, 1977.

HEPER, Metin; **Türkiye’de Devlet Geleneği**, Çev. Nalan Soyarık, Ankara, Doğu Batı Yayınları, 2006.

HEYWOOD, Andrew; **Siyaset**, (Çev. B. Berat Özipek vd), Ankara, Liberte Yayınları, 2006.

HICKS, Herbert G.; **Örgütlerin Yönetimi, Sistemler ve Beşeri Kaynaklar Açısından**, Çev. Osman Tekok, Bintuğ Aytek ve Salim Şen, Cilt: 2, 3. B., Ankara, Turhan Kitabevi, 1979.

HOCAGÖĞLU, Durmuş; “Demokrasi, Kameralizm ve Osmanlı’daki Etkileri”, **Yeni Türkiye**, Sivil Toplum Sayısı, S. 18, Kasım-Aralık 1997.

HOURANI, Albert; “Osmanlı Reformu ve Eşraf Politikaları”, **Ortadoğu’da Modernleşme**, (Ed. William R. Polk, Richard L. Chambers), İstanbul, İnsan Yayınları, 1995.

HÜRMEN, Fatma Rezan (Haz.); **Bürokrat Tefvik Biren’in II. Abdülhamit, Meşrutiyet ve Mütareke Hatıraları**, Cilt: 1-2, İstanbul, Pınar Yayınları, 2006.

ILLICH, Ivan; “Körelten Meslekler”, **Profesyoneller İktidarı**, Çev. Cevdet Cerin, İstanbul, Pınar Yayınları, 1994.

İNAÇ, Hüsamettin; **Faşizmin ve Sosyalizmin Sosyo-Politik Kökenleri, Marx-Pareto Mukayesesi**, Bursa, Ekin Kitabevi, 2005.

İNALCIK, Halil, QUATAERT, Donald (Eds.); “Genel Giriş”, **Osmanlı İmparatorluğu’nun Ekonomik ve Sosyal Tarihi 1600-1914**, Cilt 2, Çev. Ayşe Berktaş vd., İstanbul, Eren Yayıncılık, 2004.

İNALCIK, Halil; “Decision Making in the Ottoman State”, **Decision Making and Change in the Ottoman Empire**, Ed. Caesar E. Farah, Missouri, The Thomas Jefferson University Univ. Press, 1993.

İNALCIK, Halil; “Mirasın Anlamı: Osmanlı Örneği”, **İmparatorluk Mirası**, 3. B., İstanbul, İletişim Yayınları, 2003.

İNALCIK, Halil; “Osmanlı Bürokrasisinde Aklam ve Muamelat”, **Osmanlı Araştırmaları I**, İstanbul, 1980, 1, 5.

İNALCIK, Halil; “The Nature of Traditional Society: B. Turkey”, **Political Modernization in Japan and Turkey**, Ed. Robert E. Ward, Dankwart A. Rustow, Princeton, Princeton University Press, 1964.

İNALCIK, Halil; **Osmanlı İmparatorluğu Klasik Çağ (1300-1600)**, Çev. Ruşen Sezer, 2. B., İstanbul, YKY, 2003.

İNSEL, Ahmet; “Devletçiliğin Anatomisi”, **CDTA**, Cilt: 2, İstanbul, İletişim Yayınları, 1983.

İNSEL, Ahmet; **Düzen ve Kalkınma Kıskaçında Türkiye**, Çev. Ayşegül Sönmezay, İstanbul, Ayrıntı Yayınları, 1996.

JACKSON, M. W.; “Bureaucracy in Hegel’s Political Theory”, **Administration & Society**, Vol. 18, No.2, August 1986.

JACKSON, P. M.; **The Political Economy of Bureaucracy**, Oxford, Philip Allan Publishers Ltd., 1982.

JOHNSON, Anthony P.; “The Protestant Ethic and The Legitimation of Bureaucratic Elites A Review of Peter Dobkin Hall’s The Organization of American Culture, 1700-1900, Private Institutions, Elites, and the Origins of American Nationality”, **Politics, Culture and Society**, 1, 4, Summer 1988.

KAHRAMAN, Hasan Bülent; “Bir Zihniyet, Kurum ve Kimlik Kurucusu Olarak Batılılaşma”, **Modern Türkiye’de Siyasi Düşünce Modernleşme ve Batıcılık**, Cilt: 3, 3. B., İstanbul, İletişim Yayınları, 2004.

KAHRAMAN, Hasan Bülent; **Türk Siyasetinin Yapısal Analizi-I Kavramlar Kuramlar Kurumlar**, İstanbul, Agora Kitaplığı, 2008.

KALİBER, Alper; “Türk Modernleşmesini Sorunsallaştıran Üç Ana Paradigma Üzerine”, **Modernleşme ve Batıcılık**, Cilt: 3, 3. B., İstanbul, İletişim Yayınları, 2004.

Kamu Yönetimi Sözlüğü, Ed. Ed. Ö. Bozkurt, T. Ergun ve S. Sezen, Ankara, TODAİE Yayınları, 1998.

KANSU, Günel; **Planlı Yıllar: Anılarla DPT’nin Öyküsü**, İstanbul, İş Bankası Kültür Yayınları, 2004.

KAPANİ, Münci; **Politika Bilimine Giriş**, 9. B., Ankara, Bilgi Yayınevi, 1997.

KARA, Muzaffer Ayhan; **Türk Siyasal Yaşamında Koalisyon**, İstanbul, Cumhuriyet Kitapları, 2007.

KARAL, Enver Ziya; **Osmanlı Tarihi Nizam-ı Cedit ve Tanzimat Devirleri**, Cilt: V, 3. B., Ankara, TTK Yayınları, 1970.

KARAL, Enver Ziya; **Osmanlı Tarihi Islahat Fermanı Devri (1856-1861)**, Cilt: VI, Ankara, TTK Yayınları, 1954.

KARAOSMANOĞLU, Atilla; “1960’larda Türkiye’de Planlama Deneyimi”, **Planlı Kalkınma Serüveni (Panel)**, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2003.

KARAOSMANOĞLU, Atilla; **İzmir Karşıyaka’dan Dünyaya**, 4. B., İstanbul, İş Bankası Kültür Yayınları, 2006.

KARAOSMANOĞLU, Yakup Kadri; **Politikada 45 Yıl**, 4. B., İstanbul, İletişim Yayınları, 2006.

KARAYALÇIN, Yaşar; **Meritokrasi**, Konferans, Ankara, Ajans-Türk, 1973.

KARPAT, Kemal H.; “Türk Demokrasisi Çıkmazda: İdeoloji, Parti Siyaseti ve Üçüncü Askeri Müdahale”, **Türkiye’de Siyasal Sistemin Evrimi (1876-1980)**, Çev. Esin Soğancılar, Ankara, İmge Kitabevi, 2007.

KARPAT, Kemal H.; “Türkiye’de Ordu ve Politika (1960-1964)”, **Türkiye’de Siyasal Sistemin Evrimi (1876-1980)**, Çev. Esin Soğancılar, Ankara, İmge Kitabevi, 2007.

KARPAT, Kemal; “Osmanlı İmparatorluğu’nda Toprak Rejimi, Sosyal Yapı ve Çağdaşlaşma”, **Ortadoğu’da Modernleşme**, Ed. William R. Polk, Richard L. Chambers, İstanbul, İnsan Yayınları, 1995.

