


## Türkiye’de Parti-Devlet Bütünleşmesi: Politik Kültüre Mirası ve Tarihsel Süreklilik

Fatih Ertugay\* 

### Araştırma Makalesi

\* Sorumlu Yazar,  
Prof. Dr., Sivas Cumhuriyet  
Üniversitesi, İktisadi ve İdari  
Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi  
ve Kamu Yönetimi Bölümü,  
Sivas/TÜRKİYE  
fertugay@hotmail.com  
ORCID: 0000-0001-8469-4393

Geliş: 20 Haziran 2024

Kabul: 27 Ağustos 2024

Yayın: 10 Kasım 2024

Bu çalışma ön inceleme sürecinde  
ve yayımlanmadan önce  
iThenticate ile taranmıştır.

## Party- State Integration in Türkiye (1936): Political Cultural Inheritance and Historical Continuity

### Research Article

\* Responsible Author,  
Prof. Dr., Sivas Cumhuriyet  
University, Faculty of Economics  
and Administrative Sciences,  
Department of Political Science  
and Public Administration,  
Sivas/TURKIYE  
fertugay@hotmail.com  
ORCID: 0000-0001-8469-4393

Received: 20 June 2024

Accepted: 27 August 2024

Published: 10 November 2024

This paper was checked for  
plagiarism using iThenticate  
during the preview process and  
before publication.

### Copyright



This work is licensed under  
Creative Commons Attribution  
4.0 (CC BY-NC 4.0)  
International License



### ÖZ

Politik kültür çalışmaları, siyasal gelişmeleri, olayları, tutum ve davranışları anlamada tarihsel sürekliliğin ve aktarımın önemine vurgu yapar. Güncel siyasal olaylarla hatta yapısal öğelerle tarihsel ve kültürel öğeler arasında kökensel bir ilişki olduğu varsayımı politik kültür çalışmalarının temel iddialarından birisidir. Türkiye’de 1936 yılında politik ve idari bir karar ile devlet-parti bütünleşmesi (CHP Genel Sekreteri’nin aynı zamanda İçişleri Bakanı ve il başkanlarının da vali olması) gerçekleşmiştir. Bu karar doğrudan kendi döneminde idari ve politik sonuçlar doğurduğu gibi politik kültür açısından sonraki süreçleri de etkileyen bir mahiyete sahip olmuştur. Çalışma bu kararın, alınış ve uygulanış aşamalarıyla birlikte, bir politik kültürü ögesi ve kaynağı olarak ne tür nitelikler taşıdığını ve nasıl bir etkiye sahip olduğunu analiz etmeyi amaçlamaktadır. Bu analizin amaçlarından birisi de güncel olanın daha iyi anlaşılması çabası olarak ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle çalışma, döneme ilişkin yaptığı analiz neticesinde ortaya çıkan bulgular doğrultusunda, çok genel hatlarıyla güncel dair de açıklamalar yapma iddiasında olacaktır.

**Anahtar Kelimeler:** Türkiye, parti, devlet, bütünleşme, politik kültür

### ABSTRACT

Political culture studies emphasise the importance of historical continuity and transmission in understanding political developments, events, attitudes and behaviours. The assumption that there is a fundamental relationship between current political events, even structural elements, and historical and cultural elements is one of the basic claims of political culture studies. In 1936, a political and administrative decision led to the integration of the state and the party in Türkiye (the General Secretary of the CHP also became the Minister of Internal Affairs and the provincial chairmen became governors). This decision not only had administrative and political consequences in its own period, but also had an impact on subsequent processes in terms of political culture. The study aims to analyse what kind of qualities this decision, together with the stages of its making and implementation, has as an element and source of political culture and what kind of impact it has. One of the aims of this analysis is to better understand the contemporary. For this reason, in line with the findings of its analyses of the period, the study will also claim to make explanations about the present, but only in very general terms.

**Keywords:** Türkiye, party, state, integration, political culture.

*Funding:* The author has reported that this study received no financial support.

*Conflicts of interest:* The author declares that there are no potential conflicts of interest.

*Peer Review:* External, double-blind

*Finansman:* Herhangi fon veya maddi destek kullanılmamıştır.

*Çıkar Çatışması:* Herhangi bir çıkar çatışması beyan edilmemiştir.

*Hakem Değerlendirmesi:* Bağımsız, çift-kör hakemlik.

*Atıf - Cite:* Ertugay, F. Türkiye’de Parti-Devlet Bütünleşmesi: Politik Kültüre Mirası ve Tarihsel Süreklilik. *History Studies* 16, no. 4 (2024): 571-591.

## Giriş

Politik kültür; politik olay, durum, gelişme ve süreklilikler ile bireysel ya da kolektif olarak beliren tutum, yaklaşım, algılar, davranışlar vb. arasında doğrudan ya da dolaylı, kimi durumlarda daha yakın ve derin, kimi durumlarda daha uzak ve yüzeysel bir ilişkinin varlığının kabulüne dayanan bir açıklama bütünüdür. Bu açıdan politik kültür, geçmişle bugün arasındaki bir ilişkiselliğin altını çizer. Mevcut siyasal sistem dâhilindeki unsurların ve aktörlerin etkilendiği ve aynı zamanda etkiledikleri, kurumları ve yapıları şekillendirdiği kadar yaklaşımları ve anlam haritalarını da biçimlendiren bir iklimi anlatır. İnfornel davranış örüntülerinden yazılı ve yazılı olmayan normlara kadar geniş bir çerçeve politik kültür öğeleri içerisinde değerlendirilir. Dolayısıyla herhangi bir siyasal sistemin işleyişini ve yapısal özelliklerini açıklamak ve anlamak bakımından politik kültür çalışmaları esasında önemli bir noktada durmaktadır. Zira bir siyasal sistem içerisinde yaşayan insanların siyasal olaylar, gelişmeler, durumlar ve değişimler karşısında gösterdikleri tutumlar ve tavırlar ile siyasal sistem içerisindeki kurumlarla geliştirdikleri ilişki biçimlerinin bütünü anlatmak için kullanılan bir kavram olarak politik kültür<sup>1</sup>, bu tutum, tavır ve davranışların arka planında yatan geniş bir bağlamı açığa çıkarması bakımından son derece önemlidir.

Tarihsel akış içerisindeki ve güncel siyasal olayları etkilediği bütün ülke örneklerine benzer şekilde Türkiye’de de politik kültür ve tarihsel miras böylesi bir etkiye ve öneme sahiptir. Politik kültür çalışmalarının, bilhassa siyaset-kültür ilişkilerini ve tarihsel süreklilikleri ya da kopuşları ortaya çıkarabilme kapasitesi göz önüne alındığında, Türkiye’de de bahse konu sürekliliklerin belirlenmesi tarihsel olanla güncel olan arasındaki ilişkiyi açığa çıkarma açısından önemli olacaktır. Ayrıca mevcut politik ilişkiler, gelişmeler, yapılar ve kurumlar ile tutum ve davranışların neden ve nasıl gerçekleştiğini göstermesi bakımından da önemli bir analiz aracı olacaktır.

Kültürün bir tarihsel süreklilik, aktarım ve birikim olması nispetinde, politik kültür çalışmaları da geriye doğru bir okumayı gerektirmektedir. Mevcut politik ilişkiler, gelişmeler, olaylar, yapılar, kurumlar, tutum ve davranışlar söz konusu tarihsel süreklilikten ve onun içerisinde şekillenen kültürden etkilenmektedirler. Bu nedenle bunlara dair bir kavrayış geliştirebilmek açısından geçmişin tekrar tekrar inceleme masasına yatırılması gerekmektedir. Benzer şekilde bu kavrayış, geçmişin *güncel olan* üzerindeki etkisinin çok boyutlu ve çok yönlü hem yatay hem de dikey eksende ortaya çıkarılabilmesine olanak tanıyacaktır. Farklı öğeler farklı bağlamlarda, *sonrayı* farklı bir biçimde etkileyebilmektedir. Bu çalışmada söz konusu etki bağlamında oldukça spesifik bir noktadaki bir dönem ve gelişme ele alınacaktır. 1936 yılında politik bir karar ile Türkiye’de siyasal alanı tamamen kuşatmış olan tek parti/CHP<sup>2</sup> ile devletin politik ve idari anlamda bütünleşmesi, bunun politik kültür açısından yol açtığı/yol açmış olabileceği sonuçlar mercek altına alınacaktır.

<sup>1</sup> Bedri Gencer, “Türk Siyasi Kültürü: Analitik Bir Çerçeveye Doğru”, *Liberal Düşünce Dergisi* 8, no. 32 (2003): 98; Fatih Ertugay, “Türkiye’de Siyasetin Dinamiklerini Analizde Anahtar Bir Kavram: Politik Kültür”, *Türkiye’de Siyasal Hayat ve Kurumlar Bağlamında Siyaset Bilimi Çalışmaları*, Editör Adem Çelik ve Atıl Cem Çiçek, (İstanbul: EfeAkademi Yayınları, 2020) 10.

<sup>2</sup> Türkiye’de tek parti rejiminin kuruluşunun ayrıntılı ve yetkin bir değerlendirmesi için bkz. Mete Tunçay, *Türkiye Cumhuriyeti’nde Tek Parti Yönetiminin Kurulması, 1923-1931*, (İstanbul: Tarih Vakfı Yayınları, 2005). Tunçay aynı çalışmasında şu önemli tespiti de yapmaktadır: “İkinci Dünya Savaşı sonrasında uzunca süreler için çok-partitli bir demokratik bir düzeni işletebilmişsek, bunu daha önceki tek-parti döneminin hazırlığına borçlu olduğumuz gibi; 1960, 1971 ve 1980’de bu düzen çıkmaza girmişse, bunun kimi nedenlerini de yine o dönemin kalıtında [politik kültüründe] aramız gerekir.” Tunçay, *Türkiye Cumhuriyeti’nde Tek Parti Yönetiminin Kurulması, 1923-1931*, 342.

Siyasal sistem içerisinde başkaca bir partinin bulunmadığı, bütün siyasal süreçlerin tek bir parti tarafından üstlenildiği; siyasal süreçlerin dışında da bütün idari mekanizma ve süreçlerin de tek bir parti tarafında kontrol edildiği ve literatüre Tek Partili Dönem olarak geçen dönemde, zikredilen tüm bu durumlara rağmen, bir adım daha ileriye gidilerek temel ve en önemli/dikkate değer idari görevler parti teşkilat yapısı ve görevleri ile birleştirilmiştir. 1936 yılında Başvekil ve CHP Genel Başkan Vekili İsmet İnönü tarafından yayımlanan bir genelgeyle CHP Genel Sekreterinin aynı zamanda hükümet üyesi/İçişleri Bakanı ve valilerin de CHP il başkanı olarak görev yapacağı belirtilmiş<sup>3</sup>, böylece devlet ile partinin bütünleşme süreci resmi bir aşamaya geçmiştir.

Bu aşamayla birlikte devlet ve onun idari teşkilatlanmasındaki en önemli iki görev (içişleri bakanlığı ve valilikler) doğrudan parti ile bütünleşmekte ve böylece siyasal ve idari olarak birbirinden bağımsız olması beklenen iki ayrı yapı teke inmektedir. Daha Cumhuriyet’in ilanından hemen sonra kurulan Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası’nın kapatılması ve sonraki yıllarda kurulan Serbest Cumhuriyet Fırkası’nın kendisini feshetmek zorunda kalması ile zaten gerçekleşen siyasal alanın tekelleşmesi, bu kararlar birlikte, herhangi bir özerk alan ya da aralığın bırakılmaması ile devam etmiştir. Sonuç itibarıyla bu iki yapının birbiri üzerindeki denetimi ortadan kalktığı gibi, bu durum doğrudan siyasal aktörlerin pozisyonlarına, aksiyonlarına ve davranışlarına da yansıyan bir mahiyet kazanmıştır. Politik kültür açısından bakıldığında, yaşanan bu gelişmeler ve süreç içerisinde ortaya çıkan uygulama ve durumlar, tarihsel süreklilik içerisinde dolaylı ya da doğrudan olacak şekilde sonraki gelişmeleri de etkilemiştir. Bu açıdan söz konusu sürecin ayrıntılı bir analizi bağlamında ne tür sürekliliklerin ve etkilerin izinin sürülebileceği sorusunun peşine düşmek, gerek tarihsel-politik gelişmeleri gerekse de hali hazırdaki politik dinamikleri ve gelişmeleri anlama bakımından önemli olacaktır. Çalışma öncelikli olarak kısaca Tek Parti olgusunu ortaya çıkaran süreci ve dinamikleri, sonrasında da 1936 yılındaki devlet-parti bütünleşmesini ve sonuçlarını ele alacaktır. Bu değerlendirmelerin akabinde ise söz konusu gelişmelerin politik kültür açısından taşıdığı olgusal içerik ve nitelik ortaya konmaya çalışılacak ve çok kısa bir değerlendirme olmak kaydı ile güncel olanla da ilişkisine değinilecektir.

