

## **Parlamente ve Başkanlık Sistemleri Arasında Konumunu Arayan Bürokrasi**

## **The Bureaucracy Seeking Its Place Between Parliamentary and Presidential Systems**

Strategic Public Management Journal  
Volume 3, Special Issue, pp. 17-34  
December 2017  
DOI: 10.25069/spmj.343716  
Received: 13.10.2017  
Accepted: 29.12.2017  
© The Author(s) 2017  
For reprints and permissions:  
<http://dergipark.gov.tr/spmj>

**M. Akif ÖZER<sup>1</sup>**

**Burak ÖZMEN<sup>2</sup>**

### **Öz**

*Bugün bürokrasi hala yönetim biliminin temel inceleme konularından birisi olmayı sürdürmektedir. Bunun temel nedeni kamu yönetiminin temel örgütlenme aracı ve yöntemi olmasıdır. Weber'in kuramlaştırdığı bürokrasi teorisi, birçok eleştiri almasına rağmen 21. yüzyılda dahi vazgeçilemez bir şekilde hem kamu hem de özel sektörde geçerliliğine devam etmektedir. Bürokrasinin gücü iş bölümü ve uzmanlaşma temelinde kurulmasından kaynaklanmaktadır. Otoriteyi merkezileştirmekte ve etkin bir hiyerarşik yönetim yapısı oluşturmaktadır. Bu nedenle de tarihsel süreçte özellikle kamu kuruluşlarının örgütlenmesinde belirleyici tek araç olmuştur. Ancak buna rağmen bürokrasi sistem değişikliklerinde mutlaka yeniden yapılanmaya da maruz kalmaktadır.*

*Parlamente sistemde bürokrasi oldukça güçlüdür ve zaman zaman bu durum bürokratik vesayete kadar gitmektedir. Başkanlık sisteminde ise seçilmiş başkanın gölgesinde kalabilmektedir. Her iki sistemde de bürokrasi güçler arasındaki ilişkilere göre kendine yer bulmaktadır. Sistem değişikliğinin sık yaşandığı ülkelerde bürokraside yaşanan kurumsal ve yapısal değişim de oldukça kapsamlı olmaktadır. Eğer ülkelerde partizanlıktan uzak, tamamen profesyonelliğe dayalı bir bürokratik kariyer sistemi oluşturulmuş ise, söz konusu değişim oldukça sınırlı kalmaktadır.*

*Bu çalışmada bürokrasinin bu değişimini ve sürekli konum aramasını, parlamente ve başkanlık sistemlerinde nasıl gerçekleştiğini sorgulamaya çalışacağız. Bu kapsamda; bürokrasi teorisini, parlamente ve başkanlık sistemlerini genel hatları ile ele alıp, bürokrasiyi nasıl etkilediklerini inceleyeceğiz.*

**Anahtar Kelimeler:** Bürokrasi, Parlamente Sistem, Başkanlık Sistemi

### **Abstract**

*Today, bureaucracy still remains one of the main review topics of management science. The main reason of this is that bureaucracy is the basic organizing tool and method of public administration. Weber's theory of bureaucracy continues to be valid both in the public and private sector, indispensable even in the 21st century, despite many criticisms. The strength of the bureaucracy comes from the fact that it is founded on the basis of division of labor and specialization. It centralizes authority and establishes an effective hierarchical management structure. For this reason, it has historically been the only decisive*

<sup>1</sup> Prof. Dr., Gazi Ün. İİBF Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Böl., ozer@gazi.edu.tr

<sup>2</sup> Arş. Gör., Kilis 7 Aralık Ün. İİBF Siy. Bil. Ve Kamu Yönetimi Böl., burakozmen06@gmail.com

*tool, especially in the organization of public institutions. Nevertheless, bureaucracy is also subject to restructuring in system changes. The bureaucracy in the parliamentary system is very strong and from time to time this goes as far as the bureaucratic tutorship. In the presidential system, it can stay in the shadow of the elected president. In both systems, bureaucracy finds itself in place according to the connections between forces. Institutional and structural changes in the bureaucracy in the countries where systematic change is frequent are also quite comprehensive. If a bureaucratic career system based entirely on professionalism is established in countries that are far from partisan, the change is rather limited. In this study, we will try to question how the bureaucracy looks for this change and permanent position, in parliamentary and presidential systems. Within this scope; We will examine the bureaucracy theory, the parliamentary and presidential systems in general terms, and examine how they affect the bureaucracy.*

**Key Words:** Bureaucracy, Parliamentary System, Presidency System

## GİRİŞ

Yönetim biliminin temel konularından birisi olan ve tüm çabalara rağmen 21. yüzyılı yaşadığımız bugünlerde dahi vazgeçemediğimiz bürokrasi; iş bölümü ve uzmanlaşma temeli üzerinde yükselen otoritenin merkezileştiği hiyerarşik yönetim yapısını ifade eden bir kavram olarak ortaya çıkmış ve tarihsel süreçte özellikle kamu kuruluşlarının örgütlenmesinde belirleyici tek araç olmuştur. Bürokrasiyi belli bir yönetsel yapı olarak betimleyen ve bu konuda kuramlaştıran ilk toplumbilimci (Şaylan, 1996:298) Max Weber olmuştur. Bürokrasi teorisi günümüzde de yönetim alanında etkinliğini sürdürmektedir. Modern yönetim teorisi bürokrasinin olumsuzlukları ve ona yöneltilen eleştirilerden doğmuştur. Ancak buna rağmen özellikle kamu kuruluşları bürokrasiden vazgeçememektedirler.

İngiltere'deki koşullar içerisinde gelişen parlamenter sistem ve ABD'de ortaya çıkan başkanlık sistemi sadece bu ülkelerle sınırlı kalmayarak dünya genelinde uygulanır hale gelmiştir. Bu çalışmada Weber tarafından ortaya konan ve günümüzde dahi hala vazgeçilemeyen bürokrasi teorisi, parlamenter sistem ve başkanlık sistemi açıklanacak ve bürokrasinin her iki sistemdeki konumu üzerinde durulacaktır.

## 1. BÜROKRASİ VE BÜROKRATİK YÖNETİM TEORİSİ

Max Weber'in gözlemlerine dayanarak oluşturduğu ve çerçevesini çizdiği bürokratik yönetim teorisi uzun yıllardır tüm dünyada kamu yönetiminin örgütlenmesinin temel taşı olmuştur. Weber'e göre bürokrasi en etkili ve verimli örgüt biçimidir. Makine ile yapılan üretim mekanik olmayan yöntemlerle yapılan üretimden ne kadar üstünse bürokratik örgütler de diğerlerinden o kadar üstündür. Weber'e göre bürokratik örgütler kendilerine alternatif olarak gösterilebilecek yönetsel sistemlere göre daha etkili ve verimlidirler. Bürokrasinin işlerliğinde devamlılık, kesinlik, ussallık, uzmanlık, sürat ve disiplin vardır. Bundan dolayı bürokrasi güvenilir ve güçlü bir örgütlenme biçimidir (Polatoğlu, 2001: 39).

Teoriyi oluştururken tarihi ve karşılaştırmalı yöntemi kullanan Weber, 20. yüzyılın başında Avrupa'da meydana gelen değişmelerin etkisinde kalmış, eski örgüt şekillerinin geçmişte kırsal ve geleneksel bir toplumun ihtiyaçlarını karşılamada yeterli olmalarına rağmen, sanayileşen ve modernleşen Batı dünyası için artık başarı sağlamayacakları kanısına varmıştır. Bu eski örgütlenme şekillerinin yerini Weber'in bürokrasi dediği yeni bir örgüt tipi almaya başlamıştır.

Bu yeni örgütlenme modelinin temel unsurlarını belirlemeye çalışırken Weber daha çok devlet dairelerinin özerkliklerini incelemiştir. Bununla beraber ona göre kamu olsun, özel olsun, büyük bir hacme sahip olan, çalışanların yarı vasıflı ya da vasıfsız olduğu, nispeten basit bir kitle üretim teknolojisi kullanan ve nispeten basit ürün ya da çıktı sağlayan örgütler bürokrasinin özelliklerini taşımaktadır (Dereli, 1981: 9).

Weber'e göre bu unsurlardan oluşan bürokrasi ileri derecede rasyoneldir. Görev ve sorumluluklar sistematik biçimde teşkilatlandırılmış, tayin ve tahsis edilmiştir. İş objektif ölçülere göre takdir edilir, işle ilgili ayrıntıların kayıtları tutulur. Ödül ve cezalar objektif kriterlere göre verilir. Bürokrasi aynı zamanda ileri bir etkinliğe de sahiptir.

Bürokrasinin etkisi belirlenmiş hedeflere ulaşma sürecinde de çok belirgin olmaktadır. Ancak bürokratik kurum ve süreçler dikkatlerin gerçek hedefler yerine yapı üzerine toplanmasına yol açmakta ve bürokratik yönetimin eleştirilmesi kaçınılmaz olmaktadır (Strunz, 1995: 47).

Bürokrasi, geleneksel yönetim anlayışı içerisinde, özellikle 20. yüzyıl toplumlarının büyük kaldıracı olmuştur. Dünyanın hemen hemen tüm ülkelerinde gelişmişlik düzeyi, bürokratik örgütlenmede bulunan düzey ölçülerek belirlenmiştir. 21. yüzyıla doğru ise, hem gelişmiş hem az gelişmiş ülkelerde süreç tersine dönmüş; merkezileşmenin ve merkeziyetçiliğin biçimsel yapısı olan bürokratik örgütlenme ve anlayış, hem kalkınmanın hem demokrasinin başlıca engeli sayılarak kırılmaya başlamıştır (Kalağan, 2011: 93). Bunun üzerine bu ülkelerde bürokratik yönetimi etkinleştirme ya da değiştirme arayışları hızlanmıştır. Ancak bu süreçte hiçbir ülke bürokrasiden vazgeçememiş, sadece bu sistemi nasıl hantallıktan kurtarıp etkin hale getirebileceklerini sorgulamışlardır.

Aslında bürokrasi, ilk kez Fransız bir fizyokrat ve siyasal iktisatçı olan Vincent de Gournay tarafından kullanılmışsa da kavrama bu anlamda gerçek içeriğini kazandıran Alman toplumbilimci Max Weber olmuştur (Yıldırım, 2009: 384).

