



Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi
Van Yüzüncü Yıl University
The Journal of Social Sciences Institute
Yıl / Year: 2022 - Sayı / Issue: 55
Sayfa/Page: 232-247
ISSN: 1302-6879



VAN YÜZÜNCÜ YIL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER
ENSTİTÜSÜ
1982

Bürokrasi ve Siyaset İlişkisinin Parlamenter Sistem ile Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Özelinde Analizi *Analysis of the Relationship between Bureaucracy and Politics in the Parliamentary System and the Presidential Government System*

Handan BOYALI*
Kübra GÜMÜŞ**

* Öğr. Gör. Dr., Munzur Üniversitesi,
Çemişgezek Meslek Yüksekokulu, Büro
Hizmetleri ve Sekreterlik Bölümü, Tunceli /
Türkiye.
Lec. Dr., Munzur University, Çemişgezek
Vocational School, Office Services and
Secretary Department, Tunceli / Turkey.
handanboyali@munzur.edu.tr
ORCID: 0000-0002-4662-5124

** Öğr. Gör., Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi,
Erciş Meslek Yüksekokulu, Van /Türkiye.
Lec., Van Yüzüncü Yıl University, Erciş
Vocational School, Van / Turkey.
k.koroglu@yyu.edu.tr
ORCID: 0000-0002-2813-9704



VAN YÜZÜNCÜ YIL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER
ENSTİTÜSÜ
1982

Makale Bilgisi | Article Information
Makale Türü / Article Type:
Araştırma Makalesi/ Research Article
Geliş Tarihi / Date Received:
06/07/2021
Kabul Tarihi / Date Accepted:
15/03/2022
Yayın Tarihi / Date Published:
31/03/2022

Atf: Boyalı, H. ve Gümüş, K. (2022).
Bürokrasi ve siyaset ilişkisinin parlamenter
sistem ile cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi
özelinde analizi. *Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 55, 232-247

Citation: Boyalı, H. ve Gümüş, K. (2022).
Analysis of the relationship between
bureaucracy and politics in the parliamentary
system and the presidential government
system. *Van Yüzüncü Yıl University the Journal
of Social Sciences Institute*,
55, 232-247

Öz

Siyasal karar alma süreçlerinde kamu hizmetlerini düzenleyip topluma sunmada siyasi iktidar ile bürokrasi iki önemli araçtır. Bu süreçte, siyasetçiler kararları alırken, bürokratlar bu kararları uygulamaktadırlar. Toplumlar ve devletlerdeki gelişmelere paralel olarak değişim göstererek günümüze kadar varlığını sürdüren bürokrasi, yönetim anlayışı veya hükümet sistemi ne olursa olsun bütün devletlerde var olmuştur. Kamu yönetiminin bir aygıtı olan bürokratik yapı, Türkiye’de 1982 Anayasasıyla bürokratik vesayetin kökleşmesi neticesinde verimsiz ve ağır işleyen bir yapıya dönüşmüştür. Parlamenter sistemde toplumsal sorunların çözümünde bazı hususlarda tıkanıklıkların yaşanması ve koalisyon hükümetlerinin olumsuz etkileri yeni hükümet sistemi arayışına sebep olmuştur. Bürokrasinin hantal yapısından kurtulup etkin ve verimli bir hale kavuşturulması arzusu parlamenter sisteme yönelik tartışmalara yol açmıştır. Bu tartışmaların akabinde 16 Nisan 2017 yılında Anayasada yapılan değişiklik ile 24 Haziran 2018’de gerçekleştirilen seçim sonucunda Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi yönetimine geçilmiştir. Bu sistemle, yürütme yetkisi Cumhurbaşkanında toplanmış, böylece yönetimdeki çift başlılık ve bürokrasideki hantal yapı sona erdirilmek istenmiş, Cumhurbaşkanlığı siyasetin ve bürokrasinin merkezinde yeniden konumlandırılarak farklı bir sürece girilmiştir. Bu çalışmada, Türkiye’deki Parlamenter Sistem ile Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde bürokrasi ve siyaset arasındaki ilişki ele alınmıştır. Ayrıca Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişle bürokrasi ve siyasette nasıl bir dönüşüm yaşandığı değerlendirilmektedir.

Anahtar Kelimeler: Bürokrasi, siyaset, parlamenter sistem, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, Türkiye.

Abstract

Political power and bureaucracy are two important tools in arranging and presenting public services to the society in political decision-making processes. In this process, while politicians make decisions, bureaucrats implement these decisions. The bureaucracy, which has changed in parallel with the developments in societies and states, has existed in all states, regardless of the management approach or government system. The bureaucratic structure, which is an instrument of public administration, has turned into an inefficient and slow-functioning structure as a result of the bureaucratic tutelage taking root in Turkey with the 1982 Constitution. In the parliamentary system, some problems in solving social problems and the negative effects of coalition governments have led to the search for a new government system. The desire to get rid of the cumbersome structure of the bureaucracy and make it effective and efficient has led to discussions about the parliamentary system. Following these discussions, the Presidential Government System was administered as a result of the election held on 24 June 2018 with the amendment made to the Constitution on April 16, 2017. With this system, the executive power was concentrated in the President, thus the double-headedness in the administration and the cumbersome structure in the bureaucracy were tried to be ended, and the Presidency was repositioned in the center of politics and bureaucracy and entered a different process. In this study, the relationship between bureaucracy and politics in the Parliamentary System and the Presidential Government System in Turkey is discussed. In addition, the transition to the Presidential Government System, the transformation in bureaucracy and politics is evaluated

Keywords: Bureaucracy, politics, parliamentary system, Presidential Government System, Turkey.

Giriş

Devletlerin toplumların ihtiyaç duyduğu kamu hizmetlerini sunmasında önemli fonksiyon üstlenen aygıtlardan birisi de bürokrasi. Bu nedenle bürokrasi vazgeçilmez ve önemli konuma sahiptir. Zaman içerisinde devlet yönetiminde bürokrat zümrenin de ortaya çıkması kaçınılmaz bir hal almıştır.

Bürokrasinin güç elde etme arzusu ve siyasal iktidar karşısında statü elde etme mücadelesi kamu yönetiminde her zaman önemli hususlardan olmuştur. Bürokrasi, iktidarların önemli bir aracıdır. Ancak bazı dönemlerde bürokrasi siyasal iktidarın himayesinde iken, bazı dönemlerde ise gücünü kullanarak siyasal iktidarı etkisi altına alıp üzerinde vesayet kurma eğilimi göstermektedir. Siyasal iktidarın sadece meşru otoriteye sahip olması ve bütçe kontrolünü elinde bulundurması bürokrasiyi kontrol altında tutmasında yeterli olmamaktadır. Ancak yürütmenin gücünün daha fazla olduğu başkanlık sistemlerinde bürokrasi üzerindeki yönetsel kontrol diğer hükümet sistemlerine göre daha kolay olmaktadır. Türkiye’de meclisin açıldığı 23 Nisan 1920’den cumhuriyetin ilan edildiği 29 Ekim 1923 yılına kadar meclis hükümet sistemi ile yönetim sağlanmışken, bu tarihten sonra uzun yıllar boyunca kuvvetlerin yumuşak ayrılığını getiren parlamenter sisteme geçilmiştir. 2018 yılında ise bir hükümet sistemi değişikliği yaşanarak parlamenter sistemden Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmiştir. Türkiye’de parlamenter sistemden Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmesinin ardından bürokrasi kendi alanına geri dönmüştür. Böylece siyasi iktidarın almış olduğu kararlar ve uyguladığı politikalar çerçevesinde yeniden şekillenmiştir (İzci ve Atmaca, 2019: s. 4522). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi özünde başkanlık sistemine dayanmakla birlikte Türkiye’ye özgü bir hükümet sistemidir. Bu sistem ile birlikte bürokraside aksayan birçok yönün düzeltilmesi ve bürokratik vesayet sorununun çözülmesi amaçlanmıştır.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin yönetiminde Cumhurbaşkanı ana aktördür. Yani çift başlı olan yürütme modelinden tekli bir yürütme düzenine geçilmiştir. Ayrıca kamu politikalarını oluşturma süreçlerinde Cumhurbaşkanı asıl aktör olmuş, bununla birlikte politika yapım sürecine yeni aktörler de girmiştir. Yasama, yürütme ve yargı organları ile bürokrasinin yanında politika kurulları ve ofisler de yeni aktörler olarak bu süreç içerisinde konumlarını almıştır. Bu yeni aktörlerin politika oluşturma, geliştirme, öneri sunma gibi birçok önemli görev ve yetkileri bulunmaktadır. Ayrıca mevcutta olan aktörlerin rollerinde de önemli değişiklikler meydana gelmiştir. Yine bu sistemde, bu aktörlerin dışında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi denilen yeni bir uygulamaya da geçilmiştir.

Siyaset ve bürokrasi ilişkisinde, ülkelerin siyasal rejimlerinde farklılıkların olması belirleyici bir rol oynamaktadır. Kamu bürokrasilerinin neleri yapacağı, yönetim sistemi içerisinde konumunu nasıl bulacağı hususu siyasal sistem ile olan ilişkileri doğrultusunda şekillenmektedir (Boyalı, 2021: s. 54). Bu ilişkinin anlaşılabilmesi, mevcut sorunlarının ortaya konulabilmesi ve sağlıklı bir işleyiş mekanizmasının oluşturulabilmesi açısından demokratik sistemlerde bulunan temel yönetim biçimlerinden başkanlık ve parlamenter hükümet sistemlerinin kıyaslamalı bir şekilde ele alınması gerekmektedir. Bu çalışmada öncelikle bürokrasi ve siyaset kavramları tanımlanıp aralarındaki ilişki ana hatlarıyla ele alınmıştır. Ardından parlamenter sistemde bürokrasi ve siyaset ilişkisi incelenmiş, siyasi, ekonomik, sosyo-kültürel ve güvenlik alanlarında yetersiz kaldığı düşünülen parlamenter hükümet sisteminden Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçiş ile birlikte oluşan bürokratik yapı ile bürokrasi ve siyaset arasındaki ilişki değerlendirilmiştir.

1. Bürokrasi - Siyaset Kavramları ve İlişkisi

Siyaset ve bürokrasi, bir toplumda yer alan ve bulunması gerekli olan kavramlardır. Toplu halde bir arada bulunan insanların yaşamlarını birlikte sürdürebilmeleri için bazı kararların verilmesi ve hayata geçirilmesi gerekmektedir. Siyaset, ortak bir karar almayı ifade ederken, bürokrasi ise bu kararların uygulamaya geçirilmesini belirtmektedir (Boyalı, 2021: s. 53-54).

Siyaset kavramına yönelik literatürde birçok tanım yapılmıştır. Siyaset; “hükümet etme sanatı, kamusal işlerin yürütülmesi ve yönetimi, çatışmaların müzakere ve uzlaşma yoluyla çözümü, iktidarın ve kaynakların dağıtımı” olarak ele alınmıştır (Eryılmaz, 2018: s. 90).

Siyaset, toplumda bir arada yaşayan insanların yaşamlarını idame ettirmelerini sağlamak amacıyla birtakım kuralların getirilmesi, uygulanması veya değiştirilmesi için gerçekleştirilen faaliyetlerdir. Bu bağlamda siyaset herkesi ilgilendiren kurallar ile ilgili faaliyetler ve bunların uygulandığı süreçlerdir (Çağla, 2017: s. 15). Yani siyaset, toplum için bağlayıcı nitelikli kararların alındığı ve uygulandığı süreçtir.