## 1. Politik Kültürün Devr-i Daimî

Politik kültür<sup>4</sup>, tıpkı alt unsuru olduğu kültür gibi dinamiktir ve bir devinime sahiptir. Başka bir anlatımla politik kültür, durağan olmadığı gibi sırf bir aktarımdan ibaret de değildir. Değişerek, zaman ile etkileşime girerek varlığını ve etkisini sürdürür. Buna karşın temel özellikler ve nitelikler de zamanın etkisine daha az açık olarak bir aktarıma uğrar. Onu kültür dediğimiz şey yapan husus da budur aslında. Açıkça teşhis edilebilecek şekilde devam eden öğelerin varlığı söz konusudur. İşte politik kültür çalışmaları da bu açıkça devr-i daim eden hususları ve bunların güncel teori ve pratik ile ilişkisini ve etkileşimini incelemeye odaklanır.

Politik kültür nasıl zamanın etkisine açıksa, benzer şekilde bu zamansal akış içerisinde sürekliliği tespit edilebilecek öğelere sahiptir. Başka bir anlatımla zaman değişimlerine karşın süreklilik gösteren öğeler politik kültürü politik kültür yapan temel özellik olarak belirir. Bu

<sup>3</sup> Caner Erdoğan, “Tek Parti İktidarı Dönemi’nde (1923-1950) Cumhuriyet Halk Partisi’nin İdeolojik Değişim Ve Dönüşüm Sürecinin Çözümlemesi”, *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi* 10, no. 51 (2017): 274; Cemil Koçak, *Madalyonun Arka Yüzü*, (İstanbul: Timaş Yayınları, 2021) 115.

<sup>4</sup> Politik kültürler ilgili ayrıntılı değerlendirmeler için şu kaynaklara bakılabilir: Dennis Kavanagh, *Political Culture*, (New York: The Macmillan Press, 1972); Stephen Welch, *The Concept of Political Culture*, (New York: The Macmillan Press, 1993); Stephanie Lawson, *Culture and Context in World Politics*, (New York: Palgrave Macmillan, 2006).

açından bakıldığında politik kültür bazı bileşenler tarafında şekillenir. Bunların en başında tarihsel birikim gelir. Yaşanan tarihsel olaylar, zaferler, yenilgiler, travmalar, kutlamalar, gerilimler, zorluklar ve bu zorlukların aşılması ve aşılma biçimleri politik kültüre etki eden önemli hususlardır. Tabii elbette tüm bunların nasıl anlaşıldığı, algılandığı, anlatıldığı ve aktarıldığı da bir o kadar önemli olmaktadır. Öte yandan kurumlar, aktörler, yapılar ve bunlar arasındaki ilişkiler de doğrudan politik kültüre yansıyan bir özellik taşırlar. Benzer şekilde güncel politik iç ve dış politik gelişmeler de gerek kurum ve aktörlerin politik tutum ve tavırlarına etki etmesi bakımından gerekse de toplumun tutum ve davranışlarına yansması bakımından politik kültürü şekillendirici bir niteliğe sahiptir. Bunların yanı sıra mitoloji, hikâye ve masallar ile diğer edebi türlerin içeriğini de politik kültüre etki eden öğeler olarak değerlendirmek gerekir.

Özetle yukarıda ifade edilen gelişmeler, hususlar ve öğeler bir bütün olarak tarihsel süreç içerisinde kısmen akışkanlığa ve esnekliğe kısmen de ya da büyük oranda da istikrara sahip, teşhis edilebilen bir politik kültürü var eder. Her yeni tarihsel, sosyo-politik ve iktisadi olay ve süreç bu tarihsel yekûna eklenir. Eski kurum ve aktörler ile yeni kurum ve aktörler arasındaki süreklilikler, benzerlikler, zıtlıklar, gerilimler ve değişimler politik kültürü biteviye besler. Böylece politik kültür bir devr-i daim göstererek zincirin halkalarının birbirine eklenmesi gibi dönemsel olarak bir sonraya miras kalır. Ne bütünüyle bir öncekinin aynısı ne de ondan farklı bir politik kültür canlı olarak var olan tüm politik ilişkileri etkiler. Hatta zaman zaman bir etkinin ötesine geçerek, determinist bir şekilde politik ilişkileri belirleyebilecek bir nitelik dahi gösterebilir. Dolayısıyla politik kültürü anlamak, politik kültürü oluşturan öğeleri teşhis etmek, aynı zamanda var olan politik ilişkileri, gelişmeleri, sorunları ve bunlara dönük çözüm önerilerini de daha sağlıklı bir şekilde teşhis ve teşrih edebilmek anlamına gelecektir.

Bu bağlamda Türk politik kültürünün izlerini çeşitli boyutlarıyla analiz edebilmek, onu dönemselleştirebilmek, öğeleri kategorize edebilmek önemli bir akademik çaba olacaktır. Türkiye’de siyaset-bürokrasi ilişkileri de bir başlık olarak söz konusu politik kültür devr-i daiminin önemli unsurlarından birisidir. Bu nedenle bu durumu tarihsel olarak ve politik kültür açısından ele almak, Türk politik kültürünün muhtevasını açığa çıkarma çabalarına önemli bir katkı niteliği taşıyacaktır.

## 2. Türkiye’de Parti-Devlet Bütünleşmesi

Demokratik siyasal sistemlerde farklı temsil usullerine göre yapılan seçimlerde çoğunluğu sağlayan parti ya da partiler hükümet kurarak siyasal iktidarın kontrolünü ele geçirirler. Bu doğrultuda iktidarlar dış politikadan eğitime, ekonomiden tarım ve yatırım programlarına kadar pek çok alanda politika üretmek ve bunları hayata geçirmek konularında yetkili ve sorumlu olurlar. Hükümetlerin siyasi sorumluluğunda olan hususlardan birisi de bürokrasi ile olan ilişki, iletişim ve yönlendirmenin sağlanması ve koordinasyonudur. Hükümetler gerek bürokrasiye politika dikte etmekte gerekse de bu politikaların yürütülmesinde hukuki ve politik olarak yetki ve inisiyatif sahibidirler. Bununla birlikte literatürde de çokça tartışıldığı üzere<sup>5</sup> siyaset-bürokrasi ilişkisi bütünüyle boşlukta oluşan, gelişi güzel bir şekilde belirlenen ya da salt hükümetlerin beklenti ve baskılarına göre şekillenen bir ilişki değildir. Literatür en

<sup>5</sup> Tahsin Güler, “2000’li Yıllar Türkiye’de Siyaset-Bürokrasi İlişkilerinin Kamu Yönetimi Reformları Üzerinden Okunması”, *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi* 19, no. 36 (2016): 347–382; Ovidiu Tierenan and Gabriel Bratucu, “The Evolution of the Concept of Bureaucracy”, *Bulletin of the Transilvania University of Braşov* 2, no. 51 (2009): 185–200.

azından sağlıklı, etkin ve demokratik bir siyaset-bürokrasi ilişkisine dair çok daha farklı hususların gerekliliğini vurgulamaktadır.

Siyaset-bürokrasi ilişkisinde iki temel çizgi öne çıkar: Bunlardan birincisi Anglo-Sakson gelenekteki bürokrasinin çok büyük oranda siyasetin belirleyiciliğine tabi olduğu çizgi, ikincisi ise kara Avrupası ülkelerindeki bürokrasinin kısmi bir özerkliğinin olduğu çizgidir. İkinci gelenekte bürokratlar yargı koruması altına da alınarak bir tür kamu yetkilisi rolündeki uzman meslek memurlarına dönüşmüşlerdir<sup>6</sup>. Ancak bu durumda dahi yine de politika yapımı ve icrası konusunda asıl yetkili ve sorumlu merci siyaset kurumudur. Her iki gelenekte de bürokrasinin temel işlevi devletin kurumsal ve teknik işlerinin yürütülmesi, politika yapıcılar tarafından belirlenen politikaların uygulanması, rutin işlerin yerine getirilmesi, kamu aygıtının işleyişinin sorunsuz ve aksamadan gerçekleşmesini sağlamaktır.

İkinci çizgi analiz edildiğinde bürokrasi ile siyaset kurumu arasındaki belirgin bir sınırın varlığı dikkati çekecektir. Her iki alanın sınırları net olarak belirlenmiş, görev, yetki ve sorumluluk tanımları açıkça yapılmış ve ortaya konmuştur. Bu geleneğin işleyişinde bürokrasinin herhangi bir şekilde siyasal alana girmesi onaylanmadığı ve olanaklı olmadığı gibi siyasetin de bürokratik alanı *işgal* etmesi, onun işleyişini ve etkililiğini deforme edecek müdahaleleri onaylanmaz ve uygun bulunmaz. Öte yandan bürokrasinin çok büyük oranda siyasete tabi olduğu ve siyaset kurumu tarafından belirlendiği ilk gelenekte dahi bürokratik personelin belirlenmesi/atanması ve kamu politikalarının oluşturulması konuları hariç işleyiş, mevzuat, yetki ve sorumluluklar, kimin hangi durumda nasıl hesap vereceği gibi pek çok konuda en baştan<sup>7</sup> belirlenmiş teknik prosedürler söz konusudur<sup>8</sup>.

Bunlara ilave olarak bürokrasinin/bürokratların teknik bilgiye sahip uzmanlar olarak siyaseten tarafsız olmaları da önemli bir husus olarak karşımıza çıkmaktadır. Bürokratlar, toplumun tamamına hizmet veren uzman kişiler olmaları bakımından tarafsız olmak durumundadırlar. Onların tarafsızlıkları da özellikle iş güvencelerini sağlayan hukuki düzenlemelerle sağlanmaktadır. Bu açıdan karşılaşılabilecek en önemli sorun partizanlık olgusudur. Bir yandan bürokrasiyi demokratik kontrole tabi kılmak, diğer yandan ise bürokrasiyi parti politikalarından koruma ve politize olmasını önleme önemli bir sorun olmaktadır<sup>9</sup>. Temel ayırt edici vasfı yasallık ve rasyonellik<sup>10</sup> olan bürokrasinin siyasal

<sup>6</sup> Emre Aydilek, “Türk Siyasal Hayatında Bürokrasi-Siyaset İlişkisi”, *Kastamonu İletişim Araştırmaları Dergisi* 3, (2019): 62.

<sup>7</sup> Burada ifade edilen başlangıç prosedürleri on dokuzuncu yüzyıldan itibaren pratik ve teorinin iç içeliği ile gelişmiş ve şekillenmiştir. Fakat belirtmek gerekir ki klasik modernleşme kuramından esinlenen bürokratik modernleşme kuramı bazı eleştirilere uğramıştır. Her şeyden önce bu Weberci yasal-ussal bürokratik kuram, etkinlik ve verimlilik yönünden Batılı ülkelerde eleştirilmiştir. Bunun yanı sıra bu kuramın, Batılı ülkeler dışında bürokratik bir geleneği ve yapısı olan ülkelere uyarlanmada da yetersizlikleri olduğu dile getirilmiştir. Bu noktadan hareketle Weber sonrası kuramlara doğru bir gelişme olduğu belirtilmiştir. Metin Heper, *Modernleşme ve Bürokrasi*, (Ankara: Türk Sosyal Bilimler Derneği Yayınları, 1973): 37.

<sup>8</sup> Bürokrasiye hâkim olan değerler, siyaset-bürokrasi ilişkisi, otorite-özgürlük dikotomisi bağlamında bürokrasi, bürokrasi ve demokrasi ilişkisi, kamu hizmeti olarak bürokrasi, sivil toplum ve bürokrasi gibi bürokrasiyi oldukça farklı açılardan ele alan bir çalışma için bkz. Paul du Gay, *The Values of Bureaucracy*, (New York: Oxford University Press, 2005). Ayrıca benzer tartışma ve değerlendirmeler ile eleştirel yeni bir bakış açısı için şu kaynaklara da bakılabilir. Camilla Stivers, *Democracy, Bureaucracy, and The Study of Administration*, (New York: Westview Press, 2000); Max Travers, *The New Bureaucracy*, (Bristol: Cromwell Press, 2007).

<sup>9</sup> Fatih Demir, “Bürokrasi-Demokrasi İlişkisi ve Bürokratların Seçilmişlerce Kontrolü Sorunu”, *Yönetim ve Ekonomi Dergisi* 18, no. 2 (2011): 63.

<sup>10</sup> Françoise Dreyfus, *Bürokrasinin İcadı: Fransa, Büyük Britanya ve ABD’de Devlete Hizmet Etmek*, (İstanbul: İletişim Yayınları, 2007) 18.



özelliklerinden ve politize olmaktan ziyade teknik özellikleri ile ön plana çıkması, işleyişte daha etkili ve verimli kamu yönetimini ortaya çıkaracaktır.

Türkiye açısından değerlendirildiğinde ise literatür genel hatları ile siyaset-bürokrasi ilişkisinde dönemsel olarak artan ya da azalan şekilde ama bir süreklilik arz edecek biçimde kayda değer sorunların varlığını tespit eder<sup>11</sup>. Çalışma bu sorunları ayrıntılı bir şekilde ele almayı planlamadığı için bunlara kısaca birkaç cümle ile temas edilecektir. Cumhuriyetle birlikte bürokrasi uzunca bir süre devleti asıl yöneten sınıf olmuştur. Parti-devlet bütünleşmesi ile de bu durum had safhaya çıkmıştır. Bu dönem boyunca siyaset ve bürokrasi arasında nispeten büyük bir uyumun var olduğu söylenebilir. Ancak çok partili siyasal hayata geçiş, siyaset ile bürokrasi arasında çatışmalı ilişkilerin başladığı yıllar olmuştur. Bu çatışma uzun dönemler boyunca kimi zaman keskin ve sert kimi zamanda örtülü bir şekilde varlığını devam ettirmiştir.