KARPAT, Kemal; “Structural Change, Historical Stages of Modernization, and The Role of Social Groups in Turkish Politics”, **Social Change and Politics in Turkey**, (Kemal H. Karpat and Contributors), Leiden, E. J. Brill, 1973.

KARPAT, Kemal; **İslam’ın Siyasallaşması**, 2. B., Çev. Şiar Yalçın, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Yayınları, 2005.

KARPAT, Kemal; **Osmanlı’da Değişim, Modernleşme ve Uluslaşma**, Çev. Dilek Özdemir, Ankara, İmge Kitabevi, 2006.

KARPAT, Kemal; **Türk Demokrasi Tarihi**, Göz. Geç. 3. B., Ankara, İmge Kitabevi, 2008.

KAYA, Raşit, KOLAY, Beyhan; “Mülkiyeli Profili: Yirmi Yıl Arayla Mülkiye Mezunları”, **Mülkiyeliler Birliği Dergisi**, C. XIII, S. 114, 1989.

KAYALI, Kurtuluş; **Ordu ve Siyaset: 27 Mayıs-12 Mart**, 3. B., İstanbul, İletişim Yayınları, 2005.

KAYRA, Cahit; **38 Kuşağı**, İstanbul, İş Bankası Kültür Yayınları, 2002.

KAZANCI, Metin; “Halkın Beklentileri Açısından Mülki İdare Amirliğinin İşlevleri”, **Türkiye’de Mülki İdare Amirliği**, Ed. Kurthan Fişek, Ankara, Türk İdareciler Derneği, 1976.

KAZANCI, Metin; “Teknokrat ve Yönetim İçindeki Konumu”, **Mülkiyeliler Birliği Dergisi**, Sayı: 39, 1975, 20-27.

KELSALL, R. K.; **Higher Civil Servants in Britain: From 1870 To The Present Day**, 2. Ed., London, Routledge&Kegan Paul Limited, 1966.

KEYDER, Çağlar; “İktisadi Gelişme ve Bunalım: 1950-1980”, **Geçiş Sürecinde Türkiye**, (Der. İrvin Cemil Schick ve Ertuğrul Ahmet Tonak), Çev., Ahmet Günlük, Aydın Pesen, Belge Yayınları, y.y., t.y.

KEYDER, Çağlar; “Kimlik Bunalımı, Aydınlar ve Devlet”, **Türk Aydını ve Kimlik Sorunu**, İstanbul, Bağlam Yayınları, 1995.

KEYDER, Çağlar; “Türk Demokrasisinin Ekonomi Politikası”, **Geçiş Sürecinde Türkiye**, (Der. İrvin Cemil Schick ve Ertuğrul Ahmet Tonak), Çev. Nail Satlıgan, Belge Yayınları, y.y., t.y.

KEYDER, Çağlar; **Türkiye’de Devlet ve Sınıflar**, 9. B., İstanbul, İletişim Yayınları, 2003.

KILIÇBAY, M. Ali; “Osmanlı Aydını”, **TCTA**, Cilt: 1, İstanbul, İletişim Yayınları, 1985.

KILIÇBAY, M. Ali; “Türk Aydınının Dünyasını Anlamak”, **Türk Aydını ve Kimlik Sorunu**, İstanbul, Bağlam Yayınları, 1995.

KIRMIZI, Abdulhamit; **Adbülhamid’in Valileri Osmanlı Vilayet İdaresi 1895-1908**, İstanbul, Klasik Yayınları, 2007.

KIŞLALI, Ahmet Taner; **Siyaset Bilimi**, Ankara, AÜ BYYO Yayınları, 1987.

KİLİ, Suna; **Atatürk Modeli Bir Çağdaşlaşma Modeli**, 8. B., İstanbul, İş Bankası Kültür Yayınları, 2003.

KOÇAK, Cemil “Siyasal Tarih 1923-1950”, **Çağdaş Türkiye 1908-1980**, Cilt: 4, (Yay. Yön. Sina Akşin), İstanbul, Cem Yayınevi, 1990.

KOÇAŞ, Sadi; **Atatürk’ten 12 Mart’a**, Cilt:1-2-3-4, İstanbul, May Yayınevi, 1977.

KONGAR, Emre; “Toplumsal Yapı-Örgütsel Yapı İlişkileri Üzerine Bir Deneme”, **Yönetim Sosyolojisi**, Yönetim Sosyolojisi Kollokyumuna Sunulan Bildiriler-Tartışmalar, 14-15 Ekim 1976, Ankara, TODAİE, 1976.

KÖKER, Levent; “Kemalizm ve Faşizm”, **Demokrasi, Eleştiri ve Türkiye**, Ankara, Dipnot Yayınları, 2008.

KÖKER, Levent; “Kemalizmi Yeniden Düşünmek: Solidarizm, Korporatizm ve Demokrasi”, **Demokrasi, Eleştiri ve Türkiye**, Ankara, Dipnot Yayınları, 2008.

KÖKER, Levent; “Resmi İdeoloji ve Türkiye’de Demokratikleşememe Sorunu”, **Demokrasi, Eleştiri ve Türkiye**, Ankara, Dipnot Yayınları, 2008.

KÖKER, Levent; “Siyasi Teknokratizm İletişimsel Demokrasiye Karşı”, **Demokrasi, Eleştiri ve Türkiye**, Ankara, Dipnot Yayınları, 2008.

KÖKER, Levent; **Modernleşme Kemalizm ve Demokrasi**, 7. B., İstanbul, İletişim Yayınları, 2003.

KÜÇÜKÖMER, İdris; **Düzenin Yabancılaşması**, 2. B., İstanbul, Bağlam Yayınları, 2001.

LANDAU, J. M.; **Türkiye’de Sağ ve Sol Akımlar**, 2. B., Ankara, Turhan Kitabevi, 1979.

LASSWELL, Harold D., KAPLAN, Abraham; **Power and Society**, London, Routledge&Kegan Paul Ltd., 1952.

LEWIS, Bernard; **Modern Türkiye’nin Doğuşu**, 9. B., Ankara, TTK Yayınları, 2004.

LIPSON, Leslie; **Politika Biliminin Temel Sorunları**, Çev. Tuncer Karamustafaoğlu, 2. B., Ankara, AÜ HF Yayınları, 1978.

LUHMANN, Niklas; **Refah Devletlerinin Siyaset Teorisi**, Çev. Medeni Beyaztaş, İstanbul, Bakış Yayınları, 2002.

Maliye Teftiş Kurulu (1879-1995); Ankara, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, 1996.

MARDİN, Şerif A.; **Jön Türklerin Siyasi Fikirleri 1895-1908**, Ankara, İş Bankası Kültür Yayınları, 1964.

MARDİN, Şerif; "19. yy'da Düşünce Akımları ve Osmanlı Devleti", **TCTA**, Cilt: 2, İstanbul, İletişim Yayınları, 1985.

MARDİN, Şerif; "Batıcılık", **Türk Modernleşmesi Makaleler 4**, (Der. M. Türköne, T. Önder), 16. B., İstanbul, İletişim Yayınları, 2006.

MARDİN, Şerif; "Osmanlı Bakış Açısından Hürriyet", **Türk Modernleşmesi Makaleler 4**, (Der. M. Türköne, T. Önder), 16. B., İstanbul, İletişim Yayınları, 2006.

