

TÜRK KAMU YÖNETİMİNİN EVRİMİ (I)

Filiz DEMİRCİ GÜLER *

Özet: Bu makale Cumhuriyetin kuruluşundan bugüne uzanan süreçte Türk kamu yönetiminin nasıl bir evrim geçirdiğinin ortaya konulmasının gerekli olduğu düşüncesinin bir ürünüdür. Doğanın gelişim sürecinde evrim kendiliğinden ortaya çıkan değişmelerle gerçekleştiği için, kavramı doğabilimdeki içeriğiyle alıp toplumbilimleri alanı içindeki yönetim disiplinleri çalışmalarında da, süreçlere aynı çağrışımla yaklaşmanın bilimsel bir tutum olmayacağı açıktır. Toplumbilimleri alanında ve hele kamu yönetimi disiplini çalışmalarında özellikle, tarihsel sürecin işleyişinde iradi etkilerin rolünün çok önemli olduğu bilinmek zorundadır. Dolayısıyla, bu çalışmada, Türk kamu yönetiminin evrimine nelerin yön verdiğinin, bir başka deyişle "kendiliğinden" in dinamiklerinin belirlenebilmesi hedeflenmiştir. Bir süreli yayında ayrılacak sayfa olanakları gözönüne alınarak, çalışma bir dönemleme anlayışı içinde bölümlere ayrılmış ve burada 1950'li yılların başına kadar sürmüş olan Kuruluş Dönemine yer verilmiştir.

İncelenen 1920-1953 dönemi, devralınan yönetim örgütünün, yeni bir devlet anlayışının yaşama geçirilişi sürecinde dönüştürüldüğü bir Kuruluş evresi olmuştur. Yabancı işgalden kurtuluşun yolunun, aynı zamanda işgale kapıları açan yönetim anlayışı ve uygulamalarının sahibi olan (Osmanlı) İmparatorluğu(nu) yıkıp, bağımsızlığını kazanmış bir ulus olmaktan geçtiğine karar verenlerin önderlik ettiği ilk yıllarda Türk kamu yönetimi önce cumhuriyet rejiminin temel kurumları ile donatılmıştır. Ardından, demokratik ve laik bir yönetim örgütünün yapılandırılabilmesinin önkoşulu olan hukuki reformlar ve onları çalıştıracak organlar örgütlenmiştir, kamu hizmeti alanları yeniden belirlenerek kamu yönetimi sisteminde buna uygun -yeni bakanlık, kuruluş, birim gibi- eklemlere gidilmiştir. 1930'lu yıllarla birlikte, başlangıçtaki asli hedeflerden olan, ekonomik bağımsızlığın iktisadi üretim ayağının güçlendirilmesi konusu da kamu hizmeti kapsamına alınmıştır. Böylece 1940'lı yılların yarısına kadar Türk kamu yönetimi, kuruluş amaçlarına yansıyan toplumsal yaşam kurgusu ve buna uygun bütüncül bir yönetim anlayışının yaşama geçirilmesinde temel araç olmuştur. 1947'den itibaren yönetim anlayışında değişmelerin işaretleri belirmeye başlarken, kamu yönetiminin kendisi de bir özne haline gelmiştir.

Anahtar Sözcükler: Türk kamu yönetimi, evrim, yönetim anlayışı, toplumsal yaşam kurgusu, kamu hizmeti alanı, yeniden yapılandırma.

Türkiye'de siyasal rejime, yönetime ve toplumsal yapıya ilişkin sorunlar gündeme geldiğinde, bunları -farklı ölçütler kullanılarak da olsa- gelişmişlik kavramı eşliğinde ele alma alışkanlığı vardır. Yirminci yüzyılın son çeyreğine kadar gelişme, bir yandan "ileri" görülen ülkelerin düzeyini yakalamayı, diğer

* Dr., TODAİE Asistanı.

yandan da “genç” Cumhuriyetin katettiği yolu işaret ediyor, başlangıç ile “bugün” arasında karşılaştırmalar yapıyordu. 70’li yıllardan sonra bu sonuncudan bir anlamda vazgeçildiği görülür. Seksenli yıllardan itibaren ise artık “çağdaş” gelişmeleri “her türlü ortodoksluğu” yıkarak yaşayabilmek zamanı gelmiş, yirminci yüzyılın bitimine on yıl kaladan bu yana da -aslında hep yerkürenin üzerinde yaşanılmıyormuş gibi- “küresel” dünyaya adım atılmıştır. Gelişmenin bir süreç ve bir tarih olduğunun modasının geçtiğine hükmedilerek, “gündelik” kervanına tutunabilmeyi öne çıkaran bu “küreselleşme”nin doğru olup olmadığını tartışmanın bile yanlış olacağı düşüncesiyle burada “yerel” bir konu, Türk kamu yönetiminin evrimi hakkında bir şeyler söylenmeye çalışılmıştır.

Seksen yıllık süreçte Türk kamu yönetimi, siyasal yaşamın serüveninin ayrılmaz bir parçasını oluştururken, kendi evrimi de o dinamikler içinde gerçekleşmiştir. Sürecin önemli uğraklarında siyasal düzeyde; tek parti dönemi, çok partili yaşama geçiş, çok partili yaşam içinde askeri müdahaleler, ekonomik düzeyde; devletçilik, birbiri ardısıra liberal, planlı, liberal dönemler ve yüzü küresel vahşi kapitalizme dönük olan “serbestleşme” dönemi yer almıştır. Bir yanı sıra toplumsal yaşam ve örgütsel kurumlaşma boyutunda çeşitlenmeyi ortaya çıkaran ve bunun da eski yapıya zenginlik kattığı düşünülebilecek olan bu süreç, bir başka yanıyla da, kurulu rejim içinde devletin işlevi ve kapsadığı alanın sürekli yeniden düzenlenmesi süreci olarak karşımıza çıkmaktadır.

Bu süreçte kamu yönetiminin evrimine, yönetim anlayışında ve toplumsal yaşam kurgusundaki değişmelerin yön verdiği, kamu hizmeti alanlarının bunlara göre belirlendiği ve örgütsel yapının da bu doğrultuda kimi zaman budanırken, genelinde ciddi biçimde genişletildiği gözlenmektedir. Kamu hizmetlerinin genişlemesi ve bürokratik örgütlenmenin büyümesinin nedeni, ihtiyaçlar, yeni gereksinimleri karşılayabilmek ve dış dünyadaki değişme / gelişmelere kamu yönetiminin ayak uydurması biçiminde açıklanabilmektedir. Esasında yanlış da değildir. Ancak, nelerin yeni gereksinimler içine girebileceği, dış dünyada süregelen değişmelerin hangilerine ayak uydurmanın tercih edileceği de bir anlayış ve kurgu konusu olarak görülmelidir.

İki yada üç bölüm olarak tasarlanan çalışmanın Dergi’nin bu sayısında yer alan ilk bölümü Kuruluş Dönemi olarak isimlendirilebilen 1921-1953 yıllarını kapsamaktadır.

OSMANLI’NIN ARDINDAN

Birinci Dünya ve Kurtuluş Savaşları sonucunda Türkiye’de Osmanlı İmparatorluğundan Cumhuriyete geçiş gerçekleşmiş ve yeni bir devlet örgütlenmeye başlamıştır. Aslında, imparatorluğun tanzimat sonrasındaki düzenlemeler eşliğinde oldukça gelişkin bir devlet aygıtına sahip olduğu bilinmektedir (Ortaylı, 1982:141-143, 147-148). Nitekim, Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin açılışını izleyen 10 gün içinde yeni bir hükümetin kurulmuş olması da bunun göstergeler-

rinden birisidir. 24 Nisan 1920'de Mustafa Kemal'in T.B.M.M.'ye sunduğu ve bir hükümet kurulmasının zorunlu olduğunu bildiren teklifinin ardından 2 Mayıs 1920'de kabul edilen -3 sayılı- yasa ile hükümetin T.B.M.M.'ce seçileceği belirlenmiş, 3 Mayıs 1920'de bu yasaya göre, onbir bakandan oluşan hükümet, meclis tarafından seçilmiştir. Bunların arasında, Türkiye'de ilk kez kurulmuş olan Ekonomi Bakanlığı (İktisat Vekâleti) da yer almıştır (İnan, 1972: 8).

Çizelge 1: 1920-1923 Dönemi Hükümetleri ve Kurulan Bakanlıklar

Hükümet	I	II	III	IV	V
Kurulma Tarihi	3.5.1920	24.1.1921	19.5.1921	12.7.1922	14. 8.1923
Çekilme Tarihi	24.1.1921	16.5.1921	9.7.1922	4.8.1923	27.10.1923
İcra Vekilleri Heyeti Reisi	TBMM Reisi Mustafa Kemal Paşa	Fevzi Paşa (Çakmak)	Fevzi Paşa (Çakmak)	Rauf (Orbay)	Hüseyin Ali Fethi (Okyar)
Umuru Şeriye Vekâleti	+	+	+	Şeriye V.	Şeriye V.
Dahiliye Umuru Vekâleti	+	Dahiliye	+	+	+
Adliye Vekâleti	+	+	+	+	+
Nafia Vekâleti	+	+	+	+	+
Hariciye Vekâleti	+	+	+	+	+
Sihhiye ve Muaveneti İçtimaiye Vekâleti	+	+	+	Sihhiye V.	Sihhiye V.
İktisat Vekâleti	+	+	+	+	+
Müdafai Milliye Vekâleti	+	+	+	+	+
Erkanı Harbiyei Umumiye Vekâleti	+	+	+	+	+
Maliye Vekâleti	+	+	+	+	+
Maarif Vekâleti	+	+	+	+	+
İmar, İskan ve Mübadele Vekâleti ¹		+			+
Toplam	11	11	11	11	12

Kaynak: Sencer, 1985: Ek Çizelge 2 'den.

Çizelge 1'de de görüleceği gibi bu örgütlenme, norm yapma, silahlı güç oluşturma, maliye ve adliye gibi, devlet kurumunun klasik işlevlerinin (Şaylan, a: 388) yanısıra bayındırlık, sağlık, eğitim, ekonomi konularını da kapsıyordu.² Kamu yönetiminin örgütsel yapısı itibarıyla de imparatorluk dönemine benzediği gözlenen yeni yapıda, merkez örgütü İstanbul'daki bakanlıklar örnek alınarak

¹ Bir başka kaynağa göre, bu bakanlık Cumhuriyetin ilanından 10 gün önce kurulmuş, 8 Kasım 1923 gün ve 368 sayılı Mübadele, İmar ve İskân Kanunu ile de görevleri belirlenmiştir. Geçmişte, Birinci Dünya Savaşı zamanında 1916'da kurulan "İskân-ı Aşair ve Muhacirin Müdüriyeti Umumiyesi" kaldırıldıktan sonra, Bakanlık kuruluncaya kadar bu alandaki işlerin Sağlık Bakanlığına bağlı olan, İskân Müdürlüğüne yerine getirildiği, bakanlık kurulduktan sonra ise 14 ay yaşayabildiği, 1924 Aralık ayında çıkarılan 529 sayılı yasa ile kaldırıldığı ve görevlerinin İçişleri Bakanlığında oluşturulan İskân Genel Müdürlüğüne verildiği belirtilmektedir. (Yavuz, 1969:5, 12, 19).

² Bu konuya ilişkin olarak, bu dönemde henüz kapsamlı bir toplumsal ya da ekonomik devlet işlevinin göze çarpmadığı biçiminde farklı görüşler olduğu da bilinmektedir (Şaylan, b: 299).

kurulmuş, merkezin taşra örgütü ile yerel yönetim kuruluşları da kimi küçük değişikliklerle olduğu gibi benimsenmiştir (Gözübüyük, 1978:12, Yavuz, 1969:13). Dolayısıyla, Cumhuriyet kadrolarının kamu yönetimi açısından, ilk aşamada, önlerinde duran görev, çalışır durumdaki kurum ve kuruluşları yeni anlayışlar ve toplumsal hedefler doğrultusunda harekete geçirmek olmuştur.

9 Mayıs 1920'de Mecliste okunan, ilk hükümet programının mali ve ekonomik konular üzerinde önemle duran, yurdun uğradığı düşman saldırısına ulusça karşı konulurken ekonomik konulara önem verileceğini belirten kısa bir metin olduğu, uygulamada ise; savaş haline göre örgütlenmiş ekonomide üretim ve sanayi için yatırım yapmanın söz konusu olamadığı söylenebilmektedir. 1920-22 yıllarında ülke Kurtuluş Savaşı içinde bulunduğundan, birincil amaç yurdun işgalden kurtarılması olmuştur (İnan, 1972: 8).

Kurtuluş Savaşı yıllarında beliren siyasal örgütlenmelerle yeni yönetimin temel ilkeleri ortaya çıkmış olup, bu çerçevede, 21 Ocak 1921'de çıkarılan ilk Anayasa ile ülkeyi bundan böyle millet meclisinin yöneteceği belirlenmiştir.

Yönetici kadronun, zaferden sonra ilke olarak, devam eden Lozan Konferansında da en çetin tartışmaların konusunu oluşturan, ekonomik ve siyasal bağımsızlığı öngördüğü bu dönemde, ekonomik bağımsızlığın elde edilmesi için tekrar savaşa girmenin bile göze alındığına tanık olunmaktaydı. "Siyasi, askeri zaferlerin ne kadar büyük olursa olsun, ekonomik zaferle taçlandırılmazlarsa, kazanılacak başarıların yaşayamayacağı ve sürekli olamayacağı" biliniyordu. Bu doğrultuda, Lozan barış görüşmelerinin kesintiye uğradığı sırada, (17 Şubat – 4 Mart 1923'de) toplanan İzmir İktisat Kongresi'ni açış konuşmasında Mustafa Kemal, "bence yeni devletimizin, yeni hükümetimizin bütün esasları, bütün programları ekonomi programından çıkmalıdır" (İnan, 1972: 46) derken, kamu hizmetlerinin yeniden düzenlenmesinde de ekonomi politikasının belirleyici nitelikte öneme sahip olduğu gözler önüne seriliyordu.

Ülkede ekonomi ile ilgili bütün grup ve kişileri bir araya getirecek biçimde toplanan İktisat Kongresinin amacı, İktisat Vekili Mahmut Esat (Bozkurt) tarafından; "memleketin rençber, ticaret ve endüstri mensuplarının bir arada toplanması ile, memleketin ekonomik gelişmesi için acele olarak alınacak tedbirler hakkında görüşmesi ve aldığı kararları TBMM'ye ve hükümete vermesi" olarak açıklanıyordu. Kongre ayrıca "ülkenin ekonomik teşkilatının gelişme çarelerini görüşecek, tarım ve sanayi işçileri sendika örgütü kuracaklar, bu sendikaların

³ M. Kemal Atatürk'ün, Barış Konferansının kesildiği tarihte, (Şubat 1923) toplanan İzmir İktisat Kongresindeki söyleviden aktaran, (İnan, 1972: 8).

