

TÜRKİYE'DE PLANLI KALKINMA DÖNEMİ ÖNCESİ MERKEZİ VE ÂDEM-İ MERKEZİ DÜZENLEMELERİN REFORM SÜREÇLERİNE ETKİSİ¹

Abdulgaffar ÇİFTÇİ²
Mehmet Akif ÖZER³

Öz

Türkiye’de yönetimde modern reform süreci, 18. yüzyılın başlarında Lale Devri ile başlayan batılılaşma çabalarından bu yana devam etmektedir. 1789’daki Nizam-ı Cedit hareketi ve 1828’de II. Mahmut reformlarıyla güçlenen yönetimde merkezileşme eğilimi, 1839 Tanzimat Fermanı ile doruk noktasına ulaşmıştır. Bu süreci 1856 Islahat Fermanı, 1876 ve 1908’deki Meşrutiyet hareketleri takip etmiş; Türkiye Cumhuriyeti’nin kurulmasıyla birlikte idari devlet anlayışı Weberci rasyonel bürokratik yapılanma ekseninde yeniden şekillenmiştir. 1945 sonrası kalkınma devleti yaklaşımı çerçevesinde idari reform seferberliği başlarken, 1980 itibarıyla küreselci yönetim anlayışı ulus-devlet paradigmasına meydan okuyan yapısal reform hareketlerini doğurmuştur. Osmanlı’dan günümüze uzanan reform çalışmaları, sivil bürokratik ve devletçi seçkinler ile gelenekselci liberaller arasındaki görüş ayrılıkları doğrultusunda şekillenmiştir. Siyasal seçkinler parti mensupları bürokrasiyi siyasal parti bürokratlarına dönüştürmeye çalışırken, iktidara gelmeden yerleşmeyi savunmuş; iktidara ulaştıklarında merkezi politikaları benimsemişlerdir. Sivil bürokratik seçkinler ise devletçiliği ve statükoyu koruma eğiliminde olmuş; Atatürk reformlarının muhafazasını demokrasiden öncelikli görerek ideoloji aracılığıyla iktidarlarını sürdürme yoluna gitmişlerdir. Bunun sonucunda devlet odaklı yapı merkezileşmeyi pekiştirip yerleşmeyi sınırlamıştır. Bu çalışma, Osmanlı’dan Cumhuriyet’e uzanan süreçte özellikle kalkınma dönemi öncesi yapılan merkezi ya da adem-i merkezi nitelikli reformların kamu yönetimi üzerindeki etkilerini analiz etmeyi amaçlamaktadır. Araştırma nitel bir yöntemle yürütülmüş; tarihsel belge incelemesi ve literatür taramasıyla veriler toplanmış, elde edilen bulgular reformların yönünü belirleyen siyasal-bürokratik çekişmelere işaret etmiştir. Türkiye’de kamu yönetimi reformları bu çekişmeye göre şekillenmiş, reform çabalarında inisiyatif çoğunlukla devletten gelmiştir. Makale, mevcut literatürde daha çok planlı dönem sonrasına odaklanan araştırmalardan farklı olarak öncesine dair tartışmaları merkeze almakta ve Türk kamu yönetimi reformlarının uzun vadeli gelişim çizgisine özgün bir katkı sunmayı hedeflemektedir.

Anahtar Kelimeler

Reform
Türk Kamu Yönetimi
Merkezileşme
Yerelleşme
Uzman Raporları

Makale Hakkında

Araştırma Makalesi

Gönderim Tarihi : 03.11.2025
Kabul Tarihi : 07.03.2026
E-Yayın Tarihi : 15.03.2026
DOI : 10.58702/teyd.1816714

¹ Bu makale Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi, Lisansüstü Eğitim Enstitüsü, Kamu Yönetimi doktora programında Prof. Dr. Mehmet Akif ÖZER tarafından yürütülen “Merkezileşme-Yerelleşme Tartışmaları Bağlamında Türk Kamu Yönetimindeki Reform Çalışmaları” başlıklı tezden türetilmiştir.

² Dr. Öğr. Üyesi, Kastamonu Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, e-posta: aciftci@kastamonu.edu.tr, ORCID: 0000-0002-1224-9634.

³ Prof. Dr., Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, e-posta: mehmet.oz@hbv.edu.tr, ORCID: 0000-0003-2220-2271.

THE IMPACT OF CENTRALIZED AND DECENTRALIZED REGULATIONS ON REFORM PROCESSES BEFORE THE PLANNED DEVELOPMENT ERA IN TÜRKİYE

Abstract

The process of modern reform in Türkiye has continued since the early 18th century, beginning with the Westernization efforts of the Tulip Era. The trend toward centralization, strengthened by the Nizam-ı Cedit movement of 1789 and the reforms of Mahmud II in 1828, peaked with the Tanzimat Edict of 1839. It was followed by the Islahat Edict of 1856 and the constitutional movements of 1876 and 1908. With the establishment of the Republic, the administrative state was reshaped around Weberian rational-bureaucratic structures. After 1945, within the developmental-state approach, a reform campaign began, while the global-governance perspective emerging after 1980 generated structural changes challenging the nation-state paradigm. Reform efforts from the Ottoman era to the present were shaped by differences between civil-bureaucratic and statist elites and traditional liberals. Political elites sought to turn bureaucracy into a party-dependent structure, advocating decentralization before gaining power but adopting centralist policies afterward. Civil bureaucratic elites tended to preserve statism and the status quo; prioritizing Atatürk's reforms over democracy, they maintained influence through ideology. Consequently, the state-centered structure reinforced centralization and limited decentralization. This study analyzes the effects of centralized and decentralized reforms, particularly before the planned-development period, on public administration during the Ottoman–Republic transition. Using a qualitative method, data were collected through historical-document analysis and literature review. Findings show that political-bureaucratic conflicts shaped reform directions, with initiatives mostly originating from the state. Unlike much of the literature focusing on the post-planning era, this article highlights earlier debates and contributes to understanding the long-term evolution of Turkish public-administration reforms.

Keywords

Reform
Turkish Public Administration
Centralization
Decentralization
Expert Reports

Article Info

Research Article

Received : 03.11.2025
Accepted : 07.03.2026
Online Published : 15.03.2026
DOI : 10.58702/teyd.1816714

Kaynakça Gösterimi: Çiftçi, A. ve Özer, M. A. (2026). Türkiye’de planlı kalkınma dönemi öncesi merkezi ve âdem-i merkezi düzenlemelerin reform süreçlerine etkisi. *Toplum, Ekonomi ve Yönetim Dergisi*, 7 (1), 235-257.

Citation Information: Çiftçi, A. and Özer, M. A. (2026). The impact of centralized and decentralized regulations on reform processes before the planned development era in Türkiye. *Journal of Society, Economics and Management*, 7 (1), 235-257.

GİRİŞ

Modern eğitim görmüş bürokrat ve subaylardan oluşan Jön Türklerin 1908'de iktidara hâkim oldukları dönemde, milliyetçilik anlayışı daha belirgin bir şekilde Türk ulusal özelliklerine göre şekillenmiş ve bu anlayış, Türklerin hâkim durumda olduğu merkeziyetçi bir Osmanlı Devleti tasavvuruna zemin hazırlamıştır (Karpat, 2010, s. 110). 1908-1918 arası dönem, Tanzimat ve İkinci Abdülhamit'in başarılarının modern Türkiye Cumhuriyeti'nin temellerini atacak biçimde bir sentezin ortaya çıktığı bir yenileşme dönemi olarak öne çıkmaktadır (Türkdoğan, 1984, s. 216). 1913-1918 arası İttihat ve Terakki Cemiyeti'nin siyasete ve idareye hâkim olduğu dönemde ise Abdülhamit dönemindeki muhafazakarlıktan açıkça farklı olan bir tür eylemcilik, değişime ve ilerlemeye olan inanç söz konusu olmuştur. Bu dönem ve devamındaki erken Cumhuriyet yıllarında merkezi devlet, siyasi kararların alınması ve uygulanması bakımından topluma yön veren temel otorite konumunu sürdürmüştür (Zürcher, 2006, s. 193).

Yenileşme döneminde, yerinden yönetimi sağlayacak en önemli kurumsal yapılanma olan belediyelerin bu noktada ne ölçüde yerelleşmeyi sağlayabildiği ise hep tartışmalı olmuştur. Osmanlı İmparatorluğundan kalma yerelleşme anlayışı, deney ve kanunların getirdiği birikimin azlığından dolayı 1877'de 'Vilayet ve Dersaadet Belediye Kanunları'nın yürürlüğe girmesinden elli yıl sonrasına kadarki süreçte yerelleşme anlayışı oldukça sınırlı olmuştur (Tekeli, 1977, s. 17). O dönemde bir de il özel idaresinin organlarını, görev ve yetkilerini, gelir kaynaklarını düzenleyen 1913 tarihli 'İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkatı Kanunu'nun kabul edilmesi, valiye merkezi otoritenin ildeki ajanı ve denetleyicisi rolünü vermiştir (Demirel, 2011, s. 104). Kanun, o zamandan günümüze Türk il idaresinin temeli olarak varlığını sürdürmüştür. Dönem hukukçularının il idaresinin çift karakteri olduğu teorisini geliştirmelerine neden olan kanun sonucunda İl idaresinin merkezi hükümet cihazının bir unsuru olarak 'il genel idaresi' ve tüzel kişilikli ademi merkeziyet gözetken bir idare birimi olarak 'il özel idaresi' biçiminde iki cepheli olarak düşünülmesi (Lewis, 1993, s. 387-388), Türk kamu yönetiminde ileride vali, bakanlar ve belediye başkanı aktörleri arasında yetki ve görev açısından bir ikiliğin ortaya çıkmasının ve bu bağlamda yaşanacak çatışmaların temelini oluşturmuştur.

Nitekim daha öncesinde de İttihat ve Terakki döneminde 1908'de ilk defa İstanbul'da vilayet teşkilatının uygulanmaya başlamasıyla birlikte, merkez tarafından atanan vali ile şehremininin (belediye başkanı) yetkileri çatışmaya başlamıştı. Bu sorun hem şehreminiliğin hem de valiliğin aynı kişilerce yerine getirilmesi ile çözülmeye çalışılmış ve bu uygulama Osmanlı devletinde başkentin idaresi için bir gelenek halini almıştır (Tekeli, 1977, s. 18). Tek parti döneminde de valilik kurumu merkezi temsil etmenin yanında siyasetle iç içe geçmiş, parti il başkanlarının vali olarak atanmaları valilik makamının haddinden fazla tartışma içerisinde kalmasını sağlamıştır. 1950 seçimleri de bu yapı ve uygulamanın bir tepkisi olarak yeni bir iktidarı iş başına getirmiştir. Gerek Osmanlı Devleti'nin son döneminde gerekse tek partili yıllarda bürokrasi-millet ekseninde görünüm bürokrasinin egemenliği üzerine şekillenen bir yönetim sistemidir (Yazıcıoğlu, 2000, s. 74).

Yerinden yönetim konusunda bu şekilde 'sınırlı' ve 'ikili yapı' ekseninde gelişmeler yaşanırken Siyasal seçkinler ya da gelenekselci liberaller diye adlandırılan kesim ve sivil bürokratik seçkinler, Cumhuriyet döneminden başlayan ve günümüze kadar devam eden süreçte şiddetli görüş ayrılıkları içerisine girmiş ve bunu belli etmişlerdir. Siyasal seçkinler, bu tartışmaları ya patronaj siyasetini ya da kamusal hizmetleri özelleştirerek somut hale

getirmişlerdir. Siyasal seçkinler parti mensupları, bürokrasi mensuplarını siyasal parti bürokratlarına dönüştürmeye çalışmıştır. İktidara gelmeden yerleşmeyi ve yerinden yönetime ilişkin değerleri savunurken iktidarları sonrasında politikaları merkezi şekilde oluşturup ona göre kararlar almışlardır. Sivil bürokratik seçkinler ise devletçilikten yana ve statükoyu korumaktan yana bir tavır almışlardır. Atatürk reformlarının muhafazasını demokrasiden önemli bulmuşlar; toplumsal kitleyi arkalarına alarak elde edemedikleri şeyi ideoloji ile elde etmeye çalışmışlardır (Heper, 2018, s. 140-158). Kamu yönetimindeki reformlar, bürokratlarla siyaset arasındaki bu çekişmeye göre biçimlenmeye devam etmiştir.

