



# Ekonomi Yönetim Politika

## Economics Management Politics



*Araştırma Makalesi • Research Article*

### Demokrasi Dönemecinde Kamu Yönetimi: İdare Sanatı'nda İçerik ve Söylem

#### *Public Administration in the Democratic Turn: Content and Discourse analysis of İdare Sanatı*

Muhammed Zahid ÇİĞMAN\*

**Özet:** Bu çalışmada Cemal Babaç'ın 1951'de basılan İdare Sanatı adlı eseri tematik çözümleme ve söylem çözümlemesine tabi tutulmuştur. Babaç Türkiye'deki yönetim sorunlarının temelinde idare-i maslahatçı bürokrasi olarak adlandırdığı bir yönetim anlayışının bulunduğunu ileri sürmüştür. İdare-i maslahatçı bürokratlar inisiyatif almaktan çekinen ve hukuk bilgisi dışında bilgisi olmayan kamu yöneticileridir. Babaç'a göre, bu tarz yöneticilerin ağırlıkta olduğu bir ülkede toplumun ilerlemesi mümkün değildir. Çünkü ülkenin ilerlemesinde kamu yöneticilerine önemli görevler düşmektedir. Bu görevler ancak aktif yöneticiler tarafından hakkıyla yerine getirilebilir. Aktif yönetici toplumu yönlendirmek için her zaman yaptırımlara başvurmak zorunda değildir. Çünkü o, mevzuatın yanı sıra; tarih, sosyoloji ve psikoloji gibi alanlarda da bilgi sahibidir. İnsanları nasıl harekete geçireceğini bilir. Aktif yönetici yönetimin bir bilim olduğu kadar sanat olduğunun da farkındadır. Bu sanati inceliklerle uygular. Aktif yöneticinin yeteneklerini tam olarak sergileyebilmesi için siyasi baskılardan uzak tutulması gerekir. Babaç'ın bu düşünceleri eserinin yazıldığı dönemden izler taşımaktadır. Babaç, demokrasiye geçiş sürecinde yaşanan sancılı atlatılması için bir devlet adamı söylemi kurgulamıştır. Bu, üst düzey bürokrasinin siyasa yapımının göbeğinde yer aldığı fakat iktidar değişikliklerinde konumunu kaybetmediği bir kurgudur. Babaç'ın üst düzey bürokrasiyi güçlendirecek bir öneri sunduğu açıktır. Devlet adamı söylemi Millî Şef'ten doğacak boşluğu üst düzey bürokrasi ile doldurmayı amaçlamaktadır. Babaç böylece bir yandan kendisinin de dâhil olduğu zümrenin konumunu korumakta diğer yandan devleti muhtemel bir kargaşadan kurtaracak bir denge önermektedir.

**Anahtar Kelimeler:** Siyaset – yönetim ayrılığı, idari takdir, devlet adamı söylemi, Türk yönetim düşüncesi, Cemal Babaç

**Abstract:** In this study, the thematic and discourse analysis of Cemal Babaç's work titled İdare Sanatı (Art of Administration), published in 1951, was made. Babaç claimed that the basis of the management problems in Turkey lies in a management approach that he calls "administrative bureaucracy". Administrative affairs bureaucrats are public administrators who are reluctant to take initiative and have no knowledge other than legal knowledge. According to Babaç, it is not possible for society to progress in a country where such rulers predominate. Because public administrators have important duties in the progress of the country. These duties can only be fulfilled properly by active managers. The active manager does not always have to resort to sanctions to direct society. Because, in addition to the legislation; He also has knowledge in fields such as history, sociology and psychology. He knows how to move people. The active manager is aware that management is as much an art as it is a science. He applies this art gracefully. In order for the active manager to fully demonstrate his talents, he must be kept away from political pressures. These thoughts of Babaç bear traces from the period when his work was written. Babaç constructed a statesman's discourse to overcome the pains experienced during the transition to democracy. This is a fiction in which the high-level bureaucracy is at the heart of policy-making but does not lose its position during changes in power. It is clear that Babaç offered a proposal that would strengthen the high-level bureaucracy. The

\* Dr.Öğr.Üyesi, Kütahya Dumlupınar Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi,  
ORCID: 0000-0001-9761-4102 mzcigman@gmail.com

Received/Geliş: 11 Mart 2024

Accepted/Kabul: 24 Mayıs 2024

Published/Yayın: 25 Haziran 2024

statesman discourse aims to fill the gap that will arise from the National Chief with high-level bureaucracy. Thus, Babaç, on the one hand, protects the position of the group to which he belongs, and on the other hand, proposes a balance that will save the state from possible chaos.

**Keywords:** Politics – administration dichotomy, discretion, discourse of statesmanship, Turkish administrative thought, Cemal Babaç

## Giriş

Türkiye’de Kamu Yönetiminin akademik bir alan olarak kurulmasında, yabancı kurum ve araştırmacılar etkili olmuştur. Dünya Bankası uzmanı J. M. Barker’ın hazırladığı rapor çağdaş Kamu Yönetimi eğitiminin Türkiye’ye aktarılması fikrine öncülük etmiş; Siyasal Bilgiler, Hukuk ve İktisat fakültelerinden akademisyenler Kamu Yönetimi eğitimi almak üzere Güney Kaliforniya Üniversitesine gönderilmiştir. Çağdaş Kamu Yönetimi eğitiminin başlangıç yıllarında yabancı uzmanlar tarafından verilen derslerin tercümanlığını yapan bazı Türk akademisyenler, ilerleyen yıllarda alanın Türkiye’deki önde gelen isimleri arasında yer almıştır (Mihçioğlu, 1988: 1-17). Yabancıların akademik ve mali destekleriyle kurulup geliştirilen çağdaş Türk Kamu Yönetimi, ülkedeki mesleki ve akademik birikimi ihmal etme eğilimi göstermiştir (Altunok, 2011: 250). Oysa köklü bir devlet tecrübesine sahip olan Türkiye’de, anılan girişimlerden önce de canlı bir yönetim yazını bulunmaktaydı (Keskin, 2006: 25-6). Bir bölümü uygulamadan gelen yazarlar tarafından oluşturulan bu yazının ihmal edilmesinin zararı, alanın Türkiye’deki tarihinin eksik bilinmesiyle sınırlı kalmamaktadır. Yönetim sorunlarına ülkenin şartlarına uygun çözümler getiren mevcut birikimin görmezden gelinmesi, Türk Kamu Yönetimini köksüzleştirmekte, bu ise oldukça farklı bağlamlarda ortaya çıkan yönetim modalarının evrensel doğrular gibi görülerek Türkiye’de benimsenmesine yol açmaktadır. Bu bakımdan, yönetim sorunlarının Türkiye’deki özgün şekillerine odaklanan eserlerin incelenmesi, Türk yönetim düşüncesi tarihine ışık tutmanın ötesinde, günümüz uygulamasına yardımcı olma potansiyelini de bünyesinde barındırmaktadır.

Cemal Babaç’ın 1951’de basılan İdare Sanatı adlı kitabı, Türk kamu yönetiminin sorunlarını anlama ve çözme yönünde ileri sürdüğü özgün düşüncelerle dikkat çeken önemli bir eserdir. Mülkiye Mektebini bitirdikten sonra çeşitli ilçelerde kaymakamlık; Çoruh, Maraş ve Kocaeli’de valilik; merkezde mülkiye müfettişliği ve İçişleri Bakanlığı Tetkik Kurulunda müşavirlik görevlerini ifa eden (TBMM, 2010: 808) Babaç’ın, uygulamada edindiği tecrübeyi İdare Sanatı’nda özgün bir birleşime dönüştürdüğü gözlemlenmektedir. Somel (2009: 46) İdare Sanatı’nın Türk İdare Dergisi’nde makale olarak yayımlanan ilk kısmı (Babaç, 1950: 204-42) üzerine yaptığı değerlendirmede, Babaç’ın, kendisinden sonraki dönemlerde kaleme alınan bazı makalelerin aksine, özgün bir çizgi takip ettiğini belirterek eseri takdir etmiştir. Ancak, Somel’in dikkati dışarıda tutulursa, İdare Sanatı’nın Türk Kamu Yönetimi yazınında hak ettiği ilgiyi görmediği söylenebilir. Bu çalışma, İdare Sanatı’nın yönetim düşüncesindeki yerini ve tarihî bağlamda geliştirdiği söylemi ortaya koyarak alandaki bu boşluğu giderme amacını taşımaktadır. Çalışmanın ilk bölümünde, tematik çözümleme yöntemiyle, İdare Sanatı’nın yönetim yaklaşımları bakımından nerede konumlandığı incelenmiştir. İkinci bölümde, söylem çözümlemesi yöntemiyle, eserin yazıldığı bağlam temel alınarak nasıl okunabileceği ele alınmıştır.

## 1. İçerik: İdare-i Maslahatçı Bürokrat Karşısında Sanatkâr Aktif Yönetici

Babaç, uygulamadan gelen bir yönetim düşünürü olarak, İdare Sanatı’nda çağının yönetim kuramlarına fazla gönderme yapmamış, düşüncelerini çoklukla kendi gözlem ve muhakemesine dayandırmıştır. Bunun bir sonucu olarak, İdare Sanatı, mülki idare alanında görev yapan bir kamu yöneticisinin uygulamada karşılaştığı sorunlar ve bunların çözümü için tasarladığı öneriler etrafında kaleme alınmıştır. Yazarın bu yönü dikkatte tutularak okunduğunda, ilk bakışta dağınık izlenimi veren eserin “iyi yönetim” tema’sını besleyen belli motifler etrafında tutarlı bir kompozisyon oluşturduğu görülebilmektedir. Eserde öne çıkan motifler; yönetimin sanat olması, ideal yönetici, kamu yöneticisinin toplumsal etkisi, siyaset – yönetim ilişkisi, inisiyatif ve kamu

hizmeti etiğidir. Ayrıca, iyi yönetim idealinin zıddı olarak kendini gösteren bir “idare-i maslahatçı bürokrasi” motifi de bulunmaktadır. Bu bölümde ilk olarak, eserinde öne çıkan motifler ekseninde Babaç’ın yönetim anlayışı betimlenmiş, daha sonra bu anlayışın yönetim düşüncesindeki yeri tartışılmıştır.