Weber, teorisini oluştururken güç ve otorite üzerinde yoğunlaşmış, bir alt konu olarak ele alınmasına rağmen, “bürokratik yapılar” adını verdiği bürokrasi konusuna ayrı bir ilgi göstermiştir. Bürokrasinin diğer örgütlere nazaran “dakiklik, devamlılık, disiplin, güvenilirlik, hız, kesinlik, sağduyu, dosyalama bilgisi, dayanışma, tam itaat ve anlaşmazlıkların giderilmesi” bakımından üstün olduğunu ileri sürmüştür. Çünkü bu yaklaşıma göre, ortaya konulan bürokratik ilkelere uyulması halinde “etkin, ideal, şahsa göre değişmeyen ve rasyonel bir örgüt yapısı” ortaya çıkacaktır (Şahin, 2011: 529).

Weber'in kuramlaştırdığı bürokrasisi, titizlikle siyasetten soyutlanmış; teknokrat, en iyi tek yol ve yönetimin bilimselliği ilkeleriyle eylemlerini haklılaştırmıştır. Burada yönetim siyasetten, politika uygulamadan, böylelikle gerçekler değerlerden ayrı tutulmuştur.

Bürokratik yönetim teorisinde oluşturulan kurumsal yapı, bir yönetim için akılcı amaçlara ulaştıracak sağlam bir örgüt yapısının kurulması, kimselerin kendi alanlarında uzmanlaşmaları, kişisel arzu, hırs ve ihtiyaçlardan arınmış nesnel ve akılcı bir yönetim sistemi kurması, işbaşına getirilecek yöneticilerin bilgi, yetenek ve tecrübelerine göre seçimle demokratik olarak görevlendirilmeleri gibi yararlı bir takım kuralları içermektedir. Bu özellikleri ile model bilimsel ve ideal bir niteliğe sahiptir (Eren, 1993: 17). Bürokrasi akılcı bir yapıdır. Akılcı bürokrasinin en temel özelliklerinden birisi de resmi yapıdır. Bu yapı olmaz ise kurumların kapıları ciddiyetsizliğe açılır ve akılcılıktan yana olan direnç azalır (Weber, 1987: 27).

Weber'e göre bürokrasi her biri uzmanlaşmış bir işlevi yerine getiren çok sayıda birey arasındaki işbirliğinin sürekli örgütlenmesidir. Bürokrat, aile yaşamından ayrı, kendi kişiliğinden kopuk denilebilecek bir mesleğe sahiptir. Burada herkes kuramsal olarak yasaları bilmek ve bu düzenlemenin belirlediği kurallara uymak zorundadır. Bürokrasinin bir diğer özelliği de bünyesinde çalışanlara kurallara göre belirlenmiş bir ücret ödemesidir. Bu ise bürokrasinin kendi kaynaklarına sahip olmasını gerektirmektedir. Feodal düzendeki durumun tersine olarak idari araçlar bürokrata ait değildir, bu mevkiler miras ya da satın alma yoluyla kazanılamaz (Heper, 1996: 293). Ayrıca çağdaş bir bürokrasinin meydana gelebilmesinin önkoşullarından biri olan para ekonomisinin gelişmesi, memurların hizmetlerinin karşılığının para olarak ödenmesi için gereklidir (Aykaç, 1997: 66).

Weber bürokratik yönetim sistemini oluştururken bununla ilgili yazılarında eski Roma'ya oldukça ağırlık vermiştir. Ülke ve nüfus bakımından dünya tarihinde önemli bir yeri olan Roma İmparatorluğu güç ve otoritesini geniş ölçüde bürokrasisine ve askeri örgütlenmesine borçludur. Ancak Roma ordusu gibi profesyonel, hiyerarşik bir biçimde örgütlenmiş disiplinli bir ordunun da bürokrasi olduğunu unutmamak gerekir. Gerçekte tarih içinde ortaya çıkan ilk modern bürokrasiler ordular denilebilir. Weber 'de özellikle Prusya ordusundan yararlanmıştır.

Weber bürokrasiyi kuramlaştırırken, Batı'daki dini'den seküler'e ve özsel ussallıktan biçimsel ussallığa doğru gelişen iki temel eğilimi göz önünde tutarak bürokrasiyi verim-verimsizlik çizgisinde açıklamaya çalışmıştır. Bu iki eğilimin gerçekleşmesi oranında bürokrasinin verimli olacağını varsaymıştır. Bu kapsamda biçimsel ussallığa sahip bürokrasinin biçimsel anayasa kurallarına uygun olarak işbaşına gelmiş siyasal iktidarların kararlarını tartışmasız uygulayacağı varsayılır. Özsel ussallığa sahip bürokrasi ise siyasal iktidarların kararlarını siyasal normlar açısından tartışır (Heper, 2003: 119).

Bürokratik örgütlerin yaygınlaşması, genel olarak toplumsal yapının çağdaşlaşması ile eş zamanlı düşünülür. Toplumlar sanayileştikçe, toplum içindeki olayların bir örnekliği de artar. Bu nedenle, bir örnek olayların akılcı ve verimli bir biçimde üretim ve denetimi, aile, arkadaş grubu, kabile ve köy toplumları gibi birincil gruplar yerine, bürokratik örgütler tarafından daha etkin bir şekilde gerçekleştirilebilir. Weber'in belirttiği gibi bu anlayış, örgütler için bürokrasi modeline yol açmıştır. Bu modelin nitelikleri, kişilik ötesi ilişkiler, liyakate göre değerlendirme, önceden saptanmış ve kişiden bağımsız kurallar, hiyerarşik bir yetki yapısı, uzmanlaşma ve yürütme işlevi ile politika kararları verme işlevi arasında ayırım olarak özetlenebilir (Kongar, 2003: 101-102).

Weber'e göre bu özellikleri taşıyan bütün bürokrasiler bilgilerini ve niyetlerini gizli tutarak meslektan yetişmiş olanların üstünlüğünü artırmaya çalışırlar. Bürokratik yönetim, her zaman için gizli oturumlar yönetimi olmak eğilimindedir. Bilgisini ve eylemlerini eleştirel gözlerden olabildiğince saklamaya özen gösterir (Eryılmaz, 2000: 322). Bu nedenle Weber, mekansal ve kültürel farklılık nedeniyle kurguladığı bürokratik yaşam tarzının günün birinde demokrasinin başına bela olabileceğini ve hatta tehdit edebileceğini kabul edip, böyle bir durumu engellemenin arayışları içine girmiştir (Üstüner-Keyman, 2003: 310).

Zamanla bürokrasi tüm ülkelerde öyle yerleşmiştir ki Weber daha da ileri giderek akılcı bir biçimde düzenlenen bürokrasinin düşman işgali altında bile işlemeye devam edeceğini belirtmiştir (Aykaç, 1997: 81). Çağdaş toplumlarda bürokrasinin gücünü olduğundan fazla sanmıştır.

Weber'in bakış açısında bürokrasi kaçınılmaz olarak vardır ve gelecekte de var olacaktır. Ancak gelecekte sosyal düzen bugünün kapitalist toplumuna göre daha baskıcı olacaktır (Bendix, 1965:38). Bu da bürokrasinin kurumsal özelliklerini değiştirebilecektir. Weber'e göre; bürokrasinin etkisinden önemli ölçüde kurtulmak, ancak her alanda küçük ölçekte örgütlenmelere geri dönmekle mümkündür (Al, 2008: 16). Bu anlayış bugünkü modern yönetim teorisinin proje tipi ve matris yapıları uygulamalarına yol açmıştır.

Günümüzde yeni yönetim taraftarları bürokrasiyi günah keçisi ilan etmişler ve birer misyoner edasıyla bürokrasiye saldırmışlardır. Weberyen bürokratik yönetim anlayışını başarısız ilan ederek kendilerine yer açmaya çalışmışlardır. Eskiye eleştirmekle kalmayıp kendileri için yeni bir dil geliştirmişlerdir. Kullandıkları dil, oldukça iddialı, meydan okuyucu, heyecan verici ve popülerdir. Devleti yeniden inşa edecek kadar kendilerine güven duymaktadırlar (Örnek, 1998: 12). Ancak bu sürecin başarısını zaman gösterecektir. Ayrıca Weber'i eleştirenlerin onun kavramsal sadeliği içinde ideal zihinsel yapıyı içeren bürokrasinin gerçekte hiçbir yerde bulunmadığını ve bunun bir ütopyadan (Hicks-Gullett, 1981: 102) ibaret olduğunu söylediğini de unutmaması gerekir.

Bürokrasiye yöneltilen eleştirilerin odak noktasında hantallığa ve verimsizliğe yol açması yer almaktadır. Bürokratik örgütlenmede hiyerarşik yapı nedeniyle otoritenin üstte toplanması sonucu orta ve alt kademe yöneticilere fazla inisiyatif verilememektedir. Bu durum kırtasiyeciliğe ve işlerin gecikmesine yol açmaktadır. Uzun zaman alan karmaşık prosedürler, hizmetten yararlananları güç duruma düşürmekte, onları işlemlerin kolaylaşması için rüşvet vermeye ya da aracı kullanmaya yöneltmektedir (Şen, 1998: 64). Bu olumsuzluk günümüzde yetki devri taleplerinin çok güçlü bir şekilde artmasına yol açmıştır.

Bugün modern yönetim düşüncesi karşısında eriyen Bürokratik Yönetim Teorisi'ni bu olumsuzluktan nasıl kurtarmak gerektiği yoğun olarak tartışılmaktadır. Özellikle gelişmiş ülkelerde yaşanan tecrübelerle kamu yönetimlerinin bürokrasiden vazgeçemeyeceği anlaşılmıştır. Yeniden yapılandırma ihtiyacı özellikle, bürokrasilerin yetersizlikleri ve yenilik yapma ve esneklik gösterme konusundaki kısıtlamalar sonucu ortaya çıkan yeni örgütsel yapı arayışlarını gündeme getirmiştir. Bu yapılar, tek bir tanımla kolayca ortaya konamayan ihtiyaçlara göre çok farklı görünümde tasarlanabilen, çoğunlukla geçicilik gösteren örgütlenmeler olarak dikkat çekmektedirler.

Kamu hizmetlerinden yararlananların sayılarının artması ve bunun sonucunda hizmetlerin genişlemesi, çeşitlenmesi, teknolojiye, ihtiyaçlarda, koşullarda ve kamu hizmeti tercihlerinde değişikliklerin olması (TODAİE, 1972: 9), sürekli olarak yeniden yapılanmayı gerektirmekte ve dolayısıyla kamu sektörü için bu alanın dinamik kalmasına yol açmaktadır.