Türkiye’de siyaset-bürokrasi ilişkileri açısından gerek yapısal özellikleri ve gerekse de sonuçları açısından en dikkate değer gelişmelerden birisi ise Tek Parti yıllarında (1936) gerçekleşen parti-devlet bütünleşmesidir. Ancak bu tarihin öncesinde Tek Parti’li dönemde bürokratların aynı zamanda parti üyeliği olan kişiler olduğunun altını çizmek gerekir<sup>12</sup>. Başka bir ifadeyle bu dönem, tam olarak bürokrasi-siyaset ikiliği şeklinde bir ayrımın olmadığı, bürokratların da siyasal kimliklerinin olduğu bir dönem olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu bağlamda hem sivil hem de askeri bürokrasi dönemin tek partisi olan Cumhuriyet Halk partisi ile *organik* bir bağ tesis etmiş durumdadırlar<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> Murat Akçakaya ve İlhan, Kübra, “Bürokrasi-Siyaset İlişkisi Bağlamında Başkanlık ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemlerinin İncelenmesi”, *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 23, 2021: 589 - 624; Aydılek, “Türk Siyasal Hayatında Bürokrasi-Siyaset İlişkisi”: 57-72; Gülise Gökçe, Ali Şahin ve Erhan Örselli, “Türkiye’de Siyasetin Bürokrasi Üzerindeki Etkisi: Siyasallaşma,” *Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi* 2, no. 4 (2002): 45-58.

<sup>12</sup> Ferit İzci ve Selim Bozdoğan, “Türk Kamu Yönetiminde Bir Problem Alanı Olarak Bürokrasi-Siyaset İlişkisi”, *Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi* 34, (2016): 38: Hatta 1930’ların hemen başında başta Ankara ve İstanbul olmak üzere bazı şehirlerde valiler yasal düzenleme ile aynı zamanda belediye başkanlığı görevini de üstlenmişlerdir. Böylece hükümetin ve partinin temel önceliklerinden birisi olan kuvvetler birliği ilkesi her düzeyde hayata geçirilmeye çalışılmıştır. Bu konuda ayrıntılı değerlendirmeler için bkz. Engin Yetkin, “Türkiye’de Otoriteriyenizm: Parti Devleti İktidarlarının Kurulması (1908-1960)”, (Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi, 2018): 204 vd.; Bu açıdan yaşanan gelişmeler bu sürecin bir devamı olarak değerlendirilmelidir. Nitekim ilgili kararın alındığı 1935 CHP Dördüncü Büyük Kurultayı’nda “parti, kendi bağrından doğan hükümet örgütü ile kendi örgütünü birbirine tamamlayan bir birlik tanır” ibaresine yer vermek suretiyle fiili bir durumu bir anlamda belgelemiş ve resmileştirmiş olmaktadır.

<sup>13</sup> Heper bu durumun daha ileri bir aşaması olarak partinin zaman zaman doğrudan bürokratik aygıtın nihai kontrol edicisi olarak hareket ettiğine değinmektedir. 1927 Parti Kongresi’nde köy muhtarından sosyal, kültürel ve ekonomik işlevleri olan bürokratlara kadar her türlü atamaların parti müfettişlerinin onayından sonra yapılmasına karar verilmiştir. Metin Heper, *Bürokratik Yönetim Geleneği*, (Ankara: Orta Doğu Teknik Üniversitesi İdari İlimler Yayınları, Yayın No: 23, 1974): 114: Burada bir noktaya işaret etmek gerekir. İlgili tarihlerde bir yandan parti-devlet bütünleşmesi sağlanırken ve sosyo-politik yaşam sıkı bir denetim altına alınırken, taşrada bir nevi kontrol dışı bir politik-idari yaşam akmakta, kimi durumlarda merkezin gözetimine takılmadan ekonomik ve politik bir gerçeklik ortaya çıkmaktadır. Parti umumi müfettişlerinin raporlarına yansıdığı kadarı ile parti teşkilatlarında, idari görevlerde ve belediyelerde nüfuzlu aileler çeşitli çıkar ilişkileri tesis edebilmiş ve bunları sürdürebilmişlerdir. Bu konuda parti umumi müfettişlerinin raporlarına dayanan ayrıntılı ve yetkin bir çalışma olarak bkz. Murat Metinsoy, “Kemalizmin Taşrası: Erken Cumhuriyet Taşrasında Parti, Devlet ve Toplum”, *Toplum ve Bilim Dergisi* 117, (2010).

Bu durumun pratikteki sonuçları açık ve somut bir şekilde kendisini göstermiştir. Öncelikli olarak bürokratlar aynı zamanda siyasi bir karaktere sahip olduklarından<sup>14</sup> geniş yetkilerle donatılmış ve bu yetkileri kullanırken yetkin bir kurumsal ve hukuki denetim ve sınırlandırmaya tabi olmamışlardır. Bunun doğal sonucu olarak da geniş bir takdir yetkisine sahip olmuşlardır. Öte yandan önemli ve çarpıcı sonuçlardan birisi de Durgun’un ifadesiyle<sup>15</sup> yasamanın çok büyük oranda yürütmenin-bürokrasinin kontrolüne ve güdümüne girmesidir. Bu yönüyle meclis, partinin kontrolünde salt bir danışma meclisi olarak işlev görmüştür<sup>16</sup>. Sonuç itibariyle Cumhuriyet’in kuruluş yıllarından çok partili siyasal yaşama kadar ülkenin tek partisi konumunda olan CHP’nin büyük oranda devlet ile bütünleştiği söylenebilir. Tek Parti döneminde CHP bir söylem olarak halkı temsil etme iddiasının yanına fiili olarak meclisi, hükümeti ve devleti temsil etme durumuna gelmiştir<sup>17</sup>. Bu durum pratikte partinin meclise, hükümete ve devlete hâkim olmasına yol açmıştır.

Siyaset ve bürokrasinin bu iç içe geçmiş durumu, nihayetinde 1936’da partinin Genel Yönetim Kurulu kararı ve Genel Başkan Vekili İsmet İnönü’nün genelgesiyle Dâhiliye Vekili’nin (İçişleri Bakanı) partinin genel sekreteri olması ve illerde de valilerin parti il başkanları olmasıyla<sup>18</sup> daha ileri bir aşamaya taşınmıştır. Böylece Dâhiliye Vekili aynı zamanda parti genel sekreteri olarak partinin tüm işlerinden sorumlu hale gelirken, valiler de aynı şekilde il başkanı sıfatıyla partinin ildeki bütün işlerinden sorumlu ve yetkili hale gelmişlerdir.

Buna ilave olarak umumi müfettişler de bölgeleri içinde, bütün devlet işlerinin yanında parti çalışmalarının ve örgütlerinin de denetimlerinden ve teftişlerinden sorumlu kılınmışlardır. Tekrar belirtmek gerekirse Cumhuriyet’in ilan ve yeni devletin kuruluşundan itibaren devlet ile parti birlikte hareket etmiştir. Söz konusu birliktelik pratikte kendisini açık ve sürekli olarak göstermiştir. Başka bir anlatımla söz konusu iç içe geçme birden bire ve aniden ortaya çıkan bir durum değildir. Bununla birlikte bu husus ancak 1936 yılında resmi/hukuki bir nitelik kazanmış ve dikkatleri çekmiştir<sup>19</sup>.s

<sup>14</sup> “Atatürk, bürokrasinin üst kademelerine atama yaparken büyük ölçüde siyasi kriterlerden hareket etmiş ve saptadığı siyasa'lara yatkın kişileri işbaşına getirmiştir.” Metin Heper, *Türk Kamu Bürokrasisinde Gelenekçilik ve Modernleşme, Siyaset Sosyolojisi Açısından Bir İnceleme*, (İstanbul: Boğaziçi Üniversitesi Yayınları, 1977): 70.

<sup>15</sup> Şenol Durgun, “Türk Kamu Yönetiminde Bürokratik Siyaset”, *Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi* 4, no: 2, (2002): 90.

<sup>16</sup> 1924 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu’nun 4. Maddesi uyarınca kayıtsız şartsız millete ait olan egemenliği kullanma hakkı TBMM’ye aittir. Metinden çıkarılacak sonuç TBMM’nin bu konuda tekel olduğu ve bu hakkı tek başına kullanacağıdır. Bununla birlikte bu dönemde TBMM tamamen Cumhuriyet Halk Partisi’nin kontrolünde, meşruluk zemini oluşturma işlevi gören bir araç konumundadır. Parti idarecilerinin belirlediği adaylar, yine partinin belirlediği yöntemlere göre seçilmişlerdir. Sonraki dönemlerde de karşımıza çıkacağı üzere meclis partinin hegemonyasında bir onama faaliyeti yürütmüştür. Sabri Çiftçi ve Yusuf Tekin, *1877’den Günümüze Türkiye’de Parlamento*, (Ankara: Siyasal Kitabevi, 2007): 71, 72: “Kurulan Cumhuriyet Halk Fırkası Partisi (CHP) ile özellikle yasam ve yürütme arasındaki ilişkiler sıkılaştırılarak, yasam çoğunluğuna egemen olan yürütme uygulamasına geçilmiştir.” Ersin Kalaycıoğlu, “Türkiye’de Politik Rejimin Evrimi ve Yasama Sistemi”, *Türkiye’de Politik Değişim ve Modernleşme*, Editör: Ersin Kalaycıoğlu ve Ali Yaşar Sarıbay, (İstanbul: Alfa-Aktüel Yayınları, 2007): 333: “Bürokratik elitler halkın temsilciliğini halktan destek alarak değil, tek-parti bünyesinde hâkim oldukları Büyük Millet Meclisi’nde yapmaktadırlar.” İlkay Sunar, *Demokrasi Türkiye Serüveni*, (İstanbul: Doruk Yayınları, 2010): 49; Bu konuda ilave açıklamalar ilerleyen sayfalarda yine yapılmıştır.

<sup>17</sup> Sevda Mutlu, “Tek Parti Döneminde Parti Devlet Bütünleşmesine Bir Örnek: ‘Dilek Sistemi’”, *Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi* 29, no. 86 (2013): 57.

<sup>18</sup> Koçak, *Madalyonun Arka Yüzü*, 115.

<sup>19</sup> Ozan Zengin, “Parti İle Devletin Bütünleşmesi”, *Açıklamalı Yönetim Zamandizim 1929-1939*, Editör Birgül Ayman Güler, (Ankara: AÜ SBF KAYAUM, 2007): 709: Çalışmanın ilerleyen kısımlarında ayrıntılı bir şekilde ele alınacak olan parti-devlet bütünleşmesi, başka bir anlatımla siyasal kadrolarla bürokrasinin bütünleşmesi olgusuna aynı

İsmet İnönü'nün, 18 Haziran 1936 tarihinde parti örgütünde yayınlanan bir bildiriye, "Cumhuriyet Halk Partisinin memleketin siyasî ve içtimaî hayatında güttüğü yüksek maksatların tahakkukunu kolaylaştırmak ve Partinin inkişafını arttırmak ve hızlandırmak için bundan sonra Parti faaliyeti ve Hükümet idaresi arasında daha sıkı bir yakınlık ve daha ameli bir beraberlik temin edilmesine Genbaşkurca [Genel Başkanlık Kurulu] karar verilmiştir" ifadeleri parti-hükümet bütünleşmesinde geline nokta açıklık getirmektedir. Bu bütünleşmede devletin mi, hükümetin mi yoksa partinin mi öne çıktığı sorusuna net bir cevap getirilememektedir<sup>20</sup>. Ancak her halükârda beyannamede belirtildiği üzere uygulamanın gerekçesi siyasi ve sosyal şartlar nedeniyle partinin, ülke yaşamında güttüğü yüksek amaçları gerçekleştirmek amacıyla parti faaliyetleri ile hükümet idaresi arasında daha sıkı bir ilişki tesis edilmesi gerekliliğine vurgu yapıyordu<sup>21</sup>.