### 1.1. Babaç’ın Yönetim Anlayışında Öne Çıkan Motifler

Kendi yönetim anlayışını kaleme aldığı eserine İdare Sanatı adını vermesi, Babaç’ın, kamu yöneticisini “müdevvenat hâfızı”na (Babaç, 1951: 12) indirgeyen idare-i maslahatçı bürokrasi anlayışına muhalif duruşunun açık bir göstergesidir. Babaç’a göre, hukuk bilgisi kamu yöneticisinin en önemli aracıdır. Ancak, bu araç yöneticiyi “hukuk softası”na dönüştürmemelidir. İyi düşünülmemiş sert kuralların uygulama sırasında yumuşatılması, iyi yöneticinin görevleri arasındadır (Babaç, 1951: 35-8). Aksi takdirde, kamu yöneticisi hukuk kurallarının lafzına sıkı sıkıya bağlanarak sıklıkla zora ve tehdiye başvuracak, gereksiz yere halkın tepkisini çekecektir:

*“Halka hizmet endişesile kanun maddelerini buğday taneleri gibi cemiyetin üstüne serpen, her fırsatta vaâzlar veren, müeyyidelerin tehditlerini cehennem alevleri gibi parlatan biçareler hakkındaki şikâyetler sebepsiz midir?”*  
(Babaç, 1951: 14)

Kanun tehdidini ve zoru son çare olarak gören yönetim sanatı, işlerin yürütülmesinde, öncelikle insanî ilişkilerden yararlanılmasını gerektirmektedir (Babaç, 1951: 91-3). Bu nedenle, yönetici hukukun yanı sıra; sosyoloji, psikoloji, sosyal psikoloji, millî tarih ve devlet muhasebesi hakkında da bilgi sahibi olmalıdır (Babaç, 1951: 35-9). Ancak, bu alanlarda edinilen kuramsal bilgiler de iyi yönetici olmak için yeterli gelmemektedir. İyi yönetici, bu bilgileri tecrübe ve yeteneğiyle harmanlamalıdır. Yönetim ancak uygulama içinde edinilecek bu özellikler dolayısıyla, sanat olma niteliği kazanmaktadır (Babaç, 1951: 5-6, 77-9).

Yönetimin sanat olması, bilimden büsbütün kopmasını gerektirmemektedir. Aksine, Babaç’a göre, pozitif bilimlerin kat ettiği ilerleme, bütün önemli faaliyetler gibi yönetimin de bilimden yararlanmasını zorunlu kılmaktadır (Babaç, 1951: 78). Ne var ki toplumsal olguları olağan karmaşıklığından soyutlayarak incelemek hemen hemen imkânsızdır. Üstelik, toplum bilimci, araştırma nesnesinin içinde olmaktan kaynaklanan bir inceleme güçlüğüyle karşı karşıyadır (Babaç, 1951: 10-1, 57-8). Bu engeller nedeniyle, gerçek anlamda bir yönetim biliminin kurulması epeyce zaman alacaktır. Babaç, yönetim sanatını, yönetim biliminin eksikliğini de bir yere kadar dolduracak bir araç olarak görme eğilimindedir. Bu yönüyle, yönetim gerçekçi bir sanat (Babaç, 1951: 60-2) daha ziyade bir zanaat hüviyetindedir; kurama değil, gözleme dayanmaktadır (Babaç, 1951: 53-4). Uygulama, Babaç’ın yönetim düşüncesinde, yönetimin sanatsal ve bilimsel yanlarını buluşturan bir görgül zemin teşkil etmektedir.

Babaç, uygulama odaklı bir yazar olarak, yönetici eksenli bir anlayış ortaya koymuştur. Onun düşünce dünyasında, iyi yönetimin olmazsa olmazı iyi yöneticidir. Babaç’ın, gerçekçilik noktasındaki bütün dikkatine karşın iyi yöneticinin niteliklerini belirlerken abartıdan kaçınmayarak Eflatun’un bekçilerini hatırlatan bir ideal yönetici portresi çizdiği görülmektedir. Bu ideal, uzun kamu görevi yıllarında karşılaşılan olumsuz özelliklerin karşıtlarının eklemlenmesiyle oluşturulmuştur. Babaç’a göre, ideal yöneticinin bilgi, beceri, görünüm, değerler ve eğilimler bakımından belli özellikleri taşıması gerekmektedir. Yönetimin gerektirdiği hukuki ve teknik bilgilerin yanı sıra çağdaş düşünce hareketleri hakkında malumat sahibi olmak da yöneticiden beklenenler arasındadır (Babaç, 1951: 105). İdeal yöneticinin becerilerini manevî ve bedenî olmak üzere ikiye ayıran Babaç; keskin zekâ, engin muhayyile, yüksek cesaret, soğukkanlı muhakeme, hitabet gücü gibi özellikleri birincisi; rahatça yürüyebilme, tırmanabilme, at binebilme ve kendini koruyabilecek kadar dövüşebilme gibi özellikleri ise ikincisi kapsamında sıralamaktadır (Babaç, 1951: 22-5). Tırmanma ve at binme gibi özelliklerin yazarın mülki idare amiri olduğu yıllarında karşılaştığı durumlarla ilişkisi açıktır. Görünüme ilişkin özelliklerde bu yön daha da belirgin bir hâl almaktadır. İnce sesli ve zayıf bir müdüre “kabir sineği” adının takıldığını, genç ve gösterişsiz kaymakamlara “Oğlum, baban nerede?” diye sorulduğunu belirten

Babaç (1951: 16-7), toplumdaki yönetici imgesiyle örtüşen bir görünüme sahip olunması gerektiğini savunmaktadır. Toplumla uyuma, ideal yöneticinin değer dünyasının sınırlarını belirlerken başvuru ölçütlerin de özünü oluşturmaktadır (Babaç, 1951: 31). Bununla birlikte bu özellikler, kamu yöneticisini muhafazakâr bir direnç noktasına dönüştürmemektedir. Zira o, toplumu daha iyiye taşıma ülküsünü mevcut durumu veri alma gerçekçiliğine dayandıran bir sanatkârdır:

*“Cemiyetin umumî âhengini onun vasıtlarile ve ondan alınan intibalarla tanzim edebilmek, güzele, iyiye, doğruya yöneltebilmek hünerlerine sahip olan sanatkâr her türlü ahval ve şerait içinde devrinin en mükemmel idarecisidir.”*  
(Babaç, 1951: 75)

Yönetimi belirli kuralların uygulamaya geçirilmesinden ibaret bir faaliyet olarak görmeyen Babaç, “aktif yönetim” olarak adlandırdığı anlayış çerçevesinde, yöneticilere geniş bir inisiyatif alanı tanınması gerektiğini savunmaktadır. Babaç’ın aktif yönetim hakkındaki görüşleri, ilk başta çelişkili görünen iki talepte kendini göstermektedir. Bunlardan ilki, taşra yöneticilerinin yetkilerinin artırılması yönündeki taleptir. Mülki idare amirliğini iletişim memuruna dönüştüren anlayışın tam karşısında yer alan Babaç’a göre, merkeziyetçiliğin ciddi zararları bulunmaktadır. Bir kere, yetkileri merkezde toplamak demokrasiyle uzlaşmayan bir eğilimdir. Merkeziyetçiliğin yönetim sorunlarına da neden olduğu görülmektedir. Taşradaki şartları dikkate almayan merkezi planlar uygulama güçlükleriyle karşılaşmakta, “Allahın dahi iltifat etmeyeceği garip dua ve niyazlardan ibaret” (Babaç, 1951: 113) kalmaktadır. Zira halk, kendi yerel önceliklerini dikkate almayan bu planlara destek vermemektedir (Babaç, 1951: 112-3). Aşırı merkeziyetçilik sorumluluk almayan, sorunları çözmek için çaba göstermeyen taşra yöneticisinin yeteneklerinin körelmesine de neden olmaktadır (Babaç, 1951: 71). Babaç’ın aktif yönetim hakkındaki ikinci talebi, yetkinin merkezde toplanmasıdır. Babaç’a göre, merkezin kendi başına yapabileceği işleri taşradaki kamu görevlilerine devretmesi doğru değildir. Zira merkez hem demokratik temsil işlevini üstlenen siyasetçilere yakınlık hem de yönetim kapasitesindeki yükseklik konusunda taşraya karşı bariz üstünlüklere sahiptir (Babaç, 1951: 82 vd.). Yerinden yönetimin -abartılması hâlinde- millî bütünlüğe zarar verme ihtimali taşıdığı da hatırdan çıkarılmamalıdır (Babaç, 1951: 9). Çelişik görünen bu taleplerin temelinde, her yöneticinin belirli işleri görebilecek imkânlarla sahip olduğu varsayımı yatmaktadır. Aktif yönetimin özü, kamu yöneticilerinin kendi imkânlarıyla görebilecekleri işleri başka makamlara bırakmadan bizzat yerine getirme inisiyatifi alabilme alışkanlığı kazanmalarıdır. Aktif yönetimi, bu temelde, girişimci kamu yönetimi olarak da okumak mümkündür.

