

# Türkiye’de Hükümet Sistemlerinin Bürokrasi-Siyaset İlişisine Etkileri

Muhammed Sami Belet



# Türkiye'de Hükümet Sistemlerinin Bürokrasi- Siyaset İlişkisine Etkileri

Muhammed Sami Belet



Published by

**Özgür Yayın-Dağıtım Co. Ltd.**

Certificate Number: 45503

📍 15 Temmuz Mah. 148136. Sk. No: 9 Şehitkamil/Gaziantep

☎ +90.850 260 09 97

📞 +90.532 289 82 15

🌐 www.ozgurayinlari.com

✉ info@ozgurayinlari.com

---

## Türkiye’de Hükümet Sistemlerinin Bürokrasi-Siyaset İlişkisine Etkileri

Muhammed Sami Belet

---

Language: Turkish

Publication Date: 2025

Cover design by Mehmet Çakır

Cover design and image licensed under CC BY-NC 4.0

Print and digital versions typeset by Çizgi Medya Co. Ltd.

**ISBN (PDF):** 978-625-5958-70-9

**DOI:** <https://doi.org/10.58830/ozgur.pub708>



This work is licensed under the Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International (CC BY-NC 4.0). To view a copy of this license, visit <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>  
This license allows for copying any part of the work for personal use, not commercial use, providing author attribution is clearly stated.

---

Suggested citation:

Belet, M. S., (2025). *Türkiye’de Hükümet Sistemlerinin Bürokrasi-Siyaset İlişkisine Etkileri*.

Özgür Publications. DOI: <https://doi.org/10.58830/ozgur.pub708>. License: CC-BY-NC 4.0

---

*The full text of this book has been peer-reviewed to ensure high academic standards. For full review policies, see <https://www.ozgurayinlari.com/>*

---



## Teşekkür

Doktora eğitimimde bilimsel deneyim ve görüşlerinden faydalandığım, her konuda benden yardımlarını esirgemeyen ve bundan sonraki süreçte de desteklerine her zaman ihtiyaç duyacağım saygıdeğer danışman hocam Sayın Prof. Dr. Veysel ERAT'a; bu süreçte bana yol gösteren ve destek olan tez izleme komitemdeki saygıdeğer hocalarım Doç. Dr. Yahya DEMİRKANOĞLU ve Doç. Dr. Yıldız ATMACA'ya, ayrıca tez savunma jürimde yer alan Prof. Dr. Hakan Özdemir ve Doç. Dr. Kıvanç DEMİRCİ hocalarıma emekleri ve destekleri için çok teşekkür eder, saygı ve şükranlarımı arz ederim.

Kendisini tanımaktan büyük onur duyduğum, çalışma hayatımda ve doktora eğitimi sürecinde bana destek olan değerli hocam Sayın Prof. Dr. Necmettin ELMASTAŞ'a şükranlarımı ve saygılarımı arz etmek istiyorum.

Beni yetiştiren, bu günlere gelmemi sağlayan ve bu günleri görmesini çok istediğim, vefat etmiş olan Babam Ökkeş BELET ve annem Havva BELET'i, ayrıca genç yaşta vefat eden değerli ağabeyim Abdurrahman BELET'i rahmetle ve şükranla yâd etmek istiyorum. Hayatım boyunca bana maddi ve manevi destek olan başta değerli ağabeyim Av. Abdullah BELET olmak üzere ablalarım ve kardeşlerime; beni sürekli motive eden, bana daima destek olan değerli eşim Cennet BELET'e sonsuz şükranlarımı sunuyorum.

Ayrıca benim bu günlere gelmemde emeği olan, affına sığınarak burada isimlerini tek tek sayamadığım değerli öğretmenlerime, hocalarıma, dostlarıma ve destek olan herkese çok teşekkür ediyorum.



## Önsöz

Bürokrasi ve siyaset ilişkisi, Türkiye’de sosyal bilimler alanında fazlasıyla araştırılmış ve hakkında birçok eser yazılmış olan bir konudur. Literatürde bürokrasi siyaset ilişkisi ile ilgili birçok kitap, tez ve makale bulunmakla birlikte, bu çalışmalarda genellikle güç kaynakları çerçevesinde bürokrasi ve siyaset ilişkisi, hükümet sistemlerinin genel olarak bürokrasi siyaset ilişkisine etkisi, Türkiye’de belirli dönemler itibariyle siyasi iktidar ekseninde veya bürokratlar ekseninde bürokrasi siyaset ilişkisinin gelişimi gibi konuların ele alındığı görülmektedir. Bürokrasi-siyaset ilişkisi, hükümet sistemleri, hükümet sistemlerinin genel olarak bürokrasi-siyaset ilişkisine etkileri vb. konularda birçok çalışma yapılmış olsa da, Türkiye Cumhuriyeti’nde uygulanan hükümet sistemlerinin anayasal olarak ve uygulamada bürokrasi-siyaset ilişkisine etkileri konusunda kapsamlı bir çalışmanın yapılmadığı görülmüştür. Bu nedenle çalışma, Türkiye Cumhuriyeti tarihinde uygulama şansı bulan hükümet sistemlerinin bürokrasi-siyaset ilişkisine etkilerinin kapsamlı bir şekilde ele alınması düşüncesi ile hazırlanmıştır. Çalışma, Türkiye Cumhuriyeti’nde uygulanan Meclis Hükümeti Sistemi (1921 Anayasası), Karma Hükümet Sistemi (1924 Anayasası), Parlamenter Hükümet Sistemi (1961 Anayasası), Rasyonel Parlamenter Hükümet Sistemi (1982 Anayasası), Yarı-Başkanlı Hükümet Sistemi (2007 Anayasa Değişikliği) ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nin (2017 Anayasa Değişikliği), bürokrasi ve siyaset ilişkisine etkileri çerçevesinde analiz edilmesi amacını taşımaktadır.

Hükümet sistemleri, bir devletin yönetsel faaliyetlerinin nasıl işleyeceğini, yetkilerin hangi organlar tarafından ve ne şekilde kullanılacağını ortaya koymaktadır. Bir devlette yasama ve yürütme organlarının birbirleri ile olan ilişkisi, genellikle kurucu iktidara bağlı olarak belirlenmektedir. Kurucu iktidar, yasama, yürütüme ve yargı yetkilerini tek bir organda toplayabilir veya bu yetkilerin farklı organlar tarafından kullanılmasına karar verebilir. Kurucu iktidarın yetkilerin hangi organ veya organlar tarafından

kullanılacağına ilişkin kararı, hangi hükümet sisteminin tercih edildiğini de gösterecektir. Kuvvetler ayrılığının olmadığı, yetkilerin tek bir organ elinde toplandığı hükümet sistemleri Meclis Hükümet Sistemi, Mutlak Monarşi ve Diktatörlük olarak sıralanırken; kuvvetler ayrılığının olduğu, yetkilerin birden çok organ arasında paylaştırıldığı hükümet sistemleri Başkanlık Sistemi, Yarı-Başkanlık Hükümet Sistemi ve Parlamenter Hükümet Sistemi şeklinde sıralanmaktadır. Kuvvetler ayrılığının olduğu başkanlık sistemi ve yarı-başkanlık hükümet sisteminde kuvvetler ayrılığı sert bir biçimde uygulanmakta iken; parlamenter hükümet sisteminde kuvvetler ayrılığı yumuşak bir biçimde uygulanmaktadır. Kurucu iktidarın dışında tali iktidarlarda anayasa değişiklikleri ile uygulanacak hükümet sistemini belirleyebilmektedir. Dünya üzerinde çok farklı hükümet sistemlerinin uygulanmaktadır. Günümüzde başkanlık sistemi, parlamenter hükümet sistemi ve yarı-başkanlık hükümet sisteminin devletler tarafından uygulanan en yaygın hükümet sistemleri olduğu görülmektedir.

Modern devlet yönetiminin en önemli iki aktörü olan siyaset ve bürokrasi arasındaki ilişkinin nasıl olması gerektiği yönünde literatürde çeşitli yaklaşımlar bulunmaktadır. Hâkim yaklaşım, siyasetin karar verme ve politika oluşturma; bürokrasinin ise bu kararları uygulama rolünü yerine getirmesi gerektiği yönündedir. Bürokrasi ve siyaset ilişkisi, benzer değerler ve araçlarla kamu hizmetini yerine getirme amacı doğrultusunda uyumlu çalışma esasına göre şekillenmektedir. Yani siyasi iktidar ülke yönetimi ile ilgili politikaları ve kararları siyasi bir süreç içerisinde almakta, siyasi iktidarın belirlemiş olduğu politikalar ve almış olduğu kararlar da bürokrasi vasıtasıyla uygulamaya geçmektedir. Bürokrasi siyaset ilişkisi ile ilgili genel yaklaşım böyle iken, tarihsel süreç içerisinde bürokrasi ve siyasetin zaman zaman bir mücadele ve güç savaşı içinde olduğu, bu güç savaşı sonucunda siyasetin (siyasal iktidarın) kendi güç kaynaklarını kullanarak bürokrasiyi siyasallaştırdığı; bunun karşısında bürokrasinin de sahip olduğu güç kaynaklarını kullanarak zaman içerisinde devlet yönetiminde söz sahibi olduğu, bürokratik vesayet sistemi kurduğu ve hatta ters düştüğü siyasal iktidarları deviren bir güç haline geldiği bu konuda yapılan çalışmalarda ortaya konulmuştur.

Türkiye Cumhuriyeti tarihine bakıldığında, bazı dönemlerde bürokrasinin, siyasal kararları uygulamanın ötesinde siyaseti şekillendiren, siyasi kararları etkileyen bir yapıya büründüğü görülmektedir. Yani bürokrasi, Weber'in ifade ettiği şekilde biçimsel ve rasyonel bir bürokrasi olmak yerine siyasal bir misyon üstlenerek, kendine özgü değerleri olan bir yapı çerçevesinde faaliyet göstermiştir (Önder, 2019: 2156). Bazı dönemlerde ise siyasal iktidar tarafından bürokrasinin denetim altına alınmaya çalışıldığı ve

bürokratların asli görevlerini yapması için yönetimde bazı reformların yapıldığı görülmektedir. Siyasi iktidarın denetim altına alma çabaları ve gerçekleştirmek istediği yönetsel reformlar bürokrasi tarafından hoş karşılanmamış ve bürokrasi siyasi iktidarla mücadele etmeye başlamıştır.

Araştırmalar kapsamında anayasa değişikliklerinin ve anayasa değişiklikleri ile uygulanan hükümet sistemlerinin Türkiye’de bürokrasi ve siyaset ilişkisini nasıl etkilediğini bilimsel bir anlatımla tasvir edilerek ortaya konulmasını amaçlayan çalışma dört bölüm olarak kurgulanmıştır. Birinci bölümde ve ikinci bölümde kavramsal çerçeve kapsamında temel kavramlara yer verilmiş; okuyucunun bilgilendirilmesi amacıyla bürokrasi, siyaset, bürokrasi-siyaset ilişkisi ile ilgili temel yaklaşımlar, hükümet sistemleri ve hükümet sistemleri açısından bürokrasi-siyaset ilişkisi konuları ele alınmıştır. Üçüncü bölümde tezin tartışma konularından birisi olan Türkiye Cumhuriyeti 1921, 1924, 1961 ve 1982 Anayasaları ve bu anayasalarda yapılan değişiklikler çerçevesinde uygulanmış olan hükümet sistemlerinin bürokrasi-siyaset ilişkisine etkileri; dördüncü bölümde ise tezin diğer bir tartışma konusu olan Türkiye Cumhuriyeti’nin kuruluşundan günümüze kadar olan dönem içerisinde uygulanan hükümet sistemlerinin uygulamada bürokrasi-siyaset ilişkisine etkileri araştırılmıştır.





# İçindekiler

Teşekkür	iii
Önsöz	v
Giriş	1
1 Bürokrasi, Siyaset, Bürokrasi ve Siyaset İlişkisi	11
Bürokrasi	11
Siyaset	58
Bürokrasi ve Siyaset İlişkisi	91
2 Hükümet Sistemleri, Hükümet Sistemleri Açısından Bürokrasi ve Siyaset İlişkisi	103
Hükümet Sistemleri	103
Hükümet Sistemleri Açısından Bürokrasi ve Siyaset İlişkisi	116
3 Anayasal Çerçeve de Türkiye’de Hükümet Sistemlerinde Bürokrasi Siyasetin Konumlanması	125
Meclis Hükümeti Sistemi (1921 Anayasası)	128
Karma Hükümet Sistemi (1924 Anayasası)	132
Parlamente Hükümet Sistemi (1961 Anayasası)	137
Rasyonel Parlamente Hükümet Sistemi (1982 Anayasası)	142
Yarı-Başkanlı Hükümet Sistemi (2007 Anayasa Değişikliği)	146
Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi (2017 Anayasa Değişikliği)	149
4 Uygulamada Hükümet Sistemlerinin Bürokrasi Siyaset İlişkisine Etkisi	169
Türkiye Cumhuriyeti Öncesinde Osmanlı Devleti’nde Bürokrasi Siyaset İlişkisi	169
Cumhuriyet Döneminde Bürokrasi-Siyaset İlişkisi	192
Sonuç	263
Kaynaklar	277



# Giriş

Modern devletlerde siyasal ve yönetsel politikaların uygulanması, kamusal mal ve hizmetlerin sunumu, kanunlar ve gayrişahsi kurallar çerçevesinde faaliyet gösteren bürokrasi tarafından gerçekleştirilmektedir. Kamu politikası yapımında ve uygulama süreçlerinde yer alan bürokrasiyi sistematik olarak ilk defa inceleyen Alman sosyolog, ekonomi ve politika uzmanı Max Weber bürokrasinin (2005: 290-293), kanun ve kurallar sisteminden oluştuğunu, her biri uzman olan ve bir fonksiyonu yerine getiren kişilerden meydana geldiğini ve güven duyulan, önceden tahmin edilebilen ideal bir örgütlenme biçimi olduğunu ifade etmektedir. Zaman içinde, ideal yönetim teşkilatı, rasyonel örgüt, kamu yönetimi, memurların yönetimi, kırtasiyecilik gibi olumlu veya olumsuz birçok anlam atfedilerek kullanılan bürokrasi, sade bir tanımla “devlet kurumlarında çalışan üst düzey yöneticiler topluluğu” olarak ifade edilebilir (Atmaca & Günay, 2020: 200). Genel olarak devlet işlerinin düzenlenmesi ve yürütülmesi sanatı (Gökçe, Şahin, & Örselli, 2002: 48) olarak tanımlanmış olan siyaset, aynı zamanda kamu hizmetlerinin sunumunda izlenen yöntemlerin toplamını temsil eden bir kavram olarak kullanılmaktadır. Kamu yönetimi açısından siyaset kavramı ise değerler, politikalar, kararlar, araçlar, yöntemler, yasalar, yürütme ve sorumluluk gibi konularla ilgilenen memurlar evreni şeklinde ifade edilmektedir (Güven, 1976: 52).

Hükümet sistemi, bir devletin yönetsel faaliyetlerinin nasıl işleyeceğini, devletin temel organları olan yasama, yürütme ve yargı organının siyasal sistemdeki konumlarını ve bu organların, teşkilatlanma, görev ve fonksiyonları ile ilgili genel çerçeveyi belirlemektedir (Şahin, 2014: 31). Yetkilerin hangi organ veya organlar tarafından kullanılacağı, devletin temel organlarının birbirleriyle olan ilişkileri, teşkilatlanma şekli, görev ve fonksiyonları esasında hangi hükümet sisteminin uygulandığını göstermektedir.

Hükümet sistemleri genel olarak “güçler birliği”ne veya “güçler ayrılığı”na dayanan hükümet sistemleri şeklinde tasnif edilmektedir. Bu sınıflandırma temelinde güçler birliğine dayanan hükümet sistemleri meclis hükümeti sistemi, mutlak monarşi ve diktatörlük şeklinde sıralanırken; kuvvetler ayrılığına dayanan hükümet sistemleri ise başkanlık sistemi, yarı-başkanlık hükümet sistemi ve parlamenter hükümet sistemi şeklinde sıralanmaktadır. Bir başka sınıflandırmada kuvvetler ayrılığının sert ve yumuşak bir şekilde uygulanması esasına göre yapılan hükümet sistemi ayrımıdır. Kuvvetler ayrılığının sert biçimde uygulandığı hükümet sistemleri, başkanlık sistemi ve yarı-başkanlık hükümet sistemi şeklinde ifade edilirken; kuvvetler ayrılığının yumuşak biçimde uygulandığı hükümet sistemi ise parlamenter hükümet sistemi şeklinde ifade edilmektedir. Günümüzde ülkelerde çok farklı hükümet sistemlerinin uygulandığı görülmektedir. Demokratik ilkelere göre yönetilen ülkelerde en yaygın olarak uygulanan hükümet sistemleri, başkanlık sistemi, yarı-başkanlık sistemi ve parlamenter hükümet sistemidir. Uygulandığı ülkelerin siyasi, ekonomik, sosyo-kültürel vb. özelliklerine göre hükümet sistemlerinin avantajlı veya dezavantajlı yönleri ortaya çıkabilmektedir. Bundan dolayı herhangi bir hükümet sistemini en avantajlı (en güzel) ya da en dezavantajlı (problemlı) sistem olarak ifade etmek mümkün değildir.

Bir ülkede uygulanan hükümet sisteminin, siyasal istikrar üzerinde, bürokrasi ile siyaset ilişkilerinde, ayrıca kuvvetler ayrılığını sağlama da önemli etkileri bulunmaktadır (Akçakaya & Özdemir, 2018: 922). Bürokrasinin siyaset karşısında güç kazanmasında hatta bürokratik vesayet sistemi kurabilecek seviyeye gelmesinde veya siyasetin bürokrasiyi kontrol altına almasında ve hatta bürokrasiyi siyasallaştırabilmesinde uygulanan hükümet sisteminin önemli etkileri olabilmektedir. Yani uygulanan hükümet sisteminde bürokrasiye ve siyasete biçilen roller bürokrasi-siyaset ilişkisinin çerçevesini belirlemektedir.

Bürokrasi ve siyaset ilişkisi, özellikle kamu hizmetini yerine getirme amacı doğrultusunda uyumlu çalışma esasına göre şekillenmektedir. Modern devlet yönetiminin en önemli iki aktör olan siyaset ve bürokrasi arasındaki ilişkinin nasıl olması gerektiği yönünde literatürde çeşitli yaklaşımlar bulunmaktadır. Hâkim yaklaşım, siyasetin karar verme yani politika oluşturma; bürokrasinin ise bu kararları uygulama rolüne sahip olması gerektiği yönündedir. Yani siyasi iktidar, ülke yönetimi ile ilgili politikaları ve kararları siyasi bir süreç içerisinde alırken, siyasi iktidarın belirlemiş olduğu politikalar ve almış olduğu kararlar bürokrasi vasıtasıyla uygulamaya geçmektedir. Genel yaklaşım böyle iken tarihsel süreç içerisinde bürokrasi ve siyasetin sürekli bir mücadele ve güç savaşı içinde olduğu yapılan çalışmalarda ortaya konulmuştur. Birçok kaynakta bu güç savaşı sonucunda siyasetin (siyasal iktidarın) kendi güç

kaynaklarını kullanarak bürokrasiyi siyasallaştırdığını; bunun karşısında bürokrasinin de kendi güç kaynaklarını kullanarak zaman içerisinde devlet yönetiminde söz sahibi olduğunu, bürokratik vesayet sistemi kurduğunu ve hatta ters düştüğü siyasal iktidarları deviren bir güç haline geldiğini ifade edilmektedir.

Siyasal istikrar, yasama ve yürütme organının görev ve fonksiyonlarının belirlenmesi, bürokrasi ile siyaset arasındaki ilişkinin yeniden düzenlenmesi gibi nedenlerle, bazen hükümet sistemlerinin iyileştirilmesine yönelik düzenlemeler yapıldığı, bazen de hükümet sistemi değişikliğine gidildiği görülmektedir (Güler, 2018: 305). Günümüzde dahi ideal olan hükümet sisteminin ne olduğu ve uygulanacak olan ideal hükümet sisteminde yer alacak aktörlerin kimler olacağı, ayrıca bu aktörlerin görev ve fonksiyonlarının ne olacağı konusunda kesin bir cevap bulunamamaktadır

Bir ülkede bürokrasi ile siyaset arasında ki ilişkiyi incelemek için, o ülkede uygulanan hükümet sistemini incelemenin yanı sıra ülkelerin siyasi, sosyal, kültürel ve tarihsel özelliklerinin de incelenmesi ve analiz edilmesi gerekmektedir (Efe & Kotan, 2015: 67). Özellikle demokratik sistemin yerleşik olduğu ülkelerde hükümet sistemlerini değiştirmenin çok zor olduğu görülmektedir. Hükümet sisteminin pratikte uygulanabilirliği ve uygulanma ömrü, ülkede ki anayasal düzenlemelere, seçim sistemlerine ve siyasi iktidarların uygulanan hükümet sistemine uyumuna bağlı olarak değişiklik göstermektedir (Ganghof, 2015: 827).

Başkanlık sisteminde kuvvetler ayrılığı sert biçimde uygulanmaktadır ve yasama ve yürütme erkleri hem organ hem de fonksiyon olarak birbirinden bağımsız olarak hareket etmektedir. Bununla birlikte yasama ve yürütme erkleri arasında, tamamı ile kopuk olmayan, zayıf bir kontrol ve denge durumu söz konusudur. Yürütme erkini elinde bulunduran başkan, halkın oyu ile doğrudan veya doğrudan benzeri bir yöntem ile seçilmektedir (Erat, 2015b: 333). Başkanlık sisteminde, yasama, yürütme ve yargı organları arasında ki dengenin birisinin diğerinden üstün olmaması esasına dayandığı görülmektedir. Bununla birlikte yasama ve yürütme organları arasında denge ve denetimde, bu dengenin sadece yasal çerçevede olduğu ve yürütme organının yasama organı üzerinde siyasi üstünlüğe sahip olduğu da görülmektedir.

Parlamentar hükümet sistemi, erkler arasında eşitlik ve denge esasına, kuvvetlerin ılımlı ayrılığına ve bu ılımlı ayrılığın yanı sıra kuvvetler arasında iş birliğine dayanan temsili bir hükümet sistemidir. Bu hükümet sisteminde yürütme organı siyasi açıdan sorumsuz olan devlet başkanı ile yasama organına karşı sorumlu olan Bakanlar Kurulundan oluşmaktadır (Teziç,

2012: 477; Yüzbaşıoğlu, 2008: 18). Parlamenter hükümet sisteminde Cumhurbaşkanını Meclis seçmektedir. Bakanlar Kurulu üyeleri ise Başbakan tarafından belirlenmekte ve Cumhurbaşkanının onayına sunulmaktadır. Bakanlar Kurulu üyeleri Cumhurbaşkanı tarafından onaylandıktan sonra çalışmalarına başlamaktadır.

Yarı-başkanlık hükümet sistemi, parlamenter hükümet sistemi ile başkanlık sisteminin karışımı olan melez bir sistemdir. Yarı-başkanlık hükümet sisteminin başkanlık ve parlamenter sistemlerin yetersizliklerini gidermek için inşa edildiği söylenebilir. Bu sistemde başkanlık sisteminin temel ögesi olan, halkın devlet başkanını seçmesi ilkesi yer almaktadır (Erat, 2015b: 336-337). Yarı-başkanlık hükümet sisteminde parlamenter hükümet sisteminde olduğu gibi yürütme organı ikili bir yapıdadır. Yani parlamenter hükümet sisteminde, halk tarafından belirli bir dönem için seçilen cumhurbaşkanı ile yasama organının içinden çıkan ve onun güvencesi altında çalışan hükümetten (bakanlar kurulu) oluşan bir yürütme organı bulunmaktadır. Cumhurbaşkanına tanınmış olan geniş yetkiler bu sistemin önemli bir özelliğidir (Teziç, 2012: 514). Cumhurbaşkanının ve hükümetin ayrı siyasi eğilimlere mensup olması halinde, birlikte yaşama (birlikte yönetim) ve siyasi uzlaşma arayışı bu sistemde kaçınılmazdır.

Parlamenter hükümet sisteminde bürokrasinin siyasal iktidardan ayrı olduğunu ve tarafsız bir şekilde görev yaptığını düşünmek pek de mümkün değildir. İdari görev ve fonksiyonları olduğu kadar siyasi görev ve fonksiyonları da olan bürokrasi ve genel olarak yönetme ve politika belirleme sürecinin dâhili unsurları olan bürokratlar, bürokrasi ile siyasetin bir bütünü parçaları olarak değerlendirilmesine neden olmaktadır. Bu nedenle bürokrasi ve siyaset iş birliği içinde, birbirini tamamlayan biçimde ve uyumlu bir şekilde çalışmak durumundadır (İzci & Atmaca, 2019: 4523).

Osmanlı Devleti’nin son döneminden günümüze, hükümet sistemi ile ilgili siyasal ve toplumsal tartışmalar yapılmaktadır. Türkiye’ye hangi hükümet sisteminin daha uygun olacağı ve hükümet sisteminin ne şekilde uygulanacağı gibi hususlar ise bu tartışmaların öncelikli konularını oluşturmaktadır. Bu tartışmalar neticesinde, Türkiye Cumhuriyeti’nde birçok hükümet sistemi uygulanmıştır (Yıldırım, 2020: 511).

Türkiye Cumhuriyeti’nde bazı dönemlerde bürokrasi, siyasal kararları uygulamanın ötesinde, siyaseti şekillendiren, siyasi kararları etkileyen bir yapıya bürünmüştür. Yani bürokrasi, Weber’in ifade ettiği şekilde biçimsel ve rasyonel bir bürokrasi olmak yerine siyasal bir misyon üstlenmiş, kendine özgü değerleri olan bir yapı çerçevesinde faaliyet göstermiştir (Önder, 2019: 2156).

Türkiye Cumhuriyeti'nde 1921 yılından 1924 yılına kadar "Meclis Hükümeti Sistemi" uygulanmış, yasama ve yürütme organına ait yetkilerin mecliste toplandığı meclis hükümeti sisteminde, yürütmeye ait yetkiler Meclis Başkanı tarafından kullanılmıştır.

1924 Anayasası ile 1924 yılından 1960 yılına kadar, meclis hükümeti sisteminin ve parlamenter hükümet sisteminin özelliklerinin bir arada olduğu "Karma Hükümet Sistemi" uygulanmıştır. Karma Hükümet Sistemi hem 1924-1950 yılları arasında tek parti iktidarı döneminde, hem de 1950-1960 yılları arasında da Demokrat Parti (DP) iktidarı döneminde uygulanmış olan bir hükümet modelidir.

1961-1980 yılları arasında 1961 Anayasası ile kabul edilen "Parlamenter Hükümet Sistemi" uygulanmıştır. 1961 Anayasası ile yürütme organının zayıflatıldığı bu dönem, kısa süreli birçok koalisyon hükümetinin kurulduğu, siyasi istikrarsızlığın, ekonomik bunalımların, sosyal sorunların yaşandığı, yaşanan bu sorunların uygulanan hükümet sisteminden kaynakladığı ile ilgili eleştirilerin yapıldığı, fakat sorunlara ilişkin çözümün anayasa değişikliğinde arandığı bir dönem olmuştur.

1982 anayasası ile "Rasyonel Parlamenter Hükümet Sistemi" uygulanmaya başlanmıştır. Rasyonel parlamenter hükümet sistemi, 1983-1991 yılları arasında Anavatan Partisi'nin (ANAP) tek başına iktidarda kaldığı, 1991-2002 yılları arasında kısa süreli koalisyon hükümetleri iktidar olduğu ve 2002-2007 yılları arasında Adalet ve Kalkınma Partisi'nin (AK Parti) tek başına iktidarda olduğu dönemde uygulanmış olan bir hükümet sistemidir.