⁴ Her ilden sekiz kişinin katılması öngörülen Kongreden önce düzenlenen yönetmeliğe göre, illerden geleceklerin mesleki dağılımı şöyle belirlenmişti: "her ilden biri tüccar, biri zanaatkar, biri amele, biri şirket, biri banka, biri de çiftçi mümessili". Ayrıca bu katılımcıların kongredeki yerleri de belirlenmişti. Buna göre, "sağ kanat tüccarlara, sol kanat ameleye, merkez de çiftçilere ayrılmış ve çiftçilerle amele arası sanayi temsilcilerine verilmişti." (Ökçün, 1968: 185-186'dan aktaran, Yasa, 1973: 166).

başında bir yönetim kurulu bulunacak"tı (İnan, 1972: 9). Mevcut kadrolar açısından, ulusal egemenlik ile ulusal ekonomik egemenliğin eş kavramlar olarak algılandığı⁵ bu dönemde, "bazı devlet dairelerinin ve tüccar, çiftçi, sanayici, işçi gibi meslek gruplarının 1135 temsilcisinin" katılımı ile toplanmış olan bu Kongre tarafından alınan kararlarda da, bütün çabaların ülkenin ekonomik kalkınmasına yöneleceği yer alıyordu (Yaşa, 1980: 77).

Son Osmanlı Padişahının İstanbul'dan kaçması ve Temmuz 1923'de Lozan Andlaşmasının imzalanmasından sonra, 29 Ekim 1923'de toplanan TBMM tarafından kabul edilen 364 sayılı Teşkilatı Esasiye Kanununun Bazı Mevaddını Tevzihan Tadiline Dair Yasa, toplumun yeni biçimlenişine uygun devlet biçimini ilan ediyordu. 1921 Anayasası'nın kimi maddelerini düzelterek değiştiren bu yasa ile "Türkiye devletinin şekli hükümeti" Cumhuriyet olarak belirlenmiş (Sencer, 1986: 103), devlet merkezi İstanbul'dan kaldırılarak Ankara'ya getirilmiş, 13 Ekim 1923'de Ankara başkent olmuştur. Bunun ardından sıra ile, Ankara'da, o zaman İstanbul'a uygulanan Şehremaneti⁶ hakkındaki hükümlerin uygulanmasını, bir İmar Müdürlüğünün kurulmasını sağlayan yasalar çıkarılmıştır (Yavuz, 1969: 11).

Bu dönemde, 3 Mayıs 1920'den Cumhuriyet'in ilanına kadar geçen sürede beş hükümet oluşturulmuş, kamu hizmeti konuları, dönemin ikinci ve beşinci hükümetleri dışında, onbir bakanlık altında örgütlenmiştir. Bunlar; din işleri, içişleri, adliye, bayındırlık, dışişleri, sağlık ve sosyal yardım,⁷ ekonomi, ulusal savunma, genel kurmay, maliye, eğitim konularıydı. Yukarıdaki çizelgede (Çizelge 1) görüldüğü gibi, ikinci ve beşinci hükümetler döneminde bunlara bir de imar, iskan ve göçmen işleri konusu eklenmiştir.⁸

Cumhuriyet'le birlikte, Türkiye için, esas olarak ekonomiyi onarma ve yeniden kurmayı amaçlayan bir sürece girildiği değerlendirilebilir. Bu süreç içinde saptanan temel amaç ve seçilen ana hedef değişmemiş olmasına karşın, izlenen politika ve benimsenen stratejiler bakımından aralarında belli ayrımlar gösteren alt dönemler gözlenmektedir. Bunlar, genel niteliğiyle "kuruluş", liberal ekonomi", "planlı kalkınma" ve "dışsattım yönelimli ekonomi dönemleri olarak sıralanabilmektedir. Kuruluş Dönemini (1923-1950) de kendi içinde; a) Özel girişimci dönem (1923-29), b) Devletçi ve planlı dönem (1929-

⁵ Bu yaklaşım, İzmir İktisat Kongresi'nin açılışında, Ekonomi Bakanı Mahmut Esat (Bozkurt) 'un şu sözlerinin yansıtlıyordu: "Ben, milli egemenliği, milli ekonomik egemenlik olarak anlarım. Böyle olmasa, milli egemenlik bir serap olur." (İnan, 1972: 50).

⁶ Şehremanetin örgütlenişi ve işleyişine ilişkin ayrıntılı bilgi için: (Ortaylı, 1974: 115-162).

⁷ Dördüncü ve Beşinci hükümetler döneminde yalnızca "sağlık".

⁸ Bir başka kaynağa göre, ikinci Hükümet döneminde böyle bir bakanlık yer almamakta, yalnız Beşinci Hükümet'de görülmektedir. Ali Fethi Okyar Başkanlığında kurulan hükümetin programında, "yerleşme politikaları" başlığı altında "vekilleriniz mübadele ve imar işleri için ayrı bir teşkilata ihtiyaç olduğu kanaatindedir" deniyor ve bunun için uygun örgütlenmenin bir bakanlık olduğu dile getiriliyordu (Erdilek, s. 969-970).

45), c) İlk geçiş dönemi (1946-50) isimlendirmeleri ile alt dönemlere ayırmak olanaklıdır (Sencer, 1991: 26).

CUMHURİYET İLANI SONRASI (1923-1930)

29 Ekim 1923'de Cumhuriyetin ilanından sonra kurulan hükümetlerde de bakanlık sayısı 11 ile 12 arasında tutulmakla birlikte,⁹ konularda değişiklik göze çarpmaktadır. Aşağıda (Çizelge 2) görüldüğü gibi, dört ay kadar süren 1. İnönü Hükümeti'nden sonra, 3 ve 4 Mart 1924'de, din işleri ile genelkurmay hizmetleri artık Türk kamu yönetiminde, bakanlık düzeyinde örgütlenen konular olmaktadır çıkmış, (esas olarak kara ordusundan oluşan) silahlı kuvvetlerin savaşa hazırlanması ve yönetimi konusu ulusal savunma bakanlığının, dini inanç, ibadet ve ahlak esasları ile ilgili işlerin yönetimi de başbakanlığın görev alanı içine alınmıştır.¹⁰ Mübadele İmar ve İskan Bakanlığı (Vekaleti) 1925'e kadar yaşatılmış, bu yıldan sonra mübadele (nüfus değişimi) sözcüğü hiçbir zaman bakanlık adına eklenmemiş, imar ve iskan konuları ise 1958'e kadar başlı başına bir bakanlık görevi sayılmamıştır.

Diğer yandan, 1924-1927 yılları arasında göze çarpan ilginç bir durum Ekonomi Bakanlığı (o günkü adı ile İktisat Vekaleti) 'nın kaldırılmış olmasıdır. Yukarıda belirtildiği gibi, ulusal egemenlik ile ekonomik egemenliğin eş tutulduğu böyle bir dönemde, konu ile doğrudan ilgilenen bir bakanlık örgütlenmesine gerek görülmemiş bunun yerine, yeni kurulan iki bakanlık -Ziraat ve Ticaret Vekaletleri- ile ekonominin esas olarak dayandığı tarım ve ticari faaliyetler açısından düzenleyici bir örgütlenme sağlanmıştır.¹¹ Böylece, dönemin isterlerine uygun biçimde, ekonomi o günkü asli bileşenlerine ayrılarak daha gerçekçi bir örgütlenme oluşturuluyordu.¹² Dikkat çeken bir başka konu ise deniz kuvvetlerinin örgütlenişi açısından gözlenmektedir. Bu işlev, 1924-1930 yılları arasında ayrı bir Deniz Bakanlığı (Bahriye Vekaleti) çatısı altında yürütülmüştür. (1930'dan sonra bu bakanlık kaldırılmıştır.)

⁹ Bakanlık sayısının az olması, Şaylan'a göre, "devlet yönetim ve hizmetlerinin az sayıda bakanlığa bölünmüş olarak yürütülmesi" biçimindeki "Osmanlı İmparatorluğu'nun son yıllarından Cumhuriyet'e miras kalan bir uygulamayı yansıtmaktadır (Şaylan, 1976: 30).

¹⁰ Genel Kurmay Başkanlığı 3 Mart 1924'de kurulmuştur. (Kuruluş yasası 9.7.1961 tarih ve 334 sayılıdır.) Diyanet İşleri Başkanlığı 4 Mart 1924'de kurulmuştur. (Kuruluş yasası 22.6.1965 tarih ve 633 sayılıdır.) *T.C. Devlet Teşkilatı Rehberi*, (1968: 121, 117).

¹¹ Bu dönemde tarımın GSMH içindeki payı ortalama %44 olarak hesaplanmaktadır. (Akat, s.1097: Tablo 2)

¹² Ekonomi bakanlığı konusu esasında yeni bir düşünce değildi, Cumhuriyet öncesinde Ziya Gökalp'in de bir Millî İktisat Nezareti kurulmasını önerdiği bilinmektedir. Toplumsal düzende korporatizmi savunan Gökalp, esnaf korporasyonlarını şehir esasından çıkararak millet esasına göre örgütlemeyi de böyle bir bakanlığın görevleri arasında sayıyordu. (Gökalp'in bu yaklaşımı sergileyen sözlerini; 8 Mart 1333/1917 tarihli İktisadiyyat Mecmuası (sayı 44), "İctimaiyyat - İctimai nev'ler" İslam Mecmuası, Sayı 20, 15 Kanun-u sânî 1330, s. 523 ve "Bir Kavmin Tetkikinde Takib Olunacak Usul", Millî Tettebular Mecmuası, Sayı 2, Mayıs-Haziran 1331, s. 193-205 den aktaran: Toprak, 1980: 41, 43).

Çizelge 2: 1923- 1930 Dönemi Hükümetleri ve Kurulan Bakanlıklar

Hükümet	I	II	III	IV	V
Kurulma Tarihi	30.10.1923	6.3.1924	22.11.1924	4.3.1925	2.11.1927
Çekilme Tarihi	6.3.1924	22.11.1924	3.3.1925	1.11.1927	25.9.1930
Başvekil	1. İnönü	2. İnönü	A. Fethi	3. İnönü	4. İnönü
Şeriye V.	+				
Erkanı Harbiyei Umumiye V.	+				
Adliye V.	+	+	+	+	+
Müdafai Milliyeye V.	+	+	+	+	+
Bahriye V.			31.12.1924	+	+
Dahiliye V.	+	+	+	+	+
Hariciye V.	+	+	+	+	+
Maliye V.	+	+	+	+	+
Maarif V.	+	+	+	+	+
Nafia V.	+	+	+	+	+
İktisat V.	+				21.3.1928 +
Sıhhiye ve Muaveneti İçtimaiye V.	+	+	+	Sıhhiye	Sıhhiye ve Muaveneti İçtimaiye
Ziraat V.		5.3.1924 +	+	+	+
Ticaret V.		5.3.1924 +	+	+	+
Mübadele İmar ve İskan V.	+	+	+		
Toplam	12	11	12	11	12

Kaynak: Sencer, 1985: Ek Çizelge 3 'den.

2 Kasım 1927'de kurulan 4. İnönü Hükümetinin oluşum aşamasında, kamu yönetiminin düzenlenişi konusunun da ele alındığı anlaşılmaktadır. Yapılan ve yapılacak olan değişikliklerde hangi düşüncelerin öne çıktığı bizzat başbakan İsmet İnönü tarafından şöyle açıklanmaktadır:

"Yeni hükümeti kurarken bazı bakanlıkların birleştirilmesi hazırlıkları üzerinde düşündük. Cumhuriyet kuvvetlerinde, emir ve kumanda, bir Genelkurmay Başkanlığında toplanınca, idari ve politik bölümlerin de bir bakanlık makamında, çeşitli müsteşarlarla birleştirilmesinin çok güçlü bir kuruluş yaratacağı inancındayız. Deniz Bakanlığı da bu kuruluşa katıldığı anda; deniz kuvvetlerinin, memleket savunmasında, bir bütün olarak, millete karşı görevlerini yaparken gerekli araçlarını daha iyi düzenleyip, güçlendirebile-

ceğini ümit ediyoruz. Ticaret ve Tarım Bakanlığının, Ekonomi Bakanlığı adı altında birleştirilmesinin ise, tutumluluk düşüncemizin ışığı altında, günün ihtiyaçlarına daha kolay cevap verebileceğini umuyoruz." (İnan, 1972: 106)¹³

Her ne kadar bu dönemde Tarım ve Ticaret Bakanlıklarının, Ekonomi Bakanlığı adı altında birleştirilmesinin daha tutumlu bir davranış olacağı öne sürülmüş olsa da, fiilen pek geçerli olamamıştır. 4. İnönü Hükümeti Döneminin ilk aylarında Ekonomi Bakanlığı (İktisat Vekaleti) yeniden kurulmuş, ancak söz konusu diğer iki bakanlık da varlıklarını sürdürmüşlerdir. Çizelge 3'den de izlenildiği gibi, 5. İnönü Hükümeti ve sonrasında ise yalnız Ticaret Bakanlığı kaldırılmıştır. Tarım Bakanlığı (Ziraat Vekaleti), 5. İnönü Hükümeti döneminde kaldırılmış ancak 6. İnönü ve sonraki Hükümetler döneminde tekrar kurulmuş ve faaliyetlerini sürdürmüştür.

Yukarıda belirttiği gibi, 1923-1929 yıllarını kapsayan ve Özel Girişimci Dönemi oluşturan¹⁴ bu kısa dönemin ekonomik politikasının belirginleşmesinde, kuruluş aşamasının sorunlarını saptamak ve çözüm yollarını aramak üzere İzmir'de toplanan İktisat Kongresi'nde beliren görüşler ve ulaşılan kararların büyük etkisinin olduğu bilinmektedir. Alınan kararlar, devletin ekonomik yaşamda doğrudan üstleneceği işlevler bulunduğunu kabul ederken bunları, demiryolları, karayolları ve liman yapımı; iletişim ağı ve ulaştırma araçlarının geliştirilmesi; eğitim işlerinin yürütülmesi ve bankacılığın kurulması gibi altyapı tesis ve hizmetleriyle sınırlıyordu (Sencer, 1991: 26). Bir görüşe göre, bu dönemde "hemen tamamiyle özel sermayenin sınaî yapıyı kurması beklenmiş"ti (Serin, 1966: 74).

Kamu yönetimine henüz ekonomik yapılanmada aktif ve yaygın bir rol verilmeyen bu dönemde sistemin, yeni devlet anlayışı doğrultusunda yeni kurum ve örgütlenmelerle donatılmaya başlandığı gözlenmektedir. 23 Nisan 1923'de TBMM,¹⁵ 16 Mayıs 1923'de -2180 sayılı yasa ile- Cumhurbaşkanlığı Dairesi, 1925 yılında -669 sayılı yasa ile- Danıştay.¹⁶ 14 Nisan 1928'de de -1221 sayılı yasa ile- Yargıtay kurulmuştur.¹⁷ Laik devlet ve hukuka dayalı kamu yönetimi

¹³ Afet İnan bu sözleri, "Üçüncü İsmet İnönü Hükümetinin Programı - 5 Kasım 1927" başlığı altında aktarmaktadır.