Kamu yönetiminin dolayısıyla da bürokrasinin yeniden yapılandırılması süreci, belli amaçlarla girişilen plânlı ve bilinçli değiştirme hareketlerinden oluşmaktadır. Bunlar genellikle bürokrasinin dışından gelen ve var olan dirence karşı gerçekleştirilen bir dönüştürme sürecinden oluşmaktadır (Tutum, 1994: 4-5). Burada bürokrasinin niteliğinde, fonksiyonlarında ve rollerinde değişiklikler söz konusu olmaktadır. Karar verme sürecinde ve bürokrasinin politika ile olan ilişkilerinde yeni bir denge arayışı ortaya çıkmaktadır.

Yeniden yapılandırmanın merkezinde; yönetim faaliyetlerinin genişlemesi ve birbirleriyle etkileşim içinde olan sosyo-ekonomik sorunların artması, bunun sonucunda kentsel ve çevresel sorunların, enerji kıtlıklarının, ekonomik kaynaklarda sorunların olması yer almaktadır (Kearney vd., 2000: 537). Bürokrasiyi etkinleştirmek için yönetimin yeniden yapılandırılması, ekonomik, politik ve kültürel kurumların köklü değişimi yanında, bu alanlar için geçerli olduğu varsayılan düşünce biçimleri ya da paradigmalardan da dönüşümü anlamına gelmektedir (Şaylan, 2000:3). Bu dönüşüm özellikle yeni kamu yönetimi anlayışı ile birlikte “kürek çekme değil dümen tutma” sloganı ile gündeme gelmiştir (Deleon-Denhardt, 2000: 92). Burada bürokrasinin üstleneceği roller büyük önem taşımaktadır. Ancak özel sektörün taşıdığı olumsuzluklar da bu sürece sekte vurabilmektedir.

Bu süreçte bürokrasinin etkin rol oynamasını gerektiren diğer bir husus da kamu mallarının özellikleri ile ilgili olarak karşımıza çıkmaktadır. Özel malların bedeli, karşılaştığı alıcı tarafından ödendiği için sorun çıkmamaktadır. Ancak kamu mallarında tüm kullanıcılar kâr sağladığı için bedelin kim tarafından ödeneceği konusunda sorunlar oluşabilmektedir. Ayrıca özel sektör eğitim ve sağlık gibi hizmetlerin istenen şartlarda sunumunu da sağlayamamaktadır. Eğitimli işgücü ve sağlıklı toplum her zaman arzu edilmektedir (Hughes, 1998: 97-98). Ancak bu hizmetlerin finansmanının nasıl ve kim tarafından sağlanacağı sorunlu bir alan olarak karşımızda durmaktadır.

Tüm bu hususlar dikkate alındığında ve hiçbir şekilde kamu sektörünün özellikle düzenleyici fonksiyonundan vazgeçilemeyeceği gerçeği karşısında, yönetimi yeniden yapılandırmanın temel fonksiyonu, yaşanan krizden kurtulmak ve birikim sürecinin yeniden işlerliğini sağlamak olarak belirtilebilir. Burada bürokrasinin de etkinleştirilmesi gerekecektir.

Bu süreçte verimlilik artışının, ademi merkeziyetçiliğin ve sorumluluk artışının sağlanması, kaynak yönetiminin geliştirilmesi ve piyasa mekanizmasının hakim kılınması alanlarında bürokrasinin yeniden



yapılandırılması gerekli görülmektedir (Heeks, 2001: 13-14). Bugün tüm dünyada kamu bürokrasileri küçülmekte, yeniden yapılanmakta, organize olmakta, verimliliklerinin ve üretkenliklerinin artırılabilmesi için yoğun çaba harcanmaktadır. Bu süreçte verimsiz kalan bürokrasiler sistem dışı kalmakta, bu durumları mercek altına alınmakta, sonuçta bazı yönetim fonksiyonları ve birimleri birleştirilmekte ve yeni yönetim teknikleri bürokratik yapıyla uyumlaştırılmaya çalışılmaktadır (Jun-Rivera, 1995:132).

## 2. PARLAMENTER SİSTEM, BAŞKANLIK SİSTEMİ VE TÜRKİYE’NİN HÜKÜMET SİSTEMİ

Kuvvetler ayrılığına dayanan hükümet sistemleri; kuvvetlerin yumuşak ayrılığına dayanan parlamenter sistem, kuvvetlerin sert ayrılığına dayanan başkanlık sistemi ve her iki sistemin birtakım özelliklerini taşıyan yarı-başkanlık sistemi olarak ayrılmaktadır (Bilir, 2017: 3). Çalışmada parlamenter sistem, başkanlık sistemi ve Cumhurbaşkanlığı sistemi ele alınacaktır.

### 2.1. Parlamenter Sistemin Genel Özellikleri

Dünyanın birçok ülkesinde uygulanan parlamenter sistem ilk olarak İngiltere’de gelenekler çerçevesinde oluşarak kurumlaşmıştır (Gözübüyük, 2003: 29). Bu nedenle parlamenter sistem açıklanırken İngiltere’deki gelişim sürecine değinmek gerekmektedir.

1215 yılında İngiltere’de Kral Yurtsuz John ve baronlar arasında imzalanan Magna Carta Libertatum adlı belge, kralın yetkilerinin kısıtlandığı ilk temel belgedir. Magna Carta’da soyluların, ruhbanın ve mülk sahiplerinin temsilcilerinin danışma amacıyla toplanması öngörülmüş ve bu temsilcilerden oluşan meclis 13. yüzyıldan itibaren kurumsallaşmaya başlamıştır. Parlamento, Magna Carta’da kendisine tanınan vergi hakkı ile eskiden beri var olan dilekçe hakkını birleştirerek yasama yetkisini ele geçirmiştir (Eroğul, 2004: 38-41). 14. yüzyılda parlamento, krala yakın olan soylulardan oluşan Lordlar Kamarası ve küçük şövalyeler ile kent ve kasabalardan gelen temsilcilerden oluşan Avam Kamarası şeklinde ikiye ayrılmıştır (Gözübüyük, 2003: 31). Bu yüzyılda ortaya çıkan ve bakanların parlamento tarafından cezalandırılması anlamına gelen impeachment usulü, zamanla Avam Kamarası karşısında hesap veremeyince çekilme geleneğinin oluşmasına yol açmıştır. Böylece bakanların ceza sorumluluğu diye başlayan yöntem politik sorumluluk ilkesinin doğmasına yol açmıştır. 18. yüzyılın başında ise kabine usulü yerleşmiştir. Hükümdar ve bakanlar *cabinet* (kabine) denen bir yerde toplanmaktaydılar. 1714’te Kraliçe Anne’in ölümünün ardından yerine geçecek evladının olmaması nedeniyle Almanya’dan gelen ve doğru dürüst İngilizce bilmeyen kralların toplantılardan uzak kalmasıyla kabineler başlı başına bir varlık kazanmıştır (Soysal, 2011: 55-57). Yürütme yetkisini parlamentoya karşı sorumlu olan ve kral adına hareket eden bakanlar kullanmaya başlamıştır. Bakanlar kurulundan bir bakanın kralla görüşmekle görevlendirilmesiyle başbakanlık kurumu ortaya çıkmıştır (Eroğul, 2004: 46-47).

Kuvvetlerin iş birliği olarak da tanımlanabilecek ılımlı bir kuvvetler ayrılığına dayanan parlamenter sistemin genel olarak dört temel özelliği vardır: Yürütmenin iki başlı olması, devlet başkanının siyasi açıdan sorumsuzluğu, bakanların yasama organına karşı siyasi sorumluluğunun bulunması ve yürütmenin yasamayı fesih yetkisinin olması (Teziç, 2012: 477-478).

Yürütme organı devlet başkanı ve bakanlar kurulundan oluşan iki başlı bir yapıdadır. Günümüzde temel politika başbakan tarafından yürütülmektedir. Bakanları seçen ve hükümet mekanizmasını elinde tutan başbakan oldukça güçlenmiştir (Turhan, 1989: 53). Hukuki ve siyasi açıdan güçlü hale gelen başbakanın yürütme organı içindeki en güçlü kişi olduğunu söylemek mümkündür. Uygulamada başbakanın eşitler arasında birinci olması nadiren görülen bir durumdur ve hükümetler başbakanların adlarıyla anılır hale gelmiştir (Yavuz, 2008: 15).

Parlamenter sistemde devlet başkanı soydan geçme bir hükümdar veya halk ya da parlamento tarafından seçilen bir Cumhurbaşkanı olabilir. Ancak her hâlükârda devlet başkanının görevine parlamento tarafından son verilemez. Devlet başkanının yetkilerini karşı imza kuralı çerçevesinde başbakan ve ilgili

bakanlarla birlikte kullanması öngörölmüştür (Teziç, 2012: 480-483). Sorumsuz olan devlet başkanı aynı zamanda yetkisizdir ve karşı imza ile devlet bakanının yaptığı işlemlerin sorumluluğunu kabine üstlenmektedir (Turhan, 1989: 51-52).

Yürütmenin iki kanadından biri olan bakanlar kurulu meclise karşı sorumludur (Gözübüyük, 2003:29). Bakanların siyasal sorumlulukları bireysel ve kolektif sorumluluk olmak üzere iki türdür. Bir bakanın parlamentoya karşı şahsen sorumlu olması bireysel sorumluluk iken, kabinenin birlik halinde bir kuruluş olması ve kabine toplantılarında alınan kararlardan her bakanın sorumlu olması dolayısıyla hükümetin parlamentoya karşı sorumluluğu kolektif sorumluluktur (Teziç, 2012: 486-487). Parlamente sistemde yürütme organı, yasama organının içinden çıktığı ve onun güvenine dayandığı için bu iki organ arasında kriz çıkma ihtimali düşüktür. Kriz yaşanması durumunda güvensizlik oyu ve fesih gibi mekanizmalarla tıkanıklıkların çözölməsi sağlanabilmektedir (Gözler, 2011: 612). Ayrıca bu sistemde hükümetlerin yasa çıkarabilmesini kolaylaştıran ve sistemin takıntısız çalışmasını sağlayan parti disiplini vardır. Parti disiplini ile parlamentoda çoğunluğu bulunan bir partinin yasama organına hükmetmesi durumu ortaya çıksa da temel sorumluluk ilkesi ortadan kalkmamaktadır (Soysal, 2011: 64-66).