Nihayetinde genel anlamda Osmanlı dönemiyle birlikte son üç yüz yıllık geçmiş, batılılaşma sorunu ile özdeşleşmiştir. Yönetimde modern reformlar süreci 18.yüzyılın başlarında Lale Devri'yle başlayan 'batılılaşma çabaları'ndan bu yana devam etmektedir. 1789'daki Nizam-ı Cedit hareketi, 1828'de II. Mahmut'un 'bakanlıklaşma'sı, liberal devlet anlayışı doğrultusunda 1839 Tanzimat Fermanı ve 1856 Islahat Fermanı, 1876 ve 1908 birinci ve İkinci Meşrutiyet hareketi, Türkiye Cumhuriyeti'nin kurulmasından sonra idari devlet anlayışına ait 'rasyonalizasyon' teriminde özetlenen Weberci rasyonel bürokratik yapılanmanın kurulması, 1945 sonrası kalkınma devleti yaklaşımına ait 'idari reform' seferberliği ve 1980'de başlayan ulus-devlet karşısında kendini konumlandıran küreselci yönetim yaklaşımına ait 'yapısal reformlar' hareketi, üç yüzyılın başlıca reform tipleri olarak idari yapı ve işleyişi sürekli bir dönüşüme uğratmıştır (Güler, 2021, s. 113-114). Bu reform çabalarına genelde öncülük eden merkezi idare olmuş, reformlar toplum merkezli değil devletin güçlendirilmesine yönelik bir anlayışla yürütülmüştür. Bu da siyasetin yaptığı ve bürokrasiye uygulattığı reform çalışmalarının ağırlıklı olarak merkeziyetçi niteliğe bürünmesine yol açmıştır.

'Aydın' denebilecek bir tabaka Osmanlı Devleti'nde ve Türkiye'de çok geç ortaya çıktığı için, devlet reform girişimleri için hazır bir uygulayıcı kadro bulmakta zorlanmıştır. On dokuzuncu yüzyılda, Tanzimat Fermanı'ndan sonra, Osmanlı toplumuna özgü 'aydınlar' ortaya çıkmıştır. Tek-partili rejimin sonlarına doğru ise, bu rejime muhalif olan, yerleşmeye ilişkin görüşlere daha yakın, kültürel düzeyde geleneksel, ama bazı bakımlardan da daha atılımcı (öncelikle ekonomik düzeyde, genel olarak kapitalist ilişkilerin yaygınlaşmasından yana olmak gibi) yerel aydınlar sayıca çoğalmıştır. Göreli bir gelenekçilikle özel girişimciliği harmanlayan Demokrat Parti hareketinin kırsal kesimlerde yoğunlaşmasında ve etkili olmasında bu gibi yerel aydınların, 'avukat, doktor, noter vb. serbest meslek erbabı kişilerin' önemli bir rolü bulunmaktadır. Bunlar, 'eğitim görmüş' olmalarından dolayı, Türkiye'de halen geçerliliğini koruyan aydın tanımına uysa da benimsedikleri siyasi ve ideolojik kimlikleriyle geleneksel Türk aydınlarından farklıdır.

Cumhuriyet Türkiye'sinin kurucu siyasal aktörü eski Cumhuriyet Halk Partisi (CHP) olmuştur. Çok partili ve rekabetçi bir seçim sisteminin bulunmadığı dönemde CHP, klasik anlamda bir temsil partisi olmaktan ziyade, seçkinler nitelik taşıyan aydınlar tarafından toplumu Batılılaşma doğrultusunda dönüştürmeyi amaçlayan bir kurum olarak konumlanmıştır. (Belge, 1983, s. 126-128). Reform çalışmaları bu dönemden sonra ya bu şekilde 'devletçi-seçkinler', ya da 'geleneksel-liberal' anlayışı esas alan siyaset ve bürokrasi tarafından şekillenmiştir. Hangi yaklaşım esas alınırsa alınsın, reformları tasarlayan ve uygulamak için siyasete sunan Türkiye'deki aydınların eğitiminde, bilgi birikiminde ve zihniyet dünyasında bürokrasi olgusu tarihsel olarak belirleyici bir konumda bulunmuştur.

Bu çalışmada yöntem olarak literatür taraması esas alınarak tarihsel bir analiz yapılmaya çalışılmıştır. Osmanlı'dan Cumhuriyet'e uzanan süreçteki yasal, kurumsal ve siyasal gelişmeler ile yabancı uzman raporları karşılaştırmalı biçimde değerlendirilmiş; merkez-yerel gerilimin kamu yönetimi reformlarının seyrini nasıl belirlediği ortaya konulmuştur. Böylelikle, planlı kalkınma dönemi öncesinde reformların temel dinamikleri ve günümüze yansıyan etkileri bütüncül bir çerçevede ele alınmaktadır.

1. Cumhuriyet Döneminde Reform: Siyasal Devletçilik Anlayışı

Özellikle 1929 Dünya Ekonomik Bunalımı sonrasında yaşanan ve Türkiye'de ortaya çıkan devletçilik anlayışı iktisadi ve siyasal devletçilik olarak iki kategoride değerlendirilebilir. Devletin iktisadi hayata müdahalesini, iktisadi ve sosyal görevlerin devletin elinde olmasını savunan iktisadi devlet anlayışından ziyade bu çalışma açısından daha önemli kavram olan siyasal devletçilik üzerinde durulacaktır. Bu olgu ise otoriter bir devlet anlayışını yansıtmaktadır. 'Siyasal devletçilik', meşruiyetini toplumdan ziyade aşkın ve tarihsel bir kaynaktan devşirdiğini varsayan; bu sebeple de toplumun serbest, meşru ve periyodik irade beyanını gerekli görmeyen askeri-sivil bürokratik elitin, temel toplumsal tercihleri tekeline aldığı bir anlayışı ifade eder. Bu yaklaşımda toplumsal faaliyetlerin meşruiyeti, devletin belirlediği 'kamu yararı' ölçütüne bağlanmakta; otoriter, merkezîyetçi ve seçkin bir siyasal zihniyet oluşturulmaktadır. Siyasal devletçilik Osmanlı'daki otoriter ve merkezîyetçi anlayışın Cumhuriyete intikal etmesiyle varlığını daha da güçlendirerek devam etmiştir. 'Doğal, yayılcı ve her şeye müdahale edici' karakterine uygun olarak kendini sadece siyasal alanla sınırlanmamış, kültürel ve ekonomik faaliyet alanlarına müdahale etmiştir. Açık bir şekilde 'siyasal devletçilik' siyasi-toplumsal davranışların da şekillenmesine katkıda bulunmuştur. Türkiye'de devletin sahiplenmesi ve şekillendirmeye yönelik mutlak yetkisi, Türkiye'de devletçilik ilkesine ideolojik bir nitelik kazandırarak, devlete ve devlet aktörlerine ebedi bir koruma sağlamıştır (Toprak, 2005, s. 53-55).

Günümüzde hâkimiyetini sürdüren 'geleneksel devlet' anlayışı, çağın koşulları karşısında etkinliğini önemli ölçüde yitirmeye başlamıştır. Küresel ölçekte ortaya çıkan yeni dinamikler, devlet anlayışında köklü bir zihniyet dönüşümünü zorunlu kılmaktadır. Bu doğrultuda, merkezîyetçi, vesayetçi, müdahaleci, güç odaklı, otoriter, bürokratik, hiyerarşik, kuralcı ve kutsal niteliklerle tanımlanan geleneksel devlet modeli, yerini demokratik, adem-i merkezîyetçi, hukukun üstünlüğünü esas alan, yetkileri sınırlandırılmış, anayasal, hakem rolü üstlenen ve katılımcılığı temel alan modern devlet anlayışına bırakmaktadır (Toprak, 2005, s. 58).

Dünya'daki yeni gerçekler böyleyken Türkiye'deki yurttaşların önemli bir kesimi yaşadığı yerlerin sürekli biçimde merkezi yönetimin bir parçası ve taşradaki uzantısı olan il veya ilçe olmasını devletten beklemektedir. Bu eğilim, yurttaşın kamu ile etkileşime girerken yerelden ziyade merkezi yönetimi istediğini düşündürmektedir. Gerçekten de halk bugün her şeyi merkezi hükümetten beklemekte, il veya ilçe olmayı talep etmekte, yönetime katılma yönünde çok istekli görünmemektedir. Tabi ki bu durumu yalnızca halkın bu noktadaki edilgen tutumu ile açıklamak yeterli değildir. Çünkü Türkiye'de devletin merkezîyetçi yapısı ve tutumu halkın merkeze olan eğilimini önemli oranda belirlemektedir. Yurttaş gözüyle il olmak, 'kaynakların artması, şehrin gelişmesi ve iş imkanlarının çoğalması' anlamına gelmektedir. Bu durum refah içinde bir yaşam için yurttaşları merkeze yönlendirmektedir. Fakat böyle tutumların gelişmesinin de yurttaş açısından 'etki-tepki davranışı içinde sorumluluk

verilmeyen insanların düşünce üretme ve inisiyatif kullanma eğilimlerini yok ettiği ve itaat etme eğilimlerini arttırdığı' söylenmelidir⁴ (Dinçer, 1998, s. 5).

Türkiye'nin 1940'lı yıllarına damgasını vuran şey, şüphesiz dünya savaşının ulus-devletlere küresel boyutta meydana getirdiği etkiler olmuştur. Türkiye, savaşa girmese de bu süreçten mali, idari, siyasi ve içtimai açıdan önemli ölçüde etkilenmiştir. 1929 ekonomik krizi ve yurt içinde oluşturduğu şartlar ile II. Dünya Savaşının Türkiye'ye verdiği zarar, dönemin iktidarı CHP'yi mevcut sistemi her bakımdan yeniden düşünmek zorunda bırakmış, ilk taviz de devletçilik ilkesinden verilmiştir. Savaş sonrasında söz konusu sanayici ve iş adamları, CHP politikalarını en ağır şekilde eleştirirken, kapitalist söylemleri dillerine dolamaya başlamışlardır. 'Dış yardımsız kalkınmanın imkansızlığı' veya 'Bretton Woods ruhuna ve esaslarına uymak' gibi cümleler muhalif basında, uluslararası pazarlıklar sonrasında CHP kurultaylarında dile getirilmeye başlandığından itibaren, ülkenin yakın gelecekte yaşanacak baş döndürücü gelişmelerin arifesinde olduğu anlaşılmıştı. Çok partili sistemin ilk yıllarında CHP'li yetkililerden gelen açıklamalar, her haliyle dış dinamiklerden gelen reform baskılarının ne kadar sert olduğunu göstermekteydi (Tural, 2014, s. 3-5). CHP programındaki devletçilik esası da korunarak serbestçi görüş ve tedbirlere yer verme düşünceleri bir noktadan sonra iyiden iyiye oluşmaya başlamış ve CHP'nin 1947 Kasım'ında toplanan büyük kurultayı; 'tartışmaları, konuşmaları, tasfiyeleri ve kararlarıyla' her açıdan tarihe geçmiştir. Kurultay nihayetinde açıkladığı parti programıyla önceki yıllarda gerçekleşen devalüasyona atıfta bulunulmuştur. Kurultayda bildirilen parti programının VI. Bölümünün 77.maddesinde, ulusal iktisadın iyileştirilmesi ve ülkedeki imar uygulamalarının hızlı ve kaliteli biçimde yürütülmesi için kısa ve uzun süreli iç ve dış borçlanmalardan yararlanmak uygun bulunarak yabancı ülkelerle, küresel kuruluşlarla mali anlamda bundan sonra yapılabilecek her türlü anlaşmanın önü açılmıştır (CHP Yedinci Büyük Kurultayı, 1947, s. 431). Kurultayda bir taraftan da IV. Bölümde 'gücünü yasalardan alan ve hiçbir olay ve etki karşısında sarsılmayan bir hükümetin varlığının' idarenin temeli sayıldığından bahsedilmiştir. Yine mahalli idarelerin de demokratik bünyenin temel unsuru olduğundan söz edilmiştir (CHP Yedinci Büyük Kurultayı, 1947, s. 429). Yapılan anlaşmalar ve alınacak borçlar ülke içinde gerekli yatırımlara yöneltilebildiği ve çeşitli kamusal hizmetlerin etkinliğini ve verimliliğini arttırılabildiği ölçüde yerinde olmuştur. Lakin bu yapılamadığı takdirde kurultayda da bahsedilen maddeler arasında büyük bir çelişkinin olduğundan söz etmemiz gerekir ki ilerleyen yıllarda yapılan merkezîyet-âdem-i merkezîyet nitelikli reformlar açısından bu çelişkiler yaşanmaya devam etmiştir.