MARDİN, Şerif; "Tabakalaşmanın Tarihsel Belirleyicileri: Türkiye'de Toplumsal Sınıf ve Sınıf Bilinci", **Türkiye'de Toplum ve Siyaset Makaleler 1**, (Der. M. Türköne, T. Önder), 4. B., İstanbul, İletişim Yayınları, 1994.

MARDİN, Şerif; "Tanzimat Fermanı'nın Manası", **Türkiye Toplum ve Siyaset Makaleler 1**, (Der. M. Türköne, T. Önder), 4. B., İstanbul, İletişim Yayınları, 1994.

MARDİN, Şerif; "Tanzimat ve Aydınlar", **TCTA**, Cilt: 1, İstanbul, İletişim Yayınları, 1985.

MARDİN, Şerif; "Türk Devriminde İdeoloji ve Din", **Türkiye'de Din ve Siyaset Makaleler 3**, (Der. M. Türköne, T. Önder), 12. B., İstanbul, İletişim Yayınları, 2006.

MARDİN, Şerif; "Türk Siyasetini Açıklayabilecek Bir Anahtar: Merkez-Çevre İlişkileri", **Türkiye'de Toplum ve Siyaset Makaleler 1**, (Der. M. Türköne, T. Önder), 4. B., İstanbul, İletişim Yayınları, 1994.

MARDİN, Şerif; "Türkiye'de Din ve Laiklik", **Türkiye'de Din ve Siyaset Makaleler 3**, (Der. M. Türköne, T. Önder), 12. B., İstanbul, İletişim Yayınları, 2006.

MARDİN, Şerif; "Türkiye'de Gençlik ve Şiddet", **Türk Modernleşmesi Makaleler 4**, (Der. M. Türköne, T. Önder), 16. B., İstanbul, İletişim Yayınları, 2006.

MARDİN, Şerif; "Türkiye'de Orta Sınıfların Üç Devri", **Türk Modernleşmesi Makaleler 4**, (Der. M. Türköne, T. Önder), 16. B., İstanbul, İletişim Yayınları, 2006.

MARDİN, Şerif; "Yeni Osmanlıların Hakiki Hüviyeti", **Türkiye'de Toplum ve Siyaset Makaleler 1**, (Der. M. Türköne, T. Önder), 4. B., İstanbul, İletişim Yayınları, 1994.

MARDİN, Şerif; “Yenileşme Dinamiğinin Temelleri ve Atatürk”, **Türkiye’de Toplum ve Siyaset Makaleler 1**, (Der. M. Türköne, T. Önder), 4. B., İstanbul, İletişim Yayınları, 1994.

MARDİN, Şerif; **Din ve İdeoloji**, 14. B., İstanbul, İletişim Yayınları, 2005.

MARDİN, Şerif; **Yeni Osmanlı Düşüncesinin Doğuşu**, Çev. Mümtaz’er Türköne vd., İstanbul, İletişim Yayınları, 1996.

MARTY, Henri; “Kitle ve Elit”, **Siyasal Bilgiler**, 10, 66, Eylül, 1936.

MARX, Fritz Morstein; **The Administrative State: An Introduction to Bureaucracy**, The University of Chicago Press, Chicago, 1957.

MATTHEWS, A. T. J.; **Yetişen Türk İdarecileri**, (Çev. Nermin Abadan), Ankara, AÜ SBF Yayınları, 1955.

MATTHEWS, A.T.J.; “Emergent Turkish Administrators”, **The Turkish Administrator: A Cultural Survey**, Ed. Jerry R. Hopper, Richard I. Levin, Ankar, US AID, 1967.

MAYNTZ, Renate; “German Federal Bureaucrats: A Functional Elite Between Politics and Administration”, **Bureaucrats and Policy Making**, Ed. Ezra N. Suleiman, New York, Holmes&Meier, 1984.

McGOWAN, Bruce; “Ayanlar Çağı 1699-1812”, **Osmanlı İmparatorluğu’nun Ekonomik ve Sosyal Tarihi 1600-1914**, Halil İNALCIK ve Donald QUATAERT (Eds.), Cilt: 2, Çev. Ayşe Berktaş vd., İstanbul, Eren Yayıncılık, 2004.

MEER, Frits M. Van Der, RAADSCHELDERS, Jos C. N.; “The Senior Civil Service in the Netherlands, A Quest for Unity”, **Bureaucratic Elites in Western European States**, Ed. Edward C. Page, Vincent Wright, Oxford, Oxford University Press, 1999.

MERİÇ, Cemil; **Mağaradakiler**, 11. B., İstanbul, İletişim Yayınları, 2004.

MICHELS, Robert; “The Bureaucratic Tendency of Political Parties”, **Reader in Bureaucracy**, Eds. Robert K. Metron vd., New York, The Free Press, 1952.

MIHÇIOĞLU, Cemal; “Daha İyi Bir Kamu Hizmeti İçin ve İşe Giriş Yarışma Sınavları”, **Türkiye’de Mülki İdare Amirliği**, Ed. Kurthan Fişek, Ankara, Türk İdareciler Derneği, 1976.

MIHÇIOĞLU, Cemal; “Kamu Yönetiminde Verimlilik”, **Türkiye’de Kamu Yönetimi**, Der. B. Aykaç, Ş. Durgun, H. Yayman, Ankara, Yargı Yayınevi, 2003.

MIHÇIOĞLU, Cemal; **Daha İyi Bir Kamu Hizmeti İçin**, Ankara, AÜ SBF Yayınları, 1972.

MILLS, C. Wright; **İktidar Seçkinleri**, Çev. Ünsal Oskay, Ankara, Bilgi Yayınevi, 1974.

MILLS, C. Wright; **Power, Politics and People**, Ed. Irving Louis Horowitz, New York, Oxford University Press, 1963.

MOSCA, Gaetano; **Siyasi Doktrinler Tarihi**, Çev. Samih Tiryakioğlu, 2. B., Ankara, Varlık Yayınevi, 1968.

MOUZELİS, Nicos P.; **Örgüt ve Bürokrasi**, Çev. H. Bahadır Akın, Konya, Çizgi Kitabevi, 2003.

NEWMAN, William H.; **Sevk ve İdare**, Çev. Kenan Sürgit, 2. B., Ankara, TODAİE Yayınları, 1972.

NEYZİ, Nezih; “The Middle Classes in Turkey”, **Social Change and Politics in Turkey**, Leiden, E. J. Brill, 1973.

NICOLSON, I. F.; “Gelişmekte Olan Ülkelerde Bürokrasi”, Özet ve Çev. Oya Çitçi, **AİD**, C. 5, S. 2, Haziran 1972.

Nokta, “Bütün Yönleriyle 12 Mart”, 12-25 Mart 2004.

OKANDAN, Recai G.; **Umumi Amme Hukuku**, İstanbul, İÜ HF Yayınları, 1976.

OKTAY, Cemil; **Siyasal Sistem ve Bürokrasi: Yükselen İstemler Karşısında Türk Siyasal Sistemi ve Kamu Bürokrasisi**, İstanbul, Der Yayınları, 1997.

OKUTAN, M. Çağatay; **Milli Türk Talebe Birliği 1916-1980**, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2004.

ONARAN, Oğuz; “Merkezi Yönetimin Taşra Örgütü ve Yöneticileri Üzerine Araştırmalar”, **Türkiye’de Mülki İdare Amirliği**, Ed. Kurthan Fişek, Ankara, Türk İdareciler Derneği, 1976.