¹⁴ Bu dönemde izlenen politika, özel sektöre öncelik verici ve dış ticarete korumacı önlemlere başvurulmamış olması nedeniyle, liberalizm olarak da tanımlanabilmektedir. (Gülalp, 1983: 23) Ancak, bu dönemin bir liberal ekonomi dönemi olarak tanımlanmasına karşı çıkan görüşler de bulunmaktadır (Trak, s.1085-1089).

¹⁵ Kuruluş yasası 334 sayılı 9 Temmuz 1962 tarihinde çıkmıştır (T.C. Devlet Teşkilatı Rehberi, 1963: 45).

¹⁶ 1868 tarihinde kurulan Şurayı Devlet, 1922 yılında diğer saltanat kurumları ile birlikte ilga olunmuştu. 1924 Anayasası 51. maddesinde Danıştay kurulmasını öngörmüş ve 1925 yılında 669 sayılı kanunla kurulan Danıştay 1927 yılında faaliyete geçmiştir (T.C. Devlet Teşkilatı Rehberi, 1963: 56).

¹⁷ Yargıtay'ın kurulması, Cumhuriyet yönetiminin 8 Nisan 1924'de Şer'îye mahkemelerini kaldırması ile başlattığı hukuk reformunun, kurumsallaşma açısından nihai aşaması olarak değerlendirilebilir. Bu reform ile kişi ve aile hukuku alanında Şeriata dayalı sistem artık terkedilecekti. Bunun için, "11 Eylül 1924'de, yirmi altı hukukçudan kurulu bir komisyon, İsviçre Medeni Kanununu Türk ihtiyaçlarına göre adapte etmek göreviyle işe koyulmuştu. Tamamlanan Medeni Kanun 17 Şubat 1926'da Meclisçe onaylanmış ve 4 Ekimde yürürlüğe" girmişti (Lewis, 1991: 271).

anlayışının kamu hizmeti alanındaki yansıması niteliğindeki bu örgütlenmeler, Osmanlı monarşisinin son kalıntısı olan Hilafet'in 3 Mart 1924'de "ilga" edilişi ile de güçlendirilmiş, yeni siyasi rejim gerçek kimliğini kazanmıştır (Sencer, 1986:104).

Yürütme organı içinde ise, 1924'e kadar korunan ve "din kurumunu temsil eden" (Koçak, 1989: 95) Şer'iye Vekaleti gibi bir bakanlık ortadan kaldırılırken, Diyanet İşleri Başkanlığı, Vakıflar Genel Müdürlüğü¹⁸ Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü¹⁹ kurulmuş, yine 1924 yılında, savaş bakanlığı işlevi görmüş olan Erkanı Harbiye-i Umumiye Vekaleti ortadan kaldırılmış bu işlev, Anayasanın 110. maddesine göre kurulan Milli Savunma Bakanlığı ile işbirliği halinde çalışan, genel bütçe içinde bir kuruluş statüsünde bulunacak olan Genelkurmay Başkanlığına verilmiştir.²⁰

Bir başka gelişme ise, yukarıda sözü edilmiş olan laik devlet ve hukuka dayalı yönetim anlayışının yaşama geçirilmesinde çok önemli adımlardan birisinin de eğitim alanında atılması ile gerçekleştirilmiştir. "Bütün Osmanlı dönemi boyunca, hukuk ve yargı alanında olduğu gibi, eğitim alanında da, şer'i ve laik (nizami) eğitim ikiliği" Cumhuriyet döneminde, şer'i okulları kaldırmak ve böylece bütün ülkede eğitim birliğini sağlamak" üzere "3 Mart 1924'de çıkarılan 430 sayılı Tevhid-i Tedrisat Kanunu" ile ortadan kaldırılmıştır. Buna paralel olarak ülkedeki "bütün bilim ve öğretim kurumları -Şer'iyeye ve Evkaf Vekaleti veya özel vakıflar tarafından yönetilen bütün medrese ve okullar, askeri okullar ve Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığına bağlı darüleytamlar da dahil olmak üzere- Milli Eğitim Bakanlığına" bağlanmıştır (Kıratlı, 1973: 4-5). Bu yasal düzenleme ile, önceki dönemden kalan eğitim dağınıklığı giderilip tek düzende toplanırken, "laik ve çağdaş eğitime geçişin basamak taşı" (Kepenek, 1983:66) yerine yerleştiriliyordu. Bu düzenlemelerin Milli Eğitim Bakanlığının hizmet alanının genişlemesine yansıması okul, öğretmen ve öğrenci sayılarının 1923-1931 yılları arasında büyük bir hızla artmış olmasında gözlenmektedir.²¹

Kepenek'in de işaret ettiği gibi, "özellikle ekonomi politikasının başlıca ilkelere belirlenmesi ve yeni kurumsal ve yasal düzenlemeleriyle daha sonraki gelişmeleri belirleyici nitelikte" görülen kuruluş yılları "ileri düzeyde bir yeniden düzenleme dönemi" olmuştur (Kepenek, 1983: 65). Bu bir anlamda, imparatorluktan tarihsel kopuş anlamına gelen burjuva devriminin ilk aşamasını oluşturan ve sermaye birikiminin hızlandırılması için, dönemin koşulları içinde

¹⁸ Her ikisi de aynı (429 sayılı) yasa ile, 3 Mart 1924'de kurulmuştur.

¹⁹ Cumhuriyet rejimi içinde kuruluş tarihi Mart 1924, kuruluş yasası 5 Haziran 1936 tarih ve 2997 sayılıdır. Esasında, böyle bir örgütlenme 17 Aralık 1263 (1847) 'den beri devlet örgütülüğü içinde yer almıştır (T.C. Devlet Teşkilatı Rehberi, 1968: 126).

²⁰ 3.3.1924'de kurulmuş olan Genelkurmay Başkanlığının Kuruluş Yasası 9.7.1961 tarih ve 334 sayılıdır (T.C. Devlet Teşkilatı Rehberi, 1968: 121).

²¹ İlkokul, ortaokul, lise, mesleki ve teknik okul, yüksek öğrenim düzeyinde ayrıntılı döküm için bkz. (Tunçay, 1989: 233-234).

gerekli örgütlenmelerin yaratıldığı bir dönem olmuş, kamu hizmeti alanı da buna paralel biçimde genişletilmeye başlamıştır. Özel sektörün kredi gereksinimini karşılamak amacıyla 1924’de bir ticaret bankası niteliğinde Türkiye İş Bankasının, devlete ait ve özel sınıai tesisleri finanse etmek, yenilerinin oluşmasına yardım etmek üzere 1925’de Türkiye Sanayi ve Maadin Bankasının, konut kredisi ile uğraşmak üzere 1927’de Türkiye Emlak ve Eytam Bankasının kurulması ile kamu hizmetleri bankacılık alanını da içermeye başlamıştır. Bunların yanısıra, istatistik konusu önem kazanmış ve 1926’da Başbakanlığa bağlı olarak İstatistik Genel Müdürlüğü kurulmuş, 1927’den itibaren de genel nüfus, sanayi ve tarım sayımları gerçekleştirilebilmiştir. Kamu yönetim yapısında yer alan bu örgütlenmelerden başka, ekonomi politikasının belirlenmesine katkıda bulunmak, devletçe alınan ekonomik önlemler arasında eşgüdüm sağlama gibi işlevleri yerine getirmesi öngörülen *Âli İktisat Meclisi* de 25 Haziran 1927’de çıkan bir yasa ile oluşturulmuştur (Yaşa, 1980: 80).

Böylece, Kuruluş’un ilk evresi olarak görülen Özel Girişimci Dönem’de, yeni kurulan devlet, güvenlik ve savunma gibi asli, eğitim ve sağlık gibi sosyal işlevlere göre örgütlenmeye çalışılmıştır. Yatırım-üretim-işletmecilik gibi ekonomik işlevler açısından ise, konunun çok önemli olduğunun bilincinde ama sınırlı bir rol sahibi kılınmaya çalışılmıştır.²² Dönem sonuna doğru ise bu alanın tümüyle özel sermaye faaliyetlerine bırakılmayacağı düşüncesiyle devletin daha geniş biçimde aktif olmasını sağlayan adımlar atılmıştır. Dolayısıyla, kamu yönetimi anlayışı da, kendi ulusal kaynaklarını harekete geçirerek gereksinimlerini karşılayabilecek, bağımsız yaşama kapasitesine sahip olabilecek düzeyde eğitilmiş ve bilimsel gelişmelere açık, bireyler ve bireylerle devlet arasındaki anlaşmazlıkları dinsel dünyanın sözcüsü oldukları dünyevi iktidarca kabul edilen bireylerin değil bu iktidardan da bağımsız olan yargı organlarının çözdüğü, soyundan gelmedikçe kendilerinin asla katılma şansına sahip olamayacakları - iktidar kullanan bireyin (padişahın)-kararlar(ı) ve fermanlar(ı) ile değil, temsilci sıfatı ile yer alabilecekleri parlamentonun çıkaracağı yasalar ve hükümet tarafından yönetildiğini bilen ulusal bir toplumu, gelişmiş bir toplumsal yaşamı örgütlemek, bunun için gerekli görülen kamu hizmeti alanlarını açmayı sorumluluk ve görev kabul eden bir çerçeve içinde somutlaşmıştır.

Diğer yandan, devlet gelirleri ve bütçe konusu da ele alınarak, tümüyle ulusal devletin egemenliğini yansıtacak biçimde köklü bir düzenlemeye gidilmiştir.²³ Düyun-u Umumiye İdaresi’nin kaldırılması ile atılmış olan ilk adımı,²⁴ Türk

²² Boratav, “1923-1929 döneminin, iktisat politikaları ve resmi iktisat görüşleri bakımından 1908-1922 dönemi ile şaşılacak bir süreklilik içinde olduğu” nu belirtir (Boratav, 1989: 280).

²³ “Cumhuriyet kadrolarının devlet gelirleri sisteminde yaptığı değişiklikler özellikle iki ana problemi çözmeye yönelik olmuştur: Tarım faaliyeti üzerindeki vergi yükünün hafifletilmesi ve iktisadi dolayısıyla siyasi bağımsızlığa açıkça aykırı olan Düyunu Umumiye idaresinin kaldırılması, devlet gelirleri ile ilgili yetkilerinin tamamen Türk devletine devredilmesi. Düyunu Umumiyenin kaldırılması Lozan Antlaşması ile Cumhuriyetin

yönetim sisteminde 1983 sonuna kadar uygulanacak olan "Bütçe Birliği" ve "Hazine Birliği"nin çerçevesinin belirlenerek 1927 yılında Muhasebe-i Umumiye Kanununun çıkarılması izlemiştir. (YBYKP-ÖİKR, 1994: 9) Böylece ekonomik ve mali yönetimde çok önemli olan, devlet parasını ve devlet malını, başka bir ifade ile devlet varlığını tek başına sahiplenen, bu varlığı muhafaza eden, koruyan ve kollayan, bu varlık üzerinde devlet adına tasarrufta bulunan, gelirleri toplayan, harcamaları gerçekleştiren satın alan ve satan kamu otoritesi de Maliye Bakanlığı olmuştur. (1983 yılı sonundan itibaren bu birliğin dışına çıkmış ve bu dışa çıkışın, devletin mali yapısında çatlakların belirmesine kaynaklık ettiği belirlenmiştir. YBYKP-ÖİKR, 1994: 9) 3 Ekim 1931'de de Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası kurulmuştur.

Bu döneme ilişkin son bir şey eklemek gerekirse, o da yönetim politika ve uygulamalarına yön veren resmi ideolojinin evrimine ilişkin kimi saptamaların yapılabildiğidir. Kurtuluş Savaşı sırasında egemen ideolojinin –o dönemin anti-kapitalist sloganlarıyla da birleşen- halkçılık ideolojisi olduğu, bunun, milliyetçiliği ve bir ulus-devlet kurulması amacını ifade ettiği, halk kavramının da bütün ulusu işaret ettiği görüşü yaygın biçimde kabul edilmektedir. Savaşın bitişinden sonra ise bir yandan anti-kapitalist sloganların terkedildiği diğer yandan halkçılık ideolojisinin artık "sınıfsızlık" anlamına gelmeye başladığı, bu doğrultuda toplumun da çıkar çelişkisi içinde olan sınıflardan değil, çıkar birliği içinde olan mesleklerden oluştuğu görüşünün egemen hale geldiği değerlendirilebilir (Gülalp, 1983: 32-33).

1930-1947 DÖNEMİ

Özel sermaye birikimini hızlandırma çabalarına karşın ülkenin, 1920'lerin sonunda tipik az gelişmiş ülke yapısından kurtulamadığı değerlendirilebilir. Cumhuriyet yönetiminin (1925'de 633 sayılı yasa ile) kurduğu ilk kamu girişimi sayılan ve Osmanlı döneminden devralınan devlet fabrikalarını işletecek olan Sanayi ve Maadin Bankasının, özel sektörün desteklenmesine yönelik önemli sübvansiyon önlemleri aracılığıyla, devletin elindeki fabrikaların özel sektöre devredilmesi amacına ulaşamamış (Gülalp, 1983: 24) olması bunun göstergesi sayılmaktadır.²⁵

resmen ilanından birkaç ay önce sağlanmıştı. Vergilerde yapılacak değişiklikler ise daha geniş bir zamana yayılmış ve esas olarak Cumhuriyetin ilanından sonra gerçekleştirilmiştir" (Yaşa, 1980: 596).

²⁴ Düyun-u Umumiye İdaresi: "Osmanlı dış borçlarının düzenli biçimde geri ödenemeyişi karşısında alacaklıların baskısıyla, 1881'de imzalanmış olan ve devlet borçlarının tahkimi (Coonsolidation) ile ödenişlerinin muntazam bir plana bağlanmasını öngören Muharrem Kararnamesi ile doğmuş" olup "borçlara karşılık belirli devlet gelirlerini bizzat toplamak yetkisine sahip, ikinci bir maliye bakanlığı niteliğindedir" (Yaşa, 1980: 596).