Bu özdeşlik 1939 yılına kadar üç yıla yakın bir süre devam ettirilmiştir. Gerek yeni cumhurbaşkanı seçimi gerek parti içerisindeki güç dengelerindeki değişim bu karardan geri adım atılmasına neden olmuştur. Ancak alınan kararlar ile valilerin il başkanlığından ayrılması sonucunda bürokrasi-siyaset özdeşliğinde bir miktar gevşeme gözükse de bu esasında prosedürel bir ayrımın ötesinde bir anlam taşımamıştır. Nitekim uygulamadan vazgeçilmesine doğru giden adımlardan birisi olarak 1939 yılında hazırlanan bir raporda uygulamanın hayata geçirilmesinden o güne kadar olan süreç değerlendirilmekte ve nihai olarak doğurduğu çeşitli sakıncalardan ötürü uygulamadan vazgeçilmesi gerektiği belirtilmektedir. Rapor en sonda bir dizi öneri ile son bulmaktadır. Burada en dikkat çekici hususlardan birisi raporun önerilerinden sonuncusudur. Buna göre "valiler parti başkanlığından ayrılmakla beraber partinin valileri olma kimliklerini sürdürürler. Bu sıfatla, parti ve Halkevi işlerinde, genel sekreterle parti düzeni içinde temaslarını korurlar. İdare amirlerinin (vali, kaymakam), mahallerinde parti ile temasları ve işbirlikleri milli şefin onayından geçen esaslara göre düzenlenir" denmektedir<sup>22</sup>. Burada en dikkat çeken husus, valilerin *partinin valileri* olma kimliklerini sürmelerine yapılan vurgudur ki bu ilişki 1936 düzenlemesi öncesinde var olduğu gibi 1936 düzenlemesinin lağvedilmesinden sonra da olduğu gibi devam etmiştir. Nitekim beyanname de bunu vurgulamaktadır.

Sonuç itibarıyla her ne kadar yasal olarak valiliklerle il başkanlıkları birbirinden ayrılrsa da gerek beyannamenin son önerisinde valiler yine partinin valisi olarak nitelendiriliyor gerekse de diğer uygulamalarla siyaset-bürokrasi, parti-devlet bütünlüğü korunmaya devam ediyordu. Dolayısıyla "parti-devlet birlikteliğinin belirli görevleri kapsayan fiili

---

dönemlerde ve belirli ölçülerde Avrupa'daki otoriter rejimlerde de rastlanmaktadır. Buradan hareketle ortaya çıkan durum iç politik gelişmeler, yapısal özellikler, sosyo-politik birikim ve politik kültürden ziyade bu koşulların belirleyiciliğine atfedilebilmektedir. Örneğin Kalaycıoğlu bu durumu "Westminister modeli demokrasi uygulamasına dönüşebilecek olan bu yapı... iki dünya savaşı arası dönemin esprisine uyararak bir tek parti yönetimi olarak sürmüştür" şeklindeki değerlendirmesi ile desteklemektedir. Bkz. Kalaycıoğlu, "Türkiye'de Politik Rejimin Evrimi ve Yasama Sistemi", 334: Bununla birlikte iki savaş arası dönemde dünyada rekabet halinde iki farklı model söz konusudur. Bunlardan birisi otoriter ve bütünleşmeci rejimler diğeri ise liberal demokrasilerdir. Dolayısıyla bu iki modelden hangisinin tercih edileceği bir zorunluluktan ziyade sosyo-politik özellikler, politik kültür ve yapısal nitelikler kadar politik elitlerin tercihleriyle de ilgilidir. Kaldı ki bu dönemde gerek dış politika tercihlerinde gerekse kısmen iç politik gelişmelerde bu iki seçenek arasında salınan bir siyasal pratik söz konusudur. Bu yöndeki değerlendirmeler için bkz. Cemil Koçak, Türkiye'de Milli Şef Dönemi I, (İstanbul: İletişim Yayınları, 2015); Hakkı Uyar, *Tek Parti Dönemi ve Cumhuriyet Halk Partisi*, (İstanbul: Boyut Yayınları, 2012); Ergun Özbudun ve Ömer Faruk Gençkaya, *Democratization and the Politics of Constitution-Making in Turkey*, (New York: CEU Press, 2009).

<sup>20</sup> Mutlu, "Tek Parti Döneminde Parti Devlet Bütünleşmesine Bir Örnek: 'Dilek Sistemi.'", 58.

<sup>21</sup> Yetkin, "Türkiye'de Otoriteryanizm: Parti Devleti İktidarlarının Kurulması (1908-1960)", 205.

<sup>22</sup> İlgili rapor için bkz. Yetkin, "Türkiye'de Otoriteryanizm: Parti Devleti İktidarlarının Kurulması (1908-1960)", 211.



uygulamasının sona ermesi demokratikleşme yönünde bir gelişme sayılamazdı. Ülkede hâlâ tek-parti yönetimi vardı; siyasal yaşamın ana hatları anayasaya değil CHP tüzüklerine göre çiziliyordu; herhangi bir sivil toplum hareketine bile izin verilmiyordu, partinin ülke yönetiminde ve toplumun modernleşmesinde tek yetkili olduğu varsayımı hâlâ tek egemen görüştü”<sup>23</sup>.

### 3. Parti-Devlet Bütünleşmesinin Politik Analizi

Demokrasi bağlamında değerlendirildiğinde bürokrasi, genellikle kendi dışında alınmış siyasal kararları uygulayan uzmanlaşmış bir kurumlar ve prosedürler bütünü olarak değerlendirilir. Dolayısıyla bürokrasi ve bürokratlar, siyaset kurumun denetiminde, demokratik siyasal işleyişe uygun ve kendine özgü rasyonel-yasal bir model çerçevesinde faaliyet gösterir. Teorik olarak tarafsız olduğundan ve sosyal hareketlerin öncüsü olmadığından, farklı niteliklerdeki siyasal sistemlerle görece olarak uyumlu olabilmektedir. Yönetimsel görevler büyük oranda yeterliliğe ve başarıya göre belirlenmektedir. Gayrişahsi hukuk sisteminin geçerliliği ve gücü bürokrasiyi daha etkili ve siyasetle ilişkilerinde daha dengeli kılmaktadır. Öte yandan siyasi iktidarla meşruluk arasında yüksek bir korelasyon bulunmaktadır. Siyasi iktidar ve meşruluk, yaygın bir toplumsal tabana dayanmaktadır. Sosyo-politik sistem, iktidarla meşruluk arasında bir ayrılığı neredeyse olanaksız hale getirmektedir. Sonuç itibarıyla söz konusu bağlam bürokrasi-siyaset ilişkilerini istikrarlı bir hale getirmektedir. Bu ilişkiler, kurumsallaşmış ve belirli bir düzen içinde yürütülmesi nedeniyle, önemli bir sorun olma özelliğini genel olarak kaybetmiştir<sup>24</sup>.

Bu açıklamalar bir kerteriz, bir kıyas noktası olarak alındığında Türkiye’deki siyaset-bürokrasi ilişkisinin bu çerçevenin dikkate değer oranda dışında kaldığını söylemek yanlış olmayacaktır. Tek Parti dönemini analizin başlangıç aşaması olarak aldığımızda öncelikli olarak bu dönemde bir siyaset-bürokrasi ayırımından bahsetmenin neredeyse olanaksız olduğunu belirtmek mümkündür. Bürokratların aynı zamanda birer siyasal kimliğe sahip oldukları açıktır. Nitekim Heper bu noktada “burada bürokratik ve siyasal elit ayrımı, işlevsel olmayıp yapısal bir ayırmadır; bir idare-siyaset karşıtlığı varsayımından hareket edilmemektedir” demek suretiyle buna işaret etmektedir<sup>25</sup>. Bu nedenle bu dönemin temel özelliklerinden birisinin bürokrasi-siyaset ayırımının ve doğal olarak çatışmasının yaşanmamış olması olduğu söylenebilir. Tam tersine bürokrasi ve siyaset özdeş-“birbirini tamamlayan bir birlik” olarak görülmüştür. Dolayısıyla parti-devlet bütünleşmesinin yaşandığı bu dönem, demokratik sistemlerdeki örneğin tarafsız, rasyonel, misyoner olmayan, yasal prosedürlere bağlı olma gibi bürokrasinin temel niteliklerinin çokça aşındırıldığı bir dönem olmuştur. Bu ilkelerin ve niteliklerin aksine yoğun bir misyon inancıyla hareket edildiği<sup>26</sup>, yönetimin tarafsızlığının askıya alındığı, partiye sadakatin ve siyasal önceliklerin

<sup>23</sup> Yetkin, “Türkiye’de Otoriteryanizm: Parti Devleti İktidarlarının Kurulması (1908-1960)”, 212.

<sup>24</sup> Muhammed Sami Belet, “Türk Kamu Yönetiminde Siyaset ve Bürokrasi İlişkisi: Üst Kurullar Bürokrasisi”, (Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi, 2008).

<sup>25</sup> Heper, *Bürokratik Yönetim Geleneği*, 111.

<sup>26</sup> Frederick T. Bent, “The Turkish Bureaucracy as an Agent of Change,” *Administration & Society* 1, no. 1 (1969): 60; Heper, bu duruma işaret ederek gerek Osmanlı yönetim modelinde gerekse de Cumhuriyet dönemi yönetim modeli ve aygıtı açısından modern bürokrasi teorisindeki yapısal-işlevsel farklılaşmanın esnek bir normatif çerçevede gelişmemesinin dengesiz bürokratik bir gelişmeye yol açtığını belirtir. Ona göre etik dışı bir alanda bürokrasinin sınıfsal bir karakter kazanması, onu siyasal değerler benimsemiş bir aygıtla dönüştürmüştür. Bu nedenle verim ve benzeri idari ilkeler, ikinci planda kalmıştır. Cumhuriyet dönemine geçiş ile birlikte sivil bürokrasi, milliyetçilik, halkçılık ve devletçilik gibi ilkelerle somutlaşan laik ve emredici bir siyasal değerler bütününe sahip olmuştur. Heper, *Bürokratik Yönetim Geleneği*, 161.

öne çıktığı bu dönemde bürokrasi, teknik ve rasyonel bir yapı olmaktan ziyade politik ve ideolojik bir görev ve rol üstlenmiştir.

Durgun, bu durumu Osmanlı kamu görevlileri ile bir karşılaştırma yaparak açıklamaya çalışır. Buna göre Osmanlı kamu görevlileri geleneksel olarak kamu düzenini korumak ve vergileri toplamak gibi temel kamusal işlerle ilgilenirken, Tek Parti Dönemi bürokratları ise bu görevlere ilave olarak ekonomik ve kültürel kalkınma, sosyal meseleler, toplumun dönüştürülmesi ve modernleşme gibi meselelerle de ilgilenmişlerdir<sup>27</sup>. Dolayısıyla da Tek Parti döneminde bürokrasi geleneksel görevlerini bir hayli aşan, oldukça geniş bir görev tanımı çerçevesinde hareket etmiştir. Bu çerçeve de onları aynı zamanda siyasal bir aktöre dönüştürmüş, siyasetin ve partinin organik bir uzantısı haline getirmiştir.

Hal böyle olunca bürokrasi-siyaset özdeşliği ya da bütünleşmesi kaçınılmaz olarak Weberyen anlamdaki rasyonelite ve yasallık ilkelerinin<sup>28</sup> çoğu durumda askıya alınması ya da görmezden gelinmesi gibi bir sonuç doğurur. Bunun da negatif bir yan etkisi olarak Tutum'un ifadesiyle denetim askıya alınır. Görevini kötüye kullanan ya da görevinde başarısız olan bir bürokratin iktidar yanlısı olması durumunda cezasız bırakılması bunun bir örneği olarak kabul edilebilir<sup>29</sup>. Bu askıya alma hem yasama denetimi ve idari denetim anlamında hem de yargısal denetim anlamında ortaya çıkar. Zira birbirini denetlemesi beklenen bütün kurumlar ve yapılar, ortak bir misyon doğrultusunda hareket eden<sup>30</sup> tek bir organik yapının parçası durumundadırlar. Buradaki denetim en iyi ihtimalle liderin ilgili kişinin (siyasetçi bürokrat) *affını*<sup>31</sup> istemesi şeklinde işleyebilmektedir.

Söz konusu durumun en bariz yansıması ise kendisini liyakat ve yeterlilik konusunda gösterir. Partiye, örgüte, lidere ve misyona sadakat, görev tanımının gerektirdiği niteliklere sahip olmaktan çok daha önemli hale gelir. Sadakat liyakate öncelenir. Sadakat aynı zamanda hem kamu görevine girmenin hem de görevde yükselmenin en önemli kriterlerinden birisi haline gelir. Bunun kaçınılmaz bir sonucu olarak da yine atama ve yükselmenin en kısa yolu liyakat ve ehliyetten ziyade, siyasal aidiyet ve parti bağlılığından geçtiğinin düşünülmesi kamu görevlilerini ya da kamu görevlisi olmak isteyenleri çeşitli nevi partililik faaliyetlerine yöneltir. Bunun olumsuz bir yanı da söz konusu yolun/yöntemin işlediğini gören gençler, yeterliliklerini arttırmak yerine partililik yaparak, kendilerinden büyüklere sadakat ve başka tür ilişkiler geliştirerek yükselmenin yollarını arayacaklardır<sup>32</sup>. Sonuç itibarıyla liyakat

<sup>27</sup> Bent, "The Turkish Bureaucracy as an Agent of Change", 54; Durgun, "Türk Kamu Yönetiminde Bürokratik Siyaset", 90.