Siyasal, yönetsel, ekonomik ve sosyal açılardan birçok anlam yelpazesine sahip olan bürokrasi ise, günlük dilde genelde eleştirilen, çoğu olumsuzluklara neden olarak gösterilen bir kavram sayılmaktadır. “Memurlar tarafından yönetim”, “kamu yönetimi” ve “rasyonel bir örgüt” anlamlarını ifade eden bürokrasi, işleyiş noktasında yönetim anlayışları ile bireylerin bakış açıları yönünden farklılık gösterebilmektedir (Atmaca ve Günay, 2020: s. 200).

Bürokrasi, günlük hayatımızda önemli bir yer tutmaktadır. Vatandaş olarak her zaman bürokrasilerin üretmiş oldukları hizmetlerden faydalanmaktayız. Yönetim biliminde temel konulardan sayılan ve bütün uğraşılara rağmen 21. yüzyılda bile vazgeçilemeyen bürokrasi; iş bölümü ile uzmanlaşma temelleri üzerinde yükselen otoritenin merkezi bir yapıya büründüğü hiyerarşik yönetimi belirtmekte kullanılan kavram olarak ortaya çıkmış ve tarihsel süreç içerisinde özellikle de kamu örgütlerinin organizasyon yapılarında belirleyici niteliğe sahip olan tek vasıta olmuştur.

Max Weber, bürokrasiyi belli bir yönetsel yapı biçiminde ifade eden ve kuram haline getiren ilk toplumbilimcidir (Şaylan, 1996: s. 298). Weber, kuramını geliştirirken güç ve yetki kavramlarında yoğunlaşmış, “bürokratik yapılar” olarak adlandırdığı bürokrasi konusuna da ayrıca önem vermiştir. Bürokrasinin diğer örgütlere kıyasla “dakiklik, devamlılık, disiplin, güvenilirlik, hız, kesinlik, sağduyu, dosyalama bilgisi, dayanışma, tam itaat ve anlaşmazlıkların giderilmesi” açısından daha güçlü ve ayırıcı özelliklere sahip olduğunu savunmuştur. Çünkü sayılan bu bürokratik ilke ve kurallara uyulması durumunda “etkin, ideal, şahsa göre değişmeyen ve rasyonel bir örgüt yapısı” oluşacaktır (Şahin, 2004: s. 529). Weber’in belirtmiş olduğu bürokrasi; titiz bir şekilde siyasetten ayrı tutulmuş, teknokrat, en iyi tek yol ve yönetimin bilimselliği ilkeleri ile davranışlarını haklılaştırmıştır. Yani yönetim siyasetten, politika uygulamadan, böylece gerçekler de değerlerden soyutlanmıştır (Özer ve Özmen, 2017: s. 19).

Bürokrasi, kamu yönetimi ile eş anlamlı olarak da ifade edilebilir. Bu açıdan bürokrasi, siyasi sistemin kamu yönetimi kolu olarak tanımlanmaktadır. Ayrıca bürokrasi, devlet yönetiminde çok sayıda farklı idari görevleri ifa etmek amacı ile örgütlenmiş olan çeşitli kurumları ifade etmektedir (Eryılmaz, 2018: s. 272-273). Bürokrasi, politika oluşturma süreçlerinde doğrudan bulunmayan, ancak yasama organınca uygun bulunup kanunlaşarak yürürlüğe konulan kanunların uygulanması sürecinde önemli rol oynayan kişilerden oluşan bir yapıdır (Demir, 2011: s. 63). Vatandaşların ihtiyaç ve isteklerini temsil eden yürütme organı, kamu politikalarının uygulanmasında bürokrasiye dayanmakta ve onu harekete geçirmektedir (Göküş, 2000: s. 41). Bürokratların hükümet politikalarını pratik olarak uygulamaya koymalarından dolayı bürokrasinin politika üzerinde önemli bir etkisi olmaktadır (Akman, 2019: s. 43). Yani hükümetin koymuş olduğu politikaların hayata geçirilmesi noktasında bürokrasi devreye girmekte ve bürokrasi ile siyaset devamlı olarak etkileşim içerisinde olmaktadır.

Bürokrasi, teoride siyaset ile çok fazla ilişkilendirilmektedir. Bürokrasi, siyaset tarafından alınan kararları uygulamakla sorumludur. İdari görevleri söz konusu olmakla birlikte bu görevini yerine getirirken siyasal birimlere de saygı duymak zorundadır. Fakat pratikte söz konusu bu ilişki değişkenlik gösterebilmektedir. Belli bir zaman sonra bürokrasinin oligarşik bir yapıya da dönüştüğü görülmektedir. Bürokrasi, Meclis, siyasi iktidar ve toplum ile olan ilişkilerinde önemli güç kaynaklarına sahiptir. Bürokrasi kendisinin sahip olduğu güç kaynaklarını öne sürerek isteklerinin gerçekleştirilmesini talep etmektedir. “Karar verme iktidarı”, “örgüt ideolojisi”, “bilgi ve uzmanlık”, “apolitik nitelik”, “devamlılık ” ile “planlama ve bütçeleme” bürokrasinin güç kaynaklarıdır. Bürokratların bu hususlar hakkındaki sahip olduğu uzmanlığı siyasetçileri daima etkilemektedir (Eryılmaz, 2018: s. 288-289). Buna karşın siyaset ise, “meşruiyet”, “para”, “kurumsal özerklik”, “temsil”, “karşı personel” ve “siyasi partiler” gibi sahip oldukları önemli güç kaynaklarını kullanmaktadır (Eryılmaz, 2017: s. 121-124). Günümüzde siyaset bürokratikleşmiş, bürokrasi ise politik bir hal almıştır. Kamu bürokrasisinin, devlet yönetiminde ve politikada önemli bir etkisi olmaktadır. Siyasal iktidarlar her açıdan bürokrasiye ve bürokratlara bağımlı bir duruma gelmişlerdir (Eryılmaz, 2018: s. 269). Bürokrasi, önemli nitelikteki kararların alınması ve uygulanmasında siyasi iktidarların ortağı olmuştur.

Yürütmenin önemli bir aracı olarak sayılan bürokrasinin konumu ve varlık sebebi, siyasal iktidarın emirlerini ve hükümetin icraatlarını gerçekleştirmektir. Woodrow Wilson, ilk defa bürokrasi ile siyasetin birbirinden ayrı alanlar olması gerektiğini teorik olarak ele alıp incelemiştir. Wilson, yönetimin “bir iş idaresi alanı olduğu ve siyasetin heyecanından ve çekişmelerinden uzak tutulması gerektiğini” ifade etmiştir (Özer ve Önen, 2017: s.

23). Ama yönetimin siyasal alanın bir parçası olduğuna da ayrıca dikkat çekmektedir. Siyasi konular ile idari konuların farklı olduğunu belirtmektedir.

Wilson bu söylemi ile bürokrasinin tarafsızlığına ve kamu hizmetlerinin daha etkin, rasyonel biçimde yapılması hususundaki uzmanlığına vurgu yapmaktadır. Ancak, parlamenter sistemlerde siyaset ve bürokrasiyi bir bütünün parçaları olarak düşünmek gerekir. Bürokrasinin idari görevlerinin yanı sıra siyasi rolleri de bulunmaktadır. Bürokratlar, yönetimde ve siyaset yapma sürecinde önemli bir unsurdur. Bürokrat ile siyasetçi arasındaki bağ hiyerarşik yani ast-üst ilişkisi şeklinde olmaktan ziyade “akılcı, tamamlayıcı, interaktif ve iç içe girmiş” durumdadır. Siyasilerin ve bürokratların görevlerini ifa ederken iş birliği içerisinde çalışmaları gerekmektedir. Aralarındaki ilişkinin düşmanca bir tavır sergilemekten ziyade etkin ve verimli bir kamu yönetimini ve yönetişimi geliştirmek doğrultusunda karşılıklı dayanışma içerisinde olması gerekmektedir (Eryılmaz, 2018: s. 90-93). Çalışmanın bütünlüğünü sağlamak açısından Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemindeki bürokrasi ve siyaset ilişkisindeki dönüşümü incelemeyen önce parlamenter sistemdeki bürokrasi ve siyaset ilişkisini ele almak faydalı olacaktır.

2. Parlamenter Sistemde Bürokrasi ve Siyaset

İlk olarak İngiltere’de ortaya çıkan parlamenter hükümet sistemi buradan da dünyaya yayılmış bir modeldir. Bundan dolayı parlamenter sistemlerin çoğu, yani parlamento odaklı bir yapı, İngiliz parlamento sisteminden kaynaklanan Westminster tarzı hükümet şeklini benimsemektedir (Lijphart, 2012: s. 9).

Kuvvetler ayrılığı ilkesine dayanan parlamenter sistemin İngiltere’de gelişmesinin bir sebebi de Magna Carta Libertatum adlı belgedir. Zira bu belge 1215 yılında Kral Yurtsuz John ve baronlar arasında imzalanan, kralın yetkilerinin kısıtlandığı ilk temel belge olma özelliğini taşımaktadır. Kısaca Magna Carta olarak bilinen bu belgede ruhbanın, soyluların ve mülk sahiplerinin temsilcilerinin danışma amacıyla bir meclis şeklinde toplanması öngörülmüştür. Temsilcilerden oluşan bu meclisin 13. yüzyıldan itibaren kurumsallaşmaya başlamasıyla bugünkü parlamentolar da şekillenmeye başlamıştır. O gün İngiltere’de meclis şeklinde ortaya çıkan Parlamento, hem eskiden beri var olan dilekçe hakkını, hem de Magna Carta’dan elde ettiği vergi toplama hakkını birleştirerek yasama yetkisine sahip olmuştur (Eroğul, 2004: s. 38-41). 14. yüzyıla gelindiğinde İngiltere’de iki meclisli bir sistem görülmektedir. Bu meclislerden ilki, soylulardan oluşan ve krala yakın olan Lordlar Kamarası, ikincisi ise kentlerden ve kasabalardan gelen temsilciler ile küçük şövalyelerin oluşturduğu Avam Kamarasıdır (Gözübüyük, 2003: s. 31). 18. yüzyılın başlarında ise kabine usulü görülmektedir. Kabine usulünde kral ve bakanlar cabinet (kabine) adı verilen bir mecliste toplanmaktaydılar. Burada yürütme yetkisi hükümdar adına hareket eden ve parlamentoya karşı sorumlu olan bakanlar tarafından kullanmaya başlanmıştır. Böylece ilk defa bakanlık kurumu ortaya çıkmıştır. Aynı şekilde bakanlar arasından bir bakanın kralla görüşmek amacıyla görevlendirilmesi sonucunda başbakanlık kurumu oluşmuştur (Eroğul, 2004: s. 46-47). Böylece bugünkü anlamda parlamenter hükümet sistemleri şekillenmeye başlamıştır.

İngiltere’de ortaya çıkmış ve neredeyse tüm dünyaya yayılmış parlamenter hükümet sisteminin tüm modellerinde genel geçer nitelikte dört temel özellik bulunmaktadır. Bunlardan birincisi, ülkenin ve devletin birliğini temsil eden yetkisiz ve sorumsuz bir devlet başkanı ile ülkenin genel politikalarına yön veren başbakanın oluşturduğu iki başlı bir yürütme organının varlığıdır. İkincisi, sorumsuz bir devlet başkanının bulunmasıdır. Üçüncüsü, yürütmenin yasamaya karşı siyasi bakımdan sorumlu olmasıdır. Sonuncusu da, yasama organına karşı yürütme organının kullanabileceği birtakım yetkilerin bulunmasıdır (Yavuz, 2013: s. 19-25).