1961 Anayasası ile kabul edilen parlamenter hükümet sistemi, 1982 Anayasası ile bazı değişiklikler yapılarak 2007 yılına kadar olan Türk siyasal hayatında hükümet etme biçimi olarak uygulanmıştır. Parlamenter hükümet sistemine karşı yapılan eleştirilerin özellikle 1970 yılından sonra yoğunlaştığı görülmektedir. Özellikle sağ ve muhafazakâr olarak nitelendirilen partiler, başkanlık sisteminin Türkiye'de uygulanmasının daha uygun olacağını çeşitli şekillerde dile getirmişlerdir (Dinç & Yılmaz, 2022: 168). Bu eleştiriler; parlamenter hükümet sisteminin uygulandığı dönemde yaşanan siyasi, ekonomik istikrarsızlıkların ve sosyal bunalımların, aslında uygulanan hükümet sisteminden kaynaklandığı belirtilerek yapılmıştır (Dinç & Atmaca, 2023: 127). Türkiye Cumhuriyeti'nde demokratik sürecin parlamenter hükümet sistemi ile hız kazandığı dönemde yaşanan hükümet krizleri ve diğer siyasi, ekonomik, sosyal vb. sorunlar nedeniyle parlamenter hükümet sistemi tartışmalı bir hale gelmiş ve alternatif hükümet sistemi arayışları başlamıştır. Tüm bu eleştiriler sonucunda 2007 yılında Cumhurbaşkanının



halk tarafından seçilmesinin anayasa değişikliğiyle kabul edilmesinin ardından Türkiye’de “Yarı-Başkanlı Hükümet Sistemine” geçiş yapılmıştır.

Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesini öngören 2007 Anayasa değişikliği ile kabul edilen yarı-başkanlı hükümet sistemin uygulanmasına 2017 yılına kadar devam edilmiştir. 2017 yılında yapılan anayasa değişikliği ile millet adına kullanılan güçlerin (yasama ve yürütme) birbirinden tam olarak ayrılmasına dayanan, Cumhurbaşkanın doğrudan halk tarafından seçildiği ve yürütme organının tüm görev ve yetkilerini tek başına kullanabildiği, başkanlık sistemine benzeyen “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi” uygulanmaya başlamıştır.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile özellikle parlamenter sistemden kaynaklandığı düşünülen siyasi ve ekonomik istikrarsızlıkların sona erdirilmesi, güçlü ve istikrarlı bir yürütme organının oluşturulması ve bu kapsamda, yürütme organının ve idari teşkilatın yenilenerek daha etkin, verimli ve rasyonel bir şekilde çalışan idari yapının ortaya çıkarılması, yasama ve yürütme organlarının faaliyet alanları içinde daha etkin, hızlı ve verimli kararlar alabilmesi ve ayrıca bu organların ilişkilerinde birbirlerine engel olan değil, birbirini destekleyen, uyumlu çalışan bir çalışma ortamının oluşturulması hedeflenmiştir (Dinç & Yılmaz, 2022: 169). Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile birlikte siyasette ve yürütme organının teşkilat yapısında da köklü değişimler ve dönüşümler yapılmıştır. Bu değişim ve dönüşümlerden en önemlileri yürütme de Cumhurbaşkanının tek yetkili kişi olması, Cumhurbaşkanına kararname çıkarma yetisi verilmesi, Cumhurbaşkanı tarafından bakanlıkların belirlenmesi ve bakanların atanması şeklinde sıralanabilir.

Türkiye Cumhuriyeti tarihinde güçlü yürütme oluşturma düşüncesi, 1921 Anayasası ve 1924 Anayasası’nda kendisini göstermektedir. Bu düşüncenin tersi yönünde bir düşüncüyü içeren 1961 Anayasası’nda ise yasamayı güçlendirme düşüncesi çerçevesinde zayıf bir yürütme esas alınmıştır. 1961 Anayasası’ndaki zayıf yürütmeyi esas alan bu düşünce 1982 Anayasası’nda terk edilmiş; yeniden güçlü yürütmeyi merkeze alan bir düşünce çerçevesinde 1982 Anayasası hazırlanmıştır. Yürütmeye daha fazla önem verme ve kuvvetlendirme düşüncesi doğrultusunda öncelikle 2007 yılında anayasa değişikliği yapılarak Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi sağlanmış, 2017 yılında da “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi” olarak adlandırılan başkanlık sistemine benzeyen yeni bir sisteme geçilmiştir (Çakır, 2019: 36).

Bürokrasiye anayasa çerçevesinde temsili siyasi organlarca verilmiş olan yetkiler bulunmaktadır. Kamu politikalarının belirlenmesi ve kararların alınmasında gerçek yetki sahibi siyasi iktidardır. Siyasi iktidarın

belirlediği politikalar ve almış olduğu kararlar bürokrasi tarafından yerine getirilmektedir. Zaman içinde devletlerin sınırlarının genişlemesi, hizmet bekleyen vatandaşların taleplerinin ve beklentilerinin değişmesi, teknolojik, ekonomik, sosyal, kültürel değişimlerin hızlanması, hizmet sunulan alanın ve hizmet kalemlerinin artması vb, hususlar, siyasi iktidarla birlikte bürokrasisinin de görev ve fonksiyonlarında önemli bir artışa neden olmuştur. Devletin artan görev ve fonksiyonlarının rasyonel bir şekilde yerine getirilebilmesi için bürokrasi ile siyaset arasında uyumlu bir çalışmanın olması gerekmektedir.

Bürokrasi ve siyaset ilişkisinde rasyonel ve uyumlu bir ilişkinin kurulabilmesi ve sürdürülebilmesi için ortaya atılan temel sorulardan birisi “rasyonel bir bürokrasi nasıl oluşturulabilir?” sorusudur. Bu soruya verilen cevapların birçoğunda, rasyonel bürokrasinin oluşturulabilmesi için sürekli ve kalıcı bir statüye sahip olan bürokratların, politik konuların dışında tutulması gerektiğine vurgu yapılmaktadır (İzci & Bozdoğan, 2016: 35). Ancak bu ilişkinin tamamen ayrılmayacağına dair görüşler de bulunmaktadır.

Hükümet sistemlerinin bürokrasi-siyaset ilişkisi üzerinde belirleyici faktörlerden bir tanesi olduğu varsayımına dayanan bu çalışmanın iki anahtar kavramı olan “hükümet sistemleri” ve “bürokrasi-siyaset ilişkisi” üzerine literatürde yapılan birçok çalışma bulunmaktadır. Bu çalışmaların bir kısmı sadece bürokrasi-siyaset ilişkisine odaklanmaktadır: Bilal Eryılmaz’ın Bürokrasi Siyaset İlişkisi (2010) kitabında, Namık Kemal Öztürk’ün “Bürokrasi-Siyaset İlişkileri ve Türkiye” (2017) kitabında, Hamit Uçman’ın “Türkiye’de Bürokrasi ve Siyaset” (2014) kitabında, Ahmet Kabaklı’nın “Millete Vurulan Canlı Pranga: Bürokrasi” (2002) kitabında, Mümtaz er Türköne’nin “Siyaset” (2009) kitabında, Hakan Uzun tarafından yazılan “Tarihsel Bakış Açısıyla Türkiye’de Siyaset-Yönetim Dikotomisi: Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Üzerinden İnceleme” (2023) isimli makalede, Veli Urhan tarafından yazılan “Siyaset Felsefesi Bağlamında Devlet, Hükümet ve Bürokrasi” (2016) isimli makalede, Mustafa Lamba tarafından yazılan “Bürokrasinin Siyaset Karşısında Güç Kaybetmesine Yönelik Gelişmeler” (2014) isimli makalede, Didem Geylani tarafından yazılan “Siyasetin Bürokrasiyi Kontrol Mekanizması Olarak Alternatif Bürokrasi: Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları” (2022) isimli doktora tezinde ve Zeynep Dilara Bildirici tarafından yazılan “Türkiye’de Çok Partili Dönemde Bürokrasinin TBMM’de Temsili Ekseninde Siyasete Etkisi” (2019) isimli doktora tezinde genel olarak bürokrasi ve siyaset (tanımı, güç kaynakları gibi) ve hükümet kavramları, bürokrasi ve siyaset ilişkisi, tek parti ve çok partili siyasal hayatta bürokrasi-siyaset ilişkisi; genel olarak bürokrasinin siyaset karşısında yeni kamu yönetimi anlayışı, bütçe ve performans sistemi gibi nedenlerle güç kaybetmesi, kırtasiyecilik gibi olumuz anlamda kullanılan

bürokrasinin Türkiye’de önlenmesi, siyasi müsteşarlık ve bakan yardımcılığı makamları özelinde bürokrasinin siyasetle ilişkisi, siyaset teorileri, ideolojiler ve sistemler, siyasetin toplumsal ve kurumsal boyutları, siyaset yönetim ayrımı, modern siyasi yönelimler gibi konuların ele alındığı görülmektedir.

Hükümet sistemleri ile ilgili yazılmış olan bazı çalışmalara bakıldığında; M. Zahid Sobacı ve Özer Köseoğlu’nun “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Üst Kademe Yöneticiler” (2018) kitabında, Bülent Yücel’in “Parlamente Hükümet Sisteminin Rasyonelleştirilmesi ve Türkiye Örneği” (2009) kitabında, Mehmet Merdan Hekimoğlu’nun “Anayasa Hukukunda Karşılaştırmalı Demokratik Hükümet Sistemleri ve Türkiye” (2009) kitabında, Hakan Özdemir tarafından yazılan “Türkiye’nin Parlamente Hükümet Sistemi Tecrübesine Kısa Bir Bakış” (2020) isimli makalede, Ozan Zengin tarafından yazılan “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve İdari Yapıya Etkisi” (2019) isimli makalede, Veysel Erat tarafından yazılan “Türkiye’de Cumhurbaşkanının Halk Tarafından Seçilmesinin Hükümet Sistemi Üzerine Etkileri” (2015) isimli makalede, Lütfü Ün tarafından yazılan, “Türkiye’de Hükümet Sistemlerinin Kamu Yönetimine Etkileri Bağlamında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi” (2020) isimli doktora tezinde ve Erdi Esen tarafından yazılan “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde Merkezi İdarenin Dönüşümü” isimli yüksek lisans tezinde genel olarak hükümet sistemleri, 1876 Anayasası’ndan 1982 Anayasası’na kadar Türkiye’de hükümet sistemleri (tarihi arka planları, anayasal kurumları, işleyişi ve sorunları), parlamente sistemden başkanlık sistemine geçiş yapan Türkiye’deki siyasal ve idari yapıdaki değişim ve dönüşümler, 2007 yılında yapılan anayasal değişikliğinin hükümet sistemine etkileri, Türkiye’de parlamente hükümet sisteminin uygulaması, parlamente hükümet sisteminin sorunları ve çözüm çabaları, Türkiye’de üst kademe yöneticilerin tanımlanması, atanması ve yetiştirilmesindeki sorunlar gibi konuların ele alındığı görülmektedir.

Literatürde çok az çalışmanın hükümet sistemleri ile bürokrasi-siyaset ilişkisini birlikte ele aldığı görülmektedir. Handan Boyalı ve Kübra Gümüş tarafından yazılan “Bürokrasi ve Siyaset İlişkisinin Parlamente Sistem ile Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Özelinde Analizi” (2023) isimli makale, Murat Akçakaya ve Kübra İlhan tarafından yazılan “Bürokrasi-Siyaset İlişkisi Bağlamında Başkanlık ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemlerinin İncelenmesi” (2021) isimli makale, Recep Kaya tarafından yazılan “Bürokrasi-Siyaset İlişkilerinin Parlamente ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemleri Üzerinden Değerlendirilmesi” (2023) isimli doktora tezi her iki kavramı odağına almıştır. Bu çalışmalar sorunsalları gereği belirli bir dönem ya da tür ile kendilerini sınırlamışlardır. Literatürde Türkiye

Cumhuriyeti'nin kuruluşundan başlayarak uygulanan hükümet sistemlerinin, yürürlüğe konulmuş olan anayasalar ve anayasa değişiklikleri çerçevesinde ve ayrıca uygulamada bürokrasi ile siyaset ilişkisine olan etkilerini ortaya koyan kapsamlı bir çalışmaya rastlanılmamıştır.

Bu kapsamda çalışmanın amacı; 1921, 1924, 1961, 1982 Anayasası ve yapılan anayasa değişiklikleri sırasında Türkiye Cumhuriyeti'nde uygulanan hükümet sistemlerinin, anayasal çerçevede ve uygulamada bürokrasi siyaset ilişkisi üzerindeki etkilerinin araştırılmasıdır. Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşundan günümüze kadar uygulanmış olan hükümet sistemlerinin bürokrasi-siyaset ilişkisine etkileri konusunda alan yazınına özgün bir katkı sunulmak hedeflenmektedir.

Çalışmada nitel araştırma yöntemi benimsenmiş olup metin ve doküman analizi yapılmıştır. Veri toplama aracı belge incelemesi şeklinde olan çalışmada metin ve doküman analizi çerçevesinde geniş ve kapsamlı bir kaynak taraması yapılmış; konu ile ilgili kitaplar, makaleler, tezler incelenmiş; internette konu ile ilgili veri tabanları, web sayfaları ve haberler taranmıştır. Ayrıca nitel bir araştırmaya dayalı olan çalışmada, veri çözümleme tekniği itibariyle betimsel ve içerik analizi kullanılmıştır.

Çalışmanın kapsamı Türkiye Cumhuriyeti'nde uygulanan hükümet sistemlerinin tamamıdır. Bu kapsam çerçevesinde çalışma dört bölüm olarak tasarlanmıştır. Birinci bölümde kuramlar ve işlevler açısından bürokrasi ve siyaset kavramları ele alınacaktır. İkinci bölümde hükümet sistemlerinin genel olarak bürokrasi-siyaset ilişkisini ne şekilde etkilediği üzerinde durulacaktır. Bürokrasi ve siyaset kavramına okuyucuların bilgilendirilmesi amacıyla çalışmanın ilk kısmında yer verilecektir. Akabinde dünyada uygulanan hükümet sistemleri "Kuvvetler Birliği" ve "Kuvvetler Ayrılığı" temelinde incelenecektir. Kuvvetler birliği temelinde Meclis Hükümeti Sistemi, Mutlak Monarşi ve Diktatörlük; kuvvetler ayrılığı temelinde Başkanlık Sistemi, Yarı-Başkanlık Hükümet Sistemi ve Parlamenter Hükümet Sistemi ele alınacaktır. Üçüncü bölümde tezin tartışma konularından birisi olan Türkiye Cumhuriyeti 1921, 1924, 1961 ve 1982 Anayasaları ve bu anayasalarda yapılan değişiklikler çerçevesinde uygulanmış olan hükümet sistemlerinin bürokrasi-siyaset ilişkisine etkileri; dördüncü bölümde ise tezin diğer bir tartışma konusu olan Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşundan günümüze kadar uygulanan hükümet sistemlerinin, uygulama aşamasında bürokrasi-siyaset ilişkisine etkileri detaylı bir şekilde araştırılacak ve sonuçları ortaya konulmaya çalışılacaktır.



# Bürokrasi, Siyaset, Bürokrasi ve Siyaset İlişkisi

### 1.1. Bürokrasi

Bürokrasi kavramı kelime anlamı olarak devlet daireleri, devlet işlerinin gerçekleştirildiği ofisler manasına gelen, masaları örtmeye yarayan koyu renkli kalın kumaşlar için Latince’de kullanılan “bureau” (büro) ve Yunanca’da hâkimiyet veya yönetim anlamına gelen “kratos” (hükümet) kelimelerinin birleşiminden oluşmaktadır. Bürokrasi kavramı, genel anlamıyla devlet dairelerinin hâkimiyetini ve iktidarını ifade eden bir kavram olarak kullanılmaktadır (Eryılmaz, 2002: 6). İlk kez Fransız iktisatçı ve fizyokrat Vincent de Gournay tarafından 1745 yılında kullanılan bürokrasi kavramı (Kabaklı, 2002: 9), siyasal karar alma süreçlerinde etkin rolleri olan üst düzey memur ve yöneticileri ifade etmek amacıyla kullanılmıştır (Geylani, 2022: 35). Kavramın kökeni, 18. yüzyılda Fransa’da ortaya çıkan ve Napolyon dönemiyle birlikte yaygınlaşan idari yapıya dayanmaktadır. Fransız devriminde ve sonra ki dönemlerde merkezi yönetime olan gereksinim, bürokrasiyi ortaya çıkaran en önemli etkenlerden birisidir (Akçakaya, 2016: 278).

Bürokrasi kavramı Fransız Akademi Sözlüğü’nde (1798), “erk, yönetenlerin ve devlet dairelerinin etkisi” ifadesiyle tanımlanmıştır. Bürokrasi kavramının, devlet idaresi, memurların yönetimi, büyük ölçekli örgütler, modern toplum ve yetkililerin kullandığı örgütler gibi farklı manalarda telaffuz edildiği de görülmektedir (Oğuzhan Borekçi, 2018: 451). Abrahamson (1993: 4-6) ve Page (1992: 507) bürokrasinin literatürde devlet yönetimi, memurlar topluluğu, yönetsel otokrasi, rasyonel örgütlenme biçimi, örgütsel verimsizlik, modern örgütler ve modern toplum

gibi kavramsallaştırıldığını ifade etmiştir. Fişek (1975: 65), “devlet işlerinin yürütülmesinde yazışmaları aşırı derecede önemli hale getirme, kırtasiyecilik” şeklinde ifade edilen bürokrasinin, “devletin örgüt faaliyetlerinin toplumdan ayrı olarak (toplum adına), toplumun üstünde bulunduğu kabul edilen ayrıcalıklı kişiler tarafından, devletin bir örgüt (kamu yönetimi) vasıtasıyla faaliyetlerin yerine getirilmesi” şeklinde de ifade edildiğini belirtmektedir.

Ergun ve Polatoğlu (1992: 45), toplumun içinden çıkarak toplumun üstünde yer alan ayrıcalıklı kişilerce yönetim faaliyetlerinin yürütülmesi şeklinde ifade ettikleri bürokrasinin ayrıca başkaları tarafından belirlenmiş olan politikaları gerçekleştirmek amacıyla çok sayıda teknik yeteneklere sahip ve büyük ölçekli faaliyetler için uygun olan karmaşık bir örgüt sistemi olduğunu belirtmişlerdir. Aslında bürokrasi bu ifadeyle, politik olmayan yani siyasi olarak tarafsız olan, kalıcı ve uzmanlaşmış kamu hizmetini hukuk kuralları çerçevesinde gerçekleştiren bir örgüt yapılanması olarak, daha geniş anlamıyla “kamu yönetimi” olarak tanımlanmaktadır (Okcu, Usta & Ceyhan, 2020: 305). Büyük kuruluşlar ve hükümetlerdeki faaliyetleri kontrol etmek amacıyla hükümetler tarafından gerçekleştirilen düzenlemeler bütünü olan bürokrasi, aynı zamanda kamusallaşmanın önemli bir alt alanıdır. Kurumlarda tüm süreçlerin, güç dağılımının, hiyerarşinin ve ilişkilerin belirlendiği standartlaştırılmış prosedürler bulunmaktadır. Bu kapsamda bürokrasi, yasal kuralların idari prosedürler olarak uygulandığı ve toplumsal olarak örgütlenme biçimine atıf yapıldığı bir kavramdır (Bayram & Çınar, 2007: 13).

Bürokrasinin birçok tanımı yapılmakla birlikte, yerine getirdiği görevler itibariyle, siyasal iktidarın aldığı kararları uygulama, siyasal karar alma süreçlerine katılma veya hem karar alma, hem de uygulamada etkin olma gibi çeşitli misyonları bulunmaktadır (Kırılmaz, 2017: 5). Bürokraside görevleri yerine getiren ve kuralları uygulayanlar, kamu yönetiminin hiyerarşik kademeleri içerisinde yer alan ve çeşitli alanlarda görevi bulunan uzman memurlar, yani bürokratlardır. Bürokraside görevler ve yetkiler, işin veya hizmetin yerine getirilmesindeki gereklilerine uygun olarak uzmanlık alanlarına göre ayrılmış olan birimler arasında paylaştırılmıştır (Çöker & Vali, 1995: 1). Yapılan tanımlardan hareketle bürokraside iş bölümünün önemli ve hatta gerekli olduğunu söylenebilir.

Bürokrasi kavramı halk arasında da yaygın olarak kullanılmakta olup, halk tarafından bürokrasi kavramına ekseriyetle olumsuz anlamlar yüklenmektedir. İnsanlar genellikle bürokrasi ile ilgili olumsuz düşüncelerini “burası devlet dairesi”, “yasalar böyle emretmekte”, “ben devletin memuruyum”, “bugün git yarın gel” gibi söylemlerle ifade etmektedir. Bu

olumsuz düşünce çerçevesinde bazıları tarafından bürokrasi, verimsizliğin, kuralcılığın, kırtasiyeciliğin ve sorumluluk almaktan kaçınmanın genel adı olarak kabul edilmektedir (Gökçe, Şahin & Örselli, 2002: 47).

Sanayileşme ve teknolojik ilerlemeyle beraber ortaya çıkan yeni bürokratik idari yapılanmalar için “modern bürokrasiler” kavramı kullanılmaya başlanmış ve zaman içinde bürokrasi kavramı, modern toplumların yönetimlerinin temel bir özelliği haline gelmiştir (Dursun, 1992: 134).

Bürokrasiyi sistematik bir şekilde inceleyen ilk kişi Alman sosyolog, ekonomi ve politika uzmanı Max Weber’dir. Bürokrasi konusundaki hâkim düşünce ve bu düşünceye dayalı uygulamalar genel olarak Weber’in tanımı etrafında toplanmaktadır. Örgüt ve yönetim modellerini tarihsel bir perspektifle inceleyen Weber, ideal tip şeklide ortaya koyduğu bürokrasi modelini geliştirmiştir. Weber, kendine özgü bir bürokrasi tarifinde bulunmakta ve işaret ettiği bu modele “Weberyan bürokrasi” veya “Weberci bürokrasi” denilmektedir. Rasyonalite ve akılcılık, Weberyan bürokrasinin temel özellikleri olarak öne çıkmaktadır (Bayram & Çınar, 2007: 13). Çünkü Weber’e göre bürokratik yönetim; güven duyulan, önceden tahmin edilebilme özelliğine sahip, etkili ve ideal bir örgütlenme biçimidir. Weber’e göre bürokrasi, kanun ve kurallar sisteminden oluşmaktadır. Bu kurallar, yönetimde eşitlik ve tarafsızlığı temin etmekte, problemleri ortadan kaldırmakta, bu niteliklere sahip akılcı ve ideal bir sosyal kurumu ortaya çıkarmakta ve toplumlar için kaçınılmaz olmaktadır (Weber, 2005: 290-293).

20. yüzyılın başlarında ortaya çıkan Weber’in bürokrasi teorisi, günümüzde de sosyoloji ve idare teorilerinin temel referans noktalarından birisi olarak kabul edilmektedir. Weber’e göre, bürokrasi yalnızca kamuda değil özel sektörde de yaygın olan, rasyonel ve etkili bir şekilde yönetimi sağlayan, ayrıca yazılı kurallara göre faaliyetlerin yürütüldüğü bir organizasyon modelidir. Weber tarafından geliştirilen bu teoriyle bürokrasinin modern anlamı şekillenmiştir (Civek & Özkahveci, 2021: 381).

Weber’in belirli özelliklere sahip bir yapılanma olarak ifade ettiği bürokrasi modelinin hiyerarşi, özelleşme, kurallar ve prosedürler, yazılı belgeler, yetki ve sorumluluk ayrımı gibi özellikleri bulunmaktadır. Max Weber, ortaya attığı “ideal tip bürokrasi” modelinde, bürokrasinin rasyonel, etkili, biçimselliğe, katı hiyerarşiye ve ayrıntılı kurallara dayanan, resmi ilişkilerin hâkim olduğu bir örgütlenme biçimi olduğunu, bürokraside kariyerin esas alındığını ve merkezîyetçi özelliklerin bulunduğunu ifade etmektedir. Bürokrasi ilkelerini sıralayan Weber bu ilkelerin ayrıca yönetimde verimliliği, etkinliği ve tarafsızlığı sağlayacağını belirtmiştir (Eryılmaz, 2002: 6; Eryılmaz, Çevik



& Sözen, 2013: 8-9). Weber’in ortaya atmış olduğu modelde, bürokrasiye olumlu bir anlam yüklediği görülmektedir. Weber’in modelinde memurlar ile ilgili olarak yapmış olduğu; memurların görevini ömür boyu sürdürmeleri, yönetilen guruptan çok farklı bir sosyal saygınlık kazanmak istemeleri, düzenli bir gelire (maaş) sahip olmaları, düşük gelirli görevlerden yüksek gelirli görevlere doğru yükselme eğiliminde olmaları vb. tespitleri, memurun bürokratik yapı içerisinde güçlü bir konuma sahip olduğunu göstermektedir (Çanaklı, 2007: 21). Weber’e göre bürokrasi, kuralların rasyonel ve objektif esaslar çerçevesinde belirlenmesi, yürütülmesi görevlerin bölümlendirilmesi ve belirli bir hiyerarşik düzenin oluşturulması sürecidir ve bu şekilde işlerin etkin bir şekilde yürütülmesi ve kararların objektif bir temele dayandırılması sağlanmış olacaktır (Weber, 2005: 290-293).

Bürokrasi, 20. yüzyılda hızla yayılan ve çeşitli alanlara uygulanan bir yönetim modeli haline gelmiştir. Özellikle devletler teşkilat yapılarında (ekonomik kurumlar, sağlık ve eğitim sistemleri vd.) bürokrasiye dayalı yönetimleri benimsemişlerdir (Tahtalığolu, 2011: 11). Bürokrasi, modern devletler için yönetim ve işleyiş açısından önemli bir organizasyon modeli olmuştur. Bürokrasi, iş bölümüne ve otoriter bir hiyerarşiye dayanan bir yapıyı, önceden belirlenmiş ilke ve kurallara göre görev yapan profesyonel çalışanların (memurların) oluşturduğu ve ayrıca uzmanlık temelinde görev dağılımını içeren bir yönetim biçimidir. Bu şekilde tanımlanan bürokrasi, genellikle kurumsal yapılar, devlet daireleri, büyük şirketler ve kamu hizmeti sağlayıcıları gibi büyük ölçekli kuruluşlarla ilişkilendirilmiştir (Akçakaya, 2016: 278).

Bürokrasi, örgütsel karar alma süreçlerini ve işleyişini düzenlemek için seçilmişlerin belirlediği kuralları ve prosedürleri kullanmaktadır. Bu kurallar ise eşitlik ve tarafsızlık prensiplerine dayanmaktadır (Yıldırım, & Göçgün, 2016: 42). Bürokrasi, bu kuralların ve prosedürlerin sıkı bir şekilde takip edilmesini ve uygulanmasını sağlayan bir yapıyı da ifade etmektedir. Bürokratik yapılar, belirli bir işlevi yerine getiren üst yönetimde yer alan departmanlardan başlayarak alt birimlere ve bireysel görevlilere kadar uzanan bir hiyerarşiye sahiptir (Vural, 2019: 48).

Bürokrasi ile ilgili yapılan tanımlara bakıldığında bürokrasinin bir taraftan karmaşık kurallar, yavaş işleyiş ve aşırı kâğıt işleri ile ilişkilendirildiği; diğer taraftan da etkin yönetim ve düzenin temel taşı olarak kabul edildiği görülmektedir.

Bürokrasi ile ilgili, yapısal özellikler (işbölümü, hiyerarşi, büyük ölçek vb.) dikkate alınarak yapılan analiz ve tanımlamaların yanında davranışsal özellikler (kırtasiyecilik, katılık, tarafsızlık vb.) esas alınarak yapılan tanımlamalar da

bulunmaktadır (Eryılmaz, Çevik & Sözen, 2013: 76). Burada literatürde yer aldığı şekliyle ve kullanım türlerine bağlı olarak bürokrasi kavramına ilişkin dört farklı manada yapılmış olan tanımlamalar incelenecektir.

İlk olarak bürokrasi ile ilgili belirli özelliklere sahip bir örgüt biçimi şeklinde bir tanımlama yapıldığı görülmektedir. Yönetim ve örgütlenme biçimi olarak bürokrasi; hiyerarşik bir yapı içerisinde örgüt oluşturma, iş bölümü, uzmanlık, kurallara bağlı olarak ve planlama çerçevesinde büyük grupların disiplinli bir şekilde yönetilmesini gerektiren, toplum tarafından oluşturulan örgütlenmeyi temsil etmektedir (Çevikbaş, 2014: 80).