OPPENHEIMER, Franz; **Devlet**, Çev. Alaeddin Şenel, Yavuz Sabuncu, İstanbul, Kaynak Yayınları, 1984.

ORTAYLI, İlber “18. Yüzyıl ve Modernleşme Düşüncesi”, **Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi**, Ankara, Cedit Neşriyat, 2007.

ORTAYLI, İlber; “İlk Osmanlı Parlamentosunun Yapısında Eyalet İdare Meclislerinin Etkisi”, **Türk Parlamentoculuğunun İlk Yüzyılı 1876-1976**, Ankara, Siyasi İlimler Türk Derneği, 1976.

ORTAYLI, İlber; **İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı**, Göz. Geç. 25. B., İstanbul, Alkım Yayınevi, 2006.

ORTAYLI, İlber; **Osmanlı Barışı**, 7. B., İstanbul, Ufuk Kitap, 2006.

ORTAYLI, İlber; **Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi**, Ankara, Cedit Neşriyat, 2007.

ÖNCÜ, Ayşe; **Örgüt Sosyolojisi**, 2. B., Ankara, Turhan Kitabevi, 1982.

ÖNDERMAN, Murat; “Siyasal Elitizm Kuramı”, **Argumentum**, 1, 11, Haziran 1991.

ÖYMEN, Altan; **Bir Dönem Bir Çocuk**, 12. B., İstanbul, Doğan Kitap, 2005.

ÖYMEN, Altan; **Değişim Yılları**, 9. B., İstanbul, Doğan Kitap, 2006.

ÖZ, Esat; **Otoriterizm ve Siyaset: Türkiye’de Tek-Parti Rejimi ve Siyasal Katılma (1923-1945)**, Ankara, Yetkin Yayınları, 1996.

ÖZBUDUN, Ergun; “Türkiye’de Devlet Seçkinleri ve Demokratik Siyasal Kültür”, **Türkiye’de Demokratik Siyasal Kültür**, Ed. E. Özbudun, E. Kalaycıoğlu ve L. Köker, Ankara, TDV, 1995.

ÖZBUDUN, Ergun; **Türk Anayasa Hukuku**, 4. B., Ankara, Yetkin Yayınları, 1995.

ÖZBUDUN, Ergun; **Türkiye’de Sosyal Değişme ve Siyasal Katılma**, Ankara, AÜ Hukuk Fakültesi Yayınları, 1975.

ÖZDEMİR, Hikmet; “Milli Güvenlik Kurulu”, **CDTA**, Cilt: 11, İstanbul, İletişim Yayınları, 1995.

ÖZDEMİR, Hikmet; “Siyasal Tarih 1960-1980”, **Çağdaş Türkiye 1908-1980**, 4.Cilt, (Yay. Yön. Sina Akşin), İstanbul, Cem Yayınevi, 1990.

ÖZDEMİR, Hikmet; **Devlet Krizi**, İstanbul, Afa Yayınları, 1989.

ÖZDEMİR, Hikmet; **Doğan Avcıoğlu: Bir Jön Türk’ün Ardından**, Ankara, Bilgi Yayınevi, 2000.

ÖZDEMİR, Hikmet; **Türkiye Cumhuriyeti**, İstanbul, İz Yayıncılık, 1995.

ÖZDEMİR, Hikmet; **Yön Hareketi**, İstanbul, Bilgi Yayınevi, 1986.

ÖZDEMİR, Hüseyin; **Osmanlı Devletinde Bürokrasi**, İstanbul, Okumuş Adam Yayınları, 2001.

ÖZEK, Çetin; **Devlet ve Din**, İstanbul, Ada Yayınları, 1982.

ÖZEL, İsmet; “Tanzimat’ın Getirdiği Aydın”, **TCTA**, Cilt: 1, İstanbul, İletişim Yayınları, 1985.

ÖZEN, Şükrü; “Bürokratik Kültürümüzde Değişim”, **Yeni Türkiye**, Cumhuriyet Özel Sayısı V, S. 23-24, Eylül-Aralık 1998.

ÖZEN, Şükrü; **Bürokratik Kültür I**, Ankara, TODAİE Yayınları, 1996.

ÖZLEM, Doğan; “Türkiye’de Pozitivizm ve Siyaset”, **Modern Türkiye’de Siyasi Düşünce Modernleşme ve Batıcılık**, Cilt: 3, 3. B., İstanbul, İletişim Yayınları, 2004.

ÖZTÜRK, Serdar; “Bir Kurumun Tarihsel ve Sosyolojik İncelemesi: Şehir Kulüpleri (1923-1950)”, **Galatasaray İletişim**, Haziran 2006.

ÖZUGURLU, Metin, EMRE Cahit; “Mülki İdare Bürokrasisinin Toplumsal-Ekonomik Görüntüsü”, **Türkiye’de Mülki İdarenin Geleceği**, Ed. Cahit Emre, Ankara, Türk İdari Araştırmalar Vakfı, 2002.

PAGE, Edward C., WRIGHT, Vincent; “Introduction”, **Bureaucratic Elites in Western European States**, Ed. Edward C. Page, Vincent Wright, Oxford, Oxford University Press, 1999.

PANTÜL, Mehmet; YALÇIN, Bekir Sıtkı; **Türk Parlamento Hukukunda İkinci Meclisler**, Ankara, Cumhuriyet Senatosu Vakfı Yayınları, 1982.

PARETO, Vilfredo; **Seçkinlerin Yükselişi ve Düşüşü**, Çev. Merve Zeynep Doğan, Ankara, Doğu Batı Yayınları, 2005.

PARLA, Taha; “1961 Anayasa’nda Yasama-Yürütme İlişkisi”, **CDTA**, Cilt:1, İstanbul, İletişim Yayınları, 1983.

PARLA, Taha; **Türkiye’de Anayasalar**, 2. B., İstanbul, İletişim Yayınları, 1993.

PARLA, Taha; **Türkiye’de Siyasal Kültürün Resmi Kaynakları: Atatürk’ün Söylev ve Demeçleri**, Cilt: 2, 3. B., İstanbul, Deniz Yayınları, 2008.

PARLA, Taha; **Türkiye’de Siyasal Kültürün Resmi Kaynakları: Kemalist Tek Parti İdeolojisi ve CHP’nin Altı Ok’u**, Cilt: 3, 3. B., İstanbul, Deniz Yayınları, 2008.

PARLA, Taha; **Türkiye’nin Siyasal Rejimi 1980-1989**, 4. B., İstanbul, İletişim Yayınları, 2005.

PARRY, Geraint; “Elitism” maddesi, **The Blackwell Encyclopaedia of Political Thought**, Ed. David Miller, Blackwell, Oxford, 1987.

PARRY, Geraint; “Mosca, Gaetano” maddesi, **The Blackwell Encyclopaedia of Political Thought**, Ed. David Miller, Oxford, Blackwell Reference, 1987.

PAYASLIOĞLU, Arif T.; “Turkey: Political Leadership and Political Parties”, **Political Modernization in Japan and Turkey**, Ed. Robert E. Ward, Dankwart A. Rustow, Princeton, Princeton University Press, 1964.

PERKIN, Harold; **The Third Revolution: Professional Elites in the Modern World**, London, Routledge, 1996.

Planlı Kalkınma Serüveni (Panel), İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2003.

