

Hükümet Sistemlerine Göre Bürokrasi ve Siyaset İlişkisi

Kazım Başaran¹

Özet

Bürokrasi yapmış olduğu faaliyet itibariyle siyasi karar vericilerle sürekli ilişki ve karşılıklı etkileşim içindedir. Kuvvetlerin arasındaki ilişkiye göre şekillenen hükümet sistemleri bu ilişki ve etkileşimin belirlenmesi noktasında önemli rol oynamaktadır. Çalışma hükümet sistemlerinin siyaset ve bürokrasi üzerindeki etkisini konu edinmektedir. Çalışmada meclis hükümeti sistemi, parlamenter sistem, yarı başkanlık sistemi ve başkanlık sisteminin bürokrasi siyaset ilişkisindeki yansımaları incelenmiştir. Çalışmada konu ile ilgili alan yazını, kuramsal bilgiler ve ülke mevzuatları incelenmiştir. Hükümet sistemleri, siyaset bürokrasi ilişkisi üzerindeki etkilerinin değerlendirilmesi bakımından saf tipleriyle sınırlı tutulmuştur. Çalışmada öncelikle bürokrasi, siyasal iktidar ve hükümet sistemleri kuramsal olarak açıklanıp siyaset bürokrasi ilişkisini etkileyen mekanizmalar incelenmiştir. Son bölümünde ise hükümet sistemlerinin uygulamadaki örnekleri doğrultusunda siyaset bürokrasi ilişkisi üzerindeki etkileri tartışılmıştır. Siyasi iktidar halk egemenliğine dayanması itibariyle toplum üzerinde karar alma ve kamusal faaliyetleri yürütme yetkisine sahiptir. Bürokrasi ise siyasi iktidarın almış olduğu kararları uygulama aracıdır. Modern devletlerin gelmiş olduğu konum itibariyle kamusal faaliyetlerin yürütülmesinde bürokrasi önemli işleve ve güce sahiptir. Bununla birlikte faaliyetlerini siyasi iktidarın emir ve talimatları doğrultusunda yerine getirmekte olup siyasi iktidarla güç mücadelesine girme eğilimde olmadığı görülmüştür. Çalışmada güçlü ve istikrarlı bir yönetim sağlayan hükümet sistemlerinin bürokrasiyi kontrol ve denetim altına alma konusunda daha işlevsel olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Bu doğrultuda güçlü ve istikrarlı yönetimi teşvik edecek olan hükümet sistemi mekanizmalarıyla birlikte devlet yapısı, parti sistemi ve ülkedeki demokratik kültür de siyaset ve bürokrasi ilişkisini şekillendirdiği tespit edilmiştir.

1 Hitit Üniversitesi, Öğr. Gör. Dr. Osmancık Ömer Derindere MYO, kazimbasaran@hitit.edu.tr, <https://orcid.org/0000-0003-1075-1089>

Giriş

Tarihsel süreç içinde devletlerin üstlenmiş olduğu görev ve sorumluluk artmıştır. Devletleri üstlenmiş olduğu kamusal faaliyetleri yerine getirecek bir örgütlenmeye ihtiyaç duymuştur. Bu kapsamda bürokratik kurumlar ortaya çıkmıştır. Devlet aygıtını yöneten siyasal iktidar, ana karar alıcı merciidir. Siyasal iktidarın almış olduğu kararların bürokrasi tarafından yerine getirilmesi beklenir. Bununla birlikte bürokrasi kullanmış olduğu kamu gücü ve ayrıcalıkları ile sahip olduğu teknik bilgi ve uzmanlık gücü sayesinde güçlenmekte, siyasal karar süreçlerine etmektedir. Siyasal karar alıcıların, devlet faaliyetlerinin gerektirdiği teknik bilgi ve uzmanlığa sahip olmama durumunda bürokrasinin etkisi de daha da artmaktadır. Bu durum siyasal karar alıcılar ile bürokratik kurumlar arasında sürekli etkileşimi beraberinde getirmektedir. Siyasal iktidar ve bürokrasi arasındaki ilişkileri etkileyen birçok unsur bulunmaktadır. Devlet yapısı, sosyal ve kültürel yapı, ekonomik şartlar, parti sistemi, hükümet sistemi ve tarihsel koşullar önemlileri arasında yer almaktadır.

Bu çalışmada siyaset bürokrasi ilişkisi, hükümet sistemleri üzerinden değerlendirilecektir. Siyaset ve bürokrasi ilişkisini hükümet sistemleri üzerinden değerlendirmenin bir takım zorlukları bulunmaktadır. Bir kere hükümet sistemleri, belirli kategoriler dâhilinde sınıflandırılrsa dahi bu sistemlerden türeyen ve ayrışan farklı türevlere sahiptir. Örneğin ABD’de uygulanan başkanlık sisteminden türeyen birçok başkanlık sistemi bulunmakta fakat ABD’deki başkanlık sistemindeki sert kuvvetler ayrılığı ilkesinden uzaklaşmaktadır. Dolayısıyla ismi aynı olmakla birlikte hükümet sistemlerinin her birisinde siyaset ve bürokrasi ilişkisi farklı özellik gösterebilir. İkinci zorluk hükümet sisteminin uygulanmasını etkileyen ülkesel koşulların farklılığıdır. Örneğin parlamenter sistemin uygulandığı İngiltere krallıkla yönetilen üniter bir ülkeyken, Almanya cumhuriyetle yönetilen federal bir ülkedir. İngiltere’de parlamenter sistemin işleminde iki partili siyasal sistem kilit rol oynarken, Almanya’da çok partili siyasal sistem hâkimdir. Bu doğrultuda ülke yapısı ve siyasal sistemi etkileyen diğer unsurlar, hükümet sistemini ve dolayısıyla bürokrasi siyaset ilişkisini etkilemektedir. Bu sebeple bürokrasi siyaset ilişkisi bakımından saf tipler seçilerek değerlendirme yapılmış olup hükümet sisteminin saf tipi açısından ulaşılan sonuçlar başka türevleri için geçerli olmayabilir.

Çalışmada demokratik ülkelerde uygulanan hükümet sistemleri kapsamında siyaset bürokrasi ilişkisi ele alınmıştır. Bu kapsamda meclis hükümeti sistemi, parlamenter hükümet sistemi, yarı başkanlık hükümet

sistemi ve başkanlık hükümet sistemi siyaset bürokrasi ilişkisi bakımından incelenmiştir.

1. Bürokrasi Kavramı

Modern demokratik devletlerde siyasal iktidar, halktan almış olduğu egemenlik yetkisine dayanarak devlet aygıtını yönetmektedir. Bunu yaparken kural koyup kararlar almakta ve bunları uygulamaya koymaktadır. Siyasal iktidar, bürokrasi aracılığıyla almış olduğu kararları ve kamusal faaliyetleri uygulamaktadır. Bürokrasi hem politikaların uygulanma sürecinde hem de şekillenme sürecinde sahip olduğu teknik bilgi ve uzmanlığa dayanarak siyasi karar vericilere yardımcı olmaktadır.

Bürokrasi siyasal iktidarın uygulama aracı olarak kabul edilmekle birlikte yapılan faaliyetler iç içe geçmiş olup siyasi karar vericiler ile bürokrasi sürekli etkileşim halindedir. Bu süreç bazen bürokrasiyi siyasal karar süreçlerine müdahale etmeye bazen de siyasileri bürokratlar üzerinde baskı kurmaya zorlamaktadır. Bu noktada siyasi iktidar ile bürokrasinin konumu ve işlevinin tespit edilip aralarında olması gereken ilişkinin tartışılması gerekmektedir.

1.1. Bürokrasinin Konumu ve İşlevinin Tespit Edilmesi

Bürokrasi, devlet organizasyonunun faaliyetlerinin yürütülmesinde, siyasi karar vericiler dışında kalan örgütü ve bu örgütün faaliyetlerini anlatmaktadır. Modern devletlerin ulaştığı büyüklük, üstelenmiş olduğu kamusal hizmetler ve ülkede yaşanan çok sayıdaki insan topluluğunun yönetimi bürokratik örgütleri zorunlu kılmaktadır. Bürokrasi bir gereklilik olarak tarihsel süreç içinde ortaya çıkmış olmakla birlikte işlevleri, uygulamaları ve konumu bakımından değişime uğramıştır. Özellikle kamusal faaliyetlerin yürütülmesinde ihtiyaç duyulan teknik bilgi ve uzmanlığın sağlanması noktasında bürokrasi önemli rol üstlenmiştir. Fakat bürokrasiye yüklenen olumlu anlam zamanla pejoratif bir niteliğe bürünmüştür.

Weber'in ideal tip bürokrasisinde faaliyetler kesin bir şekilde birbirinden ayrılmış olup roller doğrultusunda sınav ve eğitimden geçerek teknik beceri kazanmış bir sistem, hiyerarşik olarak düzenlenen otorite yapısı içinde bulunmaktadır. Bürokrasi eğitim almış ve ücretli uzman niteliğindeki memurlardan oluşur. Bunlar önceden çizilmiş sınırlar, kural ve talimatlar doğrultusunda işlerini yürüten, sınıflandırılmış personeldir (Merton, 2016: 128).

Weber bürokrasiyi yasalar ve idari düzenlemelerden yetkisini alan, sınırları mevzuatla kesin bir şekilde çizilmiş bir yapı olarak ifade etmektedir. Weber bürokrasinin tarafsızlığı ve bağımsızlığı için seçimle değil atanmayla

belirlenmesi gerektiğini söylemektedir. Aynı zamanda memurun maaşlı ve sürekli nitelikteki bir işe sahip olmasının onu keyfi işten çıkarma ve siyasi baskılardan koruyacağını belirtmektedir (Weber,2016: 60-61).

Bürokrasi, yürütme kuvvetinin görevlileri olan sivil personeli anlatmaktadır. Bürokrasi olumsuz anlamlar çağrıştırmakla birlikte alınan kararları uygulayan büyük bir kurumdur. Bütün büyük organizasyonlar bir bürokratik örgüte sahiptir. Belirlenen yetki zinciri, prosedür ve kurallar çerçevesinde faaliyetlerini sürdürür. İdeal bürokrasinin yönetime rasyonalite, öngörülebilirlik, denetim ve tek biçimlilik katması beklenmektedir (Roskin vd., 2020: 314).

Bürokrasi, idari faaliyetleri yürütmektedir. Devletin sunmuş olduğu kamu hizmetleri idari faaliyetin konusunu oluşturmaktadır. İdare dolayısıyla bürokrasi ile yürütme organı yakın ilişki içindedir. Bürokrasi yürütme organının politikalarını ve kuralları uygulayan aracı konumundadır. Yürütme ile bürokrasi aynı değildir. Devlet başkanı, hükümet üyeleri siyasi faaliyetleri sebebiyle bürokrakiye dâhil değildir. Bununla birlikte bürokratik örgütlerin tepesinde hükümet üyeleri yer almaktadır (Gözler ve Kaplan, 2022: 15). Dolayısıyla yürütme organı ile bürokrasi iç içe geçmiştir. Yürütme, siyasi faaliyetleri bakımından bürokrasiden ayrılmakta fakat kamusal hizmetlerin yürütülmesinde bürokrasi ile birlikte hareket etmektedir.

Bürokrasi, siyasal iktidar tarafından hukuk normu haline getirilen kararların uygulanmasını sağlar. Bunun yanında kararların hukuki norma dönüşme sürecine de yardımcı olur. Ayrıca siyasi karar vericilerin hukuki normlar çerçevesinde hareket etmesi doğrultusunda süreci yönetir (Çöker, 1995: 9).

Demokratik ülkelerde hükümetler seçimlerle değişmektedir. Bununla birlikte bürokrasi profesyonel bir örgütlenme olup süreklilik arz etmekte, hükümetler değişse dahi görevde kalmaktadır. Bu durum değişen siyasi görevlilere göre daha çok bilgi ve deneyim sahibi olmalarını sağlamaktadır. Yeni gelen hükümet üyelerinin yenilikçi taleplerine bürokratlar temkinli yaklaşmaktadırlar. Bürokrasi bir yönüyle de muhafazakar bir kurumdur (Roskin vd., 2020: 315). Bu noktada bürokrasi, siyasal iktidarın faaliyetlerinin hukuk içinde kalmasına katkı sunarken geliştirilen politikaların uygulanması sürecinde her zaman istekli olmayabilmektedir.

Merton, bürokrasinin aksayan yönlerine dikkat çekmiştir. Bürokrasideki disiplin ve kurallara uyma sürecinin, tek bir kuralı bile gözden kaçırmayan, prosedürlere aşırı bağlı, katı ve şekilci bir örgüt yapısı ortaya çıkardığını belirtmektedir. Kurallara katı bağlılık vatandaşların memnuniyetini

gözetmenin önüne geçip kurallar sembolik düzeyde kalmaktadır. Vatandaşların isteklerini karşılama noktasında katı kurallara bağlı olan bürokratik personel, yakınları ve menfaat sağlayabileceği güçlü insanlar karşısında kuralları esnetebilmektedir. Ayrıca personelin terfi, kariyer gibi beklentileri inisiyatif almak yerine çekingenlik, tutuculuk ve kurallara gereğinden fazla bağlılık gibi özellikleri ortaya çıkarır. Bürokratik örgütlenme içinde seçilmiş kamu görevlilerine destek olmak yerine kendi menfaatini uygun davranma eğilimi olabilir. Bürokratik örgütlerde çalışanlar kendi kişisel durumunu değiştirecek değişimlere karşı direnç gösterme eğilimindedir (Merton, 2016: 132-134, Roskin vd., 2020: 321).

Warren Bennis ise bürokrasinin, Sanayi Devrimi sonrası ortaya çıkan aşağılama, kayırmacılık ve sübjektif yargılara karşı bir tepki olarak gelişip, öngörülebilirlik ve düzen getiren bir yapı olduğunu fakat günümüz koşullarına uyum sağlayamadığını ifade etmektedir (Bennis, 2016: 306). Bennis, bürokrasinin aşırı büyüüp koşullara uyum sağlama kapasitesini yitirdiğini belirtmektedir. Bunun yerine rekabete açık, daha küçük ölçek düzeyinde örgütlenen, kendini sürekli yenileyen, beyin gücüne dayalı proje etrafında toplanan uzman ekiplerin olduğu, değişime açık ve geçici örgütlerin önem kazanacağını öne sürmektedir (Bennis, 2016: 314-316). Barzelay ve Armanjani de benzer biçimde bürokrasinin eski ihtiyaçlar kapsamında doğduğunu ve yeni koşullar kapsamında dönüşmesi gerektiğini ifade etmektedir. Buna göre bürokrasinin vatandaşların değer verdiği sonuçlara, ortaya çıkan ürüne, hesapverebilirliğe, değerler ortaya koymaya odaklanması gerekmektedir (Barzelay ve Armanjani, 2016: 793).

Bürokrasiye yönelik eleştiriler ve yüklenen olumsuz anlam, bürokrasinin zaman içinde elde ettiği gücün kırılmasına sebep olmuştur. Bürokrasiden beklentiler de değişmiş siyasal karar süreçlerine müdahil olmak yerine alınan kararların uygulayıcı konumunda olması beklenmiştir.

1.2. Siyasal İktidar

Siyasal iktidar ülke düzeyinde örgütlenerek, tüm toplumu kapsayıcı kararlar alabilme yeteneğine sahip merkezileşmiş gücü ifade etmektedir (Erdoğan, 2017: 344). Toplumsal ilişkiler birçok iktidar türünü içinde barındırmaktadır. Siyasal iktidar toplumsal ilişki içinde en tepede yer alan, iktidar hiyerarşisi içindeki en üst iktidardır (Gül, 2010: 20).

Siyasal iktidar, toplumun kaderiyle ilgili karar verebilme yetkisine sahip, kapsayıcı ve merkezileşmiş iktidardır (Erdoğan, 2016: 344). Siyasal iktidarın kapsayıcılığı üzerinde kurulu olduğu ülkeyi ve vatandaşlık bağı ile bağlı olan insanları kapsamaktadır. Yani siyasi iktidarın egemen olduğu ülke üzerinde

yaşayanlar vatandaşlık bağı olsun ya da olmasın siyasal iktidarın koymuş olduğu kurallara uymak zorundadır. Bunun yanında vatandaşlık bağına sahip olanlar ülke dışında yaşasa bile siyasal iktidar onların üzerinde karar verme yetkisine sahiptir.