Yönetim Sanatı’nda, inisiyatif almaktan çekinen pasif yönetim modeli, kötü yönetimin ideal tipidir. Babaç, reaksiyoner ve edilgen yönelimleri nedeniyle bu anlayışı “idare-i maslahatçı bürokrasi” olarak adlandırmaktadır. İdare-i maslahatçı bürokrat, girişimci değildir. Ancak bir talep veya hata ile karşılaştığında harekete geçmektedir (Babaç, 1951: 64-6). Onun bu tutumu nedeniyle, devlet üst düzey yöneticilerce değil, kâtipler tarafından yönetilmektedir. İdare-i maslahatçı bürokraside kanunlar, kişisel ilişkiler ve çıkarlar gerektirdiğinde kullanılmaya hazır “püf nokta”ları ihtiva etmekte ve herkese eşit olarak uygulanmamaktadır. Yaygın ahlaksızlık, memuriyeti “namuslu memur için cehennem”e çevirmektedir. Bu durum, genel ahlakın bozuk ve memur maaşlarının düşük olmasından kaynaklanmamaktadır. İdare-i maslahatçı bürokrasi sonuç değil, nedendir. Onu aşmak, diğer sorunları çözenin de anahtarıdır (Babaç, 1951: 67-8). İdare-i maslahatçı bürokraside güvensizlik hâkimdir. Memura güvenmemek ve kamu gücünün suistimal edileceği endişesiyle memuru formaliteye boğmak, işlerin fazlasıyla yavaşlamasına neden olmaktadır (Babaç, 1951: 93-6). Babaç, görüldüğü üzere, gözlemlendiği kökleşmiş yönetim sorunlarının hemen hepsini idare-i maslahatçı bürokrasiye bağlamakta, böylece, aktif yönetim anlayışına geçmeyi tek makul çözüm yolu olarak sunmaktadır.

İnisiyatif alan kamu yöneticisi imgesine dayanan aktif yönetim anlayışının siyasetçiler ile üst düzey bürokratlar arasında çatışmalara neden olması mümkündür. Ancak, Babaç siyaset ve

yönetim arasında açık bir görev paylaşımı yapmamaktadır. Yine de ABD'deki kadro yağmasını eleştirmesi, İngiltere'de Northcote – Trevelyan Raporu ile girişilen reformu övmesi ve memuriyetin siyasi atama ve görevden almaları konu edilmesine karşı çıkması (Babaç, 1951: 33-5) yönetime, siyasetin dokunamayacağı bir alan talep ettiğini göstermektedir. Üst düzey kamu görevlerine siyasi nedenlerle atananların, iktidar değişikliği neticesinde görevden alınacaklarının farkında olacaklarını ve bu nedenle para biriktirmeye odaklanacaklarını ileri sürmektedir (Babaç, 1951: 114-5). Yönetime tanınan özerk alana karşılık hükümet de hiyerarşiden kaynaklanan yetkilerini her zaman kullanabilecektir. Aktif yönetim, inisiyatif alan yöneticiyi mutlak yetkilerle donatmamaktadır. Siyasetçiler de dâhil olmak üzere üst yöneticilerin süreci uhdesine alarak bizzat yürütmesi her zaman mümkündür (Babaç, 1951: 85). Bu bakımdan, Babaç'ın savunduğu anlayışın demokratik kontrolün dışına çıkmadığı belirtilmelidir. Onun idealindeki yönetici, siyasetin kontrolünde olsa da üstlerinin direktiflerini beklemeksizin harekete geçecek cesareti göstermektedir.

### 1.2. İdare Sanatı'nın Yönetim Yazını Temelinde Değerlendirilmesi

Yönetimin geliştirilmesinde işe yarayabileceğini düşündüğü özgün görüşlerini aktaran Babaç'ın herhangi bir yönetim kuramını savunmak veya eleştirmek gibi bir gayesi yoktur. Onun bu pragmatik yönelimi, eserine özgün bir hava kazandırmakta; ancak, düşüncelerini belli bir kuramsal temel ekseninde değerlendirme çabasını zorlaştırmaktadır. Esasen, kuramsal gayelerle yazılmamış bir eseri herhangi bir kuramın cenderesine kapatmaya çalışmak doğru bir inceleme yöntemi de değildir. Babaç'ın kendi özgünlüğü içinde değerlendirilmesi, eserinden sağlanacak faydayı artıracaktır. Bununla birlikte, İdare Sanatı'nın yönetim düşüncesindeki yerini tespit edebilmek için, Babaç'ın görüşlerinin hangi yönetim yaklaşımlarıyla hangi noktalarda benzeşip ayrıştığını değerlendirmek uygun olur. İdare Sanatı'na herhangi bir kuramın üniformasını giydirmeye gayretkeşliğini göstermemek kaydıyla böyle bir değerlendirme, eserden günümüzde de yararlanılmasına hizmet edecektir.

İdare Sanatı'nda dikkat çeken ilk nokta, eserin Türk – İslam siyasetname geleneği ile hemen hemen hiçbir bağ kurmamasıdır. Siyasetnamelere atıfta bulunulmamakta, bunlarda öne çıkan kavramlar eserde vurgulanmamaktadır. Siyasetnamelerin ahlak ve adalette aradığı iyi yönetimi İdare Sanatı yönetim pratiğinde aramaktadır. İyi yönetimi iyi ahlaka indirgememekte, aksine, ahlaki sorunların çözümü için yönetim sorunlarının çözülmesi gerektiğini ileri sürmektedir (Babaç, 1951: 145). Babaç'ın tarzı daha ziyade Osmanlı – Türk bürokratlarının yazdığı uygulama eksenli yönetim eserlerine (örn. Ebubekir Hâzım, 1331: 6) yakındır. Bu gibi eserler bir gelenek oluşturuyorsa Babaç'ın da buraya dâhil edilmesi mümkündür. Dönemindeki yönetim yazınına takip etmeye çalıştığı anlaşılan Babaç, Avrupa ve ABD'deki birikime de yabancı değildir (örn. Babaç, 1951: 66). Yine de ABD'de ortodoks kamu yönetiminin sorgulandığı yıllarda İdare Sanatı'nda da benzer bir eğilimin görülmesi yazarın yazına hâkimiyetiyle açıklanamaz. Zira Babaç ortodoksiyi sorgulayan eserlere doğrudan atıf vermeyen, konuyu açıkça tartışmamaktadır. Zaten dönemin şartlarında yabancı yazının o kadar yakından takip edilmesi de pek mümkün değildir. Babaç, farklı kaynaklardan yola çıkan ve farklı yöntemleri takip eden araştırmacılarla aynı noktada buluştuğunda dahi görüşlerini kendi gözlem ve yorumlarına dayandırmıştır.

İdare Sanatı'nın basıldığı dönemlerde, Kamu Yönetimi yazını, bilimsellik konusunda oldukça canlı tartışmalara sahne oluyordu. Tartışmanın bir yanında, alanın o günkü hâliyle bilimsel olmadığını ileri süren Simon bulunuyordu. Simon'a (1946: 67) göre, alanda kabul gören yönetim ilkeleri tutarsız birtakım söylenceler olmanın ötesinde herhangi bir değer taşımamaktaydı. Geçerliliği bulunmayan bu ilkeler temelinde değil bilim, sanat dahi inşa edilemezdi. Simon'ın eleştirilerini genişleten Dahl (1947: 2), olgu – değer ayrımı, ussal insan varsayımı ve evrensellik iddiası gibi netameli konular nedeniyle alanın bilimselleşme potansiyelinin sınırlılığına işaret etmişti. Sorun, kamu yönetiminin değerlerle iç içe geçen tabiatından kaynaklanmaktaydı. Alanın temel değeri olarak sunulan etkinlik (Gulick, 1937: 192-3) kamu yönetimi açısından bir kendinde amaç değil, siyasi amaçların aracı konumundaydı

(Dimock, 1937: 39). Değerlerle bu kadar iç içe geçmesi, kamu yönetimini bilimsellikten uzaklaştırarak bir uygulama alanı hâline getiriyordu. Bununla birlikte Simon'ın, yönetim araştırmalarının o günkü bilimsellik düzeyi hakkında ne kadar karamsarsa ileride erişebileceği düzey hakkında o kadar iyimser olduğu görülmekteydi. Simon (1947: 67) Klasik Kamu Yönetiminin biçimsel/hukuki dar görüşlülüğünü aşarak insan davranışını odak noktası olarak belirleyen bir saf bilim yaratabileceğini ummaktaydı. Tartışmanın diğer yanında bulunan Waldo (1948: 56) ise o günkü bilimsellik düzeyine ilişkin iddialarına katıldığı Simon'ın geleceğe yönelik bu iyimserliğini paylaşmıyordu. Esasen, Waldo'nun Kamu Yönetimini demokrasi kuramıyla bağdaştırma çabası ile Simon'ın saf bilim ideali arasında açık bir uzlaşmazlık mevcuttu. Waldo, ilerleyen yıllarda Kamu Yönetimini bir sanat (veya zanaat) olarak tasarlayan yaklaşımın mihveri olacaktı (Dubnick, 2018: 75-9).