2. Millî Mücadele Döneminde Merkezileşme ve Yerelleşme Tartışmaları

Bu dönemde Anadolu'da, işgal altında olsun ya da olmasın ne bir işçi sınıfı, ne ayaklanmaya hazır bir köylü ne de bunun farkında bir aydın bulunmaktaydı. Cumhuriyetten önce, Anadolu'nun köy bölgelerinde sadece toprak sahipleri ve zengin köylüler, bulundukları bölgelerde hâkim bir konuma sahipti. Bazı bölgelerde, özellikle doğuda, fiili toprak ağası

⁴ Fakat bu durum da 1990'lı yıllardan sonra değişmeye başlamış; yerel yönetimlere ilişkin yapılan yasal düzenlemelerle beraber yerel yönetimdeki siyasal aktörler kamusal politikalara ilişkin daha fazla inisiyatif almaya başladıkça yerel yönetim içindeki katılım mekanizmaları daha fazla işler hale gelmiştir. Siyasete katılım araç olmaktan çıkıp bir amaç olarak görülmeye başlanmıştır. Kentleşen yığınlarda siyasete katılma isteği artmış ve bunun da en iyi biçimde kentler içerisinde yerel birimlerle etkileşime girilerek yapılacağı yöre halkınca da anlaşılmıştır. Yurttaşlar siyasal anlamda daha fazla bilgi sahibi olarak siyasal kültürlerini de arttırmışlar ve bu doğrultuda özellikle büyükşehirdeki yurttaşlar 'yerele' yönelmeye başlamışlardır (Oruç ve Bayrakçı, 2018, s. 476).

eşrafları Osmanlı reformlarından olumsuz anlamda etkilenmemiş ve geniş mülkler üzerinde hala yarı feodal imtiyazlardan faydalanır haldeydi. Atatürk'ün yapmış olduğu reformlar burada köklü değişiklikler getirdi. I. Mahmut ve Tanzimat dönemi devlet adamları gibi Atatürk de merkezîyetçi bir anlayışı kararlılıkla benimsemişti. Onların büyük derebeyi ailelerinin imtiyaz ve özerkliklerini ortadan kaldırma yönündeki politikasını yeniden ele alarak sürdürdü. Onun dönemine kadar bu aileler, sayıları ne olursa olsun, yalnızca doğuda varlıklarını sürdürebilmişti; Atatürk ise ayaklanmaların ardından büyük mülkleri parçalamak için kararlı bir çaba göstermiştir (Lewis, 1993, s. 314-315).

Bağımsızlık mücadelesinde yerel eşraf ve halk belli ve sınırlı imkanlarıyla bu uğurda mücadeleye etmeye çalışsa da bu savaşın yerel güçlerle ve düzensiz orduyla kazanılmayacağını bilen ve bu dönemde ulusal bağımsızlık savaşının başarıyla yürütülmesi mücadelesini veren M. Kemal Atatürk, düzenli ordu kurmaya çalışarak ve 'Heyet-i Temsiliye' denilen organı oluşturarak merkezîyetçi bir şekilde bütün ulus adına eyleme geçme adımı atacaktır. Bu dönemde Heyet-i Temsiliye önce birinci büyük millet meclisinin açılmasının önünü açacaktır. Sonrasında bu oluşum ilan edeceği Misak-ı Milli kararlarında, belirttiği topraklarda ulusal iradenin egemen özgürlüğüyle kurulacak, emperyalistlere karşı direnecek bir kimliğe sahip olacak bu yeni devletin batı devletleri ve Wilson tarafından tanınması isteği söz konusu olacaktır. Doğaldır ki bu doğrultuda mücadele etmeyen yerel örgütler, çoğunlukla zararlı cemiyetler olarak görülecektir. Kimileri devletin bölünmesini istemese bile 'manda ve himayeciliğe karşı çıkmayan, federal bir devlet yapılanması öneren ve yerinden yönetimin o sıkıntılı dönemde bile ölçüsüz şekilde uygulanmasını isteyen' bu birimlerle bir taraftan mücadele edilmiştir. Mustafa Kemal Atatürk (1995), 'Nutuk' eserinde sözünü ettiğimiz yerel komitelerin⁵ merkezden ayrılmak istediklerini, Anadolu toprakları içinde öz yönetimi bahane ederek çok çeşitli küçük devletler kurmayı arzuladıklarını vurgulamıştır: "Merkezi İstanbul'da bulunan Trabzon ve Havalisi Adem-i Merkeziyet Cemiyetinin siyasi amacı, isminden de açıkça anlaşılacağı üzere idari bakımdan merkezden ayrılmaktır" (s.6). Bu ve benzeri yapılar ortaya çıkmaya başlamış, bunun yanında ülke genelinde başka oluşum ve girişimler de görülmeye başlanmıştır. Nitekim Diyarbakır, Bitlis ve Elazığ vilayetlerinde, yönetimi İstanbul'da bulunan Kürt Teali Cemiyeti bunlardan bir diğeridir. Bu cemiyetin de amacı, yabancı devletlerin himayesi altında, bağımsız bir Kürt Devleti kurmaktır (Berkes, 2022, s. 480-482). Eski İttihatçılar da bu dönemde şehremaneti ve belediyeler etrafında esnaf loncalarını kurumsallaştırarak önemli bir siyasal güç meydana getirmişlerdir. Ateşkes sürecinde bile etkilerini bu şekilde sürdürmüşlerdir.

Cumhuriyet idaresi yerel yönetimler konusunda getirdiği düzenlemelerde bu siyasal güç dengesini de göz önünde tutmuştur. Zaten istenilse de bu dönemde yerel yönetimlere önem verilememiştir. Birinci Dünya Savaşı şartlarında para, enflasyondan dolayı değerini yitirmiş; zaten kıt olan 'belediye gelirleri, resimleri ve vergileri', enflasyonun etkisiyle fiilen işlevsiz hale gelmiştir (Tekeli, 1977, s. 18). Atatürk, bu yıllarda buna benzer sebeplerden ötürü İttihat ve Terakki Cemiyeti'ne soğuk bakmış; milli mücadele döneminde bazı üyeler Kemal Paşa'ya bağlılıklarını da bildirse, Paşa iyi niyetlerinden hoşnutluk duyduğunu belirterek yapılan çalışmalarda hiçbir şeye karışmamalarını kendilerine ifade etmiştir (Yalçın, 2000, s. 370).

⁵ Fakat bu komitelerden bazılarının da milli mücadele açısından son derece önemli faaliyetleri olmuştur. Bu bağlamda Erzurum'daki hürriyet hareketi, Anadolu'da ortaya çıkan yeni eşraf sınıfının öncülüğünde şekillenmiştir. Söz konusu kesim, sahip olduğu tarihsel birikimin de etkisiyle Millî Mücadele'nin başlamasında ve Erzurum Kongresi'nin toplanmasında önemli rol oynamıştır (Türkdoğan, 1984, s. 216).

Mustafa Kemal Atatürk'ün (1995) Nutuk eserindeki yaptığı açıklamalardan birini daha burada örneklendirerek bir değerlendirilme yapmaya çalıştığımızda şu durum karşımıza çıkar: "Erzurum şubesi, İstanbul'daki idare merkezi başkanlıklarına yolladıkları bir telgrafla, genel merkez adına oy kullanıp görüş bildirmek yetkisinin, bana verildiğinin telgrafla haber verilmesini de rica ettiler" şeklinde bir açıklama yapmıştır (s. 63). Bu vurgu Atatürk'ün yetki genişliği ilkesine uygun hareket ettiğini göstermektedir. Bu dönemde büyük komutanlarla iletişime geçerek çeşitli bölgesel örgütleri tek bir ulusal örgüt haline getirme girişimlerini başlatan Atatürk'ün bu hamleleri ulus-devlet anlayışıyla daha da görünür hale gelen merkeziyetçiliğin bu dönemden itibaren uygulanmaya başladığının bir göstergesi olmuştur (Zürcher, 2006, s. 218). Çünkü genel anlamda yetki genişliği lehine yapılan düzenlemeler 'adem-i merkeziyet' ya da yerinden yönetim lehine yapılan düzenlemeler değil, merkeziyetçiliği güçlendiren girişimler olarak ele alınmaktadır (Güler, 2005, s. 235).

Atatürk'ün, her ne kadar merkeziyetçi nitelikli de olsa reform konusunda son derece önemli anlayış değişikliklerini yerine getirdiğini ifade etmemiz yerinde olacaktır: Jön Türkler iktidara geldiğinde fiilen 'şikâyet' edebiyatı ortadan kaldırılamamıştır. Ziya Gökalp'ın reform sürecini, bir tür olumlu ve ilerlemeci dönüşüm olarak görme çabasına rağmen, bu 'şikâyet' havası 1920'lere kadar hâkim olmuştur. Atatürk'ün en belirgin yenilikçi katkılarının biri, mevcut edilgen ve yakınmacı yönetim zihniyetini dönüştürerek, rasyonel sorun analizi ve yapıcı çözüm üretimine dayalı dinamik bir reform yaklaşımını devlet pratiğine yerleştirmesidir. (Mardin, 1994, s. 189).

Bu dönemde bölgesel yönetimin siyasal irade açısından taşıdığı önemi anlayabilmek için Umumi Müfettişlik konusuna değinmek gerekir. Umumi müfettişliklerin kurulması konusu öncelikle II. Abdülhamit ve II. Meşrutiyet dönemlerinde gündeme gelmiştir. Millî Mücadele döneminde de umumi müfettişlik kurulmasını Kazım Karabekir önermiş, 1921 Anayasası'nın 21 ve 22. maddeleri ile, 1927'de 'Umumi Müfettişlik' yasası yürürlüğe girmiştir.⁶ Dönemin Ekonomi Bakanı Celal Bayar kalkınma için birkaç ili içine alan bölge valiliği kurulmasını önermiştir. 1935'te 'Ağrı, Kars, Artvin, Rize, Trabzon, Gümüşhane, Erzincan ve Erzurum'u' kapsayan bir umumi müfettişlik kurulmuştur. Bu müfettişliğin görev alanını dönemin valisi Tahsin Özmen şöyle açıklamıştır: "İdari, mali, ekonomik, bayındırlık, tarım, sıhhat, iskân ve diğer konular..." Tahsin Özmen daha sonra, Umumi Müfettişlik Kanunu'nda değişiklik yapılmasını ve bu illerin bütçelerinin birleştirilmesini, il genel meclisi üyelerinden oluşan bir meclis kurulmasını önermiştir. Bu yapıldığı takdirde müfettişlik merkezi idarenin bir parçası olmaktan çıkarılıp bir bölge yönetimi kurulmuş olacaktır. Bu dönemden itibaren bölgesel gelişme açısından önemli adımların atıldığını da söylemek gerekir. Örneğin bölgenin yerel idarecilerinin de desteği alınarak 'Sivas-Erzurum Demiryolu, Trabzon-İran Transit yolu çalışmaları' yapılmıştır (Aslan ve Yel, 2018, s. 8; Toksöz ve Gezici, 2014, s. 14).

1921 Anayasası, mahalli idareler açısından son derece demokratik düzenlemeler getirmiştir. 1921 Anayasası'nın ya da orijinal adı ile Teşkilatı Esasiye Kanunu'nun 11. maddesine göre, vilayetler, özerk yönetim birimleri olup iç ve dış siyaset ile adli ve askeri örgütlenmenin dışında eğitim, sağlık, tarım, alt yapı ve imar gibi hizmetleri, halk tarafından

⁶ Ancak, Umumi Müfettişlik uygulaması 1952 yılında sona ermiştir. Bunun yanında, bir iç güvenlik önlemi olarak 1987 yılında yürürlüğe giren Olağanüstü Hal Bölge Valiliği uygulaması 2002 yılına kadar yürürlükte kalmıştır (Aslan ve Yel, 2018, s. 8; Toksöz ve Gezici, 2014, s. 14).

seçilen vilayet şuraları eliyle yerine getirilecektir. Yine esas yasanın 14. maddesine göre: “vali, yerel örgütlenmeye ve hizmetlerin yerine getirilişine karışmayacak; ancak merkezi görevler ile yerel görevler arasında bir çatışma söz konusu olunca” duruma müdahale edecektir. Ancak hemen belirtmek gerekir ki, bu demokratik hükümler ve düzenleme, Kurtuluş Savaşı şartlarında yürürlüğe girmemiş ve merkezi idare, vilayetlerde de tüm devlet örgütlenmesini kapsamıştır (Şaylan, 1983, s. 389).