Devlet, içinde yer alan varlıkların tamamını, kurmuş olduğu düzen ve teşkilata tabi tutmayı amaçlamaktadır. Bu kapsamda bireylerden başlayarak her seviyedeki teşkilat, devletin düzenleme ve denetim alanı içinde yer almaktadır. Siyasal iktidar tüm iktidar biçimlerini kendine tabi kılıp tüm iktidarları kapsayan ve onlar üzerinde olan bir güç haline gelmektedir (Okandan, 1976: 744). Başka bir ifadeyle siyasal iktidar, ülke sınırları içinde en üstün iktidar olarak, diğer iktidarlar üzerinde iradesini kabul ettirme, onları kontrol etme ve denetleme yetkisini kendinde barındırmaktadır (Kapani, 2019: 58).

Siyasal iktidar, en üst iktidar olması dolayısıyla almış olduğu kararların uygulanmasını ve emirlerin yerine getirilmesini amaçlamaktadır. Bunu bazen ikna yöntemleri kullanarak bazen de zor kullanarak yapmaktadır (Gönenç, 2015: 21). İktidarın zor kullanma gücü, meşru güç kullanma tekeli kavramında somutlaşmaktadır. Siyasal iktidarın meşru güç kullanma tekeline sahip olması, sadece siyasal iktidarın kullandığı maddi gücün meşru kabul edilmesi sonucunu doğurur. Bununla birlikte bu yetkiyi mutlak ve sınırsız bir yetki olarak ifade etmek mümkün değildir (Zabunoğlu, 2015: 103). Siyasal iktidar kendine çizilen sınırlar içinde bu yetkisi kullanır. Zor kullanma sürekli bir nitelik taşımaktan ziyade bir tehdit aracıdır. Siyasal iktidar kurallara uyulması konusunda karşılaştığı direnç sonucunda zor kullanma yetkisini harekete geçirir (Braud, 2018: 364). Zor kullanma tek başına itaati sağlamamaktadır. Bu sebeple zor kullanma yanında psikolojik ikna yöntemleri de itaati sağlamak amacıyla kullanılmaktadır (Barry, 2018: 164). Zor kullanma yetkisinin meşru görülmesi, adalet ve toplum çıkarıyla uyumlu olduğu ölçüde sağlanacaktır (Höffe, 2018: 328). Siyasal iktidarın kullandığı gücün meşru görülmesi, zor kullanma tekelinin manevi unsurudur (Erdoğan, 2017: 344).

Demokratik siyasal sisteme sahip ülkelerde siyasal iktidarın meşruiyeti halk egemenliğine dayanmaktadır. Siyasal iktidar egemenliği kullanma yetkisini seçimler yoluyla almakta ve meşruiyetini buna dayandırmaktadır. Seçimlerin adil, serbest ve demokratik rekabete açık olması siyasal iktidarın meşruiyetini artıracaktır.

Weber, demokratik toplumlarda siyasal iktidarın meşruluğunu yasal ussal otoriteye dayandırdığını ifade etmektedir (Weber, 2005: 42-43). Yasal ussal otoritede, egemenliğin kaynağı kişilerden bağımsızlaşmıştır. Yöneticilere,

yasalarla çilmiş alanda hukuki normlara uygun hareket ettiği için itaat edilmektedir. Bu noktada siyasal iktidarın halk egemenliğine dayanarak göreve gelip kendisine hukukla tanınan alanda görev yapması meşruluk sağlamakta, insanlar da rıza göstermektedir.

Siyasal iktidar toplumsal düzeni ve güvenliği sağlamak başta olmak üzere amaçları doğrultusunda kamusal faaliyetleri örgütlemektedir. Bu amaçla kural koyarken yasama fonksiyonunu, uygulama faaliyetleri için yürütme fonksiyonunu, denetleme için de yargı fonksiyonunu kullanmaktadır. Siyasal iktidarın sosyal, siyasal ve iktisadi faaliyetleri büyük oranda kamu hizmeti olarak örgütlenmektedir (Başaran, 2023: 37). Bürokrasi de kamu hizmetlerini yerine getiren örgüt olarak siyasal iktidar ile daimi etkileşim içindedir.

1.3. Bürokrasi ve Siyaset İlişkisi

Devletin temel unsurlarından biri de bürokrasidir. Bürokrasi siyasal iradenin aracı konumundadır. Siyasi iradenin yürütmüş olduğu faaliyetler sırasında bürokrasi, onu oluşturan siyasi iradenin istekleri ile kendi istek ve görüşleri arasında bir gerilim yaşamaktadır. Bu gerilim demokrasi ve bürokrasi ilişkisi ya da siyaset ve bürokrasi ilişkisi olarak karşımıza çıkmaktadır (Güler, 2005: 15).

Gelişmiş demokratik ülkeler, dönüşen ve büyüyen kamusal ihtiyaçları karşılamak amacıyla bürokratik örgütler oluşturmuştur. Demokratik kültürün hâkim olduğu ülkelerde bürokrasi büyük ve güçlü olsa dahi siyasete müdahale konusunda talepkâr olmamaktadır. Demokratik ülkeler siyaset ve bürokrasinin uyum içinde çalışması için çeşitli mekanizmalar oluşturmuştur. Bu mekanizmalar bazen bürokrasinin siyasal iktidara bağlı olması bazen de rekabet içeren bir dengenin kurulması sonucunu doğurmuştur (Tataroğlu, 2006: 98).

Bürokrasi kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde ve siyasi kararların uygulanmasında görevli olan örgüt konumundadır (Öztürk, 2003: 14-15). Bürokrasi kendine yasalarla çizilmiş yetki alanı içinde, otorite ve hiyerarşi ile yapılanan, faaliyet alanına göre sınıflandırılmış ve alanına göre uzmanlaşıp yükselebildiği bir kariyer sistemine sahip yapıyı anlatmaktadır (Kaya, 2023: 10-12). Kamusal faaliyetlerin icrası sırasında bir takım kamu gücü ve ayrıcalıklarından yararlanmaktadır. Bu güç ve ayrıcalıkları kullanan bürokrasi, kimi zaman üzerindeki siyasi iktidar etkisinden kurtulmak bağımsız hareket etmeye çalışabilir. Bazen bunun da ötesine geçerek güç mücadelesine dahi girişebilir (Ateş, 2008: 83). Oysa bürokrasiden beklenen iktidarı kullanma

yetkisini halktan seçimler aracılığıyla alarak göreve gelen siyasilerin emir ve talimatlarına uygun hareket etmesidir (Öztürk, 2003: 89)

Temsili demokrasilerde, halk kendi adına karar verecek temsilcileri seçer ve çeşitli yöntemlerle hükümet oluşur. Hükümetler ise belirlemiş olduğu hedefler dâhilinde politikalar üreterek çeşitli kararlar vermektedir. Bu noktada siyasi iktidar hem kararların alınmasından hem de uygulanma sürecinden dolayı sorumludur (Tataroğlu, 2006: 99). Siyasetin bürokrasi karşısındaki en önemli gücü meşru otorite olarak halkı temsil etmesinden kaynaklanmaktadır. Bu doğrultuda bürokrasiyi yönetme ve kontrol etme yetkisi siyasi iradenin elindedir (Eryılmaz, 2017: 270-271). Siyasal iktidar almış olduğu kararları büyük oranda bürokrasi aracılığıyla uygulamaktadır. Dolayısıyla bürokrasinin uygulamalarından dolayı da siyasi hesap verme sorumluluğu siyasal iktidar üzerinde kalmaktadır. Bunun sonucu olarak siyasal iktidar bürokrasinin kendi emir ve talimatlarına uygun hareket etmesini beklemektedir. Bununla birlikte bürokratlarda çeşitli sebeplerle siyasi karar alma sürecine etki etmeye çalışmaktadır.

Bürokrasinin kendine verilen emir ve talimatlara uygun hareket etmesi ve tarafsız olması beklenmektedir. Bununla birlikte özellikle üst düzey bürokratların bilgi, deneyim ve birikimlerini kullanarak siyasi karar vericilerin alanına girmesi söz konusu olabilir (Emre, 1996: 72). Hatta bürokratlar siyasiler karşısında elini güçlendirmek amacıyla bilerek ya da bilmeyerek kendinde olan bilgiyi gizleyebilir. Ayrıca uygulayıcı konumda olduğu için kararların uygulanmasını geciktirebileceği gibi yorumlayarak kendi çıkarlarıyla uygun hale de getirebilir (Peters, 2001: 229-231)

Bürokrasi ve siyaset ilişkisi üzerinde farklı yaklaşımlar bulunmaktadır. İlk yaklaşıma göre siyasetin karar alıp uygulanacak politikaları belirlemesi söz konusuysen bürokrasi uygulayıcı konumdadır. Bu yaklaşıma göre bürokrasi siyasetin emir, talimat ve denetimi altındadır. İkinci yaklaşım ise bürokrasinin idari yönünün yanında siyasi yönünde olabileceğini savunmaktadır. Bu yaklaşım kapsamında bürokrasi değişen toplumsal taleplerin karşılanması noktasında sorumluluk alabilir. Diğer bir yaklaşım ise bürokrasinin siyasetin keyfi tutumundan ve baskısından uzak özerk bir alanı olması gerektiğini savunmaktadır (Durgun, 2002: 84-85).

Devlet yönetiminde siyaset ve bürokrasi etkileşim içinde olmuştur. Bu etkileşim siyaset ve bürokraside meydana gelen değişimle birlikte dönüşüm göstermiştir. Özellikle 20. yüzyılın son çeyreğiyle birlikte kamu yönetiminde meydana gelen paradigma değişimi bürokrasinin gücün ve konumun tartışılmasına sebep olmuş, siyasi iradenin kontrolünde bir bürokrasi olması gerektiği anlayışı pekiştirilmiştir. Dolayısıyla siyasi irade karşısında bürokrasinin

gücü ve etkisinin azaldığını söylemek mümkündür (Akçakaya ve İlhan, 2021: 590).

Bürokrasinin ortaya çıktığı zamanki devlet toplum ilişkisi ile günümüzdeki devlet toplum ilişkisi farklılaşmıştır. Devletlerin gelişim süreçlerinde kalkınma politikalarının uygulanması için gereken bilgi ve uzmanlığı sağlayan bürokrasinin iradesi öne çıkarken gelişmiş ülkelerde bürokrasi siyasi iradenin öne çıkması söz konusudur (Güler, 2005: 22). Dolayısıyla günümüzde gelişmiş demokrasilerde bürokrasinin siyasi irade karşında çok güçlü olduğunu söylemek zordur.

Siyasal iktidar halk tarafından yeterli desteği alamadığında bürokrasinin etkisi artmaktadır. Bu durumda bürokratların siyasi karar süreçlerine etkisi artmakta ve siyaset bürokratlaşmaktadır. Bununla birlikte siyasi iradenin güçlü olduğu durumlarda bürokrasi üzerindeki etkisi artmaktadır. Siyasetin bürokrasi üzerindeki etkisinin artması, ileri seviyeye çıkarsa, bürokrasinin siyasallaşması sonucunu doğurabilir (Akçakaya ve İlhan, 2021: 600).

Her ne kadar siyasetin karar alma ve politika belirleme, bürokrasinin de uygulama görevi üstlendiği ifade edilse de bunları birbirinden ayırt etmek oldukça zordur. Karar alma ve uygulama süreçler hem art ardına gelmesi hem de politika belirlenme sürecinde de bürokrasinin teknik bilgi ve uzmanlığına ihtiyaç duyulması sebebiyle oldukça zordur (Coşkun, 2005: 35).

Woodrow Wilson, siyaset ve yönetimin ayrılmasını savunarak siyaset bürokrasi ilişkisinde önemli bir çerçeve çizmiştir. Wilson devletin geçmişteki görevlerinin basit olduğunu fakat zamanla devletin görevlerinin arttığını ve devletin yeni sorumluluk üstlendiğini ortaya koymuştur (Wilson, 2016: 4-5). Bu durum teknik bilgi, beceri ve uzmanlık gerektiren büyük bir bürokratik örgütü beraberinde getirmiştir. Kamusal yönetim faaliyeti gerçekleştirecek bu örgütün siyasetin günlük tartışmalarından ve keyfiliklerinden uzak tutulması gerekmektedir. Bunu sağlayacak şey ise sürekli bir eğitim ve sınavdan geçerek kendini geliştiren, halkın düşüncesine bağlı bir devlet bürokrasisi oluşturmaktır (Wilson, 2016: 18-19). Frank J. Goodnow da siyaset ve yönetimin ayrılması gerektiği savunmakta olup yönetim faaliyetinde bulunan bürokrasinin görev ve sınırlarının tespit edilmesi gerektiğini ortaya koymuştur. Aksi halde bürokrasinin kontrol ve denetimi konusunda siyasi eğilimler ortaya çıkacaktır (Goodnow, 2016: 27-29).

Siyaset yönetim ayrımı konusunda farklı düşünen yazarlar da bulunmaktadır. Bunlar temelde devlet fonksiyonlarının içi içe geçmesi sebebiyle ayrımının yapılmasının zor olacağı noktasında birleşmektedir (Şaylan, 1986). Ayrıca bürokratların siyasi eğilimi olduğunu gözden

kaçırmamak gerekir. Bunun yanında üst kademe terfi ve azillerdeki siyasal etki de bürokrasinin tarafsızlığını güçleştirmektedir (Şaylan 1986: 35). Dwight Waldo siyaset yönetim ayrımını eleştiren yazarlardan biridir. Waldo, siyaset yönetim ayrımını, yönetim düşüncesini sınırlayan dar bir ceket olarak ifade etmektedir (Waldo, 2016: 2025). Bürokrasinin tarafsız kalamayacağı için toplumsal değerlere uygun hareket eden, kurallara bağlı kalan bir bürokrasi tasviri yapılmaktadır (Farazmand, 2010: 251). Bürokrasinin uzmanlık ve bilgisi sebebiyle karar alma süreçlerinin bir parçası olduğu ve bu noktada kişisel ya da örgüt çıkarının politika yapım sürecini yansıyacağı görüşü de bulunmaktadır (Ripley ve Franklin, 1982: 40).

Weberi öngörmüş olduğu tarafsız ve bağımsız bürokrasi elde etmiş olduğu güçle birlikte siyasal iktidarı etkilemeye çalışabilir. Siyasal iktidarsa tarafsız olan bürokrasiyi kendi istek ve menfaatleri doğrultusunda davranmaya zorlayabilir (İzci ve Bozdoğan, 2016: 33-35). Dolayısıyla siyaset bürokrasi ilişkisinin kendilerine çizilmiş olan hukuki alan dışına taşttıklarında, iki yönlü bir güç mücadelesine dönüştüğünü belirtmek gerekir.

1.4. Bürokrasi ve Siyaset İlişkisini Etkileyen Mekanizmalar

Seçilerek göreve gelerek karar alma yetki ve görevine sahip olan hükümetler faaliyetlerini icra ederken bürokrasiyi kullanmaktadır. Aynı zamanda yasama organı da koymuş olduğu kurallarla bürokrasiye etki etmektedir. Bürokrasi ise siyasi kararların uygulayıcısı, kamusal hizmetlerin yürütücüsü olup siyasi iradenin vatandaşa yansımaları sağlayan bir araç konumundadır. Dolayısıyla siyaset ve bürokrasi sürekli bir ilişki içindedir.

Siyaset ve bürokrasi arasındaki ilişki iki yönlü niteliğe sahiptir. Bürokratlar sahip olduğu teknik bilgi ve uzmanlık ile yararlandığı kamu gücü ve ayrıcalıklarla güçlenip siyasi kararları etkilemek isteyebilir. Siyasiler de kendine çizilen sınırlar içinde nesnel ve tarafsız olması beklenen bürokrasi üzerinde baskı kurarak siyasi karar almaya zorlayabilmektedir. Dolayısıyla bürokrasi ve siyaset kendi rol ve görevlerinin ötesine geçtiğinde, bürokrasi ve siyaset ilişkisi, bürokratik vesayet ile siyasallaşan bürokratik örgütler arasında sıkışmaktadır.