Platon; **Devlet**, Çev. Sabahattin Eyuboğlu, M. Ali Cimcoz, İstanbul, İş Bankası Kültür Yayınları, 1999.

POGGİ, Gianfranco; **Modern Devletin Gelişimi**, Çev. Şule Kut-Binnaz Toprak, 2. B., İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2002.

PRESTHUS, Robert; **Elite Accommodation in Canadian Politics**, London, Cambridge Univ. Press, 1973.

PUTNAM, Robert D.; **The Comparative Study of Political Elites**, New Jersey, Prentice-Hall, 1976.

PYE, Lucian W.; “Armies in The Process of Political Modernization”, **Political Development and Social Change**, Ed. Jason L. Finkle&Richard W. Gamble, New York, John Willey & Sons Inc., 1966.

QUATAERT, Donald; “İslahatlar Devri 1812-1914”, **Osmanlı İmparatorluğu’nun Ekonomik ve Sosyal Tarihi 1600-1914**, Ed. Halil İNALCIK ve Donald QUATAERT, Cilt: 2, Çev. Ayşe Berktaş vd., İstanbul, Eren Yayıncılık, 2004.

RAMSAUR, Ernest E; **Jöntürkler 1908 İhtilalinin Doğuşu**, Çev. Muhsin Önal Mengüşoğlu, İstanbul, Pınar Yayınları, 2004.

RASMUSSEN, Kenneth A.; **Administrative Philosophy In Canada a Study of Federal Public Service Inquiries, 1867-1979**, PhD Thesis, University of Toronto, 1990.

Resmi Gazete, “Yeni Personel Rejimi Hakkında Kararlaştırılan Prensipler”, Sayı: 11408, Tarih: 21 Mayıs 1963.

Resmi Gazete, Sayı: 12517, Tarih: 2 Şubat 1967.

Resmi Gazete, Sayı: 13803, Tarih: 8 Nisan 1971.

Resmi Gazete, Sayı: 14793, Tarih: 8 Şubat 1974.

Resmi Gazete, Sayı: 15916, Tarih: 21 Nisan 1977.

RIGGS, Fred W.; “Bureaucrats and Political Development, A Paradoxical View”, **Political Development and Social Change**, Ed. Jason L. Finkle&Richard W. Gamble, New York, John Willey & Sons Inc., 1966.

ROOS, Leslie L., ROOS, Noralou P.; **Managers of Modernization Organizations and Elites in Turkey (1950-1969)**, Cambridge, Harvard University Press, 1971.

ROUBAN, Luc; “The Senior Civil Service in France”, **Bureaucratic Elites in Western European States**, Ed. Edward C. Page, Vincent Wright, Oxford, Oxford University Press, 1999.

ROWSE, A. L.; **The Spirit of English History**, London, Longmans Green&Co, 1943.

RUSSEL, Bertrand; **İktidar**, Çev. Mete Ergin, İstanbul, Cem Yayınevi, 1990.

RUSTOW, Dankwart A.; “Turkey: The Military”, **Political Modernization in Japan and Turkey**, Ed. Robert E. Ward, Dankwart A. Rustow, Princeton: Princeton University Press, 1964.

SADRI, Ahmad; **Max Weber’s Sociology of Intellectuals**, Cary, NC, USA, Oxford University Press, 1994.

SANAL, Türker; **Demirel Hükümetleri**, Ankara, Sim Matbaacılık, 2000.

SANDER, Oral; **Siyasi Tarih İlkçağlardan 1918’e**, 10. B., Ankara, İmge Kitabevi, 2002.

SARTORI, Giovanni; **Demokrasi Teorisine Geri Dönüş**, Çev. Tunçer Karamustafaoğlu, Mehmet Turhan, Ankara, Yetkin Yayınları, 1996.

SAUVY, Alfred; **Bürolar ve Bürokrasi**, Çev. Yıldızhan Yayla, İstanbul, Gelişim Yayınları, 1975.

SAV, Atilla; “Devlet Güvenlik Mahkemeleri”, **CDTA**, Cilt: 4, İletişim Yayınları, İstanbul, 1983.

SAYBAŞILI, Kemali; **İktisat, Siyaset, Devlet ve Türkiye**, İstanbul, Bağlam Yayınları, 1992.

SCHICK, İrvin Cemil, TONAK, Ertuğrul Ahmet; “Sonuç”, **Geçiş Sürecinde Türkiye**, (Der. İrvin Cemil Schick ve Ertuğrul Ahmet Tonak), Belge Yayınları, y.y., t.y.

SCHUMPETER, Joseph A.; **Kapitalizm Sosyalizm ve Demokrasi**, Çev. Hasan İlhan, (2 Cilt Beraber), Ankara, Alter Yayınları, 2007.

SELÇUK, Sami; “Seçkinler ve Azgelişmiş Ülkelerde Konum ve İşlevleri”, **Seha L. Meray’a Armağan**, Cilt: II, Ankara, AÜ SBF Yayınları, 1982.

SHAW, Carl K. Y., “Hegel’s Theory of Modern Bureaucracy”, **American Political Science Review**, 86, 2, June 1992.

SHAW, Stanford Jay; “19. yy. Osmanlı Reformcularının Amaç ve Başarılarının Bazı Yönleri”, **Ortadoğu’da Modernleşme**, Ed. William R. Polk, Richard L. Chambers, İstanbul, İnsan Yayınları, 1995.

SHILS, Edward; “The Intellectuals in The Political Development of The New States”, **Political Development and Social Change**, Ed. Jason L. Finkle&Richard W. Gamble, New York, John Willey & Sons Inc., 1966.

SIEVERS, Allen M.; **İhtilal, Tekamül ve İktisadi Nizam**, Çev. Seniha Yazıcıoğlu, İstanbul, Milli Eğitim Basımevi, 1969.

SMITH, B.C.; **Bureaucracy and Political Power**, New York, St. Martin’s Press, 1988.

SOYSAL, Mümtaz, SAĞLAM, Fazıl; “Anayasal Denetim ve Anayasa Mahkemesi Kararları”, **CDTA**, Cilt: 1, İstanbul, İletişim Yayınları, 1983.

SOYSAL, Mümtaz, SAĞLAM, Fazıl; “Türkiye’de Anayasalar”, **CDTA**, Cilt:1, İstanbul, İletişim Yayınları, 1983.

SPITZ, David; **Antidemokratik Düşünce Şekilleri**, Çev. Şiar Yalçın, İstanbul, Milli Eğitim Basımevi, 1969.

SUGAR, Peter F.; "Economic and Political Modernization: Turkey", **Political Modernization in Japan and Turkey**, Ed. Robert E. Ward, Dankwart A. Rustow, Princeton, Princeton University Press, 1964.

SULEIMAN, Ezra N.; "Introduction", **Bureaucrats and Policy Making**, Ed. Ezra N. Suleiman, New York, Holmes&Meier, 1984.

SUNAR, İlkay; "Demokrat Parti ve Popülizm", **CDTA**, 8. Cilt, İstanbul, İletişim Yayınları, 1983.

SZYLIOWICZ, Joseph S.; "Osmanlı'nın Eğitsel Mirası: Efsane mi, Yoksa Gerçek mi?", **İmparatorluk Mirası**, Çev. Gül Çağalı Güven, 3. B., İstanbul, İletişim Yayınları, 2003.