Mustafa Kemal Atatürk'ün yönetimde etkisini iyice hissettirdiği 1920'li yılların başında hazırlanan bu anayasa ile 8.maddede merkezi hükümetle yerel yönetimler arasında bir görev ve hizmet paylaşımı yapılmıştır. Bu bağlamda merkezi hükümetin görev ve hizmet alanı sınırlı tutulmuştur: ‘iç ve dış siyaset, şeri, adli ve askeri işlerle dış ekonomik ilişkiler’ merkezi idarenin görev alanına girmektedir. Bunun yanında konusu birden çok ili ilgilendiren işler de merkezi hükümete verilmiştir. İllere verilen görev ve hizmetler ise şu konularda olmuştur: ‘Vakıf, eğitim-öğretim, sağlık, iktisat, tarım, bayındırlık ve sosyal yardım hizmetleri’. Ve bu anayasa illeri özerk kamu tüzel kişileri biçimde tanımlamıştır (Toksöz ve Gezici, 2014, s. 14). İllerdeki düzeni merkezi idare sağlarken, kırsal alanlarda köylerle merkezi hükümetin sıkı bir şekilde iletişime girmesi ilk dönemlerde mümkün olmamıştır. Ve köyler, yerel yönetimlere, kırsal alanlara gereken önemin verilmeye başlayacağı 1970'li yıllara kadar kendi kendine yetmeye çalışan birimler olmuşlardır. Merkez şehirlere biraz daha yakın olan ‘ova köyleri’ yeni taşıt ve haberleşme vasıtalarıyla dış dünyaya bağlanarak, şehirle münasebetlerini artırarak, süratle değişmişler kamusal hizmetlere ulaşmada daha şanslı olmuş iken, merkeze uzakta olan ‘dağ köyleri’ ise toprağının verimsizliği, teknolojik imkanlarının yokluğu yüzünden uzun süre daha düşük bir hayat seviyesine mahkum kalmış ve Cumhuriyet’in getirdiği değişim koşusunda arkada kalmış; kasabanın, ova köylerinin ardında bıraktıklarını yeni diye benimsemek durumunda kalmıştır (Boran, 1992, s. 250).

3. Tek Partili Dönemde Reform Çalışmaları

Siyasete tam olarak hâkim olunduktan sonra M. Kemal Atatürk ve hükümeti yoğun bir reform programına girişmiştir. Yapılacak bu reformlar, Tanzimat ve sonrasında hukuk, eğitim ve yönetim sistemi içerisinde yapılan reformların bir devamı niteliğinde olup, Cumhuriyet’i ilan ederek toplumu laikleştirmeyi ve modernleştirmeyi amaçlamıştır (Zürcher, 2006, s. 251-252).

Tek partili dönemde yapılan 1924 Anayasası'na göre yürütme işlevinin örgütlenmesi, esas olarak Cumhurbaşkanlığı makamına ve bakanlar kuruluna dayandırılmıştır. Atatürk ve İsmet İnönü'nün güçlü kişilikleri, karizmatik özellikleri ve ülkede egemen tek parti yönetimi sonucunda, devlet başkanlığı makamı siyasal açıdan son derece etkin bir rol üstlenmiş; temel siyasi kararların alınması ve siyasi denetimin yürütülmesi büyük ölçüde Cumhurbaşkanlığı aracılığıyla gerçekleşmiştir (Şaylan, 1983, s. 390). 1920'li yıllarda hükümet liberal bir ekonomi politikası benimsemiştir. Kısa süre sonra, ekonomiye yönelik bu yaklaşımın tatmin edici olmadığı ortaya çıktı, çünkü özel sermaye, güçlü ve deneyimli özel girişimciler yoktu.

Ayrıca ekonominin temel altyapısı yoktu. Üstelik on yılın sonunda 1929 Büyük Buhranı dünya ekonomisini vurdu. Böylece, pragmatik devletçiliğe bir geçiş oldu. Devlet, ideolojik nedenlerle değil, zorunluluktan dolayı aktif bir girişimcilik rolünü üstlendi. Devlet, kambiyo kontrollerinin kurulması, imalatla büyük kamu yatırımları, kamu hizmeti sunan yabancı ve yerel şirketlerin kamulaştırılması ve sanayiye korumak için ithalat vergileri ve kotaların getirilmesi dahil olmak üzere bir dizi ekonomik faaliyete aktif olarak dahil oldu.

Devlet himayesinde özel imalat gelişmeye başladı. Devletle yapılan sözleşmeler yoluyla sermaye biriktirilmeye başlandı.

Söz konusu tek parti döneminde, Türkiye'nin daha sonraki hızlı kalkınmasının temelleri başarıyla atılmıştır. Tek partili on yıllar boyunca devlet, ekonomik modernleşmeyi sağlamak için bu tür özel korumaların kapsamını genişletme eğilimindeydi. Devlet seçkinleri, bu tür korumaları siyasi destek elde etmek için bir siyasi himaye aracı olarak görmediler. Bu korumalar batılılaşmaya bağlılıklarının ayrılmaz bir parçasıydı. Bireysel girişimciler de devlet tarafından kendilerine verilen özel korumalar sayesinde başarılı oldular⁷ (Heper ve Keyman, 1998, s. 260-261). Dolayısıyla 1920'li ve 1930'lu yıllar merkezi devlet örgütlenmesinin genişleme yılları olarak tanımlanabilir. Sözü edilen genişlemenin ilk göstergelerinden biri bakanlık sayılarındaki artıştır. 1930'lu yıllarda yalnızca bakanlık düzeyinde değil, devletin iktisadi kuruluşlarında da büyük bir gelişme görülmüştür. 1930'lu yıllar devletçilik uygulaması içinde kamusal örgütlenmenin hızla büyümesini gündeme getirmiş bulunmaktadır (Şaylan, 1983, s. 392).

1950 öncesi dönemde Türkiye'de tek parti döneminde, Cumhuriyet'in kurucusu Gazi Mustafa Kemal Atatürk ve İnönü, toplumun uzun vadeli çıkarlarını gözetmiş ve bu doğrultuda güçlü bir devleti savunmuşlardır. Atatürk, Siyasal yerinden yönetime o dönemde çok sıcak bakmasa da idari yerinden yönetim birimlerine, özellikle köy idari birimine özel bir önem vermiştir. Köy Ekonomisinin düzenlenmesi, Zonguldak Maden Ocaklarında çalışan işçilerin hayat şartlarını düzelterek kanun tasarılarının hazırlanması hep Atatürk döneminde olmuştur: "Köylüyü milletin efendisi yapmak savaşta da barışta da hedefimiz olmalıdır" diyen Atatürk (Bozdağ, 2009, s. 57-58) kırsal alanların derebeylik sisteminden kurtulmasına öncülük eden kapsamlı reformlar gerçekleştirmiştir. Cumhuriyet idaresi savaş sonrasında önemli belediyeçilik ve imar sorunlarını çözmek zorunda kalmışlardır. Özellikle Batı Anadolu'daki şehirlerin savaş sonrası koşullara uyum sağlayabilmesi, dönemin karşılaştığı sorunların başında gelmiştir (Tekeli, 1977, s. 17).

Cumhuriyet yönetimi belediyeleri de mali olarak güçlendirirken, aynı zamanda mali hesaplarını da düzenlemeyi hedeflemiş 1924 yılında 'Dahiliye Vekalet Umumi Mahalliyet Vilayet Müdüriyeti' ve 'Usulü Muhasebe-i Belediye Talimatnamesi' hazırlamıştır. Ama bu uygulamada tam bir etkinlik sağlanamamıştır. İlk yıllarda belediyelere sağlanan mali olanaklar kısa bir süre sonra yapılan yasal düzenlemelerle azaltılmaya başlanmıştır. Belediye kaynaklarının bir kısmı merkezi idareye aktarılmıştır. 1923-1930 döneminde yukarıda sayılan

⁷ Şüphesiz bu dönem devletin tek başına ekonomik faaliyetlerde söz sahibi olduğu bir siyasal düzenden bahsetmek mümkün değildir. Mustafa Kemal Atatürk, yabancı sermayenin ve yabancı uzmanlardan kalkınma için destek alınması gerektiğinin farkındadır. Cumhuriyet yöneticilerinin de özellikle Başkent Ankara'nın imarının yabancı sermayeye ve yabancı uzmanlara açılması bakımından 1927'ler bir dönüm noktası olarak görünmektedir. Bu dönüşüm yalnız altyapı işletmelerinde kendisini göstermemiştir. Şehirde önemli büroların yabancı mimarlara şehir planının yabancı şehircilere yaptırılmasında da göstermiştir (Tekeli, 1977, s. 21). 'Ankara imar Müdürlüğü', İmar Planını ve beş yıllık programını hazırlamakta veya hazırlatıp Bakanlar Kuruluna onaylatmaktadır. Plan değişiklikleri de Bakanlar Kurulu kararına bağlı olmuştur. Beş yıllık program Bakanlar Kuruluna onaylatıldıktan sonra yıllık bütçelerle uygulanmıştır. Görüldüğü üzere imar planında onaylanma aşamasında 1985 yılına kadar yetkili, belediye meclisleri değil merkezi idare olmuştur. Bugün uygulanmakta olan ve 1985 yılında yürürlüğe girmiş bulunan İmar Yasası ise, imar planlarının belediye meclislerince onaylanarak yürürlüğe gireceğini belirtmektedir. 1972 yılındaki İdari Reform danışma kurulu raporunda da bölgesel gelişme merkezlerinde imar hizmetlerinin temel sorumluluğunun devlette olması ve imar konusunda merkezi yetkilerin İmar ve İskân Bakanlığı'nda toplanmasının sağlanması gerektiğine yer verilmiştir. Bir taraftan ise raporda mahalli idarelerin gecekondulu yapıyı önlemek amacı ile konut yapmalarının teşvik edilmesi gerektiği ifade edilmiştir (Aksal, vd., 1972, s. 105-109; Keleş, 2023, s. 238). Bu iki öneri birbiriyle çelişir gibi görünmektedir. Buna benzer gelişmeler Türkiye'de günümüzde bile yaşanmaya devam etmektedir.

kanunlara rağmen belediyeçilik konusunda yapılanlar oldukça parçacı ve sınırlı kalmıştır. Bütünlük içinde olan bir yerelleşme anlayışı oluşturulamamıştır (Tekeli, 1977, s. 18-19).

Cumhuriyet Döneminin ilk yıllarında merkezileşme-yerelleşme tartışmaları belediye başkanlığının atanmış mı yoksa seçilmiş mi olması gerektiğine ilişkin ortaya konulan düşünceler etrafında gelişmiştir. 1930 yılında 1580 sayılı Belediye kanunu kabul edilinceye kadar belediye başkanları merkez tarafından atama ile göreve gelmiştir. Bu yeni kanunda ise genel uygulama belediye başkanlarının meclis tarafından seçilmesi olmuştur. Kanunun 89. maddesinde ise İçişleri Bakanlığı'na Belediye Meclisi'nin seçtiği belediye başkanlığı seçimlerini veto etme gibi geniş vesayet yetkileri verilmiştir. 94. Maddede de 'nerelerde atanmış belediye başkanı bulunacağı' şeklinde bir istisnai durum oluşturulmuştur. Buna göre Bakanlar Kurulu gerekli gördüğü yerlerdeki belediye başkanlıkları ile Ankara Belediye Başkanlığının 'Dahiliye Vekâleti'nin teklifi ve Reis-i Cumhurun onayı ile vali ve kaymakamlıklar sorumluluğuna bırakılabileceği' öngörülmüştür⁸ (Uçar, vd., 2016, s. 63-67).

Bu dönemde 'yerel kamu hizmetleri ve merkezi kamu hizmetleri' ayrımı vardır ve bu 1960'lara kadar sürmüştür. Bu ayrım örgütler bazında yapılmakta ancak örgütlerin konularının ayrımıyla devam etmektedir. Sonradan merkezileşme, 'uzmanlaşma ve standartlaşma' olarak görünmeye başlamış; fakat bu merkezileşme, 'konular bazında ve kurumlar içinde merkezileşme' şeklinde gerçekleşmiştir. Örneğin belediyeler ve köyler tek tip örgütsel yapıyı oluşturmakta, buna göre görevleri ve bu görevleri yürütecek personel düzenlenmektedir. Bakanlıklar da aynı biçimde yapılandırılmıştır. Merkezi yönetim ve yerel yönetim ayrımı bu dönemde 'örgüt, yapı ve personel düzeyinde' de yapılmaya çalışılmıştır. Örneğin 1926 yılında çıkarılan 788 sayılı Memurin Kanunu yalnızca merkezi idare personeli için düzenlenmiş, yerel yönetim personeli bu kanunun kapsamı dışında tutulmuş ve belediye personelinin bu Kanuna tabi olmadığı açıkça belirtilmiştir.⁹

İnönü hükümetleri ekonomik anlamda ise siyasal iktidarda olduğu dönemde dış yardıma bağımlı kalmamak için denk bütçelerde ısrar etmişlerdir. Bu hükümetler, savaş zamanında personel ve teçhizatın ülkenin bir kısmından diğerine hızlı bir şekilde nakledilebilmesi için büyük bir demiryolu inşaatı projesine girişmişlerdir. Hükümetler, yeni nesil Türkleri yeni Cumhuriyet rejiminin erdemlerine inandırmak için kapsamlı eğitim programları da başlatmıştır. Aynı çizgide, Kurtuluş Savaşı sırasında ortaya çıkan popülizmin sosyo-ekonomik boyutu, ulusal ilerlemenin sağlanması için modern bilim ve teknolojinin uygulanmasıyla insanların yaşam standartlarının yükseltilmesi gerekliliğini vurgulamıştır.