Bürokrasi plan, bütçe ve denetim gibi konularda teknik bilgi ve uzmanlığa sahip olması sebebiyle güçlü bir konuma sahip olmaktadır. Bu durum devlet yönetimi içinde oligarşik bir yapı oluşturup bürokrasinin güçlenmesi sonucunu doğurmaktadır. Kural olarak siyasi iktidarın almış olduğu kararların uygulanıp hayata geçirilmesi görevini üstlenmesi beklenen bürokrasi, kimi zaman siyasal iktidar ile güç mücadelesi içine girmiştir (Kaya, 2023: 1-2)

Bürokrasi siyaset ilişkisinde, bürokratik örgütlenmeyi düzenleyen kurallar, personelin atanma ve kariyer süreçleri önemli araçlardır. Bu araçlar ülkede uygulanan siyasal sistem ile devlet ve toplum arasındaki ilişkiye göre şekillenmektedir (Dreyfus, 2007: 23). Dolayısıyla bir yönüyle de bürokrasinin karakteri uygulandığı toplumun yansımasıdır (Dreyfus, 2007: 26).

Siyasi iktidar almış olduğu kararları en kolay şekilde uygulatabilmek amacıyla bürokrasiyi kontrol altında tutmak ister. Bu sebeple kendi yapısına uygun bürokratla çalışmayı tercih eder. Atama ve görevden almalar siyasetin kendi istediği bürokrat kadrosunu oluşturmada önemli bir araçtır (Demir, 2011: 80).

Bürokrasi ve siyaset ilişkisinde en etkili araçlardan biri olan atamaların yapılış şekli bazen siyasetin elini bazen de yürütmenin elini güçlendirmektedir. Üst düzey bürokratik atamalar ve görevden almalar, siyasi kararlara dayandığı oranda bürokrasi siyaset ilişkisinde bürokrasinin eli zayıflayacaktır. Bununla birlikte atama ve görevden alma süreçlerinde siyasi kararların yanında danışma, önerme, farklı makamların birlikte alacağı kararlar atama ya da görevden almanın gerçekleşmesi bürokrasinin elini kuvvetlendirecektir.

Liyakat ilkesi siyaset bürokrasi ilişkisi bakımından hem bürokrasinin hem siyasi iktidarın hem de toplumun menfaatinin birleştiği noktada yer almaktadır. Liyakat ilkesinin bir yönü istihdam edilen personelin göreve uygun olması diğer yönü de bağımsız ve tarafsız olmasıdır. Göreve uygunluk iş analizi çerçevesinde gereken niteliklerin tespit edilip ölçüleceği sınavlarla tespit edilmektedir. Tarafsızlık ve bağımsızlık ise bürokrasinin güvence mekanizmalarıyla donatılmasıyla sağlanmaktadır (Güler, 2005: 152-153). Liyakat ilkesinin tüm gelişmiş demokrasilerde tarihsel süreç içinde kabul edildiği söylenebilir. Fakat personel sistemlerinin kuruluşu kadro ya da kariyer sistemi üzerine yapılmaktadır. İngiltere, Fransa ve Almanya gibi ülkeler kariyer sistemini benimserken, ABD sisteminin kadro temelli yapılandığı görülmektedir. Kariyer sistemi hizmet alanları ve eğitim düzeyi değişkenlerine bağlı personel odaklı bir sistemdir. Kadro sistemi ise ödev, yetki, sorumluluk temelinde iş odaklı sınıflandırmayı esas almaktadır (Aslan, 2012: 253; Güler, 2005: 190). Kariyer sistemi personel odaklı olması bakımından, bu sistemin uygulandığı ülkelerde bürokrasi daha güçlüdür. Kadro sistemi ise iş odaklı olduğu için personel ikinci planda kalmakta ve dolayısıyla bürokrasinin gücü zayıflamaktadır.

Kamu personelinin seçiminde, çalışmasında, ödüllendirilmesi ve disiplin süreci gibi konulara liyakat ilkesi yerini siyasi ölçütlerin dikkate alınması durumunda bürokrasinin siyasallaşması söz konusu olmaktadır (Peters ve

Pierre, 2004: 2). Bürokrasinin siyasallaşması, bürokrasinin siyasal gücün etkisi altına girerek kamu yararının önünde siyasi partinin menfaatlerini gözetmesi sonucunu doğurmaktadır (Coşkun, 2005: 39).

Hükümetler, bürokrasi gibi süreklilik arz etmemektedir. Göreve gelen hükümet üyeleri faaliyet gösterdikleri alanla ilgili bürokratlar kadar bilgi ve deneyime sahip olmayabilir. Bürokrasi sahip olduğu kalıcı konumdan yararlanarak, hükümetlerin karşısında güçlü bir konum elde edebilmektedir. Ayrıca bürokratlar göreve gelen siyasilerin uygulamak istediği politikalar noktasında temkinli davranıp uygulamasını geciktirebilir.

Vergi ve diğer gelirlerle yapılacak kamu harcamalarını tür ve miktar olarak belirleme ve bunu onaylama hakkına bütçe hakkı denilir (Yılmazcan, 2000: 163). Bütçe hakkı kapsamında yasama organının izni olmadan yürütmenin gelir toplayıp harcama yapamamaktadır (Bağlı, 2014: 34). Yürütme organı tarafından hazırlanan bütçenin reddedilmesi parlamenter hükümet sisteminde hükümetin siyasal sorumluluğu doğacak olup hükümetin istifa etmesi gidilir. Başkanlık sisteminde ise bütçenin reddedilmesi durumunda başkan istifa etmek zorunda değildir. Fakat kaynağa sahip olamayacağı için faaliyetlerini yürütemeyecektir (Gözler, 2020: 963). Bu bakımından bütçe hem doğrudan yürütme organı üzerinde hem de yürütmenin faaliyetlerini uygulama aracı olarak bürokrasi üzerinde etkili bir denetim aracına dönüşmektedir. Bütçe denetiminde hukuki kurallar ve uygulama bakımından bazı farklılıklar bulunmaktadır. Parlamenter sistemde kural olarak bütçenin reddedilmesi durumunda hükümetin istifa etmesi gerekse de hükümet ve yasama organının büyük ölçüde aynı çoğunluğa dayanması uygulamada bütçe denetimini zorlaştırmaktadır.

2. Hükümet Sistemleri

Hükümet sistemleri, devletin yasama ve yürütme kuvvetleri arasındaki ilişkiye göre şekillenmektedir. Yargı kuvvetinin bağımsızlığı esas olup genellikle sınıflandırma noktasında etkisi bulunmamaktadır. Hükümet sistemleri temel olarak kuvvetler birliğine dayanan monarşi, diktatörlük ve meclis hükümeti sistemi ile kuvvetler ayrılığına dayanan başkanlık, yarı başkanlık ve parlamenter sistem olarak sınıflandırılmaktadır (Gözler, 2020: 623). Monarşi ve demokrasi demokratik yönetim sistemine dayalı hükümet sistemi olarak kabul edilmemektedir. Temel sınıflandırma böyle olsa da hükümet sistemleri bunlardan ibaret değildir. Ekonomik, sosyal veya siyasal ihtiyaç ya da talepler doğrultusunda farklı formülasyonlarla yeni hükümet sistemi ortaya çıkması mümkündür. Nitekim Türkiye’de 2017 anayasa değişiklikleriyle uygulamaya konulan Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi,

Türkiye'ye özgü bir başkanlık sistemi olarak ortaya çıkmıştır (Atar, 2017: 37-38).

Başkanlık sistemi sert kuvvetler ayrılığı modelini benimserken, parlamenter sistem yumuşak kuvvetler ayrılığına dayanmaktadır. Yarı başkanlık sistemi ise hem başkanlık hem de parlamenter sistem özelliklerinden öğeler barındırmaktadır. Bununla birlikte Roskin (2021: 8)'in parti disiplini ve yürütmenin yasama faaliyetlerindeki etkisi sebebiyle yürütme organının yasama organı karşısında güç kazandığına dikkat çekmek gerekir.

Hükümet sistemlerinin siyaset bürokrasi ilişkisi üzerindeki etkilerini tespit etmek adına kuvvetlerin dağılımı ve düzenlenişi bakımından kabul edilen meclis hükümeti, parlamenter hükümet sistemi, yarı başkanlık hükümeti sistemi ve başkanlık sisteminin temel özelliklerini ortaya koymak gerekmektedir (Erdoğan, 2016: 444). Bu sistemlerden türeyen benzer örnekler için hükümet sisteminin özelliği farklılaşacağından, kabul edilmiş olan saf tiplerin özelliği incelenecektir. Siyaset bürokrasi ilişkisi üzerindeki etkileri ise hükümet sisteminin uygulandığı örnekler üzerinden tartışılacaktır.

2.1. Meclis Hükümeti Sistemi

Meclis hükümeti sistemi kuvvetler birliğine dayanan hükümet sistemidir. Bu sisteme konvansiyonel rejim de denilmektedir (Teziç, 2016: 498). Kuvvetler birliğine dayanan sistemlerde devletin görev ve sorumluluklarının tek bir organda toplanmıştır. Meclis hükümeti sisteminde, yasama ve yürütme kuvvetlerinin mecliste birleşmesi söz konusudur. Bu hükümet sistemi, devlet egemenliğinin tekliği ve bölünmezliği felsefesine dayanmaktadır (Keskinsoy, 2020: 74-75).

Meclis hükümeti sistemi egemenliğin tekliği ve bölünmezliği ilkesi felsefesine dayandığı için kural olarak tek meclisli bir yasama organı olması beklenmektedir (Gözler, 2020: 628). Bununla birlikte iki meclisli uygulamalar da rastlanmaktadır (Teziç, 2016: 502). Meclis hükümeti sisteminde yasama organının açık üstünlüğü söz konusudur (Teziç, 2016: 497). Burada yasama organı seçimlerle yenilenir ve diğer organlar yasama organı tarafından belirlenir (Hekimoğlu, 2009: 104).

Halk egemenliği yasama organında tecessüm etmekte olup meclis yasama görevinin yanında yürütme yetkisine de sahiptir. Meclisin yürütme yetkisine sahip olması yürütme görevini bizzat kendisinin yapacağı anlamına gelmez. Yürütme görevinin meclis üyeleri arasından seçilen bakanlardan oluşan bir kurul yerine getirebilir. Bu kurul, parlamenter sistemindeki bakanlar kurulu gibi özerk bir yapıda değildir. Yürütme organı meclisin kontrol ve denetimi altında olup yasanın emir ve talimatlarına uymak durumundadır. Meclis

yürütme organı kararlarına müdahale edebilir. Yürütme organı yasama organının görevlisi konumundadır (Teziç, 2016: 499).

Yürütme organının, yasama organını feshetmesi mümkün değildir. Meclis ancak kendini feshedebilir. Bakanlar yasama organı tarafından ayrı ayrı seçilip azledilebilir. Dolayısıyla bakanların her biri meclise karşı tek tek sorumludur. Başka bir ifadeyle yürütme kendi içinde dayanışmaya sahip homojen bir organ niteliğine sahip değildir. Yani bakanlar kurulunun anlayış birliğine sahip olması gerekmez (Gözler, 2020: 628; Keskinsoy, 2020: 75; Teziç, 2016: 497). Yani parlamenter sistemdeki kolektif sorumluluk ilkesi burada bireysel sorumluluk olarak uygulanmaktadır. Bu sistemde ayrıca bir devlet başkanlığı makamı bulunmamaktadır. Meclis başkanı devletin siyasal birliğini temsil etmektedir. Devlet başkanı olarak meclis bakanının sadece törenselsel görevleri bulunmaktadır (Erdoğan, 2009: 20).

Meclis hükümeti sisteminde yargı kuvveti bağımsız olarak kabul edilir. Fakat egemenliğin bölünmezliği ilkesi hâkim olduğu için aslında yasama organına tabi olduğu söylenebilir. Nitekim Türkiye’de 1921 Anayasası’nın uygulandığı Birinci Meclis döneminde yargı kuvvetinin büyük ölçüde meclise bağlı olduğu görülmektedir Meclisin kurmuş olduğu İstiklal Mahkemelerinde meclis üyeleri bulunmaktadır (Gözler, 2020: 633).

Uygulamada meclis hükümeti sistemin 1792-1795 yıllarında Fransa’da Konvansiyon Dönemi’nde ve 1920-1923 yılları arasında Türkiye’de Birinci Meclis Dönemi’nde uygulandığı görülmektedir. Bu uygulamalara bakıldığında meclisi hükümeti sisteminin tartışmalı İsviçre örneği dışında olağanüstü ve kriz dönemlerinde uygulandığı ifade edilebilir (Gözler, 2020: 633). İsviçre hükümet sisteminin meclis hükümeti olarak ifade edilemeyeceğini dolayısıyla günümüzde artık meclis hükümeti sisteminin ortadan kalktığı yönünde görüşler bulunmaktadır (Günel, 2015: 56-57). İsviçre’de uygulanan hükümet sistemi ise bazı yönleri ile meclis hükümeti sisteminden ayrışsa da meclis hükümeti sistemine benzeyen pek çok yönü bulunmaktadır. Bununla birlikte olağanüstü ve kriz dönemlerinde uygulanan meclis hükümeti sistemi ile İsviçre’de uygulanan hükümet sisteminin aynı olmadığını ve siyaset bürokrasi ilişkisi bakımından farklı sonuçlar doğuracağını belirtmek gerekir.

2.2. Parlamenter Sistem

Parlamenter sistem kuvvetlerin paylaşımına ya da yumuşak kuvvetler ayrılığına dayanmaktadır. Hükümetlerin parlamento tarafından atanması, azledilebilmesi, desteklenmesi temel özelliklerden olmakla birlikte farklı uygulamalar da bulunmaktadır (Sartori, 1997: 137).

Parlamentar sistemde, yasama organını oluşturan temsilciler aracılığıyla yürütme organı oluşmaktadır. Yürütme organı, parlamentonun çoğunluğunun desteği ile oluşup yasama organının desteğini ya da güvenini aldığı sürece görevde kalmaktadır (Aslan, 2015: 36; Roskin vd., 2020: 281). Parlamentar sisteme, monarşik ve üniter bir yapıya sahip olan İngiltere ile federal ve cumhuriyetçi bir devlet yapısına sahip olan Almanya örneklerdir (Aslan, 2015: 37).

Parlamentar sistemde yürütme iki başlı olup sembolik yetkilere sahip devlet başkanı ile başbakan ve bakanlar kurulundan teşekkül etmektedir. Devlet başkanı kral, monark, cumhurbaşkanı gibi unvanlara sahip olmakla birlikte sembolik yetkilerle donatılmıştır. Yürütmenin yetkileri büyük ölçüde başbakanda toplanmıştır (Lijphart, 2014: 154). Başbakan yasama organı içinden görevlendirilmektedir. Bakanlar da büyük ölçüde parlamento üyesi olmakla birlikte dışarıdan atanması da mümkündür. Dolayısıyla hükümet üyelerinin yasama organındaki görevi sona ermez. Hükümet hem göreve gelirken hem de görevde bulunduğu sırada yasamanın güvenini ve desteğini almak zorundadır (Roskin vd., 2020: 281-282; Lijphart, 2014: 129; Korkmaz, 2016: 46). Parlamentar sistemde başbakan diğer bakanlara göre üstün bir konumda olmakla birlikte hükümet kolektif olarak sorumludur (Lijphart, 2014: 145).