SZYLIOWICZ, Joseph S.; "Türkiye'de Seçkinlerin Kökenleri Üzerine Bir İnceleme Mülkiye'nin Rolü", Çev. B. Duru, B. Mesutoğlu, M. Sevinç, **Mülkiyeliler Birliği Dergisi**, Cilt: XIX, S. 186.

ŞAYLAN, Gencay "Bir Yapısal Değişim Sorunu Olarak Yönetim Reformu", **Türkiye'de Kamu Yönetimi**, Der. B. Aykaç, Ş. Durgun, H. Yayman, Ankara, Yargı Yayınevi, 2003.

ŞAYLAN, Gencay, "Günümüz Mülki Amirlik Sistemini Nitelendiren Bir Eğilim, Siyasal-Yönetimsel Yapı Bütünleşmesi", **Türkiye'de Mülki İdare Amirliği**, Ed. Kurthan Fişek, Ankara, TİD, 1976.

ŞAYLAN, Gencay; "Cumhuriyet Bürokrasisi", **CDTA**, Cilt: 2, İstanbul, İletişim Yayınları, 1983.

ŞAYLAN, Gencay; "Millet Meclisinin Meslek Açısından Yapısı ile İlgili Bazı Düşünceler", **Türk Parlamentoculuğunun İlk Yüzyılı 1876-1976**, Ankara, Siyasal İlimler Türk Derneği, 1976.

ŞAYLAN, Gencay; "Türkiye Cumhuriyeti'nde Devlet Yapısının Evrimi", **CDTA**, Cilt: 2, İstanbul, İletişim Yayınları, 1983.

ŞAYLAN, Gencay; **Değişim, Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi**, Ankara, İmge Kitabevi, 1995.

ŞAYLAN, Gencay; **Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş**, İstanbul, TESEV, 2000.

ŞAYLAN, Gencay; **Türkiye'de Kapitalizm Bürokrasi ve Siyasal İdeoloji**, Ankara, V Yayınları, 1986.

T.C. MBK Genel Kurul Toplantısı, C.I, 1961, Birleşim:14, Oturum:2, 29.9.1960.

TANÖR, Bülent; "Sıkıyönetim", **CDTA**, Cilt: 4, İstanbul, İletişim Yayınları, 1983.

TAŞKIN, Yüksel; **Milliyetçi Muhafazakar Entelijansiya**, İstanbul, İletişim Yayınları, 2007.

TAYLOR, Frederick Winslow; "Taylor's Testimony Before the Special House Committee", **Scientific Management**, New York, Harper&Row Publishers, 1947.

TAYLOR, Frederick Winslow; "The Principles of Scientific Management", **Scientific Management**, New York, Harper&Row Publishers, 1947.

Tekin Alp, **Kemalizm**, Cumhuriyet Gazete ve Matbaası, İstanbul, 1936.

TİMUR, Taner; "Osmanlı Mirası" **Geçiş Sürecinde Türkiye**, (Der. İrvin Cemil Schick ve Ertuğrul Ahmet Tonak), Belge Yayınları, y.y., t.y.

TİMUR, Taner; **Türk Devrimi ve Sonrası, 1919-1946**, Ankara, Doğan Yayınları, 1971.

TORTOP, Nuri, İSBİR, Eyüp G., AYKAÇ, Burhan; **Yönetim Bilimi**, Ankara, Yargı Yayınları, 1993.

TRIMBERGER, Ellen Kay; **Tepeden İnmece Devrimler**, Çev. Fatih Uslu, İstanbul, Gelenek Yayıncılık, 2003.

TUNAYA, Tarık Zafer; "İkinci Meşrutiyet'in Siyasal Hayatımızdaki Yeri", **Türk Parlamentoculuğunun İlk Yüzyılı 1876-1976**, Kanun-u Esasinin 100. Yılı Sempozyumu (9-11 Nisan 1976), Ankara, Siyasi İlimler Türk Derneği, 1976.

TUNAYA, Tarık Zafer; **Hürriyetin İlanı İkinci Meşrutiyet'in Siyasi Hayatına Bakışlar**, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2004.

TUNAYA, Tarık Zafer; **Türkiye'de Siyasal Partiler İttihat ve Terakki**, Cilt III, İstanbul, Hürriyet Vakfı Yayınları, 1989.

TUNAYA, Tarık Zafer; **Türkiye'nin Siyasi Hayatında Batılılaşma Hareketleri**, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2004.

TUNÇAY, Mete; "Heyet-i Mahsusalar (1923-1938)", **Kanun-u Esasi'nin 100. Yılı Armağanı**, Ankara, AÜ SBF Yayınları, 1978.

TUNÇAY, Mete; "Siyasal Tarih 1950-1960", **Çağdaş Türkiye 1908-1980**, 4.Cilt, (Yay. Yön. Sina Akşin), İstanbul, Cem Yayınevi, 1990.

TUNÇAY, Mete; **Türkiye Cumhuriyet’inde Tek Parti Yönetiminin Kurulması (1923-1931)**, 3. B., Ankara, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 1999.

TURAN, İlter; “Türk Bürokrasisinde Süreklilik ve Değişim: Kemalist Dönem ve Sonrası” **Atatürk ve Türkiye’nin Modernleşmesi**, Yay. Haz. Jacop M. Landau, Çev. Meral Alakuş, İstanbul, Sarmal Yayınevi, 1999.

TURAN, İlter; “Türkiye’de Siyasal Kültürün Oluşumu”, **Türkiye’de Politik Değişim ve Modernleşme**, Der. Ersin Kalaycıoğlu, Ali Yaşar Sarıbay, 3. B., Bursa, Alfa Aktüel, 2007.

TURFAN, M. Naim; **Jön Türklerin Yükselişi**, Çev. Mehmet Moralı, İstanbul, Alkım Yayınevi, 2005.

TURHAN, Mehmet; **Siyasal Elitler**, Ankara, Gündoğan Yayınları, 1991.

TUTUM, Cahit; “Mülki İdare Amirliği Sisteminin Yapı ve İşleyişine Etkileri Açısından Mevzuat Sorunu”, **Türkiye’de Mülki İdare Amirliği**, Ed. Kurthan Fişek, Ankara, TİD, 1976.

TUTUM, Cahit; **Türkiye’de Memur Güvenliği**, Ankara, TODAİE Yayınları, 1972.

TÜRKEŞ, Mustafa; “Kadro Dergisi”, **Modern Türkiye’de Siyasi Düşünce Kemalizm**, 4. B., Cilt: 2, İstanbul, İletişim Yayınları, 2004.

Türkiye’de Toplumsal ve Ekonomik Gelişmenin 50 Yılı, Ankara, DİE, 1973.

TÜRKÖNE, Mümtaz’er (Ed.); **Siyaset**, Ankara, Lotus Yayınları, 2003.

TÜRKÖNE, Mümtaz’er; “Seçkin İdeolojisi Olarak Türk Sosyalizmi”, **Türk Modernleşmesi**, Ankara, Lotus Yayınevi, 2003.

TÜRKÖNE, Mümtaz’er; **İslamcılığın Doğuşu**, Ankara, Lotus Yayınevi, 2003.

TÜSİAD; **Kamu Bürokrasisi**, İstanbul, 1983.

ULAGAY, Osman; **24 Ocak Deneyimi**, İstanbul, Hil Yayın, 1983.