Parlamenter hükümet sisteminde, hükümet meclis içerisinde çıktığı ve meclise karşı sorumlu olduğu için kuvvetlerin ayrımından ziyade kuvvetlerin entegrasyonundan ve uyum içerisinde çalışmasından söz edilebilir (Heywood, 2012: s. 9).

Yürütme organı, parlamenter sistemde devlet başkanı ve bakanlar kurulundan oluşan düalist yani iki kanatlı bir yapı sergilemektedir. Devletin esas politikası yürütmenin güçlü kanadını oluşturan başbakan tarafından yürütülmektedir. Başbakanın, bakanları seçen ve hükümet mekanizmasını kullanan, hukuki ve siyasi açıdan yürütme organı içindeki en güçlü kişi olduğunu söylemek mümkündür (Turhan, 1989: s. 53). Genel kabul gören görüş parlamenter sistemin hâkim olduğu ülkelerde seçimi kazanan ve iktidar olan partinin liderinin başbakan olmasıdır.

Yürütmenin ikinci kanadını oluşturan bakanlar kurulu, başbakana nispeten daha güçsüzdür. Başbakan gibi bakanlar kurulu da meclise karşı sorumludur (Gözübüyük, 2003: s. 29). Bahsi geçen sorumluluk bireysel ve kolektif sorumluluk olmak üzere iki şekilde olmaktadır. Bireysel sorumluluk, bakanın şahsen parlamentoya karşı sorumlu olmasıdır. Kolektif sorumluluk ise, kabinenin bir kuruluş olarak kabul edilmesi ve kabine toplantılarında alınan kararlardan her bakanın, kendi çalışma alanına girmese bile sorumlu tutulmasıdır (Teziç, 2012: s. 486- 487).

Parlamenter hükümet sisteminde yasama organı ile yürütme organı arasında kriz yaşanması ihtimali oldukça düşüktür. Zira yürütme organı, yasama organının içinden çıkmakta ve onun güvenine dayanmaktadır. Olası bir kriz durumunda ise, fesih ve güvensizlik oyu gibi mekanizmalarla sorunlar çözülme kavuşturulmaktadır (Gözler, 2011: s. 612). Parlamenter hükümet sisteminde yaşanabilecek siyasi krizlerin çözüm noktalarından biri olan fesih yetkisinde, yürütme yasamayı feshedebilmektedir. Yürütmenin sahip olduğu bu fesih yetkisinde güvensizlik oyu ile meclis hükümeti düşürebilirken aynı şekilde hükümette meclisin varlığına son verebilmektedir. Bu sebeple fesih yetkisi karşılıklı kullanılabilir etkili bir araçtır (Teziç, 2012: s. 490-491). Yürütmenin yasamayı feshedebilme yetkisine sahip olması organlar arasında kuvvet dengesini sağlamaktadır. Aynı zamanda yasama ve yürütme arasında çıkabilecek herhangi bir uyuşmazlığın çözümünde ve tıkanıklığın giderilmesinde halkın hakemliğine başvurmayı da mümkün kılmaktadır (Yavuz, 2008: s. 33).

Parlamenter sistemde etkin ve istikrarlı hükümetlerin kurulabilmesi için parlamentoda belirli sandalye sayısına ulaşılması hatta bir partinin tek başına iktidar olabilecek çoğunluğa erişmesi gerekmektedir. Ancak ülkelerin seçim sistemleri ile alakalı olarak zaman zaman bu çoğunluk sağlanamamaktadır. Böylesi durumlarda koalisyon hükümetleri kurulmakta ve ülke bu koalisyon hükümeti ile yönetilmektedir (Özer ve Özmen, 2017: s. 22). Her ne kadar parlamenter sistemlerde siyasi kriz ve tıkanıklar yaşanması ihtimali düşük olsa da, koalisyon hükümetlerinin bulunduğu dönemlerde ülkede siyasi krizlerin yaşanması, hükümetlerin çalışamaz duruma düşmesi ve hükümet programlarının uygulanamaması gibi problemlerin yaşanma olasılığı bulunmaktadır. Dolayısıyla parlamenter hükümet sistemlerinin etkin ve verimli bir şekilde işleyebilmesi için istenen ortam tek bir partinin iktidarında hükümetin kurulmasıdır.

Siyaset-bürokrasi ilişkilerine parlamenter sistem çerçevesinden bakılırsa, parlamentoların bürokrasi üzerindeki etkilerinin az olduğu görülmektedir. Bunun sebebi olarak ise, parlamentodan çıkan yürütmenin parlamentonun gücünü gölgede bırakması gösterilmektedir. Yürütme organının nispeten daha güçlü olduğu durumlarda bürokratların daha çok yürütmenin denetimine girdiği görülmekte fakat koalisyon dönemlerinde ise bürokratik denetimin aksadığı bir durum söz konusu olmaktadır (Tataroğlu, 2006: s. 102; Belet, 2008: s. 65). Parlamenter sistem içerisinde genel olarak bürokrasinin hükümete bağlı olması neticesinde yürütme bürokrasiyi kontrol etmektedir. Meclisin hükümeti denetleme yolları mevcuttur. Fakat yürütmenin meclis içerisinde çıkıyor olması ile beraber yürütme içerisinde bulunan milletvekilleri ile meclis içerisinde çoğunluğu oluşturan milletvekilleri aynı siyasi partiden olabilmektedir. Bu açıdan bakıldığında, yasama organında hâkim olan partinin bürokrasi üzerinde denetim kurmaya kalkması demek bir nevi kendi partisinin iktidarını denetlemesini ifade etmektedir. Bu da işlevsel açıdan pek mümkün gözükmemektedir. Bunun sonucunda meclisin bürokrasi üzerindeki denetimi çok sınırlı bir hal almakta ve bürokrasinin denetimi hükümet tarafından hatta ilgili bakan tarafından yapılabilmektedir. Yasal olarak hükümet üzerinde birçok tasarrufa sahip bulunan meclisin, uygulamadaki olağan işleyişinden dolayı (her ne kadar her ülke için ifade edilemez ise de) hükümeti denetleme hususunda çok fazla adım atmadığı zamanlar olmaktadır. Dolayısıyla parlamenter sistem içerisinde siyaset bürokrasi ilişkileri daha çok yürütme organıyla ve bürokratlar arasında görülmektedir.

Bürokratik denetim için ise sorumlu bir hükümetin varlığı gerekmektedir. Sorumlu hükümetin iktidara gelişi, icraatları ve iktidardan gidişi ancak hukuk devleti ve demokrasi normlarına göre olursa meşru sayılmaktadır. Demokrasinin temel şartını, yasama görevini yerine getiren parlamentonun seçimle belirlenmesi oluşturmaktadır. Böylece demokratik meşruiyet de sağlanmış olmaktadır (Tataroğlu, 2006: s. 99).

Parlamentoda kanun yapım sürecinde hükümetin kanun teklifleri ve tasarıları, parlamento tarafından onaylanabilir veya reddedilebilir. Kabul edilen kanunların ve siyasi programların hayata geçirilmesi ise hükümetin siyasi sorumluluğu altında, bürokrasi tarafından yapılmaktadır. Normal şartlar altında bürokratlar ile vatandaş arasında bir bilgi asimetrisi vardır. Çünkü vatandaşlar kanun yapma süreçlerinin teknik detayları ve içerikleri hakkında bürokratlar kadar bilgi sahibi değildir. Ayrıca kanunlarda geçen teknik terimlerin ve anlaşılması güç tanımların vatandaşlar tarafından bilinmesi beklenemez. Bu durum bilgisizliği daha da

arttırmaktadır (Steffani, 1987: s. 36). Bu sebeple parlamentonun denetimi, vatandaşların çıkarı ve faydası için gerekli görülmektedir.

Parlamente hükümet sistemlerinde yürütme organının idari ve siyasi olmak üzere çift başlı olduğu ifade edilmiştir. Bu ayrımın bir boyutunu da kararları alanların ve uygulayanların farklı taraflar olması oluşturmaktadır. Kararları alanlar siyasiler iken, kararları uygulayanlar ise bürokratlardır. Weberyen teoride kararları uygulayan bürokratların siyasetten uzak, tarafsız, kariyer bürokratları oldukları kabul edilmektedir (Peters, 1995: s. 172). Hem kararları alan siyasiler hem de alınan kararları uygulayan bürokratların kamu görevlisi olduğu kabul edilse de seçilmiş siyasiler ile yürütme tarafından atanmış bürokratların davranış ve motivasyonları benzer değildir. Ancak ortak olan nokta, her iki kesimin de güç mücadelesine odaklanmış olmalarıdır. Bununla birlikte seçimle gelen siyasilerin özellikle oy kaygısı ve yeniden seçilebilme motivasyonu ile kamu çıkarlarını daha iyi temsil ettiği kabul edilmektedir (Niskanen, 1971: s. 92).

Temsili demokrasilerde sistem, halkın talep ve beklentilerinin toplumsal çıkar da gözetilerek yerine getirilmesiyle çalışmaktadır. Bu sistemde halk yani seçmenler, kendilerini parlamentoda temsil edecek kişileri seçmektedirler. Seçilen temsilciler aracılığıyla halkın talepleri kamu politikası ve yasal düzenleme haline gelmektedir. Bu süreçte bürokratik kanat ile parlamento arasında herhangi bir düşünce farklılığı yaşanır, bürokrasi ve demokrasi arasında bir kriz çıkma ihtimali oldukça yüksektir. Esasen bürokrasi, tabiatı gereği iktidar gücüne etki edebilme ve nihayetinde iktidar üzerinde söz sahibi olabilme amacını taşımaktadır (Tataroğlu, 2006: s. 99).

Avrupa parlamente demokrasilerinde parlamentonun bürokrasiye müdahale etme gücü nispeten daha zayıftır. Bu sebeple siyaset ve bürokrasi arasındaki ilişkinin formal bir ilişki olduğu söylenebilir. Avrupa’da ABD’deki kadar olmasa da, parlamente hükümet sistemlerinde iktidara gelen partinin daha az sayıda siyasi atama yaptığı görülmektedir. Örneğin, Almanya’da bürokrasi ile siyaset arasındaki ilişkilerin belirleyici ve kurumsallaşmış görünümünü oluşturan bazı önemli bürokratik pozisyonlar “siyasi memurluk” olarak ifade edilmektedir. Bu bürokratik pozisyonlar siyasi kabul edilmiş ve her iktidar değişikliğinde bu pozisyonlara, yeni gelen her hükümetin uyum içerisinde çalışabileceği kendi bürokratlarını ataması olağan bir kural olarak değerlendirilmektedir. Avrupa parlamente rejimlerindeki bu tür uygulamalar patronaj sisteminin olduğu anlamına da gelmemektedir. Ayrıca bu yolla bürokrasiye etki etme ve bürokrasiyi kontrol altında tutma olanağı da yoktur. Çünkü kural olarak parlamente hükümet sistemlerinde liyakat sisteminin uygulandığı kabul edilmekte ve bürokrasi başkanlık sisteminden daha fazla siyasi iktidara karşı güvenceye sahip olmaktadır (Çevikbaş, 1992: s. 163). Netice itibarıyla Avrupa’da genel olarak iktidar ve bürokrasi arasındaki ilişkilerin istikrarlı bir görünüm sergilediği görülmektedir.