İngiltere parlamenter hükümet sisteminin olduğu ülkedir. Burada yürütme “Taç” adı verilen, kral ya da kraliçe tarafından temsil edilen devlet başkanlığı makamı ve başında başbakanın bulunduğu hükümetten oluşmaktadır. Başbakan ve seçmiş olduğu bakanlar kabineyi oluşturmaktadır (Karasu, 2020: 200). Bakanların hepsi hükümet üyesi olsa da kabine üyesi değildir. Hükümet, kabineyi de içeren fakat ondan çok daha büyük birimi anlatır (Eroğul, 2010: 26). Hükümet dediğimizde belirli aralıklar toplanıp belirli konularda karar alan bir yapı karşımızda yoktur. Hükümet başbakan, bakan, devlet bakanı ve bakan yardımcılarını da içine alan kurgusal bir kavramı anlatmaktadır (Karasu, 2020: 199).

Kabine, başbakana yardımcı olup hükümet politikalarını belirlemek ve eşgüdümü sağlamakla görevlidir. Bununla birlikte başbakan daha hızlı karar almak ya da olası itirazların önüne geçmek amacıyla tüm kabine üyelerini toplamadan birkaç bakanı toplayarak da karar alabilir. İç kabine de denen bu yapı biçimsel bir kurum olmasa da uygulamada kendini göstermektedir (Karasu, 2020: 201).

Yasama yetkisi ve görevi iki meclisten oluşan parlamentodadır (Gezgüç, 2020: 190). Bu sistemde parlamentonun yasama yetkisi sınırlanmamıştır (Karasu, 2020: 179). Parlamento çoğunlukla hükümetin atadığı soylulardan

oluşan ve sınırlı bir yetkiye sahip Lordlar Kamarası ve yasama yetkisini önemli ölçüde kendinde toplayan halk tarafından seçilen temsilcilerin oluşturduğu Avam Kamarasından oluşmaktadır. Avam Kamarası zaman içinde en güçlü organ haline gelmiştir (Eroğul, 2010: 4-5; Lijphart, 2014: 35).

Almanya'da parlamenter hükümet sistemini benimseyen ülkelerden biridir. Bu sistem 1919 Weimar Anayasası sonrası kurulan parlamenter sistemin sonucu olarak ortaya çıkan istikrarsız hükümetler sebebiyle ortaya çıkan yönetim zafiyeti ve bunun sonucu olarak ortaya çıkan totaliter yönetimleri engellemek amacıyla oluşturulmuştur (Hekimoğlu, 2009: 159). Dolayısıyla Almanya'daki parlamenter hükümet sistemi güçlü bir yürütme oranı tasarlarken bunu sınırlayacak önemli denetim mekanizmaları da tasarlamıştır (Başaran, 2023: 239). İstikralı hükümetler ve yönetimin güçlenmesi amacıyla güçlü bir başbakan öngörülmüştür (Özgül, 2020: 449).

Alman parlamenter hükümet sisteminde, sembolik bir cumhurbaşkanı ve güçlü bir başbakana (şansölye) sahip hükümetin bulunduğu iki kanatlı bir yürütme organı bulunmaktadır. İngiltere'de başbakanın gücü tek parti iktidarına dayalı hükümetlerin kurulması sonucu başbakanın parlamentodaki desteği ile sağlanmaktadır. Almanya'da ise çok partili siyasal sistem hâkim olup çoğunlukla koalisyon hükümetleri kurulmaktadır. Başbakan hükümetin en güçlü üyesi olup politikaların belirleyicisi ve uygulayıcısıdır (Sartori, 1997: 142; Hekimoğlu, 2009: 162). Cumhurbaşkanı tarafından hükümeti kurmakla görevlendirilen başbakan, yasama organının güvenini almak zorundadır. Güvenoyu aldığı takdirde belirleyeceği bakanlar kurulu listesini cumhurbaşkanına sunarak hükümeti oluşturmaktadır. Bakan olarak atanan milletvekilliklerinin parlamentom üyeliği askıya alınmaktadır (Çam, 2000: 296). Dolayısıyla bakanlıklar üzerinde başbakanın önemli ölçüde kontrol ve denetim yetkisi olduğu söylenebilir (Roskin, 2021: 221). Almanya'daki parlamenter sistemde bakanlar parlamentoya karşı değil başbakana karşı sorumludur. Parlamentoya karşı sorumluluk başbakana aittir. Başbakanın görevi bırakması durumunda diğer bakanlar da görevi bırakmak zorundadır (Hekimoğlu, 2009: 162; Çam, 2000: 297-298).

Almanya'da uygulanan parlamenter sistem iki kanatlı yasama organından oluşmaktadır. Birincisi tüm ülkeyi temsil eden seçimle belirlenen Alman Federal Meclisi (Bundestag) olup ikincisi eyaletlerin nüfusuna göre kendi meclislerince gönderilen temsilcilerin oluşturduğu Federal Konseydir (Roskin, 2021: 233). Bunların yanında eyaletlerin kendi yasama organları bulunmaktadır. Anayasa eyaletlere ve federal devlete ait yasama yetkisini düzenlemiştir. Yasama yetkisinin federal devlete bırakılmadığı hususlarda eyaletler yasa yapma yetkisine sahiptir. Aynı zamanda federal devlet kendi

yetki alanındaki bir konuda eyaletlere düzenleme yetkisi verebileceği gibi ortak yetki alanında da federal yasa çıkarılmamışsa eyaletler düzenleme yapabilir (Eroğul, 2010: 234).

2.3. Yarı Başkanlık Sistemi

Yarı başkanlık sistemi, parlamenter sistem ile başkanlık sisteminin bir takım özellikleri alınarak De Gaulle'ün istikrarlı bir yönetim amacıyla oluşturduğu bir model olarak ortaya çıkmıştır (Yayla, 2017: 71). Fransa 1789 Devrimi'nin ardından on beş farklı anayasal rejim görmüştür. 1871 ve 1940 yılları istikrarlı bir yönetim kurulamamış olup 104 hükümet kurulmuştur. Bu sebepler 1958 Anayasası istikrarlı bir yönetim sağlamak için güçlü bir yürütme organı tasarlamıştır (Karahanoğulları ve Yeşilyurt, 2020: 55-56). De Gaulle başkanlık sisteminin yönetim tarzına uygun olmadığını düşündüğü için yarı başkanlık modelini ortaya çıkarmıştır (Roskin, 2021: 123). Yarı başkanlık terimini Duverger, 1980 yılında Fransa'daki V. Cumhuriyet rejimini anlatmak için kullanmıştır (Erdoğan, 2017: 461). Sartori (1997: 161), başkanlık sistemdeki tek merkeze sahip otoritenin, başkan ve başbakanda paylaşılması sebebiyle sistemin "yarı" başkanlık olarak adlandırıldığını ifade etmektedir.

Yarı başkanlık sisteminde yürütme başkan ve hükümet olmak üzere iki kanatlıdır. Başkan devletin başı konumunda olup parlamenter sistemin tersine oldukça kuvvetli konumda olmakla birlikte başkanlık sistemin tersine yürütme yetkisini tek başına değil hükümetle kullanmaktadır. Başkan doğrudan halk tarafından seçilmekte, başbakan ve kabinesi ise yasama desteğine ihtiyaç duymaktadır (Sartori, 1997: 174). Başkan, başbakanı atama yetkisine sahip olmakla birlikte düşüremez (Yayla, 2017: 72). Cumhurbaşkanı kural olarak başbakanı görevden alamasa da aynı partidense istifaya zorlayabilir (Roskin, 2021: 128). Bununla birlikte başkan meclisi feshetme yetkisine sahiptir (Hekimoğlu, 2009: 67). Başbakan da önemli yetkilerle donatılmıştır. Hükümet üyesi bakanları atamak ya da görevden almak başbakanın yetkisindedir. Başbakan meclise ve başkana karşı sorumludur. Hükümetin yasamaya karşı kolektif sorumluluğu vardır (Hekimoğlu, 2009: 68;71). Başka bir deyişle parlamento karşısındaki sorumluluk başbakan ve onun tarafından atanan bakanlardadır (Uluşahin, 2007: 63).

Başkan ve parlamentonun seçimle oluşturduğu yarı başkanlık sisteminde yasama organı ile bağı olan bir başbakan, başkan tarafından parlamento onayı ile atanmaktadır (Yayla, 2017: 116; Roskin, 2021: 124). Bu durum yarı başkanlık sistemini, başkanlık sistemindeki sert kuvvetler ayrılığından uzaklaştırmaktadır. Yarı başkanlık sisteminde başkan ve parlamento desteğine ihtiyaç duyan başbakan iktidarı paylaşmaktadır (Sartori, 1997: 162).

Yarı başkanlık sisteminde yasama organı da iki yapıyı olarak tasarlanmıştır. Fransız parlamentosunu (Parlement Français), Senato (Senate) ve Millet Meclisi (Assamlee Nationale) oluşturmaktadır (Aslan, 2015: 225). Millet Meclisi temsilcilerini halk doğrudan seçmektedir. Senato üyelerini ise seçmenler kurulu belirlemektedir (Çam, 2000: 171). İki meclisli sistemlerde meclislerden biri ya sembolik ya da federal temsili sağlamak üzere oluşturulmuştur. Bununla birlikte üniter bir devlet olan Fransa'da Senato, Millet Meclisi ile eşit yetkilere sahip olmasa da önemli yetkileri mevcuttur. Parlamento kabinesinin oluşumuna etki etmemekte olup başbakan tarafından cumhurbaşkanına danışarak oluşturulmaktadır. Fakat yasama güveni mevcut olduğu sürece görevde kalabilmektedir (Roskin, 2021: 133-134). Çünkü meclis güvensizlik oyu vererek başbakanı görevden düşürme yetkisine sahiptir (Aslan, 2015: 258).

2.4. Başkanlık Sistemi

Başkanlık sistemi, siyasal iktidarın tek bir elde toplanmasına engel olmak için tasarlanmıştır. Saf tipinin ABD'de uygulandığı bu sistemin adı başkanlık sistemi birçok ülkede farklı şekilde uygulandığı görülmektedir (Özmen, 2019: 36). Güçler ayrılığı ilkesi ilk defa ABD anayasasında somutlaşmıştır. ABD'de koloniler bağımsızlık için İngiltere'ye karşı mücadele etmiştir. Kolonilerin kazandığı mücadele sonrası kendi varlıklarını devam ettirmek istemeleri federalizmi, siyasal iktidarı monarşi gibi tek bir güce teslim etmeme isteği de sert güçler ayrılığı ilkesini ortaya çıkarmıştır (Ömürgönülşen ve Zengin, 2020: 359-360).

Sartori (1997: 115) saf başkanlık sistemi için üç temel özellik ortaya koymaktadır. İlki yürütmenin başı olan devlet başkanının halk tarafından seçilmesidir. İkincisi ise yasama organının başkanı görevden alamamasıdır. Üçüncüsü ise başkanın hükümeti tek başına yönlendirebilme kabiliyetidir. Başkanlık sisteminde yürütme tek kişide toplanmış olup kolektif bir özellik taşımamaktadır (Lijphart, 2014: 145). Başkanlık sisteminde uygulanan sert kuvvetler ayrılığı ilkesi gereği aynı anda yasamada ve yürütmede görev alnamamaktadır (Lijphart, 2014: 153). Ayrıca başkana parlamentoyu fesih yetkisi de tanınmamaktadır (Uluşahin, 1999: 149).

Anayasa bakanlar kurulu ya da hükümeti düzenlememiş olsa da uygulamada çok önemli görülmemekle birlikte bakanlar kurulunun toplandığı görülmektedir. Başkan çoğu zaman bakanlar kurulunun tamamını toplamak yerine görüşeceği konuyla ilgili bakanları toplamayı tercih etmektedir. ABD başkanlık sisteminde yürütme yetkisinin tek yetkilisi başkan olup bakanlar sekreter konumunda bulunmaktadır (Ömürgönülşen ve Zengin, 2020:

367; Eroğul, 2010: 114). Bakanların, Kongre karşısında bir sorumluluğu bulunmamaktadır. Bakanlar kendilerini atama ya da görevden alma yetkisine sahip başkana karşı sorumludur.

ABD’de Kongre, yasama işlevini yerine getirilmektedir. Kongre iki meclisli bir yapıdır. “Senato (The Senate)” ile “Temsilciler Meclisi (The House of Representatives)” Kongreyi oluşturmaktadır (Çam, 2000: 110). Temsilciler Meclisi eyaletlerin nüfusu oranında üye seçimi ile oluşurken, Senato’ya her eyalet nüfusu fark etmeksizin iki üye göndermektedir (Aslan, 2015: 172). Kongredeki temsilciler, parlamenter sistemdeki vekillere göre daha güçlüdür. Temsilciler Meclisi ve Senato arasında bir üstünlük bulunmamakla birlikte düzenleme alanı ve görevler noktasında bazı farklılıklar vardır. Örnek olarak akçal konular ve bütçenin büyük ölçüde Temsilciler Meclisinde görüşülmesi gösterilebilir (Çam, 2000: 116-117).

3. Hükümet Sistemleri Bakımından Bürokrasi ve Siyaset İlişkisi

Kuvvetlerin aralarındaki ilişkilere göre şekillenen hükümet sistemlerinin bürokrasi siyaset ilişkisi bakımından farklı etkilere sahiptir. Bürokrasi üzerinde yasamanın dolaylı düzenleme ve denetim yetkisi vardır. Bununla birlikte bürokrasi organik anlamda yürütme organı içinde yer alıp ona tabi olmaktadır. Dolayısıyla güçlü ve istikrarlı bir yürütme organına sahip olan hükümet sistemlerinin bürokrasi üzerindeki kontrol ve denetimi daha fazladır.

Hükümet sistemleri kuvvetlerin arasındaki ilişkilere göre şekillenmekle birlikte ülkedeki siyasi parti sistemi ile birlikte siyasal sistemin işleminde rol oynar. Siyasi iktidarı kontrol altında tutan parti sayısı ile yürütme gücü arasında ilişki vardır. Tek parti hükümetine dayanan hükümetler bürokrasi üzerinde daha fazla güç kazanırken koalisyon hükümetleri bürokrasinin kontrol altında tutulması bakımından dezavantajlı konumdadır. Tek parti iktidarına dayanan ülke yönetimlerinde ise siyasal iktidar ve devlet bürokrasisi iç içe geçmiştir. Böyle durumlarda parti yönetimi ile bürokrasi ayırmak güçtür (Riggs, 1997: 23-24).

Hükümet sistemi ile birlikte değerlendirilmesi gereken bir husus da ülke yapısıdır. Üniter devletlerde güçlü merkez aynı zamanda güçlü, homojen bir bürokratik örgüt oluşmasını sağlar. Bununla birlikte federal devletlerde bürokrasi federe devletlerle federal devlet arasında parçalanmış durumda olup güçlü ve merkezi bir bürokrasi oluşturma ihtimali görece daha düşüktür. Dolayısıyla bir hükümet sisteminin üniter devlet ve federal devlette uygulanmasının siyaset bürokrasi ilişkisi bakımından farklı sonuçları olacaktır.

Hükümet sistemlerinin saf tiplerinden türeyen aynı isimli başka hükümet sistemlerinde kuvvetler arası ilişkiler farklı şekilde gerçekleşebilmektedir. Bunların siyaset bürokrasi ilişkisine yansımaları da farklı olacaktır. Bunların dışında tarihsel koşullar, ülkedeki siyasal kültür, bürokrasinin yapısı siyaset bürokrasi ilişkisi bakımından hükümet sistemleri ile doğrudan ilişkilidir. Dolayısıyla hükümet sistemlerinin bürokrasi siyaset ilişkisi üzerindeki etkisini üzerinde kesin sonuçlara ulaşmak zordur. Bu noktada hedefimiz hükümet sistemlerinin saf tiplerinin uygulandığı ülkelerdeki durumu incelemekten ibarettir.