Söz konusu siyasal iktidarlar siyasi makamı ekonomik kazanç elde etmek için kullanmaya çalışanların karşısında her zaman dimdik durmuş, siyasi faaliyetlerde bulunduğundan şüphelenilen memur ve siyasetçiler hakkında yasal işlem başlatma noktasında tereddüt yaşamamışlardır (Heper ve Keyman, 1998, s. 260). İsmet İnönü, çok partili hayata geçiş yıllarına kadar belirli dönemlerde siyasi iktidar için çekeceği isim olan

⁸ Belediye başkanlarının seçiminin Vali ya da Cumhurbaşkanı tarafından onaylanacağı kuralı ancak 1963 tarihinde çıkarılan 307 sayılı yasa ile yürürlükten kaldırılabilmiştir. Çünkü Türkiye'de geleneksel olarak belediyeler 'yerel hükümet' olarak değil, 'yerel yönetim' olarak düşünülmektedir. Türkiye'de Yerel yönetimler her zaman güçlü bir vesayet altında olmuşlardır (Kesgin, 2016, s. 98). Bilal Eryılmaz'ın da kavramsallaştırmasında Türkiye açısından vurguladığı siyaset kültürü yerine idare kültürünün hâkim olması durumu yerel yönetim birimlerinin 'merkezin uzantısı' olarak görülmesi ve 'merkeziyetçi olması' gibi karakterlerini açığa çıkarmaktadır.

⁹ Günümüzde de yerel yönetim personelleri yerel yönetim birimlerinde 'memur, sözleşmeli personel, sürekli işçi ve geçici işçi' pozisyonlarında istihdam edilebilmektedir. Memurlar DMK'ya tabi iken, Belediye ve bağlı kuruluşlarında, 5393 sayılı Kanunun 49'uncu maddesinde sayılan unvanlardaki sözleşmeli personeller ise yıllık sözleşme ile çalıştırılabilmektedirler.

Celal Bayar'a göre 'kuvvetli devlet' fikrinden yanaydı. Bayar, örneğin 'Rusya'da ekonomik güçlerin devlet elinde toplanmasını kendi açısından beğendiğini' düşünüyordu. Çünkü 'ekonomik güçler, ne kadar hükümetin elinde olursa, milleti idare etmek de o kadar kolaylaşacaktı. Liberal Ekonomiden yana olan İktisat Vekili Şeref Bey, İsmet Paşa'nın baskısı ile, birdenbire, birbiri ardına, 'devletçi kanunları' Meclis'e getirip kanunlaştırmıştır. Celal Bayar, İktisat Vekili olarak işe başladığı zaman, elinde, oldukça katı olan bu kanunları bulmuştur. Bu kanunları mümkün olduğunca yumuşatarak uygulamıştır. Halk ile Devlet'i, ortak bir ekonomiye doğru götürdüğünü ve Atatürk'ün de bu politikasını beğendiğini ve kendisine arka çıktığını ifade etmiştir (Bozdağ, 2009, s. 44-45).

Sonuç olarak, bu dönemde nispeten tutarlı sosyo-ekonomik politikalar uygulanmıştır. Cumhuriyetle oluşan yeni yönetsel sistemde yeni siyasi yaklaşımlarla beraber yeni idari yapı ve kurumlar oluşturulmuştur. 'Yeni bir devlet anlayışı ve toplum oluşturma projesi' doğrultusunda, yönetim sisteminin yeni hedeflere göre örgütlenmesi zorunlu hale gelmiştir. Özellikle tek parti döneminde halk devlet ve parti yoluyla kontrol edilmiştir. Kamu otoritesi dışında hiçbir sivil örgüt oluşmamasını yeğleyen daraltıcı ve merkezi politikalar merkezi yapıyı güçlendirirken, yerinden yönetim kuruluşlarını ve yerel yönetimleri olumsuz yönde etkilemiştir (Toprak, 2005, s. 24). Atatürk, tek parti döneminde toplumu uygarlığa taşıyacağına inandığı 'din, eğitim, yeni yazı ve alfabe' gibi alanlarda köklü reformlara yoğunlaşırken, İnönü daha çok devlet yönetimini istikrarlı biçimde sürdürme ve hükümet bütünlüğünü muhafaza etme çabası içinde olmuştur. Bu çerçevede İnönü, Atatürk'ten farklı olarak 'reformcu-karizmatik liderlikten' ziyade 'yönetim adamı' kimliğiyle öne çıkmaktadır. Kendisinin 'hükümet' olarak tanımladığı mevcut düzenin sınırları içinde hareket ederek kanun ve düzeni öncelemiş ve radikal hamlelerden çok, kurulu sistem içerisinde dönüşüm arayışına yönelmiştir. (Heper, 2018, s. 122-123). Çok Partili hayata geçiş denemeleri olmuş, fakat bu denemeler dönemin siyasal şartları gereği başarısız olmuş; çok partili hayata alternatif siyasal uygulamalar da yürütülmeye çalışılmıştır. 1939 Kurultayı ile sınırlı olarak bir liberalizasyon başlamıştır. İlk defa, özellikle belli isimler tarafından parti yönetimine eleştiriler ileri sürülmüştür. Bu kurultayda, İçişleri Bakanlığı ile parti sekreterliğinin, bunun yanında valilik ile parti il başkanlığının aynı kişi üzerinde olmaması karara bağlanmıştır (Karpaz, 2010, s. 475).

Cumhuriyet Halk Partisi'nin 5.Kurultayı'nda 1939 yılında 'müstakil grup' kurulması kararlaştırılmıştır. Müstakil Grup 'Cumhuriyet Halk partisi Büyük Kurultayı Genel Kurulu' tarafından seçilmiş üyelerden oluşmuştur. Buna göre müstakil grubun görevlerinden biri devlet işlerinin en iyi şekilde yürütülmesi için, parti nizamname ve programının ve büyük kurultay kararlarının en uygun şekilde uygulanmasını meclis grubu kararına tabi olmaksızın denetlemektir. Bu şekilde ileride bir muhalefet partisinin üstleneceği rol için bir ışık tutacak, neticesinde de parlamenter meclis, çeşitli partiler meclisine alıştırılmış olacaktır. Ancak, beş buçuk yıllık görev süresine rağmen müstakil grup, hükümetin denetlenmesinde ve meclisin çok partili sisteme alışmasında yeterli başarı gösterememiştir. Grup tarafından iktidara yapılan eleştiriler parti içinde kalmış, bir vekili gerekirse yerinden etme veya vekile gerekli disiplin cezalarının verilmesinde öncü olma gibi bir etkisi olmamıştır (Turan, 1999, s. 40-41).

II. Dünya Savaşı'ndan sonraki süreçle beraber bürokratik yapıya ise yabancı uzmanların hazırladıkları raporların yönetimde reform çalışmalarına yön verdiğini söylememiz mümkündür. Bundan sonraki bölümde dönemin siyasal yaşamına kısaca değindikten sonra bu raporlara ilişkin bilgiler vermemiz gerekecektir.

4. 1946'dan 1960'lı Yıllara Geçiş Sürecinde Reform Çalışmaları

1946 Yılında Çok Partili Hayata geçişin söz konusu olduğu ve Demokrat Parti'nin muhalefet olarak güçlenmeye başladığı bu dönemde merkezi idarenin bu yeni düzene ayak uydurabilmesi pek kolay olmamıştır. Cumhuriyet Halk Partili Nihat Erim, 'Demokrasi Gaye Midir, Vasıta Mıdır?' başlığıyla yazdığı metinde: "Toplum yapısında ve işlevlerinde ciddi krizler ortaya çıktığında bunları gidermenin yolunun, bir süreliğine özgürlükleri kısmen sınırlandırmak ve yukarıdan aşağıya güçlü bir otorite kurmaktan" geçtiğini ifade etmiştir. Ahmad ve Ahmad (1976) tek dereceli milletvekili seçim tasarısının kabul edildiğinde bile, "eğer belediye seçimlerinde görülen zihniyet ve tutum bu kanunun uygulanmasına da yansiyacaksa, bundan kaygı duymamanın mümkün olmadığını" ifade eden Adnan Menderes'in, merkezîyetçi zihniyetin kolay kolay değişmeyeceğini düşündüğünü açıkça ortaya koyduğunu ifade etmiştir. Fakat Demokrat Parti'nin muhalefet olarak baskı yaptıkça taleplerinin kabul göreceğine ilişkin ümitlerini de bu dönemde arttırmaya başladığı görülmektedir. Demokrat Parti'nin ilk büyük kongresinde kabul edilen 'Hürriyet Misakı' adıyla tanınan raporu ile parti demokrasisinin kurulması için yapılması gereken üç temel şeyi vurgulayacaktır: "anti demokratik ve anayasaya aykırı kanunların kaldırılması, devlet memurları tarafından değil de yargı organlarınca kontrol edilen seçimler (siyaset-bürokrasi ayrımı), Cumhurbaşkanlığı mevkiinin parti liderliğinden ayrılması" (s. 21).

Bunların hepsi de zaman içerisinde o dönemden sonra yapılan reformlarla yerine getirilecek istekler olmuştur. Nitekim bu dönemde CHP'nin içindeki fikir ayrılıkları çoğalmış; anti-demokratik kanunların değiştirilmesi, parti disiplininin gevşetilmesi ve parti bürokrasisinin kontrol altına alınması önerilmiştir. Ve 7. Kurultayda CHP parti teşkilatı bir miktar âdem-i merkezileştirilmiştir. Parti mensupları artık geçmişte olduğu gibi atamayla değil seçimle gelmeye başlamıştır. Aslında CHP'de de DP'de de kuvvet özellikle 1942'den sonra ılımlı aydınların ve toprak sahibi grupların eline geçmiştir (Ahmad ve Ahmad, 1976, s. 28-38). CHP'de 1946'daki olağanüstü kurultayda, tek dereceli seçimlerin kabulüne, dernek kurma özgürlüğünün tanınmasına karar verilmiştir¹⁰. Devlet teşebbüslerinde idare ve sorumluluk bakımından 'adem-i merkezîyet' savunulmaktadır. Program, ihracatın da daha iyi bir düzene bağlanmasını, devletin kalkınmasını sağlamak için yabancı sermayeden de yerli sermaye ile eşit şartlarda yararlanılacağını vurgulamıştır (Karpat, 2010, s. 475-476).

1950 sonrası Türkiye'nin çok partili demokrasisinde ise, patronaj siyaseti görülmeye başlamış ve bunun gelişmesinde birkaç faktör rol oynamıştır. Birincisi, geleneksel olarak güçlü olan devlet, düşmanlarını yeni siyasi seçkinler arasında hızla bulmuştur. Sonuncular kendilerini 'devlet iradesi' ne karşı 'milli irade' nin savunucuları ve devlet seçkinlerine karşı kitlelerin koruyucusu olarak takdim etmişlerdir. Bu, yeni siyasi elitin, yönetime ve topluma uzun süre hâkim olan devlet seçkinlerine ve kendilerine Cumhuriyet normlarını koruma misyonu, idari liyakatten çok daha önemli olan bürokratlara karşı adeta içgüdüsel bir tepkidir. Yeni siyasi seçkinler tarafından benimsenen politikaların verimli ve etkili bir şekilde uygulanması siyasal seçkinlerin kendilerini meşru bir zemine koymak için benimsediği

¹⁰ Partinin iyi niyetle hareket ettiği kuşkusuz olmakla birlikte demokratikleşme sürecinin başlamasında iç dinamiklerin yanı sıra İkinci Dünya Savaşı'nın tek parti rejimlerinin çözülmesiyle sonuçlanan küresel etkilerinin de bir önemli bir rolü vardır. CHP Parti Programında millet siyasi iktidarın asli kaynağı olarak gösterilmiş; Büyük Millet Meclisi ise bu yetkiyi millet adına kullanan kurum şeklinde tanımlanmıştır: Programda, siyasi parti ve sendika kurma özgürlüğü ile düşünce, ifade ve basın özgürlükleri bireysel ve toplumsal gelişmenin temel şartları arasında sayılmıştır (madde 2). Devlet, bireylerin mutluluğunu sağlamak ve onları korumak amacıyla oluşturulmuş bir kurum olarak tarif edilmiştir. Ekonomik alanda ise program, özel girişimi tanımlamakla birlikte devletçiliğin korunacağını belirtmiş; devleti ekonomik ilişkilerin tarafsız düzenleyicisi olarak konumlandırmıştır (Karpat, 2010, s. 475-476).

politikadır. Yeni siyasi seçkinler ayrıca kendi deyimleriyle halkı yozlaşmış ve zalim hükümet yetkililerine karşı korumaya çalışmıştır. Birçoğunun böyle bir korumaya ihtiyacı olmuştur, çünkü 1950'den sonraki hızlı sosyo-ekonomik değişimin bir sonucu olarak, geleneksel koruma ağları parçalanmaya başlarken, bireycilik yerine aidiyet, dayanışma ve yakın ilişkiler etiği devam etmiştir. Sonuç olarak, seçilmiş temsilcilerin halkın doğrudan kişisel temsilcileri olması gerekmiştir (Heper ve Keyman, 1998, s. 261).