Parlamente sistemde yürütmenin yasamayı fesih yetkisi vardır. Yürütmenin sahip olduğu fesih yetkisi, meclisin güvensizlik oyu ile hükümeti düşürme yetkisine karşı hükümetin de meclisin varlığına son verebilmesini sağlayan etkili bir araçtır (Teziç, 2012: 490-491). Yürütme organının yasama organını fesih yetkisine sahip olması organlar arasında kuvvet dengesini sağlamanın yanında organlar arasında çıkabilecek uyuşmazlıkların çözölmesinde ve tıkanıkların giderilmesinde halkın hakemliğine başvurmayı mümkün kılmaktadır. Fesih yetkisi bazı ölkelerde devlet başkanı tarafından kullanılabilirken bazı ölkelerde başbakan tarafından kullanılabilir (Yavuz, 2008: 33).

Parlamente sistemin sağlıklı işlediği ölkelerde seçimi kazanan partinin lideri başbakan olmaktadır (Turhan, 1989: 70-72). Parlamente sistemde hükümetlerin kurulabilmesi, istikrarlı ve etkin olabilmesi için parlamentoda belirli bir çoğunluğun sağlanması gerekmektedir. Ancak zaman zaman bu çoğunluk sağlanamamakta ve ölkeler kurulan koalisyon hükümetleri ile yönetilmektedir.

Parlamente sistemde bir partinin tek başına hükümet kurabilecek çoğunluğu sağlayamaması durumu ile sıklıkla karşılaşılabilir. Bu durumun ortaya çıkmasına yol açan önemli faktörlerden birisi nispi temsil sistemidir. Birçok partinin bulunduğu siyasal yapıda nispi temsil sisteminin uygulanması koalisyon hükümetlerinin ortaya çıkmasına yol açabilmektedir. Koalisyon hükümetleri döneminde siyasal krizlerin yaşanması, hükümet programlarının uygulanamaması gibi sorunların yaşanma ihtimali yüksektir (Yavuz, 2008: 42-43).

## **2.2. Başkanlık Sisteminin Genel Özellikleri**

Başkanlık sistemi, ilk yazılı anayasa olan 1787 tarihli Amerika Birleşik Devletleri Anayasası ile oluşturulan temsili rejimin hükümet şekillerinden birisidir (Kuzu, 2011: 19). Günümüzde başkanlık sistemi birçok ölkede uygulanmakla birlikte bu sistem açıklanırken genellikle ABD'deki uygulaması esas alınmaktadır.

Amerika'da 17. yüzyılda başlayan İngiliz sömürgeciliği döneminde 13 İngiliz sömürge eyaleti kurulmuştur (Gözübüyük, 2003: 35). İngiltere'nin Amerika'daki kolonileri, 1774'te Philadelphia'da ilk toplantısını yapan, üyelerinin eşit sayıda temsil edildiği ve bir karar alabilmek için temsilcilerin üçte ikisinin oyunun gerekli olduğu Kongre'yi oluşturmuşlardır (Eroğul, 2004: 56). Sömürge eyaletleri, 1776'da yayınladıkları Bağımsızlık Bildirisi ile İngiliz parlamentosunu ve kralını tanımadıklarını ilan etmiş ve 1781 yılında bir konfederasyon halinde birleşmişlerdir. Ancak daha sonra Kongre tarafından oluşturulan Kurucu Meclis'in hazırladığı Federal Anayasa 1787'de kabul edilmiş ve 1789'da yürürlüğe girmiştir. Böylece federal bir devlet kurularak Başkanlık sistemi benimsenmiştir (Gözübüyük, 2003: 35-36).

Başkanlık sistemi oluşturulurken yasama ve yürütmeye karşı duyulan güvensizlik ve bu iki organ arasında denge sağlama arayışı nedeniyle denetim ve dengeler (checks and balances) kuralı konulmuştur (Teziç, 2012: 504). Kuvvetlerin sert bir şekilde ayrıldığı bu sistemde yasama ve yürütme organlarına birbirinin taşkınlıklarını önleyecek yetkiler verilmiştir. Yasamanın yürütmeyi düşüremediği ve yürütmenin yasamayı fesih yetkisinin olmadığı başkanlık sisteminde kurulan kontrol sayesinde organların varlıkları tehlikeye girmemektedir (Kuzu, 2011: 21). Başkanlık sisteminin; başkanın doğrudan halk tarafından seçilmesi, yürütmenin yasamanın güvenine dayanmaması ve yürütmenin tek kişiden oluşması olmak üzere üç ana özelliği vardır (Gözler, 2011: 571).

Başkan doğrudan halk tarafından seçilmektedir. Bu durum başkana prestij ve otorite kazandırmakta ve başkanın varlığını yasama organının iradesine borçlu olmamasını sağlamaktadır. Ayrıca başkanın halk tarafından seçilmesi, sorumluluğun teşhisi kolay olduğu için hesap sorulabilirlik oranının yüksek olması ve oy verilen adayın kazanması halinde kimin hükümet edeceğinin belli olması başkanlık sisteminin daha demokratik olarak nitelendirilmesini mümkün kılmaktadır (Gözler, 2011: 573,582). ABD’de başkan iki dereceli bir seçimle seçilmektedir. Federe devletlerin Kongre’deki temsilcileri sayısınca ikinci seçmen belirlenmekte ve bu ikinci seçmenler başkanı seçmektedir. İkinci seçmenlerin salt çoğunluğunu sağlayabilen bir aday çıkmaması durumunda başkan temsilciler meclisi tarafından, başkan yardımcısı ise senato tarafından belirlenmektedir (Kuzu, 2011: 26-27). Başkanın görev süresi dört yıldır ve anayasaya göre bir kişi en fazla iki kez başkan seçilebilir (Eroğul, 2004: 63). ABD’de 1947 yılında yapılan anayasa değişikliğiyle bir kişinin en fazla iki dönem seçilebileceği hükme bağlanmıştır (Özer, 1998: 22).

ABD’de hem devlet başkanı hem de hükümet yetkilerine sahip olan başkanın yasamaya karşı siyasal sorumluluğu yoktur (Gözübüyük, 2003:37). Bununla birlikte yasama organının başkanı suçlama yetkisi vardır. *Impeachment* yetkisi iki meclisin birlikte kullandığı bir yetkidir. Bu yetkinin kullanılması bakımından suçlama yetkisi Temsilciler Meclisi’ne, karar verme yetkisi Senato’ya aittir. ABD’nin yasama organı olan Kongre, eşit ağırlıkta iki meclisten oluşmaktadır (Eroğul, 2004:60). Kanun yapma yetkisini elinde bulunduran Kongre; bütçeye hâkimdir, icra ve idari işleri hakkında soruşturma yürütebilir. Başkan tarafından yapılan atamaları onaylama yetkisi Kongre’ye aittir ve dış siyasette son karar mercii senatodur (Kuzu, 2011: 25).

Başkanlık sisteminde anayasal olarak organların birbirinden bağımsız olması öngörülmüş olmakla birlikte uygulamada sert kuvvetler ayrılığı, kuvvetlerin birbiriyle uyumlu olmasını sağlamaktadır. Ayrıca ABD’de egemen olan iki büyük parti arasında kesin ideolojik ayrılıklar yoktur ve iki parti içinde aynı eğilimdeki kişiler bulunmaktadır. Bu durum, yasama ve yürütmeye farklı partiler bulursa dahi rejimin işleyişinde büyük sorunlar yaşanmasını önlemektedir (Teziç, 2012: 503,509). Bununla birlikte ABD’de parti disiplinin olmaması da güçler ayrılığının yürümesini sağlamaktadır. Başkanlar karşı partiden oluşan bir Kongre çoğunluğuyla çalışmak zorunda kaldıkları zaman bile parti disiplininin olmaması sayesinde konunun niteliğine göre parti bölümlerinin ötesine geçerek türlü kümelenmeler sağlamayı başarmaktadır (Soysal, 2011: 73).

ABD’de kuvvetler sert bir şekilde ayrılmış olmakla birlikte atamaların yapılması, milletlerarası antlaşmaların onaylanması, meclis araştırması, impeachment, bütçenin yapılması, veto, mesaj hakkı gibi araçlar yasama ve yürütme arasında etkileşim sağlamaktadır (Gözler, 2011: 577-579). Önemli Birleşik Devletler görevlilerinin atanmasında Senato yetkilidir. Yüce Mahkeme üyeleri, bakanlar, büyükelçiler gibi binlerce görevlinin başkan tarafından atanabilmesi için Senato’nun da onayı gereklidir (Eroğul, 2004: 61). Programlarını gerçekleştirmek isteyen başkanlar, gerekli kaynağı bulabilmek için Kongre’ye müracaat etmek zorundadır ve bu nedenden ötürü Kongre ile iyi ilişkiler kurmanın gerekli olduğunu kabul etmektedir (Özer, 1998: 44). Ayrıca belirli bir politikayı uygulamak isteyen başkanın bunu yapabilmesi için gerekli kanunların çıkarılması önem arz etmektedir. Başkan, kanun teklifinde bulunamadığı için gerekli gördüğü önlemleri parlamentoya gönderdiği mesajlarla iletmektedir (Teziç,



2012: 507). Yasama ve yürütme arasında etkileşim sağlayan araçlardan biri olan veto yetkisini başkan kullanabilmektedir. Başkanın Kongre'den gelen yasa ve kararları veto etmesi durumunda Kongre'nin bu vetoyu kaldırabilmesi için her iki mecliste de üçte iki çoğunlukla ısrar edilmesi gerekmektedir (Eroğul, 2004: 64).