3.1. Meclis Hükümeti Sistemi ile Bürokrasi ve Siyaset İlişkisi

Meclis hükümeti kuvvetler birliğine dayanan, egemenliği bölünmezliği ilkesi doğrultusunda kuvvetlerin yasama organında birleştiği bir yönetim sistemidir. Günümüzde meclis hükümeti sistemine benzer özellikler gösteren ama birçok noktada da ayrılan İsviçre örneği bulunmaktadır. Bunun dışında olağanüstü ve kriz dönemlerinde uygulandığı görülmektedir. Fransa'da 1792-1975 arasındaki Konvansiyon dönemi ile Türkiye'de 1920-1923 yılları arasındaki Birinci Meclis dönemi meclis hükümeti sistemi örneklerindedir (Gözler, 2020: 633; Keskinsoy, 2020: 74-75; Teziç, 2016: 499). Meclis hükümeti sistemi olağanüstü şartların ürünüdür. Hükümet, parlamento içinden seçilen bakanlardan oluşmaktadır. Bürokrasi de meclis içinden seçilen bu bakanlara bağlı olup onların emir ve talimatlarına uygun hareket etmek zorundadır (Kutlu ve Kahraman, 2017: 4). Bu noktada olağanüstü dönemlerde uygulanan doktrinde kabul edilen meclis hükümeti sistemi ile İsviçre'de uygulanan hükümet sistemi bürokrasi siyaset ilişkisi bakımından farklılıklar gösterecektir. Dolayısıyla bunları ayrı ayrı değerlendirmek daha sağlıklı olacaktır.

İsviçre'de uygulanan hükümet sistemi kuvvetler birliğine dayanan tipik bir meclis hükümetine benzememektedir (Işık, 2022: 557). İsviçre 20 tam 6 yarım kanton olmak üzere 26 kantondan oluşup federal yapıya sahiptir (İsviçre Anayasası, m. 1). İsviçre'de yasama organı olan Federal Meclis, iki meclisli bir yapıya sahip olup İsviçre halkının genelini temsil ettiği Ulusal Konsey ve kantonların temsil edildiği Eyaletler Konseyinden oluşmaktadır (Lijphart, 2014: 62). Yürütme organı, Federal Meclis tarafından seçilen Federal Konseydir. Federal Konsey üyeleri, Federal Meclise giren dört büyük partinin üyeleri arasından, dört yıl için seçilir. Federal Konsey Başkanı ise yine Federal Meclis tarafından bir yıllık süre için seçilmekte olup eşitler arasında birinci konumdadır. İlk üç parti iki, dördüncü parti bir üye ile temsil edilir. Her üye tek tek seçilmekte olup meclis üyesi olma zorunlulukları yoktur. Milletvekilleri arasından seçilen üyelerin yasama organı ile ilişkisini

kesmesi gerekmektedir Federal Meclis, Federal Konseye gerekli gördüğü talimatları verebilir ve onu denetleyebilir. Fakat fesih, gensoru, güvenoyu gibi mekanizmalar yoktur (Arslan, 2015: 305-308; Teziç 2016: 502-503). Dolayısıyla sistem, kuvvetler birliğinden ziyade kuvvetler ayrılığına dayanmakta ve tipik meclis hükümeti sisteminden uzaklaşmaktadır.

İsviçre hükümet sistemi oydaşmacı demokrasi modeli üzerine kurulmuş olup gücü tek elde toplamak yerine paylaştırıp, sınırlama yoluna gitmiştir (Lijphart, 2014: 62). Bu hükümet sisteminde güçlü bir yürütme aygıtı tasarlanmamıştır. Dolayısıyla bürokrasi üzerinde yürütmenin baskı kuracak güçlü bir yürütme aygıtı yoktur. Fakat önemli atamalar konusunda Federal Meclis söz sahibidir. Ülkede görev yapacak yargıçlar Federal Mecliste kurulan bir komisyon tarafından atanmakta ve Federal Meclisin denetimine tabi olmaktadır (Arslan, 2015: 293). Federal yapıya sahip olan İsviçre’de kantonlarla birlikte güçlü âdem-i merkeziyetçiliğin uygulandığı belediyeler söz konusudur. Bunlar önemli görev ve yetkilere sahiptir (Lijphart, 2014: 61). Dolayısıyla merkezi, güçlü, homojen bir bürokrasi bulunmamaktadır. Bununla birlikte bürokrasinin de siyasilerle mücadele içine girme gibi bir eğilimi bulunmamaktadır.

Olağanüstü ve kriz dönemlerinde uygulanmış olan saf meclis hükümeti sistemine Türkiye’deki Birinci TBMM Dönemi örnek oluşturmaktadır. Kuvvetler birliği ilkesine dayanan bu sistemde egemenliğin yegâne kaynağı meclis olup yasama, yürütme ve yargı kuvvetlerini bünyesinde toplamıştır. Yürütme organı ise meclis içinden, meclis tarafından, ayrı ayrı seçilecek olan icra vekilleri (bakanlar) aracılığıyla yerine getirilmektedir. İcra vekilleri heyetinin doğal başkanı ise Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı’dır (Aldıkaçtı, 1973: 76; Eroğul, 2009: 225; Soysal, 1987: 42). Ayrıca bir devlet başkanlığı makamı bulunmamaktadır (Erdoğan, 2016: 80). İcra vekillerinin kendi içinden bir başkan seçeceği öngörülmekle birlikte sonrasında bu yetki meclise verilmiştir (Aldıkaçtı, 1973: 76). İcra vekilleri meclise karşı sorumlu olup meclisi feshetme yetkisine sahip değildir (Özbudun, 2012: 29). Meclis içinden bir icra vekilleri heyeti oluşturulmuş olması meclisin yürütme yetkisi ve görevinden vazgeçtiği anlamına gelmemektedir. İcra Vekilleri Heyeti meclis adına çalışan görevliler konumundadır (Tanör, 2022: 259). Anayasada yargı kuvvetinden bahsedilmemekle birlikte yargı yetkisinin mecliste olduğu kabul edilmekteydi. İstiklal Mahkemelerinde üye olarak vekillerin görev yapmış olması bunu göstermektedir.

Türkiye’de meclis hükümeti sistemi milli mücadele döneminde olağanüstü şartlarda uygulanmıştır. Dolayısıyla kurumsallaşmış bir bürokrasi siyaset ilişkisinden bahsetmek zordur. Bununla birlikte teorik olarak egemenliğin

tek sahibi olarak meclisin bürokrasinin içinde bulunduğu yürütme ve hatta yargı organı üzerinde kontrol, yönlendirme, talimat verme ve denetim yetkisi bulunmaktadır. Ayrıca yasama organının, bürokrasiyi yöneten icra vekilleri üzerindeki hâkimiyeti, yasamanın bürokrasi üzerindeki gücünü artırmıştır.

3.2. Parlamenter Sistem ile Bürokrasi ve Siyaset İlişkisi

Parlamenter sistemde yasama organı halk tarafından seçilerek oluşmakta, hükümet ise parlamento içinden çıkmaktadır. Dolayısıyla hükümet parlamentoya karşı sorumludur. Hükümeti oluşturan bakanların hem bireysel hem de kolektif sorumluluğu bulunmaktadır. Bakanların başında olduğu bürokratik örgütler üzerinde de parlamentonun denetim yetkisi bulunmaktadır. Bununla birlikte Avrupa'daki parlamenter rejimlerin bürokrasiye müdahale konusunda çok talepkâr olmadığı, bu işin yürütme organına bırakıldığı söylenebilir (Tataroğlu, 2006: 99-100). Bu durumda siyaset bürokrasi ilişkisinin belirlenmesinde yürütmenin niteliği önem kazanmaktadır. Hükümet sistemi içinde yürütme güçlü tasarlanmışsa ya da güçlü bir yönetim yürütmede bulunuyorsa, bürokrasinin yürütmeye bağlılığı ve denetlenmesi kolaylaşacaktır. Bununla birlikte görece zayıf bir yürütme organı karşısında bürokrasi daha güçlü olacaktır (Tataroğlu, 2006: 102).

Parlamenter sistemde sorumluluklar dağılıp açık bir şekilde belirlenmemektedir. Yasama ve yürütme arasındaki yumuşak kuvvetler ayrılığı sebebiyle fiili anlamda yasama yürütme bağı kopmamaktadır. Ayrıca koalisyon hükümeti olması durumunda siyasi partiler olumlu politikardan dolayı kendine pay çıkarırken, yaşanan olumsuzluklardan dolayı diğer siyasi partileri sorumlu tutacaktır. Böyle durumlarda bürokrasinin sorumluluğu da net olarak belirlenemeyecek, bürokrasi kendi hatalarını siyasilere yansıtma eğilimine girebilecektir (Tataroğlu, 2006: 115).

Parlamenter sistemde yasama organının bürokrasi üzerindeki denetimi daha çok bürokrasinin bağlı olduğu bakanın siyasal sorumluluğu kapsamında gerçekleşmektedir. Bu durum parlamenter sistemde yasamanın bürokrasi üzerindeki etkisini zayıflatmaktadır (Taner, 2015: 84). Yasama faaliyetleri sırasında milletvekilleri çeşitli yöntemlerle bürokrasiden bilgi talep edebilir. Bununla birlikte gerek bürokrasinin bağlı olduğu yürütme organı gerekse bürokrasinin bilgileri tüm açıklığıyla vermek istememesi gibi durumlar sebebiyle parlamentonun bürokrasi üzerindeki denetimi sınırlı kalmaktadır (Tataroğlu, 2006: 100).

Siyasi parti sistemleri hem uygulanan hükümet sistemini hem de siyaset bürokrasi ilişkisini etkilemektedir. Hükümetin tek parti iktidarına dayanması durumunda aynı görüşe sahip ve aynı programı uygulamayı hedefleyen

güçlü bir yürütme aygıtı ortaya çıkacaktır. Bu durum bürokrasi karşısında yürütmenin elini güçlendirecektir. Bununla birlikte koalisyon hükümetlerine dayalı yönetimlerde bürokratlar kârını maksimize edeceği siyasi partilere yakınlaşıp etkinliğini artırmaya çalışabilir (Öztürk, 2017: 163). Dolayısıyla parlamenter sistemlerin özellikle çok partili siyasal sistemlerde hem yasama hem yürütme organının pazarlık ve müzakereye açık olması söz konusudur. Bu durumda bürokrasi de kendi çıkarlarını maksimize etmek için kendine daha rahat alan bulabilmektedir. Bununla birlikte iki partili sisteme dayanan parlamenter sistemlerde tek parti hem yasama organında çoğunluğu sağlamak hem de yürütme organı koalisyonuz kurulabilmektedir. Bu durumda bürokrasinin bulabileceği siyasi etkileme alanı daha sınırlı olacaktır.

Emre (1996: 74-75), parlamenter sistemin bürokratik baskılara direnme konusunda daha avantajlı olduğu savunulmaktadır. İngiltere’de üst düzey yönetici atamaları ve bunların siyasal iktidarla kurduğu ilişki net çizgilerle belirlendiği için atamalar yansızlık çerçevesinde yapılmaktadır. Bu durum hem bürokratlara siyaset kanadından gelecek müdahaleleri önlemekte hem de bürokratların siyasal tutum sergilemelerinin önüne geçmektedir. Kutlu ve Kahraman (2017: 5) da İngiltere’deki parlamenter sistemin kamu görevlilerinin bağımsız ve tarafsız çalışmasına katkı sunduğunu ve bürokratların kendi tercihlerini yansıtmak için çaba sarf etmediklerini ifade etmektedir.

İngiltere’de hem yasama hem de yürütme tarafından sıkı şekilde denetlenen yarı güçlü bürokrasi bulunmaktadır (Karasu, 2001: 212). İngiltere’de parlamentonun üstünlüğü ilkesi doğrultusunda parlamento, bürokrasi üzerinde de kurduğu denetim mekanizmalarıyla güçlü ve egemen konumda bir bürokrasi oluşmasının önüne geçmiştir (Şaylan, 1976:39). Bununla birlikte ABD başkanlık sistemiyle kıyaslandığında İngiltere’deki parlamenter sistemde bürokrasi daha güçlüdür.

İngiltere’de 1854 yılında düzenlenmiş olan Trevelyan-Northcote raporu bürokrasiye önemli ilkeler getirmiştir. Liyakat sistemi, kamu görevlilerinin sınıflara ayrılması bu raporla birlikte önem kazanmıştır (Tataroğlu, 1998: 43). Kamu personel sisteminin düzenlenmesine ilişkin “Civil Service Commissioners” (Devlet Memurları Kurulu) 1954 yılında örgütlenmiştir. Kurul üyelerini Taç atamakta olup işe girişte uygulanacak sınav ve seçme sisteminden sorumluydu. Daha sonra kaldırılıp Maliye Bakanlığı altında örgütlenen “Civil Service Department” adı altında bu faaliyetler sürdürülmüştür. Sonrasında sınav sistemi kademeli olarak kaldırılmış orta ve üst kademedeki yöneticilerin ataması bu kurula, diğerlerinin atanması ise bakanlıkların yetkisine bırakılmıştır (Güler, 2005: 245-246). 1995 yılında

“Civil Service Management Code” (Personel Yönetimi Yasası) çıkarılmış sonrasında bunun tamamlayıcı parçası olarak “Civil Service Commissioners’ Recquiment Code” (Memur Komiserliği Hizmete Alma Yasası) yürürlüğe girmiştir. Sınavlar daha çok atama yapılacak kurumun değerlendirmesine bırakılmıştır. Kurumlar personel alacağı görevler için belirleyeceği değerlendirme sistemini uygulamaktadır. İngiltere’de bürokrasi yönetimi “Minister of Civil Service” sıfatıyla başbakana aittir (Aslan, 2012: 264-265; Güler, 2005: 247-248). Bu sorumluluk bürokrasinin yürütmenin içinde yer almasının doğal bir sonucudur. Başbakan bu sıfatını başbakan yardımcısına da devredebilir (Karahanoğulları ve Yeşilyurt, 2020: 211).

İngiltere’de köklü bir geçmişe sahip bürokratik gelenek bulunmaktadır. Bununla birlikte Kıta Avrupası’ndaki güçlü merkezi bürokrasi rejiminden söz edilemez. Memurlar tam zamanlı ya da yarı zamanlı, geçici ya da sürekli olarak istihdam edilebilir (Karasu, 2020: 265). Siyasal yansızlık, süreklilik, tek biçimlilik ve anomilik İngiliz personel sisteminin temel ilkeleridir. Kamu görevlisi, yürütmüş olduğu faaliyetleri sadakat ve liyakat ilkesi kapsamında yürütür. Süreklilik ilkesi personelin hükümetlerle birlikte değişmemesi, güvenceli bir statüye sahip olmasıdır. Tekbiçimlilik ise personel sisteminde merkez tarafından belirlenmiş standartların uygulanmasıdır. Anomilik, personelin siyasal tutum takınmaması anlamına gelmektedir. Bunların yanında kamu hizmeti yükümlülüklerinin kişisel çıkarın üzerinde tutulması, dürüstlük ve açıklık, liyakat kamu personeline hâkim olan ilkelere dendir (Karasu, 2020: 2).

İngiltere’deki parlamenter sistemde bürokratların, yöneticilere siyasal bağımlılığı bulunmamaktadır. Bu durum liyakatin hâkim olduğu bir kariyer sisteminin ortaya çıkmasını sağlamıştır (Tataroğlu, 1998: 43). Bürokratların siyasal iktidara bağımlılığı olmamakla birli bağlılık ve sadakati vardır. Hatta bürokratların apolitik olmaktan gurur duydukları, hangi parti iktidara gelirse gelsin bakanlığın politikalarını inançla uyguladıkları ifade edilmektedir (Roskin vd., 2020: 319). Bürokratlar siyasi tartışmaların dışında kalmayı amaçlar. Siyasete girmek isteyenler ise görevlerini bırakmak zorundadır (Döner, 1998: 24). Devlet memurlarının güvencesi hukuki metinlerden ziyade uygulama ile gelişmiştir. Taç hukuki olarak memurları görevden alma yetkisine sahip olmakla birlikte bunu kullanmamakta, memurlar yaş haddinden emekli olana kadar görevde kalacağını bilmektedir (Tataroğlu, 1998: 44).

İngiltere’de kamu personelinin örgütlenmesinden sorumlu, doğrudan kabineye bağlı, bakanlık şeklinde örgütlenmiş Kabine bürosu bulunmaktadır. Her ne kadar bürokrasi yönetimi başbakana ait olsa da İngiltere’deki ortak

karar alma geleneğinin bir uzantısı olarak başbakanına değil doğrudan kabineye bağlanmıştır. Bu doğrultuda kabine bu örgüt aracılığıyla bürokrasi üzerinde kontrol ve denetim sağlamaktadır (Karahanoğulları ve Yeşilyurt, 2020: 212-214).