²⁵ Daha sonra da bankanın statüsünde yapılan bir değişiklikle, bu işletmelerin 1932 yılında 2038 sayılı yasa ile kurulan Devlet Sanayi Ofisine devredildiği bilinmektedir. Bu değişiklik sonucunda, Sanayi ve Maadin Bankası yalnızca bir kredi kurumu haline gelmişti. Ancak bu iki kurumun da "uzun süre varlık gösteremediği, 1933

İstenen gelişme düzeyine ulaşamamasında elbette başka etkenlerin de rolü olmuştu. Ancak var olan durumda, çözüm olarak öngörülen politika, kamu yönetiminin ekonomik faaliyetler alanına doğrudan girmesine yol açacaktı. “1923-1930 arasında uygulanan liberal ekonomi politikasının özel teşebbüs, tasarruf, sermaye ve teknik bilgi yetersizliği gibi nedenlerle olumlu sonuçlar vermemesi ve 1929 yılı sonlarında kopan dünya krizinin liberal ekonomiye bağlı tüm ülkelerle birlikte Türkiye’yi de etkilemesi, ekonomi politikasında köklü değişikliklere yol açmıştır. 1933 yılı sonundan itibaren İkinci Dünya Savaşı’nın başlangıcına kadar süren bu dönemde, kamu yararının gerektirdiği her işin devlet tarafından yapılması, diğer alanlarda da ferdin yapamadığı veya yapmadığı işleri devletin üzerine alması suretinde tanımlanabilecek olan **devletçilik** rejimi benimsenmiştir” (Yaşa, 1980: 234). Böylece, 1932 yılından itibaren, devletin ekonomi alanında girişimci olarak daha etkin ve bu yönde örgütlenmiş olarak işlevler üstlenmesi döneminin açıldığı söylenebilmektedir (Özmen: 431). Aynı yıl Devlet Sanayi Ofisi’nin kurulması (1932) bu yönde atılmış adımlardan birisi olmuştur. Bu kuruluş, 1932’ye kadar faaliyette bulunmuş olan Sanayi ve Maadin Bankasının -bu arada ortağı haline geldiği 16 özel sermayeli girişimin özel sektör ortaklarının çoğunlukla sermaye taahhütlerini yerine getirememeleri nedeniyle işlevini başarmamış olması sonucunda bu bankanın yerini almak üzere ortaya çıkan iki yeni örgütlenme biridir. Diğeri de Türkiye Sanayi Kredi Bankasıydı. Bir yıl sonra ise her ikisinin yerini Sümerbank’ın aldığı gözlenecektir (Kepenek, 1983: 58, 76/dn.30). Bakanlıklar düzeyinde gözlenen değişiklik ise Gümrük ve Tekel (İnhisarlar) konusunun yeni (30.12.1932’de) kurulan, aynı isimli, bakanlığa verilmesi idi (Çizelge 3).

Devletçilik politikasının en önemli ürünü, İmparatorluktan kalanlarla yabancı şirketlerin millileştirilmesi yoluyla elde edilenler sayılmazsa, Kamu İktisadi Teşebbüsleri olmuştur. Bu politika eşliğinde yeni yaratılanlarla birlikte eskiden kalmış olan devlet işletmelerinin, aynı ilkelere göre ve kuruluş amaçlarına uygun biçimde işletilip yönetilmesi amacıyla 17.6.1938’de İktisadi Devlet Teşekküllerinin İdare ve Murakabesi Hakkında 3460 sayılı yasa çıkarılmıştır. Bu, sonradan KİT adı verilmiş olan devlet işletmelerini bir arada toplayan ve onları dağınıklığından kurtaran ilk yasa olarak bilinmektedir (Yaşa, 1980: 639).

Diğer taraftan, 1929’da patlayan bunalımın etkileri, içeride bir girişimci sınıf eliyle geliştirilen fabrikalaşmanın sağlanamadığı yapının üstüne gelmiştir. Dünya pazarlarında hammadde fiyatları düşmeye başladığında, bunun etkisi Türkiye’nin tarım ürünleri dışsattımının belirgin biçimde azalması biçiminde ortaya çıkıyordu (Yerasimos, 1980: 19). Böylece en temel tüketim mallarının dışalımının bile olanaksız hale geldiği bu konjonktürde, Türkiye kendine yeten bir sa-

nayi yapısına geçme gerekliliğini hissetmiş ve korumacı dış para rejimi ile birlikte ithal ikameci sanayileşme politikalarına başlanmıştır (Gülalp, 1980: 45). Gerekli sermaye ve deneyime sahip olmayan özel sektörün, yerli hammaddeleri işleyerek ülkeyi bir bölüm mamulleri ithal zorunluluğundan kurtaracak bir sanayinin ortaya çıkarılması gereksinimini karşılayamayacağı saptaması ile birlikte bu sanayinin devletçe kurulması, özel sektörün yapamayacağı doğrudan devlet yatırımlarına girilmesi (Yaşa, 1980: 82) gündeme gelecektir.

Çizelge 3: 1930- 1947 Dönemi Hükümetleri ve Kurulan Bakanlıklar

Hükümet	I	II	III	IV	V
Kurulma Tarihi	27.9.1930	4.5.1931	1.3.1935	1.11.1937	11.11.1938
Çekilme Tarihi	4.5.1931	1.3.1935	1.11.1937	11.11.1938	25.1.1939
Başvekil	5. İnönü	6. İnönü	7. İnönü	1.Bayar	2.Bayar
Adliye V.	+	+	+	+	+
Müdafai Milliye V.	Milli Müdafaa V.	+	+	+	+
Dahiliye V.	+	+	+	+	+
Hariciye V.	+	+	+	+	+
Maliye V.	+	+	+	+	+
Maarif V.	+	+	+	+	+
Nafia V.	+	+	+	+	+
İktisat V.	+	+	+	+	+
Sıhhiye ve Muaveneti İçtimaiye V.	Sihhat ve İçti- mai Muavenet	+	+	+	+
Gümrük ve İnhisarlar V.		30.12.1931	+	+	+
Ziraat V.		30.12.1931	+	+	+
Toplam	9	11	11	11	11

Kaynak: Sencer, 1985: Ek Çizelge 3'den.

İktidar partisi CHP'nin 10-18 Mayıs 1931 tarihlerinde gerçekleştirdiği III. Büyük Kurultayında devletçilik ilkesinin benimsenmesinin ardından bunun nasıl uygulanacağına ilişkin arayışlar sırasında oldukça geniş bir "devletçilik" yorumu yelpazesi oluşmakla birlikte, devletçiliğin "planlı" olması, üzerinde anlaşılan bir nokta olarak saptanmaktadır (Tekeli ve İlkin, 1982: 134). Devletçilik konusunda yapılan bir değerlendirmeye göre; "uygulandığı dönem boyunca hiçbir zaman kuramsal bakımdan açıklığa kavuşturulamamış" olması nedeniyle sistematik bir yapıya da ulaşamamış ve böylece bu "politika; devlet işletmeciliği, devletin ekonominin değişik alanlarına bu arada özellikle sanayi alanına bizzat yatırım yapması ve ekonomik hayatın tüm alanlarının devlet denetimi altına alınması biçiminde" gelişmiştir (Koçak, 1989: 109).

Diğer taraftan, "plana bağlı ve devlet eliyle sanayileşme ilkesinin benimsenmesi, kurulacak devlet sanayilerinin nasıl bir örgüt eliyle yönetileceği sorunu gündeme getirmiş" ve "bu konuda var olan Türkiye Sanayi ve Maadin Bankası yeterli bir çözüm olarak görülmemiş"tir. Artık sanayi işletmeciliğinin

sanayi bankacılığından ayrılması öneriliyordu. Bu gereksinimlerin sonucunda, 2058 sayılı yasa ile 3 Temmuz 1931'de Devlet Sanayi Ofisi (DSO), 2064 sayılı yasa ile de 7 Temmuz 1932'de Türkiye Sanayi Kredi Bankası (TSKB) kurulmuştur (Tekeli ve İlkin, 1982: 149). DSO kamu kesiminin sanayi örgütlenmesi ile ilgili bir kuruluş olarak örgütlenirken, görevleri de; fabrika yapımı, idari-mali-ticari ve fenni konuları da kapsayacak biçimde işletmecilik yapmak, devlet işbirliklerini yönetmek, Bakanlar Kurulunun özel izni ile kurulacak sanayi tesislerine "nezaret" etmek biçiminde belirleniyordu (Tekeli ve İlkin, 1982: 151-152). İki yıl sonra bu kuruluş, 3 Haziran 1933'de çıkarılan 2262 sayılı yasa ile yerini, Sümerbank'a bırakacaktır (Yaşa, 1980: 234).

Görüldüğü gibi, devlet anlayışındaki değişimin etkisi kamu yönetiminin örgütlenmesinde de yansımalarını buluyordu. "Bir yandan bakanlıkların ve bunlara bağlı örgütlerin, diğer yandan da yerinden yönetim kuruluşlarının sayısında ve görev alanlarında artma ve genişleme" gözlenirken, "devletin ekonomik yaşama işletmeci olarak katılması, etkinliklerinde geniş ölçüde özel hukuktan yararlanan, yeni kamu kuruluşlarını ortaya" çıkartıyordu (Gözübüyük, 1978: 12). Bu örgütlenmelerin örnekleri arasında Sümerbank (1933), Etibank (1935), Demir Çelik İşletmeleri Genel Müdürlüğü (1936), Toprak Mahsulleri Ofisi (1938), Makine ve Kimya Endüstrisi Kurumu (1950), Türk Hava Yolları A.O. (1933), Maden Tetkik Arama Enstitüsü²⁶ (1935), Elektrik İşleri Etüt İdaresi (1935), Petrol Ofisi (1941) gibi kuruluşlar yer almıştır. Bu yıllarda iletişim ve tarımsal faaliyet alanında da düzenlemeler yapılmıştır. "1933 yılı içinde çıkarılan Posta, Telgraf, Telefon İdaresi Teşkilatı Hakkında Kanun ile tüzelkişiliğe sahip ve Osmanlı döneminden devralınan örgütsel yapı yeniden düzenlenerek Posta, Telgraf ve Telefon İdaresi haline dönüştürülmüştür." 1936'da T.C. Ziraat Bankası yeniden düzenlenmiş, "Türk tarımının gereksinme duyduğu düzenlemeleri ve örgütlenmeyi gerçekleştirmek, bu alanda faaliyet göstermek üzere, Devlet Ziraat İşletmesi Kurumu (1938), ile Toprak Mahsulleri Ofisi kurulmuştur" (Aksoy, 1994: 5-6).

Bu çerçevede, 1933-1937 yılları arasında uygulanmış olan ve kamu kesimine ait yatırım programlarından ibaret görülen Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı uyarınca meydana getirilen sanayinin dökümüne baktığımızda kamu hizmetlerinin alanı ve fiziki örgütlenmesinin yeni birim, kurum gibi oluşumlarla genişleyişi izlenebilmektedir. Devlet ekonomik işlev itibarıyla, Bakırköy, Kayseri, Ereğli, Nazilli ve Malatya'da iplik ve dokuma, Iğdır'da iplik fabrikaları kurarak Pamuk Mensucat Sanayiine, Karabük'de Demir Sanayiine, İzmir'de Kağıt Sanayiine, Bursa Kamgarn'da (Merinos) Sanayiine, Kütahya'da Seramik Sanayiine, Paşabahçe'de Şişe, Cam ve Çimento üretimine, Gemlik-İzmit ve Isparta'da kimya

²⁶ MTA, 1933 yılında Ekonomi Bakanlığına bağlı olarak kurulan Petrol Arama ve İşletme İdaresi ile, Altın Arama ve İşletme İdaresi isimli iki kuruluşun yerini almıştır (Yaşa, 1980: 234-235).

sanayiine girerken (Yaşa, 1980: 82) bu işlevlerin örgütlenmesi de kamu yönetimine düşüyor, “devlete ait imalat işlemlerinin idaresi eski ‘Sanayi ve Maadin Bankası’ yerine geçen ‘Sümerbank’a, madenlerin idaresi ise İkinci BYKP ile kurulan Etibank” (Yaşa, 1980: 84) ve Demir-Çelik İşletmelerine bırakılıyordu. 1937’de Ereğli ve Ergani Bakır İşletmesi devletleştirilerek taşkömürü ve bakır üretimi kamu yönetimince örgütleniyor, 1939’da Karabük Demir Çelik Fabrikası, 1940’da Keçiborlu Kükürt İşletmesi faaliyete geçiriliyordu (Yaşa, 1980: 234).

Kamu yönetiminin faaliyet alanının böylece, üretimin yanısıra işletmecilik konusunda da genişletildiği gözlenmektedir. Ulusallaştırmalar yoluyla, liman, demiryolu, tramvay, su, elektrik, havagazı, telefon, kömür ve bakır madenleri işletmeleri, bira fabrikaları yabancı şirketlerden alınarak, devletleştirme yoluyla da Boğaziçi Vapur İşletmesi Şirketi Hayriye ile bazı madenler Türk kuruluşlarından alınarak bu işler kamu tarafından yürütülmeye başlanmıştır (Yaşa, 1980: 84). Böylece Türk Kamu Yönetimi örgütlenmesinin genişleyen kolları oluşuyordu. Bu faaliyetleri düzenleyici mevzuat ise hızlı bir biçimde çıkarılıyordu.²⁷ Belirlenen ekonomik yasal çerçeve eşliğinde ve doğrudan devlet yatırımları sayesinde, özel sektörle rekabete dayalı bir ilişki yerine birbirini tamamlayıcı bir işbirliği oluşuyordu. Boratav’ın, 1929’ların sübvansiyonlarla birlikte uygulanan korumacı gümrük politikasının, temel olarak yarı mamul "girdiler" transfer eden sanayiciler için elverişli bir ortam oluşturduğuna işaret ettiği bu yapılaşmada, "hızlı büyüme" ve "ekonomik bağımsızlık" hedeflerinin sanayinin kurulması ve ekonominin kamu sektöründe denetlenmesine bağlanmış olduğu görülmektedir.²⁸

1930’lu yıllarda devletin ekonomik işlevlerinin büyük bir genişleme göstermesi sonucunda yeni örgütlerin ortaya çıkması (Şaylan, a: 392) ve bu gelişmelere zemin oluşturan ilk beş yıllık sanayileşme planı ile “Türkiye Cumhuriyetinin ekonomik kaynaklarının düzene girmesi ve *devletçilik* ilkesinin uygulaması”na

²⁷ Sümerbank’ın kuruluş yasası 2262 sayılı ve 3 Haziran 1933 tarihli, Etibank’ın kuruluş yasası 2805 sayılı ve 14 Haziran 1935 tarihli, Demir Çelik İşletmeleri’nin kuruluş yasası 6559 sayılı ve 13 Mayıs 1955 tarihli, Türkiye Selüloz ve Kağıt Fabrikaları İşletmesi (SEKA) nin kuruluş yasası 6560 sayılı ve 13 Mayıs 1955 tarihli (T.C. Devlet Teşkilatı Rehberi, 1963: 265, 255, 274, 288).

²⁸ Boratav’a göre, sanayicinin alanında kamu sektörü girişiminin kurulması esasında bu grupların çıkarları için bir çelişki oluşturmuştu, çünkü kamu sektörü kurumlarının varlığı ile korumacı rantlar kamu sektöründe yoğunlaşmıştı. Kamunun altyapı yatırımları ise genelde özel sektörün çıkarları ile çelişmiyordu. Bunun dışında, KİT’lerin kuruluşu özellikle ticari sermaye ve büyük toprak sahipleri tarafından pazarlanan yerli ürünlere olan talebi artırmıştı (Boratav, 1982: 115-117). Bu konuyla ilişkili olarak Gülalp de bir başka noktaya değinerek, bu dönemin ekonomik gelişmesinin, ardından, tarımdaki geleneksel yapıların ve ilişkilerin çözülmesine yada değişmesine bir etkide bulunmadığını, yeni oluşan küçük-ölçekli özel sanayicilerin toplumsal egemenlikte yer alacak güce sahip olamadıklarını belirtmektedir (Gülalp, 1983: 30-32). 1938’de 3460 sayılı yasa ile kurulan KİT’lerin işleyişi hakkında bilgi için bkz (Ergun, 1994-1995: 67-80).