Oy karşılığında 'siyasi himaye (*patronaj*)' uygulaması, 1950'de merkez sağ Demokrat Parti'nin (DP) ve DP'nin halefi olan merkez sağ siyasi partilerin, Adalet Partisi'nin (AP) iktidara gelmesiyle en üst düzeye çıkmıştır. Daha sonra soldakiler de dahil olmak üzere diğer siyasi partiler de aynı şeyi yapmaya başlamıştır. DP hükümeti döneminde, daha önceki 'devlet merkezli yönetim', 'siyasi parti merkezli bir yönetime' doğru hareket etmeye başlamıştır; siyasi seçkinler, başlıca kamu politikası yapımcılar olarak devlet seçkinlerinin yerini almaya başlamışlardır (Heper ve Keyman, 1998, s. 261). Bu bağlamda, Demokrat Parti (DP) iktidarı döneminde siyasal seçkinlerin kamu politikası yapımında öne çıkması, kamu harcamalarının artmasına ve kamu yönetiminde kapsamlı reformlara duyulan ihtiyacı daha belirgin hale getirmiştir. Nitekim, 1949-1960 yılları arasında Türkiye'ye sunulan yabancı uzman raporlarında da bu dönemdeki kamu yönetimi sorunlarına dikkat çekilmiş ve reform önerileri sunulmuştur.

5. Hükümete Sunulan Yabancı Uzman Raporları

Yönetimde ve personel rejiminde yeniden yapılanma mevzusu, bilhassa İkinci Dünya Savaşı'ndan sonraki dönemlerden itibaren 'parlâmento, hükümet, üniversiteler ve çeşitli fikir merkezlerinde' yoğun bir şekilde tartışılmaya başlanmıştır. Devletin bu noktadaki sorumluluğunun gittikçe önem arz etmesi, reform sorunlarını çözebilmeyi önceliğine aldığı gibi, yönetsel sistemdeki eksiklikler ve aksaklıkların her geçen gün değişime uğrayan ihtiyaçlara cevap verememesi sonucunda merkezi idare ve yerinden yönetim kurumları zor duruma düşmüşlerdir. Devlet idaresi bir yandan kendi bünyesinde bu önemli sorunlara bir çözüm ararken bir yandan da yabancı uzmanların yönetsel tecrübelerinden de yararlanmaya çalışacaktır. 1949- 1959 arasındaki dönemde Türkiye'ye gelip personel ve yönetim meselelerini inceleyerek belirli tavsiyeler sunan beş yönetim bilimci uzmanın raporları bu çabanın sonucudur. 'Ord. Prof. Dr. F. Neumark, Barker heyeti, James W. Martin ve Frank E. Cush, Prof. Leimgruber ve Maurice Chailloux Dantel' gibi gerçekten uzman kişilerin emek mahsulü olan bu raporlar ciddi bir yankı uyandırmamış ve tavsiyeleri karşılık bulamamış olsa da, devlet reformunun nasıl yapılması gerektiğinin yanında; eğitim, sağlık, personel sistemi gibi devlet idaresinin aktif rol üstlendiği kamusal hizmetlerin yürütülmesinde merkezi-adem-i merkezi nitelikte yapılması gereken reformlara ilişkin de çok önemli görüşler sunması bakımından bu raporlar çok kıymetlidir.

5.1. Neumark Raporu

Neumark, 'Devlet Daire ve Müesseselerinde Rasyonel Çalışma Esasları Hakkında' bir rapor hazırlamıştır. Bu raporda, Neumark' ın (1963) Türk kamu yönetiminde sıkıntılı gördüğü ve derhal çözüm bulunması gerektiğini düşündüğü konular: "memurların sayısı ile vasıflarına ilişkin meseleler, teşkilattaki noksanlıklar, kanunlarımızın elverişsiz şekli, aşırı bir kırtasiyecilik zihniyetinin doğurduğu formaliteler ve bundan ileri gelen güçlükler, o güne kadar gelen süreçteki teftiş ve denetim metotlarından kaynaklı aksaklıklar" dır. (s. 2-37). Neumark (1963) verimli çalışmayan ve yetersiz olan memurları tespit edip memur sayısını

azaltmanın veya duruma göre hizmeti icra eden memur sayısının çok az olması durumunda bu sayıyı arttırmanın; kurum içinde hem herkese uygun oranda yeterli bir maaş verilmesinin önünü açacağını hem de memurların verimliliğini arttıracağını savunmaktadır. Memurların kalitesini arttırmak için hizmet içi eğitim ve imtihanla almak usulleri uygulanmalıdır. Aşırı kırtasiyeciliğin önüne geçilmesi için memurların ve kamusal hizmet icra eden diğer kamu görevlilerinin rasyonel olmayan bir tarzda çalışması engellenmelidir. Türkiye gibi dinamik bir karakter taşıyan bir ülkede, savaşın etkisinden kaynaklanan olağanüstü şartlar altında, mevcut kanunlar sık sık yeniden yapılanmaya uğrayarak değişmektedir. Ancak gerekli özen gösterilmeden çok hızlı bir biçimde 'icat edilen' ek kanunlar bazı durumlarda mevzuatın pek karışık ve ahenksiz bir hale gelmesine neden olmuştur (s. 2-37). Bu nedenle, özellikle en temel düzenlemelerden başlanmak üzere, tüm kanunların kapsamlı bir incelemeye tabi tutulması, metinlerin yeniden sistematik hale getirilmesi (*kodifiye edilmesi*) ve bu süreçte açık, anlaşılır ve mümkün olduğunca ortak bir dil kullanılması hem hukuki güvenlik hem de kamu yönetiminde rasyonel işleyiş açısından zorunlu hale gelmiştir.

5.2. Barker Raporu

Barker, ise hükümete sunulan 'Türkiye iktisadî Kalkınması Hakkında Rapor' unda eğitimde, sağlıktaki yapılması gereken reform hamlelerine değinir. Son senelerde görülen büyük ölçüdeki artışlara rağmen, bugünkü seviyesinde eğitime yönelik yapılan kamu harcamaları bariz bir şekilde yetersizdir. Eğitim-öğretim sisteminin yeniden gözden geçirilmesi sırasında hükümet, eğitimin bütün derecelerinde daha geniş bir düşünme ve araştırma hürriyetinin teşviki ve sistemdeki otoriter karakterini azaltmalıdır. Barker, İlkokullarına yapılacak malî harcamalarında yöredeki yerel yönetimlerin daha fazla sorumluluk alması, yüksekokul ve üniversitelerin giriş şartlarının sıkılaştırılması ve ilmi standartlarının yükseltilmesinin de reformun başarıya ulaşmasında son derece önemli olduğunu raporunda vurgulamaktadır. Tıp okullarında kamu sağlığına ve hastalığı önleme prensiplerine daha fazla önem vermek gerektiğini ifade etmektedir. O dönemde hizmetlerine devam eden Ankara'daki Hıfzıssıhha Enstitüsü yabancı bir uzmanın yardımı ile yeniden organize edilmeli ve bu kuruluştan verilecek olan kamu sağlığı diplomalarına sahip olmak, bütün sağlık kuruluşlarına yapılacak tayinlerde bu mevkilere girme koşulu olmalıdır (Barker, 1963, s. 56-59). İdari teşkilat içerisinde en acil şekilde yapılması gereken ana politikalardan biri merkezi idarenin yürüttüğü fonksiyonlara ilişkin yetkilerini devretmesidir. Barker (1963)'a göre: Devletin bütün icrai organlarında yetkiler büyük ölçüde en yüksek kademelerde toplanmıştır. Devlet fonksiyonlarının gittikçe karmaşık hale gelmesine rağmen, mesuliyetlerin devrine az rastlanmıştır, yüksek dereceli amirler haddinden aşırı bir iş yükü altındadırlar; devletin yüksek kademeleri yığın yığın tâli meselelerle uğraşmaktan asli görevini yapamamaktadır. Devlet otoritesinin lüzumundan fazla merkezileştirilmesinin önüne geçmek ve ancak idarî politikalarla ilgisi olan önemli meselelerin karar için yüksek makamlara götürülmesini sağlamak üzere tedbirler alınması lüzumu aşîkârdır. Yetkilerin daha iyi bir şekilde devri, başta bulunan âmirlerin icra faaliyetleri ile tâli derecedeki idarî politika kararlarına dair olan yetkileri, kendilerine bağlı memurlara devretmeye rıza göstermelerine ve bu memurların da böyle bir mesuliyeti kabul etmek arzusunda bulunmalarına dayanacaktır. İdarenin fazla merkezileştirilmiş olması Ankara'da bulunan merkezi hükümet ve vilâyetler ve mahallî organlar arasındaki ilişkiler bakımından da meseleler oluşturmaktadır. Vilâyet ve belediye amirlerine devlet fonksiyonlarından daha fazla bir kısmının verilmesi suretiyle mahallî birimlerde inisiyatif ve mesuliyet bilincini uyandırmak gerekmektedir (s. 62-63).

5.3. Martin ve Cush Raporu

J. W. Martin ve Frank Cush, 'Maliye Bakanlığı Kuruluş ve Çalışmaları hakkında' hazırladıkları raporda ağırlıklı olarak Maliye Bakanlığına bağlı memurlara ilişkin bir rapor hazırlasalar da çalışmalarının diğer memurları da kapsadığını verdikleri örneklerle belirtirler. Martin ve Cush (1963)'a göre merkezi bir organ olarak katiyetle 'Devlet Personel Dairesi' kurulmalıdır.¹¹ Çünkü herhangi bir bakanlıkta çalışan memurlar doğrudan devlet memurudurlar ve diğer devlet memurlarıyla rekabet halindedirler. Birbirine benzer iş yapan ve aynı iş yükü ile çalışan memurların çalışma şartları veya tabi oldukları hükümler birbirinden farklılaştırılırsa bu bir hatadır. Netice olarak memurlara ilişkin mevzuatı şimdikinden daha genel hale getirmek gerekir. Esasında bu mevzuat, devlet girişimleri de dahil olmak üzere bütün devlet dairelerini kapsamalıdır. 'Amme idaresi prensipleri' diğer idarî konularda olduğu gibi personel işlerinde de uygulanmalıdır. Devlet bütün kamu hizmetlerini içine alan bir 'tasnif kanunu' çıkarmalıdır¹². Bir dairenin işlerinin iyi yürüyüp yürümediğini anlamak için, memurların kendi daireleri hakkında ne düşündüğüne bakmak gerekmektedir. Örneğin memurlar Maliye Bakanlığı'na iyi bir yer olarak algılıyorsa, bakanlık işlerini de daha mükemmel yürütmek olanaklı olacaktır. Kamu kurumunda böyle bir iklim meydana getirmek için memurlar arasında bir beraberlik ruhu aşlamak haklı ve fark gözetmeyen merkezileştirilmiş, standart bir maaş sisteminin sağlanması çok önemlidir" (s. 73-74). Bu iki uzmana göre standart bir performans değerlendirme sistemi oluşturularak memurun belirli bir müddet içinde çıkardığı işler objektif ölçülerle tespit edilebilmelidir (Martin ve Cush, 1963, s. 96). Bütün bu tespitler, Martin ve Cush'un önerilerinde klasik yönetim yaklaşımının öngördüğü standartlaştırılmış ücret ve personel sistemi ile neoklasik yaklaşımın vurguladığı psikolojik ve örgütsel faktörlerin birlikte ele alındığını ve bu ilkelerin Türkiye'de merkezi idarede görev yapan kamu personeline uygulanmasının önerildiğini göstermektedir.