Bu anlamıyla bürokrasi daha çok Weber'in ortaya attığı bürokrasi modelini akıllara getirmektedir. Daha öncede ifade edildiği üzere Weber bürokrasiyi disipline olmuş bir yapı ile otoriteye dayalı bir hiyerarşi çerçevesinde, yazılı kuralların geçerli olduğu, yazışmaların ve faaliyet raporlarının dosyalandığı, gayrişahsiliğin, iş bölümü ve uzmanlaşmanın hâkim olduğu, resmi pozisyonlardan oluşan bir örgütlenme şekli olarak tanımlamıştır (Eryılmaz, 1998: 189). Weber'den sonra, örgütlenme ve yönetim şekli anlamındaki kullanımıyla bürokrasi konusunu ele alanlar, özellikle II. Dünya Savaşı sonrasında Amerika Birleşik Devletleri'nde (ABD) bir hayli artmıştır. Weber'den sonra Alvin W. Gouldner, Peter M. Blau, M. Crozier gibi bilim adamlarının bürokrasi konusunda yapmış olduğu çalışmalar, bir taraftan Weber'in bürokrasi teorisinin halka mal edilmesine, diğer taraftan bürokrasinin daha iyi anlaşılmasına ve eksiklerinin tamamlanabilmesine imkân sağlamıştır (Dursun, 1992: 134).

İkinci olarak yapılan tanımlarda bürokrasinin devlet idaresi anlamında "kamu yönetimi" kavramının eş anlamlısı olarak kullanıldığı görülmektedir. Kamu yönetimi, bürokrasi aracılığıyla yürütme gücünü kullanan, devletten sağlanan kaynaklar ile finansal olarak desteklenen, faaliyetleri ve programları örgütleyen ve yürüten bir sistemi ifade etmektedir (Gökçe, 2007: 8). Kamu yönetimi anlamında kullanılan bürokrasi, devlet yönetiminde çeşitli idari görev ve fonksiyonları yerine getirmek için modern hükümetler tarafında yönetilen ve çeşitli kamu kuruluşlarından oluşan örgütler bütünü olarak ifade edilmektedir. Bu anlamıyla bürokrasi çeşitli siyasi toplulukların yönetimini ve ayrıca kamu politikalarını düzenleyen kanunların uygulanmasını kapsamakta (Göküş, 1999: 6), bürokratlar ise siyasi kararların uygulanması ve yürütülmesi işiyle görevli kişiler olarak karşımıza çıkmaktadır. Kamu yönetimi ile eş anlamlı kullanılan bürokrasi, vatandaş açısından devletin somut hale dönüştürüldüğü bir yapıya bürünmektedir ve dolayısıyla kanunlar, hükümetin almış olduğu kararlar, emir ve talimatlar yazılı olmaktan çıkıp, vatandaşların günlük yaşantısına girmektedir (Eryılmaz, Sözen & Köseoğlu,

2019: 76-77). Bürokrasi, kamu politikalarında karar veren değil, siyasi iktidar tarafından verilen rasyonel kararları uygulayan bir rol oynamaktadır (Erat, 2015a: 528).

Üçüncü olarak bürokrasinin memurların yönetimde etkin olduğu bir idare biçimi anlamında kullanılmakta olduğu görülmektedir. Bu anlamda bürokrasi, idari hiyerarşi içerisinde çalışan bütün memurları ve memurların hâkim olduğu bir idari yapıyı ifade etmektedir (Abadan, 1959: 13). Bürokrasinin, memurların yönetimde etkin olduğu bir idare biçimi anlamında kullanılmasına 18. yüzyılda başlanmış; bu dönemde bürokrasi, bakanlık kadrolarının genellikle krala karşı sorumlu olan meslek gruplarından gelen memurlarca doldurulduğu bir yönetim yapısı biçiminde ifade edilmiştir. Bu yönetim biçiminde memurlar patron konumunda oldukları için kendilerinin güçlü, üstün ve imtiyazlı olduğunu savunmuşlardır (Candan, 2012: 42). 18. yüzyılda bürokrasi, iktidarı kendi çıkarları doğrultusunda kullanan “bürokratlar topluluğu” (Cengiz, 2009: 19) şeklinde anlamlandırılmış ve böylece bürokrasiye olumsuz çağrışım yapan bir anlam yüklenmiştir.

Bürokrasi ile ilgili, otoritenin atanmış memurların kontrolünde olduğu, bu nedenle vatandaşların yönetim süreçlerine katılmasının engellenerek karar alma ve uygulama süreçlerinden dışlandığı bir yönetim biçimi şeklinde yapılmış olan tanımlarda bulunmaktadır. Bu tanım kendi içinde iki önemli unsur barındırmaktadır. Bu unsurlardan ilki, otoritenin siyasetçilerin değil de memurların elinde olması; ikincisi ise memurların seçimle değil de atama yoluyla göreve gelmesidir. Bu bağlamda bürokrasinin gücü, aynı zamanda bürokratlarında gücünün asıl kaynağını oluşturmaktadır (Eryılmaz, 2010: 15-16).

Son olarak bürokrasiye yönelik olumsuz bir değer ve anlam ifade eden “kırtasiyecilik” şeklinde bir tanımlama yapıldığı görülmektedir. Bu anlamıyla bürokrasi, örgüt yöneticilerinde ve çalışanlarında memur sınıfına özgü düşünce ve alışkanlıkların görüldüğü ve görevleri yerine getirmek yerine zamanla sadece kendini düşünerek bir otoriteye erişmeye çalışan bir yapı (Abadan, 1959: 11) şeklinde; ayrıca işlerin ağır (gecikmeli) bir şekilde yapıldığı, verimsizlik, sorumluluk almaktan kaçış, yetkiyi astlarına devretme konusunda isteksizlik, yönetimde aşırı gizlilik, kurallara aşırı bağlılık, otoriteye çok fazla bağımlılık gibi olumsuz davranış ve faaliyetleri barındıran bir kavram olarak ifade edilmektedir (Eryılmaz, 1998: 189). Kırtasiyecilik ifadesiyle özellikle bürokrasinin verimsizliğine, hantal yapısına ve işlerin geciktirilmesine vurgu yapıldığı görülmektedir.

Yapılan tanımlar çerçevesinde bürokrasinin genel olarak özellikleri hiyerarşi, yasalarla düzenlenmiş yetki alanı, yönetimin yazılı belgelere

dayandırılması, görev dağılımı ve uzmanlık, gayrişahsilik, kariyer yapısı, memurlar tarafından yönetim ve istikrarlı yapı ve kamu ve özel hayatın ayrışması şeklinde sıralanabilir (Okcu, Usta & Ceyhan, 2020: 298; Eryılmaz, 2013: 60-64). Bürokrasinin önemli ve ayırt edici özellikleri şu şekildedir:

- *Hiyerarşi*: Bürokrasinin en temel özelliği, bir hiyerarşiye dayalı olarak örgütlenmiş olması ve görevlerin hiyerarşik bir düzen içinde yürütülmesidir. Hiyerarşik yapılanma ile alt kademeler üst amirlerin denetimi ve gözetimi altında yer almaktadır. Hiyerarşik örgütlenmede bürokratlar, kendi yönetimi içerisinde bulunan memurlardan (memurların kararlarından, eylemlerinden) dolayı amirlere karşı sorumludur (Eryılmaz, Sözen & Köseoğlu, 2019: 81). Bürokraside resmi yetki alanları, genel olarak kanun, yönetmelik ya da kurallar ile düzenlenmiş olup, yetki düzeyleri ise kademeli ve görev/yetki hiyerarşisine bağlı olarak gerçekleşmektedir. Üst kademelerden alt kademelere doğru denetimin sağlandığı bir ast-üst ilişkisi mevcuttur (Aksan & Çelik, 2011: 5).

- *Yasalarla Düzenlenmiş Yetki Alanı*: Bürokrasi, hedeflerin ve amaçların belirlenen yasal çerçeve içerisinde resmi işlemlerle gerçekleştirildiği yapılarda görülmektedir. Resmi işlemler, uyulması gereken zorunlu mevzuatlar çerçevesinde gerçekleştirilir ve bu durum bürokrasinin işleyişine belirgin bir koruyuculuk kazandırır. Kurallara uyma bürokrasinin işleyişindeki disiplini sürdürmek adına önemli bir denge unsuru oluşturmaktadır (Eryılmaz, 2002: 45). Bürokratik örgütlerde personelin, her zaman kurallara ve düzenlemelere uygun olarak çalışması beklenir. Kurallara itaat ve uygulamada kamu yararı gözetmek gibi temel ilkeler, bürokratların çalışmalarını düzenlemekte ve yönlendirmektedir. Aslında yasal ve rasyonel bürokrasinin temelini oluşturan ilke, ifade edilen hususlar çerçevesinde bürokratik yapının iç mantığını ifade etmektedir (Geylani, 2022: 55). Personelin görev ve sorumlulukları, kullanacakları yetkilerin hangi hususları içerdiği net bir şekilde mevzuat çerçevesinde ifade edilmekte ve bununla şahsi ve keyfi yetki kullanımının önüne geçilerek standart bir model oluşturulmaya çalışılmaktadır (Kaya, 2023: 13-14).

- *Yönetimin Yazılı Belgelere Dayandırılması*: Bürokrasi kurallar ve prosedürler çerçevesinde işleyen bir yapı olup, işlerin nasıl yapılacağı ve kararların nasıl alınacağı kurallara göre belirlenmekte; belirli bir görevin nasıl yerine getirileceği ise prosedürlere göre yapılmaktadır (Eryılmaz, 2013: 60-64). Bu nedenle, kanun ve kurallar çerçevesinde duygusallığı, kişisel bağlılığı reddeden ve kesin bir şekilde akılcılığı ön planda tutan bürokrasi, bu bağlamda sosyal kurumların en ideal şekli olarak tanımlanmaktadır

(Aksan, Çelik, 2011:5). Hiyerarşik yapılanmaya sahip olan örgütlerde yetki ve sorumluluğun denkliği ilkesi çerçevesinde yapılacak iş ve işlemler, yazılı olarak en ayrıntılı biçimde belirlenmiştir (Başaran, 1989: 63-64). Örgütlerde kayıtların yazılı belgelere dayandırılması ile yazışmalar, sade, okunaklı, anlaşılabilir ve dilbilgisi kurallarına uygun olarak standart bir şekilde gerçekleştirilmekte; yazışma formları ve kullanışlı yazışma araçlarının kullanılmasıyla gereğinden fazla yazışmanın yapılması önlenerek tasarruf edilebilmektedir. Ayrıca iş akış şemaları düzenlenerek, ihtiyaç dışı imza ve paraf işlemi ile belgenin dolaşımı sona erdirilebilmektedir (Odabaş, 2001: 164).

- *Görev Dağılımı ve Uzmanlık*: Bürokratik örgütler, iş bölümü ve uzmanlaşmaya dayanmaktadır. Bu sayede ortaya çıkabilecek sorunlar, kendi alanında uzmanlaşmış birimlerce çözümlenmektedir. Birimlerin almış olduğu kararlar daha az kişisel ve daha objektif olmaktadır. Bürokratik kurumlarda kişisellikten kurtulmak için uzmanlaşma ve iş bölümü ön plana çıkartılmıştır (Göküş, 1999: 7). Bürokrasinin güçlü olmasını sağlayan önemli özelliklerinden birisi, örgütün faaliyetleriyle ilgili bilgiye, belgeye sahip olması ve bürokratların örgüt faaliyetleri konusundaki uzmanlık seviyesinin yüksek olmasıdır (Kaya, 2023: 12). Bürokratik organizasyonlarda personelin yetenekli ve tecrübeli olduğu alanlara göre bir iş bölümü yapılması amaçlanmaktadır (Civek & Özkahveci, 2021: 374). Ayrıca profesyonel olarak eğitilmiş olan bürokratlar, yönetim süreçlerinde oldukça etkili olabilmektedir. Asıl görevi, siyasilerin direktiflerinin mevzuat çerçevesinde yerine getirilmesine yardımcı olmak olan bürokratlar, bu amaçla kamu görevlerini yürütmek üzere sınavla işe alınmakta ve bu çerçevede yürütecekleri işe uygun eğitime sahip olmaları beklenmektedir. İşe alınan bürokratlar öncelikle belirli bir oryantasyon süreci içinde hizmet içi eğitime tabi tutulmakta ve böylelikle hizmetin gerektirdiği bilgi ve uzmanlığa sahip olması sağlanmaktadır (Geylani, 2022: 55).

- *Gayrişahsilik*: Bürokrasi rasyonel kurallara göre işleyen, şahıslara göre değil, iş bölümüne ve liyakate göre yapılanmış olan bir örgüt biçimidir (Bayram & Çınar, 2007: 14). Yazılı müracaat yöntemi ile rasyonel ve objektif bir çalışma sistemini amaç edinmiş olan bürokratik mekanizma kapsamında, gayrişahsilik ön plana çıkartılarak kamu çıkarlarının korunması sağlanmaya çalışılmaktadır. Gayrişahsilik ile normlar karşısında eşit davranma desteklenmekte, hissi davranma ise engellenmeye çalışılmaktadır (Abadan, 1959: 66).

Kamu görevlisinin, kamu adına yetkisini kullanırken kamu yararını gözetmesi gerekmektedir. Başka bir ifadeyle maaşı vergiler yoluyla ödenen

kamu personelinin, belirli bir grubun ya da siyasal hareketin mensubu gibi davranmaması, kamu yararını gözeterek kurallar çerçevesinde tarafsız bir şekilde çalışması gerekmektedir (Kalağan, 2009: 38). Modern devletlerin fonksiyonlarında ki artışa paralel olarak, kanunlar tarafından tanımlanmış yetki ve görevleri de artmış ve çeşitlenmiştir. Aslında kişisel olmayan düzenlemelere tabi olarak faaliyetine devam eden bürokratların yetkilerinin çerçevesinin kanunlarla belirlenmesi, iktidarın meşruluğunu yasalardan aldığı göstermektedir (Bayram & Çınar, 2007: 13).

- *Kariyer Yapısı:* Bürokraside memuriyet bir meslek olarak kabul edilmektedir. Belirlenen esaslar çerçevesinde yapılan düzenlemelerle memuriyete istikrarlı bir nitelik kazandırılmıştır. Memurlar planlanmış kariyer yapısı çerçevesinde, uzmanlığa ve kıdeme bağlı olarak gelişimini sürdürmektedir (Kalağan, 2009: 39). Bürokrasi de, mevzuata uygun davrandığı sürece kamu görevlilerinin istikrarlı ve güvenceli bir hüviyete kavuşması sağlanmıştır. Kamu görevlilerinin, özellikle eğitim ve kıdeme bağlı olarak zaman içerisinde yükselebilecekleri kadro ve pozisyonlara geçmesi ve bu şekilde kariyerlerini ilerletmesi mümkündür (Eryılmaz, 2017: 207). Bu kapsamda bürokratik yönetimlerde sınavla işe alım, liyakate göre ödüllendirme ve terfi sistemi uygulanmaktadır (Güler, 2015: 51).

- *Memurlar Tarafından Yönetim ve İstikrarlı Yapı:* Bürokratik yönetimlerde otoritenin hâkimiyeti memurlardadır. Memurlar, seçimle değil atanma yoluyla göreve gelmektedir (Eryılmaz, 2017: 14-15). Kamu hizmetlerinin sürekliliğini sağlamak açısından memurluk mesleğinin güvenceli olması, bürokrasinin temel özelliklerinden birisidir. Siyasetçiler sıklıkla değişmesine rağmen, memurlar uzun yıllar aynı görevde çalışabilmektedir. Bu durum memurların görev alanları ile ilgili bilgi birikimlerinin oluşmasına, belirli bir güç ve etkinliğe sahip olmasına neden olmaktadır (Tataroğlu, 1997: 12). Personelin çalışma hayatında haklarının güvence altına alınmış olması, geleceği ile ilgili endişe duymasını önlemekte, güven duygusunu pekiştirmekte ve çalışma hayatında istikrarı sağlamaktadır. Ayrıca memurların mevzuat çerçevesinde sahip olduğu yetkiler, onların görevden alınmalarını da zorlaştırmaktadır (Kaya, 2023: 14).

*Kamu ve Özel Hayatın Ayırışması:* Kamu sektöründe veya özel sektörde işyeri faaliyetleri ile özel yaşam arasında bir ayırım bulunmaktadır. Genel olarak işyeri evden, iş yazışmaları şahsi yazışmalardan, ticari varlık ise kişisel varlıktan ayrılmıştır. Weber'e göre bürokratik örgüt, sistematik hukuk kurallarına bağlı olarak rasyonel bir şekilde işlemektedir (Weber, 2005: 290). Yasal-rasyonel bürokrasinin politik unsurlardan arınmış ve gayrişahsi bir yapıda olmasından dolayı, bürokratlar herhangi bir siyasi iktidara



aynı etkinlik ve verimlilik düzeyinde hizmet sunacaktır (Kalağan, 2009: 40). Literatürde çok farklı tanımlar yapılan ve geniş bir anlam yüklenen bürokrasi, modern toplumların yönetimi için önemli bir araçtır. Kurallara dayalı işleyişi, hiyerarşik yapısı ve görev dağılımı ile bürokrasi, modern yönetimlerde etkin yönetimi, hesap verebilirliği ve istikrarı sağlamaktadır (Çevikbaş, 2014: 99). Bürokrasinin modern toplumların yönetiminde sağladığı faydaların yanında, aşırı bürokratik yapının dezavantajları göz önünde bulundurularak bürokratik yapılarda gerekli dengeyi sağlanması gerekmektedir (Yazıcıoğlu, 1995: 115).

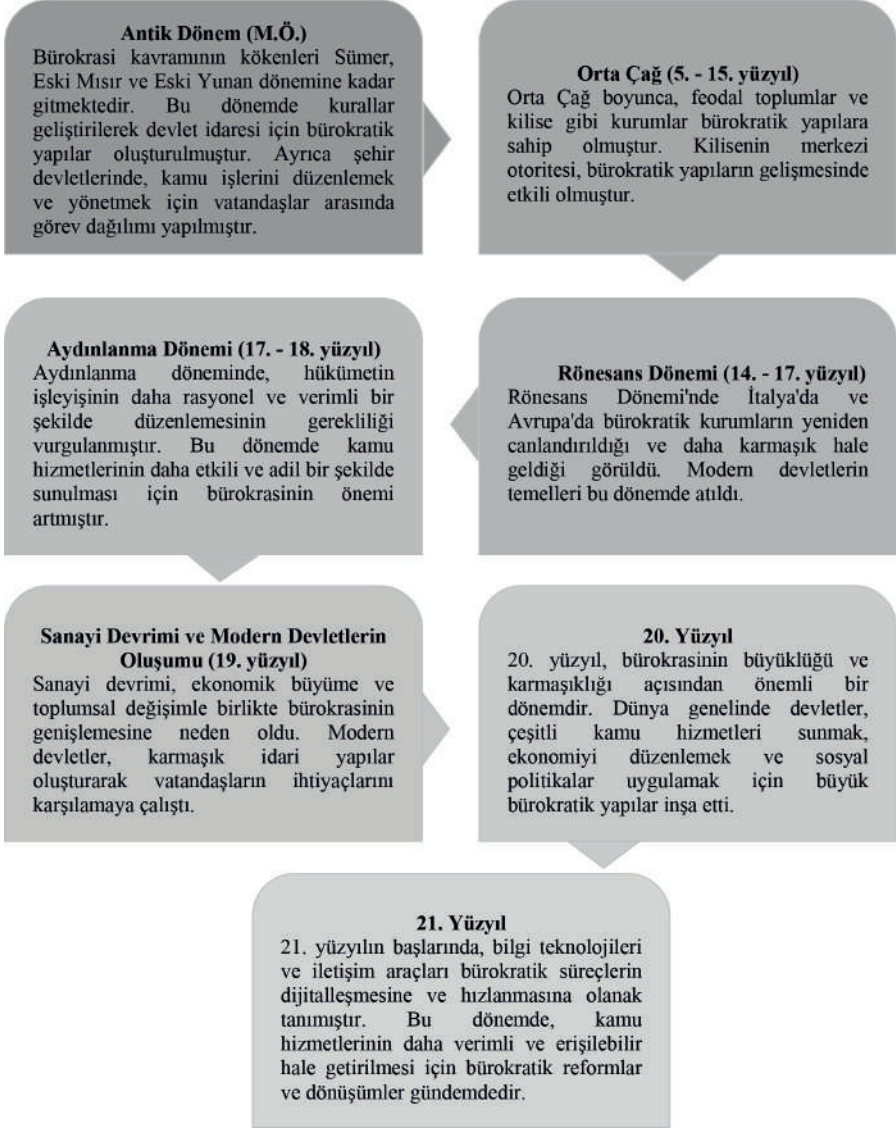
### **1.1.1. Bürokrasinin Tarihsel Gelişimi**

Bürokrasi kavramı, tarihsel süreç içerisinde üzerinde sürekli tartışılan, herkesin farklı anlamlar yüklediği bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır. Tarihsel süreç içerisinde bürokrasi-siyaset ilişkisi ile ilgili de tartışmalar yapılmış, bürokrasi bu süreçte daima varlığını ve güncelliğini korumuştur. Bürokrasi kavramı ile ilgili tartışmaları daha iyi değerlendirebilmek adına kavramın tarihsel gelişimini incelemek faydalı olacaktır.

Bürokrasi ve bürokratik örgütlenmenin gelişimi devletlerin gelişimi ile paralel bir şekilde ilerlemiştir. Devletin tarihsel süreç içerisinde yönetsel alanının genişlemesi ve görevlerinin artması, bürokratik yapının gelişmesini ve büyümesini hızlandırmıştır. İlk defa Mezopotamya’da kurulduğu kabul edilen şehirler ile şehir devletleri, ayrıca milattan önce 3000 yılında Sümerlerin kurduğu şehirlerin bürokratik yapıyı geliştirdiği kabul edilmiştir (Aydın, 2013: 219). Bürokrasinin tarihsel gelişimi, çağlara ve coğrafyalara göre farklılık göstermektedir. Antik dönemlerde başlayan bu gelişim, Antik Mısır, Antik Yunan ve Çin İmparatorluğu döneminde belirgin hale gelmiştir. Orta Çağ’da feodal toplumlarda ve kilise gibi kurumlarda bürokratik yapıların olduğu görülmektedir. Özellikle Rönesans ve Aydınlanma dönemlerinde daha karmaşık ve etkili bir hale gelmiş olan bürokrasi, Sanayi Devrimi sonrasında modern devletlerin ortaya çıkması ve hızla büyümesiyle genişlemeye ve yayılmaya başlamıştır (Aksoy, 2016: 35).

21. yüzyılda bürokrasi daha da büyümüş ve karmaşıklaşmış, bununla beraber kamu hizmetlerinin sunumunda önemli bir rol oynamıştır. Bürokrasi 21. yüzyılda dijitalleşme ve teknolojinin de etkisiyle daha verimli ve erişilebilir hizmetler sunma adına reformlara ve dönüşümlere uğramıştır. Tarihsel süreç içerisinde bürokrasinin dönüşmüş, her ülkenin veya dönemin kendisine özgün faktörleri de bürokrasinin dönüşümünde ve şekillenmesinde etkili olmuştur (Tahtalıgolu, 2011: 3-7).

Bürokrasinin tarihsel gelişimi, çağlara ve ülkelere göre farklılık gösterse de genel bir kronolojik sıralama aşağıda Şekil 1.1.'de verilmiştir.<sup>1</sup>



*Şekil 1.1. Bürokrasinin Tarihsel Gelişiminin Kronolojik Sıralaması*

1 Şekil 1.1. Dursun'un (1992) "Bürokrasi Teorisi ve Yönetim", Kurttaş'ın (2019) "Osmanlı Modernleşme Sürecinde Aydınlar ve Bürokrasinin Rolü", Çevikbaş'ın (2014) "Bürokrasi Kuramı ve Yönetim İşlevi", Kösece ve Karakoç'un (2021) "Osmanlı Devleti'nin Modernleşme Sürecinde Bürokrasinin Rolü Üzerine Bir Değerlendirme" ile Akçakaya'nın (2021) "Weber'in Bürokrasi Kuramının Bugünü ve Geleceği" isimli makalelerden ve Tahtaloğlu'nun (2011) "Türk Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Çalışmalarını Zorlaştıran Faktör Olarak Bürokrasi" isimli tezinden alıntılanarak yapılmıştır.



Tarihsel süreçte kabile veya aile temelli ilkel toplumlarda günümüzdeki gibi bürokratik örgütlerin olmadığı görülmektedir. İkel toplumlarda ihtiyaçlar bireysel olarak kabile üyeleri tarafından çeşitli şekillerde karşılandığından, insanların ihtiyaçlarını karşılamak için oluşturulmuş örgütsel bir yapıya rastlanılmamaktadır. Bu tarz toplumlarda, insanlar kurallar yerine liderlerin emirlerine ve toplumun geleneklerine uygun biçimde yaşamlarını sürdürmektedir. Bu dönemde toplumun yönetimi kanuni düzenlemeler yerine sözlü emirlere ve geleneklere göre gerçekleştirilmekte, yönetenler emirlerini doğrudan doğruya yönetilenlere iletmekte ve bu süreçte emirleri iletecek aracı bir görevliye ihtiyaç duyulmamaktadır (Sauvy, 1975: 10; Tortop, İsbir, Aykaç, Yaman & Özer, 2012: 152). Ayrıca ilkel toplumlarda erkekler ve kadınlar aynı işleri yaptığından dolayı, toplumsal farklılaşmanın ve sınıfsal ayrışmanın olmadığı, toplumda eşitlikçi bir yapının olduğu görülmektedir (Şenel, 2014: 41).

İkel toplumlarda faaliyetlerin başarılı bir şekilde yerine getirilmesi lidere tanınmış olan geleneksel, mistik ve dini otorite yardımı ile olabilmektedir (Abadan, 1959: 16). Bu dönemde bürokratik yapıların olmaması nedeniyle faaliyetler gerçekleştirilirken düzensizlik, istikrarsızlık ve kargaşa yaşanmaktadır. İnsanlar düzensizliğin, istikrarsızlığın, kargaşanın önüne geçebilmek ve kendi organizasyonlarına bir yapı kazandırabilmek için tarihsel süreç içerisinde bürokrasiyi icat etmişlerdir. Site devletlerinin ortaya çıkması ile birlikte sınırlı düzeyde de olsa yönetim ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Savaş yapmak, vergi toplamak gibi zorunluluklar nedeniyle hükümdarlar da aracı görevliler kullanmak durumunda kalmışlardır. Böylece ilk bürokratik örgütlerin de temelleri atılmaya başlanmıştır. Weber’in ideal tip bürokrasisi modeline yaklaşan özelliklere sahip bu tür oluşumlar, binlerce yıl önce pek çok medeniyette görülmektedir (Hicks & Gullet, 1981: 99).

Milattan önce 4000 ile 2000 yılları arasında Irak’ın güneyinde (Güney Mezopotamya) yaşamış bir uygarlık olan Sümerler döneminde kurulan kent devletleri, ilk uygar toplumların yaşadığı ve örgütlendiği yerler olmuştur. Sümerlerde kent devletlerine ait toprakların Tanrı’ya ait olduğu kabul ediliyor; kent devleti Tanrı adına din adamları (rahip) tarafından yönetiliyordu. Bağımsız olan kent devletleri, toprak ve su sorunları nedeniyle birbirleriyle savaş yapmakta ve bazen göçebe toplulukların saldırılarına uğramaktadır. Savaşlarda rahip yönetici tarafından ordunun komutanı olarak atananlar, zamanla askeri işlerin dışında idari işlere de karışmaya başlamış, bu durum komutanların güçlerinin ve önemlerinin artmasına neden olmuştur. Güçleri ve önemleri aratan komutanlar zaman içinde din adamlarıyla mücadele içine girmiş ve bu mücadelenin sonunda komutanlar yönetimi ele geçirmiştir. İdari

kadrolar askerlerden oluşurken ve asker kral olarak ifade edilen yöneticiler, rahiplerin yerine devlet yönetiminin başına geçmiştir (Şenel, 2014: 50).