(İnan, 1972: 2)²⁹ geçilmesinin doğal uzantılarından birisi de, Ekonomi Bakanlığının örgütsel yapısının yeni birimlerle genişletilerek düzenlenmesi olmuştur.³⁰

Kamu yönetim yapısının yeni işlevlere paralel olarak genişlediği bu dönemde kurumlaşmada bütün ağırlığın yalnızca ekonomik boyuta verilmediği de gözlenmektedir. Cumhuriyetin bütüncül yenileşme anlayışı vardı ve bu kendisini özellikle eğitim ve yargı alanlarındaki uygulamalarda ve ekonomik ve toplumsal yaşamın tüm öğelerinin içerilmesinde gösteriyordu.

Kepenek'in dikkat çektiği, eğitim ve yargı alanlarındaki uygulamadan izlenebilen yenileşme anlayışı "Osmanlı'nın tersine, eski ve yeni yapıları birlikte yaşatma (değil), yeni ve çağdaş olanı daha da geliştirerek uygulama" yönünde olmuş, diğer yandan da "yeni harflerden giyim kuşama, tartı ve ölçü araçlarından saat ve takvime", dil birliği ve tarih bilincinden kültür ve sanata, "insan yaratıcılığını ve ilişkilerini içeren tüm alanları" kapsayıcı özellik göstermiştir (Kepenek ve Yentürk, 2000: 36).

Cumhuriyet Türkiye'sinde kökleşecek olan kültür yaşamı ve eğitimin kurumlaşma ve esaslarının hemen büyük bölümünün oluşturulduğu söylenebilen bu çeyrek yüzyıl içinde, kamu yönetiminin görev alanına düşen bu konularda yapılan düzenlemeler kronolojik olarak şöyle yansıtılabilmektedir: "Şeriye ve Evkaf Vekaletlerinin kaldırılması (3 Mart 1924), Tevhid-i Tedrisat Kanunu (3 Mart 1924), İstanbul Darülfünununa tüzel kişilik verilmesi (21 Nisan 1924), Anayasa'da ilköğretimin zorunlu ve parasız olduğunun yer alması (1924), İstanbul'daki eski saray orkestrasının Ankara'ya taşınması ve Ankara'da Musiki Muallim Mektebi kurulması (Nisan 1924), Ankara Hukuk Mektebinin açılması (5 Kasım 1925), Tekkelerin, türbelerin, zaviyelerin kapatılması ve tarikatların kaldırılması (30 Kasım 1925), uluslararası takvim ve saatin kabulü (26 Aralık 1925), İstanbul Belediye Konservatuarında (Darülelhan) alaturka musiki eğitiminin kaldırılması (Mart 1926), her kademedeki eğitimin parasız hale getirilmesi (1926), İstanbul Sarayburnu'nda ilk heykelin yaptırılması (3 Ekim 1926), Ankara Ulus Meydanında Zafer Anıtı'nın yaptırılması (27 Kasım 1927), Ankara Etnoğrafya Müzesinin kurulması (3 Şubat 1927), İstanbul'da hutbenin Türkçe okutulması (1928), Cumhuriyet Halk Fırkası'nın laiklik ilkelerini ve Anayasa değişikliğini kabulü (5 Nisan 1928), Anayasa'dan dine ait maddelerin çıkartıl-

²⁹ Tamamen ekonomik bir ilke olan devletçilik; "kişinin çalışması esas olmakla beraber, mümkün olduğu kadar az zaman içinde, milleti refaha kavuşturmak ve memleketi geliştirmek için, milletin, genel ve yüksek menfaatlerinin icap ettirdiği işlerde, özellikle ekonomik alanda, devleti fiilen alâkadar etmek" biçiminde tanımlanıyordu (M. K. Atatürk'den aktaran, İnan, 1972: 194).

³⁰ İktisat Vekâletince, Birinci kânun 1933'de yazılan, "Vekâlet teşkilâtına ilâveler" başlıklı raporda şu birimlerin bakanlık örgütüne eklenmesi gerekli görülmüştür: "1- İhracat maddelerinin sürümü ve ihracatın teşkilâtlandırılması, 2- Dış Ticaret Ofisi, 3- İstandardizasyon Bürosu, 4- Şirketler, Sigortalar ve Maden Şirketleri Murakaba Bürosu, 5- Tarifeler Bürosu, 6- İş ve İşçiler Bürosu, 7- Sanayi Fen Heyeti, 8- Beynelmilel İktisadi Mukaveleler ve Akitler Bürosu, 9- Teftiş Bürosu, 10- Deniz Ticareti İşleri, 11- Kredi İşleri Bürosu (tefecilik - kredi işleri - Halk Bankası ve Halk Sandıkları)" (İnan, 1972: Ekler -Kısım II- s.1-50, 55-62).

ması (10 Nisan 1928), Latin rakamlarının kabulü (27 Mayıs 1928), Sarayburnu'nda latin harfleri hakkında Atatürk'ün konuşması (2 Ağustos 1928), yeni alfabenin kabulü (1 Kasım 1928), Millet mekteplerinin açılması (1 Ocak 1929), Ortaokullardan din derslerinin kaldırılması (1930), Türk Tarihi Tetkik Cemiyeti'nin (Türk Tarih Kurumu) kurulması (15 Nisan 1931), Halkevlerinin kurulması (19 Şubat 1932), Türk Dili Tetkik Cemiyeti'nin (Türk Dil Kurumu) kurulması (12 Temmuz 1932), ezanın Türkçe okunması (18 Temmuz 1932), İstanbul'da Darülfünun yerine İstanbul Üniversitesi'nin kurulması ve ilk üniversite Kanunu (1 Ağustos 1933), Milli Eğitim Bakanlığında Mesleki ve Teknik Öğretim Genel Müdürlüğü'nün kurulması (1933), Topkapı Sarayı'nın müze olarak açılması (1933), Basma Yazı ve Resimleri Derleme Kanunu (2 Temmuz 1934), Ankara'da Müzik ve Temsil Akademisi kurulması kararı (1934), Riyaseticumhur Filarmoni Orkestrası'na Almanya'dan şef getirilmesi ve Orkestranın sürekli konserlere başlaması (1935), Dil ve Tarih-Coğrafya Fakültesi'nin açılması (9 Ocak 1936), Ankara'da Devlet Konservatuvarı kurulması ve ilk öğrencilerin alınması (Ağustos 1936), İstanbul Güzel Sanatlar Akademisinde reform (1936), İstanbul'da Dolmabahçe Sarayı velihaht dairesinde Resim ve Heykel Müzesi (1937), Devlet Resim ve Heykel Sergilerinin yıllık olarak başlaması (1939), Köy Enstitülerinin kurulması (17 Nisan 1940), Ankara Devlet Konservatuvarı Kanunu; Tatbikat Sahnesi temsillerinin başlaması (1940), Milli Eğitim Bakanlığınca 'Dünya Edebiyatından Tercüme' dizisinin yayınlanmaya başlaması (1940), Ankara'da Milli Kütüphanenin kuruluşu (1946), Üniversiteler Kanunu ve üniversitelere özerklik tanınması, Ankara Üniversitesi'nin kuruluşu (1946), Devlet Tiyatrolarının (Genel Müdürlük) kurulması (1949)" (Katoğlu, 1989: 394-397).

Diğer taraftan, 1930-47 döneminde, yukarıda adı geçmiş olan Gümrük ve Tekel dışında iki yeni bakanlığın daha kamu yönetim örgütlenmesine eklendiği görülmektedir (Çizelge 4). Bunlar ulaştırma ve çalışma ilişkileri konularının artık önem kazandığını ortaya koyuyordu. 31 Mayıs 1939'da Nafia (Bayındırlık) Bakanlığından ayrı olarak bir Münakalat (Ulaştırma) Bakanlığı kurularak; kamu yönetiminin yerine getirilen karayolları, demiryolları, denizyolları ve havayolları hizmetlerine ait tesislerin yapımı ile işletme işleri birbirinden ayrılmıştır. Böylece, ulaştırma hizmetlerinde tesis yapımı Bayındırlık Bakanlığının görev alanında bırakılmış, bu tesislerin işletilmesi/ hizmetin kullanıcılara satışının örgütlenmesi de yeni kurulan Ulaştırma Bakanlığı ve bu bakanlık bünyesi içine alınan kuruluşlara verilmiştir (Yaşa, 1980: 279). Bu kuruluşlar arasında, 1939'da 3633 sayılı yasa ile ortadan kaldırılan Denizbank'ın³¹ yerine kurulmuş

³¹ Bir buçuk yıl faaliyet sürdürmüş olan Denizbank, 1937'de 3295 sayılı yasa ile ve; sermayesinin tamamı devlete ait olmak üzere, Devlet Denizyolları İşletmesi Umum Müdürlüğü yönetiminde kullanılan katma bütçe sistemine son verilerek kurulmuştu. Görev alanı ise, devlet tekeli altına alınmış olan yolcu taşımacılığı ve yük nakliyatı, gemi inşa ve bakımı yapan tersane ve havuzlar, limanlar, kurtarma ve yardım, kılavuzluk, şehir hat-

olan Devlet Denizyolları İşletme Umum Müdürlüğü ile Devlet Limanları İşletme Umum Müdürlüğünün yanı sıra, Devlet Havayolları Umum Müdürlüğü³² de yer alıyordu.

Çizelge 4: 1930- 1947 Dönemi Hükümetleri ve Kurulan Bakanlıklar

Hükümet	I	II	III	IV
Kurulma Tarihi	25.1.1939	3.4.1939	9.7.1942	15.3.1943
Çekilme Tarihi	3.4.1939	8.7.1942	8.3.1943	5.8.1946
Başvekil	1. Saydam	2. Saydam	1. Saracoğlu	2. Saracoğlu
Adliye V.	+	+	+	+
Müdafai Milliye V.	+	+	+	+
Dahiliye V.	+	+	+	+
Hariciye V.	+	+	+	+
Maliye V.	+	+	+	+
Maarif V.	+	+	+	+
Nafia V.	+	+	+	+
İktisat V.	+	+	+	28.1.1946 Ekonomi
Sıhhiye ve Muaveneti İçtimaiye V.	+	+	+	+
Gümrük ve İnhisarlar V.	+	+	+	+
Ziraat V.	+	+	+	+
Münakalat V.		31.5.1939 Muha- bere ve Münakale	Münakalat V.	
Ticaret V.		3.4.1939	+	+
Çalışma V.				7.6.1946 +
Toplam	9	11	11	11

Kaynak: Sencer, 1985: Ek Çizelge 3 'den.

Çizelge 5: 1946- 1951 Dönemi Hükümetleri ve Kurulan Bakanlıklar

Hükümet	I	II	III	IV	V
Kurulma Tarihi	7.8.1946	10.9.1947	10.6.1948	16.1.1949	22.5.1950
Çekilme Tarihi	3.9.1947	8.6.1948	14.1.1949	22.5.1950	8.3.1951
Başbakan	Peker	1. Saka	2. Saka	Günaltay	1. Menderes
Devlet Bakanı ve Başbakan Yar- dımcısı.	+	+	+(*)	+	+

ları ve Van Gölü taşımacılığını içeriyordu (Yaşa, 1980: 281). Denizbank'ın yerine kurulan ve yukarıda isimleri belirtilmiş olan diğer iki kuruluş ise, 1944'de 4517 sayılı yasa ile bu kez, Devlet Denizyolları ve Limanları İşletme Umum Müdürlüğü adı altında tekrar birleştirilmiş, katma bütçe ile yönetilen bir kuruluş haline getirilmiştir (Yaşa, 1980: 285).

³² Kamu yönetimi içinde ilk kez 1933 yılında, 2187 sayılı yasa ile, Milli Müdafaa Vekaleti içinde kurulmuş olan ulusal hava ulaştırma örgütü (Devlet Havayolları İşletme Dairesi) 1936'da Dahiliye Vekaletine devredilmiş, 1938'de 3424 sayılı yasa ile Devlet Havayolları Umum Müdürlüğü adı ile bağımsız bir daire haline getirilerek Nafia Bakanlığına bağlanmıştır. 1939 yılında oradan alınıp, yeni kurulan Münakalat Vekaletine bağlanmıştır (Yaşa, 1980: 278, 282).

Devlet Bakanı	+	+	+	+	+
Adalet Bakanı	+	+	+	+	+
Milli Savunma Bakanı	+	+	+	+	+
İçişleri Bakanı	+	+	+	+	+
Dışişleri Bakanı	+	+	+	+	+
Maliye Bakanı	+	+	+	+	+
Milli Eğitim Bakanı	+	+	+	+	+
Bayındırlık Bakanı	+	+	+	+	+
Ekonomi Bakanı	+	+	+	16.1.1949 Ekonomi ve Ticaret	+
Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanı	+	+	+	+	+
Gümrük ve Tekel Bakanı	+	+	+	+	+
Tarım Bakanı	+	+	+	+	+
Ulaştırma Bakanı	+	+	+	+	+
Ticaret Bakanı	+	+	+		
Çalışma Bakanı	+	+	+	+	+
İşletmeler Bakanı				7.6.1949 +	+
Toplam	16	16	16	16	15

Kaynak: Sencer, 1985: Ek Çizelge 4 'den.

* Türkiye Cumhuriyeti Hükümetleri (1923-1960), Cilt-I, s.165'de yer alan Bakanlar Kurulu listesinde Devlet Bakanı bulunmamaktadır.

2. Saracoğlu Hükümeti'nin sonuna doğru, 7 Haziran 1946'da, Çalışma Bakanlığı kurulmuştur (Çizelge 4). Bu dönemde yeni iş yasalarının çıkarıldığı da bilinmektedir. Dolayısıyla, bu konuda bir bakanlık örgütünün kurulması, yönetimin, çalışma ilişkilerinin düzenleyicisi konumunu aktifleştirmiş olduğunu yansıtmaktaydı. Bu noktada; İşçi Sigortaları Kurumu (1946), İş ve İşçi Bulma Kurumu (1946) ile İş Mahkemelerinin (1951) kuruluşunu da eklemek gerekir (Yaşa, 1980: 705).