Başkanlık sisteminde yürütme yetkisini başkan tek başına kullanmaktadır ve başkana yardımcı olan sekreterler parlamentoya karşı değil, doğrudan başkana karşı sorumludurlar. ABD'nin eski başkanlarından olan Abraham Lincoln'un, sekreterlerinin kendisine karşı olmasına rağmen "yedi hayır bir evet, evet'ler kazanmıştır" diyerek kendi görüşüne uygun kararlar alması bu duruma bir örnektir (Teziç, 2012: 505). ABD'de başkan kuvvetini anayasadan, federal kanunlardan, mahkeme kararlarından ve teamüllerden almaktadır (Özer, 1998: 21). Başkanın kanunları veto etme, olağanüstü hallerde meclisi toplantıya çağırma, kongreye rapor verme ve mesaj gönderme yetkileri vardır (Kuzu, 2011: 24). Ayrıca hükümet üyeleri de başkan tarafından seçilmektedir. Başkanın danışmanı statüsündeki bu üyelerin resmi ismi bakan değil sekreterdir. Hükümet üyeleri yasama organının üyesi olamamaktadırlar. Başkan tarafından atanan bakanların senato tarafından onaylanması gerekmektedir. Senato bu konuda pasiftir ve genellikle atamaları onaylamaktadır. Senato tarafından onaylanmayan bir bakanın yerine başkan yeni birisini atamaktadır (Özer, 1998: 12,29).

### **2.3. Türkiye'nin Hükümet Sistemi: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi**

19. yüzyıldan itibaren Fransa, Belçika, Norveç ve Danimarka gibi ülkeler başta olmak üzere birçok ülkede parlamenter sistem uygulanmaya başlanmıştır (Yavuz, 2008: 10). Bu yüzyılda Osmanlı Devleti'nde de parlamenter sisteme geçiş için çalışmalarda bulunulmuştur. Ancak 1876 Anayasası'nda padişahın durumu gelişmiş parlamenter sistemlerde görülen sembolik devlet başkanının durumundan farklıdır ve bakanların politik sorumluluğu açıkça ortaya konmamıştır. 1909'da yapılan değişikliklerle gerçek bir parlamenter nitelik verilmiş ve bakanların birlikte ve tek başına Meclis-i Mebusana karşı sorumlu olmaları sağlanmıştır (Soysal, 2011: 84-89). 1921 tarihli Teşkilat-ı Esasiye Kanunu ile yasama ve yürütme yetkileri Büyük Millet Meclisinde toplanarak saf meclis hükümeti rejimi öngörülmüştür. Cumhuriyet'in ilanının ardından 1924 Anayasası'yla iki başlı ve siyasi sorumluluğu olan yürütme öngörülmüş olmakla birlikte hukuki olarak meclis hükümeti sistemi özelliği ağır basan bir sistem oluşturulmuştur. Ancak uygulamada meclis çoğunluğundan çıkan yürütme kendi çoğunluğuna egemen olarak üstünlük sağlamıştır (Teziç, 2012: 473-475). 1961 ve 1982 Anayasalarında ise Türkiye'nin hükümet sistemi parlamenter sistem olarak benimsenmiştir. 1961 Anayasası döneminde Türkiye'de ilk kez koalisyon hükümeti kurulmuş ve akabinde kısa ömürlü birçok koalisyon hükümetinin kurulması nedeniyle siyasi istikrarsızlıklar yaşanmıştır. 1982 Anayasası ile yürütmenin güçlendirilmesi sağlanmış ancak siyasi istikrarsızlık sorunu var olmaya devam etmiştir. Siyasi istikrarsızlıklarla birlikte ekonomik krizlerin de yaşanması Türkiye'de parlamenter hükümet sisteminin sorgulanmasına ve yeni bir sistem arayışına yol açmıştır (Gidersoy, 2017: 501).

Türkiye'de uzun bir süredir hükümet sistemine yönelik tartışmalar yaşanırken 2007 yılında doktrinde "367 Kararı" olarak bilinen krizin ortaya çıkmasının ardından yapılan anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi benimsenmiştir. Ancak hükümet sistemi tartışmaları devam etmiş ve başkanlık sistemine geçilmesine yönelik önerilerde bulunulmuştur. Bu bağlamda Türkiye'ye özgü bir sistem arayışı devam etmiş ve "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi"ni öngören bir anayasaya değişikliği teklifinde bulunulmuştur. 16 Nisan 2017 tarihinde yapılan halkoylaması ile öngörülen bu yeni sistem kabul edilmiştir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile milli egemenlik bağlamında yasama ve yürütmenin hukuken eşit ve birbirinden bağımsız olmaları öngörülmüştür. Bununla birlikte siyasal açıdan yürütmenin daha etkin olmasını, çift başlılığın sona erdirilmesini ve yürütmenin Cumhurbaşkanı üzerine kurulmasını öngören bir sistem amaçlandığı için Cumhurbaşkanlığı sistemi tabiri kullanılmıştır. Ancak Türkiye'deki sistem, var olan hükümet sistemleri arasında en çok başkanlık sistemine benzemektedir (Bilir, 2017: 2-3). Getirilen yeni sistemde devlet başkanı için Cumhurbaşkanı kavramının

kullanılması temelde sistemin başkanlık sistemi olma özelliğini değiştirmemekte ve başkanlık sisteminden farklı bir sistemin benimsenmesinin amaçlandığını göstermemektedir. Ancak Türkiye'deki sistem ABD'deki sistem ile birebir aynı değildir ve benzerlikler bulunduğu gibi farklılıklar da bulunmaktadır. Türkiye'de olası tıkanmalarının önüne geçmek ve sistemin daha iyi işlemlerini sağlamak için Türkiye'ye özgü birtakım değişiklikler yapılmıştır. Seçimlerinin hem Cumhurbaşkanı hem de Meclis tarafından yenilenmesi kararının alınabilmesi gibi uygulamalar öngörülmüştür (Küçük, 2017: 158-168).

### 3. PARLAMENTER VE BAŞKANLIK SİSTEMLERİNDE BÜROKRASİNİN YERİ

Hem başkanlık sisteminin hem de parlamenter sistemin uygulandığı ülkelerde seçimle gelen yetkililer, bürokratların sahip olduğu profesyonel yeterliklerden faydalanabilmek için bürokratlara yetki devrederler (Demir, 2011a: 71). Bu bağlamda bürokratların atanması, bürokraside gerekli değişikliklerin yapılabilmesi gibi hususlar önem kazanmaktadır. Hükümet sistemlerinin niteliği atamaların yapılması, bürokraside etkinliğin, daha etkin bir yürütmenin ve bürokraside denetimin sağlanması üzerinde etkili olmaktadır. Bürokrasi, bir ülkenin hükümet sisteminin parlamenter sistem ya da başkanlık sistemi olmasına göre farklı şekilde konumlanabilmektedir.

#### 3.1. Bürokraside Etkinliğin Sağlanması ve Atamalar

Gelişmiş ülkelerde bir siyasi iktidarın, bakanın siyasi görüş bakımından uyduğu üst kademedeki bürokratlar tarafından desteklenmeyi isteme hakkı olduğu varsayılmakta ve bu durum bakanların politikalarını etkin bir şekilde uygulamasına katkı sağlamaktadır (Örnek, 1984: 298). Siyaset ile bürokrasinin arasında uyum sağlanamaması durumunda idari takdir yetkisinin siyasi kararlara karşı kullanılabileceği gibi siyaset de idari kararlara karşı engelleyici bir rol oynayabilir (Altunok, 2016: 171). Bu bağlamda yürütmeye uyumun ve etkinliğin sağlanması amacıyla bürokrasinin üst kadrolarında yapılacak atamalar başta olmak üzere atamalar önemli bir konu olarak ortaya çıkmaktadır.

Atamaların yapılması hem başkanlık sisteminin hem de parlamenter sistemin uygulandığı ülkelerde önemli bir konu olmuştur. Atama işlemi, bir kişinin kamu hizmetine girişine ve bir sınıfta, belirli makamlarda ya da başka bir yerde görevlendirilmesine yönelik kararlardır ve bu kararlar bürokrasinin yapı ve işleyişini şekillendirmektedir (Altunok, 2016: 169-170). Parlamenter sisteminin geliştiği İngiltere'de ve başkanlık sisteminin ortaya çıktığı ABD'de önceki dönemlerde atamalar bir ödüllendirme mekanizması olarak kullanılması bakımından benzerlik göstermektedir.

ABD'de 19. yüzyılda idarenin ve memurların tarafsız olması kabul edilmemekteydi. Yasama süresinin bitmesiyle bir ekip yerini yeni gelen ekibe bırakmaktaydı (Örnek, 1984). Spoil sistem ya da ganimet sistemi olarak adlandırılan bu sistem, siyasi partiler tarafları ile birlikte iktidara gelmeli ve gitmeli görüşüne dayanmaktadır. Bu sistemde memurlar devletin değil siyasi iktidarın görevlileridir (Eryılmaz, 1993: 87). Spoil sistem, memurluğun ganimet gibi yandaşlar arasında dağıtılması, siyasi ödüllendirme ve partizan kadrolar oluşturma yöntemi olarak bilinmektedir. Parlamenter sistemin olduğu yer olan ve günümüzde de parlamenter sistemle yönetilen İngiltere'de ise 18. yüzyılın sonuna kadar olan dönemde memurlar, kral veya bakanların emriyle işe alınmaktaydı. Bu atama işlemi kralın bir hediyesi olarak kabul edilmekte ve atamalar siyasal hizmetler için ödül olarak görülmekteydi (Yıldırım, 2013).

Zamanla yağma sisteminden merit sisteme geçilmiştir ancak eskiden kalma alışkanlıklar tamamen bırakılmamıştır (Tataroğlu, 2006: 104). Liyakat sistemi, kamu personel yönetimi alanındaki yozlaşmaların ortadan kaldırılması amacıyla geliştirilen bir ilkedir. Liyakat sistemine karşılık gelen meritokrasi Latince meritum ve Yunanca kratein kelimelerinden oluşmuştur. Yeterli ve değerli anlamına gelen meritum ile krotastan üreyen ve güç, etki ve kuvvet gibi anlamlara gelen krası kelimelerinin birleşimiyle ortaya çıkmıştır. Meritokrasi ile üst kademelerde zeki, çalışkan olanların ve mesleki hünerleri bulunanların yer almasına vurgu yapmaktadır (Yıldırım, 2013: 360).