Sümerler döneminde kullanılan yazının karmaşık olması o konuda özel eğitim almış olan ve neredeyse tüm çalışma zamanını ona ayırması gereken kâtiplerin varlığını zorunlu kılmıştır. Kralın nezdinde özel bir yere sahip olan kâtipler çok geniş yetkilerle donatılmıştır Sümerler döneminde kent devletlerinde bir meslek olarak varlığını sürdürmüş olan kâtiplik (yazıcı) uygulamasının, tarihteki ilk bürokratik memur örneğini oluşturduğu görülmektedir (Bal, 2020: 148).

Milattan önce 648-330 yılları arasında hüküm sürmüş olan Ahamenişler (Pers hanedanlığı) gibi büyük devletlerde, sınırların genişlemesi ve yerine getirilmesi gereken fonksiyonların artması ile bürokrasinin de gelişmesine ve yaygınlaşmasına neden olmuştur. Pers İmparatorluğu'nda ise yönetim eyaletlere ayrılmış ve her eyalet bir vali tarafından yönetilmiştir. Her valinin idaresinde askeri birlikleri denetleyen bir genel sekreter ve kayıtları tutan kraliyet sekreteri bulunmaktadır. Ayrıca Pers İmparatorluğu döneminde bürokratik yapı içerisinde görev yapan, kral tarafından özel olarak görevlendirilmiş olan ve eyaletlerdeki gelişmeleri krala rapor etmek için eyaletleri denetleyen kraliyet müfettişleri bulunmaktadır (Bal, 2020: 148).

Tarihte Eski Mısır (M.Ö. 3000) döneminde de yönetime ilişkin kuralların ve ilkelerin geliştirildiği ve bürokratik yapıların oluşturulduğu görülmektedir. Max Weber Eski Mısır'ı patrimonial bürokratik devlet modelinin ilk örneği olarak nitelendirmiş ve merkeziyetçi yönetime dayanan Eski Mısır'ın bürokratik yapısının temel nedenini iktisadi ve teknik koşullara bağlamıştır (Abadan, 1959: 14). Mısır'da ayrıca örgütlenmiş ve gelişmiş bir ekonominin varlığı bürokrasiyi etkilemiş ve bürokratik sınıflandırmanın ortaya çıkmasında etkili olmuştur (Weber, 2012: 231).

Eski Mısırın yöneticilerinden olan Firavun Nil nehrindeki ulaşımı kontrol altına almış, ayrıca din adamlarına karşısında üstün konuma gelmiştir. Firavun, günümüzde ki bakanlık yapısına benzeyen yönetim birimleri kurmuş ve bu birimlere yönetici olarak birer vezir atamıştır. Eski Mısır'da taşra birimlerinde "nomark" adı verilen merkeze bağlı yerel yöneticiler ve bakanlıklara bağlı olarak çalışan memurlar vardır. Ülke topraklarının tamamı Firavun'un mülküdür. Fakat Firavun tarafından ülke toprakları, işlemleri için yerel soylulara ve merkez memurlarına tahsis edilmiştir (Şenel, 2014: 51-52). Bununla birlikte devlet yönetiminde Firavun dışında kimse söz hakkında sahip değildir. Yani Eski Mısır'da bürokratik yapı içinde görev yapanların yönetimde hiçbir yetkisi olmamıştır (Weber, 2012: 616).

Eski Mısır’da Nil Nehri hem bir ulaşım yolu olarak, hem de tarımda sulama aracı olarak kullanılmaktadır. Nehirde sulama kanalları inşa edilmesi ve bu kanallarla sulamanın gerçekleştirilmesi belirli kurallara bağlanmıştır. Bu kuralların uygulanmasına ve denetimine yönelik oluşturulan bürolar ve ilk yazılı belgeler, Eski Mısır’da bürokratik yapının oluştuğunu göstermektedir (Başaran, 1989: 45). Bu durum o dönemde büyük bir memurlar sınıfının ortaya çıkmasına neden olmuştur. Ayrıca Eski Mısır’da Kıptiler tarafından, piramitler gibi zamanın şartlarına göre inşa edilmesi çok zor olan, uzun yıllar süren ve çok büyük bir iş gücünü ve planlamayı gerektiren yönetsel projeler, bürokrasinin gelişmesinde ki diğer önemli faktörlerdir (Öz Yazılım, 2023). Bir piramidin inşa edilmesi için işgücünün ve malzemelerin temin edilmesi, işçilerin organize edilmesi, işin nasıl ve ne şekilde yapılacağına planlanması, işçilerin denetimi gibi görevler yöneticiler tarafından yerine getirilmiştir. (Robbins & Coulter, 2011: 28). Bu durum Eski Mısır’da piramitlerin yapımında büyük bir bürokratik yapılanmanın varlığının göstergesidir.

Dünya tarihinde 5500 yıllık bir geçmişe sahip olan Çin medeniyeti de Weber’in geleneksel otorite tiplmesine uygun statü ve soy ilişkisine dayanan patrimonyal bürokrasiye özgü nitelikleri taşımaktadırlar (Doğan & Arslan, 2023: 84). Çin’in büyük bir devlet olması, sürekli oluşan dış tehlikelerden korunma amacıyla Çin Seddi’nin yapılması, savunma ve savaş yapmak için ordular kurulması gibi faktörler Çin’de patrimonyal bürokrasinin gücünün artmasında ve gelişmesinde etkili olmuştur (Weber, 2012: 411).

Antik çağda Çin’de Bürokrasinin ortaya çıkmasında askeri, ekonomik, mimari ve demografik unsurların önemli katkıları olmuştur. Çin’de, dışarıdan gelecek tehdit ve tehlikelere karşı savunma amacıyla kurulan büyük ordular ve “Çin Seddi” gibi yapılar ve bu yapılarda “memur” anlamında görevlilerin istihdam edilerek bürokratik örgütlenmenin oluşturulması, geleneksel bürokrasinin ilk örneklerini oluşturmaktadır (Aydın, 2013: 220).

Çin’de Çu hanedanlığı döneminde (M.Ö. 1122 - M.Ö. 256), kira karşılığında toprağı işleyen yereldeki soyluların erkek çocuklarının saraya alınarak yetiştirilmeleri ile Çin İmparatorluğu’nda birliğin sağlanması amaçlanmıştır. Sarayda yetiştirilen soyluların çocukları, yönetici, savaşçı veya din adamı olmanın yanı sıra ve bir kâtip olarak yetiştirilmekteydi. Çin’de geleneksel bürokratik yapı M.Ö. 256 yılında kurulan Han hanedanlığı döneminde kurulmuştur. Han hanedanlığında, Çu hanedanlığında oluşturulan bürokratik yapıdan farklı olarak sarayda yetiştirilmek üzere seçilenlerin ve daha sonra devlet memuru olanların sadece soylular arasından değil, sınavlarla halkın içinden belirlenmesidir. Zaman içinde Çin’de toprakların memurlara verilmeye başlanması, İmparatorun yerel soylu

aileler karşısında güçlenmesine neden olmuştur (Şenel, 2014: 94). Çin hükümdarları tarafından, derebeyliklerin genişlemesine engel olmak amacıyla kısa süreli hizmetlerin ve memurların doğup büyüdüğü bölgede görev yapmasının yasaklanması, ayrıca liyakatli bir seçim için devlet memurluğuna giriş sınavlarının yapılması şeklinde alınmış olan çeşitli önlemlerin Çin'de bürokrasinin gelişmesine önemli katkıları olmuştur (Öz Yazılım, 2023).

Çin'de 12. yüzyıl boyunca bir kimsenin toplumsal saygınlık derecesi, o kişinin sahip olduğu malvarlığından daha çok, kişinin kamu personeli olabilme özelliğine göre değerlendirilmiştir. Çin imparatorluğunda din, ahlak, gelenek, edebiyat ve güzel sanatlar eğitimi, toplumsal prestijin temel unsurları haline getirilmiştir. Bu durum Çin'de temeli bilimsel eğitime dayanan ileri düzeyde bürokratik örgütlerin ortaya çıktığını ve başarılı bir şekilde işlediğini göstermektedir (Çevikbaş, 2014: 82).

Çin'de bürokrasi adına dikkat çeken önemli diğer bir husus, kamu görevlilerinin ilk defa sınıflandırılış olmasıdır. Kamu görevlileri bakanlar, yüksek memurlar ve memurlar olmak üzere üç kısma ayrılmış ve bunların görev ve yetkilerinin sınırları kesin bir şekilde belirlenmiştir. Feodal yöneticiler olarak adlandırılan bu kamu görevlileri, aslında günümüzde bürokrat olarak adlandırılan kamu görevlileridir (Tortop, İsbir, Aykaç, Yaman & Özer, 2012: 416).

Eski Yunan dönemine bakıldığında tek bir devletin olmadığı, bu dönemde pek çok site devletinin var olduğu; ayrıca bütün site devletlerinde uygulanan bir bürokratik yapının olmadığı görülmektedir (Tortop, İsbir, Aykaç, Yaman & Özer, 2012: 417). Eski Yunan döneminde site devletinde çok farklı idari teşkilatların olması, oy hakkına sahip vatandaşların kanun yapımına doğrudan ve etkin bir şekilde katılması bürokrasinin gelişmesini engelleyen faktörlerdir. Yunan site devletlerinde, patrimonyal bürokrasiden farklı bir idare sistem bulunmaktadır (Abadan, 1959: 21).

Eski Yunan sitelerinde kamu hizmetleri, bir yıllık süre için kura sonucu ile belirlenen memurlar tarafından yerine getirilmektedir. Yani memurluk daimi bir meslek olarak görülmemiştir. Eski Yunan'da sadece para toplamakla görevli olanlar yani tahsildarlar zengin sınıflardan; bunun dışında kalanlar ise arazinin savunması işiyle ilgilenen toprak sahipleri arasından seçilmekteydi. Site devletlerinde (özellikle Atina'da) önemli sorumlulukları bulunan ve görevleri ile ilgili hesap vermek zorunda memurlar üniforma ile çalışmaz ve ücret almazlardı (Sauvy, 1975: 11).

Eski Yunan'da zaman içinde Atina ve diğer birçok site devletinde yönetim az sayıda kişi tarafından ele geçirilmiş ve bu yönetimdeki azınlık iktidarını

devam ettirecek bazı kurumlar oluşturmuştur. Bu tür rejimler o dönemde azınlığın yönetimi olarak ifade edilmiş ve oligarşi olarak adlandırılmıştır (Ağaoğulları, 2013: 26, 27). Bununla birlikte memurluğun sürekli bir görev olmaması, görevleri karşılığında belirli bir gelirlerinin olmaması, memurların hesap verme zorunluluğunun olması gibi hususlar Eski Yunan’da güçlü bir bürokrasi anlayışının olmadığını göstermektedir (Pank Yıldırım, 2024: 15).

Eski Yunan’dan sonra ortaya çıkan Roma İmparatorluğu yönetim yapısında, bürokratik örgüt oluşumlarının olduğu görülmektedir (Dursun, 1992: 135). Roma İmparatorluğu olarak bahsedilen devlet aslında Doğu ve Batı Roma İmparatorluğu şeklinde ikiye ayrılmaktadır. I. Theodosius’un MS 395 yılında ölüktan sonra Roma İmparatorluğu Doğu ve Batı Roma olmak üzere ikiye bölünmüştür. Merkezi “Roma” olan Batı Roma İmparatorluğu 5. yüzyılın sonlarında Germen kavimleri tarafından istila edilmiş ve yıkılmıştır. MS 395 yılında kurulan ve Bizans İmparatorluğu olarak da bilinen Doğu Roma İmparatorluğu, 1453 yılında Fatih Sultan Mehmed’in İstanbul’u fethetmesiyle yıkılmıştır (Giray, 2009: 2). Batıda siyasi ve idari kurumlar, Roma İmparatorluğu’ndan Orta Çağ feodalizmine, daha sonra mutlak monarşilere ve en sonunda ulus-devlet sistemine doğru bir gelişme seyri içerisinde olmuştur. Milattan sonra 5. yüzyılda Roma İmparatorluğu’nun çöküşüyle birlikte, idari ve toplumsal düzen bozulmuş ve çeşitli otoriteler veya gruplar ortaya çıkmıştır. 5. yüzyıl ile 15.yüzyıl arasında Avrupa’daki devletler bölünerek küçülmüştür (Akçakaya, 2016: 278). Bu süreçte Avrupa’da yönetsel ilişkilerin yöneticiye (lorda) bağlılık ve onu kutsal tanıma esasına dayandığı feodal düzen egemen olmuştur (Eryılmaz, 2010: 88).

Roma İmparatorluğu’nun gücü ve otoritesi geniş ölçüde orduya ve bürokratik yapıya dayanmaktadır Ücretli memurların görev yaptığı bir bürokratik teşkilatın bulunduğu Roma İmparatorluğu’nda devlet memurluğu statüsünün ve idari hiyerarşinin ortaya çıkışı MS 41-54 yılları arasında İmparator Claudius döneminde olmuştur. Sivil ve askeri bürokrasinin uzmanlaşarak birbirinden ayrılması ise M.S. 301 yılında Diocletianus döneminde olmuştur (Abadan, 1959: 22-23). Roma İmparatorluğu’nda MS 326 yılında Hristiyanlık resmi din olarak ilan etmiştir. İmparator ordunun başkomutanı olmasının yanında Tanrı’nın da yeryüzündeki tek temsilcisi olarak görülmüştür. Bu dönemden sonra devletle kilise arasında sıkı bir ilişki başlamıştır. Bu durum Roma İmparatorluğu’nda kilisenin önemli bir bürokratik güç olmasına neden olmuştur (Pank Yıldırım, 2024: 18).

Kilise din işlerinin yanı sıra, ekonomik ve hukuksal bir takım işleri de yerine getirmiş; yapmış olduğu bu işler sayesinde Kilise o dönemde eksikliği hissedilen merkezi yönetimin yerini almıştır (Abadan, 1959: 26).

Kilise (özellikle Katolik kilisesi) papa, müşavirler heyeti, başpiskoposlar, piskoposlar, seyyar ajanlar, rahipler ile merkezi yapı içerisinde son derece güçlü bir idari teşkilat oluşturmuştur (Weber, 2012: 336). Bu dönemde kilise, idari yöntemlerin geliştirilmesinde liderlik görevi üstlenmiş, İmparatorlar bu idari yöntemleri kiliseye mensup müşavirlerden öğrenmişlerdir (Abadan, 1959: 25).

Roma İmparatorluğu'nun zaman içinde topraklarının genişlemesi de güçlü bir bürokrasinin oluşmasında etkili olmuştur. Bürokrasinin gelişmesinde de kilise ve ordunun önemli rolü olmuştur. Bu gelişmeler kamu görevlilerinin sayısında, idari yapıda, hiyerarşik kademe sayısında artışlar yaşanmasına neden olmuştur. Roma İmparatorluğu'nda kamu görevlerinin çoğunun babadan oğula geçmesi, kamu görevlerinde mesleki ve teknik bilgiye önem verilmesi, valilerin gücünün emri altında çalışan memurların sayılarıyla orantılı olması, taşra vilayetlerinin artması bürokrasiyi güçlendirmiş ve görevli sayısının artışına neden olmuştur (Tortop, İsbir, Aykaç, Yaman & Özer, 2012: 418).

Feodal sistemin yıkılması monarkların geniş bir coğrafi alana yayılmasına ve bu geniş coğrafi alanlar üzerinde ulusal devletler kurmasına sebep olmuştur. Ulusal devletlerin daha sonra güçlü bir ordu örgütü geliştirmek için çalışması, kurulan güçlü orduların ve kamusal hizmetlerin sunumu için devletlerin sürekli gelir kaynağına ihtiyaç duyması, düzenli gelir kaynağı oluşturmak için vergi sistemlerinin değiştirilmesi, büyük kentlerin kurulması ve kentleşmenin başlaması gibi hususlar modern anlamda bürokrasinin oraya çıkmasına zemin hazırlamıştır.

Ayrıca aristokrat sınıfın güçlü merkezi otorite karşısında siyasi iktidarı ele geçirme girişimleri karşısında kralların işten çıkarılan memurların yerine veya ilk defa atamayla iş alanları belli memur sınıfında aristokratları tercih etmesi bürokrasinin gelişimi açısından çok önemlidir. Zamanla idari görevlerde kapsamların ve niteliklerin giderek artması, verimlilik, hızlılık ve yarar esasının önem kazanması, bürokratik yapının gayrişahsi bir müessese haline gelmesinde ve bürokrasinin gelişiminde önemli bir faktör olmuştur (Abadan, 1959: 34; Tahtalıoğlu, 2011: 16).

Bürokrasinin gelişimi Batı'da siyasi ve idari kurumların dönüşmesi ile paralellik göstermektedir. Feodalitenin yıkıntıları üzerine kurulan modern devlet bürokrasisinde, 16. yüzyıldan itibaren mutlak monarşilerin gelişmesi ile birlikte, merkezi otoritenin yapısı genişlemiş ve gücü artmıştır. Merkezi otoritenin güçlenmesi sonucunda, yönetici sınıf ve memurlar sınıfı ortaya çıkmıştır. Bunun sonucunda, bürokratların toplum üzerindeki nüfuzu ve iktidarı, prenslerin ve derebeylerin hükümlerinin yerini almıştır (Eryılmaz,



2015: 288). Orta Çağ sonlarında, Krallık otoritesinin güçlenmesi, daimi gelir kaynaklarına sahip olması, matbaanın icat edilmesi ve yayılması gibi idari ve teknik alanda yaşanan gelişmeler, bürokratik yönetim sisteminin gelişmesini önemli ölçüde etkilemiştir (Tortop, İsbir & Aykaç, 1993: 205).

18. yüzyılda sanayi devriminin ve bilimsel bilginin artması neticesinde aydınlanma dönemindeki düşünürlerin etkisiyle bürokrasi hızlı bir gelişim göstermiştir. Bürokrasi, Fransız İhtilali sonrasında anayasa prensipleriyle sınırlandırılmış ve köklü değişikliklere uğramıştır. Krala bağlı olarak yerine getirilen hizmetler birer kamu hizmetine dönüşmüş, kamu görevlileri de hükümdarın özel hizmetkârları olmaktan çıkmıştır. Örneğin Fransa’da devlet, kralın kişisel mülkü olmaktan çıkmış, millet devletin asıl sahibi olmuş ve kamu hizmeti önemli hale gelmiştir. Artık sadakat yalnızca krala değil, devlete ve yasalara karşı gerçekleşmiştir (Kesgin, 2022: 208).

Bürokrasi ile ilgili genel kabul, bürokrasinin modern döneme mahsus bir olgu olduğu ve bürokrasinin ortaya çıkışının modern sanayi toplumlarının ortaya çıkışıyla ilişkili olduğudur. Modern bürokrasiler, devletin sınırlarının genişlemesi ve yerine getirmesi gereken fonksiyonların artması neticesinde, sanayi devriminden sonra ortaya çıkmıştır. Bu dönem içerisinde, devletin gelirlerinin artmasıyla birlikte vergi toplama işiyle görevli memurlar (tahsildar) en önemli bürokratlar haline gelmiştir. Devletin fonksiyonlarının artması ile birlikte, yönetim kademesindeki bürokratların önemi de artmıştır (Bal, 2020: 149). Sanayi devrimi ile iş bölümü daha da artmış, teknik bilgi ve uzmanlığa daha fazla önem verilmiştir. Ekonomik gelişmenin hızlı bir şekilde sağlanması düşüncesi ile devletin yolları yapması, gaz, elektrik ve telefon hizmetlerinin yaygınlaştırılması eğitilmiş memurlar topluluğuna olan ihtiyacı artırmıştır. Kamusal hizmetlerin, ticaretin, üretimin ve nüfusun artması, savaşların hanedan savaşından ulusal savaşlara dönüşmesi, şehirlerin büyümesi ve yeni büyük şehirlerin ortaya çıkması yönetim olgusuna ilgiyi artırmış ve bürokrasinin gelişimini hızlandırmıştır (Eryılmaz, 2010: 4).

18. yüzyılda siyasal sistemleri etkileyen dönüşümler ülkeler arasında değişiklikler göstermektedir. Değişimin uygulanma biçiminde farklılıklar olsa da, ortak bir ideal alan olarak görülen özgürlük, temel esin kaynağı olmuştur. Sonuç olarak bu dönemde demokratik siyasal kurumlar ortaya çıkmıştır (Ergun & Polatoğlu, 1984: 46).

19. yüzyılda bürokrasi, genellikle “otorite”, “devlet dairelerindeki yönetici ve memurların etkisi” anlamlarında kullanılmıştır. Bürokratik yapının gelişmesinde yapılan işlerin hacim bakımından büyümesi; devletlerin gelişmesi ve ulus-devletlerin ortaya çıkması; kapitalist sistemin, sanayi ve kentleşmenin, demokrasi ve eşitlik düşüncesinin gelişmesi; ülkelerin

kendilerine özgü sosyal şartlarının, özel idari sorunların ve ihtiyaçların oluşması oldukça etkili olmuştur (Kesgin, 2022: 208).

Toplumsal yapıda görev fonksiyon açısından meydana gelen farklılaşma, demokratikleşme ve laikleşme eğilimleri, eğitim-öğretimin yaygınlaşması, sanayileşme, kentleşme, tarım dışında sanayi ve hizmet sektöründe çalışan nüfusun tüm çalışan nüfusa oranının artması, kayıt tutma işinin yaygınlaşması, ulaşım imkânlarının artması gibi gelişmelere paralel olarak bürokratik yapılarda hızla gelişmiştir (Oktay, 1997: 64). Ayrıca Avrupa'da mutlak monarşilerin ortaya çıkışı ve kademeli olarak artmasıyla devlet tarafından yürütülen hizmetlerde de artışlar olmuştur. Modern anlamda bürokratik yapının gelişmesi ise mutlak monarşilerin ortaya çıkmasından sonra gerçekleşmiştir (Eryılmaz, 2010: 71-75).

Bürokrasinin günümüze kadar olan gelişim sürecinde Fransız ihtilali, sanayi devrimi, Amerikan devrimi, burjuvazi sınıfının faaliyetleri gibi olaylar önemli yer tutmaktadır. Burjuva sınıfının faaliyetleri, siyasi iradenin kullanımında devlet yönetiminde tak başına yetkili olanların yanı sıra parlamento şeklindeki yapıların ortaya çıkmasına ve zamanla güç merkezinin parlamentoya doğru kaymasına neden olmuştur. Yürütme yetkisinin kullanımında yaşanan kargaşa sonucunda yönetim-siyaset ayrımı ortaya çıkmış ve kararların alınması siyasete, idari kararların ve politikaların uygulanması ise bürokratlara bırakılmıştır. Tüm bu gelişmeler sonucunda patrimonyal anlamda var olan bürokratik yapı rasyonel ve hukuki bir yapıya ve anlayışa dönüşmüştür (Tataroğlu, 1997: 7).

Avrupa'da yaşanan siyasal, sosyal ve ekonomik dönüşümlerle birlikte kentleşmenin ve sanayileşmenin artması, feodalitenin sona ermesi, mutlak monarşilerin ortaya çıkması, kapitalizmle birlikte ekonomik değişimlerin yaşanması ve profesyonel orduların oluşturulması gibi hususlar bürokrasinin hızla gelişmesinde ve büyümesinde etkili olan faktörlerdir.

### **1.1.2. Bürokrasi Kuramları: Kökenleri, Yaklaşımları ve Önemli Kuramlar**

Bürokrasi, modern toplumların yönetimi için önemli bir organizasyon modeli ve yönetim biçimidir. Bürokrasi, etkili yönetimi, düzeni ve kurallara dayalı işleyişi sağlamak için oluşturulan bir yapıdır. Bürokrasi kuramları, bürokrasinin nasıl işlediğini, ne şekilde yapılandığını ve hangi faktörlerle ne tür etkileşimde bulunduğunu anlamaya yönelik geliştirilen teorik yaklaşımlardır (Çevikbaş, 2014: 88). Bürokrasi kavramına ve bürokratik oluşumun tarihsel gelişimine teorik olarak açıklık getiren çok sayıda düşünür bulunmaktadır. Hegel, Marx, Weber, Simon, Rizzi, Michels gibi sosyal



ve siyasal düşünürlerin yaklaşımları, bürokrasinin anlamını ve kapsamını belirlemektedir (Uçan, 2019: 230-231).

Bürokrasi kuramları ile bürokrasinin işleyişi, yapılanması, karar alma süreçleri ve güç dinamikleri açıklanmaya çalışılmaktadır. Bu kuramlar, bürokrasinin avantajlarını ve dezavantajlarını, sınırlarını, bürokrasinin toplumlar ve organizasyonlar üzerindeki etkilerini anlamamızı sağlamaktadır (Akın, 2011: 15-21).

Çizelge 1.1.’de bürokrasi kuramına önemli katkıda bulunan araştırmacılar yer almaktadır.

*Çizelge 1.1. Bürokrasi Kuramıyla İlgilenen Bazı Araştırmacılar*

Araştırmacı	Bürokrasi Kuramı
<b>Georg Wilhelm Friedrich Hegel</b>	Modern devlette devletin işleyişini ve hukuki kurumları merkezi bir rolde gören, devletin ahlaki bir kurum olarak varlığını vurgulayan bir görüş belirtmiştir (Çevikbaş, 2014: 88).
<b>Karl Marx</b>	Devletin bir sınıfın diğerine karşı çıkarlarını koruyan ve sınıf çatışmalarını sürdüren bir araç olduğunu vurgulamıştır (Dursun, 1992: 143).
<b>Max Weber</b>	Alman sosyolog olan Weber, bürokrasi ile ilgili ideal tip kavramını geliştirmiş, bürokrasinin rasyonel-yasal otorite çerçevesinde faaliyet gösterdiğini vurgulamıştır (Fildiş, 2018: 1869).
<b>Herbert Simon</b>	Karar verme süreçlerini inceleyen Simon, bürokrasi teorisine yeni bir boyut katmıştır (Özcr, 2016: 170).
<b>Michel Crozier</b>	Bürokrasinin işleyişini araştıran Crozier, bürokratların etkileri üzerinde durmuştur (Dursun, 1992: 147).
<b>Robert Michels</b>	Siyasal Partiler (1911) adlı eserinde Michels, bürokrasinin modern devlet için bir zorunluluk olduğunu belirtmiştir (Geylani, 2022: 43).
<b>Gaetano Mosca</b>	Yönetici sınıf teorisini ortaya atan Mosca, toplumun yöneten ve yönetilen sınıf olarak ikiye ayrıldığını belirtmiştir. Yönetici sınıfın az sayıda olduğunu ve iktidarın nimetleriyle gücü elinde bulundurduğunu ifade etmiştir (Arslan, 2006: 371-372).
<b>Vilfredo Pareto</b>	Pareto “Akıl ve Topum” adlı eserinde “elit” kavramı çerçevesinde yönetici seçkinler, yönetici olmayan seçkinler ve seçkinler dışındaki bütün halk şeklinde üç toplumsal kategori olduğunu belirtmiştir (Akçakaya, 2016: 682).
<b>Bruno Rizzi</b>	Rizzi’ye göre bir üretim araçlarına sahip olan bir kısım bürokratik memurlar (uzman, teknisyen vd.) proletaryayı sömürmekte ve kolektif bir şekilde artı ürünü çalmaktadır. Rizzi bu sömürü biçimini “bürokratik kolektivizm” olarak tanımlamıştır (Görgülü, 2012: 33).

<b>James Brunham</b>	“Yönetimsel Devrim: Dünyada Neler Oluyor” adlı eserinde kapitalizmin gerileme sürecini ve bu sürecin farklı toplumsal alanlardaki etkilerini anlatan Brunham, kapitalizmin yerini alacak olan yeni toplum türünün sosyalist toplum değil “yönetimsel toplum” olduğunu ispatlamaya çalışmıştır. Yönetimsel toplumu tanımlarken “hâkim sınıf” (hissedarlar, finansörler, icra direktörleri ve üretimin teknik sürecini organize edenler) kavramını ortaya atmıştır (Kes Erkul & Erkul, 2009: 196-197).
<b>Warren Bennis</b>	G. Bennis, bürokrasiyi endüstriyel devrimde geliştirilmiş yararlı bir toplumsal örgütlenme biçimi şeklinde görmekle birlikte, bürokrasinin katı kuralları ve esnek olmayan hiyerarşik yapılanması ile bu yüzyılda gelişen değişimlere ayak uyduramadığını belirtmiştir (Ergun & Polatoğlu, 1984: 64.).