İngiltere’de bakanlar ve üst düzey atamalar başbakanının önerisi üzerine Taç tarafından yapılmaktadır. Parlatentonun üstünlüğü ilkesi hâkim olduğundan Taç, başbakanın yapmış olduğu atamaları genellikle geri çevirmez (Karasu, 2020: 200). Bakan atamaları uzmanlık alanından ziyade siyasi sebeplere göre şekillenmektedir. Bu sebeple bakanlar temsil görevini üstlenirken teknik bilgi ve uzmanlık gerektiren konular daimi sekreterler tarafından yerine getirilmektedir. Daimi sekreterler, bakanlar değışse bile bu görevde uzun yıllar boyunca kalan devlet görevlileridir ve oldukça güçlü konuma sahiptir (Roskin, 2021: 79). Daimi sekreterler ile bakan yardımcıları arasında bir hiyerarşi öngörülmemiştir. İkisi de birbirine emir verememekte, aralarındaki uyuşmazlık bakan tarafından çözülmektedir (Karahanoğulları ve Yeşilyurt, 2020: 223). Bu durum bürokrasi ve siyaset ilişkisi bakımından bazı sonuçları ortaya çıkmaktadır. Bürokrasi özellikle teknik bilgi ve uzmanlık gerektiren alanlarda siyaset karşısında görece özerk bir yer kazanmakta ve güçlenmektedir. Buna karşın başbakanın üst düzey yönetici atamalarında sahip olduğu yetki, siyasetin bürokrasi karşısındaki konumunu güçlendirmektedir.

Almanya Kıta Avrupa’sının güçlü bürokrasi geleneğine sahip ülkelerinden biridir (Karasu, 2001: 213). Almanya siyasi birliğini geç tamamlamış bir ülke olmakla birlikte Prusya’nın bürokratik yönetim geleneğini taşımaktadır. Prusya’nın itaatkâr ve çalışkan yönetici sınıf Junkerler, Almanya’nın siyasal birliğini sağlamasıyla bu geleneği tüm ülkeye yaymıştır. Daha 18. yüzyılda yöneticilerin atanması ve yükselme koşulları kurala bağlanmıştır (Aslan, 2012: 146; Roskin vd., 2020: 319). Statü hukuku ve örgütlü personel yapısı bürokrasinin gücünü artıran etmenlerdendir. Anayasa’nın 33. maddesinde kamu hizmeti ve memurluğun profesyonel ilkelere göre düzenleneceği ifade edilmiş olup bu görevlerle vatandaşlık arasında bağ kurulmuştur. Ayrıca 74. ve 75. maddelerinde memurların haklarına ilişkin federal yasayla düzenleme yetkisi verilmiştir (Aslan, 2012: 282-283).

Almanya’da güçlü bir bürokrasi olmakla birlikte uygulanan parlamenter sistem farklı dinamikler içermektedir. Almanya federal bir ülke olup bürokrasi tek bir merkezi idarenin kontrolünde değildir. Hem merkezi yönetim hem de eyaletler bürokrasi üzerinde etkilidir. Dolayısıyla federal devlet ve federe devletler arasında yayılmış bir bürokratik örgüt söz konusudur.

Almanya’da bütçe hazırlanma sürecine her iki mecliste dâhil olmaktadır. Federal Meclisin değiştirme, denetleme, onaylama ve inceleme yetkisinin yanında Federal Konseyin itiraz ve federal konseye başvurma gibi hakları vardır (Çiçek ve Sayın, 2012: 298; Türer vd, 2019: 60). Parlamenter sistem bakımından yürütme ve dolayısıyla bürokrasi üzerinde etkili olabilecek bir mekanizma olan bütçe denetimi hükümetin yasamadaki çoğunluğun desteğiyle oluşması bakımından uygulamada pek mümkün olmamaktadır. Fakat Almanya’da bütçe sürecine eyaletlerin de dâhil olması, iki meclisin de uzlaşmaya zorlanması bütçe sürecini formalite olmaktan çıkarmakta ve sıkı bir denetim aracına dönüştürmektedir.

Almanya’da çok partili siyasal hayat sebebiyle koalisyon hükümetleri oluşmaktadır. Koalisyon hükümetlerinin güçlü ve istikrarlı yönetim bakımından olumsuz yanları sebebiyle bürokrasi üzerinde denetim ve kontrolün zorlaşacağı ifade edilebilir. Bununla birlikte Almanya’da istikrarın sürmesinde etkili olan yapıcı güvensizlik oyu² ve başbakanın kuvvetli konumu güçlü ve istikrarlı bir yürütme aygıtı ortaya çıkarmıştır. Bunun yanında bürokratik sistemin ayrıntılı olarak kurallar çerçevesinde görev yapma geleneği yürütmenin elini güçlendirmektedir.

3.3. Yarı Başkanlık Sistemi ile Bürokrasi ve Siyaset İlişkisi

Yarı başkanlık sisteminin, bürokrasi ve siyaset ilişkisi üzerindeki etkisinin incelenmesi bakımından en uygun örnek sistemin ortaya çıktığı Fransa’dır. Fransa’da güçlü fakat siyaset üzerinde egemen olmayan bir bürokrasi vardır (Karasu, 2001: 212). Fransa da bürokrasinin güçlü olmasında tarihsel nedenlerin etkisi bulunmaktadır. Modern devlet aygıtının kurulmasında bürokrasi rol oynamıştır. 17. ve 18. yüzyılda Fransa bürokratik örgütlenmeye sahip bir ülkeydi. Fransız Devrimi ile birlikte kralın etkisinin sona ermesinin ardından Napoleon bürokrasi marifetiyle merkezi yönetimi düzeltip, bürokrasiyi daha rasyonel hale getirmiştir (Roskin vd. 2020: 318). Fransa oldukça hareketli bir siyasal hayata sahip olmuştur. Fransız Devrimi’nin ardından birçok farklı yönetim sistemi kurulmuş merkezi devlet yapısı sürmekle beraber güçlü ve istikrarlı yönetimler, siyasi çalkantılar sebebiyle istikrarlı bir şekilde sürmemiştir. Özellikler IV. Cumhuriyet döneminde istikrarlı hükümetler kurulamamış, atanan bakan bürokrasi üzerinde hâkim olmaya imkânı kalmadan görevi sona ermiştir. Siyasi yöneticilerin

2 Meclisin başbakanı görevden alabilmesi için yeni başbakan konusunda uzlaşmaya varması gerekmektedir. Meclisin salt çoğunluğunun oylarını alma kapasitesine sahip aday meclis başkanı aracılığıyla Cumhurbaşkanına sunulurken güveni kaybeden başkanın görevden alınma talebinde bulunabilir. Sonrasında Cumhurbaşkanı yeni adayı meclise önererek seçilmesi durumunda yeni başbakan olarak atar (Hekimoğlu, 2009:163).

sık değişmesi, istikrarlı yönetimlerin kurulamaması bu süreçte kamusal faaliyetleri sürdüren bürokrasinin güçlenmesine sebep olmuştur.

Beşinci Cumhuriyetle birlikte kurulan yarı başkanlık hükümet sistemi güçlü bir yürütme organı oluşturmayı hedeflemiştir. Bununla birlikte güçlü yönetim organı bürokratik gücü azaltmamış aksine bürokratik gücün de artmasına sebep olmuştur. Çünkü Millet Meclisinin bürokrasi üzerindeki denetimi zayıflamıştır. Ayrıca hem Millet Meclisinde hem de hükümette görevle alanların önemli bir bölümü bürokrat kökenlidir. Roskin bu bağlantıyı “bürokratlar tarafından ve bürokratlar için olan bürokratlar hükümetine yol açmaktadır” diyerek anlatmaktadır (Roskin, 2021: 172). Dolayısıyla Fransa’da uygulanan yarı başkanlık sistemi, siyasal iktidara hukuki olarak bürokrasiyi kontrol ve denetim altında tutuma olanağı sağlamış olsa da fiili olarak kontrol ve denetiminin zor olduğu bir bürokrasi aygıtı ortaya çıkarmaktadır.

Fransa’da bürokrasi büyük ölçüde liyakat ilkesine dayalı, yarışma sınavlarıyla oluşmaktadır. Fransa’da işe girişte yarışma ilkesi 1789 İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirisi’nde düzenlenmiştir. Bildirinin 6. maddesinde “Bütün yurttaşlar yasalar önünde eşit olduğu için yeteneklerine uygun olarak ve özellikler ile yetenekleri konusunda ayırım görmeden, her türlü rütbe, mevki ve göreve de eşit olarak getirilirler.” şeklinde belirtilen hükmü sonucunda kural olarak işe girişte yeterlilik ölçen sınavlar uygulanmaktadır (Karahanoğulları ve Yeşilyurt, 2020: 131).

Üst düzey kamu görevlilerinin küçük bir kısmı siyasal atama ile görevlendirilmektedir. Hükümetin doğrudan atama yetkisine sahip olduğu kadrolarda genellikle kamu görevlisi olma zorunluluğu bulunmamaktadır. Fakat atanacak kişinin güvenilir ve ehliyet sahibi olması beklenmektedir (Döner, 1998: 19-20). Üst düzey kamu yöneticilerinin çoğunluğu Ulusal Kamu Yönetimi Okulu yani ENA (Ecole Nationale d’Administration) mezunudur (Roskin, 2021: 149).

Fransa’da bazı görevlilerin atanmasında daimi komisyonlara danışma şartı getirilmiştir. Belirtilen görevler³ için daimi komisyonlara danışma zorunludur. İki komisyonda verilen toplam oy sayısının beşte üçü olumlu değilse atama gerçekleşmemektedir (1958 Anayasası, m.13). Bu durum yasamanın, bürokrasi üzerindeki kontrol ve denetimine yardımcı olmaktadır.

3 “Rekabet Kurulu Başkanı, Hapishane Hizmetleri Genel Müfettişi, Kamu Televizyon ve Radyo Şirketleri Başkanı, Kamu Denetçisi, Anayasa Konseyinin belli üyeleri, Radyo-Televizyon Yüksek Kurulu Başkanı” 23 Temmuz tarihli Organik Kanun’a göre danışma zorunluluğu getirilenlerden bazılarıdır (Kutlu vd., 2019:42).

Fransa'da bürokrasi içindeki dayanışma bilinci, güçlü örgütlülük, statü hukukunun hâkim olması gibi sebeplerden dolayı bürokrasi güçlüdür. Nitekim personel rejimine ilişkin yürütmenin yaptığı düzenlemeler direnişle karşılaşmaktadır (Aslan, 2012: 273-274).

Fransa'da kamu görevlilerinin hak ve yetkileri hem genel bir hukuki rejimle düzenlenmiş hem de her grup kendine özgü düzenlemelere tabi tutulmuştur. Kamu görevlilerini yöneticiler ve karar vericiler, uygulayıcılar ve kaleme işleri, yürütücüler olarak üç kategoride sınıflandırmak mümkündür. Her kategori kendi içinde sınav düzenlemekte yaptığı işe göre diploma koşulu aramaktadır. Personelin büyük çoğunluğu sürekli olarak çalışmaktadır (Karahanoğulları ve Yeşilyurt, 2020: 126-127).

Fransa personel sistemi kariyer, derece ile görevlerin ayrılması ve sınıflandırma ilkeleri kapsamında kurulmuştur. Bu sistemde güçlü bir statü hukuku hâkim olmakla birlikte 2003 yılında Fransız Devlet Şurasının raporu bürokratik sistem konusunda eleştiriler getirmiştir. Uygulanmakta olan sistem öngörüden uzak, aşırı bürokratik, esneklikten uzak ve kapalı, abartılı derecede eşitlikçi olarak ifade edilmiştir (Karahanoğulları ve Yeşilyurt, 2020: 126-127).

Fransa'da bürokrasinin örgütlü yapıya sahip olması elini kuvvetlendirmektedir. Memurlar görevleri dışında geniş bir ifade özgürlüğü alanına sahiptir. Meslek sırrı ve ulasa sadakat ilkelerini ihlal etmemek koşuluyla ifade özgürlüğünü kullanabilir. Memurların sendika kurma, üye olma ve faaliyetlerine katılma hakkı vardır. 1950 yılında Devlet Şurası kararıyla grev hakkı da kabul edilmiştir (Karahanoğulları ve Yeşilyurt, 2020: 133-134).

Fransa'da uygulanan yarı başkanlık sistemi güçlü ve istikrarlı yürütme hedefiyle tasarlanmıştır (Aslan, 2015: 251). Bunun sonucu olarak hükümetin, bütçenin reddedilmesi durumunda kararname ile bütçe düzenleme yetkisi bulunmaktadır (Roskin, 2021: 133). Bu durum yasama organının bürokrasi üzerindeki etkisini zayıflatmaktadır. Bununla birlikte yürütme, bürokrasi üzerindeki etkisini artıracaktır.

Fransa da yürütme organına, doğrudan anayasa kaynaklı, geniş bir kural koyma yetkisi tanınmıştır. 1958 Fransız Anayasası'nın 37. maddesi yasamanın kural koyma yetkisi olan alanları sayıp geri kalan alanda yürütmeye bir alan bırakmıştır (Gözler, 2020: 700). Hükümetin sahip olduğu bu kararname yetkisi elini rahatlatmaktadır. Parlamentoda bütçe geçmese dahi kararname ile bütçe düzenleyebilir (Roskin, 2021: 133). Bu durumun bürokrasi siyaset ilişkisi bakımından çeşitli sonuçları bulunmaktadır. Bir kere yasama organının bürokrasiyi düzenleme ve dolayısıyla kontrol altına alma imkânı zayıflamakta

bürokrasinin eli kuvvetlenmektedir. Bunun yanında kararname düzenleme süreçlerinde, düzenleme yapılacak alanda teknik bilgi ve uzmanlığa sahip bürokratlardan yararlanılmaktadır. Bu durum bürokrasinin karar alma süreçlerinde etkisini artıracaktır. Fakat bunu bürokrasinin yürütme üzerinde çok büyük bir etkiye sahip olduğu yönünde yorumlamamak gerekir. Nitekim bu yetki doğrudan hükümete verilmiş olup güçlü bir yürütme organı oluşturulması amacıyla tasarlanmıştır. Güçlü yürütme durumunda bürokrasinin siyaset üzerindeki etkisi işlevsel alanıyla sınırlı kalacaktır.

Fransa'da hükümet sistemi özelliklerini etkileyen önemli bir gelişme de Avrupa Birliğinin bütünleşme sürecidir. Bu süreçle yasama ve yürütme kuvvetleri dışında Avrupa Birliği kurallarının da siyaset bürokrasi ilişkisine etki etmesi söz konusudur. Avrupa Birliğinin uyum gerektiren yasaları, hükümetin tasarı ve teklifleriyle Senato ve Millet Meclisine sunulmaktadır (Karahanoğulları ve Yeşilyurt, 2020: 136). Bu durumda ülkedeki siyasal iktidar üzerinde etkili başka bir siyasi karar merci ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla siyasal iktidarın bürokrasi karşısındaki eli zayıflamaktadır.

3.4. Başkanlık Sistemi ile Bürokrasi ve Siyaset İlişkisi

Başkanlık sistemi istikrarlı ve güçlü yönetim oluşturma bakımından parlamenter sisteme göre bazı avantajlara sahiptir. Başkan, yasama organından bağımsız bir seçile göreve gelip kendi görevleri doğrultusunda daha rahat çalışma imkânı bulmaktadır. Her ne kadar parlamentodan geçirmek istediği düzenlemeler için yasama desteğine ihtiyaç duysa da koalisjonsuz yürütme imkânına sahip olacaktır. Bu durum bürokrasi karşısında güçlenmesine yardımcı olmaktadır.