ABD’de günümüzde ganimet sistemi yerine liyakat sistemi uygulanmaktadır. Liyakat sistemi ile memurluk, kariyer ve sürekli bir meslek haline gelmiştir (Eryılmaz, 1993: 87). ABD’de 1883 tarihli Pendleton Yasası ile federal personel sistemi uygulanmaya başlanmış ve liyakat ilkesinin uygulanması öngörülmüştür. Kayırmayı önleyebilmenin kamu hizmetlerinin liyakat sistemine dayandırılmasıyla mümkün olabileceği düşünülerek kadro sınıflandırma sistemi oluşturulmuştur. Liyakat ilkesinin uygulanmasını sağlama amacıyla ABD’de 1978 yılında Liyakat Koruma Kurulu kurulmuştur (Yıldırım, 2013). İngiltere’de ise 1920’lerden itibaren bürokrasinin kurucu ilkelerine göre kamu görevinin temel çatısı oluşturularak kişisellikten arındırılmış kurallara göre yönetilen bir kamu idaresinin en rasyonel örgütlenme biçimi olduğu kabul görmüştür. İngiltere’de memurların siyasi açıdan yansız olduğu ve işe alınmaları ile terfi işlemlerinin tamamen liyakate bağlı olduğu varsayılmaktadır (Demir, 2011b). Günümüzde bütün devletler yağmalama sisteminden uzaklaşarak liyakat sistemine geçmekte ve liyakat bürokrasisinin hâkim kılınmasını sağlamaya çalışmaktadır. Türkiye’de de 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile kamu personel sistemi sınıflandırma, kariyer ve liyakat sistemlerine dayandırılmıştır. Personel işlemlerini rasyonel esaslara bağlamak amaçlanarak uygulanan sınıflandırma sistemine göre on hizmet sınıfı kabul edilmiştir. Ayrıca devlet memurlarının görevde yükselmelerine ilişkin çıkarılan yönetmelikte kurumların hazırlayacakları yönetmeliklerde atama yapılacak kadrolara ilişkin gerekli öğrenim düzeylerinin belirlenmesi istenmiştir (Yıldırım, 2013). Demokratik ülkelerde atamaların genel olarak liyakat ilkesi çerçevesinde yapılması artık kabul gören bir konu olmuştur. Ancak liyakat ilkesine uyulmakla birlikte siyaset ve bürokrasi arasında uyumun sağlanması ve bu bağlamda yürütmede etkinliğin sağlanması açısından hükümet sistemlerine göre atamaların şekillendiği ifade edilebilir.

Parlamente sistemde siyasi icracılar, kamu görevlilerinin açık ve örtük dirençleriyle ve siyasi liderleri sınırlandıran departman görüşleriyle karşılaşabilmektedir. İngiltere’de özel sektörün alanını genişletme taraftarı Muhafazakâr bakanlar döneminde bile, Eğitim Bakanlığının kamuda eğitim hizmetlerinin kapsamının genişletilmesinden yana olması bu duruma örnek olarak verilebilir. Bakanların kendilerine bağlı kamu görevlilerinin önyargılarını aşması gerekmektedir. Bununla birlikte İngiltere’de bürokratların katı parti aidiyetleri yoktur (Demir, 2011b: 165-166). İngiltere’deki anlayışa göre memurlar millete hizmet etmekte ve iktidardaki siyasi parti değiştiğinde memurlar yerlerinde kalarak yeni gelen parti emrinde çalışmaya devam etmektedirler (Yıldırım, 2013: 365-366). Ancak bu durum gerektiği durumlarda bürokraside hiçbir değişikliğin yapılamadığı anlamına gelmemekle birlikte başkanlık sisteminin uygulandığı ABD örneğinden hareketle başkanın, belirlenen politikaların uygulanabilmesi için gerekli gördüğü atamaları yapabilmesi açısından daha güçlü bir konumda olduğu görülmektedir.

ABD’de başkanın göreve geldiği zaman sadece birkaç bakanı atamakla kalmayıp kamu görevlilerinde de değişim yaşanmasının etkinliğin artırılmasına katkı sağladığı iddia edilmektedir. Yönetimin değişmesi sırasında yaklaşık 2500-3000 kişi görevini bırakmaktadır. Bu kişilerin büyük çoğunluğu başkanın değişmesiyle birlikte görevde kalmayı uygun bulmamaktadır. Bu durumun siyasi görevlilerle bürokratların uyum içinde çalışmasını sağladığı ve sonuçta etkinliğin arttığı belirtilmektedir. (Turan, 2005: 123). Başkanlık sisteminin siyasal iktidarı sağlamada ve güçlü bir yönetim oluşturmada parlamente sisteme kıyasla başarılı olduğuna yönelik inanç başkanlık sistemini çekici kılmaktadır. Başkanın halk tarafından seçilmesi ve görevde kalmasının yasamanın iradesine bağlı olmaması, parlamente sistem yerine başkanlık sisteminin tercih edilmesinde önemli faktörlerdendir (Taner, 2015: 86). Başkanlık sisteminde ayrıca güvenoyu ile başkanın düşürülme tehlikesi olmadığından daha cesur politikalar uygulanabilir ve bürokrasi daha etkin kullanılabilir. Ayrıca parlamente sistemde bakanların seçmen bölgesinin işleriyle uğraşma endişesi taşıması verimlilik düşüşüne neden olabilir. Başkanlık sisteminde bakanlar, seçimle belirlenmedikleri için oy kaygısı taşımadan gerekli politikaları uygulayabilme şansına sahip olabilirler (Tataroğlu, 2016: 90).

Türkiye’de parlamente sistemin uygulandığı dönem açısından en önemli sorunlardan birinin yürütmede yaşanan çift başlılık olduğu ifade edilmektedir. Cumhurbaşkanlığı sistemi ile birlikte yürütmenin halkın

oyları ile belirlenen cumhurbaşkanından oluşacaktır. “Yapısal olarak tek kişiden oluşan yürütme organı, yürütme görevini icra ederken bizzat cumhurbaşkanı tarafından görevlendirilen yardımcısı(ları), bakanlar ve bürokratlar eliyle işleyecektir” (Bilir, 2017: 4-5). Türkiye’de iktidarlar uyumlu çalışabilecekleri bürokratları fiilen göreve getirebilmekle birlikte yüksek dereceli memurların değiştirilmesi, bu durumun başka amaçlar taşıdığı şeklinde haksız bir eleştiriye tabi tutulmaktadır (Turan, 2005: 123-124). Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile birlikte Cumhurbaşkanının, ABD’de başkanın gerekli gördüğü bürokratları ataması örneğinde olduğu gibi özellikle bürokrasinin üst kademeleri açısından gerekli atamaları etkin bir şekilde yapması ve bürokraside etkinliğin sağlanması mümkün olabilir. Bu durum genel olarak yürütmede etkinliğin sağlanmasına da katkı yapabilir.

### 3.2. Bürokrasinin Etkin Denetiminin Sağlanması

Bütün temsili rejimlerde yasama organının kanun yapmak, devlet bütçesini kabul etmek ve hükümeti denetlemek gibi temel işlevleri vardır. Devlet faaliyetlerinin artmasıyla birlikte parlamentoların iş hacmi de artmış ve parlamentoya kıyasla kısa sürede daha fazla karar üretme yeteneğine sahip hükümet-bürokrasi ikilisi yasamanın bazı yetkilerini devralmaya başlamıştır. Bu bağlamda yasama organının bürokrasiyi denetleme araçlarını yeterli bir şekilde kullanamama durumu ortaya çıkmıştır. Bürokrasinin doğasında gizlilik vardır ve bürokrasi, parlamentonun bilgi edinme çabalarına karşı mücadele eder ve bilgisi zayıf bir parlamentoyu tercih eder (Eryılmaz, 1993). Bu bağlamda bürokrasi üzerinde yasama organının denetiminin sağlanmasının önem kazanması yanında bürokrasinin siyasi iktidarlar tarafından da denetlenmesi önemli bir olgudur. Hükümet sisteminin niteliği yasama ve yürütme organı ile bürokrasi arasındaki ilişkilerin şekillenmesinde rol oynayabilmektedir.

ABD’de sert kuvvetler ayrılığı nedeniyle başkan ve Kongre rakip güçler olarak ortaya çıkmıştır. Bu iki kurum bürokrasi üzerinde denetim sağlamaktadır. ABD’de siyasi iktidarın bürokrasiyi kontrol altında tutması oldukça kabul görmüş bir düşüncedir ve bu nedenle bürokrasinin kontrol edilmesi hep önemli bir olgu olarak kalmıştır. Başkanlık sistemiyle yönetilen ABD, gelişmiş ülkeler arasında siyasi iktidarın bürokrasi üzerinde en fazla denetim sağladığı ülkedir. Başkan, bütçedeki belirleyicilik rolü, reorganizasyon yetkisi, kumanda gücü gibi uygulamalarla bürokrasiyi yönlendirebilmektedir (Tataroğlu, 2006).

ABD’de atamaların, bütçe kısıntıları ve idarenin yeniden örgütlenmesi gibi klasik yöntemlere göre bürokrasi üzerinde daha etkili bir kontrol sağladığı iddia edilmektedir. 1978 yılında çıkarılan Kamu Hizmeti Reform Yasası’na göre başkan üst düzey atamaları kendi programı çerçevesinde yapabilmektedir. Yürütme organı, politikalarına uygun kamu görevlileri ile çalışmayı tercih etmektedir. Atama ve görevden alma yetkisi bürokrasi üzerinde siyasi bir denetim mekanizması olarak kullanılabilir. (Demir, 2011a: 80). Bu yasa ile Kıdemli İdareci Servisi kurulmuş ve idarecilerin bir ofisten diğerine geçişleri rutin hale getirilerek idarecilerin kilit noktalarda imparatorluk kurmasını önleme amacıyla rotasyonlar uygulanmaktadır. Ayrıca ABD’de üst düzey kamu görevlilerinin önemli bir kısmının özel sektörden gelmesinin Amerikan idaresinin, aynı kalıp içinde yetişen ve seçkin bir zümre olma bilincine sahip homojen bir yapıda olmamasına katkı sağladığı iddia edilmektedir (Demir, 2011b).

Başkanlık sisteminin uygulandığı ABD’de bürokraside önemli pozisyonlara yapılacak atamalarda yasama ve yürütme arası ilişkiler önemlidir (Taner, 2015: 80-81). Kurumlara yapılan üst düzey atamaların yasama organınca onaylanması koşulu, yasama organı tarafından yapılan soruşturmalar ve denetimler gibi mekanizmalarla yasama organının bürokrasiyi daha etkin bir şekilde denetlemesi mümkün olmaktadır. Ayrıca cüzdanın gücü olarak ifade edilebilen bütçe kontrolü de yasamanın yürütme gücü üzerinde kullandığı önemli kontrol araçlarından biridir (Demir, 2011b). Yürütmenin yasamaya karşı siyasi sorumluluğu olmamakla birlikte yürütme organının ihtiyaç duyduğu mali kaynakların sağlanması, bütçenin onaylanması gibi yetkilerin yasama organına ait olması nedeniyle Kongre, yürütme üzerinde

önemli bir ölçüde denetim kurabilmektedir. ABD’de Kongre bürokrasinin hesap verme sorumluluğunun gerçekleştiği bir platformdur (Taner, 2015).