Waldo'nun bilimsellik konusundaki yaklaşımı ile Babaç'ınki önemli ölçüde benzeşmektedir. Babaç da Waldo gibi, yönetimin bir sanat olduğu kanaatinindedir. Hatta yönetimin sanat yönünü vurgulamak konusunda Babaç'ın Waldo'dan daha ileride olduğu söylenebilir. Waldo'nun sanat vurgusu, yönetimin bir meslek ve zanaat olma yönünü öne çıkarma çabasından ibarettir (Dubnick, 2018: 77). Oysa Babaç'ın anlam dünyasında yönetim, yetenek ve yaratıcılık gerektirmesi bakımından güzel sanatlarla karşılaştırılabilecek türden bir sanattır:

*“Tanrının azametini ve iktidarını isbat eden nice mübdi’ sanatkârlar vardır ki; biz onlara dâhi, eserlerine harika deriz. Onlar; iyiyi, doğruyu, güzeli ilham ile bulurlar, eserlerine ve şahsiyetlerine karşı hayranlık duyduğumuz bu üstün insanların tahlilini yapmak mümkün değildir... Ancak; sanat fezasının hayale sığmaz enginlerine açılmadan malzeme, âlet ve sanat fezasının tâbi bulunduğu kanunlar ve bunların tatbiki için zarurî hasletler, kabiliyetler hakkında bilgi edinmek lâzımdır.” (Babaç, 1951: 7)*

Bu ifadelerin, yönetim bilgisi ile güzel sanatların teknik temeli arasında kurduğu benzerlik ortadadır. Babaç (1951: 12), kurduğu benzerliğin idare-i maslahatçı bürokratlar tarafından basitlik olarak görüleceğinin farkındadır. Bununla birlikte, yönetim bilgisinin yönetim sanatının yalnızca küçük bir bölümünü oluşturduğu iddiasında ısrarcıdır. Yönetimin bilimsel ve sanatsal yanı arasında kurdukları hiyerarşi, Babaç'ı Waldo ile aynı noktada buluşturmaktadır.

Babaç'ın yaratıcılığa ve inisiyatifte verdiği önem, ideal tip bürokrasiyle çatışmasını kaçınılmaz hâle getirmektedir. İdeal tip bürokrasi, genel amaç ve ilkeler doğrultusunda kendiliğinden harekete geçebilen yönetici imgesiyle uyumlu değildir. İdeal tip bürokrat; kanunun (ve diğer yazılı normların) verdiği görevi, kanunun verdiği yetkiyle, kanunun belirlediği şekilde yerine getiren bir kanun adamıdır (Weber, 2012: 336 vd.). Yazılı kuralların yoğunluğu, bürokratin inisiyatif kullanabileceği alanı daraltmakta (Bozeman, 1993: 280); öğrenilmesi ve unutulmaması sürekli bir çaba gerektiren mevzuat, aslında araçlarından biri olduğu iyi yönetim idealiyle yer değiştirerek bir kendinde amaca dönüşmektedir (Merton, 2016: 131-2). Babaç'ın, iyi yönetici olmak için mevzuata hâkimiyetin ötesinde şartlar aramasının nedeni, idare-i maslahatçı bürokrasinin kafesini kırma ihtiyacında aranabilir. Babaç'a göre (1951: 64-6, 82-3, 105-8), talepleri karşılayıp kusurları cezalandırmak, yöneticilik değil belki “santral” veya “tahkik memurluğu”dur. Yönetici, muhtemel sorunları önceden tahmin edip engelleyebilmeli; halkın, önemini kavrayamadığı işlere yönlendirilmesinde öncülük edebilmelidir.

Aktif yönetim, yalnızca bürokrasinin çizdiği alanın değil, aynı zamanda, siyaset – yönetim ayrılığının da ötesine geçmeyi gerektirmektedir. Bu nedenle, İdare Sanatı'nda, siyaset yapımını siyasetçilere bırakarak uygulamayla odaklanan bir yönetici imgesi yoktur. Babaç (1951: 33-5), siyasetten özerkleşmiş bir yönetim alanını savunmakta, siyasi atamalara karşı çıkmaktadır. Bu bakımdan, Wilson (1887: 197-222) gibi Babaç'ın da yönetimi siyasetin uzantısı olarak görmediği savunulabilir. Ancak, Babaç'ta, klasik ifadesini Goodnow'da (1900: 19) bulan ‘siyaset siyaset yapar, yönetim bunu uygular’ anlayışına rastlanmamaktadır. Aslında durum tam tersidir. Aktif

yönetici imgesi, siyasi kontrolü dışlamasa da yalnızca siyasa uygulamayla sınırlı bir işlevsel ayrışmaya izin vermemektedir. Babaç, daha da ileri giderek, siyasetçi ile yöneticinin -dar kapsamlı da olsa- bir çıkar birliği içinde olduğunu ima etmektedir. Onun, sorunları siyasetçiden saklayan yöneticinin artan şikayetlere bağlı olarak muhalefetin güçlenmesine neden olacağı yolundaki eleştirisi (Babaç, 1951: 87), kişisel yönelimleri ne olursa olsun, devletin genel başarısı söz konusu olduğunda bu iki kesimin birbirini tamamladığı şeklinde okunmaya müsaittir. Bu açıdan bakıldığında, Babaç'ın, siyaset – yönetim ayrılığı konusunda döneminde ileri sürülen eleştirilerin ötesine geçerek günümüzde kabul gören tamamlayıcılık eksenli kavrayışa (Moore, 1995: 189; Svava, 2001: 179) yaklaştığı ileri sürülebilir.

## **2.Söylem: Devlet Adamı Olarak Üst Düzey Kamu Yöneticisi**

İdare Sanatı'nın yönetim düşüncesindeki yerini tespit etmek için tematik çözümleme yeterli olsa da yazarın bu eserde ne anlatmak istediğini anlamak için bunun ötesine geçmek gerekmektedir. Zira tematik çözümleme, yazarın anlatmak istediklerinden ziyade çözümleyenin aradıkları etrafında şekillenmektedir. Düşünceyi toplumsal bağlamından yalıtın bu çaba, farklı içerikler arasında karşılaştırma yapmak bakımından sağladığı faydayı, metnin parçası olduğu anlam dünyasını kavrama amacı söz konusu olduğunda gösterememektedir. Oysa metin, anlamını bağlamında bulmaktadır. Bu bakımdan İdare Sanatı, Babaç'ın uzun kamu yöneticiliği deneyiminin olduğu kadar, kaleme alındığı dönemde yaşanan dönüşümün de ürünü olarak okunmalıdır. İdare Sanatı, bu yönüyle, tek partili yılların partili bürokratlarının çok partili siyasi hayata nasıl uyum sağlayacakları sorusuna verilmiş bir cevap olarak değerlendirilebilir. Bu bölümde önce eserin yazıldığı tarihî bağlama değinilmiş, ardından Babaç'ın bu bağlamın ürettiği sorunları devlet adamı söylemi ekseninde nasıl çözmeye çalıştığı ele alınmıştır.

### **2.1.İdare Sanatı'nın Yazıldığı Tarihî Bağlam**

Türkiye Cumhuriyeti tarihinde ilk serbest seçim 1950'de yapılmış ve otuz yıldır ülkeyi yöneten Cumhuriyet Halk Partisi, iktidarı Demokrat Parti'ye bırakmıştır. Böylece II. Meşrutiyet döneminde başlayan sancılı ve kesintili çok partili demokrasi denemesine verilen uzun ara sona ermiştir. Yine sancılı ve yine kesintili olmakla birlikte 1950 sonrasında, Türk demokrasisi II. Meşrutiyet'e nazaran çok daha uzun süren ve toplumda kökleşme imkânı bulan yeni bir evreye girmiştir. Babaç'ın İdare Dergisi'nde İdare Sanatı'nın ilk bölümünü yayımladığı yıl, Türkiye işte bu önemli dönüşüme şahitlik etmekteydi. Hacmi ve içeriği, eserin tam da bu geçiş döneminde kaleme alındığını düşündürmektedir. İdare Sanatı, ilgisini dar anlamda yönetim tekniğiyle sınırlandıran bir eser değildi; bu önemli dönemde yaşanması muhtemel bir çalkantıya karşı istikrarı sağlama amacını da gütmektedir. Ancak, bu amacı görebilmek için satır aralarına bakmak ve tarihî bağlamı göz önünde bulundurmamak gerekmektedir.

1945'te Türkiye'nin demokrasiyi yeniden zorlamasının çok anlaşılabilir bir gerekçesi bulunmaktaydı. II. Dünya Savaşı'nın sonlarına doğru, kazananlar arasında zaferin paylaşılması sorunu belirmişti. Alman işgaline karşı gösterdiği direniş ile savaşın kazanılmasında büyük payı olan Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği savaş sırasında ele geçirdiği topraklarla yetinmemiş, genişlemeci emellerini açığa vurmuştu. Bu kapsamda, 19 Mart 1945'te, 1925'te imzaladığı saldırmazlık antlaşmasını yenilemeyeceğini Türkiye'ye bildirmiş, 7 ve 18 Haziran 1945'te Kars ve Ardahan'ın Sovyetlere bırakılmasını ve Boğazlarda imtiyaz verilmesini talep etmişti (Bulut & Öğreten, 2019: 1466). Sovyetler Türkiye'nin iç işlerine de karışmakta ve ülkedeki siyasi nitelikli bazı davaları yakından takip etmekteydi. Türkiye'yi yönetenler, ideolojik araçlarla veya doğrudan askerî müdahale ile bir Sovyet istilasının kapıda olduğu kanaatindeydiler. Bu şartlar altında Türkiye'nin toprak bütünlüğünü ve bağımsızlığını korumak için Avrupa – ABD eksenine yaklaşmaktan başka bir çareleri olmadığını düşünüyorlardı (Barutçu, 2001: II, 682, 705-6). Bunun için de ülkenin demokratik açıdan bir atılım gerçekleştirilmesi, en azından bir başlangıç yapması gerekiyordu. Aksi takdirde, çok yıpratıcı bir savaştan sonra Sovyetlerle çatışmak pahasına otoriter bir ülkenin neden desteklendiğinin demokratik dünyadaki insanlara anlatılması epey zor olacaktı. Nitekim dönemin ABD büyükelçisi, Türkiye'nin Marshall yardımı kapsamına alınması

yönündeki teklifin, ülkedeki demokrasi hamlesi sayesinde Kongreden geçtiğini belirtmiştir (Barutçu, 2001: II, 819).