ABD başkanlık sistemi sınırlı bir siyasal iktidar hedeflediği için anayasal olarak çok güçlü bir başkan tasarlanmamış olmakla birlikte ABD'nin dünya sisteminde artan gücüyle birlikte başkanların konumu fiili olarak güçlenmiştir. Başkanlar yürütmenin sorumlusu olarak idarenin işlem ve eylemlerinden sorumlu olduğu için bürokrasiyi denetim altında tutma ve verimliliğini artırma eğilimi göstermektedir (Merikovsky, 1971: 232). Nitekim ABD bürokrasi üzerinde en çok denetim ve kontrolün sağlandığı ülkelerde biridir (Özer ve Özmen, 2017: 30).

ABD siyasal sistemi, siyasal iktidarı sınırlama motivasyonu ile oluşturulmuştur. Federalizm ve sert kuvvetler ayrılığına dayalı hükümet rejiminin kurulması bunun sonucudur. Bu noktada bürokrasinin de sınırlanmış olduğunu belirtmek gerekir. Karasu (2001: 212), ABD başkanlık sisteminde bürokrasinin başkanın yönetim aygıtı olup güçsüz konumda olduğunu ifade etmektedir.

ABD, bürokrasiyle kurulduktan oldukça sonra tanışmış olup bürokratik kurumlar siyasi iktidarla mücadele edecek bir boyuta ulaşmamıştır. Bürokratik iş ve işlemler herkes tarafından yapılabilecek, basit görevler olarak görülmüş, kariyer sistemi düzenlenmemiştir. Bunun sonucu olarak ilkel ve siyasallaşmış bir personel sistemi oluşmuştur. ABD'nin önemli bir dünya gücüne dönüşmesi, faaliyetlerinin genişlemesiyle birlikte bürokrasi de artmış ve yeniden düzenlenmiştir. Bu kapsamda hem federal devlet hem de eyaletler liyakat sistemine uygun yeni kurallar getirmiştir (Tataroğlu, 2006: 103).

ABD vermiş olduğu bağımsızlık mücadelesinin ardından işgalci güçlerin elindeki kamu görevlisi kadroları, federalist ve cumhuriyetçiler arasında paylaşılmıştır. 1789-1883 arasındaki yaklaşık doksan yıllık dönem parti yandaşlarının atanmasına dayalı “spoils sistem” dönemi olarak ifade edilmektedir. Daha sonra “Civil Service Comission” (Mumurluk Komisyonu) personel sisteminde uyulacak ilkeler belirlemiş, sınıflandırmalar yapmış ve göreve girişte yarışma sınavları düzenlenmiştir. 1883 yılında çıkarılan Pendleton yasası olarak adlandırılan “Civil Service Act” (Memurluk Yasası) süreci kurumsallaştırmıştır (Aslan, 2012: 247-248; Güler, 2005: 148-150). 1978 yılında çıkarılan “Civil Service Reform Act” (Kamu Personeli Reformu Yasası) kamu personel sistemindeki sorunları çözmek adına köklü değişiklikler getirmiştir. Liyakat sistemini Koruma Kurulu ve Personel Yönetimi Dairesi kurulmuştur (Ömürgönülşen ve Zengin, 2020: 408).

ABD yürütme kuvveti tek başlı olup başkanda toplanmıştır. Başkan çeşitli yargı ve üst düzey bürokratları atama, bütçe hazırlamak, veto gibi yetkilere sahiptir (Ömürgönülşen ve Zengin, 2020: 362). Başkan hükümeti kendi oluşturmaktadır. Bakanlar ise doğrudan başkana karşı sorumlu olup, başkanın sekreteri konumundadır (Yayla, 2017: 93). Başkan, bakanların politikalarına müdahale edebileceği gibi onları istifaya da zorlayabilir (Ömürgönülşen ve Zengin, 2020: 368-369). Dolayısıyla bürokrasinin en tepesindeki bakanlar üzerinde mutlak hâkimiyete sahiptir.

Başkanlar sert kuvvetler ayrılığı olsa da parlamento ile iyi ilişki kurmak isterler. İstedığı kanunu çıkarabilmek ya da bütçe sürecinde Kongre desteği önemlidir. Bu sebeple başkanların Kongre tarafından istenen doğrultuda atamalar yapması da mümkündür (Riggs, 1994: 100).

ABD’de bürokrasiyi oluşturan atmaların siyasal atamalar, liyakat sistemi ve ücret sistemi olarak isimlendirildiği görülmektedir. Siyasi atamalar başkanın kendi ekibini oluşturması için kendi isteğiyle yapmış olduğu atamalardır. Bakanlar, Beyaz Saray’daki yardımcıları, diğer kuruluşlarda görev alan üst düzey yetkililer bu kapsamdadır. Liyakat sistemi kapsamında yapılan atamalar ise her düzeydeki görev için yapılan kapsamlı sınavlarla gerçekleşmektedir

(Ömürğönülşen ve Zengin, 2020: 410-411). Ücret sistemindeki istihdam ise daha çok mavi yakalıları kapsamakta olup bunların çoğu saatlik ücret kapsamında ücret almaktadır (Ömürğönülşen ve Zengin, 2020: 426).

ABD’de bürokratik makamlar arasında bir homojen yapı söz konusu değildir. Bazı bürokratlar sürekli bazıları geçici niteliktedir. Bu durum bürokrasinin birlik duygusunu zayıflatmaktadır. ABD bürokrasisi profesyonel olmasına rağmen küçük ve heterojen yapıdadır (Riggs, 1997: 21). Bir kısım görevliler liyakat ilkesi çerçevesinde atmaların yapıldığı sürekli görevlerden oluşurken bir kısım görevliler ise başkan atadığı görevlilerden oluşmaktadır. Alt kademe görevlerde iste yeterlilik esasına göre istihdam sağlanmaktadır. Başkanın yaptığı atamaların önemli bir bölümü Senato onayı ile gerçekleşmektedir.

Başkan üst kademe yöneticilerinin atanması yetkisini Senato ile paylaşmaktadır. ABD Anayasasının 2. maddesinin 2. Bölümü şöyle düzenlenmiştir:

“Başkan, Senato’nun tavsiye ve rızasıyla ve mevcut senatörlerin üçte ikisinin onayıyla, antlaşmalar yapma yetkisine sahip olacak ve büyükelçileri, diğer diplomatik kişi ve konsolosları, Yüksek Mahkeme yargıçları ile bu Anayasa’nın öngörmediği ve kanunlarla kurulacak Birleşik Devletleri makamları için bütün yetkilileri önerecek ve Senato’nun tavsiye ve rızası ile bunların atamalarını yapacaktır: ancak Kongre uygun gördüğü alt düzeydeki görevlilerin atanmasını kanunla yalnızca Başkana, mahkemelere ya da Yönetim Bölümlerinin başkanlarına verebilecektir.”

Bu hükümle birlikte başkanın önemli bürokratik atamaklar noktasındaki yetkisi dengelenmektedir. Bunun yanında ilgili hükümde belirtilmeyen kamu görevlilerinin atanması konusunda Kongre yetkili kılınmıştır.

Başkanın kişiliğinin bürokrasi siyaset ilişkisinde önemli olduğu görülür. Güçlü başkanlar bürokrasinin etkisinden korunabilirken Kongrenin etkisi altında kalan başkanların bürokratları Kongreye yanaşabilmektedir.

ABD’de kamu görevlilerinin siyasi faaliyette bulunması sınırlanmıştır. Kongre üyeliği ile memuriyet bağdaşmayacağı gibi memurların siyasi partilere üye olması, seçim kampanyalarında faaliyet göstermesi, siyasi partileri destekleyen beyanda bulunması ve siyasi faaliyetler için yardım toplaması yasaktır. Bununla birlikte belli ölçüde düşüncelerini açıklamayı, siyasi partilere gönüllü mali yardım yapması serbesttir (Merikovsky,1971: 40).

ABD’de bürokrasinin denetim ve kontrol altında tutulması olağan bir durum olarak karşılanmaktadır. Yalnızca başkan tarafından değil milletin

temsilcisi olma sıfatına sahip kongre tarafından da bürokrasi kontrol altında tutulabilir. Bir kere bürokrasinin görevleri, sorumlulukları ve faaliyetlerini belirleme imkânına Kongre sahiptir. Ayrıca bürokratik faaliyetlerin devamı için gereken bütçe Kongresinin kontrolü altındadır. Senato, başkanın yapacağı bazı atamaları onaylama yetkisine sahiptir. Senatörler onay gereken atamaların görüşülmesi esnasında atamayı uygun bulmadığını açıklayıp atamayı engelleme imkânına sahiptir (Merikovsky, 1971: 73). Bununla birlikte Kongrenin bürokrasi üzerinde baskı kurma gibi bir eğilimi olmadığını belirtmek gerekir. Özellikle bütçe aracını bürokrasiyi kontrol etmekten ziyade başkanın yürütmüş olduğu politikalarından rahatsız olma durumunda kullanmaktadır.

ABD başkanlık sisteminde bir kısmı başkanın ataması bir kısmı da başkanın ataması ek olarak Senato onayı ile gerçekleşen üst düzey kamu görevlilerinin görev süreleri başkanın görev süresiyle sınırlıdır. ABD sisteminde görev süresi başkanın görev süresi ile birlikte sona eren bürokratların çoğunluğu yeni başkanla çalışmamayı normal karşılamaktadır. Her başkanın kendine uygun kadrolarla çalışmasının etkinlik ve verimliliği artıracığı düşünülmektedir (Özer ve Özmen, 2017: 27).

Başkanlık sisteminde yasama organının bütçe denetimi aracılığıyla yürütme üzerinde önemli bir etkiye sahip olmaktadır. ABD’de Kongre bütçenin değiştirilmesi ya da onaylanıp onaylanmaması konusunda tam yetkilidir. Bütçe Kongrenin iki kanadında da görüşülüp onaylanmaktadır (Karahanoğulları, 2011: 287). Bütçenin onaylanmaması durumu “hükümetin kepenk kapatması (government shutdown)” olarak ifade edilmektedir. Bu durumda ödenekten yoksun kalan kurumlar faaliyetlerini durdurmaktadır (Karaer, 2021: 79-80).

ABD başkanlık sisteminde başkan ve Kongre birbirini dengeleyici güç olarak tasarlanmıştır. Bürokrasi, bu güçlü iki kuvvete rakip olacak boyutta güççe ulaşmamış federal bir ülke olması sebebiyle merkezi güçlü bir bürokrasi oluşmamıştır. Hem yasama hem yürütme bürokrasiyi kontrol altına alabilecek güce sahiptir. Dolayısıyla ABD başkanlık sistemi bakımından siyaset bürokrasi ilişkisinde siyasi iktidarın bariz üstünlüğünden söz edilebilir.

Sonuç

Hükümet sistemleri, yasama ve yürütme arasındaki ilişkilere göre şekillenmekte olup kural olarak yargı kuvvetinin bağımsız olduğu kabul edilmektedir. Meclis hükümeti sistemi kuvvetler birliği ilkesinin sonucudur. Başkanlık sistemi yasama ve yürütme arasında sert kuvvetler ayrılığına

dayanırken, parlamenter sistem yumuşak kuvvetler ayrılığına dayanmaktadır. Yarı başkanlık sistemi ise ikisi arasında bir konumdur.

Modern demokratik devletlerde yürütülen kamusal faaliyetlerin büyüklüğü, teknik uzmanlık ve bilgi gerektirmesi bürokrasiyi vazgeçilmez kılmaktadır. Bununla birlikte bürokrasinin tarafsız ve bağımsız olması, halktan almış olduğu egemenlik yetkisine dayanan siyasal iktidarın almış olduğu kararları sadakat çerçevesinde uygulaması beklenmektedir.

Kuvvetler birliğine dayanan meclis hükümeti sisteminin olağanüstü dönemlerde uygulandığı görülmekte olup uygulamada kurumsallaşmış bir siyaset bürokrasi ilişkisi bulunmamaktadır. Fakat teorik olarak egemenliğin tek sahibi olan yasama organının hem bürokrasi hem de bürokrasiyi yöneten bakanlar üzerinde mutlak hâkimiyeti söz konusudur. Literatürde meclis hükümeti olup olmadığı tartışılan İsviçre hükümet sistemininse kuvvetler birliğine dayandığını söylemek zordur. Bu sistemde güçlü bir yürütme aygıtı söz konusu olmayıp yönetim oydaşmacı demokrasi ilkesine dayanmakta ve merkezi, güçlü bir bürokrasi bulunmamaktadır. Bürokrasi de kendine ayrılan hukuki alanda kalmayı tercih etmekte siyasi mücadeleye girme konusunda bir girişimi bulunmamaktadır.

Yumuşak kuvvetler ayrılığına dayanan parlamenter sistemde yürütme, yasama organı tarafından oluşmakta ve yasama organının güvenine dayanmaktadır. Dolayısıyla bürokrasi hem yürütmenin hem de yasamanın kontrol ve denetimine tabi olmaktadır. Parlamenter sistemlerde yürütmenin istikrarlı ve güçlü olduğu durumlarda bürokrasi üzerindeki etkisi artmaktadır. Parlamenter sistemin uygulandığı İngiltere’de hâkim olan iki partili sistem sebebiyle tek partili hükümetler kurulmakta olup güçlü ve istikrarlı yönetimler kurulmaktadır. Bunun yanında bürokratların siyasete karışma eğilimleri bulunmayıp iktidarda hangi parti olursa olsun sadakat ve liyakat ilkeleri kapsamında bürokrasi siyaset ilişkisinin şekillendiği görülmektedir. Parlamenter sistemin diğer örneği Almanya ise güçlü bürokrasi geleneğine sahip olup bürokratik sistemin ayrıntılı olarak düzenlendiği ve statü hukukunun uygulandığı bir sisteme sahiptir. Federal bir ülke olan Almanya’da bürokrasi yalnızca merkezi yönetimin kontrolünde değildir. Hükümet sistemi uygulamasında her ne kadar çok partili sistem etkili olsa da yapıcı güvensizlik oyu ve başbakanın güçlü konumu gibi mekanizmalarla istikrarlı ve kuvvetli yönetim kurulmakta, bürokrasi denetim ve kontrol altında tutulmaktadır.

Yarı başkanlık sistemi yürütmenin bir kanadı yasamadan bağımsız bir seçimle göreve gelirken diğer kanadı yasama güvenine dayanmaktadır. Güçlü ve istikrarlı bir yürütme organı hedefleyen yarı başkanlık sisteminde yürütmenin geniş bir alanda kararname çıkarma ve bütçe düzenleme yetkisi

bulunmakta olup bürokrasi üzerinde etkili olabilmektedir. Bununla birlikte Fransa tarihsel olarak merkezi ve güçlü bir bürokrasiye sahip olup uygulanan statü hukuku ve güçlü bürokratik örgütlenme kuvvetli merkezi bir bürokrati meydana getirmiştir.

Başkanlık sistemi, sert kuvvetler ayrılığı ile siyasal iktidarı sınırlamak amacıyla tasarlanmıştır. ABD’de de ortaya çıkan ve en iyi uygulaması burada görülen başkanlık sisteminde bürokrasi hem başkanın hem de yasama organının denetimi altındadır. Başkan hem bürokratik örgütlerin tepesindeki bakanların hem de üst düzey yöneticilerin atanmasında yetkilidir. Kongre’nin de bütçe ve bazı atamalar konusunda yetkisi bulunmaktadır. Ayrıca federal bir ülke olması sebebiyle merkezi güçlü bir bürokrasi oluşmamıştır. Sonuç olarak ABD başkanlık sisteminde siyasal iktidarın, bürokrasi üzerinde açık üstünlüğü bulunmaktadır.