US, Öznur; “Memurluk Prestiji”, **AİD**, C. 6, S. 3, Eylül 1973.

ÜLGENER, Sabri F.; **Zihniyet Aydınlar ve İzm’ler**, Ankara, Mayaş Yayınları, 1983.

ÜNÜVAR, Kerem; “Abdullah Cevdet”, **Tanzimat ve Meşrutiyet’in Birikimi**, Cilt: 1, 4. B., İstanbul, İletişim Yayınları, 2002.

ÜSTEL, Füsün; “Kronoloji 1808-1998”, **Üç Kuşak Cumhuriyet**, Uğur TANYELİ (Ed.), İstanbul, Tarih Vakfı, 1998.

ÜSTÜNER, Yılmaz, KEYMAN, Fuat; “Globalleşme, Katılımcı Demokrasi ve Örgüt Sorunu”, **Ekonomik Yaklaşım**, C. 6, S. 17-18, 1995.

VANER, Semih; “Ordu”, **Geçiş Sürecinde Türkiye**, (Der. İrvin Cemil Schick ve Ertuğrul Ahmet Tonak), Çev. Aydın Pesen ve Neşe Balkan, Belge Yayınları, y.y., t.y.

VERGİN, Nur; **Siyasetin Sosyolojisi**, 3. B., İstanbul, Bağlam Yayınları, 2004.

WALDO, Dwight; **The Administrative State**, NY, The Ronald Press Company, 1948.

WEBER, Max; **Economy and Society**, Ed. Guenther Roth and Claus Wittich, Vol. II, Los Angeles, University of California Press, 1978.

WEBER, Max; **Sosyoloji Yazıları**, (Haz. H. H. Gerth-C. Wrights Mills), Çev. Taha Parla, 7. B., İstanbul, İletişim Yayınları, 2005.

WEBER, Max; **Şehir**, Çev. Musa Ceylan, 3. B., İstanbul, Bakış Yayınları, 2000.

WEBER, Max; **Toplumsal ve Ekonomik Örgütlenme Kuramı**, Çev. Özer Ozankaya, Ankara, İmge Kitabevi, 1995.

WEIKER, Walter F.; **The Modernization of Turkey From Atatürk to the Present Day**, New York, Holmes&Meier Publishers, 1981.

WILSON, Woodrow; “İdarenin İncelenmesi”, **Seçme Parçalar**, Çev. Nermin Abadan, Ankara, Siyasi İlimler Türk Derneği, 1962.

YALÇINDAĞ, Selçuk; “Kamu Yönetimi Sistemimizin Tarihsel Evrimi Üzerine Notlar”, **AİD**, C. 3, S. 2, Haziran 1970.

YAYLA, Atilla; **Liberalizm**, Ankara, Turhan Kitabevi, 1992.

YAYLA, Atilla; **Siyasi Düşünce Sözlüğü**, Ankara, Liberte Yayınları, 2003.

YAYLA, Yıldızhan; “Adalet ve Yargı”, **CDTA**, Cilt: 4, İstanbul, İletişim Yayınları, 1983.

YAYMAN, Hüseyin; **Türkiye’nin İdari Reform Tarihi**, Ankara, Turhan Kitabevi, 2008.

YAZGAN, Teoman; **Bürokratlar Nereye Koşuyor**, 2. B., İstanbul, Tekin Yayınevi, 2000.

YERASİMOS, Stefanos; **Az gelişmişlik Sürecinde Türkiye**, Cilt: 3, İstanbul, Gözlem Yayınları, 1976.

YÜCEKÖK, Ahmet N.; **Türkiye’de Parlamantonun Evrimi**, Ankara, AÜ SBF Yayınları, 1983

YÜKSEL, Öznur, AYKAÇ, Burhan; “Frederick Taylor’ın Görüşlerinin Değerlendirilmesinde Yeni Bir Yaklaşım”, **Türkiye’de Kamu Yönetimi**, Der. B. Aykaç, Ş. Durgun ve H. Yayman, Ankara, Yargı Yayınevi, 2003.

ZANNONI, Paolo; “The Concept of Elite”, **European Journal of Political Research**, 6, 4, March 1978.

ZARTMAN, I. William; “The Study of Elite Circulation”, **Comparative Politics**, VI, 3, April, 1974.

ZETTERBERG, Hans L.; “Önsöz: Pareto’nun Seçkinler Teorisi”, **Seçkinlerin Yükselişi ve Düşüşü**, Çev. Merve Zeynep Doğan, Ankara, Doğu Batı Yayınları, 2005.

ZUCKERMAN, Alan; “The Concept ‘Political Elite’, Lessons from Mosca and Pareto”, **Journal of Politics**, 39, 2, May, 1977.

ZÜRCHER, Erik Jan; **Modernleşen Türkiye’nin Tarihi**, Çev. Yasemin Saner Gönen, 20. B., İstanbul, İletişim Yayınları, 2006.

ZÜRCHER, Erik-Jan; “Kemalist Düşüncenin Osmanlı Kaynakları”, Çev. Özgür Gökmen, **Modern Türkiye’de Siyasal Düşünce Kemalizm**, Cilt: 2, 4. B., İstanbul, İletişim Yayınları, 2004.

ÖZET

ÖNDER, Özgür. Türkiye’de Sivil Bürokratik Elitlerin Dönüşümü (1960-1980), Doktora Tezi, Ankara, 2009.

Bu tez, Türkiye’de sivil bürokratik elitlerin yirmi yıllık bir dönemde geçirdiği dönüşümü açıklamaya çalışmaktadır. Çalışma bu dönüşümü siyasal, hukuki, ekonomik, bürokratik ve ideolojik yönleriyle incelemiştir. Tezin kronolojik sınırlarını oluşturan 1960-1980 arası dönemi başlatan 27 Mayıs, Türkiye’de bürokrasi, ordu ve aydınların oluşturduğu tarihsel ittifakın geçmiş on yılın politik çizgisine gösterdiği tepkinin bir sonucu olarak görülebilir. Bu tepki, aynı zamanda bürokratik yönetim geleneğinin bir müdahalesidir.

Türkiye’de 1960 yılı ile birlikte yeni bir dönemin başladığını söylemek mümkündür. Bu dönemde; siyasal olarak çoğulculuk-zayıf bir yürütme düşüncesinin de etkisiyle-ekonomik olarak planlı kalkınma ile yakın ilişkili ithal ikameci sanayileşme, bürokratik olarak da kontrolcü, merkeziyetçi, planlamacı ve seçkinci bir anlayış etkisini göstermiştir. Yeni anayasanın felsefesini bunlar etkilemiş, dolayısıyla geleneksel bürokratik görüşler 1961 Anayasası’na da yansımıştır. Diğer bir deyişle seçkinci ve vesayetçi eğilimlerin kendini belli ettiği bu dönemin bir ürünü olan yeni anayasa ile hukuk sistemine bürokratik kontrol mekanizmaları yerleştirilmiştir. Özellikle planlı kalkınma süreci sadece ekonomik yönüyle değil söz konusu mekanizmalar açısından da anlamlıdır. Anayasanın çift karakterli yönü olsa da bürokratik yönünün hakim konumda olduğunu söylemek mümkündür. 1960-1971 arası dönem söz konusu ittifakın seçkinci/bürokratik görüşleri çerçevesinde şekillenmiştir. Bu dönemde sivil bürokrasi, özerklik ve hukuki teminat gibi unsurlara kavuşmuş, hatta idari reform araştırmalarına da (MEHTAP) girişilmiştir. 1960 sonrası aydınlar yani üniversite de geniş bir özerkliğe sahip olmuştur. Bu tarihle birlikte aydın kesim, “eylem” yönünü belirginleştirmiş ve iktidar formülleri üzerine yoğunlaşmıştır. Aydınların

öncülüğünde gelişen “Yön Hareketi”nin “yeni devletçilik” ve “hızlı kalkınma” vb söylemlerini bu tür formüller bağlamında iktidar arayışı olarak görmek gerekir. Bu adımlar, bürokrat-aydın kesimin kendi içinde değişimci ve statükocu olarak ayrışmasına da sebep olmuştur. 12 Mart’a kadar geçen on yılın öngörülemeyen toplumsal gelişmeleri karşısında; bir yanda bürokratik elitlerin ideolojik çözümleri başlamış diğer yanda ise hayata geçirilen formül işlemez hale gelmiştir.