<sup>28</sup> Buna işaret etmek amacıyla Weber, devletin yasal düzeninin yürütülmesiyle ilgili olmayan özel çıkarların hizmetindeki eylemlerin böylesi bir duruma yol açabileceğini de belirtmektedir. Bu konudaki değerlendirmeler için bkz. Max Weber, *Bürokrasi ve Otorite*, (Ankara: Adres Yayınları, Çev. H. Bahadır Akın, 2005): 23; Çalışmamızın kapsamı elvermediği için ayrıntılı olarak ele alınmamakla birlikte, bürokrasi kuramının öncülerinden olması hasebiyle Weber'le ilgili olarak şu kaynaklara bakılabilir: Kieran Allen, *Max Weber: A Critical Introduction*, (Londra: Pluto Press, 2004); Anthony Giddens, *Politics and Sociology in the Thought of Max Weber*, (London: Macmillian Education, 1972). Burada bir not olarak şu hususa da değinmek gerekir. Heper, "Weber'in kavramsal çerçevesini aynen kullanarak Türk sivil bürokrasisi üzerine yapılacak bir araştırma ile anlamlı sonuçlar elde etmek güçtür" şeklinde bir değerlendirme yapmaktadır. Heper, *Bürokratik Yönetim Geleneği*, 163. Bu açıdan doğrudan Weber'den hareketle Türk kamu bürokrasisini ele almanın yetersizliğini göz önünde bulundurmak yararlı olacaktır.

<sup>29</sup> Cahit Tutum, "Yönetimin Siyasallaşması ve Partizanlık", *Amme İdaresi Dergisi* 9, no. 4 (1976): 12.

<sup>30</sup> Bent, "The Turkish Bureaucracy as an Agent of Change", 60.

<sup>31</sup> "Her işte en doğruyu ve en iyiyi yapan Büyük Şefimiz Atatürk, beni parti Genel Sekreterliği ödevinden affettiler." CHP Genel Sekreteri olan Recep Peker'in 15 Haziran 1936 tarihinde kaleme aldığı ve CHP ile Halkevi Başkanlıkları'na ilettiği görevden ayrılma yazısından. Ayrıntılı bilgi için bkz. Koçak, *Madalyonun Arka Yüzü*, 114.

<sup>32</sup> Tutum, "Yönetimin Siyasallaşması ve Partizanlık", 30.

anlamını ve değerini yitirmekte, atama, terfi vb. görev tanımlarında başka öncelikler devreye girmektedir. Bu da gerek kamusal görevlerin yerine getirilmesinde verimliliği ve etkililiği zaafa uğratmakta gerekse de kamusal işleyişte ve devlet yönetiminde eleştiri ve kendini yenilemenin önemini kaybetmesine neden olmaktadır.

Bu durumda yerleşik, nesnel ve bazı kriterlere göre nispeten bağımsız bir bürokrasinin işlenmesi olanaksız hale gelir. Çok partili-demokratik siyasal sistem işleyişine uygun olan yansız ve siyasetten görece bağımsız bir bürokratik işleyiş anlamını yitirir. Dahası iktidardaki siyasal parti kendi politikasını ve çıkarını genelin isteği ve çıkarı gibi sunmaya çalışır<sup>33</sup>. Kamu hizmetlerinin tarafsızlık ilkesinin zedelenmesi, isabetsiz yatırımlar ve kısa vadeli, iyi planlanmamış politikalar için zaman, emek ve para harcanması; hukuk düzeni, adalet ve hakkaniyetin yara alması; hızlı yönetici devri; kısa soluklu ve temelsiz kamu siyasalarının oluşması, parti menfaatlerinin pek çok şeyin önüne geçmesi, kariyer ilkesinin yara alması negatif sonuçlar söz konusu parti-devlet, siyaset-bürokrasi özdeşliğinin sonuçları arasında değerlendirilebilir<sup>34</sup>.

Olası ve çoğu durumda pratikte de karşılaşılan iki sonuca da işaret etmek yerinde olacaktır. Bunlardan ilki parti-devlet bütünleşmesinin bir yönüyle siyasal alanı da daraltıcı bir etkiye sahip oluşudur. Başka bir anlatımla bürokrasiyle siyasetin özdeşliğinde, özellikle Tek Parti dönemi nazarı dikkate alındığında siyasetin ve siyasal süreçlerin anlamını yitirdiği bir mekanizma işler olabilmektedir. Durgun’un değerlendirmesiyle söz konusu dönemde siyasete aday olacaklar parti örgütünün ve yöneticilerinin onayını almak durumunda olduklarından, mülki yöneticiler aynı zamanda parti başkanı da olduklarından hem idari açıdan hem de siyasal açıdan muazzam bir etki ve güce kavuşmuşlardır<sup>35</sup>. Bu da özellikle hem il başkanı hem de vali olan kamu görevlilerinin görev tanımı içerisine giren yerlerde siyaseti ve bürokrasiyi bir bütün olarak kontrol edebilmeleri gibi bir sonuç doğurmuştur. Dolayısıyla bu örnekte siyaset bürokrasiye tabi olmuştur<sup>36</sup>.

Bu boyutun bir yansıması da meclisin işlevsizleşmesi, anlam ve değerini yitirmesidir. Meclis görünüşte var olan, temsilcilerinin atama ile belirlendiği bir onay ve sembolik temsil makamı olmanın ötesine geçememiştir<sup>37</sup>. Zira meclise ve hükümete egemen tek bir parti, güçlü

<sup>33</sup> Tutum, “Yönetimin Siyasallaşması ve Partizanlık”, 10.

<sup>34</sup> Gülise Gökçe, Ali Şahin ve Erhan Örselli, “Türkiye’de Siyasetin Bürokrasi Üzerindeki Etkisi: Siyasallaşma”, *Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi* 2, no. 4 (2002): 54.

<sup>35</sup> Durgun, “Türk Kamu Yönetiminde Bürokratik Siyaset”, 89.

<sup>36</sup> Bunun çarpıcı örneklerinden birisi elindeki yetkilerle aşırı güçlenmiş olan İstanbul Valisi Muhittin Üstündağ’ın Atatürk sonrası CHP içi iktidar mücadelesinin aktif bir tarafı olabilecek bir konuma ulaşmış olmasıdır. Bu süreçte İnönü karşıtı cephede yer alan Muhittin Üstündağ, İnönü’nün Cumhurbaşkanı seçilmesinden sonra görevinden alınmış ve çeşitli yolsuzluk davalarıyla suçlanarak yargılanmıştır. Bu konuda bkz. Yetkin, “Türkiye’de Otoriterizm: Parti Devleti İktidarlarının Kurulması (1908-1960)”, 206.

<sup>37</sup> “1924 Anayasası’na dayanan tek meclisli parlamento teorik olarak bütün gücü elinde bulundurmasına karşın, devlet yönetimine hâkim olan esas güç, iktidardaki parti aracılığıyla yürütmeydi. Yasama, yürütme ve yargının birbirlerini karşılıklı olarak denetlemeleri söz konusu değildi.” Kemal Karpat, *Osmanlı’dan Günümüze Elitler ve Din*, (İstanbul: Timaş Yayınları, 2009): 103; “1924’te kabul edilen yeni anayasaya göre... itina ile seçilen mebuslar, Birinci Meclis tarafından formüle edilen kalkınma ve demokrasiye yönelik sosyo-ekonomik programı savunmak yerine liderlerinin kültürel devrimini desteklemeye hazır görünüyordular.” Karpat, *Osmanlı’dan Günümüze Elitler ve Din*, 186: “Kurulan mekanizma... sonuçta yürütmeye nispeten daha bağımsız bir statü sağlıyordu. Bu statü içinde, geniş bir eylem olanağı bulan elemanlar, kişisel prestijleriyle, fiili olarak çok daha geniş bir hareket serbestliği, bu yoldan da TBMM’ni etkileme gücüne sahip olma elverişliliği bulmuşlardır. Bu güç tek parti rejiminin en etkin dayanağı olmuştur.” Tarık Zafer Tunaya, “Hâkimiyet-i Siyasiye ve Milli Egemenlik: Türkiye’de Siyasal Rejimin Meşruluğunun Dayandığı Temeller”, *Türkiye’de Politik Değişim ve Modernleşme*, Editör: Ersin Kalaycıoğlu ve Ali Yaşar Sarıbay, (İstanbul: Alfa-Aktüel Yayınları, 2007): 215.

liderler Atatürk ve İnönü ekseninde işleyen siyasi rejim, hükümetin yasamaya üstün çıkmasına yol açmıştır. Sbu bağlamda CHP Kongreleri, Meclis'e nazaran daha önemli ve merkezi bir karar alma organı olarak işlev görmüştür. Meclis fiilen halkın yansıması ve temsilinin gerçekleştiği bir mekanizma olmadığı gibi önemli kararların alındığı demokratik bir kurum da olmamıştır<sup>38</sup>. Meclisten beklenen siyasi kararlar alma, yasal-yapısal değişikliklerin gündeme alınması ve olgunlaştırılması, siyasi ve idari kamu görevlilerinin denetlenmesi, halkın istek ve taleplerinin siyasi sisteme aktarılması gibi önemli işlevler ya da askıda kalmış ya da CHP Kongrelerinin veya merkez örgütlerinin uhdesine verilmiştir.

Diğer olası ve fiili sonuç ise halkın yönetime güveninin sarsılmasıdır<sup>39</sup>. Halk kapsamlı partizan atamalar yapıldığını, yansız olmasını beklediği kamu görevlilerinin açıkça bir siyasi partiyi destekleyen tutumlar takındıklarını değerlendirdikçe yönetime ve siyasi mekanizmaya yönelik bir güvensizlik geliştirir<sup>40</sup>. Yönetimde siyasallaşma yaygın olarak, "hizmet görevlerine/kamu görevlerine atama, yükselmelerde kariyer veya liyakat sistemi yerine yandaş/partili atamalar<sup>41</sup>, idare ilişkilerinde ayrıcalıklı işlemlerin yapılması, hizmetleri götürme ve yapmada ayrıcalık yapmak"<sup>42</sup> gibi hususlarda görülmektedir. Memurların aynı zamanda parti üyesi olması zorunluluğunun bulunduğu bir kamusal işleyişte memurlar ya da memur olmak isteyenler kaçınılmaz olarak partiliğe doğru kayacaktır. Memurlar partizanlaştıkça, vatandaşları da "bizden olanlar ve olmayanlar" şeklinde kayırmaya başlarlar. Devletin bizzat partileşmesi anlamına gelen<sup>43</sup> bu durum, halkın, en azından azımsanmayacak belli bir kısmının devlete ve devlet işleyişine güven problemi yaşamasına neden olacaktır/olmuştur.

#### 4. Parti-Devlet Bütünleşmesinin Politik Kültür Açısından Aktarımı

1946 yılında kurulan ve daha önceki siyasi parti denemelerden farklı olarak varlığını on yıl kadar sürdürebilen Demokrat Parti, kurulduğu günden itibaren toplumsal desteğini giderek arttırmış ve girdiği ikinci seçimden birinci parti çıkarak Türkiye'de ilk çok partili siyasi yaşam tecrübesini başlatmıştır. Programını liberal esaslar üzerine tesis eden ve halkın

<sup>38</sup> Yetkin, "Türkiye'de Otoriterizm: Parti Devleti İktidarlarının Kurulması (1908-1960)", 199.

<sup>39</sup> Serbest Cumhuriyet Fırkası (SCF) örneği (1930) incelendiğinde daha 1946'nın çok öncesinde halkın mevcut siyasi kadrolarla arasının açıldığı, bir güvensizliğin çok farklı nedenlerden ötürü (siyaset-bürokrasi özdeşliği ve bunun handikapları bu nedenlerin önemlilerinden birisidir) giderek derinleştiği görülecektir. Bu durum aynı zamanda bürokrasinin misyon yüklenme işlevi ile de ilişkili hale geldiğinde bürokrasi aynı zamanda toplumda nüvelenen politik kutuplaşmanın da aktif bir tarafı ve hatta belirleyicisi/bileşeni haline gelmektedir. Bu konudaki bir tartışma için bkz. Fatih Ertugay, "Türkiye'de Politik Kutuplaşmanın Tarihsel Kökenleri/Kolektif Hafıza," *Amme İdaresi Dergisi* 55, no. 2 (2022): 27-62.

<sup>40</sup> Tutum, "Yönetimin Siyasallaşması ve Partizanlık", 30.

<sup>41</sup> Merikoski genel olarak siyasi atamaların sebeplerini şöyle sıralar: Parti üyesi ya da sempatanını ödüllendirmek; parti faaliyetlerine aktif olarak katılabilecek bir kimsenin böyle bir mevkie getirilme avantajını elde etmek; parti vasıtasıyla bir mevkie getirilen bir kimsenin duyması gereken şükran borcundan yararlanmak, böylece yalnız bir vatandaş değil aynı zamanda işgal ettiği mevkiin imkânlarını da parti için seferber etmek düşüncesi; makam ve görev vermek suretiyle genç, enerjik ve iddialı kimseleri parti saflarına çekmek ve onlardan parti çalışmalarında yararlanmak. Veli Merikoski, "The Politicization of Public Administration." *International Review of Administrative Sciences* 39, no. 3 (1973): 211-212: Bu yüzden de "yönetimin siyasileşmesinden beklenen, siyasi iktidara ve onun programına yatkın ve duyarlı bir kamu yönetimi cihazı yaratmaktır. Tutum, "Yönetimin Siyasallaşması ve Partizanlık", 36: Bundan dolayı da, özellikle üst düzey yöneticiler her hükümet değişikliğinde yerlerinde edilmekte ve partiye yakın kişiler göreve getirilmektedir. Ali Acar, "Yönetim-Siyaset İlişkisinde Kamuda Personel Politikaları", *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi* 7 (2002): 9.