Ayrıca, 7 Ağustos 1946'da kurulan Peker Hükümeti ile birlikte (Çizelge 5) Türk kamu yönetim sistemine -bir daha hiç kaldırılmayacak olan- devlet bakanı pozisyonu monte edilmiş, devlet bakanlarından bir ya da birkaçı Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcısı olarak görevlendirilmiştir.³³ Peker Hükümetinde bir kişiye bu -devlet bakanı ve başbakan yardımcısı- sıfat verilmiş, izleyen hükümetler döneminde ise bu sayı giderek artmıştır. Öte yandan bakan yardımcılığı statüsünün sistemde yer bulamadığı saptanmaktadır. Aslında böyle bir pozisyonun öncülü sayılabilecek bir uygulamaya 1937 yılında rastlanmaktadır. Kırca'nın belirttiğine göre, "Bakan Yardımcılığı kurumu bir Anayasa değişikliği yoluyla, 1937 yılında, dokuz aya yakın bir süreyle Siyasi Müsteşarlık adı altında uygulamaya girmiş ancak sonradan Siyasi Müsteşarların bağlı oldukları Bakanlarla sürekli anlaşmazlık içine girmeleri nedeniyle" kaldırılmıştır (Kırca, 1994: 593).

Peker Hükümeti ile başlatılan bir diğer yenilik, Vekalet yerine Bakanlık, Vekil yerine Bakan denmesi ve bir de bakanlık isimlerinin Türkçeleştirilmesi olmuştur. (Dahiliye yerine içişleri, nafia yerine bayındırlık denmesi gibi.) 1950'li yıllarda -Demokrat Parti iktidarı süresince- bu konuda bir geriye dönüş yaşanmış, vekalet ve vekil sözcükleri kullanılmış, 1960'dan bugüne kadar bakan ve bakanlık sözcükleri yerleşmiştir.

1947-1953 DÖNEMİ

Türkiye'nin, içine girmemesine karşın etkilerini önemli boyutlarda yaşadığı II. Dünya Savaşının sona ermesinin ardından ülke içinde, yönetim anlayışının değişmeye başladığı gözlenmektedir. Diğer taraftan, savaş sonrası dünyada yeni kurulan ilişki ve örgütlenmeler eşliğinde, Türkiye'nin, dünyanın -Türkiye'ye göre- Doğu-Batı ekseninin Batı yakasının oluşturduğu şemsiye altında yer almasının ekonomik-siyasi ve yönetsel süreçlere yansımaları da gözlenmeye başlamıştır. 1947 yılına kadar, kamu yönetiminin faaliyet alanının belirlenmesi ve ona uygun örgütsel yapının kurulmasına yön veren ulusal bağımsızlık, devlet eliyle ulusal kaynakların harekete geçirilip sanayileşmenin gerçekleşmesi, doğal kaynakların kullanılabilir hale getirilmesi, nitelikli-egitimli insan gücü yaratılması gibi birincil hedef niteliğindeki kavramlar ön plandaki yerlerini yenilerine bırakmıştır.

1947-1953, hem dünya sistemi hem de Türkiye için bir yeniden oluşum dönemi olarak görülmektedir. Savaş sonrası döneme ülkenin yeni ekonomi politikası arayışlarıyla girdiği ve bu arayışlarda en az ülke içi gelişmeler kadar dış etmenlerin de etkili olduğu, hatta ekonomi politikası arayışlarının nedenlerini oluşturan iç ve dış etmenlerin çoğu kez içiçe olduğu ya da özdeşleştiği de söylenebilmektedir (Kepenek, 1983: 123). Bu dönemde Türkiye aynı zamanda,

³³ 1960'lı yıllardan sonra uygulaması ortaya çıkacak olan Koalisyon hükümetlerinde bu sıfat koalisyon üyesi diğer parti başkanlarına verilerek, iktidar paylaşımına gidilmiştir.

Bretton Woods Anlaşması, devalüasyon, dış ticaretin serbestleştirilmesi, IMF ve NATO'ya üyelik³⁴ çerçevesinde belirlenen dünya sisteminin isterlerini de karşılayacaktı.

Diğer taraftan, siyasi rejimin de değişmeye başladığı gözlenmektedir. 1945 yılının sonunda, çok partili yaşama geçişin hazırlıkları yapılarak CHP dışında siyasi partilerin kurulmasına izin verilmiş ve yeni kurulan partilerin de katılımıyla 1946 yılında bir genel seçim yapılmıştır. Seçimler, yeni kurulanlar içinde en büyüğünün Demokrat Parti olduğunu göstermiştir. DP “1933’den beri uygulanan ve gittikçe yaygınlaştırılıp sertleştirilen devletçiliğe karşı” olan ve görelî olarak liberal bir ekonomi politikasını savunan bir parti kimliği sergilerken, “bizzat CHP’nin de zamanın iktidar partisi olarak devletçiliği yumuşatma ve bazı uygulamalardan vazgeçme ihtiyacı duyduğu” söylenebilmektedir (Yaşa, 1980: 286). Dolayısıyla “1946-1950 yıllarının, sadece savaş ekonomisinden barış ekonomisine yönelme bakımından değil, fakat siyasi rejim yönünden de bir geçiş devresi” oluşturduğu saptanmaktadır (Yaşa, 1980: 286, Ahmad, 1995: 154). “1946 içinde ekonomiyi içte ve dışa karşı serbestleştirme önlemleri alınmaya”, ekonomide devletin müdahale dozu azaltılmaya başlanmıştır (Yaşa, 1980: 286-287). Bu gelişmelerin altında, İkinci Dünya Savaşının bitişine doğru, Türkiye’de savaş sonrası dönemde hangi gelişme stratejisinin izleneceği sorusuna yönelik arayışların sonucunda ortaya çıkarılan öneriler konusundaki kararın yalnızca Türk siyasal ve yönetsel kadroları tarafından alınmamış olması da yatmaktadır.³⁵ Türkiye’nin, 1947 yılında uygulamaya konan, tarıma ve dış ticarete ağırlık veren bir gelişme stratejisini –“ikna edilerek”- benimsemiş olduğu söylenebilmektedir (Turgut, 1991:144-145). 1950-53 arasındaki “liberalizasyon” sonucunda ortaya çıkan görüntü ise kamu yönetimi anlayışı içine artık dış

³⁴ Türkiye’nin Kuzey Atlantik Andlaşmasına (North Atlantic Treaty Organization) katılması bir anlamda ulusal savunma anlayışından vazgeçip kendi “güvenliğini Batının ortak savunma düzenleri, özellikle NATO içinde korumaya çalışması” anlamına geliyordu. “Büyük ölçüde bu düzenler öyle gerektirdiği için de ortak savunma sloganı arkasında, nüfusuna göre çok büyük oranda insanı silah altında tutması ve bütçesinin çok önemli bir bölümünü her yıl silahlı kuvvetlerinin bakımına ayırması” gerçeği ekonomiyi de enflasyonist etki ve yatırım harcamaları artışının –1967 bütçe tasarısındaki haliyle- savunma giderleri artışının yansı oranında yer tutması biçiminde yansıyacaktı (Ülman, 1966: 202-203).

³⁵ “1945 yılında ‘Türk Sanayininin Harp Zamanından Sulh Zamanına İntikal ve Sulh Zamanının Muhtemel Yeni Şartlarına İntikal Devrelerinde Korunması ve Gelişmesi ile ilgili Genel Problemler Hakkında Öz Rapor’u ve 1946’daki ‘İvedi Sanayi Planı’ nı hükümetin desteği altında hazırlayan teknokrat kadrolar, 1930’lu yılların sonlarına doğru hız kaybetmeye başlayan, savaş döneminin olağanüstü koşullarında ise tamamen duran sanayileşmenin, Devletçi sanayileşme modeli çerçevesi içinde sürdürülmesini sağlayacak bir gelişme stratejisi önermekteydiler. Bu gelişme stratejisini içeren plan taslağı, A.B.D.’nin Uluslararası Keynesçilik politikası çerçevesinde başlattığı dış yardım programına Türkiye’nin de dahil edilmesini sağlamak amacıyla, hegemonik devletin inceleme ve onayına sunuldu. A.B.D. uygulanabildiği takdirde Devletçilik dönemindekine benzer tip-te bir sanayileşme sürecine yeniden girilmesini sağlayabilecek bu plan taslağını uygun görmedi ve bunun yerine, Türkiye’ye tarıma ve alt yapı tesislerine öncelik veren bir yatırım programı önerdi. Bu sefer A.B.D.’nin önerileri ile uyumlu olan ve 1948-52 yıllarını kapsayan yeni yatırım programı hazırlandı ve bu kez Türkiye’nin de A.B.D.’nin yardım programı içine dahil edilmesi sağlandı” (Thornburg, 1949’a gönderme de yapan: Turgut, 1991:134).

borç bulma ve yönetme boyutunun da girmesi olmuştur.³⁶ Bunun bir anlayış değişikliği olduğu söylenmelidir.³⁷

Devletçilik karşıtı bir politikayı savunarak iktidara gelen DP hükümeti ile birlikte, yabancı sermaye yatırımları için öngörülen teşviklerin kapsamı çıkarılan yasalarla genişletilirken, özel girişimi çeşitli yollarla güçlü biçimde destekleme uygulamalarına da geçilmiştir. O zamana kadar ulusal kaynakların kamu eliyle kullanıma geçirilmesi anlayışının terk edilmeye başlandığının bir örneği madencilik alanında kendisini göstermiş, “bazı kollar özel teşebbüslere açılmış ve bunlarla kamu teşebbüslerine eşit muamele yapılması ilke olarak kabul edilmiştir” (Yaşa, 1980:236). 1954 yılında çıkarılan 6309 sayılı Maden Kanununda da bu anlayış yansıtılmıştır.

Savaş sonrasında Türkiye'nin ekonomik ve askeri işbirliği içine girdiği ABD ile ve üyesi olunan uluslararası kuruluşların, “ülkenin ekonomik durumunu ve yardım ihtiyaçlarını saptamak üzere yolladıkları uzmanların ve çeşitli heyetlerin, ulaştırma sistemimiz üzerinde çok ağır tenkitler yapmaları” ulaştırma sektöründe etkisini gösteriyor ve “bu tenkitler hükümetleri ulaştırma ekonomisi alanında yeni politikalara ve yeni uygulamalara” yönlendiriyordu. (Yaşa, 1980: 287) Böylece 50'li yıllarda uygulanacak olan “altyapı ile uyarılmış gelişme” (Türel, 1982:195) modelinin yaşama geçirilebilmesinin altyapısının hazırlanmasında ulaştırma konusu öne çıkıyordu. Bu alanda yapılacak yatırımların büyük sermaye gerektiren, kar sağlama özelliği olmayan – kaynak yutucu doğası nedeniyle özel sektör tarafından üstlenilmek istenmeyeceği açıktır. Dolayısıyla görev, kamu kaynaklarını kullanan devlete, hizmetin örgütlenmesi de kamu yönetimine düşüyordu. Kamu yönetiminin bu görevleri, örgütsel yapısına eklenen, Karayolları Genel Müdürlüğü, Devlet Hava Meydanları İşletmesi Genel Müdürlüğü (DHMI), Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü (DSİ), Petrol Dairesi gibi kuruluşlarla yerine getirmesi öngörülmüştür.³⁸

A.B.D.'den ve uluslararası kuruluşlardan özellikle Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankasından (IBRD) gelen kişilerin ülke ekonomisi üzerinde yaptıkları

³⁶ 1947'den itibaren ülke ekonomisinin ihracat-ithalat rakamları arasındaki farkın ithalat lehine giderek ve katlanarak artmış olması, serbestleştirilen ithalatta “tüketim malları payının %25'e yükselmesi”, önceki dönemde özen gösterilmiş olan -ekonomik bağımsızlığı da gözeterek yönetmek- anlayışından vazgeçilmeye başlandığını gösteriyordu. Ülke ekonomisi dış yardıma gittikçe artan biçimde bağımlı hale gelirken, “her yıl dış açık verilmeye başlanmasına rağmen döviz kıtlığı çekilmeye başlanmamış” olması ülkeye verilen dış yardımları alarak –bunu kabul ederek- gerçekleşebilmiştir (Turgut, 1991:144 / Tablo 2, 146-148).

³⁷ Oysa bugün, yürütme organlarının en büyük başarı hanesine düşmek istedikleri kayıtların neredeyse yalnızca (iç ve dış) borç bulma ve borçların çevrilebilirliğini sağlama becerilerini kanıtlayıcı belgelerin hazırlanması yolunda kamu yönetiminin gösterdiği çabalara ilişkin olduğu gözlenmektedir. 1947'den 2000'li yıllara uzanan evrimleşmede bunu bir gelişme olarak sunmak ve kamu yönetiminin ulaştığı “dinamizm” ve “esneme yeteneğinin” göstergesi kabul etmek oldukça zor olsa gerek.

³⁸ Karayolları Genel Müdürlüğü 1 Mart 1950'de kurulmuştur. (Kuruluş yasası 11 Şubat 1950 tarih ve 553 sayılıdır. DHMI Genel Müdürlüğü 1 Mart 1956'da kurulmuştur. (Kuruluş yasası 28 Şubat 1956 tarih ve 6686 sayılıdır.) DSİ Genel Müdürlüğü 28 Şubat 1954'de kurulmuştur. (Kuruluş yasası 18 Aralık 1953 tarih ve 6200 sayılıdır.) Petrol Dairesi 16 Mart 1954'de 6326 sayılı yasa ile kurulmuştur.

“incelemeler”in asıl amacının, Türkiye’nin dış yardım ve kredi ihtiyacının belirlenmesi ve bu ihtiyaçların karşılanmasına gerekçe hazırlanması olduğu söylenebilmektedir. “Nitekim sözü edilen tetkiklerden sonra da kredi ve yardımlar sağlanmıştır. Bu itibarla, yabancı uzmanların görüşleri zamanın hükümetlerince genellikle üzerinde fazla durulmadan benimsenmiş ve politikalar ona göre yönlendirilmiştir” (Yaşa, 1980: 287).

Bu dönemde, o güne kadar, belirlenen politikaların uygulayıcısı olan –nesne konumundaki- kamu yönetiminin kendisinin de özne haline getirildiği, ne olduğunun nasıl işlediğinin bilinmesi gerekli görülen bir kimlikle gündemde yer almaya başladığı gözlenmektedir. Artık, bir biçimde değil rasyonel ve verimli biçimde çalışan bir kamu yönetimine gereksinim duyulmakta, bunun için de çalışmalar yapılması, bu doğrultuda sorunlarının saptanması, eksiklik ve aksaklıklarını giderecek önerilerin geliştirilmesi gerekli görülmektedir. Bu konuda ilk girişim olarak 1947 yılı sonlarına doğru başbakanlığın istemi üzerine, devlet örgütünde rasyonellik sağlayacak önlemleri incelemek üzere birçok bakanlıkta, -hazırladıkları raporlar daha sonra gün ışığına çıkmamış bile olsa- komisyonlar kurulduğu bilinmektedir. 1948’de, yine başbakanlığın istemi üzerine çeşitli devlet daireleri ve bakanlık teftiş kurulları idari iyileştirme konusunda raporlar sunmuşlardır. Bunların yanısıra, 1949-51 yıllarında, yabancı uzman ve kurulların, Türk Kamu Yönetiminin düzeltilmesi amacıyla da çalışmalar yapması uygun bulunmuştur. Bu uzman ve uluslararası kuruluşlara yaptırılan çalışmalar sonunda; *Neumark Raporu*, *Barker Raporu* ve *Martin ve Cush Raporu* isimleriyle tanınan üç rapor ortaya çıkmıştır (Sürgit, 1972: 66-67).