12 Mart, bürokratik elitlerin 1960’lardaki ittifakının artık sürdürülemeyeceğini tescil eden bir tarih olmuştur. Muhtıra, geçmişte olduğu gibi “merkez”i temsil eden bürokratik elitlerin “devleti kurtarma” misyonunun bir uzantısı olarak görülmüştür. 27 Mayıs sonrası atılan adımların benzerleri 12 Mart sonrası da atılmıştır. Ancak artık aydınlar bu süreçte yoktur. Bürokratik elitizmin bir ürünü olarak da nitelenebilecek olan partilerüstü teknokrat kabineleri, devletin yıkıldığına dair güçlü bir inancın da etkisiyle devlet, toplum, ekonomi, hukuk, eğitim ve toprak alanlarında reformlar hedeflemiş, ancak bunların büyük bir kısmı hedef olmaktan öteye geçememiştir. Bununla birlikte 12 Mart sonrası, sivil bürokrasinin özerkliğine son verilmiş, idari reform çalışmaları tekrar başlatılmış ve merkeziyetçi yapıyı güçlendirecek tedbirler alınmıştır.

1960-1980 yılları arasında sivil bürokratik elitler, yaşanan sosyal ve ekonomik değişim süreciyle de ilişkili olarak iktidar üzerinde gitgide zayıflayan nüfuzunu iyice kaybetmiştir. Sivil bürokrasi ve aydınlar yirmi yıllık dönemin sonunda eski gücü ve prestijinden uzaklaşmıştır. Planlı kalkınma anlayışı da bürokrasinin gerilemesine çare olamamıştır. DPT, söz konusu dönemin sonlarına gelindiğinde değişimin sürükleyici gücü olamayacağını göstermiştir. Buna karşılık sanayi burjuvazisi, 1970’lerden sonra siyasal iktidar denkleminde dahil olmuştur. Bu dönemde; bürokratik elitlerin geçmişte sıkı sıkıya bağlı olduğu ilkelerin bir kısmı önemini yitirmiş, ancak bürokratik yönetim geleneği aşınmalara rağmen kendini görece muhafaza etmeyi başarmıştır. Seçkin anlayışın bürokratik gelenekle yakın ilişkisi

düşünüldüğünde bu anlayışın izlerinin de benzer bir konumda olduğu söylenebilir. Bununla birlikte incelenen yirmi yıllık döneme bakıldığında, sivil bürokratik elitlerin geçirdiği dönüşümün izleri görülebilmektedir. Özellikle 1980’li yıllar söz konusu dönüşümün daha somut olarak izlenebildiği yeni bir dönem olacaktır.

Anahtar Sözcükler

1. Bürokrasi
2. Elit
3. Elitizm
4. Bürokratik Elit
5. Türk Bürokrasisi

ABSTRACT

ÖNDER, Özgür. Transformation of Civil Bureaucratic Elites in Turkey (1960-1980), PhD Thesis, Ankara, 2009.

This study aims to explain the transformation of civil bureaucratic elites throughout the twenty years period. This study examines the transformation with its political, legal, economical, bureaucratic and ideological aspects. May the 27th, which created the chronological borders of the thesis and started the 1960-1980 period, can be considered as a consequence of the reaction to the past 10 years' political view of the historical alliance that was formed by the bureaucracy, army and intellectuals. This reaction is also an intervention of the bureaucratic administration tradition.

It is possible to say that a new period started with the year 1960 in Turkey. In this period, politically pluralism-with an effect of poor execution thought- economically imported "ikameci" industrialization that was closely related with planned development, bureaucratically controlled, centralist, planned and elitist approach indicated their influence. These affected the new constitution's philosophy, consequently traditional bureaucratic views were reflected to the 1961 constitution. In other words, with the new constitution which was a product of the elitist and tutelaged tendencies period bureaucratic control mechanisms was located to the law system. Especially, period of development plan is not only significant with its economical aspect but also with the mechanisms in question. It is possible to say that although the constitution had double nature its bureaucratic aspect is more dominant. 1960-1971 period was formed by the elitist/bureaucratic views of the alliance. In this period, civil bureaucracy retrieved autonomous and legal assurance elements, even administrative reform (MEHTAP) searches was attempted. Post 1960 intellectuals, that is, university possessed broad autonomy. Together with this date, intellectuals concretized their "action" aspect and concentrated on power formulas. "Yön Movement"

which was progresses by the lead of intellectuals, had some sayings about “new statism” and “rapid development”. These sayings can be considered as a power search in the context of these kind of formulas. These steps caused bureaucrat–intellectuals to decomposed as a supporter of alteration and status quo. Against the unforsightable social developments during the past 10 years until march 12nd, in one place ideological resolutions of bureaucratic elites started, and in the other existed formula became not to work.

March 12th became the date which registrated that bureaucratic elites could not continue the alliance during 1960s. The memorandum was considered as an extension of bureaucratic elites’ “saving the state” mission that represented the “center” as it was in the past. Similar steps taken after the May 27th was repeated after the March 12th. However, intellectuals were no longer included in this period. Technocrat cabinets that can be described as a product of bureaucratic elitism, with an effect of a strong belief regarding that the state had collapsed, aimed reforms about the state, society, economy, law, education and land, nevertheless, most of them couldn’t reach beyond from being an aim. In addition to this, after the March 12th, autonomy of civil bureaucracy was ended, administrative reform actions was again started and precautions that could reinforce centralist configuration was taken.

Between the years 1960-1980, civil bureaucratic elites, because of the social and economical change process, completely lost their increasingly declining influence on government. Civil bureaucracy and intellectuals went away from their previous power and prestige after the 20 years period. Development plan mentality could not also help regression of bureaucracy. DPT, proved that change could not have continuing power when it was the end of the period. On the other hand, industrial bourgeoisie was included to political power equation after the 1970s. In this period, some of the principles which bureaucratic elites devoted themselves, lost their importance,

however, bureaucratic administration tradition succeed in preserving themselves despite the corruptions. When elitist approach's close relationship with bureaucratic tradition is considered, this approach's prints is also in the similar position can be said. At the same time, when we take a look at examined twenty years period, civil bureaucratic elite's signs of transformation can be seen. Especially, 1980s would be a new period which the transformation can be observed more concretely.

Key Words

1. Bureaucracy
2. Elite
3. Elitism
4. Bureaucratic Elite
5. Turkish Bureaucracy