5.4. Maurice Chailloux Dantel Raporu

Maurice Chailloux Dantel tarafından 1959 yılında 'Türkiye'de Devlet Personeli Hakkında Bir Araştırma' isimli rapor hazırlanmıştır. Raporda Türkiye'de sosyal, kültürel, iktisadi bağlamda çok şeyin değiştiği fakat bu süreçle eş zamanlı olarak idarenin ve personel yapısının değişmediği, idari reformun zorunluluk olduğu, reform için de en acil konunun da personel reformu olduğu belirtilmiştir. Raporda özellikle bakanların ve üst kademe yöneticilerinin personel üzerindeki yetkilerini şahsileştirmelerinin (yetki gaspı) ve özerk

¹¹ 1960 sonrası çözüm olarak Devlet Personel Dairesi kurulmuş fakat bu kurum kamu yönetiminde etkin bir rol alamamıştır. Sonrasında bu kurum 1984 yılında "Devlet Personel Başkanlığı" adını almış; bu süreçte de beklenen görevleri yerine getirememiştir. 2011 yılında çıkarılan bir KHK ile DPB'ye yeni bazı görevler verilmiş ve kurum yapısında birtakım değişikliklere gidilmiş fakat yine kendisinden beklenen etkinlik ve performansı gösterememiştir. 2018 yılında yeni Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile beraber kamu personel sistemini önemli ölçüde etkileyebilecek değişiklikler yapılmıştır. Başta 'Cumhurbaşkanlığı İnsan Kaynakları Ofisi' kurulmuş, 'Başbakanlık Personel Prensipler Genel Müdürlüğü', Cumhurbaşkanlığı'na devredilmiştir. Devlet Personel Başkanlığı'nın 2019 yılı itibarıyla kapatılmasına karar verilmiş; görevleri de Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı'nın bünyesinde bulunan 'Çalışma Genel Müdürlüğü'ne aktarılmıştır (Acar, 2021, s. 1027). Sonrasında İnsan Kaynakları Ofisi de 183 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kapatılmıştır. Ofisin görevleri sadeleştirilerek Cumhurbaşkanlığı Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü içerisine dahil edilmiştir. Personel yönetimi gibi hassas bir konunun bu kadar farklı kurumların elinde yer değiştirmesi zaman içerisinde çeşitli problemlerin ortaya çıkmasına sebep olurken; yönetimde ikilik tartışmalarının 'Personel Yönetimi' konusunda da çıkmasına zemin hazırlamıştır.

¹² Nitekim, 1965 tarihli 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na 1975 yılında getirilen düzenleme, kamu personeli için 'çalışma alanları ve uzmanlıklarına göre' farklı hizmet sınıfları altında gruplandırarak personel rejimini daha sistematik bir yapıya kavuşturmuştur.

idarelerde kişilere göre yönetim sergilenmesinin personeller arasında farklılıklara yol açtığına vurgu yapılarak bunların denetimi zorlaştırdığından ve eşitlik prensibinden uzaklaşmaya yol açtığından bahsedilmiştir (Aslan, vd., 2016, s. 40). Chailloux-Dantel'in raporu, devlet personel rejimindeki yapısal krizi bilimsel bir yaklaşımla incelemekte olup, ortaya koyduğu tespitler günümüzde dahi geçerliliğini korumaktadır. Dantel (1963)'e göre, kurumların personel yönetiminde tek tek hareket etmesi, kamu görevlerinin bütüncül bir sistem yerine parçalı bir yapı hâline gelmesine yol açmaktadır. Kadro ihtiyaçları belirlenirken görevlerin gerektirdiği bilgi, yetkinlik ve standartlar dikkate alınmadığı için, kamu personel rejimi rasyonel ve işlevsel bir temele dayanmamaktadır (s. 111-117).

Bahsedilen bu raporlar doğrultusunda 1960 yılında, Başbakanlık bünyesinde heyet tipi bir yapılanmaya sahip Devlet Personel Dairesi kurulmuştur. Devlet Personel Dairesi 160 sayılı Kanunla 'icracı merkeziyetçi bir güce değil, istişari merkezi bir yapıya sahip olarak' faaliyetlerini yürütmüştür. Daire genel olarak, kamu personel rejimi konusunda, Bakanlar kuruluna karar desteği veren ve görüş oluşturan bir yapıda olmuştur (Aslan, vd., 2016, s. 46-76). Kurum 1980 yılında Devlet Personel Başkanlığı olarak faaliyetlerini yürütmeye devam etmiştir.

Bahsi geçen raporlar, merkeziyetçi yönetim anlayışından uzaklaşılması, yerel yönetimlerin idari ve mali bakımdan güçlendirilmesi ve kamu personelinin sayısının azaltılması yönünde tavsiyeler içermektedir. Fakat buradaki yerelleşmeden kasıt yerelleşmenin bir formu olarak görünen özelleştirmelerin (Smith, 2001) yapılmasıdır. Bu raporlarda özel sektöre öncelik verilmesi ve bu amaçla krediler açılmasının önemi sürekli vurgulanmaktadır. Sonuç olarak bahsedilen bu dönem içerisinde Cumhuriyet kadrosu 'yabancı uzmanlar' meselesinde şüpheli ve ikili bir tutum içerisinde olmuştur. Fakat uygulamada ilk zamanlardaki yabancı uzman konusundaki radikal tavır az da olsa gevşemiş ve daha gerçekçi/faydacı politikalar benimsenmeye başlanmıştır (Yayman, 2016, s. 178-180).

SONUÇ

Bu çalışma, Türkiye'de planlı kalkınma döneminden önceki merkezileşme ve adem-i merkeziyetçilik tartışmalarının, tarihsel bağlamda kamu yönetimi reformlarına nasıl zemin hazırladığını ortaya koymaktadır. Tanzimat'tan Cumhuriyet'e, Cumhuriyet'ten planlı döneme giriş sürecine kadarki dönem çalışmanın konusunu oluşturmuştur. 1839 Tanzimat Fermanı ile belirginleşen merkezileşme eğilimleri, II. Abdülhamid dönemi ve Meşrutiyet tecrübeleriyle yeni şekiller almış, Cumhuriyet'in kuruluşuyla birlikte rasyonel bürokratik bir devlet anlayışına evrilmiştir. Bu evrim sürecinde, devletin merkeziyetçi yapısı çeşitli dönemlerde yasal, kurumsal ve ideolojik düzeyde yeniden üretilmiştir. Reform girişimleri tarihsel olarak incelendiğinde, 3. Selim'in Nizam-ı Cedid hamlesi, II. Mahmut'un taşra otoritesine karşı yürüttüğü mücadele ve Abdülhamid dönemindeki merkeziyetçi bürokratik inşaa süreci ve idari/siyasi merkeziyetçilik hamleleri dikkat çekicidir. Her üç dönemde de reformlar, merkezi otoriteyi yeniden yapılandırmak ve modernleştirmek amacı taşımış, ancak yerel aktörlerin direnci ve toplumsal taban eksikliği nedeniyle kalıcı etki sınırlı kalmıştır.

Erken Cumhuriyet döneminde siyasette Cumhuriyet'in kurucusu Gazi Mustafa Kemal Atatürk ve İnönü'nün merkezileşme ve yerelleşme konularına yaklaşımları, dönemlerinin ihtiyaçlarına göre farklılaşmıştır. Atatürk'ün ideolojik modernleşme vizyonu ile İnönü'nün idari denge arayışı, merkezi yapının korunmasına odaklanmış; ancak kırsal kalkınma ve köy idaresi gibi alanlarda yapılacak reformlarla yerelleşme unsurları da tamamen göz ardı edilmemiştir. Bu dönemde reformlar, ulusal bütünlüğün tesisi ve güçlü devlet inşası hedefiyle

şekillenmiş, ancak yerel özerklik sınırlı tutulmuştur. Atatürk, ulusal birliğin sağlanması ve modern bir devletin inşası sürecinde merkezîyetçi politikaları ön plana çıkarmış, yerel güçlerin etkisini azaltarak merkezi yönetimin kontrolünü güçlendirmeye odaklanmıştır. İnönü ise, çok partili sisteme geçiş zemin hazırlayan daha dengeli bir reform süreci yürütmüş, merkezi otoritenin güçlü tutulmasını savunurken, özellikle yerel yönetimlerde sınırlı düzeyde özerkliği teşvik eden uygulamalara da yer vermiştir. İnönü'nün reform anlayışı, merkezi kontrolü elden bırakmamakla birlikte, erken Cumhuriyet döneminden farklı olarak 'parti ve devlet ayrımını' gözetken bir çizgide ilerlemiştir. Atatürk, tek parti döneminde toplumu daha ileri bir medeniyet düzeyine ulaştırma hedefiyle din, eğitim ve alfabe gibi alanlarda kapsamlı reformların hayata geçirilmesine öncülük etmiştir. İnönü ise, hükümeti bir arada tutmaktan sorumlu olmuştur. Reformu devletçi-seçkin bir yaklaşımla kurulu düzen içinde aramıştır. Sonuç olarak, Atatürk'ün reformları daha ideolojik bir modernleşme çabası olarak şekillenirken, İnönü'nün yaklaşımı siyasi istikrarı ve idari dengeyi korumaya odaklanmıştır. Her iki lider de merkezîyetçi yapıyı muhafaza etme eğiliminde olmuş, ancak yerelleşme tartışmalarına yön veren farklı perspektifler geliştirmiştir.

1950 sonrası Demokrat Parti iktidarı ile birlikte devletçi anlayıştan siyasal temsil temelli bir yönetime geçiş yaşanmış; bu da yerel düzeyde siyasi himaye ilişkilerinin güçlenmesine neden olmuştur. Bu süreçte kamu yönetimi reformlarına dair önemli tespit ve öneriler içeren yabancı uzman raporları dikkat çekmektedir. Neumark Raporu, memur sayısının düzenlenmesi ve mevzuat sadeleştirilmesi gibi yapısal sorunlara işaret etmiş; Barker Raporu, eğitim ve sağlık reformlarının etkili kamu hizmeti sunumu için gerekliliğini vurgulamıştır. Martin-Cush Raporu performans yönetimi ve standart personel sistemi önerirken, Maurice Dantel Raporu yetkin ve denetlenebilir yönetim yapısına dikkat çekmiştir. Ancak bu raporların önerileri uygulama noktasında sınırlı kalmış, reformların sürekliliği sağlanamamıştır. Tüm bu gelişmeler ışığında, Türkiye'de planlı kalkınma dönemine geçilmeden önce adem-i merkezîyetçi talepler ve buna yönelik reform girişimleri de gözlemlenmiş olsa da ağırlıklı olarak merkezîyetçilik eğilimi baskın olmuştur.

Bu ikili yapı, ilerleyen dönemlerde Türkiye'deki kamu yönetimi reformlarının temel gerilim hattını oluşturmuştur; merkezileşme ile yerelleşme talepleri arasında yapılmaya çalışılan reform anlayışı günümüzde de etkisini sürdürmeye devam ettirmektedir. Planlı dönem sonrasında hazırlanan raporlarda da Türk kamu yönetiminin merkezîyetçi yapısına yönelik eleştiriler söz konusu olup yerelleşme reformları teşvik edilmeye çalışılmıştır. Ancak, Türkiye'de merkezi ve adem-i merkezi düzenlemeler, hem tarihsel miras hem de siyasal tercihler doğrultusunda sürekli olarak yeniden inşa edilmektedir. İnönü'nün temsil ettiği devletçi-seçkin anlayıştan, Demokrat Parti ile özdeşleşerek merkez sağda devam eden gelenekselci-liberal perspektife kadar uzanan çizgide reformların, büyük ölçüde merkezi otoritenin ihtiyaçları doğrultusunda ve merkezîyetçi bir yaklaşımla şekillenmeye devam etmekte olduğu bir gerçektir. Ancak siyaseti ve kamu yönetimini bu bağlamda merkezîyetçilikle eleştiren kesimlerin şu noktayı da gözden kaçırmaması gerekmektedir. Türk kamu yönetiminin daha iyi bir yol almasının kamu hizmetinin daha iyi bir şekilde sunulması niteliğinin artırılması ve kaynak sorununun çözülmesinden geçtiğini gözden kaçırmamak elzemdir (Yayman, 2016, s. 182). Kalkınma dönemi öncesinden bugüne gelen süreçte sürekli tartışılan kamu hizmetini merkezin mi yerelin mi yaptığını irdelemekten ziyade, kamu hizmetinin nasıl yapıldığı ve etkinliğinin de nasıl artırılabilceği üzerine yoğunlaşmak tartışmaların daha verimli bir zemine taşınmasını sağlayabilir.

Araştırma ve Yayın Etiği Beyanı

Bu çalışmada bilimsel araştırma ve yayın etiği ilkelerine uyulmuştur. Araştırma sürecinin tüm aşamalarında etik kurallar gözetilmiş; intihal, sahtecilik, çarpıtma, haksız yazarlık gibi etik dışı uygulamalara yer verilmemiştir. Çalışmada kullanılan tüm kaynaklara uygun biçimde atıfta bulunulmuştur.

Yazarların Makaleye Katkı Oranları

Yazarlar araştırmaya eşit oranda katkı yapmışlardır.