### 1.1.2.1. Georg Wilhelm Friedrich Hegel’in Bürokrasi Kavramı

Georg Wilhelm Friedrich Hegel bürokrasi kavramını, ideal devlet ve ideal bürokrasi kavramları çerçevesinde değerlendirmiş ve bürokratik örgütleri, toplumun genel çıkarlarının gerçekleştirilmesinde bir araç olarak görmüştür (Gökçe & Şahin, 2002: 5). Hegel’in bürokrasi konusundaki görüşünün temeli, kurumların özel çıkarları ile devletin genel çıkarları arasındaki mücadelesine dayanmaktadır. Hegel’e göre bürokrasi, toplumun özel menfaatlerinin, devletin temsil ettiği genel menfaatlere dönüştürülmesi işlevini yerine getirmektedir. Devlet ise, toplumun ortak çıkarlarını savunma görevini yerine getirmektedir (Aydilek, 2019: 60-61). Toplumda mutlak (evrensel) ve ticari şeklinde iki sınıfın olduğunu vurgulayan Hegel, bürokratların evrensel sınıfta var olduğu ve devletin esas fonksiyonunun vatandaşların çıkarlarını korumak olduğu fikrini savunmuştur (Heper, 1983: 292).

Modern siyaset teorilerinde yer alan aşırı bireyci düşünceye karşı çıkarak, toplumcu siyaset fikrini savunan Hegel’e göre, iktidarın zor ve önemli görevleri bulunmakta ve bu zor ve önemli olarak kabul edilen görevler bürokrasi aracılığıyla yerine getirilmektedir. Ona göre bürokrasi, iktidarın etkin ve verimli çalışması adına kamu yararını gözetenek hizmet eden temel politik yapıdır. Hegel devlet sistemi içerisinde, kamu çıkarlarının korunması adına bürokratik yapılanmanın gerekli olduğunu ve bürokratlara işlevlerini yerine getirirken baskı uygulanmaması gerektiğini belirtirken bunun yanında bürokratlara geniş haklar tanınmasının yararlı olmayacağını ifade etmiştir (Geylani, 2022: 40; Kaya, 2023: 16; Uyanık, 2020: 3).

Hegel’e göre kamu yönetimi, devletle sivil toplum arasında bir köprüdür. Sivil toplum ise farklı meslek grupları ile farklı çıkarları temsil eden şirketleri

ve kurumları içerir (Eryılmaz, 2002: 22). Hegel’in sivil topluma farklı bir anlam yüklemiş, ihtiyaçlar ile temel çıkarların çatışması olan sivil toplumu, devletten ve bireylerden farklı şekilde düşünülemediğini savunmuştur. Bilakis bunlardan birisinin diğer faktörler olmadan tam olarak anlamını bulamayacağını belirtmiştir. Hegel’e göre sivil toplum olarak ifade edilen alan etik, çatışma, rekabet, hırs gibi bireylerin temel çıkarlarına yönelik kurallar etrafında şekillenmektedir (Çaha, 2003: 29-30).

Sivil toplum özel çıkarların bir çatışma alanıdır. Bu çıkarlar sistemi ve düzeni yönlendiren tarafsız bir güce ihtiyaç duyar. Hegel’e göre tarihi süreçte bu ihtiyaç çerçevesinde tarafsız bir güç olarak “devlet” ortaya çıkmıştır. Devlet, vatandaşların özel veya ortak çıkarlarını gerçekleştirmede önemli bir rol oynamaktadır. Hegel’in devlet düşüncesinde bürokrasi, genel iradeye ve yarara sahip, toplumun özel istek ve çıkarlarına hâkim bir konumdadır. Hegel, devleti vatandaşların özel ve ortak menfaatlerini gerçekleştirmesinde dışsal bir organizasyon olarak görmektedir. Hegel’in görüşüne göre bürokrasinin temel işlevi, sivil toplumun gözetemediği genel yararın savunucusu olmaktır (Eryılmaz, 2002: 22). Genel irade ve yararın savunucusu konumunda olması sebebiyle, siyaset ve bürokrasi arasında bir bütünlük olması gerektiği görüşüne sahiptir (Bektaş, 2021: 16) Bununla birlikte bürokrasiye devlet yönetiminde geniş haklar tanınmasının yararlı olmayacağını belirten Hegel, bürokrasiyi kamu menfaatlerinin korunması için gerekli görmektedir (Kaya, 2023: 16).

Hegel bürokraside memurluk mesleğinin çalışanların mülkiyetinde olmadığını ve miras yoluyla da devredilemeyeceğini belirtmiştir. Bürokrasiye yapılacak atamalar, siyasi iktidar tarafından vasıflı kişiler arasından yapılmalıdır. Hegel ayrıca kamusal hizmetlerin bilimsel eğitime, teorik çalışmalara, uygulamalara ve deneyime dayanması gerektiğini savunmuştur (Önder, 2013: 43-44).

Hegel’e göre modern bürokrasi, siyasi ve sosyal anlamda eşitlik ilkesine bağlı olan bir toplum için en ideal olan idari bir kurumdur. Ancak objektif kriterlerle işe alınmış ve nesnel davranması beklenen bürokratların, evrensel çıkarların tarafında olması gerektiği düşünülmektedir (Önder, 2013: 44). Hegel aslında bürokrasiye sınırlı bir işlev yüklemiş ve bürokrasinin sınırlı işlevinin dışına çıkarak, topluma kendi değerlerini benimsetmeye ve dikte etmeye çalışmasını ya da bürokratik baskıcılığı (despotizmi) asla tasvip etmemiştir (Akçakaya, 2016: 680).

### 1.1.2.2. *Marxist Bürokrasi Kuramı*

Marx, Hegel'in devlet felsefesini eleştirerek kendi bürokrasi görüşünü geliştirmiştir. Marx'a göre toplumun belirli bir aşamasında ortaya çıkan "devlet", egemen sınıfın özel çıkarlarını temsil etmektedir. Bürokrasi ise bu egemen sınıfın sosyal bir uzantısı olarak işlev görmektedir (Candan, 2012: 45; Gökçe & Şahin, 2002: 5). Bürokrasiyi, devletin toplumda yer alan diğer sınıflar üzerinde egemenlik kurmasını sağlayan bir araç olarak ifade eden Marx, bir aşamaya kadar bürokrasinin geleceğinin ve çıkarlarının, devletin ve iktidarın geleceği ve çıkarlarıyla çok yakından ilişkili olduğunu savunmaktadır (Ergun, 1992: 58). Marx, bürokrasinin ayrı bir toplumsal sınıf olmadığını ve kendisine has özellikleri olan bir sosyal grup olduğunu ifade etmektedir. Ayrı bir toplumsal sınıf oluşturamayan ve kapitalist sınıfın bütünleşik bir parçası olamayan bürokrasi, menfaatlerini koruyabilmek ve geleceğini güvence altına alabilmek adına zorunlu olarak egemen sınıfın çıkarlarını korumakta, hâkim sınıfın diğer sınıflar üzerindeki egemenliğini sağlamanın bir aracı olmaktadır (Akin, 2011: 26-27). Marx bürokrasinin evrensellik adı altında ortak refahı artırıyormuş gibi görüldüğünü ancak gerçekte bunu yapmadığını ifade etmiştir (Önder, 2013: 44).

Bürokrasiyi kuramsal olarak ilk inceleyen kişi olan Marx (Leblebici, 2008: 100), Hegel'den farklı olarak devleti, kişinin ve toplumun çıkarları arasındaki çelişmeden doğan, ancak kişinin ve toplumun çıkarlarından ayrılmış, bağımsız gibi görünen bir olgu olarak değerlendirmektedir (Güler, 2015: 42). Marx eserlerinde iki bürokrasi görüşünü ele almıştır. Bürokrasi ile ilgili görüşlerinin ilkinde bürokrasiyi egemen sınıfın menfaatlerini koruma aracı olarak gören Marx, diğer görüşünde ise bürokrasiyi bir güç aracı olarak görmektedir (Şahin, 1998: 37).

Marx, bürokrasiyi devlet yönetimi çerçevesinde ele almış ve ona olumsuz bir anlam yüklemiştir. Bürokrasi ile hem yönetim sistemi hem de bu sistemi çalıştıran bürokratları kasteden Marx'a göre gizlilik bürokrasinin evrensel bir özelliğidir. Marx ayrıca bürokrasinin en iyi ihtimalle yanıltıcı genel bir yararı temsil ettiğini, özel çıkarların yerine genel bir yararı getiremediğini ve sadece başka bir özel çıkarı ortaya çıkarttığını vurgulamıştır (Eryılmaz, 2010: 21-24).

Marx, güç bloğu, asalak-parazit ve yabancılaşma şeklinde ifade ettiği üç farklı bürokrasi görüşü üzerinde durmuştur. Marx devlet bürokrasisini sınıf temelli bir güç bloğu olarak görmekte ve bürokrasinin burjuva çıkarlarının ön planda tutulduğu ve kapitalist sistemin korunduğu bir mekanizma olduğunu vurgulamaktadır. Bu nedenle bürokrasinin üretim süreciyle doğrudan bağlantılı olmadığını ve sosyal yapıda da organik bir

yerinin bulunmadığını belirtmiştir (Pank Yıldırım, 2024: 58). Marx bir diğer görüşünde bürokrasinin ortaya çıkmasının ve gelişmesinin geçici ve asalak bir karakter gösterdiğini, bürokrasinin ana görevinin, statükoyu ve yöneticilerinin ayrıcalıklarını devam ettirmek olduğunu ve bu nedenle bürokrasinin sınıflara ayrılmış bir toplumda kaçınılmaz olduğunu ifade etmektedir. Marx son olarak bürokrasinin genel yabancılaşma sürecine özel bir örnek oluşturduğunu vurgulamaktadır. Marx’a göre halkın çoğunluğu tarafından hayatı düzenleyen olarak bilinen bürokrasinin olağanüstü bir güç gibi soğuk ve esrarengiz bir varlık olarak görülen zalim ve özerk bir güç haline geldiğini belirtmiştir. Marx ayrıca bürokrasinin bir tür kast içinde dış dünyaya gizli bir sessizlik ve husumet duyarak kıskanç bir şekilde kendi sır ve ayrıcalığını koruduğunu ve gerçek yapısını hem bürokratik kesimden hem de kendisinden saklamakta olduğunu ifade etmiştir (Mouzelis, 2003: 11).

Marx’a göre devlet, egemen sınıfın egemenliğini sürdürmek için kullandığı bir araçtır ve bürokrasi de bu egemenliği pekiştiren bir vasıta (Eryılmaz, 2002: 23). Proletarya devrimi gerçekleştikten ve sınıfsız bir toplum kurulduktan sonra, kapitalist sınıfın bir aracı olarak görülen bürokrasi de ortadan kalkacağını savunmuştur (Çevikbaş, 2014: 89). Marx zaten sosyal sınıfların ve sömürünün olmayacağı komünist bir toplumda bürokrasinin gereksiz olduğunu, toplumun içinde bürokrasinin kademeli olarak yok edilmesinin akılcı bir şekilde gerçekleştirilmesi gerektiğini belirtmiştir (Mouzelis, 2003: 11).

### *1.1.2.3. Max Weber’in Bürokrasi Kuramı*

Bürokrasi kavramını detaylı ve sistematik bir şekilde inceleyen ve modern bürokrasinin temellerini atan ilk bilim adamı olan Max Weber (Aydın, 1998: 163) bürokrasiyi, uzmanlaşmış bireyler arasındaki işbirliğinin sürekli bir örgütlenmesi olarak tanımlamıştır. Weber’e göre, bürokrasi rasyonel, etkili ve tahmin edilebilir bir yönetim biçimidir. Bürokrasinin özel yeteneklere ve bilgiye dayalı, sıkı kurallar ve prosedürler çerçevesinde faaliyetlerin gerçekleştirildiği bir organizasyon yapısına sahip olduğunu ifade eden Weber, bürokrasinin özelliklerini; hiyerarşi, kurallar, bölünmüş iş görevleri, özel yeteneklere dayalı atamalar ve işlerin kişisel ilişkilerden ayrılması şeklinde sıralamıştır. Weber, bu özelliklerin bürokrasiyi etkili ve verimli kıldığı görüşünü savunmakta ve ayrıca kurumların bütününden devletin meydana geldiğini ve kurumların uzman personel (bürokratlar) tarafından yönetildiğini ifade etmektedir (Weber, 2005: 290-293; Aydılek, 2019: 60).

Weber bürokrasiyi “yasal/ussal otorite”nin saf şekli olarak ele almaktadır. O’na göre “rasyonellik” bürokrasinin en temel özelliğidir; çünkü bürokratik

örgütlenme, güvenilir, önceden tahmin edilebilir ve en önemlisi etkili bir sosyal örgütlenme biçimidir (Heywood, 2006: 507). Weber'in bürokrasi düşüncesinin gelişiminde Marx, Mosca, Michels gibi sosyologların düşüncelerinin yansımaları görülmektedir. Örneğin Marx'ın teorisinde yer alan sınıf çatışmalarının rolünü, Weber'in teorilerinde bürokrasinin oynadığı görülmektedir. Weber'e göre demokratik toplumlarda siyasal iktidarı seçimle gelen siyasetçilerden daha çok bürokrasi kullanmaktadır (Mutlusu & Öner, 1999: 135). Ancak bürokratik örgütlenme biçimi, sadece siyasal iktidar için söz konusu olan bir örgütlenme biçimi değil, modern sanayi toplumlarında ortaya çıkan özel işletmeler, üniversiteler, siyasal partiler içinde geçerli bir örgütlenme biçimidir (Güler, 2015: 48).

Weber'e göre çağdaş siyasal hayatın bürokratik olarak örgütlenmiş olması gerekmektedir. Weber bu durumun sadece sürekliliği değil, verimliliği de artırdığını ve devletin kişisellikten uzaklaşmasını sağladığını savunmuştur. Fakat günümüzde Weber'in ortaya koyduğu bürokratik yapı ile ilgili görüşler, bazı eleştirilere maruz kalmaktadır (Çevikbaş, 2014: 91). Özellikle bürokratik örgütlenmenin hantal ve kırtasiyecilik bir yapıda olması, gelişen bilgi ve teknolojiye ayak uyduramaması ve günün koşullarına cevap verememesi, bürokrasinin sadece örgütsel olarak incelenmesi, buna mukabil insan unsurunun ve resmi olmayan ilişkilerin göz ardı edilmesi gibi hususlarla Weber'in bürokrasi kuramına eleştiriler yapılmaktadır. Buna rağmen bürokrasinin siyasal hayat için vazgeçilmez bir unsur olduğu da görülmektedir (Ayдын, 1998: 163).

Otorite kavramına ilişkin farklı görüş ve düşünceler olmakla birlikte, birçok siyaset bilimcisi Weber'in otorite ile ilgili düşüncelerini referans almaktadır. Weber, iktidarı "insanları itaat etmeye ve onları istemedikleri şeyleri bile yapmaya zorlayabilme gücü" olarak tanımlamakta, iktidarı "meşru" ve "meşru olmayan" şeklinde ikiye ayırmaktadır. Meşru iktidarı (otorite) rızaya dayalı otorite olarak tarif etmektedir Weber'e göre otorite ile iktidar arasında ki temel farklılık, insanlar tarafından otoritenin yönetme hakkının (meşruiyetini) onaylanmasından ve insanların otoritenin verdiği emirlere isteyerek itaat etmelerinden kaynaklanmaktadır. Otorite kavramı, salt hukuksal bir meşruiyeti değil, aynı zamanda sosyal meşruiyeti de içermektedir (Özdemir, 2014: 74).

Weber "otorite" kavramını, "geleneksel otorite", "karizmatik otorite" ve "hukuksal/ussal otorite" şeklinde üç ayrı tipolojiye ayırmıştır (Oktay, 2003: 53) Weber'e göre otorite kavramı ilk olarak geleneksel otorite şeklinde ortaya çıkmıştır. Bu otorite tipi, toplumsal düzenin yavaş değiştiği ve geleneğe ve inanca çok fazla saygı gösterilen toplumlarda görülmektedir (Eryılmaz,

2002: 50-53). Geleneksel otoritede meşruiyetin kaynağını ve bireylerin iktidara itaat etmesini sağlayan kuralların temelini, toplumun gelenekleri, inançları ve kutsalları oluşturmaktadır. Yani geleneksel otoritede bir yönetici ya da liderin meşruiyeti, geleneksel olarak önemli kişi olmasından (dini lider gibi) veya bir kahraman olmasından kaynaklanmaktadır (Aydın, 2013: 234). Weber’in kavramsallaştırdığı bir başka otorite türü karizmatik otoritedir. Weber karizma kavramını, bir kişiyi diğer insanlardan ayıran ve o kişiyi olağanüstü, kutsal ya da bazı özel güçlere sahip konuma getiren özellikler şeklinde tanımlamaktadır. Karizma “kişisel” olabileceği gibi “ailesel” de olabilir (Özdemir, 2014: 75). Karizmatik otorite de iktidarın meşruluğu, kişinin sahip olduğu ya da öyle olduğuna inanıldığı üstün özelliklerden kaynaklanmaktadır ve iktidarın söylediği her emire karşı mutlak itaat söz konusudur (Weber, 2005: 325-327). Son olarak Weber’in kavramsallaştırdığı otorite türü hukuksal/ussal otoritedir. Hukuksal/ussal otorite, normatif kuralların yasallığı ve bu yasalar çerçevesinde iktidara gelenlerin/getirilenlerin emretme hakkının olduğu inancına dayalı olarak ortaya çıkmaktadır. Yasal/ussal otorite, iktidara hukuki ve rasyonel yollardan çalışarak, seçilerek ve hak elde ederek ulaşılması şeklinde ifade edilmektedir (Aydın, 2013: 234). Bu otorite tipinde normatif kurallara dayanan güç ve egemenlik ile ayrıca normatif kuralların geçerliliğine ve ussal kurallara dayanan fonksiyonel bir yetkiye inanma söz konusudur (Civek & Özkahveci, 2021: 377). Yasal/ussal otoritenin, bireysel nitelikleri tanımadığı, keyfilik, duygusallık, olağanüstülük gibi düşünceleri asgari düzeye indirmediği ve yasal/ussal otoritenin sahip olduğu niteliklerin en açık biçimde yer aldığı örgütlenme biçiminin bürokrasi olduğu görülmektedir (Güler, 2015: Dursun, 2012: 140). Özetle; Weber’e göre, geleneksel otoritede meşruiyet, siyasal iktidar tarafından toplumun yerleşik geleneklerine veya inançlarına tamamen uyulmasına bağlı iken, karizmatik otoritede meşruiyet, bir kişinin veya ailenin kutsal sayılmasına veya olağanüstü özelliklerinin olduğunun ilişkin inancın varlığına bağlıdır. Hukuksal/ussal otoritede meşruiyet ise tamamen hukuk kurallarına bağlılıkla ilişkilidir.

Weber bürokrasiyi örgütlenmenin en rasyonel şartı, ideal tip ve yasal-ussal otoritenin en saf hali olarak görmekte; ayrıca bürokrasinin güçlü bir iktidar aracı olduğunu ifade etmektedir. Bu iktidar aracının bir defa örgütlendikten sonra ortadan kaldırılmasının mümkün olmayacak kadar kapsayıcı olduğunu da vurgulamaktadır (Aydın, 2017: 64; Nohutçu, 2006: 46).

İdeal tip kavramını geliştirmiş olan Weber, ideal tipi soyut zihinsel bir tasarım olarak ele almış ve bu soyut zihinsel tasarımı kullanarak olgusal dünyaya yaklaşmaya çalışmıştır (Özlem, 1990: 106). İdeal tipi “yaşantı ve denemeler yoluyla ulaşılan, gerçeği yansıtmayan ve onunla aynı olmayan



ancak, yaşantı ve denemeler yoluyla ulaşılan gerçeğin, zihinde gerçekleşen yapıdan (idealden) ne ölçüde ayrıldığını veya yaklaştığını belirlemek amacıyla oluşturulmuş kavramsal bir düşünce ve bilgi aracı” olarak tarif etmektedir. Weber bürokrasinin belirli ideal özelliklerinin veya örgütlenme ilkelerinin olduğunu öne sürmektedir (Aydın, 2017: 61). Weber, olgular dünyasına, ancak belirli ölçekte nüfuz etmeyi sağlayacak kavramlarla eğilebilmeye olanağına sahip olduğumuzu ve bu kavramların hiçbir zaman bize gerçekliğin tümüyle ilgili bir bilgi sağlamayacağını belirtmiştir. Bu saptaması ile ideal tip ile olgular dünyasına yaklaşmayı amaçlamakta fakat gerçekliğin anlaşılmasında yeterli olmayacağına işaret etmektedir.

Bürokrasinin analizinde genellikle Weber’in ideal tip bürokratik modeli kullanılmaktadır (Özlem, 1990: 106). Weber’in 1921 yılında yayınlanan İktisat ve Toplum (Economy and Society) isimli eserinde ifade ettiği “ideal bürokrasi” tanımı, çağdaş kamu yönetimi ve bürokrasi teorilerinin esin kaynağı olmaya devam etmektedir (Geylani, 2022: 45). Weber kuramında geleneksel, karizmatik ve hukuksal/ussal şeklinde üç otorite tipi olduğunu ifade ederek, aslında en saf ve ideal otorite tiplerini ortaya koymaya çalışmıştır. Fakat bir toplumun siyasal yaşamının şekillenmesinde etkili olan sosyal, ekonomik, kültürel, vb. unsurlar genellikle o topluma özgü unsurlar olduğu için, bu ideal tiplerin saf biçimiyle ortaya çıkmaları çok zor olduğu bir gerçektir (Özdemir, 2014: 72).

Weber, daha öncede ifade edildiği üzere bürokrasiyi rasyonel, uzmanlaşmış, güvenilir ve sürekli bir yapı olarak tanımlamakta ve bürokrasinin kurallara, yazılı iletişime ve belgelere dayalı bir örgütlenme ile işleyen bir sistem olduğunu vurgulamaktadır. Weber ayrıca iyi düzenlenmiş bir bürokrasinin toplum kurallarının uygulanması ve hizmetlerin yürütülmesi için gerekli olduğunu savunmaktadır (Aydın, 2017: 999-1000). Bürokrasiyi ideal bir yönetim aracı olarak tanımlayan Weber bürokratik yönetimde iktidarın elinde büyük bir gücün toplandığını, çalışanların bir makinenin dişlisi gibi görüldüklerini ve dolayısıyla insanın bir demir kafes içine hapsedildiğini vurgulayarak bazı eleştirilerde de bulunmuştur (Güler, 2015: 51-52; Leblebici, 2008: 104).

#### *1.1.2.4. Herbert Simon’un Karar Verme Kuramı*

Herbert Simon, örgütlerde karar verme konusu üzerine çalışmalar yapmış, yönetimi ve örgütlenmeyi, karar verme ve başarıya ulaşma hususları çerçevesinde değerlendirmiştir (Doğan, 2023: 26-27). Simon’a göre karar verme yönetimde çok önemli bir süreçtir ve karar verme süreci bir örgütün niteliğini ve başarısını belirlemektedir (Aydın, 1994:



126). Simon, bürokrasinin karar alma süreçlerine odaklanan önemli bir kuram geliştirmiştir. Karar verme kuramında, genel olarak yöneticiler ve yöneticilerin koordinasyon, denetleme, planlama gibi yönetim süreçlerinin yanı sıra karar verme sürecinin çok önemli olduğu vurgulanmaktadır. Simon bürokrasinin karmaşık kararlar gerektiren organizasyonlarda etkili bir şekilde çalışabileceğini ve bürokrasinin karar alma süreçlerini standartlaştıran, bilgiyi toplayarak analiz eden ve seçenekleri değerlendirerek kararları uygulayan bir sistem olduğunu savunmuştur. Simon ayrıca bürokrasi ile ilgili sınırlı akıl kavramını vurgulamakta, bürokratların sınırlı zaman, bilgi ve kaynaklarla kararlar alarak, en iyi seçeneği aramakta olduklarını öne sürmektedir (Tozlu, 2016: 29-36).

Simon bürokratik örgütlerde, örgüt içinde ki aşırı ayrıntılı faaliyetlerin karışıklığa yol açtığını ve iş süreçlerinin aşırı kademelendiğini ifade ederek bürokrasiyi eleştirmektedir. Bilgi kanallarının etkili çalışmaması ve yöneticilerin asıl işlerinden ziyade farklı işlere vakit ayırmak zorunda kalması nedeniyle Simon bürokratik örgütlerde yönetimin asıl işlevi olan karar verme sürecinin kalitesini olumsuz etkilendiğini ifade etmektedir (Tozlu, 2016: 32).

İdari Davranış isimli eserinde, siyasetle yönetimin kesin bir şekilde birbirinden ayırlamayacağını ifade eden Simon (Tahtaloğlu, 2011: 43), örgütlerin amaçlarına ulaşabilmesinin, yönetimde hiyerarşik olarak en alt düzeyde yer alan personelin çalışması ile gerçekleşebileceğini savunmaktadır. En alt personelin çalışmasının yanı sıra üst yönetimin almış olduğu kararın isabet derecesinin sonuca ulaşmada daha fazla etkili olacağını öne sürmüştür. Simon ast-üst ilişkisinde, astların işi yapan personel olduğunu ve işin yapılmasında çok önemli olduklarını vurgulamıştır. Ayrıca Simon klasik yönetim teorisinde yöneticiyi aşırı ön plana çıkaran bakış açısını eleştirmiş, emrin sadece üstten değil aynı zamanda uzmanlar tarafından da alınabileceğini iddia etmiştir (Özer, 2016: 170-172). Simon’a göre örgütler, sadece katı rasyonellik kuralları çerçevesinde karar aldıklarında başarısız olabilmektedir. Bu nedenle bir örgütte karar alınırken yönetsel, sosyal, psikolojik ve ekonomik faktörler bütüncül bir yaklaşımla değerlendirilmelidir. Örgütlerde demokrasiye ve katılıma büyük hassasiyet gösterilmeli, karar alma sürecine yöneticilerle birlikte çalışanların da dahil olabileceği bir sistem oluşturulmalıdır (Doğan, 2023: 29).

Simon, bir grup içinde uzmanlaşmaya gidildikçe, bir grupta üyelerin belirli bir hiyerarşi temelinde sıralanmasıyla, herhangi bir hiyerarşik yapıda kontrol alanının küçülmesiyle ve daha iyi denetim için bir grup içindeki çalışanların

amaca, iş türüne, işi yürüten kişilere veya yere göre sınıflandırılmasıyla verimliliğin artacağını savunmuştur (Simon, 1946: 53).

#### 1.1.2.5. *Michel Crozier'in Güç ve Politika Kuramı*

Michael Crozier, bürokrasi kavramına ilişkin tanımlamaları üç farklı kategoride toplamaktadır (Eryılmaz, 2009: 215). Crozier bürokrasinin öncelikle, hiyerarşik olarak oluşturulan bir yapıda atama ile göreve gelen memurların bürolarda gerçekleştirdiği yönetim faaliyeti şeklinde tanımlandığı ifade etmiştir. Bu tanımda kısaca devlet dairelerinde yürütülen idari faaliyetler bürokrasi olarak belirlenmiştir. İkinci olarak bürokrasinin, ortaklaşa düzenlenecek olan faaliyetlerin sistemli bir şekilde düzenlenmesi, organize edilmesi olarak tanımlandığını ifade etmiştir. Crozier son olarak bürokrasinin faaliyetlerin karmaşıklığı, ihtiyaçların istenilen şekilde karşılanamaması ve işlerin yavaş bir şekilde yürütülmesi ve monotonluk şeklinde tanımlandığını ifade etmiştir (Akçakaya, 2016: 277).

Crozier ise bürokrasiyi, faaliyetlerin karmaşıklığı, ihtiyaçların istenilen şekilde karşılanamaması ve işlerin yavaş bir şekilde yürütülmesi şeklinde tanımlamaktadır. Crozier “bürokrasi hastalığı” ifadesini kullanmış (Seleş, 2017: 43); bürokratların statü ve çıkar kavgası içerisinde olduğunu söylemiştir. Ayrıca bürolarda görev yapan memurların, vatandaşların hürmet ve iltifat gösterme derecesine göre onlara iyi davrandıklarını ifade etmiştir (Göktürk, 2020: 89).