Dönemin uluslararası konjonktürü bağımsızlığın korunması için demokratik atılım yapmayı gerektirse de ülke içindeki ortam mevcut iktidar açısından hiç uygun değildi. Türkiye savaşa girmese de yanı başındaki tehlide kayıtsız kalamamış ve silah altında geniş bir ordu bulundurmuydu. Bu durum savaş şartlarında zaten kötü olan üretim imkânlarını daha da zayıflatmıştı. Çekilmez hâle gelen geçim sorunları halkın devletten ve yöneticilerden soğumasını beraberinde getirmişti. Bu şartlar altında demokrasiye geçmek mevcut iktidarın düşmesine neden olabilecekti. Halktaki yaygın hoşnutsuzluğun farkında olmayan İnönü, ülkeyi savaştan uzak tutmakta gösterdiği başarının halkta bir karşılığı olduğunu sandığından bu tehlikeyi göremese de (Toker, 1990: 23) halka temas hâlindeki siyasetçi ve bürokratlar durumun farkındaydı. Bu nedenle dönemin iktidar seçkinleri arasında demokrasiye geçiş sürecini İnönü kadar hararetle destekleyen kimse olmamıştır, denebilir. Demokrasinin en önemli dayanak noktasının Millî Şef olması bir ironi gibi görülebilir. İktidarın ve bürokrasinin genelindeki eğilim düşünüldüğünde, ironinin bununla sınırlı kalmadığı da savunulabilir. Dönemin seçkinleri, genel itibarıyla, demokrasiyi desteklemekle birlikte, muhtemel bir iktidar değişikliğindeki münasebetsizlikleri sezebilecek kavrayıştaki insanlardan oluşmaktaydılar. Bu kavrayışı geliştirmelerinde, birçoğuna bizzat şahit oldukları tarihî olayların büyük payı olmuştur.

Demokrasiye geçişte, 1940'lı yılların seçkinlerini en çok zorlayan konu, demokrasi anlayışları olmuştur. Bu anlayışı bir DP'li "Demokrasi, C.H.P. liderleri için ancak kendilerini iktidara getiren rejimin adıdır." (Kirişcioğlu, 1973: ikinci kısım, 8) şeklinde ifade edilmiştir. Bu, yanı ve abartılı olsa da dönemin gerçekliğini genel itibarıyla yansıtan bir ifadedir. Üstelik, bu tarz bir "demokrasi" anlayışının gelişmesinin anlaşılabilir nedenleri vardır. Dönemin Türkiye'si, günümüzdeki kavrayışa yakın bir demokrasi (Dahl, 1971: 3) düşüncesinin yeşerebileceği bir zemin sunmuyordu. Farklı bir "demokrasi" kavrayışının gelişmesi içinse oldukça uygundu. II. Meşrutiyet'te çok partili siyasi hayat yalnızca birkaç yıl sürmüştü; savaşlar, darbeler ve darbe girişimleri arasında demokrasi serpilememişti. Öncesi ve sonrası, demokratik gelişim bakımından II. Meşrutiyet'in de gerisindeydi. Çok partili siyasetin yokluğu, "tek partili demokrasi" arayışlarına yol açmıştı. Cumhuriyet'in ideolojik önderlerinden biri, belki de en önemlisi olan Ziya Gökalp (2007: 283), demokrasiyi; bireyler, aileler ve sınıflar arasında ayrıcalığın bulunmadığı eşitlikçi bir toplumsal ve siyasi düzen anlamıyla desteklemiştir. Gerçek bir siyasi katılımı demokrasinin zorunlu unsuru olarak görmeyen bu anlayış, ikinci parti denemelerinin akamete uğramasından sonra daha da güçlenmiştir. Muhalefetsiz demokrasi anlayışı, 1930'dan sonra iyice yerleşmiştir. 1935'teki CHP Dördüncü Büyük Kurultayı'nda kabul edilen Tüzük'ün 95. maddesinde "Parti, kendi bağrından doğan Hükümet teşkilâtine kendi teşkilâtını birbirini tamamlayan bir birlik tanır." (CHP, 1935: 99; vurgu bana ait) ifadelerine yer verilmiştir. Bu ifadeler CHP'nin devlet ile bütünleştirilmesindeki önemli bir aşamaya işaret etmektedir. CHP Genel Sekreteri Peker de Kurultay'da yaptığı konuşmada, Kurultay'ın getirdiği başlıca değişikliğin "yeni Türkiyede zaten baştanberi devletle bir ve beraber çalışan Cumhuriyet Halk Partisi varlığının devlet varlığı ile birbirlerine daha sıkı bir surette yaklaşması" olduğunu belirtmiştir (CHP, 1935: 45). Bu değişiklik tüzük ve programla sınırlı kalmamıştır. Başbakan İnönü'nün 18 Haziran 1936'da yayımladığı bir beyanname ile İçişleri Bakanı'nın, CHP Genel Sekreteri; Valilerin, CHP İl Başkanı olarak atandığı belirtilmiştir ("Cumhuriyet Halk Partisinin", 1936).

Parti – devlet bütünleşmesinin altında yatan, çıkarların uzlaştırılmasına dayanan bir dünya görüşüdür. Peker'in CHP Dördüncü Büyük Kurultayı'nda yaptığı konuşma bu dünya görüşünü somutlaştırmak bakımından oldukça değerlidir:

*"Türkiyede sınıf yoktur, cins yoktur, imtiyaz yoktur... Feodal devlet battı, onun yerine gelen liberal devlet de kendi içinden tefessüh neticesinde dünyanın her yerinde çöküyor... liberal devletin yıkılışı ulusal devletin doğuşu"*



*devresini getirmiştir. Ulusal devlet, keyfi bir idare değildir. Her kafadan bir ses çıkaran dağıtıcı bir idare demek de değildir. Bizim anladığımız ulusal devlet nizamlı bir idarede herkesin özel teşebbüsü demektir... Arkadaşlar; Türkiyede teklerin menfaati umumun menfaati sınırı içinde bulunacaktır.” (CHP, 1935: 46-8)*

Peker’in bu sözleri o dönemlerde Kıta Avrupası’nda yükselişe geçen bazı ideolojilerden esintiler taşısa da onlardan ziyade Türkiye’de zaten kökleşmiş bulunan bir anlayışın dışavurumudur. Buna göre, devlet belli bir kişinin veya kesimin değil, bütün toplumun çıkarlarını korumak için vardır. Parti de bir sınıf veya zümre partisi değildir. Bu nedenle, “her kafadan bir ses” çıkmasına gerek yoktur. Birden fazla partinin kurulması veya parti ile devletin birbirinden keskin çizgilerle ayrılması da anlamsızdır. Kurultay kararlarını değerlendiren ünlü bir Kamu Hukukçusunun da belirttiği gibi, ortak amaç ve ilkeler parti ile devleti kendiliğinden bütünleştirmektedir (Ali Fuat, 1935: 5).

Parti – devlet bütünleşmesine hukuki dayanak sağlayacak kanun değişiklikleri yapılmamış (Uran, 2007: 249-250), bütünleşme de çok partili siyasi hayata geçiş sürecinde resmen sonlandırılmıştır. Ancak, demokrasiye (genel kabul gören içeriği veri alındığında) elverişli olmayan anlayış, görüntüdeki gelgitlerden bağımsız olarak varlığını sürdürmüştür. Bu anlayış, CHP’yi iki noktada zorlamaktaydı: 1- Partililerin -tabiri caizse- kendilerinden bir parça gibi gördükleri devleti bir başka partiye emanet etme noktasında yaşadıkları güven sorunu, 2- devletin bir uzantısı olmanın verdiği rahatlığa alışan parti örgütünün demokratik ortamda başarıyı getirecek rekabetçilikten uzaklaşması. Güven sorunu, DP’nin muhalefette olduğu yıllarda siyasi faaliyetlerinin mülki idare amirlerince engellenmesinde kendini açığa vurmuştur. Engelleme girişimlerini defaatle kendisine ileten DP’lilere İnönü, Demokratların devrim yöntemlerine başvurmaları nedeniyle arada bir güven sorunu olduğu şeklinde bir yanıt vermiştir (İnönü, 2020: 333-335, 341). İkinci sorun ise kendisini, özgür seçimlerin yapılmaya başlamasıyla belli etmiştir. Dönemi yaşayanların da (Aydemir, 2018: III, 83-93; Karaosmanoğlu, 1968: 175) belirttiği gibi, devletle bu kadar içli dışlı olması nedeniyle CHP hiçbir zaman devletten bağımsız bir varlık edinmemiştir. Parti – devlet bütünleşmesi, aslında, CHP’nin yararına işlememiştir. CHP’ye dahi tahammül edilemediğini gösteren (Uran, 2007: 247) bu hamleyle bilinçli olarak zayıflatılan Parti, Koçak’ın da belirttiği gibi “siyasal parti kimlik ve işlevi”ni (Koçak, 1996: II, 569) kazanamamış, demokratik mücadeleye hazırlıksız yakalanmıştır. CHP’nin ezberine dönmesi ve bu hazırlıksızlığı bürokrasi ile arasındaki özel ilişkiye dayanarak gidermeye çalışması, siyaset – yönetim ilişkisi bakımından zorlu bir dönemin habercisiydi.