Parlamente sistemin bürokrasi ile siyaset ilişkisi Türkiye açısından ele alındığında Avrupa’dan farklı bir durum görülmektedir. Türkiye’nin bugünkü siyasal sisteminin oluşmasında Osmanlı’dan başlayıp bugüne kadar gelen bir süreç etkili olmuştur. Osmanlı İmparatorluğu’nda mutlak monarşi rejiminde siyasi iktidarın tek sahibi olan padişah, “kul” sistemi sebebiyle halkla ve toplumla hiçbir ilişki kuramayan, çoğunluğu devşirme kökenli bürokratlarla hâkimiyetini devam ettirmiştir (Heper, 1973: s. 78). Tanzimat ile birlikte bugünkü anlamıyla modern bürokrasinin temelleri atılmış olsa da geçmiş yapının kalıntılarının devam ettiği söylenebilir (Eryılmaz, 1992: s. 78). Tanzimat döneminde monarşik rejim değişirse de bürokratik yapı, siyasi iktidara yani padişaha karşı “kul” olma özelliğini bitirecek birtakım haklar elde etmiştir (İnalçık, 1964: s. 133). Dolayısıyla Tanzimat ile başlayan bu süreç bürokrasinin siyasi iktidar karşısında güç ve yetki kazanmasının başlangıcını oluşturmuştur.

Osmanlı Devleti Cumhuriyetin ilanından hemen önce meşruiyet şekline bürünmüş, iktidarın fiili olarak bürokrasinin elinde bulunduğu ve parçalanmış bir ülke bulunmaktaydı. Cumhuriyetin ilanı ile birlikte Osmanlı’daki bürokratik yapı anlayışı büyük oranda yeni sisteme de sirayet etmiştir. Cumhuriyet dönemi ile birlikte Osmanlı’dan hem güçlü bir bürokratik yapı ve gelenek hem de bu yapıyı kendi olanaklarıyla geliştirme aracı olarak kullanan bürokrasi anlayışı devralınmıştır (Roos & Roos, 1971: s. 75). Cumhuriyetin kuruluşunda ve Türk devlet kültüründe hâkim olan “devlet gücü”, “devletin saygınlığı” ve “devletin önemi” gibi milliyetçi söylemler, genç cumhuriyetin belirleyici özelliklerini oluşturmuştur (Heper, 1989: s. 460).

Çok partili siyasal hayata geçilmesinin ardından eski bürokratik anlayış yeni siyasi düzen ile kriz yaşamaya başlamıştır. Çünkü çok partili hayat ile birlikte partiler halkçılık, laiklik, ekonomi ve siyaset gibi konularda siyasi sisteme kendi fikir, görüş ve düşüncelerini kabul ettirmeye çabalamışlardır. Bu çabalar,

entelektüellerden de yoğun bir destek görmüştür (Başgil, 1966). Tüm bunların bir neticesi olarak Demokrat Parti'nin iktidara gelmesi ile birlikte Meclis'te, siyasi ve idari kurumlarda bürokrasinin gücü azalmaya başlamıştır (Tataroğlu, 2006: s. 110).

Parlamentonun artık çok partili yapıya sahip olmasından dolayı bürokrasi ve bürokratik yapının siyaset ile olan ilişkilerinde önceki gücünü ve etkinliğini kaybeden bir döneme girilmiştir. Bununla beraber bürokrasi, bu "kaybedişi" uzunca bir süre kabullenememiş, iktidar üzerinde var olan nüfuzundan vazgeçmesi kolay olmamıştır. Özellikle 1960, 1971 ve 1980 müdahalelerinde yaşandığı gibi siyasi iktidarlara baskı ve otorite kurma şeklinde bir arayış içine girmiştir. Özellikle 1960 askeri müdahalesinden sonra yapılan 1961 Anayasasında, iktidarın gücü sınırlandırılmış ve bürokratik kurumlar iktidarın kullanılmasına ortak edilmiştir. Ayrıca 1960 müdahalesinden sonra oluşturulan yeni Mecliste bürokratik geçmişleri olan milletvekillerinin sayılarında bir artış gözlemlenmiştir (Yücekök, 1983: s. 282). İktidarın kullanımına bürokratik kurumların da ortak edilmesi, bürokrasiden gelen milletvekili sayısında artış yaşanması, Anayasa Mahkemesi gibi yargı mekanizmasının ilk kez tesis edilmesi gibi durumlar bir bütün olarak değerlendirildiğinde; bürokrasinin siyasi gücünün arttığı görülmektedir (Tataroğlu, 2006: s. 111). Günümüze kadar gelen süreç genel olarak değerlendirildiğinde, bürokrasinin tek parti dönemindeki gücüne bir daha erişemediği, hatta eski gücünü yitirdiği söylenebilir.

Bürokrasi her ne kadar gün geçtikçe gücünü kaybetse de uzunca bir süre parlamento ve zayıf yürütme kendi politikalarını uygulayamamış ve siyasi iktidara tam anlamıyla sahip olamamıştır. Örneğin, 1960 müdahalesi sonrası kurulan İkinci Meclis (Senato) ile birlikte meclis Cumhurbaşkanlığı seçiminde kendi iradesini ortaya koyamamış, tercihini bürokrasinin etkisiyle yapabilmıştır. Dolayısıyla bu süreç Türk siyasal hayatı için iktidarın kullanımına "bürokratik ortaklar" getirdiği, devletin gücünü bölüştüğü için "zayıf iktidar" ve "zayıf yürütme" dönemi olarak anılmaktadır. Aynı şekilde iktidarda olan partilerin bürokraside dilediği değişikliği yapamaması, parti ile uyum içerisinde olmayan bürokratlarla çalışmak zorunda olması gibi durumlar da sürekli olarak tepki çekmiştir (Tutum, 1976: s. 21).

Dursunoğlu'na göre (2021), 1961 anayasasının öngördüğü, Anayasa Mahkemesi, MGK, Devlet Planlama Teşkilatı gibi yapılar Türkiye'de sivil ve askeri bürokrasiyi kalıcı biçimde güçlendirmiş, sonraki yıllarda örnekleri hatırlandığında siyaset üzerinde etkili olmuştur. 1960 müdahalesinden sonra yaşanan 1971 müdahalesinde, bürokrasinin hem sivil hem de askeri kolu etkin olmuştur. Müdahaleden sonra 1961 Anayasasında büyük çaplı değişiklikler yapılmıştır. Bu değişiklikler daha çok 1960 müdahalesinin aksine, sosyal ve ekonomik krizlere son vermeyi amaçlamakta, siyasi iktidarı bürokrasi karşısında güçlendirme arzusuna yönelik olmaktadır. Hem yapılan anayasa değişiklikleri hem de toplumun modernleşmesi ve gelişmesi ile sivil kanadın özellikle ordu karşısında güç kazanmasıyla bürokrasi 1960'lardaki etkinliğini ve gücünü kaybetmeye başlamıştır. Mecliste bürokrasiden gelen milletvekillerinin sayısında azalma, sivil kesimlerden gelenlerin sayısında ise bir artış olduğu görülmektedir (Yücekök, 1983: s. 112).

12 Eylül 1980 müdahalesinden sonra yapılan 1982 Anayasası ile Senato kaldırılmıştır. Yürütme organı ise yasamaya tabi bir organ olmaktan çıkarılmıştır. Yasamanın ve yürütmenin eşitlik ve iş birliği içinde hareket etmeleri amaçlanmıştır. Anayasada, yürütme görev olmaktan çıkarılmıştır. Bunun yerine yürütmenin, kanunların kendisine verdiği görevleri ifa eden ve önemli yetkilere sahip bir kuvvet olacağına hükmedilmiştir (Arslan, 2004: s. 112). Parlamenter sistemdeki iki başlı bu yürütme içerisinde parlamenter hükümet sisteminin de bir gereği olarak Cumhurbaşkanının yetkisi daha da artırılmıştır. Bakanların artık başbakana karşı sorumlu tutulmasıyla Bakanlar Kurulu güçlendirilmiştir. Bakanların Cumhurbaşkanınca görevden alınması yetkisi artık başbakana verilmiştir. Böylece başbakan da güçlendirilmiştir. Ayrıca ilk defa kamu yönetiminin bir düzen içinde yürütülmesi amacıyla yürütme organına önemli bir güç sağlayan "kanun hükmünde kararname" uygulamasına geçilmiştir (Kuzu, 1987). Sonuç olarak tüm bu yenilikler ve düzenlemeler ile siyasi iktidar, bürokrasi karşısında güçlendirilmek istenmiştir.

1980 askeri müdahalesinin ardından 1983 yılında ilk kez demokratik seçimlerin yapılmasıyla demokratik yaşama dönüş gerçekleştirilmiştir. Seçimlerden sonra iktidar koltuğuna tek başına Anavatan Partisi oturmuştur. Anavatan Partisi döneminde, önceki dönemlere göre iktidarın bürokrasi üzerindeki kontrolü ve gücü artmıştır. Bunun iki sebebi bulunmaktadır. İlki 1982 Anayasasının yürütmenin gücüne daha fazla ağırlık vermesi, ikincisi ise koalisyon partilerinin muhalefeti olmadan tek başına bir partinin parlamentoda çoğunluğu sağlayacak kadar sandalye sahibi olmasıdır. Bir partinin tek başına iktidar olmasının bir avantajı da, bu

süreçte yasama ve yürütme krizi yaşanmaması olmuştur. Böylece Anavatan Partisi parlamento çoğunluğunun desteğini alarak güçlü bir iktidar dönemiyle bürokrasi aygıtını kendi siyasi ideolojisi doğrultusunda hareket ettirebilmiştir. Yine bu iktidar döneminde bürokrasinin gücünü azaltıcı uygulamalar ve düzenlemeler hayata geçirilmiş, bürokratik işlemler ve kırtasiyecilik en aza indirgenmiş, özelleştirme faaliyetleri başlamıştır. Kamu kurumlarında iktidar partisinin ilkeleri benimsenmiş ve parti ile uyum içerisinde çalışabilecek bürokratlar getirilmiştir (Tataroğlu, 2006: s. 112).

Her ne kadar parlamenter hükümet sistemi hâkim olsa da, Anavatan Partisinin genel başkanı Turgut Özal, başkanlık sisteminin tipik bir örneği olan Amerikan sistemindekine benzer uygulamaları Türk parlamenter sisteminde hayata geçirmiştir (Heper, 1989). Örneğin, Başkanlık sisteminde var olan bakanlar üzerinde, başkanın meşru bir denetim yetkisine sahip olmasına benzer olarak Özal'da kendi dönemindeki bakanlar üzerinde otorite kurmuş ve bakanların muhalif olmalarına izin vermemiştir. Yine ABD'deki "başkan'ın adamları"na benzer bir şekilde uyum içerisinde çalışabileceğine inandığı ve güvendiği bürokratları önemli kamu kurumlarına yönetici olarak getirmiştir (Cemal, 1989: s. 149).