Parlamente sistemin uygulandığı Avrupa ülkelerinde, parlamentonun bürokrasiye müdahale gücü başkanlık sistemindeki yasama organına kıyasla daha zayıf olduğu için siyaset bürokrasi ilişkisi genellikle siyasi iktidar ve bürokrasi arasında yaşanmaktadır (Tataroğlu, 2006: 100). Batılı ülkelerde idare, 18. yüzyıla kadar krala özgü işlevleri yerine getiren ve asıl sahibinden ayrı olmayan bir varlık olarak düşünülmüş ve bürokrasi ile demokrasi arasında bir ilişki kurulmamıştır. Bu dönemde hükümet bürolarındaki görevliler, kralın kişisel hizmetlileri ve temsilcisi konumundadır. Herkese açık bir işe alınma, sabit maaş ve emeklilik gibi kuralların yerleşmesiyle bu anlayış terk edilmiştir (Demir, 2011b: 162). Bürokrasi üzerinde yürütmenin denetiminin sağlanması açısından başkan daha güçlü olmakla birlikte parlamente sistemlerde de yürütme organı bürokrasi üzerinde denetim sağlayabilmektedir. Ancak parlamente sistemlerde yasama organının bürokrasi karşısında başkanlık sistemindeki yasama organına kıyasla daha zayıf bir konumda olduğu ifade edilebilir. Parlamente sistemde yasama organı karşısında hesap verme sorumluluğu genellikle ilgili kamu idaresinin bağlı olduğu bakanın siyasal sorumluluğu şeklinde gerçekleştiğinden meclisin bürokrasi üzerindeki denetiminin etkinliği sınırlı olabilmektedir (Taner, 2015: 84). Parlamento üyeleri bürokratik kurumların yöneticilerine sorular sorabilmektedirler, ancak başbakanın karşı çıkması ve bürokrasinin bilgi saklaması durumunda parlamento, denetleme mekanizmalarını etkili bir şekilde kullanamamaktadır (Tataroğlu, 2006: 100).

Başkanlık sisteminde yasama organı, başkana danışmadan düzenlemeler yapabilmektedir ve bu sayede başkanlık sisteminde yasama organının parlamente sistemdeki yasama organına kıyasla bürokrasiyi denetleme gücü daha fazladır. Parlamente sistemde yasama organı genellikle başbakanın izni ile düzenlemeler yapabilmektedir (Tataroğlu, 2006: 106). Parlamente sistemin uygulandığı İngiltere’de yasama organının, ABD’de olduğu gibi bürokrasinin yaptığı düzenlemeleri gözden geçirme ve veto etme yetkisi vardır. ABD’de Kongre’nin yaptığı bu denetimi İngiltere’de Avam Kamarası’nda bir komite gerçekleştirmektedir. Ancak genel olarak başkanlık sisteminde yasama organı, bütçe aracılığıyla bürokrasiyi etkin şekilde denetleyebilirken parlamente sistemde katı parti disiplini ve hükümetin yasama organındaki çoğunluğu nedeniyle yasama organı bürokrasi üzerinde etkin bir denetim sağlayamamaktadır (Eryılmaz, 1993).

Başkanlık sisteminin uygulandığı ABD’de yürütme gücü politik ve bürokratik olarak ikiye bölünmüştür ve bu durum sistemin istikrarlı işlemesine katkı sağlamaktadır. Kıta Avrupası Weberyen düşünce tarzında ise bürokrasinin tarafsız, standart ve apolitik olduğu iddia edilmekle birlikte sahip olduğu sır, bilgiler ve devasa örgütsel yapı sayesinde politik bir güce sahip olduğu görülmektedir. Ancak başkanlık sisteminde bürokrasinin sadece politik olmayan bir özerkliği olduğu iddia edilmektedir. (Bezci, 2005: 86). Türkiye’de bürokrasinin yapısı ve işleyişi bakımından gizlilik ve resmi sır genel kural, açıklık ise istisnadır. Siyasi rejimin niteliği, devlet güvenliği, otorite kazanma eğilimi, memurların denetim riskinden korunma eğilimleri ve kötü yönetim uygulamaları gibi faktörler gizliliğin sebepleri arasındadır (Gökçe ve Şahin, 2002: 13). 16 Nisan 2017’deki halkoylaması ile kabul edilen Cumhurbaşkanlığı sistemi, kuvvetler ayrılığına dayanan bir sistemdir. Bu sistemde yasama ve yürütme organlarının işlevlerini birbirinden ayrı ve bağımsız olarak yerine getirmeleri öngörülmüştür (Bilir, 2017: 3). Bu durum yürütmenin doğrudan halk tarafından seçilen ve yasama organından bağımsız olan Cumhurbaşkanından oluşmasını sağlayacağı gibi yasama organının da yürütmeden bağımsız hareket etmesine katkı sağlayacaktır. Bu bağlamda hem yürütme organının hem de yasama organının bürokrasiyi daha etkin bir şekilde denetlemesi mümkün olabilir.



## SONUÇ

Weber tarafından ortaya konulan bürokrasi teorisi, etkili ve verimli bir örgüt yapısı öngörmektedir. Günümüzde dahi kamu sektöründe ve özel sektörde örgütlenme biçiminin temel taşı olan bürokrasi Weber tarafından kuramlaştırılmıştır. Weber, devlet dairelerini ve orduyu incelemiş ve bürokrasi ile akılcı, yazılı kayıtların tutulmasını, memurların bir maaş karşılığında sadece buldukları örgütte çalışmalarını öngören bir yapı ortaya koymuştur. Bu vazgeçilmez konumuna rağmen bürokrasi; hantallığa ve verimsizliğe yol açması, esnekliğin sağlanamaması ve bilgisini kendisine saklayarak güç elde etme uğraşı içinde olduğu gibi nedenlerle sıklıkla eleştiriye tabi tutulmaktadır. Ancak eleştirilere rağmen bürokrasi hala hayati bir öneme sahiptir. Özellikle bir ülkede siyasi iktidarın aldığı kararların uygulanmasında en önemli mekanizmalardandır.

Siyasi iktidarlar tarafından alınan kararların uygulamaya konulması, karar alma süreleri, atanmışlar ve seçilmişlerin ilişkisi olarak nitelendirilebilecek siyasi iktidar ve bürokrasi arasındaki ilişkinin niteliği, bürokrasinin hangi oranda denetlenebildiği ve nihai olarak bürokrasinin konumu bir ülkedeki hükümet sistemi tarafından şekillendirilebilmektedir. Uygulamada parlamenter sistem, başkanlık sistemi ve yarı başkanlık sistemi olmak üzere üç hükümet sistemi bulunmakta iken temelde hükümet sistemleri parlamenter sistem ve başkanlık sistemi olarak ikili bir ayrıma tabi tutulabilir. Parlamenter sistem, İngiltere’de yüzyıllar boyunca şekillenerek ortaya çıkmıştır. İngiltere’deki koşullar çerçevesinde oluşan bu sistem günümüzde ufak değişiklikler yapılarak birçok ülkede uygulanır hale gelmiştir. Parlamenter sistem ikili bir yürütme yapısı ve yumuşak kuvvetler ayrılığı öngörmektedir. Bu sistemde yasama ve yürütme organları birbirinin varlıklarına son verebilmektedir. Bununla birlikte başkanlık sistemi ise parlamenter sistem gibi yüzyıllar boyunca şekillenerek ortaya çıkan bir sistem değildir. İngiltere’den bağımsızlıklarını kazanan kolonilerin üzerinde anlaşarak oluşturdukları bir sistemdir. Başkanlık sisteminde yürütmenin yetkilerini halk tarafından seçilen başkanın tek başına kullanması ve kuvvetlerin sert ayrılığı öngörülerek yürütme ve yasama organlarının birbirlerinin varlıklarına son verememesi sağlanmıştır. Günümüzde dünyada her iki sistem de çok sayıda ülkede uygulanmaktadır.

Parlamenter sistemin ve başkanlık sisteminin kendine has özellikleri, bürokrasi ile olan ilişkilerde etkili olmaktadır. Bununla birlikte ABD ve İngiltere örneğinden yola çıkılarak günümüzde liyakatin hükümet sisteminin niteliğinden bağımsız bir şekilde öncelikli hale geldiği söylenebilir. Ancak etkin yönetimlerin oluşturulabilmesi ve bürokrasinin hem yasama hem de yürütme organı tarafından etkili bir şekilde denetlenmesinin sağlanabilmesi açısından başkanlık sisteminde bürokrasinin farklı bir konumda olduğu görülmektedir. Başkanlık sisteminde kuvvetlerin sert bir şekilde ayrılması, yürütmenin varlığının yasamaya bağlı olmaması, yürütme organının halk tarafından seçilen, görev süresi belli olan başkandan ve seçimle belirlenmemesi nedeniyle seçim bölgesinin işleri ile uğraşma telaşına düşmek zorunda kalmayan bakanlardan oluşması, daha etkin yönetimler oluşturulmasına ve politikaların etkili bir şekilde uygulanmasına katkı sağlamaktadır. Bunun yanında bürokrasinin hem yasama hem de yürütme tarafından denetlenmesinin, başkanın doğrudan halk tarafından seçilmesi ve bunun başkana prestij sağlaması, yürütmenin yasamanın birbirlerinden daha bağımsız bir şekilde hareket etmesi gibi hususlar nedeniyle başkanlık sisteminde daha etkin bir şekilde gerçekleştirilebildiği de görülmektedir. Başkanlık sistemi ile yönetilen ABD, bürokrasi üzerinde en fazla denetim sağlayan ülkelerdendir.