Crozier, bürokrasinin güç ve politika dinamiklerine odaklanan bir kuram geliştirmiştir. Crozier'e göre, bürokrasinin içindeki bireyler ve gruplar arasındaki güç ilişkileri, büyük ölçüde karar alma süreçlerini etkilemektedir. Bürokrasinin içindeki güç mücadeleleri ise kaynakların dağılımı, terfi ve atama süreçleri gibi faktörler üzerinde etkili olmaktadır. Crozier bürokrasi konusundaki olumsuz görüşleri doğrultusunda, bürokrasinin politik oyunların bir sahası olduğunu ve bürokratlara özgü bir güç dengesi ve politik stratejilerin bulunduğunu ifade etmiştir (İrge, 1986: 8). Otoriteyi meşrulaştırılmış güç olarak ifade eden Crozier, gücün yasa, gelenekler veya toplumun genel kabulü ile meşrulaştırılabileceğini belirtmiştir (Bayraktaroğlu, 2000: 111).

#### 1.1.2.6. *Robert Michels "Oligarşinin Tunç Kanunu"*

Robert Michels, bürokratik örgütlerin iç sorunlarına odaklanarak Weber'den farklı bir bakış açısı geliştirmiştir. Michels, Alman Sosyalist Partisinde ve sendikal örgütlerde yaptığı incelemeler sonucunda, bürokratik yönetimin örgüt içi demokrasiye engel olacağı yönünde görüş ortaya

koymuştur (Göktürk, 2020: 19). Michels demokrasi için kurumsallaşmanın gerekli olduğu belirtmiştir. Kurumsallaşmanın bürokratikleşme ve iktidar tekeli sonucunu doğuracağını, en sonunda demokrasiyi ortadan kaldırabilecek oligarşik bir yapının ortaya çıkacağını ve bunun bir döngü şeklinde devam edeceğini savunan Michels, bu döngüye “Oligarşinin Tunç Kanunu” adını vermiştir (Michels, 1966: 342-356). Bürokrasinin demokrasiye zarar verdiğini savunan Michels, oligarşinin tunç kanunu isimli teorisini 1911 yılında geliştirmiştir. Michels savunduğu görüş ile bürokratikleşmeyi modern toplumların oligarşik eğilimlerine bağlamaya çalışmıştır (Ergun, 1992: 63; Demir, 2005: 13). Michels teorisinde oligarşi terimini, örgütlerin yönetiminin bir azınlık tarafından yerine getirilmesini ifade etmek üzere kullanmıştır (Çevikbaş, 2014: 91).

Michels, Alman Sosyalist Partisi üzerinde yaptığı incelemeler sonucunda belli bir büyüklük seviyesine ulaşan her parti teşkilatının, tüm çalışmasını partiye adayacak belirli sayıda kişinin varlığına ihtiyaç duyduğunu; artan bürokrasi ile gücün tepede toplandığını, tabandaki üyelerin etkisinin azaldığını savunmuştur (Lipset, 2008: 15). Michels ayrıca bürokratik örgütlerin iç sorunlarına yönelik yaptığı çalışmalar sonucunda, bütün modern büyük ölçekli örgütlerin yapı itibarıyla kaçınılmaz olarak oligarşik olduğunu savunmuştur. Michels örgütlerde ki bu oligarşinin, yönetenlerin ve yönetilenlerin amaçlarının ve ideallerinin karşısında bile olsa varlığını sürdüreceğini ifade etmiştir (Gökçe & Şahin, 2002: 9).

Oligarşinin Tunç Kanunu teorisinde örgütlerin oligarşik eğilimler taşıdığını ifade eden Michels, örgüt yapısının zamanla oligarşik bir yapıya dönüşmesinin ve örgüt içi demokrasinin engellenmesinin sebeplerini üç maddede sıralamıştır. İlk olarak geniş ölçekli örgütlerde çalışanların fazla olması nedeniyle kişilerin tüm kararlara katılmasına mümkün olmayacak, çalışanların sayıca fazla olması, örgüt içi demokrasiyi engelleyecektir. İkinci olarak, ileri seviyede uzmanlaşmış organizasyonlarda, bütün çalışanlar uzmanlık alanlarına giren sorunların çözümüne katılamadığı veya fikir birliğine ulaşamadığı için bu durum örgüt içi demokrasinin gelişmesine engel teşkil edecektir. Son olarak hiyerarşik yapıda tepe yönetimde iletişim araçlarının yoğunlaşması üst yöneticinin gücünün sınırlandırılmasını engelleyecek, bu durumda örgüt içi demokrasiye zarar verecektir (Bildirici, 2019: 26; Göktürk, 2020: 19).

Michels’e göre bir sınıfın ister politik olsun ister siyasal, kendi amaç ve çıkarları doğrultusunda bir toplumda kolektif istenç oluşturabilmesi için mutlaka kurumlara ihtiyacı vardır. Yönetimin doğru yoldan sapmaması için oluşturulan bürokrasi, zamanla iktidarın merkezileşmesine sebep olmaktadır.

İktidarın merkezileşmesi ise alt kademelerin iktidara etkisini kısıtlamaktadır. Böylece kurumlar kendi azınlık yöneticilerini oluşturmakta ve kurumlar azınlıklar tarafından yönetilmektedir. Yani kurumlar oligarşiye eğilimli olarak faaliyetlerini sürdürmektedir (Michels, 1966: 61-70).

Michels teorisinde, parti organlarının üst yöneticilerinin, parti teşkilatı içerisinde tam gün çalışan, maaşlı görevlilerin istihdam edilmesini istediklerini, bu görevlilerin zamanla uzmanlaştığını, benzer şekilde parti liderlerinin de zaman içerisinde uzmanlaşarak profesyonel bir lider haline geldiğini ifade etmiştir. Ayrıca parti liderlerinin kendi çıkarlarına uygun yöntemler geliştirdiklerini, örneğin parti teşkilatı içerisinde uzman görevliler ve diğer çalışanlarla birlikte hareket ederek var olan konumlarını korumaya çalıştıklarını belirtmiş ve resmi seçimlerin dahi bu oligarşik yapıyı etkilemeyeceğini iddia etmiştir (Çevikbaş, 2014: 91, Eryılmaz, 2017: 55-56).

Michels büyük ölçekli örgütlerde yaptığı araştırmalar neticesinde, bu örgütlerde “seçkinlerin egemenliğinin” hâkim olduğunu belirterek, bu örgütlerin demokratik bir yapıda olmadıklarını ileri sürmüştür. Michels’e göre, örgüt büyüdükçe demokrasi azalmakta ve örgüt içi otorite giderek daha mutlak hale gelmektedir. Bu durum, demokrasinin örgütlerde sınırlanmasına ve oligarşiye dönüşmesine neden olmakta; büyük ölçekli örgütlerde örgüt içi demokratik yapılanmanın yerine oligarşik yönetim tarzının gelişmesine yol açmaktadır (Akın, 2011: 40).

Mishels’e göre sendikalarda ve siyasi partilerde tam mesai yapan yönetici konumuna gelenler ya da mecliste temsilci olarak çalışanlar sosyal statü olarak yönetilen sınıfta iken, zaman içerisinde yönetici oligarşinin bir parçası haline gelirler. Başka bir ifadeyle, topluluklara liderlik edenler de “iktidar elitleri”nin bir parçası durumundadır. İmtiyazlı grupların arasında bulunmalarından dolayı (bu özel durumdan faydalanarak) kendilerine özgü bakış açısı geliştirmekte ve menfaat sağlamaktadır. Michels bundan dolayı toplumsal örgütlerin politikalarının çoğu toplulukların görüşlerini ve menfaatlerini değil, liderlerin görüşlerini ve menfaatlerini yansımakta olduğunu ifade etmiştir (Lipset, 2008: 16-17).

#### 1.1.2.7. Gaetano Mosca “Yönetici Sınıf Teorisi”

Gaetano Mosca, elit kitle ayrımını ilk defa sistemleştiren öncü siyasal bilimcilerinden birisi olarak kabul edilmektedir. Mosca elit kavramını tercih etmeyerek “yönetici elit” kavramı yerine “yönetici sınıf” kavramını kullanmıştır. Mosca’nın 1985 yılında kaleme aldığı “Yönetici Sınıf” isimli kitabındaki fikirler, sonraki yüzyılda yapılan çalışmalara öncülük etmiştir.

O’na göre tüm düzenli toplumlarda bir “hükümet” otoritesi vardır ve toplum “yönetici sınıf” ve “yönetilen sınıf” olmak üzere iki ana sınıfa ayrılmaktadır (Kapani, 2001: 112).

Yönetici sınıf, yönetim gücüne sahip az sayıda kişiden oluşmakta ve azınlık bir grup olarak sürekli çoğunluğa hükmetmektedir. Daha geniş bir ifade ile yönetici sınıf, iktidarın nimetlerinden faydalanan, güç tekeli elinde bulunduran, bütün siyasi görevleri yerine getiren ve genellikle sayıca az olan sınıf olarak tanımlanmaktadır. Yönetilen sınıf ise, az veya çok keyfi uygulamalara maruz kalan, zor kullanma yetkisine haiz yönetici sınıf tarafından idare edilen ve sayıca çok olan sınıf olarak tanımlanmaktadır (Mosca, 1939: 50). Mosca’ya göre yönetici sınıf her zaman azınlıktadır. Bu azınlık durumunun nedeni, azınlığın örgütlü olmasıdır. Örgütlü bir azınlığın, örgütsüz çoğunluğa hükmetmesi ise kaçınılmazdır. Ayrıca, yönetici sınıf genellikle üstün yetenekli bireylerden oluşmaktadır (Özyürek, 2018: 16-17).

Mosca kitabında geleneksel hükümet biçimlerinin tasnifini eleştirmekte (Geylani, 2022: 43), toplumun, daima bir azınlık grubu tarafından yönetildiğini ileri sürmektedir. Bu baskın azınlık, siyasi seçim veya diğer seçim dışı yollarla çoğunluk içinden çıkarak etkin bir biçimde çoğunluğu yönetmektedir. Yönetici sınıf, toplum hayatında karşı konulamaz bir erke ve göz ardı edilemeyecek bir etkiye sahiptir (Arslan, 2003: 118).

Mosca, yönetici sınıfın toplum içerisinde yer alan nüfuz sahibi insanların menfaatlerini de gözettiklerini ifade etmiştir. Tarihte geçmiş dönemlerde olduğu gibi modern dönemde de yönetici sınıf, yönetilen sınıfın üzerine direk baskı yoluyla veya normal dışı yollardan gelmemiş, elit sınıf birtakım çıkar grupları veya bürokrasiyle bağlantı içinde bulunmak durumunda kalmıştır. Bu sınıfta yer alanlar “yeni orta sınıf” olarak adlandırılan memur, yönetici, fabrika işçisi, sanayici, mühendis ve aydın kişilerin tamamını içine alan yardımcı alt elitlerdir. Ortaya çıkan bu sınıf, yönetici elitlere yeni üye kazandırmakta ve onlarla birlikte yönetimde söz sahibi de olmaktadır (Mosca, 1939: 144- 145; Özalp, 2016: 239).

Mosca’ya göre bütün yönetimler, feodal veya bürokratik olarak iki şekilde tasnif edilebilir. Feodal yönetim biçimleri basit yapılar olup yönetici sınıftan herhangi biri yönetilen sınıf üzerinde otorite kurmakta ve idari, yargısal, iktisadi ve askeri konularda kararlar alıp, bu kararları uygulayabilmektedir. Bürokratik olarak örgütlenmiş yönetimlerde ise idari, yargısal, iktisadi ve askeri fonksiyonlar mutlak sınırlarla birbirinden ayrılmış ve bu görevler yönetici sınıf içerisinde dağıtılmıştır. Mosca bürokratik yönetim kavramıyla, merkezi devlet yönetimini ve bu yönetimi icra eden uzman ve ücretli daimi personelin varlığını vurgulamıştır. Mosca savunduğu bu görüşlerle

bürokratik sınıfın doğasını açıklamaya çalışmış ve devlet yönetiminde azınlık bir sınıfın yönetici olmasının kaçınılmazlığına işaret etmiştir (Arslan, 2003: 123-124).

Mosca'ya göre yönetici sınıf sahip olduğu özellikler ve yapısı itibariyle, toplumdaki siyasi yapının belirlenmesinde önemli bir rol oynamaktadır. Bürokratik yönetimde personel, alanında uzman kişilerden oluşmakta ve fonksiyonlar işbölümü esasına göre belirlenmektedir (Arslan, 2003: 124). Mosca yönetici sınıfın bürokrasi ile güvenliği tesis ettiğini belirterek, yönetici sınıfın toplumun zenginliklerini bitiren bir konumda olmasına müsaade edilmemesi gerektiğini vurgulamıştır. Sadece temsili organlar tarafından iktisadi ve askeri alanda mutlak erki elinde bulundurmanın sınırlandırılabilirliğini ifade eden Mosca, böyle olmadığı takdirde despot bir yönetim biçiminin ortaya çıkabileceğini savunmuştur (Kaya, 2023: 29).

Mosca görüşlerini biraz da olsa yumuşatarak, yöneticilerin, kitlelerden gelen baskılara açık olduğunu ve kabul etseler de etmeseler de kitlelerin etkisi altında kalabileceğini ifade etmiştir. Yönetici sınıfın iktidarını istemese de yeni bir yönetici sınıfa devretmek zorunda olduğunu, yalnız sonuçta toplumun yine bir azınlık grup tarafından yönetileceğini savunmuştur (Canfora, 2003: 83). Ayrıca Mosca, yöneticiler ile yönetilenler arasındaki ilişkinin salt kuvvete dayalı olmadığını, kitlelerin ideolojilere, sembollere ve duygulara tepki verdiğini, buradan hareketle yöneten-yönetilen ilişkisinin oluşması ve istikrarlı bir şekilde sürdürülmesi için kuvvetten daha fazlasına ihtiyaç olduğunu da ifade etmektedir (Gasset, 2010: 160-161).

#### 1.1.2.8. Vilfredo Pareto “Siyasal (Yönetici) Elit Teorisi”

İtalyan sosyolog Vilfredo Pareto, elit (seçkin) kavramını ve elit ve toplum arasındaki ayrımı siyaset bilimine kazandıran düşünürlerden biridir. Pareto, Gaetano Mosca'nın etkisi altında kalmış ve onun ortaya atmış olduğu yönetici sınıf kavramını daha da geliştirerek sosyolojik bir temele oturtmuştur (Kapani, 2015: 127-128, Özyürek, 2018: 21).

Pareto, “elit” terimini geniş bir şekilde tanımlayarak, toplumda olağanüstü niteliklere sahip olan insanlar ve yetenekleri ne olursa olsun tüm faaliyet alanlarında başarılı olan kişiler olarak açıklamıştır (Şahin, 2005: 22-23). Pareto elitleri “...her insanın çalışma alanında not verilerek bir endekslemeye gidildiğinde, kendi faaliyet dallarında en yüksek endekslere sahip olanlardır. Örneğin en iyi avukatlar, en iyi memurlar, en çok kazananlar, en iyi politikacılar, en iyi polisler kısaca herhangi bir kesimde var oluş koşulları, varlıkları, akılları ve yaptıkları sayesinde başkalarına oranla üstün bir çizgide yer alan kişiler toplumun elitleridir” şeklinde ifade etmiştir (Pareto, 1935:

1422). Yani Pareto’nun teorisine göre, insanların yetenekleri puanlarla değerlendirilse ve bu değerlendirme her faaliyet alanında aynı olsa, en yüksek puanlara sahip olanlar “elitler” olarak kabul edilirdi. Pareto, elit sınıfı, kendi beceri alanlarında en yüksek yeteneğe sahip kişilerden oluşan sınıf olarak nitelendirmiştir (Kırkbeşoğlu, 2011: 34).

Pareto toplumu öncelikle alt tabaka (yönetilen/elit olmayan) ve üst tabaka (yönetici elit) olarak ikiye ayırmıştır. Daha sonra elitleri de, üst tabaka içerisinde yer alan ve yönetici kadroya dâhil olan “yönetici elit-governing elite”, hükümetle ilişkisi olmayan “yönetici olmayan elit-non governing elite” olarak iki alt sınıfa ayırmıştır (Pareto, 1935: 1423-1427). Yönetici elit, toplumun yönetiminde doğrudan veya dolaylı olarak etkili olan ve siyasi iktidar üzerinde etki sahibi olan kişilerden oluşmaktadır. Bu grup en çok ilgiyi çeken gruptur ve çeşitli sosyal gruplar da yönetici elitin bir parçası olabilir (Bildirici, 2019: 29). Ayrıca bu grup toplumsal hareketliliğin etkisi ile yeni üyeleri bünyesine dâhil etmenin yanı sıra, bireysel olarak yetersiz gördüklerini aşağı çekme potansiyeline sahiptir. Bu dolaşım yetenekli kimselerin toplanmasına sebep olacak olup, seçkinlerin değişimi ve düzenin yeniden kurulması ise bir devrimle gerçekleşebilecektir (Kurşun Karakoyunlu, 2021: 34).

Pareto, “elitlerin dolaşımı” adını verdiği süreç içerisinde elit tabakasının zaman içinde değiştiğini ve eski elitlerin yerini yeni elitlerin aldığı bir sürecin yaşandığını ifade etmiştir. Elitler sınıfına katılım, babadan oğula geçen yani soydan gelen bir özellik olmayıp bireysel yeteneklere dayanmaktadır. Pareto, elitlerin dolaşımına ilişkin olarak “Tarih Aristokrasilerin mezarıdır” sözü, çarpıcı ve dikkat çekicidir (Pareto, 2005: 35). Pareto elitlerin dolaşımı olarak adlandırdığı elit değişimi sürecinin iki şekilde gerçekleşeceğini belirtmektedir. Birincisi; bir elit grubunun tamamının yenisiyle yer değiştirmesine neden olan bir devrimle; ikincisi ise elit dolaşımının sağlandığı kademeli ve ağır ağır gerçekleşen bir süreç ile gerçekleşebilir (Türküne, 2009: 384; Kapani, 2015: 128). Elit dolaşımı elit gruptaki hâkim olanların değişimi anlamına gelmektedir. Pareto’ya göre, yönetici sınıf, nitelik ve sayı yönünden daha aşağı sınıflardan gelen aileler tarafından beslenmekte, bu durum üst tabakada kalan eski elitlerin giderek zayıflamasına yol açmaktadır. Fakat aşağı tabakalardan gelen yeni elitler, yükselerek yaşanabilecek dengesizliği düzeltebilmektedir (Şahin, 2005: 22-23).

Pareto, elit dolaşımının tıkanmasının ani ve şiddetli tepkilere yol açabileceğini ve sonucunda yeni bir “karşı-elit”in ortaya çıkabileceğini ifade etmektedir. Ancak, toplumun temelinin, her yerde ve daima kitle-



elit ayırımına dayandığını ve bir yönetici elitin her zaman mevcut olacağını savunmuştur (Belet, 2008: 27-28).

### 1.1.2.9. Bruno Rizzi “Bürokratik Kolektivizm”

Bruno Rizzi, görüşlerinde Marksist etkiler taşıyan ve seçkin akıma katılan yazar ve düşünürlerden birisidir. Egemenliğin üretim araçlarının tahsisine veya kontrolüne bağlı olduğunu savunan Rizzi (Fişek, 1979: 79), Marxist düşünceden farklı olarak bürokrasiyi bir sınıf olarak değerlendirmiştir. Rizzi, Stalin döneminde komünist partiyi incelemiş, gözlemleri sonucunda tüm üretim araçlarının ve siyasal gücün parti yöneticilerinin tekelinde olduğunu ifade etmiştir. Bundan dolayı komünist partinin, üretim araçlarını sosyalleştirmede, aksine devletleştirdiğini savunmuştur (Aksan & Çelik, 2011: 4). Rizzi’ye göre Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği’nin (SSCB) yönetim sisteminde bürokrasinin organik bir rolü vardır ve SSCB bürokrasisi, işçilerin sömürülmesine ve baskı altına alınmasına neden olan bir yapıya sahiptir. Bunun temel nedeni, bürokrasinin üretim araçlarının tam kontrolünü elinde bulundurmasıdır. SSCB’de üretim araçları toplumsallaştırılmayıp tersine sadece devletleştirilmiştir (Çevikbaş, 2014: 92, Akçakaya, 2016: 681). Tek fark ise bu sömürünün bireysel değil, kolektif bir şekilde gerçekleşmesidir. Rizzi’ye göre devlet, bu sömürünün aracısı değil, doğrudan öznesidir. Bu durum, sınıfsız bir topluma geçiş yapılmadan önce proletarya devrimi ile komünist bir topluma ulaşılması gerektiği anlamına gelir (Ergun, 2004: 39).

Rizzi kapitalizmden sonra “bürokratik kolektivizm”in geleceğini ifade etmiştir. Farklı bir toplum biçimi olarak değerlendirdiği bürokratik kolektivizmin kapitalist toplumu takip ettiğini, mülkiyetin kolektifleşmesi nedeniyle bürokratları üretim araçlarının sahibi olarak görmeyen anlayışın doğru olmayacağını belirtmiştir. Rizzi, yöneticilerin artık kapitalist grubun menfaatlerine hizmet eden bir aktör olmayı bırakarak bizzat kapitalist sınıfın yerini aldığını savunmuştur. Bürokratik kolektivist düşünceye sahip toplumda, üretim araçları üzerinde bireysel mülkiyetin yerine kolektif mülkiyet hâkim olmaktadır (Yıldırım, 2019: 12).

Rizzi’ye göre bu bürokrasinin bir kısmı proletaryayı kolektif bir şekilde sömürmekte ve artı emeği çalmaktadır. Rizzi, bu tür bürokratik sömürünün sadece SSCB’de değil, aynı zamanda faşist ülkelerde ve kapitalist demokrasilerde de uygulandığını öne sürmektedir. Ona göre bu bürokratik sömürü türünde devlet, egemen sınıfın aracı değil, doğrudan egemen sınıfın kendisidir (Fişek, 1979: 79; Çevikbaş, 2014: 92).



### 1.1.2.10. James Burnham “Yönetimsel Devrim”

James Burnham, “Yönetimsel Devrim: Dünyada Neler Oluyor” isimli kitabında kapitalizmin gerileme sürecini ve toplumsal alanlarda bu sürecin meydana getirdiği değişiklikleri incelemiş ve kapitalizmin yerine, “sosyalist toplum”un değil “yönetimsel toplum”un geçeceğini ispatlamaya çalışmıştır. Yönetimsel toplumu tanımlarken “hâkim sınıf” (hissedarlar, finansörler, icra direktörleri ve üretimin teknik sürecini organize edenler) kavramını ortaya atmıştır (Kes Erkul & Erkul; 2009: 196-197).

Burnham, kapitalist toplumda devlet müdahalesinde meydana gelen artışın sonuçlarına odaklanmıştır. Burnham’a göre bürokraside yöneticilerin üretim araçları üzerindeki hâkimiyeti, mülkiyet hakkından kaynaklanmamakta, bizzat devleti kontrol etmelerinden kaynaklanmaktadır. Devlette mülkiyetin ve mülkiyet kontrolünün artmasıyla birlikte ekonominin kontrolünün de kapitalist gruptan devletin üst kademelerinde görev yapan yöneticilere (bürokratlara) geçeceğini (Öztürk, 2021: 27) iddia eden Burnham, üretim sürecini denetleyenlerin toplumu da yöneteceğini ifade etmiştir (Akın, 2011: 38). Tarihi süreçte, kapitalist toplum türünden de yönetimsel toplum türüne geçiş süreci, feodal toplum türünden kapitalist toplum türüne geçişin sürecinden farklıdır. Burnham’a göre kapitalist toplum türünden yönetimsel toplum türüne geçiş süreci önceki değişimlere göre daha kısa sürede gerçekleşmiştir (Ergun & Polatoğlu, 1992: 62).

Teknolojide yaşanan değişimler ile büyük ölçekli örgütlerin ortaya çıkması, yöneticilerin ekonomide ve siyasette, üretim araçlarını kontrol etmelerini olanaksız kılmıştır (Eryılmaz, 2010: 29). Çünkü üretim araçlarını kontrol etmek için uzmanlık bilgisine ihtiyaç vardır. Bu nedenle burjuva veya özel mülk sahiplerinin üretim araçlarını kontrol edememesi, başka bir ifade ile kapitalizmin üretimi kontrol etme gücünü kaybetmesi sonucunda mal sahipliği ve yöneticilik ayrılmıştır (Tahtalıoğlu, 2011: 37).

Burnham, demokratik sistemlerde meclisin gücünü kaybederek bürokrasilerin güçlenmesinin ve idari büroların egemen hale gelmesinin bir çelişki oluşturduğunu belirtmiştir. Toplumun kitleler ve elitlerden oluştuğunu ve tarihsel süreç içerisinde vasıfsız zayıflar ile yönetici grup arasında sürekli bir mücadelenin olduğunu belirten Burnham, yönetici sınıfın, kitleler üzerinde egemenlik kuracaklarını ve kapitalist sermaye sahiplerinin üstünlüklerine son vereceklerini savunmuştur (Önder, 2009: 114-115).

Burnham, Marxist düşüncede yer alan kapitalizm ve sosyalizm arasında tercih yapılamayacağı fikrinin yerine, yönetsel devrim ile sonunda bürokratik bir toplumun ortaya çıkması olacağı fikrini savunmuştur (Akın, 2011: 39).

Burnham bürokrasi ile siyaset arasındaki ilişkilerinde uzman olan yeni bir sınıfın, siyasi denetim mekanizmalarını ele geçirerek “yönetsel devrim” yapacağını ve bu devrimle kapitalist egemen toplumdan yönetsel topluma geçiş yapılacağını ifade etmiştir. Ayrıca tarihsel devrimin en son aşamasında, özel mülkiyet sahiplerinin üretim araçlarını kontrol etmesi esasına dayanan sistemin sona ereceğini ve yerine üretim araçlarında devlet mülkiyetinin olduğu bir sistemin kurulacağını belirtmiştir (Sünnetçioğlu, 2019: 32-33; Tahtalıoğlu, 2011: 37).

#### 1.1.2.11. Warren Gamaliel Bennis “Bürokrasinin Dönüşümü”

Warren Gamaliel Bennis, Weber’in geliştirdiği ve sanayi devrimi sonrasında idari alanda faydalı bir örgütlenme biçimi niteliğinde olan bürokrasi modelinin, katı kuralları ve esnek olmayan hiyerarşik yapılanması ile çağın ihtiyaçlarına cevap veremediğini ve değişime ayak uydurmadığını, bu sebeple artık işlevselliğini kaybettiğini belirtmiştir (Gökçe & Şahin, 2002: 10, Aydın, 2013: 239). Bennis’e göre insanın basit bir mekanik araç gibi görülmesi, Weber’in bürokrasi modelinin temel başarısızlık sebeplerinden biridir. Bennis, bilginin hızla artması ve yayılması sonucunda, bilgi teknolojilerinin baş döndürücü bir hızda gelişip değişmekte olduğunu ve teknolojiye yaşanan bu gelişim ve değişimin toplumsal yapıyı ve bürokrasiyi etkilediğini belirtmiştir. Bürokrasinin geçmişten bugüne, bilginin yayılması, teknolojinin gelişmesi, nüfusun ve sosyal yapının zamanla değişmesi sonucunda artık var olan üstünlüğünü kaybettiğini ve kaybetmeye devam ettiğini vurgulamıştır (Ergun & Polatoğlu, 1992: 68-69).

Bennis, Weber’in geliştirdiği bürokrasi modelini benimsemese de, Weber’in bürokrasiyi tanımlarken ifade ettiği fonksiyonel uzmanlaşmaya dayalı işbölümü, açık bir şekilde tanımlanmış otorite hiyerarşisi, iş görenlerin hakları ve görevlerini de kapsayan ayrıntılı bir kurallar sistemi, kişisel faktörlere dayalı olmayan beşeri ilişkiler, teknik yeterliğe dayalı seçme ve terfi sistemi gibi özelliklerin çok faydalı olduğunu belirtmiştir. Bürokrasinin faydalarının yanında, örgüt içinde rol çatışmalarının yaşanması, örgüt içi iletişimin yetersiz olması, keyfi kurallar ve uygulamaların olabilmesi, personelin bireysel gelişmesine imkân tanınmaması ve yeni teknolojik gelişmelere uyum sağlayamama gibi olumsuz yanlarının olduğunu da belirtmiştir (Tahtalıoğlu, 2011:38; Çevikbaş, 2014: 92-93; Belet, 2008: 31).