<sup>42</sup> Acar, "Yönetim-Siyaset İlişkisinde Kamuda Personel Politikaları", 10.

<sup>43</sup> Nurettin Aydın, "Weberyen Bürokraside Liyakat ve Türk Kamu Bürokrasisinden Bir Kesit: 'Siyasetin Bürokrasi İronisi'", *Sayıştay Dergisi*, no. 85 (Nisan-Haziran), (2012): 65.



tam anlamıyla söz sahibi olabileceği bir yönetim anlayışına vurgu yapan DP, Tek Parti yönetiminden hoşnut olmayan neredeyse tüm kesimlerin desteğini alarak iktidara gelmiştir.

Söz konusu iktidar değişikliği hem doğrudan bürokrasiyi hem de kısmen siyaset-bürokrasi ilişkilerini etkilemiştir. Ancak ikincisiyle ilgili olarak ilk elden şunu söyleyebiliriz ki, siyaset-bürokrasi ilişkisinde değişiklik sadece biçimsel bir değişiklik olarak kalmıştır. Başka bir anlatımla DP, muktedir olduğu ve olanak bulduğu ölçüde kendisinden önceki dönemin uygulamalarını tevarüs etmiştir. Bu da bir anlamda politik kültürün etkisi olarak nitelendirilebilir. Bu durum aşağıda kısmen örneklendirilip açıklanmaya çalışılacaktır. DP’li yıllarla birlikte siyaset-bürokrasi özdeşliği kısmen şekil değiştirmeye başlamış<sup>44</sup>, bürokrasinin siyaset mekanizması ve siyasal süreçler üzerindeki etkinliği azalırken, yapısının (yeni memur atamaları vs.) değişmesiyle birlikte siyasal etkiye açık olma vasfı devam etmiştir. Tek Parti döneminde doğrudan siyasetin ve tek partinin organik bir uzantısı görünümünde olan bürokrasi, her ne kadar bu görünümünden uzaklaşsa da siyasetin bir parçası olma vasfını sürdürmüştür.

Bu dönemde bürokrasinin yönetim mekanizması içerisindeki doğrudan ağırlığını kaybettiği söylenebilir. Bürokratlar meclisteki güçlü konumlarını kaybettikleri gibi siyasal aktörlerle olan güçlü bağlarını da yitirmişlerdir<sup>45</sup>. DP her ne kadar iktidarının ilk yıllarında bürokrasinin tarafsızlığına dair bir politika yürütse<sup>46</sup> de süreç içerisinde bürokrasiyi kendisini tabi kılmaya çabalamıştır. Bu durum öncelikli olarak bir nevi Tek Parti’li iktidar yıllarına öykünmenin başka bir versiyonu olarak düşünülebilir. Diğer bir ifadeyle 1936’daki parti ile bürokrasi arasındaki az da olsa var olan uyumsuzluğu ortadan kaldırmaya dönük nihai çaba parti ile devleti bütünleştirmek şeklinde hayata geçirilirken, DP ise çözümü bürokrasiyi ya tamamen kontrol ederek ya da büyük oranda pasifize ederek sağlamakta görmüştür.

DP daha iktidarın ilk yıllarında aldığı kararla çok sayıda vali ve kaymakamı görevden almış, askeri bürokraside de büyük değişiklikler ve atamalar gerçekleştirmiştir. Devamında da kısa bir süre sonra (1953) bir emeklilik kanunu ile devlet kurumlarında 25 yıl çalışmış hâkim, memur ve subaylarla diğer ücretli çalışanların kurumlarınca hiç bir neden gösterilmeksizin emekli edilmesi yoluna gidilmiştir. Emekli edilenlere idari yargı yoluna başvurma hakkı açık bırakılmamıştır<sup>47</sup>. DP böylece kendi politikalarını hızlı, etkili ve verimli bir şekilde kısa sürede uygulayabilmek için, kendisinden sonraki siyasal hareketlerin de takip edeceği üzere siyasallaştırmayı temel çözüm yolu olarak görmüştür<sup>48</sup>. Bu politik tutum ve izlek sonraki dönem iktidar-bürokrasi ya da siyaset-bürokrasi ilişkilerine de miras olarak kalmış; bu ilişki inişler ve çıkışlar göstererek, yüzeysel ya da çok derin krizlere sebebiyet vererek bugüne kadar ulaşmıştır.

Her yeni iktidarın önceki dönemden kalan ve *bolca* siyasallaşmış bürokrasi ile mücadele etmek durumunda kalmasının yol açtığı sorunlardan birisi de bunun için ciddi bir çaba ve enerji sarf etmek durumunda kalmalarıdır. Bu doğrultuda söz konusu amaçlarına ulaşmak için de kimi hallerde hukuku ve idari prosedürleri hiç olmadığı kadar esnetmek ve zorlamak gibi bir yola girebilmeleri de bu sorunlardan birisi olarak değerlendirilebilir. Örneğin Demokrat Parti

<sup>44</sup> Bunun ilk yansıması dönüşüme uğrayana kadar bürokrasinin yeni siyasal elite ve toplumdaki yeni güçlerle çatışma içine girmesidir. Heper, *Türk Kamu Bürokrasisinde Gelenekçilik*, s. 71.

<sup>45</sup> Mehmet Göküş, “Demokrat Parti Döneminde Türk Kamu Bürokrasinin Genel Görünümü”, *SÜ İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi* 3, no. 5 (2003): 42.

<sup>46</sup> Metin Heper, *Türkiye’de Devlet Gelenegi*, (İstanbul: Doğu Batı Yayınları, 2010): 116.

<sup>47</sup> Yetkin, “Türkiye’de Otoriterizm: Parti Devleti İktidarlarının Kurulması (1908-1960)”, 332.

<sup>48</sup> İzci ve Bozdoğan, “Türk Kamu Yönetiminde Bir Problem Alanı Olarak Bürokrasi-Siyaset İlişkisi”, 42.

kendisi ile uyumlu çalışmayan bürokrasiyi tasfiye edebilmek için “bakanlık emrine alma”, “re’sen emekliye sevk etme”, “hükümet işlerine karşı Danıştay yolunu kapama” gibi yollara başvurmuştur<sup>49</sup>. Bu uygulamaların öncelikle siyasetle uyumsuz da olsa yetkin bürokratik personelin de tasfiye anlamına gelecek olumsuz bir sonucunun olabileceğinin altını çizmek gerekir. İkinci olarak da iktidarlar ilgili bürokratları tasfiye etmek için söz konusu yöntemlere başvurarak hukuku ve idari prosedürleri esnetmek ya da zorlamakla bu prosedürlerin ve cari hukukun istikrarını, güvenilirliğini ve etkililiğini zaafa uğratmaktadırlar. Bu da tümel olarak idari mekanizmanın prosedürel ve hukuki yapısına zarar vermektedir. Beri yandan bir bütün olarak ülkenin, siyasetin, yönetim mekanizmasının enerjisinin ülke refahının arttırılmasına, kalkınmanın sağlanmasını, etkili ve verimli bir siyasal-bürokratik sürecin inşa edilmesine harcanamaması gibi son derece olumsuz bir sonuç da ortaya çıkmaktadır.

Cumhuriyet’in kuruluş yılları ve sonrasında bürokrasinin siyasetle bütünleşmesi, organik bir ilişki tesis etmesi, bir anlamda parti-devlet ya da siyaset-bürokrasi bütünleşmesi zamanla bürokrasinin kendisini tüm idari ve politik alanın yegâne gücü ve salahiyet sahibi aktörü olarak görmesine de evrilmiştir. Bürokrasi değişen iktidarlar karşısında çoğunlukla konumunu korumaya ve sürdürmeye çalışmış, bu da siyasetle çatışmalı bir ilişkinin ortaya çıkmasına ve siyasetin gücü nispetinde de bürokrasiyi dönüştürmeye ve kendi politikleşmiş bürokrasisini yaratmaya çalışmasına yol açmıştır. Özellikle bazı zaman dilimleri bürokrasinin, siyaset kurumunun da etkisi ile yoğun bir şekilde politize olduğu yıllar olarak dikkati çekmektedir. 1973 sonrası, 1983, 1990’lı yılların bir bölümü ve 2000’li yıllar sonrası böyle dönemler olarak dikkati çekmektedir. Durgun, 1973 ve devam eden yılları Tek Parti yılları sonrasında bürokrasinin partizanlaşmasının önemli dönüm noktalarından birisi olarak nitelendirir. Bu dönemde bürokrasinin sadece üst kademelerinin değil orta ve alt kademelerinin dahi aşırı derecede politikleştiğini belirtir<sup>50</sup>.

2000’li yılların hemen başındaki iktidar değişikliği Türkiye’de uzun süre sonra koalisyonuz tek partili bir iktidarın yaşandığı dönem olarak kayıtlara geçmiştir. Bununla birlikte bu dönem DP’li yıllara benzer şekilde uzunca bir süre iktidar-bürokrasi çekişmesine ve gerilimine sahne olan yıllar olmuştur. Öyle ki iktidar seçkinleri siyasal söylemlerinde bu durumu sıkça gündeme getirmişler, bürokrasinin ayak sürümesinden, sosyo-politik gelişmelere engel olduğundan<sup>51</sup> hareketle kendi seçmenlerine dönük yakınmacı bir siyasal dil<sup>52</sup> geliştirmişlerdir. Bu süreçte iktidar ile diğer bürokratik kurumlar arasında sistem krizine yol açacak nitelikte büyük gerilimler yaşanmıştır. Başta Danıştay olmak üzere Anayasa Mahkemesi, MGK ve diğer üst, orta ve daha alt düzeydeki bürokratik kademe ve birimlerle sık sık sorunlar yaşanmıştır. Hatta zaman zaman ülke askeri darbelerin eşğine kadar

<sup>49</sup> Durgun, “Türk Kamu Yönetiminde Bürokratik Siyaset”, 92.

<sup>50</sup> Durgun, “Türk Kamu Yönetiminde Bürokratik Siyaset”, 95.

<sup>51</sup> Abdullah Yılmaz ve Tahsin Güler, “AK Parti Hükümetleri Döneminde Siyaset ve Bürokrasi Arasındaki Güç Mücadelesinin Devlet Planlama Teşkilatı Üzerinden Okunması”, *Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi* 14, no. 2 (2016): 301; Ayrıca benzer içerikli konuşmaların ayrıntılı bir dökümü ve değerlendirmesi için bkz. Tahsin Güler, “AK Parti İktidarları Döneminde Türkiye’de Siyaset-Bürokrasi İlişkisi (2002-2012)”, (Doktora Tezi, Sakarya Üniversitesi, 2015).

<sup>52</sup> Bu yakınmacı dilin dışında iktidar, özellikle dış konjonktürün de etkisi ile bir dizi yapısal reformu hayata geçirerek, “vesayet odakları” olarak nitelendirdiği sivil siyaset dışı güç merkezleri ile mücadele etmiş ve bu mücadelesini başarıya ulaştırmıştır. Bu konuda bkz. Turan Şener, “AK Parti Dönemi Siyaset Bürokrasi İlişkisi Üzerine Bir Değerlendirme”, *Siyaset Bürokrasi İlişkisi*, Editör Hakan Alptürker, (Konya: LiteraTürk Academia, 2021): 210.

gelmiştir<sup>53</sup>. Demokratik siyaset açısından tüm bu süreçlerde özellikle bürokrasinin, sivil siyasetin hukuki-meşru pozisyonunu tanımama ya da bunu aşındırma yönündeki adımları ve pozisyonu söz konusu krizlerin ve gerilimlerin temel nedenini oluşturmuştur. Bu pozisyon ise hiç şüphesiz politik kültür ve geçmişten kalan bir mirasın yansıması olarak tezahür etmiştir.