Demokrasiye geçişte seçkinleri zorlayan ikinci konu, tarafını seçemeyen veya yanlış tarafı seçenlerin bertaraf edileceği endişesi idi. Demokrasi denemesinin bütünüyle aldatmaca olduğunu düşünenler dahi bulunmaktaydı. Erken Cumhuriyet çok partili demokrasi denemelerinin bu bakımdan pek yüreklendirici olmadığını itiraf etmek gerekir. Bu denemelerden özellikle ikincisi kafalarda soru işaretleri oluşturmaktaydı. Zira Serbest Cumhuriyet Fırkası’nın (SCF) bir muvazaa partisi olduğu yönünde yaygın bir kanaat vardı. Okyar (2019: 12, 59-63), SCF’nin daha en başından kapatılmak üzere kurdurulduğunu, kendisinin durumu geç fark ettiğini ve aldatıldığını ima etmiştir. Okyar’ın iddialarından, Başbakan İnönü’nün parti içi hizipleşmeleri açığa çıkarmak ve muhalefeti boğmak için SCF’yi kaldıraç olarak kullandığı anlamı çıkmaktadır. İnönü’nün böyle bir amacı olup olmadığı kuşkusuz tartışılabilir. Açık olan, İnönü’nün, 1940’ların konjonktüründe bir muvazaa partisi kurdurarak bir yandan ABD – Avrupa ekseninin desteğini kazanacağı, diğer yandan uygun bir zamanda sindirilmek üzere muhalefeti açığa çıkaracağı bir plan hazırlayabilecek kurmay zekâya sahip olduğudur. Aksi sonradan bütün berraklığıyla belirse de DP’nin bir muvazaa partisi olduğu yönünde iddialar 1950’ye kadar varlığını güçlü şekilde korumuştur. Hatta DP içinde de bu iddiaları dile getiren ve zaman zaman Bayar’ın da güç yetiremediği bir hizip ortaya çıkmıştır (İnönü, 2020: 346). “Müfritler” olarak bilinen bu hizip, daha sonra Millet Partisi’ni (MP) kurmuş ve muvazaa söylemini siyasetlerinin odağına yerleştirmiştir (Koçak, 2012: 165-175).

Demokrasi denemesinin bütünüyle bir aldatmaca olduğu iddiasının dışlanamadığı geçiş sürecinde bürokratların CHP'nin yanında yer alması beklenebilirdi. Bu beklenti bir aralar CHP'nin il ve ilçe başkanlığı görevlerini resmen üstlenmiş olan mülki idare amirleri için evleviyetle geçerlidir. Nitekim İçişleri Bakanlığının tarafsız kalınmasını emreden genelgesine karşın 1946 seçimlerine bazı mülki idare amirlerinin CHP lehine müdahale ettikleri görülmüştü (Çufalı, 2004: 68-69, 75-77). Dönemin İçişleri Bakanı Uran (2007: 365-367) seçimlerin usulüne uygun yapıldığını savunsa da Bayar ve Köprülü gibi önde gelen DP'liler parti örgütlerinin kapatıldığı, muhaliflerin dövüldüğü ve işten çıkarıldığı şeklindeki şikâyetlerini özel görüşmelerinde doğrudan İnönü'ye iletmişlerdir. İnönü ise münferit olayların büyütülmemesi gerektiğini ve şikâyetlerin soruşturulduğunu ifade etmiştir (İnönü, 2020: 333-345). Yapıldığı söylenen soruşturmalarda -bekleneceği üzere- herhangi bir sonuca varılamamıştır. Senirkent, Aslanköy ve Çubuk olayları gibi sorunların üzerinin örtülmesi, dönemin kamu görevlileri için kısa dönemli bir koruma sağlasa da uzun dönemde endişelerin giderek büyümesine yol açmıştır. Gerçi DP Programı'nda (Bkz. Koçak, 2012: II, 48-56) siyaset – yönetim ayrılığı savunulmuş (m.5), devr-i sabık yaratılmasına DP Genel Merkezi tarafından istikrarlı olarak karşı çıkılmıştır. Yine de bürokratların, aleyhlerine çalıştıkları veya çalışmak zorunda kaldıkları siyasetçilerden bir karşılık beklemleri tabiidir. 1950 seçimlerinde valisi olduğu ilde DP'nin mitingini ilginç bir gerekçe sunarak engelleyen ve bu hareketiyle muhalefetin en önemli isimlerinden Koraltan'ın (2013: 155-156) eleştirilerine hedef olan Babaç'ın da bu bürokratlar arasında yer aldığı açıktır.

## 2.2.Devlet Adamı Olarak Üst Düzey Kamu Yöneticisi Söyleminin İşlevselliği

Çok partili siyasete geçiş, Tek Parti bürokratlarını zorlayacak iki büyük sorunu beraberinde getirmiştir. Bunlardan ilki, hükümetin el değiştirmesi ve yeni iktidarın devr-i sabık yaratması ihtimalidir. Bu ihtimal, DP'nin danışıklı muhalefet olduğu iddiası zayıfladıkça güç kazanmıştır. DP içindeki müfritlerin partileşmesi ve Mareşal Çakmak gibi güçlü bir isimle seçimlere hazırlanması, Tek Parti Dönemi'nden kalan bürokratlar için özellikle endişe verici olmuştur. Zira Tek Parti Dönemi'nin “günah”larına ortak oldukları bilinciyle hareket eden DP'nin devr-i sabık yaratılmayacağı güvencesine karşılık MP söylemi eski hesapların sorulması üzerine inşa edilmiştir. Halkın rahatsızlığına yakından şahitlik eden Babaç gibi yöneticilerin tepkilerin hangi boyutlara varabileceği konusunda CHP merkezine yakın siyasetçi ve bürokratlardan farklı düşündükleri tahmin edilebilir. Gerçi Babaç, bu konuya açıkça değinmemiştir. Ancak, siyasetçilere pembe tablolar çizen bürokratların farkında olmadan muhalefete çalıştıkları yönündeki uyarısını (Babaç, 1951: 87), CHP'nin iktidardan düşmesiyle sonuçlanacak sürece ilişkin gözlemlerine dayandırdığı açıktır. Çok partili siyasetin neden olduğu ikinci sorun, Tek Parti Dönemi'nin yerleşik kalıplarının sarsılmasıyla ortaya çıkan rol belirsizliğidir. Bürokratların iktidarla ve muhalefetle nasıl ilişki kuracakları, vatandaşın sisteme nasıl eklemleneceği, yeni oyuncuların dâhil olduğu sistemde bürokratin inisiyatif alanının nasıl şekilleneceği gibi hususlar 1950 seçimlerine uzanan süreçte iyice belirsizleşmiş, devr-i sabık yaratılmasa dahi üst düzey kamu görevlilerinin bir bütün olarak oyunun dışına itilmesi veya silikleştirilmesi tehlikesi ufukta belirmiştir.

Babaç, demokrasi dönemecinin neden olabileceği sorunları devlet adamı söylemi ile aşmaya çalışmıştır. Devlet adamı söylemi üst düzey bürokrati bir partinin değil, devletin görevlisi olarak göstermektedir. Parti çıkarlarıyla değil, devletin üstün menfaatleriyle güdülenen ve devletin kendisine verdiği görevleri yerine getirmeye çalışan devlet adamı, siyasi konular nedeniyle gözden çıkarılmamalıdır. Babaç devlet adamı söylemi ile devr-i sabık tehlikesini bertaraf etmeye çalışmaktadır:

*“İdareci istenilen hizmetleri kanunlar dairesinde mükemmelen yapmağa çalışır... Halkın ihtiyaçlarına ve ıstıraplarına dair bilgiler verir. Tedbirler teklif eder. Bu suretle iktidarın istediği işler mükemmelen başarılımış, isdar eylediği kanunlar dikkatle tatbik edilmiş olmasına rağmen halk neticeden memnun kalmazsa bu artık idarecinin değil iktidarda bulunan partinin hatası*

*olmak lâzımgelir... memurların ve idarecilerinin iktidar değişmelerinden masûn kalmaları icabeder. Aksi takdirde; her millet bir Musolini, bir Hitler tecrübesine âmade bulunur. Necatını bir diktatörün dehasında veya cinnetinde arar... Hele geleneği icabı disipline ve tek büyüğe hürmetkâr karakter taşıyan ırklarda bu tehlikenin hemen gelip çatması için ihtilâllere, kan dökülmesine lüzum dahi yoktur.” (Babaç, 1951: 34-5)*

Bu satırlarda Babaç’ın siyaset – yönetim ayrılığına oldukça yakın bir görüşü savunduğu görülmektedir. Oysa İdare Sanatı’nın genelinde ortaya konan aktif yönetici imgesi, bu konuda keskin bir ayrıma hiç de uygun değildir. Yetki ve etki söz konusu olduğunda yöneticiye oldukça geniş bir alan çizen Babaç, hesap verme konusuna gelindiğinde topu siyasetçilere atmaktadır. Devlet adamı söyleminin, bu şekliyle, üst düzey bürokratlara avantaj sağladığı ortadadır. Babaç önerdiği modellerle, “her kabahati işlendiği yerin idarecisine nişanla” dıklarından yakındığı (Babaç, 1951: 43) siyasetçilerden ve toplumdan üst düzey bürokrasi namına intikam alıyor gibidir.

Kendisinin de temsilcisi olduğu üst düzey kamu görevlilerini güçlendiren bir söylem tasarlasa da Babaç’ın modelinde bürokratların bütünüyle sorumsuz olduğu söylenemez. Yukarıdaki alıntıda da görüleceği üzere, halk ile siyasetçiler arasındaki iletişimi sağlamak ve sorunların çözümü için önerilerde bulunmak, bürokratların sorumlulukları arasında sayılmıştır. Bu görevler, siyaset – yönetim ayrılığının alışıldık şeklini iki noktada ihlal etmektedir: 1- Temsil ve uzmanlık temelindeki bildik iş bölümü, Babaç’ın modelinde ters yüz edilmiştir. Halkın talep ve şikayetleri siyasetçiler tarafından değil, bürokratlar tarafından sisteme dâhil edilmektedir. Böylece sistemdeki aracılık rolünü siyasetçiler değil, bürokratlar oynamaktadır. 2- Bürokratlar uygulamanın ötesinde, çözüm geliştirmekten de sorumlu tutulmuştur. Böylece, siyasa yapım sürecine siyasetçilerle birlikte bürokratların da dâhil olmasının önu açılmıştır. Bu iki ihlal, Tek Parti Dönemi uygulamasından izler taşımaktadır. Siyaset ve yönetim arasındaki ayrımın anlamlı olmadığı Tek Parti Dönemi’nde bu iki sorumluluk zaten kısmen bürokratlarca yerine getirilmekteydi. Ancak, Babaç’ın modeli ile Tek Parti Dönemi uygulaması arasında, yetki – sorumluluk dengesinden avantaj sağlayan odak bakımından çok ciddi bir fark bulunmaktadır. Siyaset – yönetim ayrılığı, Tek Parti uygulamasında Ebedî/Millî Şef lehine, Babaç’ın modelinde ise üst düzey bürokrasi lehine ihlal edilmektedir. Bu açıdan bakıldığında, Babaç’ın önerisi yukarıda sözü edilen ikinci soruya verilmiş bir cevap niteliği taşımaktadır. Zira bu model, devlet adamı söyleminin altında, üst düzey bürokrasinin sistemdeki ağırlığını koruyan hatta güçlendiren bir denge önermektedir.