Başkanlık sisteminde daha etkin yönetimler oluşturulabildiği ve bürokrasinin daha etkili bir şekilde denetlenebildiği gibi düşünceler, Türkiye’de uzunca bir süredir yaşanan başkanlık sistemi tartışmalarında kendisine yer bulmaktadır. Türkiye’nin, Osmanlı Devleti’nin son dönemi de göz önünde bulundurulduğunda köklü bir parlamenter sistem tecrübesine sahip bir ülke olduğu görülmektedir. Ancak bu süreçte özellikle kamu yönetimi alanında görülen sorunlardan ve siyasi iktidar ile bürokrasi arasında gerilimlerin yaşanabilmesinden hareket edilerek sistemin değiştirilmesi gerektiği sıklıkla tartışılan bir konu haline gelmiştir. Uzun yıllar süren bu tartışmanın sonucunda 16 Nisan 2017’de yapılan halk

oylaması ile Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi benimsenmiştir. Hükümet sisteminin niteliğinin değişmesi bürokrasinin konumunu etkileyebilecektir. Kararların hızlıca alınabilmesi, politikaların etkin bir şekilde yürütülebilmesi, bürokraside etkinliğin sağlanması ve hem yasama hem de yürütme organlarının bürokrasiyi etkili bir şekilde denetleyebilmesi açısından başkanlık sistemi ile temel benzerlikler taşıyan Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin katkı sağlayacağı düşünülmektedir.

## KAYNAKÇA

- Al, H. (2008), *Yeni Kamu Yönetimi*, Ülke Deneyimleri, Sakarya: Değişim Yayınları.
- Altunok, H. (2016), “Atama Yetkisi ve Bürokrasi Siyaset İlişkisi Üzerine Bir Değerlendirme”, *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 8(14), s. 166-180.
- Aykaç, B. (1997), *Kamu Bürokrasisi ve Türk Kamu Personel Yönetiminde Bürokratik Eğilimler*, Ankara.
- Bendix, R. (1965), “Max Weber on Bureacracy”, *Management, Reading toward a General Theory* Ed; William WOLF, California, USA: Wadsworth Publishing Co.
- Bezci, B. (2005), “Demokrasi ve Başkanlık Sistemi”, *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 3(2), s. 77-91.
- Bilir, F. (2017), “Türkiye’ye Özgü Yeni Bir Hükümet Modeli: Cumhurbaşkanlığı Sistemi”, *Yeni Türkiye*, (94), s.1-6.
- Deleon, L. and Denhardt, R. B. (2000), “The Political Theory Of Reinvention”, *Public Administration Review*, 60(2): s. 89-98.
- Demir, F. (2011a), “Bürokrasi-Demokrasi İlişkisi ve Bürokratların Seçilmişlerce Kontrolü Sorunu”, *Yönetim ve Ekonomi*, 18(2), s. 63-84.
- Demir, F., (2011b), “Bürokratik Kültür”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 16(2), s.153-178.
- Dereli, T. (1981), *Organizasyonlarda Davranış*, İstanbul: Ar Yayınları.
- Eren, E. (1993), *Yönetim Psikolojisi*, İstanbul: Beta Yayıncılık.
- Eroğul, C. (2004), *Anatüzeeye Giriş (“Anayasa Hukuku”na Giriş)*, (7. Baskı), Ankara: İmaj Yayıncılık.
- Eryılmaz, B. (1993), “Kamu Bürokrasisinin Denetlenmesinde Yeni Gelişmeler”, *Amme İdaresi Dergisi*, 26(4), s. 81-106.
- Eryılmaz, B. (2000), *Kamu Yönetimi*, İstanbul.
- Gidersoy, B. (2017), “Başkanlık Hükümeti Sistemi ve Türkiye İçin Geçerliliği”, *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 9(19), s. 500-519.
- Gökçe, O. ve Şahin, A. (2002), “21. Yüzyılda Türk Bürokrasisinin Sorunları ve Çözüm Önerileri”, *SÜ İİBF Sosyal ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi*, (3), s. 1-27.
- Gözler, K. (2011), *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi Cilt I* (1. Baskı), Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- Gözübüyük, A. Ş. (2003), *Anayasa Hukuku Anayasa Metni ve 11. Protokole Göre Hazırlanmış Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi* (12. Baskı), Ankara: Turhan Kitabevi.
- Heeks, R. (2001), “Reinventing Government in the Imformation Age”, Richard Heeks (Ed.), *Reinventing Government in the Imformation Age*, England:Routledge.
- Heper, M. (1996), “Bürokrasi”, *Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi*, C.2, İstanbul: İletişim Yayınları.

Heper, M. (2003), “Osmanlı Türk Devletinde Bürokrasinin Siyasal Rolü, Kamu Yönetimi Kuramı Açısından Bazı Gözlemler”, *Türkiye’de Kamu Yönetimi*, Ed. B.Aykaç, Ş. Durgun, H. Yayman, Ankara: Yargı Yayınevi.

Hicks, H. and Gullet, C. R. (1981), *Organizasyonlar: Teori ve Davranış*, Çev. Besim Baykal, İstanbul: İİTİA Yay.

Hughes, O. (1998), *Public Management & Administration*, USA: ST.Martin’s Press.

Jun, J. and Rivera, M. A. (1995), “The Paradox of Transforming Public Administration”, *American Behavioral Scientist*, 41(1), s. 132-148.

Kalağan, G. (2011), “1980 Sonrası Geleneksel Bürokratik Yönetim Paradigmasında Değişim Ve Yönetel-Siyasal Yeniden Yapılanma Arayışları”, [www.edergi.sdu.edu.tr](http://www.edergi.sdu.edu.tr) (20.11.2011).

Kearney, R. C., Feldman, B. M. and Scavo, C. (2000), “Reinventing Government: City Manager Attitudes And Actions”, *Public Administration Review*, 60(6), s. 535-549.

Kongar, E. (2003), “Toplumsal Yapı-Örgütsel Yapı İlişkileri Üzerine Bir Deneme”, *Türkiye’de Kamu Yönetimi*, Ed. B.Aykaç, Ş. Durgun, H. Yayman, Ankara: Yargı Yayınevi.

Kuzu, B. (2011), *Her Yönü İle Başkanlık Sistemi*. İstanbul: Babıalı Kültür Yayıncılığı.

Küçük, A. (2017), “Yeni Anayasa Değişikliği ile Getirilmek İstenen Türkiye’ye Özgü Başkanlık Sistemi: Korkular, Algılar, Beklentiler”, *Liberal Düşünce Dergisi*, 22(85), s. 157-189.

Örnek, A. (1984), “Siyasal Sistemlerde Memurların Durumu”, *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, 33(1), s. 291-305.

Örnek, A. (1998), *Kamu Yönetimi*. İstanbul: Meram Yay., 1998.

Özer, A. (1998), *Başkanlık Hükümeti Sistemi ve Bu Sistemin Türkiye Açısından Uygulanabilirliği*. (2. Baskı), Ankara.

Polatoğlu, A. (2001), *Kamu Yönetimi, Genel İlkeler ve Türkiye Uygulaması*, Ankara: METU Press.

Soysal, M. (2011), Anayasaya Giriş., İ. Ertuğrul. (Editör), *Anayasaya Giriş Mümtaz Soysal’ın ve Kitabın Yargılanışı*. Üçüncü Baskı. Ankara. İmge Kitabevi, s. 1-315.

Strunz, H. (1995), *Administration, Public and Private Management Today*, Frankfurt, Germany: Peter Lang GmbH.

Şahin, A. (2011), “Yönetim Kuramları Ve Motivasyon İlişkisi”, [www.sosyalbil.selcuk.edu.tr/sosmak/makaleler](http://www.sosyalbil.selcuk.edu.tr/sosmak/makaleler) (20.11.2011).

Şaylan, G. (1996), “Cumhuriyet Bürokrasisi”, *Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi*, C.2, İstanbul: İletişim Yayınları.

Şaylan, G. (2000), “Kamu Yönetimi Disiplininde Bunalım ve Yeni Açılımlar Üzerine Düşünceler”, *Amme İdaresi Dergisi*, XXXIII, 2, (Haziran), s. 1-21.

Şen, M. L. (1998), “Yönetimde Yozlaşma”, *Türkiye’de Yönetim Geleneği*, Ed. Davut Dursun-Hamza Al, İstanbul: İlke Yayıncılık.

Taner, A. (2015), “Demokrasi, Hesap Verme Sorumluluğu ve Hükümet Modelleri”, *Uludağ Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 34(1), s. 71-92.

- Tataroğlu, M. (2006), “Parlamentler ve Başkanlık Sistemlerinde Siyasi İktidar ve Burokrasi İlişkileri ve T0rkiye Açısından Bir Değerlendirme”, *Y0netim ve Ekonomi*, 13(1), s. 97-119.
- Tataroğlu, M. (2016), “Y0r0tmede Etkinlik Bakımından Başkanlık Sisteminin Deęerlendirilmesi”, *Ekonomi ve Y0netim Araştırmaları Dergisi*, 5(1), s. 74-97.
- Teziç, E. (2012), *Anayasa Hukuku*. (14. Baskı). İstanbul: Beta Yayıncılık.
- TODAİE, (1972), *İdarenin Yeniden D0zenlenmesi*, Ankara: TODAİE Yayınları.
- Turan, İ. (2005), “Başkanlık Sistemi Sevdası: Zayıf Temelli Bir 0zle”. T. Erg0l. (Edit0r). *Başkanlık Sistemi*, Ankara: T0rkiye Barolar Birliği Yayınları, s. 113-124.
- Turhan, M. (1989), *H0k0met Sistemleri ve 1982 Anayasası*. Diyarbakır: D0HF Yayınları.
- Tutum, C. (1994), *Kamu Y0netiminde Yeniden Yapılanma*, Ankara: TESAV Yay.
- 0st0ner, Y. ve Keyman, F. (2003), “Globalleřme, Katılımcı Demokrasi ve 0rg0t Sorunu”, *T0rkiye’de Kamu Y0netimi*, Ed. B.Aykaç, ř. Durgun, H. Yayman, Ankara: Yargı Yayınevi.
- Weber, M. (1987), “Legitimate Authority and Bureaucracy”, *Organization Theory*, Selected Readings, Second Edition, New York, USA: Penguin Books,.
- Yavuz, B. (2008), *Parlamentler H0k0met Sisteminde ve 1982 Anayasası’nda Başbakan*. Ankara: Asil Yayın Dağıtım.
- Yıldırım, M. (2009), “Modernizm, Postmodernizm ve Kamu Y0netimi”, *Uluslararası İnsan Bilimleri Dergisi*, C.6, S.2.
- Yıldırım, M. (2013), “Kamu Y0netiminin Kadim Paradoksu: Nepotizm ve Meritokrasi”, *CB0 Sosyal Bilimler Dergisi*, 11(2), s. 353-380.