Bunlardan birincisi, 1949 yılında İstanbul Üniversitesi Öğretim üyesi Prof. Dr. F. Neumark tarafından hazırlanmış olan, “Devlet Daire ve Müesseselerinde Rasyonel Çalışma Esasları Hakkında Rapor”dur.³⁹ İkinci Rapor, Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası (IBRD) ile Türk Hükümeti’nin ortaklaşa finanse ettiği ve çeşitli alanlardan 13 üyenin yer aldığı, James M. Barker’ın başkanlık ettiği bir Kurul tarafından, 8 Haziran- 15 Eylül 1950 tarihleri arasında yapılan çalışma sonucunda hazırlanmış ve 15 Mayıs 1951’de IBRD tarafından Türk Hü-

³⁹ Bu Rapor’da idari reorganizasyonu gerektiren nedenler arasında, memur sayısının dağılımındaki dengesizlik ve memurların niteliklerinin yetersiz oluşu, örgütlenme eksiklikleri, mevzuattaki bozukluklar, aşırı kırtasiyecilik ve denetim yöntemlerindeki bozukluklar sayılmıştır. Ardından da, yönetsel reform için bir örgüt kurulması önerisinin yanı sıra personel sorununun tüm boyutlarıyla çözümüne yönelik öneriler geliştirilmiş, TBMM çalışmalarının ve denetim sisteminin, KİT’lerin ve ödeme usullerinin iyileştirilmesi, yasaların kodifikasyonu, idari işlem ve usullerin basitleştirilmesi, devletin iktisadi-mali işlerinde açıklık sağlanması ve memur enflasyonu konuları üzerinde durulmuştur.(Sürgit, 1972: 67-68) Bunlara ek olarak, birtakım öneriler de geliştirilmiştir. Bu öneriler arasında; bakanlıklar bünyesi içinde rasyonel rasyonel komitelerinin kurulması ve Maliye Bakanlığına kimi özel yetkilerin verilmesi, kamu yönetimiyle ilgili sorunların ve bunların çözümü için alınacak önlemlerin halka açıklanması ve bu amaçla, başbakanlığa bağlı bir enformasyon bürosu kurulması da yer alıyordu. Raporunda, personel ve ücret sorunları ve çözüm önerileri için üç bölüm ayrılmıştır. (Neumark’dan aktaran Kuyaksil, 1994: 104)

kümetine sunulmuştur.⁴⁰ Savaş ertesinde kurulmuş olan Batı dünyasının hegemonya organları arasında yer alan Dünya Bankası'nın, bugün artık çok bilinen hale gelen çalışma tarzı ve entegrasyon sağlama amaçlı anlayışını yansıttığı gözlenen bu Raporun kendi içinde oldukça gerçekçi olduğu söylenmelidir.⁴¹

Üçüncü Rapor ise, James W. Martin ve Frank C. E. Cush tarafından hazırlanmış ve Maliye Bakanlığına sunulmuştur. İlk kez 13 Ağustos 1951'de İngiltere olarak yayınlanan *Martin ve Cush Raporunda* esas olarak Maliye Bakanlığının örgütlenmesi, çalışma yöntemleri ve personel sorunları incelenmiştir. Türkiye'nin mali durumunun incelendiği bu rapordan anlaşıldığına göre, bu konu, bir yıldan fazla bir süre önce Dr. Roy Blough isimli bir uzman tarafından da incelenmiştir. Bu raporlardan başka, 1952 yılında Leimgruber isimli bir İsviçreli uzmanın da Hükümete bir rapor verdiği saptanmaktadır (Sürgit, 1972: 70-71).

1947-53 döneminde yönetimin geliştirilmesi/ iyileştirilmesi amaçlı çalışmalara son olarak, devlet personel rejiminin geliştirilmesiyle ilgili olarak Maliye Bakanlığı tarafından yapılan iki çalışmayı eklemek gerekiyor. Bunlardan birincisi, Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulunun, 1951 yılında "Devlet Memurları Aylıklarının Tevhit ve Teadülüne Dair Olan 3656 Numaralı Kanun" (Barem Kanu-

⁴⁰ Dünya Bankası açısından, esasında ekonomiyi ön planda tutan, bu raporun işlevinin, Bankanın Türk Hükümeti ile ilişkilerinde uzun vadeli bir politikanın saptanabilmesi açısından getireceği önerilere temel oluşturmak olduğu anlaşılmaktadır. Kurulun görevi, Türk ekonomisinde yatırımların en iyi biçimde kanalize edilebileceği yönler, tarımsal ve sınai üretim düzeyini yükseltebilecek ve dağıtım sisteminin verimliliğini artıracak yöntem ve önlemler ile, Türkiye'nin kalkınma amaçlarını gerçekleştirmeye elverişli bir kamu maliyesi politikası ve yönetim mekanizması konularında geniş bir çalışma yapmak biçiminde belirlenmişti. Kurulun bu Çalışmasının sonucunda Hükümetin, Türk ve yabancı uzmanların yardımı ile devlet örgüt ve yönetiminin bütün aşamalarını incelemek üzere tarafsız bir komisyon oluşturması gerektiği vurgulanarak, acil inceleme gerektiği konular kapsamında şu öneriler sıralanıyordu: a) Yönetim siyaseti ve uygulamasında yetki devri ve sorumluluk dağılımının daha iyi yapılması, b) İllerin ve yerel organların, devlet işlevlerinin mali ve yönetsel yükünden daha büyük bir bölümünü yüklenmeleri için özendirilmesi, c) Varolan personel rejiminin tümüyle revizyona tabi tutulması ve kariyer esasına dayalı bir yapı kurulması, sürekli faaliyet gösterecek olan bir Merkezi Personel İdaresinin kurulması, d) Teknik hizmetlerden daha geniş biçimde yararlanılması. Ayrıca yönetim mekanizmasının iyileştirilmesi için de; "Maliye Bakanlığının, Ekonomik İşbirliği İdaresi tarafından yapılmakta olan incelemelerin ışığı altında yeniden örgütlenmesi, standardize edilmiş ve basitleştirilmiş bir Devlet muhasebe sisteminin ihdası, devlet dairelerindeki muhasebe müdürlerinin münhasıran kendi amirlerine karşı sorumlu olmaları, Sayıştayın badessarf murakabe mesuliyetinin dairelerin hepsine şamil olacak şekilde genişletilmesi, amme idaresi ve işletme sahalarında yetiştirmeyi sağlamak üzere, gerek üniversitelerde gerekse dairelerde kursların açılması" öneriliyordu (Milletlerarası İmar ve Kalkınma Bankası, Kalkınma Planı İçin Devlet ve Tavsiyeler- Milletlerarası İmar ve Kalkınma Bankasının Türkiye Hükümeti ile Biliştirak Finanse Ettiği Heyetin Raporu, Akın Matbaası, Ankara, 1951, s.225-226'dan aktaran Sürgit, 1972: 69-70).

⁴¹ Raporu kaleme alanlara göre, önerdikleri "programın başarılı bir biçimde uygulanması, yönetim, örgütlenme ve işletme alanlarında verimlilik ister"di ve kalkınma programının uygulamasında devlete düşen önemli rol dolayısıyla, devlet örgüt ve yönetim biçiminin bütün aşamalarını etüt etmesi ve bunların iyileştirilmesi için önerilerde bulunmak üzere gerekli görülen, hükümetçe, tarafsız –ama yerli ve yabancı uzmanların da yardım edeceği- bir kamu yönetimi komisyonu kurulması gerekiyordu. Bu komisyonun "kamu yönetimi alanında yabancı ülkelerin geçirdikleri tecrübelerin Türkiye şartlarına en iyi bir biçimde hangi yöntemlerle intibak ettirilebileceğini tatbik ve kamu hizmetlerindeki usul ve standartların daimi bir surette ıslahına yarayacak uzun vadeli planlar ihzarı" gibi bir işlevi olabilirdi (Milletlerarası İmar ve Kalkınma Bankası, Kalkınma Planı İçin Tahli ve Tavsiyeler - Milletlerarası İmar ve Kalkınma Bankası'nın Türkiye Hükümeti ile Biliştirak Finanse Ettiği Heyetin Raporu, Akın Matbaası, Ankara, 1951'den aktaran Kuyaksil, 1994: 112.)

nu) un islahına yönelik yaptığı çalışmadır. Diğerinin ise 1956 yılında TBMM'ye sunulup da yasalaşamayan bir "Devlet Personel Kanunu Tasarısı" olduğu anlaşılmaktadır (Sürgit, 1972: 71-72).

Yukarıda sayılan raporlar dizisinde ortaya konan sorunlara çözüm olarak sunulan önerilerde, çalışmayı yapan ve yaptıran birey, kurul, uluslararası örgüt, Türk hükümeti gibi resmi özneler arasında dil birliği sağlanıp sağlanmadığı çok net anlaşılamamaktadır. Burada, yabancı kuruluşların Türk kamu yönetiminin iyileştirilmesi yolundaki hedefi; işleyiş mekanizmaları kendilerinininkine benzeyen, yabancıların iş ve işlemlerini yaptırabilmede sorun ve karmaşa ile karşılaşmayacakları bir aygıttır. Türk yönetiminin ise hedefinin, dışa açılma olduğu ortadadır, ama bunun için kendisine, siyasi yönelimin yetmeyeceği, kamu yönetim örgütü ve işleyişinin bütün boyutlarıyla "iyileştirilmesi" gerektiği belirtilmektedir. Kamu yönetim sisteminin ise gerçekten bir toparlanmaya gereksinimi vardır ama iyileştirmeye yön verecek politikaların, sistemin iç dinamiklerini dönüştürme potansiyeline sahip olacak biçimde ve iç tutarlılık gözetilerek belirlenmesini zorunlu kılmaktadır. Görünüşte söylem birliği varmış gibi ama aslında, tarafların amaçlarının farklılığı nedeniyle, eklektik bir yapıya sahip öneriler bütünüünün uygulanma şansının çok az olacağı da açıktır.

Diğer taraftan, bu çalışmada ortaya konduğu gibi, kuruluştan itibaren, devletin işlevlerinin genişlemesine paralel olarak kamu yönetim örgütlenmesinde fiili adımlarla düzenlemeler yapılmış ve örgüt giderek büyütülmüştür. Ancak uygulama ile hukuki durum arasında bir paralellik kurulamamış olması nedeniyle pek çok sorun yaşandığı da saptanmaktadır.⁴² Yukarıda adı geçen çalışma ve ra-

⁴² Onar'ın, bu durumu olanca açıklığıyla sergileyen sözlerini, çok uzun olmasına karşın aynen aktarmanın yararlı olacağını düşünüyoruz. "Arkadaşım Doçent Dr. Lütfi Duran, Türk İdare Hukukunun büyük bir boşluğunu dolduracak, mühim ihtiyaçlarından birini karşılayacak, değerli bir eser veriyor. Eser diyorum, çünkü, bir (labyrinthe) manzarası arzeden mevzu İdare Hukukumuzu derlemek, tasnif etmek ve sistemli bir şekilde arzede bilmek cidden çok güç ve çok mühim ve değerli bir eser meydana getirmek, bu hukukumuzun temel taşlarını koymak demektir. İdare Hukukumuzla öğrenici ve öğretici ve hatta tatbikatçı olarak uğraşanlar daima bu (labyrinthe) karşısında güçlüğü uğramışlar, hatalara düşmüşlerdir. Bu güçlük kısmen İdare Hukukunun Medenî Hukuk, Ticaret Hukuku gibi tek ve tam metinlere istinat edemeyen ve muhtelif organlardan sâdir olarak hukuk nizamında farklı dereceler işgal eden dağınık metinlere, içtihadlara dayanan, aynı zamanda hızlı bir tekâmül seyrine tâbi olarak genişleyen ve mükemmelleşen doktrinin ışığına daima muhtaç bulunan bünyesinden çıkmakla beraber; bu muhtelif derece ve isimlerdeki mevzuatın aynı hususa taallük edenlerini bir araya toplayabilmekteki güçlükten de ileri gelir: İdare Hukukuna taallük eden hattâ tek bir mevzuu, meseleyi tetkik edenler bile, muhtelif ve birbirinden ayrı kanunlarda bu tek meseleye temas eden bazen farklı ve hattâ zıd hükümlerin mevcut olduğunu görürler. Böyle bir mevzu temas eden kanunların hepsini bilmek ve hattâ sezmek büyük bir tecrübe ve melekeye bağlı olduğu gibi, bunları arayıp bir araya getirmek ve mukayese edebilmek de zamana muhtaçtır. İş bununla da bitmez; Bundan sonra da bu kanun hükümlerini tamamlayan, izah eden yine muhtelif, başka başka nizamnameler, talimatnameler, kararnameler ve nihayet bunların tatbik tarzını gösteren ve maalesef bir çok defalar yanlış ve sakat bir idarei maslâhat düşüncesi ile, sükjektif âmillikle zaman zaman değişen ve birbirine zıd şekillerde bile tecelli edebilen tamimler, tahriratlar, talimatlar vardır. Bunları bulmak, bazı defa imkânsız ve ekseriyetle çok güçtür ve bir zamana, yorucu bir çalışmaya bağlıdır. Ancak bu imkânları ve zamanı bulduktan, çalışmayı yaptıktan sonra o husus veya meseleye temas eden mevzuat hakkında bir fikir edinmek kabil olur. Bundan sonra da bu toplanmış olan, bazan birbirini tamamlayıcı ve birçok defalar da nakzedici hükümler üzerinde bir telif ve hal çaresi aranmağa başlanabilir. Ekseriya bu imkânları bulamayan ve

porların kamu yönetiminin durumunu ve sistemin içsel sorunlarını kendi dinamikleri içinde görebilme yetisini gösteremeyeceği, buna bağlı olarak da, ortaya konan “çözümlerin” uygulanma şansının çok yüksek olamayacağı ileriki yıllarda daha net olarak anlaşılacaktır.