Bununla birlikte mevcut iktidar seçmen desteğini arttırarak siyasal çoğunluğunu ve iktidar olma vasfını sürdürdükçe zamanla asker ve sivil bürokrasi üzerindeki ağırlığını ve hâkimiyetini tesis etmeye başlamıştır. İç ve dış konjonktürün de etkisiyle iktidar, çeşitli düzeylerdeki bürokratik güç mücadelesinden başarılı çıkarak siyasal alana nüfuzu nispetinde bürokratik alana da nüfuz edebilme imkânını elde etmiştir. Söz konusu zaman diliminde ülkenin hükümet sisteminin parlamenter sistemden Türk tipi cumhurbaşkanlığı sistemi şeklinde değişmesinin de siyaset-bürokrasi ilişkilerinde önemli bir kırılmaya işaret ettiğini belirtmek gerekir. Bu sistemsel-yapısal politik kırılma, politik geçmiş ve politik kültürden tevarüs edilen mirasın da etkisi ile birleşince siyasetin bürokrasi üzerindeki mutlak bir üstünlüğüne dönüşmüş; bu üstünlük tüm Cumhuriyet dönemi boyunca, özellikle bazı dönemlerde bariz bir şekilde açığa çıkan pratiği anımsatırcasına siyaset-bürokrasi özdeşliğine yaklaşmıştır. Başka bir ifadeyle daha önceki benzer süreçlerde görüldüğü üzere bu durum hızlı bir şekilde siyasetle bürokrasinin belli oranlarda iç içe geçmesi gibi bir durumun gözlenmesine neden olmuştur. İktidar bürokratik prangalardan ve ağırlıklardan kurtulduğu ve siyasal yapıyı değiştirdiği nispette, bürokrasi üzerinde denetimsiz bir güce erişmiş, bu da atamalardan terfilere pek çok hususta modern bürokrasi teorisi ve uygulamasından sapmaları beraberinde getirmiştir. Sonuç itibariyle çalışmanın bu kısmına kadarki bölümlerde işaret edilen ve benzer bir özdeşleşmenin ya da iç içe geçmenin yaşandığı her dönemde gözlenen sorunlar<sup>54</sup> bu dönemde de kendisini göstermeye başlamıştır.

### Sonuç

Bürokrasinin genellikle kendi dışında alınmış siyasal kararları uygulayan uzmanlaşmış bir kurumlar ve prosedürler bütünü olarak değerlendirilir. Böyle değerlendirilmediğinde, dışarıdan bir misyon yüklenmesi ya da zamanla bürokrasinin bu misyonu içselleştirmesi gibi etki ve itkilerle siyasetin doğrudan ve aktif bir parçası haline gelir ki, bu da onu demokratik işleyiş ve prosedürler açısından ciddi bir sorun öbeği haline getirir. Bu durum, bürokrasi ve bürokratların, siyaset kurumun denetimi dışında veya bu denetime tabi bir şekilde, kendine özgü rasyonel-yasal bir model çerçevesinde faaliyet göstermediği bir işleyişe neden olur. Son tahlilde tarafsızlığını yitirmiş ve belirli sosyo-politik hareketlerin öncüsü olan, idealize edilen bir toplum modeli ve siyasal sistemi hayata geçirmeye çalışan bir bürokrasi ortaya çıkar. Bu durumda şayet mevcut siyasal iktidar söz konusu idealize edilen toplum modeli ve siyasal sistem anlayışı ile örtüşen bir anlayışa sahipse, arada uyumlu bir ilişki değilse çatışmalı ve gerilimli bir ilişki ortaya çıkmaktadır. Örtüşmenin olmadığı durumlarda, bürokrasi siyasal iktidarların meşruluğunu sorgulamaya açmakta, siyasal iktidarlar ise bürokrasinin yeterliliğini, becerilerinin ve kapasitesini tartışma gündemine taşımaktadır. Sonuçta her iki halde de sosyo-politik bir istikrarsızlık kendisini göstermekte, bu istikrarsızlık siyasal

<sup>53</sup> 15 Temmuz Kalkışması bir askeri darbe teşebbüsü olmakla birlikte, motivasyonu ve harekete geçirici güçleri ve etkisi daha öncekilere benzer nitelikler göstermediğinden ve Türk siyasetindeki klasik siyaset-bürokrasi gerilimine yaslanmadığından yukarıda zikredilmemiştir.

<sup>54</sup> Bu sorunlar daha ayrıntılı bir değerlendirmesi için şu çalışmalara bakılabilir: Bilal Eryılmaz, “Kamu Bürokrasisinin Denetlenmesinde Yeni Gelişmeler,” *Amme İdaresi Dergisi* 26, no. 4 (1993): 81–106; Faruk Ataay, “Neoliberal Reformlar, Devletin Yeniden Yapılandırılması Ve Kamu Hizmetlerinde Dönüşüm,” *Akdeniz İİBF Dergisi*, no. 30 (2015): 20–39; Şener, “AK Parti Dönemi Siyaset Bürokrasi İlişkisi Üzerine Bir Değerlendirme”.

iktidarların değişiyor olmasına karşı kendisini biteviye devam ettirmektedir. Başka bir anlamda *istikrarsızlıkta istikrar* sağlanmaktadır.

Bu açıdan bakıldığında Türkiye’de de politik kültürün baz etkisi nedeni ile bu ilişki, yani istikrarsızlıkta istikrar tüm politik hayata sirayet edecek şekilde kendisini göstermektedir. Her yeni iktidar ile mevcut bürokratik yapı arasında uzunca bir süre gerilimli bir ilişki açığa çıkar. İktidar kısa ömürlü olursa bürokrasi kazanır. İktidar uzun ömürlü olursa bürokrasi değişime uğrar. Bu da bir sonraki iktidar değişiminde, yeni iktidar için bir sorun alanı demektir. Bu durum-istikrarsızlık döngüsel olarak tekerrür eder.

Buradaki ironi şudur: Gerek bürokrasi gerekse de siyaset söz konusu istikrarsızlığın farkındadır. Fakat çözüm adına ortaya koydukları şey-çaba bizzat istikrarsızlığın kaynağına dönüşür. Şöyle ki, bürokrasi sorun olarak siyasetin kendisini görür. Ona göre siyaseti; yetersiz, “devlet”in temel misyonuna ters bir dünya görüşüne sahip, bilinçli olmayan halkın oyları ile iktidarı ele geçirmiş ve fakat meşruiyeti kesinlikle sorgulamaya açık bir alan olarak görür ve onunla mücadeleye girişir. Siyaset ise tersinden pek çok sorunun kaynağı olarak bürokrasiyi görür; seçmen desteği nispetinde atamalar, reformlar, doğrudan ya da dolaylı, açık ya da örtük çeşitli araçları kullanarak bürokrasiye etki ve nüfuz etmeye çalışır. Tam da bu noktada ironi açığa çıkar. Zira sorunun çözümü olarak görülen şey esasında bizzat sorunun kendisidir.

Öte yandan Türkiye örneğinin analizi başka hususları da açığa çıkarır. Bir kere en başından itibaren bürokrasi-siyaset özdeşliği bir örnek olarak değerlendirildiğinden, süreç içerisinde farklı dönemlerdeki siyasal iktidarlar ve partiler kendi bürokrasilerini yaratmaya çalışmışlardır. Tek Parti’li yıllar sonrasındaki hemen hemen tüm iktidarlar temelde iki nedenden ötürü, Tek Parti’nin yaptığına benzer şekilde bürokrasiyi siyasete/iktidara bağımlı hale getirmeye çalışmışlardır. Bunlardan birincisi Tek Parti döneminde kurumsallaşan ve resmî ideoloji halinde gelen çerçeve ideolojinin siyasal alanı daraltıcı etkisinden çıkabilmenin yollarından birisinin bürokrasiye hâkim olmaktan geçtiğini düşünmeleridir. Zira bu daraltıcı-sınırlayıcı resmî ideolojinin en yılmaz savunucuları genellikle sivil-asker bürokrasi olmuştur. Dolayısı bu çerçevenin dışına çıkmayı engelleyen bürokrasinin dönüştürülmesi ve ona hâkim olunması aynı zamanda resmî ideolojinin de esnetilebilmesinin yolu olarak görülmüştür.

İkinci olarak da Tek Parti dönemi uygulamaları, sonraki iktidarlara bürokrasiyi bütünüyle ele geçirmenin, ona hâkim olmanın, onu partinin bir uydusu haline getirmenin ne kadar pratik, etkin ve yarar sağlayıcı bir yöntem olduğunu göstermiştir. Dolayısıyla iktidarlar bürokrasinin bütüncül kontrolü ile ideolojik ve pragmatik hedeflerine daha çabuk bir şekilde ulaşabileceklerini çıkarsamaktadırlar.

Şu hususun da altını kalın bir şekilde çizmek gerekir: Tek Parti yıllarındaki parti-devlet bütünleşmesi, bürokrasiye bir misyon yüklediğinden bürokrasinin siyasallaşmasını da beraberinde getirmiştir. Bununla birlikte bu durum bürokrasinin toplumun belirli kesimleri ile bu kesimlerin siyasal temsilcileriyle arasına mesafe koymasına neden olmuştur. Hal böyle olunca çok partili yaşamla birlikte, bürokrasinin arasına mesafe koyduğu toplum kesimleri kendi siyasal temsilcilerini iktidara taşıdıkları nispette bu temsilciler ile bürokratik seçkinler arasında bir gerilim ve çatışma kendisini göstermiştir. Bu gerilim demokratik ülkelerdeki klasik siyaset-bürokrasi geriliminin bir hayli ötesinde tezahür eden bir gerilim olmuştur. Öyle ki bu gerilim genellikle iki şekilde çözüme kavuşturulmaya çalışılmıştır: Bunlardan ilki bürokrasinin kendi alanını tahkim etmeye çalışması, kendisini daha güçlü ve sivil siyasete karşı korunaklı hale getirmeye çalışmasıdır. Bunun en önemli pratik sonucu ise sivil bürokrasinin de desteğini alarak askeri bürokrasinin gerçekleştirdiği darbelerdir. Darbe



sonrası gelişmeler ise gerek hukuki olarak gerekse de kurumsal ve pratik olarak bürokrasinin alan kazanması (MGK, Anayasa Mahkemesi, DPT, YÖK, RTÜK, BDDK ve farklı yasal-hukuki düzenlemeler gibi kurumların ihdası) ile sonuçlanmıştır. Diğer çözüm ise sivil siyasetin, mevcut bürokratik direnci ve blokajı aşma yolu olarak bürokrasiyi aşırı siyasallaştırmasıdır. Üst düzeyden alt düzeylere kadar siyasal atamaların yapılması, bürokrasinin siyasetin organik bir uzantısına<sup>55</sup> dönüştürülmesi ve böylece onun aşırı özerkliğinin tesviyesi söz konusu pratiğin tezahürleridir.

Her iki çözüm çabası demokratik ideallerden ve teamüllerden bir hayli uzak teşebbüsler olduğu kadar, siyasal ve idari sistemi her defasında daha da fazla deforme eden uygulamalar olmuştur. Bu çabalar; sağlıklı kurumsal hafızaların ve verimli örgüt iklimlerinin oluşmaması bir kenara, enerji, zaman ve imkân kayıplarına sebebiyet veren, etkililik ve verimliliği son derece azaltan ve nihayetinde topyekûn bir refah kaybına neden olan uygulamalar olarak karşımıza çıkmaktadır.

### Kaynakça

- Acar, Ali. "Yönetim-Siyaset İlişkisinde Kamuda Personel Politikaları". *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi* 7, (2002): 5–14.
- Akçakaya, Murat, ve İlhan, Kübra. "Bürokrasi-Siyaset İlişkisi Bağlamında Başkanlık ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemlerinin İncelenmesi". *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, no 23 (2021): 589 - 624.
- Allen, Kieran. *Max Weber: A Critical Introduction*. Londra: Pluto Press, 2004.
- Ataay, Faruk. "Neoliberal Reformlar, Devletin Yeniden Yapılandırılması Ve Kamu Hizmetlerinde Dönüşüm". *Akdeniz İİBF Dergisi*, no. 30 (2015): 20–39.
- Aydilek, Emre. "Türk Siyasal Hayatında Bürokrasi-Siyaset İlişkisi". *Kastamonu İletişim Araştırmaları Dergisi* 3, (2019): 57–72.
- Aydın, Nurettin. "Weberyen Bürokraside Liyakat ve Türk Kamu Bürokrasisinden Bir Kesit: 'Siyasetin Bürokrasi İronisi'". *Sayıştay Dergisi* (Nisan-Haziran), no. 85 (2012): 51–67.
- Belet, Muhammed Sami. "Türk Kamu Yönetiminde Siyaset ve Bürokrasi İlişkisi: Üst Kurullar Bürokrasisi". Yüksek lisan tezi, Selçuk Üniversitesi, 2008.
- Bent, Frederick T. "The Turkish Bureaucracy as an Agent of Change", *Administration & Society* 1, no. 1 (1969): 47–64.
- Çiftçi, Sabri ve Tekin, Yusuf. *1877'den Günümüze Türkiye'de Parlamento*. Ankara: Siyasal Kitabevi, 2007.
- Demir, Fatih. "Bürokrasi-Demokrasi İlişkisi ve Bürokratların Seçilmişlerce Kontrolü Sorunu", *Yönetim ve Ekonomi Dergisi* 18, no. 2 (2011): 63–84.
- Dreyfus, Françoise. *Bürokrasinin İcadı: Fransa, Büyük Britanya ve ABD'de Devlete Hizmet Etmek*.

<sup>55</sup> Bu durum orta ve uzun vadede siyasal iktidarların kendisine de kaybettiren bir bumerang etkisi yapmaktadır. Bürokratik atamaların zamanla her düzeyde doğrudan siyasal partilerin kontrol ve etkisine açık ve tabi hale gelmesi, bürokrasinin etkililiğini ve verimliliğini kaybetmesine, kamusal işlerin ve yönetsel faaliyetlerin görülmesinde zafiyetlere, toplumdaki atamalara ilişkin hakkaniyet ve liyakat ilkelerinin zedelendiğine dair kanaatin derinleşmesine de bağlı olarak toplumsal bir hoşnutsuzluğa ve en nihayetinde oy ve seçmen desteği kaybına yol açabilmektedir.