Turgut Özal'dan sonraki sürece bakıldığında ise koalisyon hükümetlerinden dolayı liderlerin daha güçsüz olduğu buna bağlı olarak bürokrasi-siyaset ilişkilerinde birtakım problemlerin yaşandığı gözlenmektedir. Koalisyon hükümetlerinde siyasi sorumluluk partiler arasında bölüşüldüğü için geçerli ve etkin kamusal politikalar üretilmediği gibi bürokrasi de önceden çizilen politikalar çerçevesinde çalıştırılmamıştır. Örneğin, Avrupa Birliği'ne uyum sürecinde getirilmesi düşünülen yapısal düzenlemeleri hayata geçirmek amacıyla bürokrasi harekete geçirilememiş, bürokratik yapıya yönelik düzenlemeler yapılamamıştır (Tataroğlu, 2006: s. 114).

Türkiye'de parlamenter hükümet sisteminin geçmişi incelendiğinde özellikle 1980 sonrası yürütme organının güçlendirildiği ancak yine de bürokrasinin gücünün kırılamadığı görülmektedir (Çalışkan ve Önder, 2017: s. 572). Aynı şekilde parlamenter hükümet sisteminin yürürlükte olduğu süreçte özellikle koalisyon hükümetlerinin bulunduğu dönemlerde, yürütme fonksiyonu güçlü olamamıştır. Çünkü istikrarlı bir siyasi yapının olmayışı, bürokrasinin siyaset kurumu karşısında bazı üstünlüklere sahip olmasına yol açmıştır (Tataroğlu, 2016: s. 104). Böylece bürokrasi baskıcı bir devlet yönetimi kurmayı hedefleyen siyasi bir elitin ve sosyal bir sınıfın aracı olarak karşımıza çıkmaktadır (Eryılmaz, 2007: s. 231).

Sonuç olarak parlamenter sistemlerde, hem yürütmenin ikili bir yapıya sahip olması hem de çoğu zaman iktidarda tek bir partinin olmamasından dolayı, bürokrasinin siyasal iktidar tarafından denetimi oldukça zor olmaktadır. Özellikle tek başına iktidarın kurulmadığı dönemlerde iktidarların sıkça değişmesi, kurulan her hükümetin bürokrasiyi denetim altında tutma ve bürokrasi üzerinde daha fazla güce ve etkinliğe sahip olma fikrinden dolayı bürokratik makamların cazibesi artmaktadır.

3. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Bürokrasi ve Siyaset

Türkiye uzun soluklu uygulamış olduğu bürokratik devlet geleneğine sahip parlamenter sistem deneyiminin sonrasında 2017 yılında gerçekleştirilen Anayasa değişikliği ve 2018'de yapılan seçimlerin ardından "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi"ne geçmiştir.

Yeni sisteme geçiş talebinin ana düşüncesi ise "vesayetın gölgesindeki parlamenter yapıdan ve zayıf koalisyon hükümetlerinin yol açtığı sorunlardan kurtulma çabası"dır. Bu sebeple de geçmişten beri sivil iktidarların üzerinde kendisini her daim hissettiren bürokratik vesayeti ortadan kaldırmak, siyasetin sivilleşmesini ve demokratikleşmesini sağlamak için yeni yollar arayışına girilmiştir. Yine geçmişten bu yana halkın iradesini hem yürütmeye hem de yasamaya daha iyi yansıtma, yönetimde çift başlılığı sonlandırmak, siyasal ve ekonomik istikrarı sağlamak, hızlı ve etkin yönetimi uygulamaya koymak amacıyla ülkede yeni bir hükümet sistemine gereksinim duyulduğu zaman zaman siyasetçiler ve vatandaşlar tarafından dile getirilmiştir (Gülener ve Miş, 2017: s. 7).

Dönem dönem bürokratik kurumların baskısını hisseden parlamenter sistemin genel sorunu, sürekli olarak "istikrardan yoksun siyasal sistem, kısa süreli hükümetler, askeri müdahaleler ve ekonomik ya da mali krizler" oluşturmasıdır. Yetki sahibi olmasına rağmen sorumluluk sahibi olmayan Cumhurbaşkanı ile başbakan ve bakanlar kurulundan oluşan iki başlı yürütme organı arasında sürekli olarak uyumsuzluklar yaşandığı görülmüştür. Bu sistemde bazı istisnai dönemler haricinde gelişen Türkiye'nin ihtiyaçlarına ve çağın gereklerine ayak uyduramadığı gözlemlenmiştir (Karatepe vd., 2017: s. 22- 23). Bu sebeple Türkiye'de uzun yıllar boyunca

daha etkin yönetim ile daha etkili ve denetlenebilir bir bürokrasinin başkanlık sistemiyle oluşturulabileceğine yönelik tartışmalar yapılmış, yeni bir hükümet sistemi arayışına girilmiştir. Yapılan tartışmalar ve önerilen görüşler sonucunda Türkiye'nin siyasi kültürüne uygun olduğuna inanılan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmiştir

Türkiye'nin Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçmesinde tarihsel arka plan açısından üç unsur oldukça önemlidir. Birincisi 1982 Anayasası'nın devleti millete karşı koruma refleksi ile güçlü bir Cumhurbaşkanı makamı tasarlamasıdır. Parlamenter sistemde sembolik yetkilerle tanımlanması gereken devlet başkanının, anayasaya göre geniş yetkilerle donatılması daha başlangıçta sistemi tartışılır hale getirmiştir. İkinci unsur ise 2007 Cumhurbaşkanlığı seçimlerinde yaşanan 367 krizi neticesinde cumhurbaşkanını halkın seçmesini öngören 2007 referandumunun halk tarafından kabul edilmesidir. Sistemi, fiili olarak yarı-başkanlık haline getiren bu değişiklik, 2014 yılında Erdoğan'ın halk tarafından cumhurbaşkanı seçilmesi ile sistem değişikliği tartışmalarına kapı aralamıştır. Bu tartışmalar yaşanırken, üçüncü unsur 15 Temmuz darbe girişimi yaşanmış ve ardından Türkiye, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçmiştir (Dursunoğlu, 2019: s. 1231). Başkanlık sistemi ile birebir aynı olmayan ancak benzer özellikleri de bulunan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile daha hızlı kararlar alınabilmesi, politikaların etkin bir şekilde yürütülmesi, bürokrasinin daha etkin hale kavuşturulması ile bürokraside etkin denetimin sağlanabilmesinin gerçekleştirileceği ileri sürülmüştür (Özer ve Özmen, 2017: s. 30-31).

Genel olarak başkanlık sisteminin diğer faydalarına yönelik tartışmalar yapılmasının yanı sıra özellikle bürokraside tüm vesayet kollarının kırılması amacıyla başkanlık sisteminin gelmesi gerektiğini savunanlar olmuştur. Türk tipi başkanlık sistemi olarak da bilinen Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile parlamenter sistemin bürokratik yapısında var olan verimsizlik ve hantallıkların kırılacağı düşünülmektedir. 2017 yılında Türkiye'de yapılan referandum sonucunda Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmesiyle birlikte idarede Cumhurbaşkanlığı merkez teşkilatında, kamu politikaları oluşturma süreçlerinde önemli görevler üstlenen yasama ve yürütme organı ile bürokrasinin işleyişinde önemli yenilikler, değişiklikler ve dönüşüm yaşanmıştır. Türkiye'nin kabul ettiği Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, "halk tarafından seçilen devlet başkanına dayalı, üniter devlet yapısını esas alan, Partili Cumhurbaşkanlığı modeli olan ve Cumhurbaşkanı'nın halk tarafından seçildiği, siyasal rejim değişikliği içermeyen bir sistem" dir (Turan, 2018: s. 48-79).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin temel birtakım özellikleri şunlardır (Güler, 2018: s. 312):

- "Cumhurbaşkanı halk tarafından seçilecek. Cumhurbaşkanlığı seçimi ve Meclis genel seçimi beş yılda bir ve aynı günde yapılacaktır.
- Başbakanlık ve bakanlar kurulu kaldırılarak çift başlılığa son verilecek, yürütme organı sadece Cumhurbaşkanından oluşacaktır. Cumhurbaşkanı, yardımcılarını ve bakanlarını atayacaktır.
- Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin olarak kararname çıkarabilecektir. Üst düzey kamu görevlilerinin atanması da bu kararnemelerle gerçekleştirilecektir.
- Cumhurbaşkanı ve Meclis birbirlerini feshedebilecektir. Ancak birlikte seçilme kuralı gereğince fesih durumunda her iki organ için de yeniden seçim yapılacaktır.
- Cumhurbaşkanı cezaî sorumluluk getirilmektedir. Parlamenter sistemde yetkili, ancak sorumsuz Cumhurbaşkanının yerine yeni sistemde halk tarafından seçilen Cumhurbaşkanının hem siyaseten hem de diğer konularda sorumlu olması esası benimsenmiştir.
- Parlamenter sistemde yürütmenin meclise karşı sorumlu olmasının bir sonucu olarak işleyen gensoru mekanizması Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde sorumluluğun halka karşı olması nedeniyle kaldırılmıştır."

Yürütme konusu ile ilgili olarak, Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Kararnamede düzenlenmiş olan yeni örgütlenme biçimi ile Cumhurbaşkanlığı Merkez Teşkilatı, "Cumhurbaşkanlığı Makamı ve İdari İşler Başkanlığı" biçiminde ayrıma tabi tutularak yeniden oluşturulmuştur. Bakanlık sayısı 16 ile sınırlandırılarak parlamenter sisteme göre bir azaltmaya gidilmiştir. Kurulan bakanlıklar Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı içerisine alınmıştır. Politika kurulları ile ofisler kurulmuş, bağlı kurum ve kuruluşlar revize edilerek tekrardan oluşturulmuştur (Turan, 2018: s. 60). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde bürokrasinin azaltılması ve daha hızlı işleyebilmesi konusu çok fazla önemli görülmüştür. Bu nedenle bakanlıkların sayısının azaltılması, ofislerin yanında kurulların işlev ve görevlerinin de belirlenmesi ile yatay bir örgütlenme ve uzmanlaşmanın gelişmesinin sağlanması gerçekleştirilmeye çalışılmıştır (Avaner ve Fedai, 2019: s. 169).

Yeni hükümet sisteminde Cumhurbaşkanı ile doğrudan çalışmak üzere alanlarında ihtisas yapmış kişilerden

ilgili olan konularda politika oluşturmak için en az 3 üyenin bulunması öngörülen 9 politika kurulu kurulmuştur. Cumhurbaşkanlığı teşkilat yapısı içerisinde bulunan politika kurulları yeni oluşturulan önemli bir birimdir. Avantajlı yönleri olarak ise, “Cumhurbaşkanı ile doğrudan bir çalışmayı gerçekleştirilmesi, bürokrasiyi önlemesi, bakanlıklar ile beraber çalışması ve politika oluşturma veya geliştirme sürecine ilgili paydaşların katılmasını sağlaması” şeklinde sıralanabilir (Akman, 2019: s. 664). Başkanlık sisteminin benimsendiği ülkelerde benzer yapılanmanın olduğu dikkate alındığında, Cumhurbaşkanlığına bağlı ofislerin de hayati bir misyon üstlendiği görülmektedir. Cumhurbaşkanı Erdoğan'ın da yeni hükümet sisteminin yönetim anlayışından bahsettiği bir demecinde ofisler için “Bizim arka bahçemiz olarak çalışacak” demek suretiyle ofislerin cumhurbaşkanlığı teşkilatı içerisindeki konumunu ve önemini ortaya koyduğu görülmektedir (Sobacı ve Köseoğlu, 2018: s. 1-6). Cumhurbaşkanına çok yakın olarak ve onun öncelikleri doğrultusunda çalışacak bu ofisler, kamu hizmetlerinin sunulması noktasında gerekli olan bilgi ve belgeyi bürokrasiye takılmadan alacak ve proje yönetimlerinde aktif rol üstlenecek bir yapıya bürünmektedir (Turan, 2018: s. 42-91; İzci ve Yılmaz, 2019: s. 74-83). Ofislerin bürokrasi engeline takılmadan, Cumhurbaşkanı'nın öncelendiği konulara göre projeler yönetmesi ve çalışmalar gerçekleştirilmesi hedeflenmiştir.