Kaynakça

- Akçakaya, M. ve İlhan, K. (2021). Bürokrasi-Siyaset İlişkisi Bağlamında Başkanlık ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemlerinin İncelenmesi. *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 23(3), 589-624.
- Aldıkaçtı, O. (1973). *Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası*, 2. Baskı. İstanbul: Yenilik Basımevi.
- Altunok, H. (2016). Atama Yetkisi ve Bürokrasi Siyaset İlişkisi Üzerine Bir Değerlendirme. *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi SBE Dergisi*, 8(14), 166-180.
- Arslan, R. (2015). *Demokratik Yönetim Sistemleri*, 2. Baskı. Bursa: Dora Basım Yayın
- Aslan, O. E. (2012). *Devlet Bürokrasisi ve Kamu Personel Rejimi*. Ankara: İmge Kitabevi.
- Atar, Y. (2017). Neden Sistem Değişikliği?. *Kamuda Sosyal Politika Dergisi*, 10 (37), 35-40.
- Ateş, H. (2008). Post Bürokratik Kamu Yönetimi, Asım B., Ahmet N., Namık K. Ö. ve Bayram C. (Edt.), *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar* içinde (s.85-108) 2. Baskı. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Bağlı, M. S. (2014). *TBMM'nin Bütçe Hakkı Kullanım Durumu: 5018 Sayılı Kanun Sonrası Bütçe Hakkı Kullanımında Etkinlik Düzeyinin Ölçümü*. Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Barry, N. P. (2018). *Modern Siyaset Teorisi*, 4. Baskı, (Çev. M. Erdoğan ve Y. Şahin). Ankara: Liberte Yayınları.
- Bennis, W. (2016). Geleceğin Teşkilatları, (Çev. Edt.Hüseyin, Akdoğan ve Serkan Altuntop, Shafritz), J. M. and Hyde, A. C. (Der.), *Kamu Yönetimi Klasikleri* içinde (s.305-327). Ankara: Global Politika ve Strateji Yayınları.
- Başaran, K. (2023). *Karşılaştırmalı Hukukta Siyasal İktidarı Sınırlama Mekanizmaları ve Türkiye Örneği*. Ankara: Adalet Yayınevi.
- Braud, P. (2018). Devlet: Hukuki Öğretinin İkilemleri, (Çev. G. B. Coşkun), C. B. Akal (Der.), *Devlet Kuramı* içinde (s.359-376). Ankara: Dost Kitabevi Yayınları
- Çam, E. (2000). *Çağdaş Devlet Sistemleri*. İstanbul: Der Yayınları.
- Coşkun, İ. (2005). *Türkiye'de Bürokrasi-Siyaset İlişkileri*. Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı.
- Çiçek, H. G. ve Sayın, S. M. (2012). Federal Alman Bütçe Sistemi ve Bütçe Reform Çalışmaları. *Maliye Dergisi*, (163), 290-315.
- Çöker, Z. (1995). Mülki İdare Amirleri, Bürokrasi ve Politika. *Türk İdare Dergisi*, (409), 1-17.

- Demir, F. (2011). Bürokrasi-Demokrasi İlişkisi ve Bürokratların Seçilmişlerce Kontrolü Sorunu. *Celal Bayar Üniversitesi İİBF Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, 18(2), 63-84.
- Döner, N. (1998). *D.P Döneminde Bürokrasi, Siyaset ve Demokrasi İlişkisi*. Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Dreyfus, F. (2007). *Bürokrasinin İcadı*, (Çev. Işık Ergüden). İstanbul: İletişim Yayınları.
- Durgun, Ş. (2002). Türk Kamu Yönetiminde Bürokratik Siyaset. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Özel Sayı, 83-102.
- Emre, C. (1996). *Bürokrasi-Siyaset Perspektifinde Yaygınlaşan Yolsuzluklar, Kamu Görevlileri ve Siyasal Haklar Sempozyumu*. Ankara, TMMOB.
- Erdoğan, M. (2009). *Anayasa Hukuku*, 5. Baskı. Ankara: Orion Kitabevi.
- Erdoğan, M. (2016). *Türkiye’de Anayasalar ve Siyaset*, 9. Baskı. Ankara: Hukuk Yayınları.
- Erdoğan, M. (2017). *Anayasal Demokrasi*, 13. Baskı. Ankara: Siyasal Kitabevi.
- Eroğul, C. (2009). *Anatüzeğe Giriş (Anayasa Hukuku’na Giriş)*, 10. Baskı. Ankara: İmaj Yayınevi.
- Eroğul, C. (2010). *Çağdaş Devlet Düzenleri*, 7. Baskı. Ankara: İmaj Yayınevi.
- Eryılmaz, B. (2017). *Kamu Yönetimi*. Kocaeli: Umuttepe Yayınları.
- Farazmand, A. (2010). *Bureaucracy and Democracy: A Theoretical Analysis*. Florida: Public Organization Review.
- Gezgüç, M. G. (2020). İngiltere’de “Whip” Geleneği. *Isparta Uygulamalı Bilimler Üniversitesi Uygulamalı Sosyal Bilimler ve Güzel Sanatlar Dergisi (SOS-GÜZ)*, 2 (3), 189-199.
- Goodnow, J.F. (2016). Siyaset ve İdare, (Çev. Edt. Hüseyin, Akdoğan ve Serkan Altuntop, Shafritz), J. M. and Hyde, A. C. (Der.), *Kamu Yönetimi Klasikleri içinde* (s.25-31). Ankara: Global Politika ve Strateji Yayınları.
- Gönenç, L. (2015). *Siyasi İktidarın Denetlenmesi-Dengelenmesi ve Yargı*, 2. Baskı. Ankara: Adalet Yayınevi.
- Gözler, K. (2020). *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi-Cilt I*, 2. Baskı. Bursa: Ekin Yayınları.
- Gözler, K. ve Kaplan, G. (2022). *İdare Hukuku Dersleri*, 24. Baskı. Bursa: Ekin Kitabevi.
- Gül, C. (2010). *İktidarın Sınırlandırılması ve Hukuk Devleti*, 1. Baskı. Ankara: Adalet Yayınevi.
- Güler, B. A. (2005). *Kamu Personeli: Sistem ve Yönetim*. Ankara: İmge Kitabevi.
- Günel, E. (2015). *Hükümet Sistemleri ve Türkiye’de Başkanlık Sistemi Arayışları*. İstanbul: Hükümdar Yayınları.

- Hekimoğlu, M. M. (2009). *Anayasa Hukukunda Karşılaştırmalı “Demokratik Hükümet Sistemleri” ve Türkiye*. Ankara: Detay Yayıncılık.
- Höffe, O. (2018). Bir Şeytan Halkının Bile Devlete İhtiyacı Vardır. Tabii Adaletin İnkilemi, (Çev. Ö. TÜresay), C. B. Akal (Der.), *Devlet Kuramı* içinde (s.323-338). Ankara: Dost Kitabevi Yayınları.
- Işık, H. M. (2022). İsviçre Konfederasyonu Hükümet Sisteminin Meclis Hükümeti Sistemi Bakımından Değerlendirilmesi. *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 27(47), 533-561.
- İnternet: ABD Anayasası, <https://tr.usembassy.gov/wp-content/uploads/sites/91/abd-anayasasi.pdf>, Erişim Tarihi: 28/02/2025.
- İnternet: İsviçre Anayasası, https://www.constituteproject.org/constitution/Switzerland_2002, Erişim Tarihi: 28/02/2025.
- İzci, F. ve Bozdoğan, S. (2016). Türk Kamu Yönetiminde Bir Problem Alanı Olarak Bürokrasi-Siyaset İlişkisi. *Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 9, 4(4), 33-46.
- Karaer, A. (2021). Parlamenter ve Başkanlık Sistemlerinde Yasamanın Bütçe Gücü. *Sayıştay Dergisi*, 32 (122), 73-105.
- Kapani, M. (2019). *Politika Bilimine Giriş*, 58. Baskı. Ankara: Serbest Kitaplar.
- Karahanoğulları, O. ve Yeşilyurt, N. İ. (2020). Fransa’da Kamu Yönetimi, K. Karasu (Edt.), *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri* içinde (s. 45-160). Ankara: İmge Kitabevi.
- Karahanoğulları, Y. (2011). ABD’nin Federal Bütçe Süreci. *Maliye Dergisi*, (160), 269-288.
- Karasu, K. (2001). *Profesyonelleşme Olgusu ve Kamu Yönetimi*. Ankara: Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yay, Tezler Dizisi.
- Karasu, K. (2020). İngiltere’de Kamu Yönetimi, K. Karasu (Edt.), *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri* içinde (s. 175-348). Ankara: İmge Kitabevi.
- Kaya, R. (2023). *Bürokrasi-Siyaset İlişkilerinin Parlamenter ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemleri Üzerinden Değerlendirilmesi (2002-2022)*. Doktora Tezi, Necmettin Erbakan Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Keskinsoy, Ö. (2020). *Anayasa ve Türk Anayasa Hukuku*, 5. Baskı. Ankara: Monopol Yayınları.
- Korkmaz, T. (2016). Hükümet Sistemleri ve Türkiye Üzerine Bir Analiz. *Akademik Hassasiyetler Dergisi*, 3(6), 43-58.
- Kutlu, Ö. ve Kahraman, S. (2017). Türk Cumhurbaşkanlığı Sisteminin Kamu Yönetimi Açısından Değerlendirilmesi. F. Uslu (Ed), *Türk Anayasa Hukukunun Güncel Sorunları*, 1-26. Sakarya: Beşköprü Yayınları.
- Lijphart, A. (2014). *Demokrasi Modelleri Otuz Altı Ülkede Yönetim Biçimleri ve Performansları*, (Çev. A. Ayas ve U. U. Bulsun). İstanbul: İthaki Yayınları.

- Merikovsky, V. (1971). The Politization of Public Administration, *Academia Scientiarum Fennica*, Helsinki, (Çev.Cahit Tutum). *AİD*, 4(4), 21-38.
- Merton, R. K. (2016). Bürokratik Yapı ve Kişilik, (Çev. Edt.Hüseyin, Akdoğan ve Serkan Altuntop, Shafritz), J. M. and Hyde, A. C. (Der.), *Kamu Yönetimi Klasikleri içinde* (s.127-143). Ankara: Global Politika ve Strateji Yayınları.
- Nevzat D. (1998). *D. P. Döneminde Bürokrasi, Siyaset ve Demokrasi İlişkisi*. Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Okandan, R. G. (1976). *Umumi Amme Hukuku: Devletin Doğuşu. Pozitif ve Teorik Gelişmesi, Unsurları*. İstanbul: Fakülteler Matbaası.
- Ömürgönülşen, U. ve Zengin, O. (2020). Amerika Birleşik Devletleri'nde Kamu Yönetimi. K. Karasu (Edt.), *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri içinde* (s. 349-436). Ankara: İmge Kitabevi.
- Özbudun, E. (2012). *Türk Anayasa Hukuku*, 13. Baskı. Ankara: Yetkin Yayınları
- Özer, M. A. ve Özmen, B. (2017). Parlamenter ve Başkanlık Sistemleri Arasında Konumunu Arayan Bürokrasi. *Strategic Public Management Journal*, 3 Özel Sayı, 17-34.
- Özgül, C. G. (2020). Federal Almanya'da Kamu Yönetimi, K. Karasu (Edt.), *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri içinde* (s. 437-484). Ankara: İmge Kitabevi.
- Özmen, Y. P. (2019). *Hükümet Sistemlerinin Karşılaştırılması: Latin Amerika, Asya ve Doğu Avrupa Ülkeleri*. Ankara: İmaj Yayınevi.
- Öztürk, N. K. (2003). *Bürokrasinin Gücü ve Siyaset*, 1. Baskı. Ankara: Siyasal Kitabevi.
- Öztürk, N. K. (2017). *Bürokrasi-Siyaset İlişkileri ve Türkiye*, 1. Baskı. Ankara: Siyasal Yayınevi.
- Peters, B. G. (2001). *The Politics of Bureaucracy*. Routledge, London and New York
- Peters, B. G. ve Pierre, J. (2004), Politicization of the Civil Service: Concepts, Causes, Consequences, B. Guy Peters ve Jon Pierre (Edt), *The Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: The Quest for Control*, London & NY, Routledge / Taylor & Francis Group.
- Riggs, F. W. (1997). Presidentialism Versus Parliamentarism: Implications for Representativeness and Legitimacy. *International Political Science Review*, 42, 18(3), 253-278.
- Ripley, R. B. and Franklin, G. A. (1991). *Congress, the Bureaucracy and Public Policy*, Pacific Grove. CA: Brooks/Cole Pub.
- Roskin M. G., Card, R. L., Medeiros, J. A. and Jones, W. S. (2020). *Siyaset Bilimi: Bir Giriş*, 5. Baskı (Çev. A. Yayla). Ankara: Adres Yayınları

- Roskin, M. G. (2021). *Çağdaş Devlet Sistemleri: Siyaset Coğrafya, Kültür*, 10. Baskı, (Çev. A. Yayla ve B. Seçilmişoğlu). Ankara: Adres Yayınları.
- Sartori, G. (1997). *Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği*, (Çev. E. Özbudun). Ankara: Yetkin Yayınları.
- Şaylan, G. (1976). Günümüz Mülki Amirlik Sistemini Nitelendiren Eğilim: Siyasal-Yönetimsel Yapı Bütünleşmesi, Kurthan Fişek (Edt.), *Türkiye’de Mülki İdare Amirliği: Sistem ve Sorunlar*. Ankara: TİD Yay.
- Şaylan, G. (1986). *Türkiye’de Kapitalizm ve Siyasal İdeoloji*. Ankara: TODAİE.
- Taner, A. (2015). Demokrasi, Hesap Verme Sorumluluğu ve Hükümet Modelleri. *Uludağ Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 34(1), 71-92.
- Tanör, B. (2022). *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri*, 36. Baskı. İstanbul: Yapı Kredi Kültür Yayıncılık
- Tataroğlu, M. (1997). *Türkiye’de 12 Eylül 1980 Sonrası Siyasi İktidar-Bürokrasi İlişkileri*. Doktora Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Tataroğlu, M. (2006). Parlamenter ve Başkanlık Sistemlerinde Siyasi İktidar ve Bürokrasi İlişkileri ve Türkiye Açısından Bir Değerlendirme. *Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, 13(1), 97-119.
- Teziç, E. (2016). *Anayasa Hukuku*, 20. Baskı. İstanbul: Beta Basım Yayın.
- Türer, A. ve Çeliker, E. (2019). Federal Bütçenin Kongrede Görüşülmesi, Bilgin, M. ve Ünal, M. B. (Edt.), *ABD Kongresinde Yasama, Denetim ve Bütçe Süreçleri* içinde (s. 233-282). Ankara: TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı Yayınları.
- Uluşahin, N. (1999). *Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi*. Ankara: Yetkin Yayınları.
- Uluşahin, N. (2007). *Saf Hükümet Sistemleri Karşısında İki Başlı Yürütme Yapılanması*. Ankara: Yetkin Yayınları
- Waldo, D. (2016). İdari Devlet: Sonuç, (Çev. Edt. Hüseyin, Akdoğan ve Serkan Altuntop, Shafritz), J. M. and Hyde, A. C. (Der.), *Kamu Yönetimi Klasikleri* içinde (s.203-211). Ankara: Global Politika ve Strateji Yayınları.
- Weber, M. (2005). *Bürokrasi ve Otorite*, (Çev. B. Akın). Ankara: Adres Yayınları.
- Weber, M. (2016). Bürokrasi, (Çev. Edt. Hüseyin, Akdoğan ve Serkan Altuntop, Shafritz), J. M. and Hyde, A. C. (Der.), *Kamu Yönetimi Klasikleri* içinde (s.55-65). Ankara: Global Politika ve Strateji Yayınları.
- Wilson, W. (2016). İdarenin İncelenmesi, (Çev. Edt. Hüseyin, Akdoğan ve Serkan Altuntop, Shafritz), J. M. and Hyde, A. C. (Der.), *Kamu Yönetimi Klasikleri* içinde (s.1-25). Ankara: Global Politika ve Strateji Yayınları.
- Yayla, A. (2017). *Karşılaştırmalı Siyasal Sistemler*. Ankara: Adres Yayınları.

Yılmazcan, D. (2000). *Bütçe Hakkı ve Bütçe Uygulamaları*. XIII. Türkiye Maliye Sempozyumu: Anayasal Mali Düzen. İstanbul: Marmara Üniversitesi Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayınları.

Zabunoğlu, Y. K. (2015). *Devlet Kuramına Giriş*. Ankara: İmaj Yayınevi.