Babaç’ın demokrasi dönemecinin getirdiği sorulara üst düzey bürokrasi lehine cevaplar verirken devlet adamı söylemine sarılması oldukça yerinde bir tercihtir. Yerindedir çünkü Tek Parti uygulamasına oldukça yakın bir anlayışa dayandığından sert bir kopuşun neden olabileceği belirsizlikten uzaktır. Bu yönüyle, önceki demokrasi denemelerinde gözlemlenen savrulmalardan endişelenen farklı kesimlerin üzerinde uzlaşabileceği bir geçiş formülü olarak kabul edilmeye müsaittir. Devlet adamı söylemi, desteğini alabileceği geniş toplumsal koalisyonun yanı sıra, bürokratların konumlarını koruma (ve güçlendirme) işlevinin üzerini gereğince örtmesi bakımından da incelikli bir tercihtir. Söylemin devlet yönetimine yaptığı vurgu, seçilmiş – atanmış ayrımını ayrıntı düzeyine geriletmekte, siyaset – yönetim ayrılığı sorununu bağlam dışı bırakmaktadır. Bir başka deyişle, esaslıca çözmeye girişmediği bir sorunun ortaya çıkmasını engellemekte veya geciktirmektedir.

Babaç’ın devlet adamı söylemini benimsemesi, üst düzey bürokratların çıkarlarını ülke menfaatleri pahasına da olsa savunan bir zümre siyasetinin parçası olarak değerlendirilmemelidir. Bu söylem, üst düzey bürokratlar tarafından samimi olarak benimsenmiş (ve hâlâ benimseniyor) olabilir. Ülkenin korunması ve gelişmesi için devlet adamlarına kritik roller atfeden bir bakış açısı, devlet yönetimi gibi ciddi bir işin ehil olmayan ellere bırakılmasına kuşkusuz razı gelmeyecek, ülkenin gelişimi için devlet adamına geniş bir hareket alanı tanıyacaktır. Siyasetçinin uzmanlığına hatta iyi niyetine kuşku ile yaklaşan bürokrat tipi, 1950’ler Türkiye’sine özgü olmayabilir. Bununla birlikte, meslekten siyasetçiler kesiminin gelişimi bakımından dönemin

şartlarının özellikle elverişsiz olduğu gözden kaçırılmamalıdır. II. Meşrutiyet'te açılan çok partili siyasi alan, partilere ve siyasetçilere derin bir güvensizlik duyulması ile sonuçlanmıştır. Tek Parti Dönemi'ndeki denemeler, çok partili siyasetin önünü açmak bir yana büsbütün kapamıştır. DP'ye yöneltilen muvazaa partisi suçlamaları, bunun en bariz göstergesidir. 1950'lere yaklaşırken, diğer partiler bir yana -devletle bütünleşmek özerk bir iktidar alanı inşa etmeyi engellediğinden- CHP'nin dahi yeterince güçlü olmadığı; CHP'nin önde gelen isimlerinin, güçlerini, parti siyasetçisi kimliklerinden değil, yerel seçkin kökenlerinden veya askerî ve sivil bürokrasideki ağırlıklarından aldıkları savunulabilir. Dar anlamda siyasetin bu kadar güdük kaldığı bir ortamda, bu boşluğun bürokratlarca doldurulması çabasına, zümre çıkarlarının ötesinde, bir millî mesele olarak ele almak mümkündür. Tam da bu noktada, Babaç'ın (1951: 105-8) zihin dünyasında yaratıcı ve girişimci nitelikte bir kamu görevlisi imgesinin ileri çıkması, siyasetin boşluğunu bürokrasi ile doldurma çabasına bağlanabilir. Onun, taşradaki memura yetki verilmesini yalnızca idari bir tedbir olarak değil, aynı zamanda taşra memurunun yeterliğinin geliştirilmesi için bir gereklilik olarak görmesi de (Babaç, 1951: 71) bu açıdan bakınca ayrıca anlam kazanmaktadır. Ülkenin geleceği devlet adamı niteliği taşıyan bürokratlara bağlı olduğuna göre, onların yeterliğini artırmak bir millî dava hâline gelmektedir.

Babaç'ın aktif yönetimi, devlet adamı söylemi altında, siyasetçiye benzer özellikleri olan bir bürokrat imgesi çizmektedir. Aktif yönetici, halka rağmen halk için çalışan bir bürokrat gibi tasarlanmış değildir. Aksine, yöneticinin planlama sürecine başlarken halkın taleplerini göz önünde bulundurması gerekmektedir (Babaç, 1951: 109-11). Yalnızca, halkın çıkarına olan, ama faydası halk tarafından anlaşılmayan konularda inisiyatif alınması söz konusudur. Bu durumlarda da halk kanaat önderleri aracılığıyla ikna edilmeli ve işe ondan sonra başlanmalıdır (Babaç, 1951: 105-8). Dönemin şartları düşünüldüğünde, Babaç'ın bürokrasi içinde bir katılım mekanizması önerdiği savunulabilir. Bu mekanizma temsili demokrasiye karşıt değilse de koşut hatta alternatif oluşturmaktadır. Siyaset – yönetim ayrılığının alışıldık şeklinde varlığını halkın duyarlılıkları temelinde bürokrasiyi kontrol etme yetkisi ile meşrulaştıran siyasetçinin konumu, bu mekanizmayla zayıflatılmaktadır. Babaç temsili demokrasiye karşı değildir sadece güvenmemektedir. Millet ve devlet hayatını çok partili siyasete geçiş sürecinde yaşanan/yaşanabilecek yıkıcı gelgitlerin insafına terk etmeyecek alternatif bir işleyiş kurgulamaktadır. Babaç'ın bu çabası, liyakatin tespiti hakkındaki görüşlerinde daha da belirgin hâle gelmektedir. O, 360 derece performans değerlendirmesinin öncüleri arasında değerlendirilebilecek görüşlerinde, liyakatin tespitinde sicil notunun yetersiz kaldığını, yöneticinin performansının vatandaşa sorulması gerektiğini ifade etmektedir:

*“Milletvekilleri, İl Genel Meclisi Belediye ve köy meclisleri seçimlerinde tek dereceli usul kabul edilirken idareci seçiminde de bazı şartlar dairesinde vatandaş oyuna baş vurmak elbette lâzım ve zarurîdir. Anket yoluyla iş başına getirilecek idareci mevcudun en kuvvetlisi, en hayırlısı olur, herhangi bir partinin, tesir ve nüfuzundan korkmaz, buna mukabil halkın teveccüh ve itimadını kaybetmemeye devamlıca çalışır.. Bu nurlu çığırda yetiştirilecek genç idareciler, bir istikrar unsuru olarak halkı siyasi sadmelerin aşırı tesirlerinden muhafaza ederler..” (Babaç, 1951: 52)*

Babaç kamu yöneticilerinin vatandaşlar tarafından seçilmesini bazı şartlara bağlayarak bunun siyasetçi seçiminden farklı bir yolda yapılacağını anlatmaktadır. Yine de vatandaşın oyu ile iş başına gelen bir bürokratin, siyaset – yönetim ayrılığının öngördüğü bürokrattan çok daha güçlü olacağı hatta ideal tip bürokrat sayılamayacağı ortadadır.

İdare Sanatı, yazıldığı dönemin bazı yıkıcı sorunlarına tatmin edici cevaplar vermektedir. Üst düzey bürokrasinin bir devlet adamları zümresi olarak demokrasi dönemecinin neden olabileceği boşluğu doldurması yönündeki örtük öneri, eserin hem en önemli katkısı hem de en

zayıf yanıdır. Türkiye'nin o günkü gerçekliklerini veri alırken bir dönüşüme imkân tanıyacak esnekliği de bünyesinde barındırması, önerinin değerini artırmaktadır. Bununla birlikte, ülkenin geleceğinin adeta üst düzey bürokrasiye endekslenmesi, iki muhtemel soruyu akla getirmektedir. Bunlardan ilki üst düzey bürokrasinin zümre çıkarlarını önceleyen bir yol izlemeleri ihtimaline karşı önerilen mekanizmanın gereken güvenceleri sağlayıp sağlayamayacağıdır. Babaç, halkın bürokrasi aracılığıyla sistemi denetleyebileceği bazı mekanizmalar önerse de Tek Parti Dönemi tecrübesi, bir seçkinler rekabeti olmaksızın bunların etkili olabileceği noktasında kuşku doğurmaktadır. Soru işareti oluşturan ikinci konu, üst düzey bürokrasinin toplumu dönüştürme konusunda Babaç'ın düşündüğü kadar yetenekli olup olmadığıdır. Yöneticilerin toplumda meydana getirecekleri olumlu etki, Babaç da dâhil olmak üzere yönetim düşünürlerinin ve bilimcilerinin ortak amaçları ve ilgi alanlarıdır. Yine de yöneticilerin İdare Sanatı'nda öngörülen çapta etkili olabileceklerine kuşkuyla yaklaşmak gerekir. Karmaşık toplumsal olguların yönetim karşısındaki birincilliğinin ve belirleyiciliğinin farkında olan Babaç'ın bu farkındalığıyla çatışan genel iyimserliğini, hayatını çözüm odaklı bir mülki idare amiri olarak geçirmesinin neden olduğu bir sapma olarak değerlendirmek mümkündür.