Yeni hükümet sisteminde anayasal olarak Cumhurbaşkanı kamu hizmetlerinin etkin ve verimli olarak yürütülmesinden öncelikli olarak sorumlu tutulmuştur. Bu bakımdan kamu hizmetlerinin verimli ve etkin bir şekilde gerçekleştirilmesinde kamu personelinin niteliği de önem arz etmektedir. Hantal devlet yapısı ile yönetim biçiminin yeniden yapılanma kapsamında idarenin hiyerarşik en üst basamaklarından başlayarak, kurumların karar alma organlarında etkinliğin gerçekleştirilmesi ve ussal uygulamaların sağlanabilmesi amacıyla bürokraside her açıdan tekrardan yapılanma gereği doğmaktadır (Turan, 2018: s. 41). Yeni yönetim sistemiyle benimsenen güçlü yürütme anlayışı; Cumhurbaşkanının kararnamelerle, belirli kıstaslara göre üst düzey devlet yöneticilerini atamasına izin verirken kamu bürokrasisinin de kontrol altında tutulmasına zemin hazırlamıştır. 703 sayılı uyum KHK'sı ile kaldırılan ancak Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile yeniden inşa edilen kamu kurum ve kuruluşlarında yaşanan yoğun personel hareketliliği, devlet yapısında yaşanan değişimin açık göstergesidir (Turan, 2018: s. 78).

Parlamente sistemde yürütme, başbakan ile bakanlar kurulundan oluşan hükümet ve Cumhurbaşkanından oluşan ikili bir yapıda idi. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde başbakanlık ve bakanlar kurulu kaldırılmıştır. Böylece Cumhurbaşkanı tek başlı yürütme organı olmuştur (700 sayılı KHK). Yeni sistemde Cumhurbaşkanı, eski sistemde Cumhurbaşkanı ile bakanlar kurulunun birlikte yaptığı bütün görev ve yetkileri tek başına yapabilecek güç ile donatılmıştır (Öztürk, 2019: s. 1279). Parlamente sistemde başbakan ve bakanlar kurulunun oluşturduğu hükümet, yasamanın gerçekleştirdiği faaliyetlerde önemli derecede etkiye sahipti. Yasalaşma oranı değerlendirmeye alındığında çoğunlukla bakanlar kurulu eli ile meclis genel kuruluna gelen yasa tasarılarından oluştuğu söylenebilir. Yine meclis gündem konularının oluşturulmasında da hükümetin yani yürütme organının etkili olduğu görülmektedir (Akıncı, 2017: s. 7). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile birlikte yasa tasarısı kaldırıldığından dolayı Cumhurbaşkanı ve bakanlar artık yasa yapma sürecinin dışında tutulmuşlardır. Bakanlar bu nedenden ötürü doğrudan yasa teklifi sunamamaktadırlar. Bakanlar milletvekili olmadıkları için kanunların yapım süreçlerinde herhangi bir işlevleri de olmamaktadır (Akman, 2019: s. 42). Dolayısıyla Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile bakanların bürokrat bir kimlik kazandıkları söylenebilir. Cumhurbaşkanına yürütme alanından sorumlu olması ve halk tarafından seçilmesinden ötürü yürütme ile ilgili konularda kararname çıkartma yetkisi verilmiştir. Cumhurbaşkanı yardımcılarını ile bakanlar bu kararname ile de atanmaya başlamıştır (Gülener ve Miş, 2017: s. 13; Durgun, 2017: s. 5). Bundan dolayıdır ki hükümet sistemi değişikliklerinin kamu kurumlarına etkisi önemli olmaktadır.

Yürütmede uyum ve etkinliğin gerçekleştirilmesi için bürokrasinin üst yönetim kadrolarına yapılacak olan atamalar önemli bir husus olarak görülmektedir. Yeni sistemde Cumhurbaşkanının sahip olduğu en önemli yetkilerden birisi atama yetkisidir. Üst düzey atamalar, herhangi bir makamın onayına ihtiyaç duyulmaksızın doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından yapılmaktadır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde, siyasal sorumluluk Cumhurbaşkanına aittir ve idare Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Cumhurbaşkanına bağlı olmuştur. Anayasanın değiştirilen 104. maddesinin 9. fıkrasındaki, Cumhurbaşkanı “Üst kademe kamu yöneticilerini atar, görevlerine son verir ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasları Cumhurbaşkanlığı

kararnamesiyle düzenler” hükmü gereği Cumhurbaşkanı, kamu kurumlarının görevlerini, yetkilerini ve sorumluluklarını çıkaracağı kararname ile belirleyebilmektedir (Kara, 2019: s. 229-230). Ayrıca kamu kurumlarında üst düzey bürokrasinin Cumhurbaşkanınca atanması ve görevden alınması ile bürokratik değişim kolaylaşmakta, bürokratik makamların ve kişilerin sisteme egemen olmasının önüne geçilmiş olmaktadır. Böylelikle bürokrasi sivil iradeye bağlı bir şekilde hareket edecektir (Karatepe, vd., 2017: s. 56). Kamu kurumları ile ilgili olan her çeşit yetkinin Cumhurbaşkanı’nın elinde olması ile bürokrasinin etkin ve sistemli bir biçimde uygulanması tasarlanarak ussal davranılması durumunda daha iyi bir kamu yönetiminin gerçekleştirilmesi mümkün olabilmektedir (Çalışkan ve Önder, 2017: s. 9). Bu bağlamda üst düzey kamu personel atamaları konusunda yapılan Anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanı’na tanınan yetkiler ve kamu personel sisteminde liyakat, etkinlik ve verimlilik hususları önem arz etmektedir (Turan, 2018: s. 37). Gerek başkanlık sisteminde gerekse parlamenter sistemde seçimle iktidara gelen siyasetçiler, bürokratlarda bulunan niteliklerden yararlanabilmek için birçok yetkiyi bürokratlara devretmektedirler. Bu kapsamda bürokratların atanması, bürokraside gerekli olan birtakım değişikliklerin gerçekleştirilebilmesi gibi sayılabilecek birçok husus önemli görülmektedir. Hükümet sistemlerinin niteliği, bu atamaların gerçekleştirilmesinde, yürütmede ve bürokraside etkinlik ile denetimin sağlanmasında etkili rol oynamaktadır (Özer ve Özmen, 2017: s. 12). Türkiye’de bürokratik yapının, parlamenter sistemde yürütmeye kıyasla daha güçlü olduğu görülmektedir. Bu bağlamda doğrudan meşruiyetini vatandaştan alan güçlü bir yürütme, bürokrasiyi seçilmişlerin karşısında daha zayıf bırakabilecektir. Bu ise Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine karşı bürokraside bir direncin olabileceğini ifade etmektedir (Aslan, 2015: s. 20).

Klasik parlamenter sistemlerde Cumhurbaşkanı sistemin sembolik unsuru olarak kabul edilmektedir ve yetkileri oldukça sınırlıdır. Cumhurbaşkanının yetkisi neredeyse sadece başbakanı atamakla sınırlandırılmıştır. Bu nedenle sistemin yetkili ve sorumlu kanadı olarak başbakan ve bakanlar kurulu görülmektedir. Güçlü yürütme ihtiyacına bağlı olarak parlamenter sistemlerde başbakanlık kurumu giderek ön plana çıkmıştır. Ayrıca eski “eşitler arasında birinci” konumundan da giderek uzaklaşmıştır. Yani parlamenter sistemlerde başbakan sistemin önemli bir aktörü olmuştur. Fakat 1982 Anayasasında değişiklik yapılmadan önceki hali klasik parlamenter sistemin yapısı ile uyumlu değildir. Çünkü klasik sistem, sembolik bir Cumhurbaşkanlığı mekanizması öngörmesine rağmen 1982 Anayasası çok güçlü bir Cumhurbaşkanlığı yapısı ortaya koymuştur. Bir tarafta güçlü Başbakan diğer tarafta önemli yetkilere sahip Cumhurbaşkanını öngören bu yapı uygulamada çok sık devlet krizlerine ve Cumhurbaşkanı ile hükümet arasında sorunların ortaya çıkmasına neden olmuştur. Yeni hükümet sisteminde yürütmenin tek başlı olması bu sorunun üstesinden gelmede önemli bir düzenleme olarak görülmektedir (Öztürk, 2021: s. 66). Bürokrasinin önemli pozisyonlarının Cumhurbaşkanı tarafından atanacak olması, bürokrasinin Cumhurbaşkanlığı güdümünde olmasını sağlamakta, karar alma süreçlerinde ve kamu hizmetlerinin sunulmasında etkin ve hızlı bir şekilde hareket etmesine zemin hazırlamaktadır. Ayrıca tekrardan bürokrasinin millete karşı sorumlu olacağı da belirtilmiştir. Yeni sistem ile yürütme organının bürokrasinin üst kademelerinde bulunan yöneticileri rahat bir şekilde değiştirme özgürlüğüne sahip olması, uygulamanın bürokratların eline bırakılmayacağını göstermektedir.

Bürokratik yapı sebebiyle otorite üst yönetimde toplanmakta, orta ve alt kademe yöneticilere çok fazla inisiyatif tanınmamaktadır (Özer ve Özmen, 2017: s. 5). Bir başka açıdan ise, inisiyatif almaya çekimser bakan, bütün kararları her zaman siyasi iradeden bekleyen yönetici profili ortaya çıkan önemli bir başka sorundur. En alt yönetim basamaklarında yoluna koyulması mümkün olan sorunlar bile birbirini izleyen bir şekilde merkezde bakanlıklara ve Cumhurbaşkanlığı’na kadar ulaşmakta, bu ise ağır bir bürokratik yüke dönüşmektedir (Kara, 2019: s. 231).

Yeni sistem ile ortaya çıkan başka bir yenilik ise, Cumhurbaşkanlığına bağlı olan Devlet Denetleme Kurulu’na yeni dönemde idari soruşturma yapma yetkisinin tanınmış olmasıdır (Nohutçu, 2018: s. 310). Ayrıca Anayasa Mahkemesi’nde bulunan 15 üyeden 12 üye ile Hakimler ve Savcılar Kurulu’nda yer alan 11 üyeden 4 üye Cumhurbaşkanınca seçilmektedir (Gülener ve Miş, 2017: s. 18-19). Cumhurbaşkanı tarafından yargı bürokrasisine bizzat üye seçilmesi yetkisinin olması yargı vesayetinin kırılmasına yönelik olmakla birlikte yargı bağımsızlığı ile tarafsızlığının güçlendirilmeye çalışıldığını göstermektedir.