SONUÇ

Ulusal bağımsızlık savaşının kazanılmasıyla yeniden yapılandırılmaya başlanan Türk kamu yönetiminin Kuruluş evresine yer verilmiş olan bu çalışma kapsamında genel bir değerlendirme yapılacak olursa, kalın çizgiler itibariyle şunlar söylenebilmektedir:

- Kuruluş döneminde kamu yönetimi örgütsel yapı itibariyle “devralınmış” bir bütündür.
- Devralınan yapı bütüncül bir yenileşme anlayışı uygulanarak işletilmeye çalışılmıştır.
- Bu dönemde kamu yönetimi, savaş alanlarında elde edilmiş olan ulusal bağımsızlığın toplumsal yaşam biçimi haline getirilmesinde temel araç olarak işlev görmüştür.
- Genişleme, devleti halkın katılımıyla yönetilen bir ulusun devletine dönüştürme anlayışı ile yönlendirilmiştir.
- Halk, mevcut haliyle veri olarak alınmamış, bağımsızlığa onurlu bir kimlikle sahip çıkılabileceği yaklaşımına bağlı olarak ve kamu yönetiminin hizmet alanı genişletilerek eğitime başlanmıştır.
- Cumhuriyet rejiminin öngördüğü kurumlar hızlı biçimde oluşturulmuştur.

mevzuata taallük eden muhtelif derecelerdeki çeşitli hükümleri tamamen toplayamayanların vardıkları hal şekilleri ve fikirleri mevzuat hukuka tamamen uygun olmadığı ve tatbikatçıları tatmin etmediği gibi, aynı güçlüklerle karşılaşan tatbikatçıların ve hatta muhtelif idare makamlarının karar ve hükümleri de birbirini tutmamakta ve asıl hak sahipleri ise büsbütün şaşkın bir durumda kalmaktadırlar. Bundan faydalanan bu mevzuat esrarına (!) küçük memuriyet kademelerinde vakıf olmuş, her türlü ilmi ve nazari bilgidenden ve melekeden mahrum ve fakat bu bilgileriyle (!) kendilerini bu işlerde en yetkili sayan bazı tatbikatçılar; hukuki ve ilmi hiçbir esasa dayanmayan, menşei ve sebebi bilinmeyen bir tahrirat veya tamime, talimata istinat ettirdikleri garip ve zıd hal şekilleriyle büsbütün karşıt bir durum ihdas etmektedirler. Bir çok iyi niyetli idari otorite ve makamlar dahi, yukarıda belirttiğimiz imkânsızlık veya güçlük yüzünden, küçük ve dar zihniyetli bürokrasi ile mücadele edemedikleri gibi; idarî kazamız da, karşılaştığı birçok güçlüklerden, fonksiyonunun lüzum ve ehemmiyetinin tamamen kavranmamış ve takdir edilmemiş olmasından dolayı, bu hatalı ve hatta zararlı bürokrasi ve tatbikatla mücadele edememekte, tatbikattaki kararsız, mütenakız, cemiyetin ihtiyaçlarına ve hatta mantığın icaplarına, asıl İdare Hukukunun ruhuna ve hattâ lâfzına uymayan bu durum yayılmakta ve genişlemektedir. Bunun neticesi olarak da, halkın İdare Hukukuna ve idare mekanizmasına karşı güvenleri sarsılmakta ve halk, esasında haksız, zahiren haklı olarak hükümet ve idare makamlarına ve adamlarına karşı bir itimatsızlık duymakta, kötü niyetliler de mevzuatı, arıların delip geçeceği, sineklerin yapışıp kalacağı zayıf örümcek ağına benzeten telâkkiyi benimsiyerek, şu veya bu sayede idare sahasında her şeyin yapılabileceği, olurların olmaz ve olmazın olur hale konulacağı fikrini yaymaktadırlar. Bu menfi neticenin, her şeyin üstünde olması lâzım gelen hukuk nizamı, devlet ve idare, bunların arz ve telkin etmeleri lâzım gelen ciddiyet ve itimat bakımından ne kadar zararlı olduğu kolayca görülebilir” (Onar, 1954:VII-VIII).

- Öngörülen toplum ve devlet anlayışına uygun olarak ve “tebaa” değil, çağdaş demokratik bir ülkenin “vatandaş”larının dönemin koşulları içinde oldukça geniş denebilecek hak ve özgürlüklerini kullanabilmelerini sağlamak üzere girilen hukuki reformların hemen yaşama geçirilmesi isteğinin ciddiyeti, yönetim örgütünde bu doğrultuda yeni kurum ve kuruluşların oluşturulmasında yansıtılmıştır.
- 1930 yılına kadar kamu yönetimine ekonomik yapılanmada aktif bir rol düşmemiştir.
- 1930’dan sonra kamu yönetimi bir yandan, ulusun laik eğitim alması ve dil birliği-tarih bilinci-sanat ve edebiyatla yoğrulmuş kültürel donanımının sağlanmasına ilişkin yeni görevler üstlenmeyi sürdürmüş, diğer yandan da plana bağlı ve devlet elite sanayileşme politikasının uygulayıcısı olmuş, geniş biçimde kamu hizmeti kapsamına alınan üretim ve işletmecilik “hizmetlerini” üstlenmiştir.
- 1947-53, kamu yönetimi anlayışında bir dönüşümün başladığına işaret eden yıllar olmuştur.
- Ekonomik bağımsızlık, toplumsal yaşamın ve toplumun yönetiminin denk bütçe anlayışı içinde ve o güne kadar esas olarak devletin harekete geçirdiği ulusal kaynaklardan elde edilen gelire finanse edilmesini sağlayan yönetim anlayışının terkedilmesini öngören yeni tercihler belirlenmeye başlamıştır.
- Toplumsal yapıda, devletin yapmaması gereken işler olduğunu dile getiren ve -esas olarak da sermaye sahibi olduğu için- etkili olan kişi ve gruplarla paralellik taşıyan görüşleri yüksek sesle yayılan ve iktidara aday yapılaşma içinde bulunan siyasi kadroların devletçiliğe karşı çıkışları, kamu yönetiminin de, evrimde bir eşige geldiğini göstermektedir.
- Bu aynı zamanda, II. Dünya Savaşı sonrasında A.B.D. egemenliğinde kurulan “yeni dünya” düzenine entegre olma tercihinin benimsenmesi ile geçilen bir eşik olmuştur.
- Türkiye’nin “yeni dünya düzenine” entegrasyon süreci başlarken önce kamu yönetimi bir özne haline gelmiş, tarafların öngördüğü ekonomik-siyasi-yönetimsel işbirliğinin sorunsuz biçimde gerçekleştirilmesi için “yeni dünyanın” yönetim yapısı ve işleyiş biçimlerinin -doğru olduğu kabulü ile- Türk kamu yönetimine uygulanması amacıyla girilen çalışmalara konu olmuştur.
- Diğer taraftan, 33 yılda gereksinimler doğrultusunda genişlemiş olan örgütsel yapının işleyişinde Kuruluş hedeflerine aykırı işleyiş biçimlerinin oluştuğu ve bunların, çözülmesi gereken ciddi sorunlar yarattığı ortaya çıkmıştır. Ancak kimin/hangi tarafın çözümlerinin benimseneceği bu dönemde henüz netleşmemiştir.

KAYNAKÇA

- Ahmad, Feroz (1995); *Modern Türkiye'nin Oluşumu*, (Çev. Yavuz Alogan), Sarmal Yayınevi, İstanbul.
- Akat, Asaf Savaş; "İktisadi Politikalar", *Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi*, Cilt 4, İletişim Yayınları, s. 1085-1112.
- Aksoy, Şinasi (1994); "Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 27, Sayı 2, s. 3-23.
- Boratav, Korkut (1989); "İktisat Tarihi 1908-1980", *Çağdaş Türkiye 1908-1980*, Cem Yayınevi – Türkiye Tarihi Dizisi 4, İstanbul, s. 265-354.
- Erdilek, Neşe; "Hükümetler ve Programları", *Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi*, İletişim Yayınları, Cilt 4, s. 968-1046.
- Ergun, Turgay (1994-1995); "*Public Enterprises and Their Boards*", *Turkish Public Administration Annual*, Vol 20-21, s. 67-80.
- Gözübüyük, A. Şeref (1978); *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*, Altıncı Bası, S Yayınları, Ankara.
- Gülalp, Haldun (1980); "Türkiye'de İthal İkamesi Bunalımı ve Dışa Açılma", *ODTÜ Gelişme Dergisi*, 7 (1/2), s. 37-66.
- Gülalp, Haldun (1983); *Gelişme Stratejileri ve Gelişme İdeolojileri*, Yurt Yayınları, Ankara.
- İnan, Afet (1972); *Devletçilik İlkesi ve Türkiye Cumhuriyetinin Birinci Sanayi Planı 1933*; Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara.
- Katoğlu, Murat (1989); "Cumhuriyet Türkiyesinde Eğitim, Kültür, Sanat", *Çağdaş Türkiye 1908-1980*, Türkiye Tarihi Dizisi – 4, Cem Yayınevi, İstanbul, s. 391-502.
- Kepenek, Yakup (1983); *Türkiye Ekonomisi*, ODTÜ - İİBF Yayını, No. 46, Ankara.
- Kepenek, Yakup ve Yentürk, Nurhan (2000); *Türkiye Ekonomisi*; Genişletilmiş ve Geliştirilmiş 11. Basım, Remzi Kitabevi, İstanbul.
- Kıratlı, Metin (1973); "Devletin Eğitim ve Kültür Ödevleri ve Faaliyetleri", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 6, Sayı 1, s. 3-42.
- Kırca, A. Coşkun (1994); *Devlet'te Yozlaşmayı Yenmek* (2), Milliyet Yayınları, İstanbul.
- Koçak, Cemil (1989); "Siyasal Tarih 1923-1950", *Çağdaş Türkiye 1908-1980*, Türkiye Tarihi Dizisi – 4, Cem Yayınevi, İstanbul, s. 85-173.
- Kuntbay, İhsan (1981); *Türkiye'de Kamu İktisadi Teşekküllerinin Yönetimi*, TODAİE Yayını, Ankara.
- Kuyaksil, Ali (1994); *Türkiye'de Yönetimi Yeniden Düzenleme Çalışmaları - Çok Partili Dönem 1945-1963*, Der Kitabevi ve Yayınevi, İstanbul.
- Lewis, Bernard (1991); *Modern Türkiye'nin Doğuşu*, 4. Baskı, (İng.den çeviren Metin Kıratlı), Türk Tarih Kurumu Yayını, Ankara.
- Neumark, F.; *Devlet Daire ve Müesseselerinde Rasyonel Çalışma Esasları Hakkında Rapor*, Başbakanlık Devlet Matbaası, Ankara.

- Onar, Sıddık Sami (1954); Önsöz (Lütfi Duran; *Türk İdare Mevzuatı*, İki Cilt, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul)
- Ortaylı, İlber (1974); *Tanzimattan Sonra Mahalli İdareler (1840-1878)*, TODAİE Yayını, Yayın No.142, Ankara.
- Ortaylı, İlber (1982); "Osmanlı İmparatorluğunda İdari Modernleşme ve Mahalli İdare Alanındaki Gelişmeler", *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi* – Sarıca'ya Armağan, İstanbul Üniversitesi İdare Hukuku ve İdare Bilimleri Enstitüsü Yayını, Yıl 3, Sayı 1-3, s. 137-148.
- Ökçün, Gündüz (1968); *Türkiye İktisat Kongresi*, SBF Yayını, Ankara.
- Özmen, Selahattin; "Kamu İktisadi Teşebbüsleri", *Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi*, İletişim Yayınları, Cilt 2, s. 426-446.
- Sencer, Muzaffer(1985); "Cumhuriyet Hükümetleri", *AİD*, C. 18, S. 4, s. 13-26.
- Sencer, Muzaffer (1986); *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*, Alan Yayıncılık, İstanbul.
- Sencer, Muzaffer (1991); "Türkiye'de Kalkınma Stratejileri ve Planlama Süreci", *AİD*, C. 24, S. 4, s. 25-55.
- Serin, Necdet (1966); "Sanayileşme Siyaseti ve Sınai Gelişme (1960-1965)", *AÜSBF Dergisi*, Cilt:XXI, No. 3, s. 69-89.
- Sürgit, Kenan (1972); *Türkiye'de İdari Reform*, TODAİE Yayını, no. 128, Sevinç Matbaası, Ankara.
- Şaylan, Gencay (1976); "Cumhuriyet Dönemi Mülki İdare Amirliği Sisteminin Tarih Mirası ve Ana Gelişme Süreçleri", *Türkiye'de Mülki İdare Amirliği*, (Ed. Kurthan Fişek) Türk İdareciler Derneği Bilimsel Araştırma Dizisi: 1, s. 25-90.
- Şaylan, Gencay (a); "Türkiye Cumhuriyeti'nde Devlet Yapısının Evrimi", *Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi*, İletişim Yayınları, C. 2.
- Şaylan, Gencay (b); "Cumhuriyet Bürokrasisi", *Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi*, C. 2, s. 298-308.
- Tekeli, İlhan ve İlkin, Selim (1982); *Uygulamaya Geçerken Türkiye'de Devletçiliğin Oluşumu*, Türkiye Belgesel İktisat Tarihi Serisi No. 3, Orta Doğu Teknik Üniversitesi İBF Yayını, Ankara.
- Thornburg, M.W. (1949); *Turkey: An Economic Appraisal*, New York.
- Toprak, Zafer (1980); "Türkiye'de Korporatizmin Doğuşu", *Toplum ve Bilim*, Sayı 12, s. 41-49.
- Trak, Ayşe; "Liberalizm – Devletçilik Tartışması (1923-1939)", *Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi*, Cilt 4, İletişim Yayınları s. 1085-1089.
- Tunçay, Mete (1989); *T.C. 'nde TEK-PARTİ YÖNETİMİ'nin Kurulması (1923-1931)*, 2. Basım, Cem Yayınevi, İstanbul.
- Turgut, Serdar (1991); *Demokrat Parti Döneminde Türkiye Ekonomisi*, Adalet Matbaacılık, Ankara.
- Türel, Oktar (1982); "Seksenbeşe Doğru", *İMF İstikrar Politikaları ve Türkiye*, Cevdet Erdost (ed.), Savaş Yayınları, Ankara.

- Ülman, Halûk (1966); “Türk Ulusal Savunması Üzerine Düşünceler”, *AÜSBF Dergisi*, Cilt: XXI, No. 4, s. 197-225.
- Yerasimos, Stefanos (1980); *Az gelişmişlik Sürecinde Türkiye*, Gözlem Yayınları, İstanbul.
- Yasa, İbrahim (1973); *Türkiye'nin Toplumsal Yapısı ve Temel Sorunları*, TODAİE Yayını, Ankara.
- Yaşa, Memduh (1980); *Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ekonomisi 1923-1978*, Akbank Kültür Yayını, APA Ofset Basımevi, İstanbul.
- (YBYKP-ÖİKR)Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu (1994); *Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi*, DPT, Yayın No: DPT: 2362-ÖİK:429, Ankara.
- T.C. Devlet Teşkilatı Rehberi* (1963), TODAİE Yayını, Ankara.
- T.C. Devlet Teşkilatı Rehberi* (1968), TODAİE Yayını, Ankara.
- Türkiye Cumhuriyeti Hükümetleri (1923-1960)*, Cilt -I, Başbakanlık Basımevi, Ankara, 1978.
- Yavuz, Fehmi (1969); “Yerleşme Sorunlarımız ve Örgütlenme”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 2, Sayı 1, s. 3-23.