### Sonuç

Babaç nadiren yönetim yazınına, çoklukla uygulamada edindiği tecrübeye ve muhakemesine dayandırdığı İdare Sanatı adlı eserinde özgün bir yönetim düşüncesi ortaya koymuştur. Şahit olduğu olumsuz yönetim uygulamalarını idare-i maslahatçı bürokrasi olarak adlandıran Babaç, bunun karşısına konumlandığı aktif yönetim ile; girişimci niteliklere sahip, ön alan, halkın taleplerine duyarlı, yönetim sorunlarını mevzuatın ötesindeki karmaşık toplumsal temelleri ekseninde değerlendiren ve toplumu dönüştüren bir yönetici portresi çizmiştir. Yöneticinin bunca idealize edilmesi boşuna değildir. Eserini Türkiye'nin yeniden çok partili demokratik hayata hazırlandığı dönemlerde kaleme alan Babaç, üst düzey bürokrasinin sistemdeki ağırlığını koruyan hatta güçlendiren bir model önermektedir. Bu model, demokrasiye geçiş sürecinde siyasetçi ile üst düzey bürokrat arasında ortaya çıkması kaçınılmaz görünen çatışmayı devlet adamı söylemi ile perdelemektedir. İlk bakışta siyasetçi ile bürokratin birbirini tamamladığı bir model izlenimi verse de modelin öne çıkardığı grup üst düzey bürokrasidir. Vatandaş ile siyasetçi arasında bürokrati sokan, siyasa geliştirme ve uygulama sürecinde devlet adamı kimliği ile bürokrata önemli bir yer ayıran ve hatta bürokratların belli usuller çerçevesinde vatandaş oyu ile iş başına gelmesini savunan Babaç, Millî Şef'ten doğacak boşluğu üst düzey bürokrasi ile doldurma çabasıdadır. Babaç'ın bu çabasını bir zümre bağlılığına indirgemek uygun olmaz. Önceki demokrasi tecrübelerinden haberdar olan ve İkinci Dünya Savaşı sonrasındaki demokrasiye geçiş sürecinde yaşanan çalkantıları bizzat hisseden Babaç, üst düzey bürokrasi ekseninde devleti yeniden şekillendirme amacındadır.

Türk yönetim düşüncesine yönelmiş genel ihmalden payını alan Babaç ve İdare Sanatı adlı eseri gerek yazıldığı dönemin sorunları için getirdiği önerilerle gerekse dönemini aşan yaklaşım ve görüşleriyle daha yakından ilgilenilmeyi hak etmektedir. Babaç'ın burada ele alınamayan birçok değerli görüşü farklı okumalarla günümüz Türk ve dünya yönetim yazınına kazandırılmayı beklemektedir. İdare Sanatı'nın tematik çözümleme ve söylem çözümlemesine tabi tutulduğu bu makalenin Türk yönetim düşüncesine ve özel olarak Babaç'a yönelik ilginin artmasına katkı sağlayacağı umulmaktadır.

### Kaynakça

- Ali Fuat [Başgil], (1935). Dördüncü Kurultay münasebetile, *Aylık Siyasal Bilgiler*, 1-5.
- Altunok, M. (2011). Türkiye'de kamu yönetimi disiplininin temelleri üzerine. *Süleyman Demirel İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 16(3), 231-252.
- Aydemir, Ş. S. (2018). İkinci adam. Remzi Kitabevi.
- Babaç, C. (1950). İdare sanatı. *İdare Dergisi*, Yıl 21, Sayı 207. 204-242

- Babaç, C. (1951). İdare sanatı. İstanbul: İstanbul Halk Matbaası.
- Barutçu, F. A. (2001). Siyasi hatıralar: Milli Mücadeleden demokrasiye: Cilt 2: Çok partili sistem ve iktidar değişikliği. Aktaranlar: A. Birinci & H. Lekesiz, *21. Yüzyıl Yayınları*.
- Bozeman, B. (1993). A theory of government “red tape”. *Journal of public administration research and theory*, 3(3), 273-304.
- Bulut, S., & Öğreten, C. (2019). Türk-Sovyet İlişkilerinde Yol Ayrımı: 1925 Türk-Sovyet Saldırmazlık Paktının İptali ve Amerikan Basımı. *History Studies*, 11(5), 1457-1489.
- CHP. (1935). C.H.P. Dördüncü Büyük Kurultayı Görüşmeleri Tutulgası 9-16 Mayıs 1935. Ankara: *Ulus Basımevi*.
- Çufalı, M. (2004). Türkiye’de demokrasiye geçiş dönemi (1945-1950). *Babil Yayıncılık*.
- Dahl, R. A. (1947). The science of public administration: Three problems. *Public administration review*, 7(1), 1-11.
- Dahl, R. A. (1971). Polyarchy: Participation and Opposition. *Yale University Press*.
- Dimock, M. E. (1937). The study of administration. *American Political Science Review*, 31(1), 28-40.
- Dubnick, M. J. (2018). Demons, spirits, and elephants: Reflections on the failure of public administration theory. *Journal of Public and Nonprofit Affairs*, 4(1), 59-115.
- Ebubekir Hâzım [Tepeyran]. (1331). İdari – İçtimai Sanihat. Beyrut: *Beyrut Vilayeti Matbaası*
- Goodnow, F. J. (1900). Politics and administration: A study in government. *Macmillan*.
- Gulick, L. (1937). Science, values and public administration. (Ed.), Papers on the Science of Administration. Ed.: L. Gulick & L. Urwick, *Institute of Public Administration Columbia University*. 189-195.
- İnönü, İ. (2020). Defterler 1919-1973 (3. bs). *Yapı Kredi Yayınları*.
- Karaosmanoğlu, Y. K. (1968). Politikada 45 yıl. *Bilgi Yayınevi*: Ankara.
- Keskin, N. E. (2006). “Türkiye’de Kamu Yönetimi Disiplininin Köken Sorunu”, *Amme İdaresi Dergisi*, 39(2), 1-28.
- Kirişcioğlu, N. (1973). 12 Mart (İnönü – Ecevit) ve 1960 Tahkikat Encümeni raporum. *Baha Matbaası*: İstanbul.
- Koçak, C. (1996). Türkiye’de Millî Şef Dönemi (1938-1945): Dönemin iç ve dış politikası üzerine bir araştırma. İletişim.
- Koçak, C. (2012). İktidar ve Demokratlar: Cilt 2: Türkiye’de iki partili siyâsî sistemin kuruluş yılları (1945-1950) c.2. İletişim.
- Koraltan, R. (2013). Tek Parti Devrinden 27 Mayıs İhtilali’ne. Demokratlar: DP’nin kurucusu anlatıyor. *Timaş Yayınları*.
- Merton, R. K. (2016). Bürokratik yapı ve kişilik. Kamu Yönetimi klasikleri, Ed.: Shafritz, J.M., Hyde, A.C., Çev.: C. Zengin. *Global Politika ve Strateji*, Ankara. 127-138
- Mihçioğlu, C. (1988). Türkiye’de çağdaş Kamu Yönetimi eğitiminin başlangıç yılları. *AÜSBF Yayınları*: Ankara.
- Moore, M. H. (1995). Creating public value: Strategic management in government. *Harvard university press*.
- Okyar, A. F. (2019). Serbest Cumhuriyet Fırkası: Nasıl doğdu? Nasıl feshedildi? *Ketebe Y.*

- Simon, H. A. (1946). The Proverbs of Administration. *Public Administration Review*, 6(1), 53-67.
- Simon, H. A. (1947). A comment on “The science of public administration”. *Public Administration Review*, 7(3), 200-203.
- Somel, A. (2009). İdare Yaklaşımındaki Dönüşümün Türk İdare Dergisi’ne Yansıması. *Amme İdaresi Dergisi*, 42(3). 25-57
- Svara, J. H. (2001). The myth of the dichotomy: Complementarity of politics and administration in the past and future of public administration. *Public administration review*, 61(2), 176-183.
- TBMM, (2010), TBMM Albümü 1920-2010, c.2 (1950-1980). [https://www5.tbmm.gov.tr/TBMM\\_Album/Cilt2/Cilt2.pdf](https://www5.tbmm.gov.tr/TBMM_Album/Cilt2/Cilt2.pdf)
- Toker, M. (1990). Demokrasimizin İsmet Paşalı yılları 1944-1973. Tek partiden çok partiye: 1944-1960. *Bilgi Yayınları*.
- Uran, H. (2007). Meşrutiyet, Tek Parti, Çok Parti hatıralarım (1908-1950). *Türkiye İş Bankası Kültür Y.*
- Waldo, D. (1948). The administrative state: A study of the political theory of American Public Administration. *The Ronald Press Company*.
- Weber, M. (2012). Ekonomi ve Toplum, Çev.: L. Boyacı, Yarın.
- Wilson, W. (1887). The Study of Administration. *Political Science Quarterly*, 2(2), 197-222. <https://doi.org/10.2307/2139277>
- Ziya Gökalp. (2007). Kitaplar 1. *Yapı Kredi Yayınları*.

### **Beyan ve Açıklamalar (Disclosure Statements)**

1. Araştırmacıların katkı oranı beyanı / Contribution rate statement of researchers:  
Birinci yazar /First author % 100

2. Yazarlar tarafından herhangi bir çıkar çatışması beyan edilmemiştir (No potential conflict of interest was reported by the authors).