- İstanbul: İletişim Yayınları, 2007.
- Du Gay, Paul. *The Values of Bureaucracy*. New York: Oxford University Press, 2005.
- Durgun, Şenol. "Türk Kamu Yönetiminde Bürokratik Siyaset", *Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, (2002): 83-102.
- Erdoğan, Caner. "Tek Parti İktidarı Dönemi'nde (1923-1950) Cumhuriyet Halk Partisi'nin İdeolojik Değişim Ve Dönüşüm Sürecinin Çözümlemesi", *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi* 10, no. 51 (2017): 270-79.
- Ertugay, Fatih. "Türkiye'de Politik Kutuplaşmanın Tarihsel Kökenleri/Kolektif Hafıza", *Amme İdaresi Dergisi* 55, no. 2 (2022): 27-62.
- Ertugay, Fatih. "Türkiye'de Siyasetin Dinamiklerini Analizde Anahtar Bir Kavram: Politik Kültür", *Türkiye'de Siyasal Hayat ve Kurumlar Bağlamında Siyaset Bilimi Çalışmaları*, Editör Adem Çelik ve Atıl Cem Çiçek, İstanbul: EfeAkademi Yayınları, 2020.
- Eryılmaz, Bilal. "Kamu Bürokrasisinin Denetlenmesinde Yeni Gelişmeler", *Amme İdaresi Dergisi* 26, no. 4 (1993): 81-106.
- Gencer, Bedri. "Türk Siyasi Kültürü: Analitik Bir Çerçeveye Doğru", *Liberal Düşünce Dergisi* 8, no. 32 (2003): 97-118.
- Giddens, Anthony. *Politics and Sociology in the Thought of Max Weber*. London: Macmillian Education, 1972.
- Gökçe, Gülise, Ali Şahin, and Erhan Örselli. "Türkiye'de Siyasetin Bürokrasi Üzerindeki Etkisi: Siyasallaşma", *Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi* 2, no. 4 (2002): 45-58.
- Göküş, Mehmet. "Demokrat Parti Döneminde Türk Kamu Bürokrasisinin Genel Görünümü", *SÜ İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi* 3, no. 5 (2003): 41-62.
- Güler, Tahsin. "2000'li Yıllar Türkiyesinde Siyaset-Bürokrasi İlişkilerinin Kamu Yönetimi Reformları Üzerinden Okunması", *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi* 19, no. 36 (2016): 347-382.
- Güler, Tahsin. "AK Parti İktidarları Döneminde Türkiye'de Siyaset-Bürokrasi İlişkisi (2002-2012)", Doktora tezi, Sakarya Üniversitesi, 2015.
- Heper, Metin. *Modernleşme ve Bürokrasi*. Ankara: Türk Sosyal Bilimler Derneği Yayınları, 1973.
- Heper, Metin. *Bürokratik Yönetim Geleneği*. Ankara: Orta Doğu Teknik Üniversitesi İdari İlimler Yayınları, Yayın No: 23, 1974.
- Heper, Metin. *Türk Kamu Bürokrasisinde Gelenekçilik ve Modernleşme, Siyaset Sosyolojisi Açısından Bir İnceleme*. İstanbul: Boğaziçi Üniversitesi Yayınları, 1977.
- Heper, Metin. *Türkiye'de Devlet Geleneği*. İstanbul: Doğu Batı Yayınları, 2010.
- İzci, Ferit ve Bozdoğan, Selim. "Türk Kam Yönetiminde Bir Problem Alanı Olarak Bürokrasi-Siyaset İlişkisi", *Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi* 34 (2016): 33-46.
- Kalaycıoğlu, Ersin. "Türkiye'de Politik Rejimin Evrimi ve Yasama Sistemi", *Türkiye'de Politik Değişim ve Modernleşme*, Editör: Ersin Kalaycıoğlu ve Ali Yaşar Sarıbay. İstanbul: Alfa-Aktüel Yayınları, 2007.
- Karpat, Kemal. *Osmanlı'dan Günümüze Elitler ve Din*. İstanbul: Timaş Yayınları, 2009.

- Kavanagh, Dennis. *Political Culture*. New York: The Macmillan Press, 1972.
- Koçak, Cemil. *Türkiye’de Milli Şef Dönemi I*. İstanbul: İletişim Yayınları, 2015.
- Koçak, Cemil. *Madalyonun Arka Yüzü*. İstanbul: Timaş Yayınları, 2021.
- Lawson, Stephanie. *Culture and Context in World Politics*. New York: Palgrave Macmillan, 2006.
- Merikoski, Veli. “The Politicization of Public Administration”, *International Review of Administrative Sciences* 39, no. 3 (1973): 211–24.
- Metinsoy, Murat. “Kemalizmin Taşrası: Erken Cumhuriyet Taşrasında Parti, Devlet ve Toplum”, *Toplum ve Bilim Dergisi* 117, (2010): 1-31.
- Mutlu, Sevda. “Tek Parti Döneminde Parti Devlet Bütünleşmesine Bir Örnek: ‘Dilek Sistemi’”, *Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi* 29, no. 86 (2013): 53–102.
- Özbudun, Ergun ve Gençkaya, Ömer Faruk. *Democratization and the Politics of Constitution-Making in Turkey*. New York: CEU Press, 2009.
- Stivers, Camilla. *Democracy, Bureaucracy, and The Study of Administration*. New York: Westview Press, 2000.
- Sunar, İlkey. *Demokrasi Türkiye Serüveni*. İstanbul: Doruk Yayınları, 2010.
- Şener, Turan. “AK Parti Dönemi Siyaset Bürokrasi İlişkisi Üzerine Bir Değerlendirme”, *Siyaset Bürokrasi İlişkisi*, Editör Hakan Alptürker, Konya: LiteraTürk Academia, 2021.
- Tierean, Ovidiu ve Bratucu, Gabriel. “The Evolution of the Concept of Bureaucracy”, *Bulletin of the Transilvania University of Braşov* 2, no. 51 (2009): 185–200.
- Travers, Max. *The New Bureaucracy*. Bristol: Cromwell Press, 2007.
- Tunaya, Tarık Zafer. “Hâkimiyet-i Siyasiye ve Milli Egemenlik: Türkiye’de Siyasal Rejimin Meşruluğunun Dayandığı Temeller”, *Türkiye’de Politik Değişim ve Modernleşme*, Editör: Ersin Kalaycıoğlu ve Ali Yaşar Sarıbay. İstanbul: Alfa-Aktüel Yayınları, 2007.
- Tunçay, Mete. *Türkiye Cumhuriyeti’nde Tek Parti Yönetiminin Kurulması, 1923-1931*. İstanbul: Tarih Vakfı Yayınları, 2005.
- Tutum, Cahit. “Yönetimin Siyasallaşması ve Partizanlık”, *Amme İdaresi Dergisi* 9, no. 4 (1976): 9–32.
- Uyar, Hakkı. *Tek Parti Dönemi ve Cumhuriyet Halk Partisi*. İstanbul: Boyut Yayınları, 2012.
- Weber, Max. *Bürokrasi ve Otorite*. Ankara: Adres Yayınları, Çev. H. Bahadır Akın, 2005.
- Welch, Stephen. *The Concept of Political Culture*. New York: The Macmillan Press, 1993.
- Yetkin, Engin. “Türkiye’de Otoriteryanizm: Parti Devleti İktidarlarının Kurulması (1908-1960)”, Doktora tezi, Marmara Üniversitesi, 2018.
- Yılmaz, Abdullah ve Güler, Tahsin. “AK Parti Hükümetleri Döneminde Siyaset ve Bürokrasi Arasındaki Güç Mücadelesinin Devlet Planlama Teşkilatı Üzerinden Okunması”, *Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi* 14, no. 2 (2016): 294–316.
- Zengin, Ozan. “Parti İle Devletin Bütünleşmesi”, *Açıklamalı Yönetim Zamandizim 1929-1939*, Editör Birgül Ayman Güler, Ankara: AÜ SBF KAYAUM, 2007.

## Summary

Political culture and historical heritage have such an impact and importance in Türkiye, similar to the examples of all countries where political culture influences current political events in the historical flow. It is even possible to say that, unlike other countries, political culture in Türkiye has a greater influence on current political events, developments, attitudes and behaviours. Considering the capacity of political culture studies to reveal politics-culture relations and historical continuities or ruptures, determining these continuities in Türkiye will be important in terms of revealing the relationship between the historical and the contemporary.

For this reason, in order to develop a general understanding, the past needs to be repeatedly analysed. Similarly, this understanding will provide the following: To uncover the influence of the past on the present in a multidimensional and multidirectional way, both horizontally and vertically. Different elements can affect the later in different ways in different contexts. In this study, a period and development at a very specific point in the context of this impact will be discussed. In 1936, the political and administrative integration of the state with the single party/CHP, which completely encompassed the political sphere in Türkiye with a political decision, and the consequences that this led to/may have led to in terms of political culture will be scrutinised.

In the period known in the literature as the Single Party period, when there was no other party in the political system, all political processes were undertaken by a single party, and all administrative mechanisms and processes outside the political processes were controlled by a single party, the main and most important/noteworthy administrative tasks were combined with the party organisational structure and tasks. In 1936, İsmet İnönü, the Prime Minister and Deputy Chairman of the CHP, issued a circular stating that the Secretary General of the CHP would also serve as a member of the government/Minister of Interior and the governors would serve as the provincial chairmen of the CHP, thus the process of integration of the state and the party entered an official stage.

With this stage, the state and the two most important tasks in its administrative organisation (the ministry of internal affairs and the governorships) were directly integrated with the party. Thus, two separate structures, which were expected to be politically and administratively independent from each other, were reduced to one. The study will first briefly discuss the process and dynamics that led to the emergence of the Single Party phenomenon, and then the state-party integration in 1936 and its consequences. Following these evaluations, the factual content and quality of the developments in question in terms of political culture will be tried to be revealed and their relationship with the current situation will be mentioned, provided that it is a very brief evaluation.

One of the most remarkable developments in terms of its structural characteristics and consequences in terms of politics-bureaucracy relations in Türkiye is the party-state integration that took place during the Single Party years (1936). However, it should be emphasised that prior to this date, bureaucrats in the Single Party period were also party members. In other words, this period is a period in which there was no distinction between bureaucracy and politics and bureaucrats also had political identities. In this context, both the civilian and military bureaucracy have established an organic bond with the Cumhuriyet Halk Party (the Republican People's Party), the only party of the period.

During and after the foundation years of the Republic, the integration of the bureaucracy with politics, the establishment of an organic relationship, in a sense party-state or politics-bureaucracy integration, evolved into the bureaucracy seeing itself as the sole power and authorised actor of the entire administrative and political sphere. The bureaucracy has mostly tried to preserve and maintain its position in the face of changing governments, which has led to the emergence of a conflicting relationship with politics and, to the extent of the power of politics, to transform the bureaucracy and create its own politicised bureaucracy. Some periods in particular stand out as years when the bureaucracy was intensely politicised with the influence of the political institution. Post-1973, 1983, part of the 1990s and the post-2000s stand out as such periods.

The change of government at the beginning of the 2000s was recorded as a long period of a single-party government without coalitions in Türkiye. However, similar to the DP years, this period witnessed a long period of power-bureaucracy conflict and tension. In fact, the ruling elites frequently brought this situation to the agenda in their political discourse, and developed a complaining political language towards their own electorate on the grounds that the bureaucracy was dragging its feet and hindering socio-political developments. In all these processes in terms of democratic politics, especially the steps and position of the bureaucracy in the direction of not recognising or eroding the legal-legitimate position of civilian politics have constituted the main cause of these crises and tensions. This position has undoubtedly manifested itself as a reflection of political culture and a legacy from the past.



However, as the current government increased its electoral support and maintained its political majority and its status of being in power, it started to establish its weight and dominance over the military and civilian bureaucracy. Under the influence of the domestic and foreign conjuncture, the government succeeded in the bureaucratic power struggle at various levels and gained the opportunity to penetrate the bureaucratic sphere to the extent of its influence in the political sphere. It should be noted that the change in the country's system of government from the parliamentary system to the Turkish-type presidential system during this period also signalled an important break in politics-bureaucracy relations.

This systemic-structural political rupture, combined with the effect of the legacy inherited from the political past and political culture, has turned into an absolute supremacy of politics over the bureaucracy; this supremacy has approached the identity of politics-bureaucracy, reminiscent of the practice that has been evident throughout the entire Republican period, especially in some periods. In other words, as seen in previous similar processes, this situation rapidly led to a situation in which politics and bureaucracy became intertwined to a certain extent. To the extent that the government got rid of bureaucratic shackles and weights and changed the political structure, it gained uncontrolled power over the bureaucracy, which led to deviations from the theory and practice of modern bureaucracy in many aspects from appointments to promotions. As a result, the problems pointed out in the sections up to this point and observed in every period of similar identification or intertwining began to manifest themselves in this period as well.