Etik Kurul İzni

Bu makalede etik kurul iznine gerek yoktur. Etik kurul kararı gerekmediğine ilişkin ıslak imzalı onam formu sistem üzerindeki makale süreci dosyalarında yer almaktadır.

Çıkar Beyanı

Yazarlar, bu makale ile ilgili olarak herhangi bir kişi, kurum veya kuruluş ile çıkar çatışması bulunmadığını beyan etmektedirler.

KAYNAKÇA

- Acar, O. K. (2021). Devlet Personel Başkanlığı'ndan Cumhurbaşkanlığı İnsan Kaynakları Ofisi'ne: Kamu personel yönetiminde örgütsel değişim. *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, 20(78), 1026-1046. <https://doi.org/10.17755/esosder.556676>
- Ahmad, F. ve Ahmad, B. (1976). *Türkiye'de çok partili politikaların açıklamalı kronolojisi 1945-1971*. Bilgi Yayınevi.
- Aksal, İ.R., Gözübüyük, Ş., Sürgit, K., Alpaslan, A., Çoker, Z., Esener, T., Gürgüç, H., Kayla, Z., Senil, İ., ve Uzsoy, Ş. (1972). *İdarenin yeniden düzenlenmesi ilkeler ve öneriler idari reform danışma kurulu raporu*. TODAİE.
- Aslan, O.E., Kavruk, H., Yıldız, M., Üstüner, Y., Sayan, İ.Ö., Şener, H. E. ve Urhan, V. F. (2016). *Merkezi personel hizmetleri örgütlenmesi*. TODAİE.
- Aslan, Z. ve Yel, S. (2018). Atatürk döneminde Trabzon-Tebriz transit yolu (1923-1938). *Turkish Studies*, 13(1), 1-12. <http://doi.org/10.7827/TurkishStudies.12727>
- Atatürk, M.K. (1995). *Nutuk*. Süryay Sürekli Yayınları.
- Barker (1963). Türkiye iktisadi kalkınması hakkında rapor. Devlet Personel Dairesi (Ed.), *Hükümete sunulan yabancı uzman raporları* (Yay. No: 7, s. 38-68) içinde. Devlet Personel Dairesi.
- Belge, M. (1983). Tarihi gelişme süreci içinde aydınlar. M. Belge (Ed.), *Cumhuriyet dönemi Türkiye ansiklopedisi* (Cilt 1, s. 122-129) içinde. İletişim Yayınları.
- Berkes, N. (2022). *Türkiye'de çağdaşlaşma*. Yapı Kredi Yayınları.
- Boran, B. (1992). *Toplumsal yapı araştırmaları (iki köy çeşidinin mukayeseli tetkiki)*. Sarmal Yayınevi.
- Bozdağ, İ. (2009). *Cemal Bayar anlatıyor bilinmeyen Atatürk*. Truva Yayınları.

- Cumhuriyet Halk Partisi. (1947). *Cumhuriyet Halk Partisi yedinci büyük kurultayı*. TBMM Kütüphanesi Dijital Arşivi.
- Dantel, M.C. (1963). Türkiye’de devlet personeli hakkında bir araştırma. Devlet Personel Dairesi (Ed.), *Hükümete sunulan yabancı uzman raporları* (Yay. No:7, s. 110-137) içinde. Devlet Personel Dairesi.
- Demirel, D. (2011). Tanzimat’tan cumhuriyet’e kamu yönetiminde yeniden yapılanma (1839-1923). *Türk İdare Dergisi*, (473), 97-111.
- Dinçer, Ö. (1998). Yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması ihtiyacı ve ilkeleri üzerine bir tartışma. *Öneri*, 2 (10), 1-10.
- Güler, B.A. (2005). *Devlette reform yazıları*. Paragraf Yayınevi.
- Güler, B. A. (2021). *Türkiye’nin yönetimi* (6.Baskı). İmge Kitabevi.
- Heper, M. (2018). *Türkiye’de devlet geleneği*. Doğu Batı Yayınları.
- Heper, M. ve Keyman, E.F. (1998). Double-faced state: Political patronage and the consolidation of democracy in Türkiye. *Middle Eastern Studies*, 34(4), 259-277.
- Karpat, K. (2010). *Türk demokrasi tarihi sosyal kültürel ekonomik temeller*. Timaş Yayınları.
- Keleş, R. (2023). *Kentleşme politikası*. İmge Kitabevi Yayınları.
- Kesgin, S.S. (2016). Yerel yönetimlerde merkezîyetçi yönetim kültürü. S. Karatepe, E. Akyol, C.E. İnan, I. Arpacı, A. Ç. Kavuncu ve N. Nalcı Karabaş (Ed.), *Yerelleşme / merkezileşme tartışmaları* (s. 94-104) içinde. TODAİE.
- Lewis, B. (1993). *Modern Türkiye’nin doğuşu*. Türk Tarih Kurumu Basımevi.
- Mardin, Ş. (1994). *Jön Türklerin siyasi fikirleri 1895-1908*. İletişim Yayınları.
- Martin, W.F ve Cush, C.E. (1963). Maliye Bakanlığı kuruluş ve çalışmaları hakkında rapor. Devlet Personel Dairesi (Ed.), *Hükümete sunulan yabancı uzman raporları* (Yay. No: 7, s. 69-110) içinde. Devlet Personel Dairesi.
- Neumark, F. (1963). Devlet dairesi ve müesseselerinde rasyonel çalışma esasları. Devlet Personel Dairesi (Ed.), *Hükümete sunulan yabancı uzman raporları* (Yay. No: 7, s. 2-37) içinde. Devlet Personel Dairesi.
- Oruç, T. & Bayrakçı, E. (2018). Yerel siyasette temsil ve katılım. *MANAS Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 7(2), 463-480.
- Smith, L.D. (2001). *Reform and decentralization of agricultural services: a policy framework*, Publishing and Multimedia Service, Information Division, FAO.
- Şaylan, G. (1983). Türkiye Cumhuriyeti’nde devlet yapısının evrimi. M. Belge (Ed.), *Cumhuriyet dönemi Türkiye ansiklopedisi*, (Cilt 2, s.388-410) içinde. İletişim Yayınları.
- Tekeli, İ. (1977). Cumhuriyet’in ilk yıllarında belediyeçilik anlayışının oluşumu (1923-1930). *Mimarlık Dergisi*, 77(2), 17-21.

- Toksöz, F. ve Gezici, F. (2014). *Türkiye’de bölgesel yönetim bir model önerisi*. TESEV Yayınları.
- Toprak, E. (2005). *Demokratik ve etkin bir devlet için Türk kamu yönetiminde yeniden yapılanma*. Şubat Kitabevi Yayınları.
- Tural, E. (2014). *Türkiye’de kamu yönetimi eğitiminin TODAİE tarihi 1940-1990*. TODAİE.
- Turan, M. (1999). Cumhuriyet Döneminde iki deneme: Siyasi Müsteşarlıklar ve Müstakil Grup. *AKÜ sosyal bilimler dergisi*, 1(2), 27-42.
- Türkdoğan, O. (1984). Osmanlı imparatorluğunda II. Meşrutiyet öncesi adem-i merkeziyet hareketleri. *Türk kültürü*, (252), 209-216.
- Uçar, A., Şinik, B., ve Dik, E. (2016). Cumhuriyetin kuruluş döneminde (1923-1930) merkezileşme süreci: Merkez ile yerel yönetimler arası ilişkiler. S. Karatepe, E. Akyol, C.E. İnan, I. Arpacı, A. Ç. Kavuncu ve N. Nalcı Karabaş (Ed.), *Yerelleşme / merkezileşme tartışmaları* (s.54-69) içinde. TODAİE.
- Yalçın, H.C. (2000). *Siyasal anılar*. Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- Yayman, H. (2016). *Türkiye’de devlet reformu ve başkanlık sistemi*. Doğan Kitap.
- Yazıcıoğlu, R. (2000). *Popülist politikaya, tıkanmış ekonomiye, yozlaşmış sisteme sil baştan*. Yazıcı Basım Yayıncılık.
- Zürcher, E.J. (2006). *Modernleşen Türkiye’nin tarihi* (20.Baskı). İletişim Yayınları.

EXTENDED ABSTRACT

This study examines how debates on centralization and decentralization prior to Türkiye’s planned development period laid the groundwork for public administration reforms within their historical context. The process of modern administrative reform began in the early 18th century with ‘Westernization efforts’ and continued through the military and administrative reforms of Selim III and Mahmud II. In line with the liberal state concept, the Tanzimat Edict (1839), the Islahat Edict (1856), the First and Second Constitutional Movements (1876 and 1908), and the Weberian rational-bureaucratic structure that emerged after the Republic’s establishment collectively marked the evolution of the administrative state. The ‘administrative reform’ campaign of the post-1945 developmental state and the ‘structural reforms’ movement associated with global governance after 1980 transformed the administrative structure and functioning over three centuries. In all these reform efforts, the initiative came from the state, aiming primarily to strengthen state authority before society. From the Tanzimat to the Republic and then to the planned era, centralization tendencies were reinforced by the reshaping of the authoritarian-elitist bureaucratic legacy inherited from the Ottoman Empire.

After the 1929 The Great Depression, the concept of statism was interpreted in two ways: economic and political. Political statism reflected an authoritarian, centralist mindset that placed societal legitimacy in the background, giving the Ottoman-era tradition of central authority an ideological dimension within the Republic. However, from the mid-twentieth century onward, democratic, rule-of-law-based and decentralized approaches introduced new perspectives on state organization. In Türkiye, most citizens continued to rely on the center

rather than actively participate in governance, maintaining a historically strong centralist culture.

During the National Struggle, centralization was regarded as essential for achieving independence. Atatürk acted on behalf of the entire nation by establishing the Representative Council. Although some local organizations advocated self-government, they were considered threats to national unity. Atatürk, therefore, promoted a national organization to ensure central control, laying the foundations of modern centralism. Although the 1921 Constitution included provisions that appeared to support local autonomy, central administration prevailed due to wartime conditions. Access to local services in rural areas remained limited, leading to long-term dependence on centrally provided public services.

Reforms accelerated during the single-party period as Atatürk and İnönü strengthened the central structure for political stability and modernization. The 1924 Constitution vested executive power in the Presidency and the Council of Ministers, while strong leadership enhanced the executive's effectiveness. Following the 1929 Crisis, state entrepreneurship and public economic enterprises were promoted under a state-centered economic model. Rural reforms sought social transformation through agricultural development and education. Although the 1930 Municipal Law granted limited autonomy to local administrations, it reinforced centralization by giving extensive supervisory powers to the Ministry of the Interior. Organizational distinctions were made between local and central services, but centralization persisted. İnönü's governments pursued balanced budgets and railway investments, yet economic management remained under state control. Efforts toward a multi-party system were limited, and the integration of party and state institutions hindered civil society development.

After 1946, with the rise of the Democratic Party, the transformation of the central structure in the political sphere accelerated. Within the CHP, decentralization debates intensified, leading to the election rather than appointment of party officials. The Democratic Party's Hürriyet Misakı (Pact of Freedom) demanded the repeal of anti-democratic laws, separation of politics and bureaucracy, and neutrality of the Presidency. After 1950, patronage politics became more visible, replacing state-centered administration with a political-party-centered model. The new political elite positioned themselves against bureaucrats, claiming to represent the people, which increased the perceived need for public administration reform.

Between 1949 and 1959, foreign experts significantly influenced Türkiye's search for administrative reform. Neumark emphasized rational working principles and reducing excessive bureaucracy. Barker called for reforms in education and health, stressing the devolution of authority to local units. Martin and Cush proposed creating a central State Personnel Department to improve efficiency through standardized salaries and performance-based evaluations. Maurice Chailloux Dantel placed personnel reform at the core of administrative restructuring, noting that personalized authority among senior managers undermined administrative equality. Influenced by these reports, the State Personnel Department was established under the Prime Ministry in 1960. Yet most recommendations were only partially implemented, and reforms lacked continuity.

Although decentralization demands existed before the planned development period, the prevailing trend remained centralist. This duality formed the main tension line of Turkish public administration reforms and continues to shape governance today. After the planned

era, criticism of the centralized structure intensified and decentralization reforms were promoted. Nevertheless, historical legacy and political preferences have ensured the continued redefinition of relations between central and local government. From the statist-elitist understanding represented by İnönü to the traditional-liberal approach identified with the Democratic Party, reforms have largely reflected the priorities of central authority.

Ultimately, the central question in Turkish public administration is not whether public services are provided by the central or local government but how their quality and efficiency can be improved. This perspective shifts the debate on centralization and decentralization to a more constructive and policy-oriented framework, underlining that strengthening the effectiveness of public service delivery remains the key to sustainable governance reform in Türkiye.