İktidarlar teknolojik değişimler sonucunda meydana gelen yeni durumlara karşı hazırlıklı olmak ve bu değişimlere uyum sağlamak zorundadır. Hâlbuki bürokrasi katı kurallara ve bu katı kurallarla belirlenmiş bir emir-komuta zincirine sahip olması nedeniyle, kendisinden beklenen değişimi

gerçekleştirememiş, yani hızlı değişime ayak uyduramamıştır. Bennis, halen yaşanmakta olan bilimsel ve teknolojik devrimin bürokrasinin geleceğini tehdit ettiğini savunmuştur (Göktürk, 2020: 20).

Özetle Bennis, bilgede ve teknolojide yaşanan bu değişimlerin ve gelişmelerin, örgütlerde var olan sistemi olumsuz etkileyeceğini, bilgi ve teknolojide yaşanan bu değişimlerle birlikte örgütlerde bir değişim/dönüşüm yaşanacağını, örgütlerin çevredeki değişimlere kapalı olması durumunda (kapalı sistem) bunun gelişmelerine engel teşkil edeceğini ifade etmiştir. Örgütün dış dünyası (çevresi) ile etkileşim içinde olması neticesinde yeni şartlara uyum sağlayarak değişeceğini, gelişeceğini; değişime ayak uyduramaması durumunda örgütün problemlerle karşılaşacağını ve tüm bunların sonucunda bürokratik yapının zaman içerisinde ortadan kalkacağını savunmuştur (Kaya, 2023: 40). Özetle Bennis bürokrasinin teknolojinin gerektirdiği yeni durumlara karşı dönmek, kendisini yenilemek ve gelişmek zorunda olduğunu (Ergun & Polatoğlu, 1992: 69), bunu gerçekleştiremezse Weber’in bürokrasi modelinin ve bürokratik yönetim sisteminin yok olacağını iddia etmiştir.

### **1.1.3. Bürokrasinin İşlevleri**

Bürokrasi çağdaş toplumlarda birtakım vazgeçilmez rolleri yerine getirmektedir. Bu roller toplumsal değişmeyi gerçekleştirme, yaşamayı etkileme ve politika önerme, yasaları yorumlama ve uygulama ve devletin günlük işlerini gerçekleştirme şeklinde sıralanabilmektedir (Kaya, 1994: 10, Özoral, 44-45).

Bürokrasinin genel olarak; yasaların ve politikaların uygulanması, istikrar ve süreklilik, siyasa oluşturma rolü, danışma fonksiyonu, vergilerin toplanması ve mali haklardan yararlanma, halkla ilişkilerdeki rolü ve hesap verebilirlik gibi çeşitli işlevlerinin olduğu görülmektedir (Kaya, 1994: 10-12; Debbasch, 1976: 70-71). Çalışmada bürokrasinin öne çıkan işlevleri sırasıyla incelenecektir.

#### *1.1.3.1. Yasaların ve Politikaların Uygulanması*

Bürokrasinin asıl fonksiyonu, siyasi iktidarın almış olduğu kararları ve yasaları uygulayarak çalışanları yönetimin belirlediği amaçlar çerçevesinde sevk ve idare etmektir. Siyasi yönetim için “hükümet”, bürokrasi için de “idare” kavramı kullanılmakta, bu kavramlarla hükümetin karar aldığı, idarenin de kararları uyguladığı ifade edilmektedir (Eryılmaz, Sözen & Köseoğlu, 2019: 85-86). Bürokrasinin siyaset açısından önemi, siyasa için gerekli bilginin ve yönetimin ihtiyaç duyduğu danışmanlık hizmetinin başlıca

sağlayıcısı olmasından kaynaklanmaktadır. Yani yönetimin ihtiyaç duyduğu teknik bilgi ve uzmanlık, bürokrasi tarafından yerine getirilmektedir (Felsefe, 2020).

Seçimle ya da farklı bir usulle işbaşına gelen ve bulunduğu konumda meşruluğu olan siyasal iktidarın öngördüğü politikaların yürütülmesi ve uygulanması, bürokrasinin sorumluluğundadır. Yönetimde belirlenmiş politikalar ve yasalar ancak bu amaç doğrultusunda çalışabilecek memurlar tarafından, bir başka ifadeyle kendisini bu göreve adanmış bürokratlar tarafından gerçekleştirilebilir (Geylani, 2022: 57).

### 1.1.3.2. İstikrar ve Süreklilik

Bürokraside kadrolar genellikle sorumlu oldukları alanda uzun yıllar çalışan, bu alanda tecrübe kazanmış kamu görevlilerinden oluşmaktadır (Güler, 2020: 277). Siyasal iktidarın alacağı kararları, yapacağı düzenlemeleri mevzuata ve kurallara uygun olarak yürütülmesi bürokrasinin cliyle gerçekleşmektedir (Geylani, 2022: 57). Bürokraside örgütlerin daimi ve istikrarlı bir yapıda olması, çalışanlarının görev alanları içine giren işlerde motive olmalarında ve örgütün amacına ulaşmasını sağlamada önemli bir faktördür. Daimi ve sürekli bir yapı içerisinde yasal bir statüye sahip olan memurların özlük hakları korunmakta ve memurlar daha güvenceli hale gelmektedir (Göküş, 1999: 11; Tataroğlu, 1997: 12).

Bürokrasi, devlet yönetimi ve siyasal sistem içinde bir istikrar ve süreklilik unsurudur. Seçimler ile yalnızca siyasal iktidar değil, hükümet rejimleri de değişebilmektedir, fakat yönetimde bürokratlar yerinde kalmaya ve işlerini yürütmeye devam etmektedir (Belet, 2008: 57; Felsefe, 2020). Bu durum aslında bürokrasinin ülke yönetimi için vazgeçilmez olduğunu ve siyasilerle kıyaslandığında siyasilerin geçici, bürokratların ise kalıcı olduğu gerçeğini ortaya koymaktadır (Güler, 2020: 277).

### 1.1.3.3. Siyasa Oluşturma Rolü

Bürokrasi-siyaset ilişkisinde karar verme yetkisi siyasilerde olsa da, pratikte siyasi iktidarın almış olduğu kararlarda ve birçok düzenlemede bürokratlar görev almakta; hatta kararlar ve düzenlemeler bürokratlar tarafından hazırlanmaktadır (Güler, 2020: 277). Siyasa oluşturma aslında siyasi iktidarın görevi iken, bürokrasi siyasa oluşturma sürecinde aktif bir rol oynamaktadır. Bürokratik memurlar siyasal iktidarın ihtiyaç duyduğu bilgi ve verileri sağlama ve uygulanacak politikaları hazırlama yetki ve gücüne sahiptir (Heywood, 2006: 523). Toplumun yapısında meydana gelen büyümeyle paralel olarak siyasa yapım sürecinde, bürokrasinin rolü daha

da artmaktadır. Siyasa oluşturma sürecinde bürokrasinin bir güç olduğunu ifade eden yaklaşımlar çerçevesinde bürokrasi, modern devletin temel niteliği konumundadır ve kamu yararından çok kendi çıkarlarını arttırma çabasıdadır (Erat, 2015a: 531).

Siyasal iktidarın sorumluluk alanı arttıkça ve kamu politikaları daha teknik bir hal aldıkça, siyasal iktidar “profesyonel bürokratlara” daha fazla ihtiyaç duyar hale gelebilmektedir (Eryılmaz, Sözen & Köseoğlu, 2019: 86). Siyasal iktidar, karar alırken bürokrasinin hedeflere uygun olarak hazırlayıp sunduğu bilgileri (veriler, alternatif politikalar, avantaj ve dezavantajlar) değerlendirmekte ve bu bilgiler kapsamında karar almaktadır. Yani siyasi iktidarın alacağı kararlar, bürokrasi tarafından hazırlanıp sunulan verilerden etkilenmektedir (Eryılmaz, Sözen & Köseoğlu, 2019: 86). Bu durum herhangi bir alanda bilgi ve uzmanlık sahibi olan bürokratik kadroların, karar alma sürecinde siyasal iktidarı olumlu ya da olumsuz bir şekilde etkilemede önemli potansiyele sahip olduğunu göstermektedir (Heywood, 2006: 523). Siyasal iktidar, bürokratların bilgi ve uzmanlıkları doğrultusunda sunmuş olduğu seçenekleri göz önünde bulundurarak karar verdiği ve işleri yürüttüğü için, bürokratların kaliteli iş üretmesi hem siyasal iktidar hem de ülkelerin geleceği bakımından da son derece önemlidir.

#### *1.1.3.4. Danışma Fonksiyonu*

Bürokrasinin önemli fonksiyonlarından bir diğeri, siyasal iktidara alacağı kararlarla ilgili veya gerçekleştirmek istediği uygulamalar konusunda tavsiyelerde bulunmasıdır. Bürokratik sistemin genel işleyişi konusunda, siyasal iktidar çok bilgi sahibi olamayabilir. Bu çerçevede siyasal iktidar ve bürokratik kadrolarda bulunan çeşitli statüdeki yöneticilerin, bürokratların bilgi, öneri ve değerlendirmelerine ihtiyaç duymaktadır. Dolayısıyla devlet dairelerinde görev yapan tecrübeli ve uzman memurlar, siyasal iktidara uzmanlık düzeylerine göre bilgi aktarmakta veya öneride bulunmaktadır (Geylani, 2022: 57).

Bürokrasi danışma kurulları ve komiteler vasıtasıyla, kamusal mal ve hizmetlerin ne şekilde yürütüleceğine ilişkin siyasal iktidarın alacağı politik kararlarda etkili olmaktadır. Danışma kurulları ve komiteler, bürokratlardan ve meslek grupları ile baskı gruplarında görev yapan kişiler arasından seçilecek kişilerden oluşmaktadır. Siyasi iktidarın çözümlenmesini istediği bazı konuları danışma kurullarına devretmesi, siyasi iktidara destek ve kolaylık sağlamaktadır. Siyasi kararlar alınırken çözümü zor olan konuların bu kurullara sevk edilmesi ve zor konulara bu kurullarda çözüm üretilmesi, siyasilere rahatlık sağlarken bürokratlara da bir ayrıcalık

ve güç kazandırmaktadır (Eryılmaz, 2017: 103). Bürokrasi bir yandan kamu politikalarının oluşturulma sürecinde yer alırken, diğer yandan bu politikaların uygulama sürecini yürütmektedir. Kamu politikalarının çok çeşitli ve ayrıntılı olması nedeniyle, bu politikaların belirlenmesi sürecinde siyasi iktidar uzman kişilerden ve kurullardan faydalanmaktadır. Özetle asli görevi kamu politikalarının uygulanması olan bürokratlar, iktidarın karar alma süreçlerine ortak olma arzusu nedeniyle politika yapım süreçlerinde de etkili olmaktadır (Meier, 1993: 55).

#### *1.1.3.5. Bütçeleme Sürecindeki Rolü*

Bürokratik kadrolarda çalışanlar bütçe yapımı, mali planlama ve vergi idaresi gibi konularda öneride bulunma, plan yapma gibi çalışmalarla siyasi yöneticiye destek olmaktadır. Bürokratlar yapmış olduğu bu çalışmalar ile ilgili bir kayıt sistemi oluşturmakta yönetsel konularla ilgili her şeyin kaydını tutmaktadır. Bürokratların kayıt etme fonksiyonu devlet olmanın bir gereğidir ve çok önemlidir. Kayıt tutma fonksiyonu bütünüyle kamu personelleri tarafından belirli kurallar ve teknikler uygulanarak gerçekleştirilmektedir. Kamu politikalarının oluşturulmasında ve uygulanmasında ihtiyaç duyulan veriler, tutulan kayıtlardan elde edilmekte; daha sonra bu veriler çözümlenmekte ve tasnif edilmektedir (Geylani, 2022: 57).

Bürokrasi, idari sistemin işleyişinde teknik yönden önem arz eden bütçeleme ve vergilerin toplanması sürecinde siyasi iktidara destek olmaktadır. Bütçe yapımında siyasilerin olduğu kadar bürokratlarında teknik yönden önemli bir konuma sahip olduğunu söyleyebiliriz. Mevcut kaynakların düzenlenmesi, pay edilmesi, gelir gider dengesinin sağlanması ile ilgili her yıl hazırlanmakta olan bütçenin teknik ve detaylı olması, bütçenin hazırlanması sürecinde bürokratları öne çıkarmaktadır. Bütçeleme de seçmen taleplerinin, bölgelerin gelişmişlik düzeylerinin vd. hesaba katılarak bütçeye son şeklinin verilmesi ise siyasi iktidarı öne çıkarmaktadır. Ayrıca siyasi iktidarın sahip olduğu bürokratlar tarafından hazırlanan bütçe taslağı üzerinde değişiklik yapma yetkisi ve bütçenin hazırlanması, uygulanması, sonuçlarının değerlendirilmesi aşamasında ki denetim yetkisi, siyasi iktidara bir üstünlük sağlamaktadır (Eryılmaz, 2017: 103).

#### *1.1.3.6. Halkla İlişkilerdeki Rolü*

Modern devletlerde demokratik siyaset anlayışı, yönetim ve toplum arasında yakın bir ilişki ve iletişim kurma ihtiyacını beraberinde getirmiştir. Hükümetler halkla ya da farklı toplumsal gruplarla sürekli diyalog kurmak isterken bu iletişimde kamu personelleri aktif rol oynamaktadır (Geylani, 2022: 57). Bürokraside iktidarın iletişim aracı işlevini gören halkla ilişkiler

birimleri, yerine getirdikleri kamu politikalarına destek sağlama ve meydana gelebilecek sorunların bir krize dönüşmesini engelleme gibi fonksiyonlar sayesinde sistemin sürekliliğine de katkı yapmaktadır. Ayrıca bu birimler ideolojileri yayma ve siyasal iktidarın politikalarını meşrulaştırma yönüyle siyasal bir özelliğe de sahiptir (Şen, 2012: 4599).

Bürokrasi genellikle siyasal iktidar adına halk ile doğrudan iletişim kuran bir yapıdadır. Bu yönüyle bürokrasi aslında halkla ilişkiler faaliyetlerini icra etmektedir. Bürokraside iletişim fonksiyonunu icra eden kamu personelleri bir taraftan siyasal iktidarla iletişim içerisinde olmak ve siyasal iktidarın almış olduğu kararları ve uygulamaları halka yansıtmak gibi bir görevi yerine getirmekte; diğer taraftan da halkın ihtiyaçlarını, ilgi alanlarını ve görüşlerini siyasal iktidara aktarma rolünü yerine getirmektedir. Bu nedenle bürokrasi, siyasal iktidarın genel olarak işleyişi ve toplumla sağlıklı iletişim kurması konusunda önemli roller üstlenmektedir (Geylani, 2022: 57-58).

#### *1.1.3.7. Hesap Vermedeki Rolü*

Bürokrasi, etkin yönetim, hesap verebilirlik, istikrar, süreklilik, uzmanlık ve verimlilik gibi önemli fonksiyonları yerine getirmektedir (Güler, 2020: 74). Bürokrasinin geniş tanımı yapılırken, kurallara dayalı, hiyerarşik ve disiplinli bir yönetim biçimi olduğu ifade edilmektedir (Weber, 2005: 290-293). Bürokrasi ile ilgili sayılan olumlu özelliklerin yanında, aşırı bürokratik bir yapının inovasyonu ve esnekliği engelleyebileceğini ve bu durumun kırtasiyeciliğe, hantallığa neden olabileceğini ifade eden eleştirilerde yapılmıştır (Özdemir & Sönmez, 2018: 20).

Weber bürokratik yapının temel amaçlarından birisinin vatandaşlara daha fazla hesap vermek ve bu sayede demokrasilerin gelişmesine katkı sunmak olduğunu belirtmiştir (Weber, 1999: 451). Bu görüşe istinaden kamu kurum ve kuruluşlarının, elde etmiş olduğu geniş bilgi ve belge birikimini sır olmaktan çıkartarak vatandaşla paylaşması, vatandaşların bilgiye erişim hakkının temelini oluşturmaktır (Demirkıran, Eser & Keklik, 2011: 170) ve bu durum aynı zamanda yönetimde şeffaflığı sağlamaktadır.

Hesap verebilirlik, siyasi hesap verebilirlik, yönetsel hesap verebilirlik ve toplumsal hesap verebilirlik şeklinde farklı kategorilere ayrılmaktadır. Siyasi hesap verebilirlik, siyasal iktidarın halka karşı hesap vermesi şeklinde ifade edilebileceği gibi yürütme organının yasama organına karşı hesap vermesi şeklinde de anlaşılabilir. Başka bir tanımda da bürokratların siyasal iktidara hesap vermesi siyasi hesap verebilirlik kapsamında değerlendirilmektedir. Yönetsel hesap verebilirlik, örgütün içerisinde bulunan yönetici, birim ya da organların hesap vermesi olarak



tanımlanmaktadır (Eryılmaz & Biricikoğlu, 2011: 25). Yönetmel hesap verebilirlik kamu kuruluşlarının seçilmişlerin oluşturduğu kurumların denetimi ve gözetimi altında olmasıdır (Demirel, 2013: 366). Yönetmel hesap verebilirlik bürokraside daha önceden belirlenmiş kurallara uygunluğun sağlanması amacıyla üst kademedekilerin asları kontrol edebilmesine ve denetleyebilmesine dayanmaktadır. Bu anlamda yürütme organının bürokrasiyi denetlemesi veya aynı kurum içinde üstlerin asları hiyerarşik denetime tabi tutması yönetmel hesap verebilirlik kapsamında değerlendirilmektedir (Taner, 2012: 34). Yönetmel hesap verebilirliğin ilk aşamasını hiyerarşik hesap verebilirlik oluşturmaktadır. Toplumsal hesap verilebilirlik ise sivil toplum örgütleri ile vatandaşların, politikalar ve uygulamalar hakkında bilgilendirilmesidir. Günümüzde yönetimin şeffaf hâle gelmesi, bilgi ve iletişim teknolojilerinde meydana gelen gelişmeler, vatandaşların yönetimi daha objektif değerlendirebilmesine ve daha fazla sorgulayabilmesine imkân sağlamıştır (Eryılmaz & Biricikoğlu, 2011: 25).

#### **1.1.4. Bürokrasinin Güç Kaynakları**

Modern toplumların yönetiminde temel bir kurum olan bürokrasinin birçok işlevi bulunmaktadır. Bu işlevler, toplumun yönetimi, hizmet sunumu ve düzenin sürdürülmesi gibi önemli görevlerin bürokrasi tarafından nasıl yerine getirildiğini göstermektedir. Modern toplumların yönetiminde önemli bir rol oynayan bürokrasinin temel işlevleri de bürokrasinin sahip olduğu güç kaynaklarına dayanmaktadır.

Devletlerin savaşlar, birleşmeler vb. nedenlerle coğrafi olarak genişlemesi ve bunun neticesinde vatandaşlara sunulan mal ve hizmet alanının genişlemesi, sunulan mal ve hizmet çeşidinin artması, sunulma yöntemlerinin değişmesi gibi nedenlerle devletin görev ve fonksiyonlarında da değişiklikler meydana gelmiştir. Devletin hizmet alanı ve işlevler bakımından büyümesi, karar ve uygulama süreçlerinin giderek karmaşıklaşarak daha çok teknik bir hal alması, işlemlerin uzmanlık ve deneyim gerektirmesi gibi hususlar bürokrasinin siyasi kurumlar karşısında güç kazanmasına sebep olmuştur. Yani ifade edilen hususlar çerçevesinde bürokrasi siyaset karşısında önemli güç kaynaklarına sahip olmuştur. Bürokrasinin sahip olduğu bu güç kaynaklarını; bilgi ve uzmanlık, hızlı karar verme iktidarı, devamlı ve istikrarlı statü, özerk yapı, örgüt ideolojisi, bütçeleme ve planlama (Eryılmaz, 2002: 96-105; Eryılmaz, 2017: 113-121) şeklinde sıralanmaktadır.

##### *1.1.4.1. Bilgi ve Uzmanlık*

Bürokratik örgütler yönetiminde verilerin, istatistiklerin toplandığı, raporlandığı ve arşivlendiği, politikaların uygulamaya dönüştürüldüğü



yapılardır. Bu nedenle bürokratik örgütler bilginin ve uygulama tecrübesinin birincil sahipleridir (Güler, 2020: 277). Bürokrasinin sahip olduğu “bilgi” ve “uzmanlık” bürokratik örgütlerin önemli güç kaynaklarından bir tanesidir. Bürokrasi, siyasi iktidarın veya kurumların/kuruluşların ihtiyacı olan iktisadi, teknik, sosyal, hukuki vb. bilgiye, veriye ve bu verilerin analiz edilmesi için gereken teknik uzmanlığa sahiptir (Eryılmaz, Sözen & Köseoğlu, 2019: 87). Siyasi karar vericilere göre daha fazla teknik uzmanlığa sahip olan bürokratlar, mesai saatleri içerisinde uzmanlık alanlarıyla ilgili bir konu üzerinde bütün güçleriyle çalışabilmektedir. Kamu görevlilerinin sahip olduğu bu olanaklar, onların uzmanlaşmasını artırmakta ve zaman içinde daha etkili yöntemleri keşfetmelerini sağlamaktadır (Tataroğlu, 1997: 8; Coşkun, 2005: 26).

Tarihi süreç içerisinde devletin sorumluluk alanının genişlemesiyle orantılı bir şekilde bürokrasinin hacminde de bir genişlemenin yaşandığına daha önce değinilmişti. Buna göre kamu hizmetlerinde ki artışla birlikte, siyasa yapım süreci giderek karmaşıklaşmış, bilgi ve uzmanlığa daha çok ihtiyaç duyulmaya başlanmıştır. Bu süreç içinde, siyasi iktidarın ihtiyacı olan bilgiye ve uzmanlığa bürokratların sahip olması, bürokrasinin güçlenmesine ve iktidarın temel aktörlerinden birisi haline gelmesine sebep olmuştur (Heywood: 2011: 271; Lamba, 2014: 43). Günümüzde ekonomi, dış politika, vergi ve maliye politikaları, sosyal güvenlik politikaları, ulaşım ve alt yapı hizmetleri, enerji, iletişim ve finans piyasaları vb. alanların teknik bilgi ve uzmanlık gerektirmesi, bu alanlarda bürokrasinin gücünün artmasını sağlayan önemli bir faktör olmuştur. Teknik bilgi ve uzmanlıkları sayesinde bürokratlar, politika oluşturma sürecinde siyasal karar vericileri olumlu ya da olumsuz etkileyebilmektedir (Güler, 2020: 277).

#### *1.1.4.2. Hızlı Karar Verme İktidarı*

Politika belirleme ve karar alma aşamasında siyasi karar vericiler için birçok karmaşık prosedür (işlemsel kural) bulunurken, bürokrasinin karar alma süreçlerinde daha az prosedür bulunmaktadır. Bürokratik kurumlar, kırtasiyecilik ve verimsizlik eleştirilerine rağmen siyasi karar vericilere göre daha hızlı karar alabilmektedir (Geylani, 2022: 74). Yani siyasi karar organlarının karar alma süreçlerinde (örneğin yasama organlarında kanun yapımı süreci) daha fazla zaman alıcı ve fazla kurala dayalı bir işleyiş varken; bürokratik örgütlerin karar alma süreçlerinde daha az prosedür bulunmaktadır. Bundan dolayı siyasi karar alma organlarına göre bürokraside çoğunlukla daha hızlı karar alınabilmektedir (Eryılmaz, Sözen & Köseoğlu, 2019: 87).

Bürokrasi ile siyaset ilişkilerinde karar verme yetkisi her ne kadar siyasilerde olsa da, uygulamada siyasilerin almış olduğu karara etki eden, bu kararların verilmesi aşamasında bürokratik kurumlar tarafından hazırlanan birçok düzenleme bulunmaktadır (Güler, 2020: 277). Bürokratik kurumlara devredilen idari düzenleme yapma yetkisi, bazen bürokratların, yasama organından daha fazla otorite ve yetki kullanmasına neden olabilmektedir (Coşkun, 2005: 26). Uygulamada siyasi iktidar, kanunlar ve kararnameler yoluyla karar alabilme mekanizmalarını sürekli olarak kullanabilmektedir. Kanun ve kararnamelerin uygulanmasına yönelik olarak çıkarılan yönetmeliklerin çıkarılma sürecinde ise bürokratlar son derece etkili olmaktadır. Hatta zaman zaman herhangi bir kanunla ilişkili olmayarak tek başına hüküm ifade eden yönetmeliklerin çıkarıldığı görülmektedir. İfade edilen bu hususlar, karar alma fonksiyonunda bürokrasinin önemli bir güç ve konuma sahip olmasına neden olabilmektedir (Dursun, 2006: 324. Bürokratların seçimlerde aday olma mecburiyetlerinin bulunmaması, onların partizan politikaların dışında yer almasını sağlayan önemli bir unsurdur. Bürokratlar, siyasi açıdan tarafsız olma ve partizanca politikaların dışında kalmanın sağlamış olduğu birtakım avantajlara (karar alırken seçmenlerin gönlünün veya rızasının alınması gibi bir mecburiyetin olmaması) sahiptirler. Bu durum bürokratların, seçmenin baskısından uzak bir şekilde serbestçe karar alabilmelerini sağlamaktadır (Lamba, 2014: 43).

#### *1.1.4.3. Devamlı ve İstikrarlı Statü*

Bürokrasinin güç kaynaklarından bir diğeri, bürokratların daimi ve istikrarlı bir yapıya sahip olmasıdır. Seçimle göreve gelen siyasi yöneticilerin görev süresi, daha sonra yapılacak seçimlerin sonucuna göre sona erebilmekte ve yöneticiler değişebilmektedir. Bürokratlar ise atama ile göreve geldiklerinden dolayı, kanunda öngörülen süre boyunca görevlerinde kalmaktadır. Kendileri istemedikçe veya görevi bırakmasını gerektirecek hukuki bir neden olmadıkça bürokratlar görevlerini yapmaya devam etmektedir (Eryılmaz, Sözen & Köseoğlu, 2019: 87).

Seçim süreçlerinde veya ülkede herhangi bir nedenle siyasi iktidarın (hükümet) olmadığı durumlarda, kamu hizmetlerinin sürekliliği gereği sorumlu oldukları alanlarda uzun süre görev yapan ve bu alanlarda tecrübe kazanmış olan bürokratlar, görevlerini yapmaya devam etmektedir. Bu husus bürokratların yönetimin vazgeçilmez bir parçası olduğu gerçeğini pekiştirmekte, siyasetçilerin geçici, bürokratların ise kalıcı olduğu gerçeğini ortaya koymaktadır (Güler, 2020: 277). Bürokratik örgütlerin daimi ve istikrarlı yapısı, bürokratların görev alanı ile ilgili işlere odaklanmasını ve siyasi iktidarın yapmış olduğu planların doğru bir şekilde uygulanmasını

sağlamaktadır. Ayrıca bürokratik örgütlerin daimi ve istikrarlı yapıda olması, kesinlik, uzmanlık ve devamlılığın sağlanması açısından da son derece önemlidir (Göküş, 1999: 10-11).

Bürokratların çalıştıkları kurumlarda uzun süre görev yapmaları, geçici süre görev yapan siyasi yöneticilere karşı bürokratların daha fazla tecrübeye sahip olmasını sağlamaktadır. Bürokratların sahip olduğu bu tecrübe de siyasi iktidar karşısında güç elde etmesine sebep olabilmektedir. Ayrıca bürokratlara tanınmış olan yasal güvenceler, onların görevden alınmalarını zorlaştırmaktadır. Bürokratlar sahip olduğu devamlı ve istikrarlı statüye dayanarak istemedikleri görevleri veya uygulanmasını uygun görmedikleri kararları bekleterek ve geciktirerek, yapmama veya uygulamama yoluna da gidebilmektedir (Coşkun, 2005: 27).