Yeni hükümet sistemi ile askeri bürokrasiye yönelik gerçekleştirilen yenilikler de mevcut bulunmaktadır. Türk Silahlı Kuvvetleri’nin denetimi Devlet Denetleme Kurulu tarafından yapılmaktadır. Genel Kurmay Başkanlığı ile Kuvvet Komutanlığı Milli Savunma Bakanlığı’na bağlı olmuştur. Jandarma Genel Komutanlığı Milli Güvenlik Kurulu üyeliğinden çıkartılmıştır. Jandarma Genel Komutanı ile Sahil Güvenlik Komutanının

Cumhurbaşkanı tarafından atanması kuralı getirilmiştir. Ayrıca “Jandarma Genel Komutanı Yardımcıları, Bölge Jandarma Komutanları, İl Jandarma Komutanları, Sahil Güvenlik Komutan Yardımcıları ve Sahil Güvenlik Bölge Komutanlarının” atamaları Cumhurbaşkanının onaylaması ile yapılmaktadır (Atmaca ve Yıldırım, 2019: s. 26). Askeri bürokrasinin belirlenmesi yetkisi Cumhurbaşkanı’nda toplandığı için seçilmiş olan sivil otoritenin askeri bürokrasi üzerindeki etkinliği de artırılmış olmaktadır (Öztürk, 2019: s. 1296).

Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile YAŞ üyeleri ve teşkilat yapısı tekrardan revize edilmiş ve düzenlenmiştir. Buna göre, “Cumhurbaşkanı Yardımcıları, Adalet Bakanı, Dışişleri Bakanı, İçişleri Bakanı, Hazine ve Maliye Bakanı, Milli Eğitim Bakanı, Milli Savunma Bakanı ve Kuvvet Komutanları” YAŞ üyesi olarak sayılmıştır. Cumhurbaşkanı Yardımcıları, Hazine ve Maliye Bakanı ile Milli Eğitim Bakanı parlamenter sistemde YAŞ üyesi olmamalarına rağmen bu yeni düzenleme ile birlikte YAŞ üyelerinden sayılmışlardır (Turan, 2018: s. 72).

Yeni hükümet sisteminin en belirgin yönü, Cumhurbaşkanı ile meclis çoğunluğunun aynı partiden olması üzerine odaklanmasıdır. Böyle oluşan bir sistemde Cumhurbaşkanı istediği kanunları kolaylıkla meclisten geçirebilmektedir. Bu ise anayasada öngörülmüş olan yasama ile yürütme erkleri arasındaki katı kuvvetler ayrılığı ilkesiyle çelişmektedir. Ancak Cumhurbaşkanı ile meclis çoğunluğunun farklı partilerden olması durumunda ise süreç değişmektedir. Böyle bir durumda Cumhurbaşkanı istediği kanunları çıkarabilmek için meclisteki partilerle ittifak yapma gereği duyacaktır. Aksi takdirde Mecliste çoğunluğa sahip olmayan bir Cumhurbaşkanının kararnameler yoluyla ülkeyi yönetmesi beraberinde birtakım sıkıntıları getirmesi kaçınılmazdır. Bu bağlamda yeni sistemin işlerlik kazanması ittifak yapılan partinin desteği doğrultusunda mümkün olabilecektir. Meclis çoğunluğunun muhalefet partilerinde olması durumunda, Cumhurbaşkanının yayınlacağı kararnamelere karşı çıkılması durumu söz konusu olabilecektir. Bu da yürütmenin hareket alanını kısıtlayacaktır. Mecliste çoğunluğa sahip olmayan Cumhurbaşkanı bu durumda ya kendisiyle ittifak yapacak bir parti seçecektir ya da seçimleri yenileyecektir. Fakat modern demokrasilerde her zaman seçimleri yenileme düşüncesi sorunları çözmeye başvurulan bir yöntem olarak görülmemektedir (Öztürk, 2021: s. 74). Son olarak denilebilir ki, yeni hükümet sistemi ile birlikte kurumsallaşmış olan vesayet makamları etkisini kaybedecek şekilde yeniden düzenlenmiştir. Halkın iradesini temsil eden seçilmişler ile siyaset kurumlarının gücü de gerçekleştirilen yasal değişikliklerle artırılmıştır.

Sonuç

Bir toplumda bulunan ve olması gereken iki önemli aktör siyaset ve bürokrasidir. İnsanların toplum içerisinde yaşamlarını birlikte idame ettirebilmelerinin yolu ise birtakım kararların alınıp uygulanmasından geçmektedir. Kısaca siyaset kararların alınması, bürokrasi ise bu kararların uygulanmasıdır. Siyaset ile bürokrasi arasında ast-üst şeklinde bir hiyerarşi ilişkisi bulunmamaktadır. Bürokrasiden beklenen siyasi erklerle bağlı ve onların verdikleri emirleri yerine getirmekle görevli bir organ olmasıdır. Ancak bürokrasinin zaman zaman bu görevinin dışına çıkarak siyasileri etkileyen, onlarla güç mücadelesine giren hatta fiili olarak doğrudan kamu politikası kararları alıp uygulayan bir nitelik kazandığı da görülmektedir. Yani devletlerde yürütme gücü olarak faaliyetlerini gerçekleştiren bürokrasi, zaman zaman siyasal iktidarın önünde bazen de arkasında ama hep devlet yönetiminin içerisinde yer almıştır.

Türkiye’de bürokrasi her zaman ayrıcalıklı bir konuma sahip olmuştur (Mercimek, 2018: s. 132). Bürokrasi, siyasetçilere bağlı ve onların koymuş olduğu emirleri gerçekleştirme işiyle görevli olan bir aygıt olması gerekirken, aksine siyasi yöneticiler ile güç savaşına girmiştir. Bu sebeple Türkiye’de bürokrasi ve siyaset ilişkisinde genellikle problemler ortaya çıkmıştır. Bürokrasinin siyasi denetim altına alınması sağlanamamış, iktidar ortağı gibi hareket ettiği görülmüştür. Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilen sürece kadar 61 ve 82 Anayasaları ile birlikte bürokrasinin konumu uygulayıcı konumunun da ötesine geçerek daha da güçlendirilmiştir. Özellikle kamu politikalarının oluşturulması ve uygulanmasında bürokrasinin etkisinin fazla olduğu görülmektedir. Bürokrasi, hükümetin varlığına rağmen ve hükümetten ayrı olarak iktidar gücünü kullanan bir yapıya bürünmüştür. Hükümet sisteminin değişmesi ile kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması ve bürokraside dönüşümün sağlanması, yönetimde istikrar ve etkinliğin sağlanması adına gerekli görülmüş ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçiş gerçekleştirilmiştir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile beraber ise Osmanlı Devleti’nden Türkiye Cumhuriyeti dönemine kadar süregelen bürokratik yönetim geleneğinde değişikliğe gidilmek istenmiştir (Yavuz, 2017: s.

206). Yeni hükümet sistemine geçiş ile birlikte vesayet makamlarının da etkisine açık olan Cumhurbaşkanlığı makamı verilen önemli yetkilerle siyasi bakımdan güçlü bir niteliğe kavuşmuştur. Yeni hükümet sistemi ile Cumhurbaşkanlığı makamı tarafından üst düzey bürokratların doğrudan atanması ve onların görevden alınabilmesi yetkileri, Cumhurbaşkanına olan bağlılığın gerçekleştirilmesinde ve bürokratların sivil iradeye bağlı olması sağlanarak bürokratik vesayetin önlenmesinde önemli bir etki oluşturmuştur. Dolayısıyla milletin iradesine dayalı bürokratik kurumların oluşmasının önü açılmıştır. Tüm bunların ötesinde yeni hükümet sistemi devletin temel erkleri ve bürokraside var olan alışkanlıkların yerine, kamu hizmetlerinin yönetim ilkeleri doğrultusunda sunulmasını sağlayacak dönüşümü de içermektedir. Nitekim yeni yönetim modelinde makamların azaldığı, yalın, hızlı karar alan, sonuca odaklı, koordinasyon ve istişare mekanizmalarını çalıştıran proaktif bir anlayış benimsenmiştir. Böylece parlamenter sistemde koalisyon hükümetlerine özgü sorumluluk ve hesap vermekten kaçan, hantal, millet iradesini öncelleyen ve vesayetçi bir siyaset anlayışı ve bunun hizmet aracı olan örgütsel yapı ortadan kaldırılmıştır.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile yasama, yürütme ve yargı üzerinde yaşanan değişimler neticesinde, güçlü yürütme ve güçlü meclis ile bağımsız ve tarafsız yargı anlayışı sağlam zeminlere oturtulmuştur. Yönetimde istikrarın sağlanması için de açık bir şekilde yürütmenin güçlendirildiği görülmektedir. Çünkü yeni model ile yürütmede çift başlılık ortadan kaldırılarak yürütme yetkisi, meşruiyeti doğrudan milli iradeye dayanan Cumhurbaşkanına, siyasi ve cezai sorumluluk yüklenerek bırakılmıştır. Bu düzenlemelerle, vesayet odakları ile bürokrasinin etkisi azaltılmış ve demokrasinin sürekliliği için sivil siyaset alanının genişletilmesine zemin hazırlanmıştır. Ayrıca yeni sistemle Cumhurbaşkanı; parti üyesi olma ve bütçeyi hazırlama hakkına kavuşurken, meclisten bağımsız bir şekilde Cumhurbaşkanı yardımcısı, bakanlar ve üst düzey kamu görevlilerini atama veya görevden alma hakkını da elde etmiştir. Yürütme ile ilgili konularda da düzenleyici işlemler gerçekleştirme hakkına kavuşan Cumhurbaşkanının; bu işlemlerle etkin, etkili ve de hızlı kararlar alabilmesi hedeflenmiştir. Bütün bunların elde edilebilmesi için devlet teşkilatı, parlamenter sistemin unsurlarından arındırılarak yeniden şekillendirilmiştir. Bu noktada Cumhurbaşkanlığı kararnamelemleri ile Cumhurbaşkanına bağlı yeni kurum ve kuruluşlar oluşturulmuş, bakanlıkların sayıları azaltılıp verimliliği ve işlevselliği artırılmıştır. Ayrıca Cumhurbaşkanına bağlı politika kurulları ve de ofisler kurularak uzun vadeli politikalar neticesinde güçlü ve verimli bir yönetimin sağlanması amaçlanmıştır. Bütün bu gelişmeler bürokrasinin asgari düzeye indirilerek etkin, etkili ve de hızlı kararların alınması noktasında Türk yönetim sisteminde birçok değişimin ortaya çıkmasına sebep olmuştur.

Özetle, siyaset ile bürokrasi uygulamada sınırları kesin çizgiler ile ayrılmış alanlar değildir. Bürokrasi çoğunlukla siyaset alanına müdahalede bulunmaktadır. Ülkelerin benimsemiş oldukları hükümet sistemleri; siyasi iktidarlar tarafından alınan kararların uygulanmaya konulmasını, kararların alınma sürelerini, atanmışların oluşturduğu bürokrasi ile seçilmişlerin oluşturduğu siyasi iktidar arasındaki ilişkilerin niteliğini, bürokrasinin denetlenebilirliğini ve son olarak da bürokrasinin ülkedeki konumunu şekillendirmektedir.

Kaynakça

- Akıncı, B. (2017). Hükümet sistemleri ve ülkemizde olası hükümet sistemi değişikliğinin etkileri. *Journal of Social and Humanities Sciences Research (JSHSR)*, 4 (8), 1-21.
- Akman, E. (2019). Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde kamu politikası aktörleri. *Paradoks Ekonomi, Sosyoloji ve Politika Dergisi*, 15 (1), 35-54.
- Arslan, R. (2004). *Türkiye'ye siyasi model*. Seçkin Yayınları.
- Aslan, A. (2015). *Türkiye için başkanlık sistemi: Demokratikleşme, istikrar, kurumsallaşma*. Seta Yayınları.
- Atmaca, Y. ve Yıldırım, Z. (2019). *Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ve siyaset- bürokrasi ilişkisi* (Sözlü Sunum). V. Stratejik Kamu Yönetimi Sempozyumu Bildiri Kitabı (Tam Metin), İstanbul, Türkiye.
- Atmaca, Y. ve Günay, M. C. (2020). Bürokratik oligarşi: Türk kamu yönetimi ekseninde bir analiz. *R&S - Research Studies Anatolia Journal*, 3 (3), 199-210.

- Avaner, T. ve Fedai, R. (2019). Türk kamu yönetiminde ofis sistemi: E-devlet uygulamalarından dijital dönüşüm ofisine. *Amme İdaresi Dergisi*, 52 (2), 149-172.
- Başgil, A. F. (1966). *27 Mayıs ihtilali ve sebepleri*. (A. Sebük ve İ. H. Akın, Çev.). Yağmur Yayınevi.
- Belet, M. S. (2008). *Türk kamu yönetiminde siyaset ve bürokrasi ilişkisi: Üst kurullar bürokrasisi* (Tez No. 218648) [Yüksek lisans tezi, Selçuk Üniversitesi]. Yükseköğretim Kurulu Ulusal Tez Merkezi.
- Boyalı, H. (2021). Tanzimat öncesi dönemde siyaset ve bürokrasi ilişkisi. H. Alptürker (Ed.), *Siyaset bürokrasi ilişkisi Tanzimat'tan günümüze* (s. 49-80) içinde. Literatürk Academia.
- Çağla, C. (2017). *Siyaset bilimi*. Bilge Kültür Sanat.
- Çalışkan, E. ve Önder, M. (2017). Başkanlık sistemi ve mevcut kamu kurumları üzerine olası etkileri. *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 10 (49), 570-578.
- Çevikbaş, R. (1992). Batılı ülkelerde kamu yönetiminin işleyişi ve siyasal iktidarla olan ilişkisi. *Türk İdare Dergisi*, Yıl: 64, Sayı: 392, 155-175.
- Demir, F. (2011). Bürokrasi- demokrasi ilişkisi ve bürokratların seçilmişlerce kontrolü sorunu. *Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, 18 (2), 63-84.
- Durgun, G. B. (2017). Anayasa referandumu ve cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi. *Yeni Türkiye*, 94, 1-6.
- Dursunoğlu, İ. (2019). Kuvvetler ayrılığı perspektifinden cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yasama. *Turkish Studies: Economics Finance Politics*, 14 (4), 1225-1238.
- Dursunoğlu, İ. (2021). Çok partili hayattan 1980'e demokratik süreç. İ. Dursunoğlu (Ed.), *Türkiye'de demokrasi: Süreç yapı tartışmalar* (s. 35-64) içinde. Efe Akademi Yayınları.
- Eroğul, C. (2004). *Anatüzeeye giriş "Anayasa hukukuna giriş"* (7. baskı). İmaj Yayıncılık.
- Eryılmaz, B. (1992). *Tanzimat ve yönetiminde modernleşme*. İşaret Yayınları.
- Eryılmaz, B. (2007). *Kamu yönetimi: Düşünceler, yapılar, fonksiyonlar*. Erkam Matbaası.
- Eryılmaz, B. (2017). *Bürokrasi ve siyaset: Bürokratik devletten etkin yönetime*. Alfa Yayınları.
- Eryılmaz, B. (2018). *Kamu yönetimi* (11. baskı). Umuttepe Yayınları.
- Göküş, M. (2000). Kamu politikalarının belirlenmesinde bürokrasinin rolü. *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 6, 35-43.
- Gözler, K. (2011). *Anayasa hukukunun genel teorisi* (1. baskı) (Cilt 1). Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- Gözübüyük, A. Ş. (2003). *Anayasa hukuku anayasa metni ve 11. protokole göre hazırlanmış avrupa insan hakları sözleşmesi* (12. baskı). Turhan Kitabevi.
- Gülener, S. ve Miş, N. (2017). *Cumhurbaşkanlığı sistemi*. Sayı: 190, Seta.
- Güler, T. (2018). Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ve kamu yönetimine etkileri. *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 21 (39), 299-322.
- Heper, M. (1973). Osmanlı-Türk Devleti'nde Bürokrasinin Siyasal Rolü: Kamu yönetimi kuramı açısından bazı gözlemler. *Amme İdare Dergisi*, 6 (2), 29-40.

- Heper, M. (1989). Motherland party governments and bureaucracy in Turkey, 1983-1989. *International Journal of Policy and Administration*, 2 (4), 457-468.
- Heywood, A. (2012). *Siyaset* (6. baskı). (B. Berat Özipek, vd., Çev.). Liberte Yayınları.
- İnalçık, H. (1964). *Türk idare teşkilatı tarihi*. Sbf Çoğaltılmış Ders Notları, Ankara.
- İzci, F. ve Atmaca, Y. (2019). Yeni hükümet sisteminde cumhurbaşkanının söylemlerinin bürokrasi üzerindeki etkisi. *Journal of Social and Humanities Sciences Research*, 6 (48), 4522-4533. <http://dx.doi.org/10.26450/jshsr.1698>
- İzci, F. ve Yılmaz, V. (2019). Yerel yönetim politikaları kurulunun yapısal ve işlevsel boyutlarının incelenmesi. *International Journal of Academic Value Studies*, 5 (3), 74-83.
- Kara, T. (2019). Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi: Siyasal ve bürokratik dönüşüm. *Uluslararası Batı Karadeniz Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi*, 3 (2), 218-234.
- Karatepe, Ş., Alkan, H., Atar, Y., Bingöl, Y. ve Bayraktar-Durgun, G. (2017). *Sorularla cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi*. Memur-Sen Yayınları.
- Kuzu, B. (1987). *Yürütme organının düzenleyici işlem yapma yetkisi ve güçlendirilmesi eğilimi*. Filiz Kitabevi.
- Kuzu, B. (1996). Türkiye için başkanlık hükümeti. *Liberal Düşünce*, 2, 13-42.
- Lijphart, A. (2012). *Patterns of democracy: Government forms and performance in thirty-six countries* (Second Edition). Yale University Press.
- Mercimek, Ş. (2018). Bürokratik vesayet anlayışına cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi'nin etkisi. *Uluslararası Batı Karadeniz Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi*, 2 (2), 131-149.
- Merikoski, V. (1971). İdarenin siyasetleşmesi. (C. Tutum, Çev.). *Amme İdaresi Dergisi*, 4 (4), TODAİE.
- Niskanen, W. A. (1971). *Bureaucracy and representative government*. Aldine Atherton.
- Nohutçu, A. (2018). *Anayasa hukuku*. Savaş Yayınevi.
- Özer, M. A. ve Önen, S. M. (2017). *200 soruda yönetim, kamu yönetimi* (2. baskı). Gazi Kitabevi.
- Özer, M. A. ve Özmen, B. (2017). Parlamenter ve başkanlık sistemleri arasında konumunu arayan bürokrasi. *Strategic Public Management Journal*, 3, 17-34.
- Öztürk, N. K. (2019). Cumhurbaşkanlığı sisteminde üst düzey memurların atanması. *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 33 (4), 1279-1297.
- Öztürk, N. K. ve Tozak, E. (2021). Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde cumhurbaşkanının konumu ve kamu politika yapım sürecine etkisi. *Turkuaz Uluslararası Sosyo-Ekonomik Stratejik Araştırmalar Dergisi*, 3 (4), 52-77.
- Peters, G. (1995). Are european parliamentary regimes becoming more presidential?. Kurt Von Mettenheim (Eds.), *Parliamentary and presidential regimes*. Baltimore: Johns Hopkins University, Pres: 146-186.
- Roos, L. L. & Roos N. P. (1971). *Managers of modernization: Organization and elites in Turkey, 1950- 1969*. Harvard University Press.

- Sobacı, M. Z. ve Köseoğlu, Ö. (2018). *Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde üst kademe yöneticileri* (1. baskı). SETA Yayınları.
- Steffani, W. (1987). *İnstitutionen der demokratie verwaltung, medien. politikwissenschaft*, Band: 2, Der Demokratische Verfassung, Ed: Klaus Von Beyme, Ernst-Otto Czempiel, Peter Graf Kielmansegg, Peter Schmog Verlag, Sturttgart: 11- 58.
- Şahin, A. (2004). Yönetim kuramları ve motivasyon ilişkisi. *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 11, 523-547.
- Şaylan, G. (1996). *Cumhuriyet bürokrasisi*. Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi. C.2. İletişim Yayınları.
- Tataroğlu M. (2006). Parlamenter ve başkanlık sistemlerinde siyasi iktidar ve bürokrasi ilişkileri ve Türkiye açısından bir değerlendirme. *Yönetim ve Ekonomi*, 13 (1), 97-119.
- Teziç, E. (2012). *Anayasa hukuku* (14. baskı). Beta Yayıncılık.
- Turan, İ. (2003). Türk bürokrasisinde süreklilik ve değişim. A. Burhan, Ş. Durgun ve H. Yayman (Ed.), *Türkiye 'de kamu yönetimi* (s. 121-144) içinde. Yargı Yayınevi.
- Turan, M. (1989). *Hükümet sistemleri ve 1982 anayasası*. DÜHF Yayınları.
- Turan, M. (2018). Türkiye'nin yeni yönetim düzeni: Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi. *Social Sciences Research Journal*, 7 (3), 42-91.
- Tutum, C. (1976). Yönetimin siyasallaşması ve partizanlık. *Amme İdaresi Dergisi*, 9 (4), 38-54.
- Yavuz, B. (2008). *Parlamenter hükümet sisteminde ve 1982 Anayasası 'nda başbakan*. Asil Yayın Dağıtım.
- Yavuz, B. (2013). *Parlamenter sistem: İngiltere, karşılaştırmalı hükümet sistemleri*. Ak Parti Yayınları.
- Yavuz, M. (2017). Osmanlı-Türk Devleti'nde bürokrasi kurumunun rolü: Heper ve Küçük Ömer üzerinden karşılaştırmalı bir analiz denemesi. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 53, 194-208.
- Yücekök, A. N. (1983). *Siyaset sosyolojisi açısından Türkiye 'de parlamentonun evrimi*. Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları.
- Mevzuat.gov.tr (2018). www.mevzuat.gov.tr. (E. T. : 19/06/2021).

Araştırma ve Yayın Etiği Beyanı

Araştırmacılar çalışmanın verilerinin toplanmasında, analizinde ve raporlaştırılmasında her türlü etik ilke ve kurala gerekli dikkat ve özeni göstermiştir.

Yazarların Makaleye Katkı Oranları

* Makale iki yazarlı olarak hazırlanmıştır.

* 1. yazar %60 oranında, 2. yazar %40 oranında katkı sağlamıştır.

Çıkar Beyanı

* Yazarlar arasında herhangi bir çıkar çatışması bulunmamaktadır.