#### *1.1.4.4. Özerk Yapı*

Bürokrasinin diğer bir güç kaynağı, siyasi iktidarın teşkilat yapısının dışında özerk yapıya sahip olmasıdır. Belediyeler, bağımsız idari otoriteler, kamu iktisadi teşebbüsleri, üniversiteler gibi kurum ve kuruluşların sahip oldukları özerklik, onların politik kararlardan daha az etkilenmelerine ve kendilerini geliştirebilmelerine olanak sağlamaktadır (Eryılmaz, Sözen & Köseoğlu, 2019: 87). Bürokratik örgütler, siyasi kurumların politikalarından sahip olduğu özerklikleri sebebiyle daha az etkilenmekte ve yine sahip olduğu diğer güç kaynaklarını kullanarak yetkilerini genişletebilmektedir (Geylani, 2022: 73). Türkiye’de ilk kez 1981 yılında Sermaye Piyasası Kurulu’nun (SPK) kurulmasıyla ortaya çıkan ve sayıları günümüzde on bire ulaşan bağımsız düzenleyici ve denetleyici kuruluşlar, bir güç odağı haline gelmiştir. Yapıları, sayıları ve etkinlik alanları artmakta olan bağımsız düzenleyici ve denetleyici kuruluşlar, özerk yapıları nedeniyle siyasi karar vericilerin etkinlik alanlarını sınırlandıran bir konuma gelebilmektedir (Kaya, 2023: 48).

#### *1.1.4.5. Örgüt İdeolojisi*

Örgüt ideolojisi, bir bürokratik kurumların kendi alanında geliştirdiği, program, siyasa, anlayış ve düşüncelerinden oluşmaktadır. Bürokratik kurumlar, genellikle siyasi karar vericilerin ne yapması ya da ne yapmaması gerektiği hususunda gelişmiş düşüncelere, bilgi ve deneyime sahiptir. Ancak bu düşünceler, daha çok bürokratik kurumun kendi uzmanlık alanlarıyla sınırlıdır (Lamba, 2014: 44; Eryılmaz, Sözen & Köseoğlu, 2019: 87).

Örgüt içerisindeki politika, program, yaklaşım ve düşüncelerin toplamından oluşan bürokratların geliştirdiği kurum ideolojisinin de genel olarak sert ve yumuşak olarak ifade edilen iki türü bulunmaktadır. Sert

kurum ideolojisinde, kurumun mevcut ideolojisinin (karar ve politikalarının) korunması ve geliştirilmesinin yanı sıra, yeni politikaların diğer kurumlara empoze edilmesi ve önceliklerin kabul ettirilmesi amacıyla çalışmak, böylece diğer kurumlara etkilemek/şekillendirmek fikri yer almaktadır. Sert kurum ideolojisi aslında bürokratik örgütlerin çalışmalarını haklı göstermek için kullanılmaktadır. Ülkemizde güçlü bir bürokratik misyonun temsilcisi olan ve geliştirdiği kurumsal ideoloji ile siyasi karar alıcıları etkileyen Devlet Planlama Teşkilatı (DPT), sert kurum ideoloji tipine örnek gösterilebilir. Yumuşak kurum ideolojisi ise, bürokratların uygulamak istediği bir takım düşüncelerden oluşan mevcut programları ifade etmektedir. Yumuşak kurum ideolojisi ile daha çok içe dönük ve kurum ideolojisini korumacı bir yapıya işaret edilmektedir. İngiltere’de eğitimle ilgili özel sektörün alanını genişletmek isteyen Millî Eğitim Bakanı’na rağmen, bürokratlar tarafından kamu sektörünün geliştirilmesine yönelik politikaların uygulanmasının istenmesi, yumuşak kurum ideoloji tipine örnek olarak gösterilebilir (Güler, 2016: 362-363; Lamba, 2014: 44).

Bürokratik kurumlarda, bürokratlar yapılan faaliyetler haklı çıkarma yoluyla bir örgüt ideolojisi geliştirebilmektedir. Bürokratlar, faaliyet alanları ile ilgili fikir ve siyasaları koruyup geliştirirken, yeni politikaları da örgüt ideolojisine dahil etmeye çalışabilmektedir (Eryılmaz, 2010b: 114-115).

#### *1.1.4.6. Planlama ve Bütçeleme*

Planlama ve bütçeleme, gelişmiş muhasebe bilgisinin, detaylı matematiksel hesaplamaların ve ileri seviye bilgisayar programlarının bilinmesi gibi üst düzey teknik donanıma sahip olmayı gerektirmektedir. Bu hususlarda uzman olan bürokratlar, daima siyasi iktidarı etkileyebilecek güce sahip olmuştur (Eryılmaz, Sözen & Köseoğlu, 2019: 87). Ülkemizde, anayasada yer aldığı şekliyle, ekonomik, kültürel ve sosyal kalkınmanın bir plana bağlanmış olması, gelecekte toplum kaynaklarının önemli bir kısmının nasıl kullanılacağı ve nasıl dağıtılacağı ile ilgili seçim yapılması konusunda bürokrasiye önemli bir etkinlik kazandırmıştır (Şahin, 1998: 25).

Planlama ile kamu politikalarının kısa, orta ve uzun vadeli olarak nasıl yapılacağı konusunda somut bir durum ortaya konulmaya çalışılırken, bütçeleme ile kullanılması düşünülen finansal araçların uygulanacak politikalara aktarımlarının nasıl ve hangi şekillerde olacağını belirlemesine çalışılmaktadır. Bölgesel farklılıklar ve seçmenlerin beklentileri hesaba katılarak bütçeye son şeklinin verilmesi gibi hususlarda siyasi karar vericiler ön plana çıkmaktadır. Siyasi karar vericiler, bürokratların hazırlayıp sunduğu bütçe tasarımları üzerinde değişiklikler yapma ve bütçe ile ilgili denetim yapma

yetkisine sahiptir (Kaya, 2023: 45-46). Fakat siyasi karar vericilerin her işte ve her konuda uzman olması mümkün değildir. Bu durumda siyasi karar vericilere kendi alanlarında uzman olan bürokratlar destek olmaktadır. Bu durum, siyasi karar vericilerin teknik konularda bürokratik memurlara bağımlı olmasına ve bürokrasinin siyasiler karşısında ki gücünün artmasına yol açmaktadır (Göküş, 1999: 10-11).

Planlama, iktisattan eğitime, ulaşımdan haberleşmeye, konut ve alan kullanımından sağlığa kadar farklı konuları kapsamaktadır. Bürokratların sahip olduğu uzmanlık, bahsedilen alanlarda planlama yapılırken siyasi karar vericiler karşısında bürokratların konumunu güçlendirmesine ve siyasi kararları etkileyebilmesine imkân sağlamaktadır. Bütçeleme ise, bürokrasinin siyaset karşısında gücünü arttırmasına imkân sağlayan başka bir araçtır. Modern devlette kurum sayısının artması ve görev alanlarının genişlemesi sonucunda bütçe süreçleri daha da karmaşık hale gelmiş bu durum siyasiler karşısında bürokratik memurlara teknik bir üstünlük kazandırmıştır (Eryılmaz, 2010b: 117-118). Profesyonel devletlerle uzmanlık bilgisi, bürokratik örgütlerde toplanmıştır. Bütçeleme, fonksiyonel olarak uzmanlığı gerektiren teknik bir faaliyettir. Bürokratlar bütçeleme konusunda da uzman olmaları nedeniyle, siyasilere göre bazı teknik üstünlüklere sahiptir (Öztürk, 2004: 21).

İyi bir yönetim için bürokrasinin varlığına ihtiyaç duyulmaktadır ve bürokrasinin güç kaynakları, onu siyasal iktidarın karşısında bir güç unsuru haline getirmektedir (Eryiğit & Yörükoğlu, 2012: 5). Bürokrasinin sahip olduğu bu güç kaynakları, bürokrasinin işlevlerini yerine getirirken kullandığı yetkilere dayanmaktadır. Bu güç kaynaklarının dikkatli bir şekilde yönetilmesi, kamu hizmetlerinin etkin bir şekilde sunulmasına ve toplumun gereksinimlerinin karşılanmasına yardımcı olması bakımından oldukça önemlidir.

## 1.2. Siyaset

Siyaset basit, kendine has, sabit ve tek yönü olan bir olgu olmayıp, temelinde istikrarsız ve çelişkilerle dolu birey ve toplumun yer aldığı bir olgudur. Bu nedenle siyasetin tanımı çok yönlü bir konuyu içermekte ve herkesin mutabık olacağı bir siyaset tanımı oluşturmak fazlasıyla zorlaşmaktadır (Kayapınar, 2022: 3). Siyaset, genel olarak devlet işlerinin düzenlenmesi ve yürütülmesi sanatı olarak tanımlanmaktadır (Gökçe, Şahin, & Örselli, 2002: 48). Kamu yönetiminde siyaset kavramı; değerler, politikalar, kararlar, araçlar, yöntemler, yasalar, yürütme ve sorumluluk gibi konularla ilgilenen memurların evrenini ifade etmektedir. Başka bir tanımda

siyaset, kamu hizmetlerinin sunumunda izlenen yöntemlerin toplamını temsil etmektedir (Güven, 1976: 52).

Siyaset kelimesinin Arapçadan Türkçeye geçmiş olduğu, köken olarak bazı kaynaklarda “at bakımı ve terbiye edilmesi”, bazı kaynaklarda ise “yönetmek, eğitmek, yetiştirmek” anlamına geldiği söylenen “siyasa” kelimesinden türetildiği ifade edilmektedir. Başlangıçta hayvanların yetiştirilmesi (at yetiştiriciliği gibi) manasına gelen bir kavram olarak kullanılan siyaset terimi, zamanla şehirlerin ve insanların yönetimi ve bu alandaki ilişkilerle ilgili bir terim şeklinde telaffuz edilmeye başlanmıştır. Şehirlerin ve insanların yönetimi bağlamında siyaset kavramı, vatandaşların refahını artırmak adına belirli bir yöntem kullanılarak icra edilen yönetim sanatını ifade etmek üzere kullanılmaktadır (Dursun, 2006: 25).

Batı dillerinde yazılmış birçok eserde “siyaset” terimi yerine “politika” teriminin kullanıldığını görebiliriz. İngilizcede “politics” olarak ifade edilen siyaset terimi, eski Yunancadaki “polis” kelimesinden türetilmiştir ve şehir anlamına gelmektedir. Bu kelime, bir siyasi modelin içindeki vatandaşların tümünün şehir işlerine ilgi göstermeleri gerektiği fikriyle ilişkilendirilmiştir. Zamanla politikanın kapsamı ve niteliği değişmiş ve politika, insan faaliyetlerinin meşru ve gerekli bir türü olarak kabul edilmiştir (Yayla, 2002: 1; Çilingir, 2009: 10; Dursun, Bayram, Söğütü vd., 2018: 3).

Siyaset kavramı ayrıca, olasılıklar arasında tercih yapmak, seçim yapmak ve taraflar arasındaki mücadele anlamlarını da içeren bir kavramdır. Bu tanımda siyaset kavramı, tarafların var olması ve tarafların kendi çıkarlarını korumak için belirlenmiş yasalar çerçevesinde mücadele etmesi gibi unsurları içermektedir. Yani siyaset kavramı, farklı adalet düzenlemelerinin tartışıldığı bir platform olarak, farklı insanlar ve gruplar arasındaki anlaşmazlıkları içinde barındırmaktadır (Çetin, 2003: 33).

Siyaset, modern yaşamın vazgeçilmez bir kurumu olup, kamu düzenini sağlama ve genel yönetimi gerçekleştirme görevlerini üstlenmektedir. Ayrıca siyaset kamu düzeni sağlama görevinin yanı sıra, bireylerin siyasi iktidar ilişkilerine katılmasını sağlanması gibi bir işlevi de yerine getirmektedir. Siyaset kurumunun altında; otoriteler, önderler, seçim sistemi, oylama, baskı grupları, bürokrasi ve partiler gibi farklı kurumlar yer almaktadır (Aydın, 1998: 25).

Batılı düşünürlerin siyaset ile ilgili yapmış olduğu tanımlara bakıldığından siyasetin çok farklı yönlerine vurgu yapıldığı ve bu nedenle farklı tanımların ortaya çıktığı görülmektedir. Harold Lasswell’e göre siyaset, kimin neyi, ne zaman ve nasıl elde ettiğiyle ilgili bir anlam içerirken, Bernard Crick’e

göre siyaset, farklı çıkarlar arasında bölünmüş toplumların, şiddet içermeyen özgür tartışma yoluyla yönetilmesi şeklinde bir anlam içermektedir. Bir başka batılı düşünür David Easton siyaseti, değerlerin otoriteler yoluyla dağılımı olarak ifade ederken, Otto von Bismarck’a göre siyaset, mümkün olanı elde etme sanatı şeklinde ifade edilmektedir. Andrew Heywood ise en geniş manasıyla siyaseti, insanların ortak yaşamalarını mümkün kılan genel kuralları oluşturma, koruma veya değiştirme etkinliği olarak ifade etmektedir (Taşkın, 2014: 23-25; Aytaç, Balta, Bora vd., 2014: 23).

Siyaset kavramını, toplum için genel kurallar koymak, toplum düzenini korumak veya iyileştirmek amacıyla gerçekleştirilen faaliyetler şeklinde tanımlayan Heywood’un, siyaset tanımlamaları için belirttiği dört farklı yaklaşım bulunmaktadır. Bunlar; hükümet etme sanatı olarak siyaset, kamusal işler olarak siyaset, uzlaşma ve mutabakat olarak siyaset ve iktidar olarak siyaset yaklaşımlarıdır (Heywood, 2006: 21-25).

Hükümet etme sanatı olarak siyaset kavramı, devlet yönetimini elinde bulunduranların, vatandaşlardan gelen taleplere çeşitli şekillerde cevap verme, bu talepleri yönetme sanatı olarak ele alınmaktadır. David Easton’un eserlerinde siyaset terimi, “toplum içinde var olan değerlerin, iktidarın eliyle paylaşılması” şeklinde ifade edilmektedir. Bu anlamda siyaset, devletin toplumun baskı ve taleplerine göre menfaatlerin, ödüllerin ve cezaların dağıtılması şeklinde ortaya çıkmaktadır. Bismarck’a ithaf edilen “Siyaset bilim değil, bir sanattır” ifadesinde de, siyaset kavramının üst kademenin, alt kademeyi yönetmek için giriştiği eylemlerin bütünü olduğu vurgulanmaktadır (Turan,1996: 7; Doğan, 2013: 36; Heywood, 2006: 25-27).

Şehir ve toplum yönetimi manasında kullanılan siyaset tanımında, refahı arttırmak için belirlenen politikalar çerçevesinde toplumu yönetme sanatını şeklinde ifade edilmektedir. Bu tanım çerçevesinde Müslüman düşünürlerin şehir ve toplum yönetiminde erdem ve faziletle ilgili düşüncelerinin siyaset-nâme isimli kitapta toplanmış olduğu görülmektedir. Bu anlamıyla siyaset bir hedef ya da ilkeler doğrultusunda toplumun yönetilmesine ilişkin sanat anlamında kullanılmaktadır (Dursun, Bayram, Söğütü vd., 2018: 3; Gökçe & Şahin, 2002: 10). Siyaseti sadece hükümet etme sanatı olarak tanımlamak, çok dar çerçevede yapılmış bir tanımlama olacaktır. Özellikle günümüz toplumlarında siyasetin, salt iktidarı kullananlarla sınırlanamayacak kadar farklı yönleri bulunmaktadır. Bundan dolayı “kamusal işler olarak siyaset” tanımına bakmak gerekmektedir.

Siyasetin toplumdaki en önemli faaliyet biçimi olduğu kabulüyle siyaset, bağımsız ve eşit bireyler arasında iyi bir toplum oluşturmak adına karşılıklı etkileşimle, iktidarın gerçekleştirdiği erdemli bir faaliyet olarak



tanımlanmaktadır. Siyaset, temelde insanın sosyal bir varlık olduğu düşüncesine dayanmakta ve insanların erdemli bir vatandaş olması adına gerçekleştirilen en üst faaliyet olarak görülmektedir (Aytaç, Balta, Bora vd., 2014: 23-28; Felsefe, 2020). Siyasetle ilgili kamusal faaliyetler ya da kamusal hayat şeklinde yapılan tanımlanmada, siyasi olan faaliyetlerle siyasi olmayan faaliyetler arasındaki temel fark, “kamu” veya “özel” alana ait olup olmalarına göre belirlenmektedir. Kamusal alan özel alan ayırımına göre siyaset, yalnızca devletin faaliyetleri ve kamu kurumlarınca gerçekleştirilen sorumluluklarla sınırlıdır. Vatandaşların yaşam alanları (sosyal, iktisadi, konut-içi, kişisel, kültürel ve sanatsal alanlar gibi) siyasi alanının dışında tutulmaktadır (Türköncü, 2005: 8; Doğan, 2013: 37).

Uzlaşma ve mutabakat anlamında ki tanımda siyaset kavramı, toplumun farklılıklar ve çatışmalar içeren bir yapı olduğu ön kabulüyle, toplumdaki çatışmaların sulh ile uzlaşarak ve mutabakat içerisinde çözümlenmesi için gereken faaliyet, yapı ve düşüncelerin bir bütünü şeklinde tanımlanmaktadır. Yani siyaset, sorunların şiddet ve baskı ile değil uzlaşmayla çözümünü ifade etmektedir. Çağdaş siyaset anlayışında, siyasetin çatışmacı ve uzlaşmacı olmak üzere iki yönünün olduğu; genellikle iktidara sahip olmak için çatışmacı bir yaklaşım içeren tüm faaliyetlerin zaman içinde siyasetin uzlaşmacı tarafını ortaya çıkardığı vurgulanmaktadır. Yani çatışmacı anlayış, zamanla otoriteye sahip olunmasa da otoriteyi paylaşmanın veya etkilemenin önemli olduğu düşüncesine dönüşmektedir (Heywood, 2006: 30-32; Güler, 2015: 12).

Siyaset, toplumun nasıl yönetileceğine ve kimin tarafından yönetileceğine dair sorulara cevap veren temel bir kurumdur. Siyasette kararlar, şiddet, tartışma, gelenek, pazarlık ve oylama gibi yollarla alınabilmektedir. Günümüz siyaseti, müzakere, pazarlık ve oylama gibi unsurlarla tanımlanmaktadır (Yayla, 2002: 1-3).

“İktidar olarak siyaset” tanımlamasında ise iktidar ilişkilerinin geçtiği her yerde siyaset kavramının var olduğundan hareketle, siyaset kavramının devlet, hükümet faaliyeti gibi ifadelerle tarif edilemeyeceği belirtilmiştir. Bunun yerine siyaseti ortaya çıkaran iktidar ilişkilerinin varlığına değinilerek, siyasetin resmi ve gayri resmi kamu veya özel bütün faaliyetlerin, bütün sosyal grupların, örgütlerin ve toplumun tam merkezinde yer aldığı vurgulanmaktadır. Geniş kapsamlı bir şekilde yapılmış olan tanımda iktidar her yerde görülmekte olup; siyaset kavramı temelde arkadaş gruplarından başlayarak uluslararası yapılara kadar her alanda otoriteye sahip olmayı, kaynakları kendi lehine düzenlemeyi içermektedir (Aytaç, Balta, Bora vd., 2014: 29-30).



Siyasetle toplumun tüm kaynaklarının üretimi ve bölüşümü sağlanmakta olup, bu durum otoritenin sahip olduğu güce dayanılarak gerçekleştirilmektedir. Siyaset yapmak; alternatifler içinden seçim yapılması, taraf tutulması ve tarafların kanunlar çerçevesinde kendi çıkarları için mücadele etmesi şeklinde değerlendirilmektedir (Çetin, 2003: 33, Doğan, 2013: 39). Siyaset, devletlerin, hükümetlerin ve siyasi kurumların işleyişini de içermekte ve sivil toplum örgütleri ile bireyler arasındaki etkileşimi de kapsamaktadır. Siyaset, ulusal düzeyde devlet politikalarının belirlenmesi gibi büyük ölçekli olaylardan, yerel düzeyde yerel yönetim seçimlerine kadar toplumun çeşitli seviyelerinde gerçekleşebilmektedir (Çetin, 2003: 34). Bu tanımlardan hareketle siyasetin asıl amacının toplumsal bütünlüğü sağlamak, özel çıkarlara karşı çıkararak insanlığın genel yararını ve ortak iyiliğini gerçekleştirmek olması gerektiği sonucuna varılmaktadır (Demir, 2018: 84).

Buraya kadar siyasetle ilgili yapılan tanımlamalardan yola çıkarak siyaset teriminin, hükümet etme, halkın yönetilmesi, devlet ve siyaset alanının düzenlenmesi, mutabakat ile yönetsel kararların alınması, siyasi otoriteye sahip olma mücadelesi, otorite aracılığıyla kaynakların, değerlerin dağıtımı ve yönetim sanatı gibi oldukça farklı anlamlarda kullanıldığı görülmektedir (Akdoğan, 2008: 9, Tatar, 1997: 15, Çetin, 2003: 34). Yapılan bu tanımların dışında farklı bir perspektifle siyaseti baskı kurma ve sömürü aracı olarak gören Marksizm’de siyaset “kötülüğün kaynağı ve vasıtası” olarak tanımlanmaktadır (Karataş, 2017: 117; Güler, 2015: 13). Siyaseti, kimin, nerede, ne zaman, ne elde edeceğinin belirlenmesi şeklinde ifade eden Laswel’e göre siyaset, güç mücadelesini ifade etmektedir ve bu mücadelenin asıl nedeni de kaynakların kıt olmasıdır. İhtiyaçların sınırsız, kaynakların ise kıt olması nedeniyle, kaynak bölüşümünde problemler çıkmaktadır. Bireysel mücadelelerinin yerini, ortak menfaatler çerçevesinde birleşen kişilerden oluşan grupların kaynaklardan daha fazla pay almak için yaptıkları mücadele almaktadır (Türköne, 2005: 10; Kayapınar, 2022: 3).

Siyasetin kökenleri, insanların toplumlar halinde yaşamaya başlamasıyla ortaya çıkmıştır. Ortak sorunlarını çözmek, güvenliği sağlamak ve kaynakları paylaşmak için bir araya gelmiş olan insanların kabileler ve yerleşik topluluklar oluşturmasıyla, ilk siyasi örgütlenmeler ortaya çıkmıştır. Bu siyasi örgütlenmelerde liderler, seçilmiş veya kabul edilmiş kişilerden oluşmaktadır ve toplumsal kararlar liderler tarafından alınmaktadır. Antik Yunan döneminde siyaset, polis (şehir-devlet) yapısıyla özdeşleşmiştir. Atina gibi şehir-devletlerinde, vatandaşlar toplu olarak bir araya gelerek kararlar almakta ve yönetim süreçlerine katılmaktadır. Demokratik bir anlayışa sahip olan antik Yunan döneminde ise siyaset, toplumun tüm bireylerinin

katılımı ve fikirlerinin özgürce ifade edilmesi üzerine kurulmuştur (Yayla, 2002: 2-3). Orta Çağ Avrupa'sında, siyaset daha çok feodalizm ve krallık sistemleri üzerinde şekillenmiştir. Feodal toplumda, soylular ve kraliyet ailesi gücü elinde tutmakta, siyasi kararlar bu elit sınıf tarafından alınmaktadır. Bu dönemde siyaset, toplumun sınıf ayrımlarına dayanan ve seçkinlerin hâkimiyetini vurgulayan bir anlayışa sahiptir (Ülgen, 2010: 9-10; Erez, 2017: 10). Fransız Devrimi (1789-1799) ve Amerikan Bağımsızlık Savaşı (1775-1783), modern demokratik siyasetin temellerinin atıldığı dönüm noktalarıdır. Bu devrimlerle birlikte ulusal bağımsızlık, eşitlik, özgürlük ve halkın egemenliği gibi kavramlar siyasetin merkezine yerleşmiştir (Koç, 2018: 69-70). Modern siyaset kavramı aslında Rönesans ve Aydınlanma dönemleriyle birlikte şekillenmeye başlamıştır. Bu dönemlerde hükümetlerin meşruiyeti, halkın iradesine dayanması gerektiği fikri gelişmiştir. John Locke, Jean-Jacques Rousseau ve Montesquieu gibi düşünürler tarafından, siyasi iktidarın sınırlanması, bireysel özgürlüklerin korunması ve demokratik katılımın önemi vurgulanmıştır (Çetin, 2003: 34).

Günümüzde siyaset, siyasal sisteminde temelini oluşturan seçimleri, siyasi partileri, hükümetleri, uluslararası ilişkileri, toplumun çeşitli kesimlerinin çıkarlarını temsil eden siyasi aktörlerin mücadelesini vb. içeren bir kavram olarak kullanılmaktadır (Akman, 2020: 1610; Ağaoğulları, 2011: 590-591; Kapani, 2019: 25). 21. yüzyılda küresel toplum düzeyinde siyasi karar vericilerin almış oldukları kararlar, mekânsal olarak en ücra köşede bulunan vatandaşa bile etki edebilmektedir. Siyaset artık amacı olmayan ve anlamsız bir toplumsal uğraşı değil, bir takım pozitif amaçlara yönelik olarak yapılan faaliyetler bütünüdür (Gökçe, Şahin, & Örselli, 2002: 49).

Toplumların yönetimi, kaynakların dağılımı ve kararların alınması süreçlerini içeren karmaşık bir alan olan siyasetin, iktidar mücadelesi, çıkar çatışmaları, kamu işleri ve kurumsal yapılar gibi temel özellikleri bulunmaktadır (Dursun, 2006: 25). Bu özelliklere sırasıyla değinmenin, konunun anlaşılması adına önemli olduğu düşünülmektedir.

- *İktidar Mücadelesi*: Siyaseti, değerlerin dağıtılması ile ilgili bir iktidar mücadelesi şeklinde tanımlayan Kapani (2019: 26), iktidar mücadelesin asgari bir uzlaşma temeli üzerinde sürdürülmesi gerektiği ifade etmektedir. Asgari uzlaşmanın temelini ise “toplumsal barış” ve “düzen” oluşturmaktadır.

Siyaset, iktidar ve otorite üzerinde bir mücadele alanıdır. Farklı gruplar, partiler ve aktörler, politik gücü ele geçirmek, korumak veya değiştirmek için çaba sarf etmektedir. Bu durum ise seçimler, siyasi partiler, koalisyonlar ve politik ilişkiler yoluyla gerçekleşebilmektedir (Dursun, 2006: 25).

- *Çıkar Çatışmaları*: Siyaset, farklı çıkar grupları ve bireyler arasındaki çatışmalara dayanmaktadır. Çıkar çatışmasından bahsedebilmek için de çatışmanın temel unsurları olan “kamu çıkarı” ve “özel çıkar”ın birbiriyle çatışması gerekmektedir. Farklı sosyal, ekonomik ve kültürel gruplar, kaynakların dağılımı, politika tercihleri ve hedefler konusunda farklı görüşlere sahip olabilmektedir. Bu çatışmalar, siyasi süreçlerde tartışma, müzakere ve uzlaşma yoluyla çözülmeye çalışılmaktadır (Çetin, 2003: 72-73; Usta, 2015: 110; Dursun, 2006: 25).

- *Kamu İşleri*: Siyaset, kamusal meselelerin yönetimiyle ilgilidir. Devletin görevleri, kamu hizmetleri, vergi politikaları, adalet sistemi, dış ilişkiler gibi konular siyasetin temel odak noktalarıdır. Siyaset, toplumun genel çıkarlarını ve refahını korumak amacıyla hükümet politikalarının belirlenmesi ve uygulanmasıyla ilgilenmektedir (Dursun, 2006: 25).

- *Kurumsal Yapılar*: Siyaset, kurumsal yapılar ve süreçlerle de ilgilidir. Siyasi partiler, hükümetler, parlamentolar, seçim kurulları ve devlet daireleri gibi kurumlar, siyasi karar alma süreçlerini ve yönetimi düzenlemektedir. Siyasetin etkili bir şekilde işlemesi, kurumsal yapıların sağlam, demokratik ve şeffaf olmasına bağlıdır (Dursun, 2006: 25).

Sonuç olarak, tarihsel olarak farklı dönemlerde ve farklı toplumlarda, farklı şekillerde anlaşılmış ve uygulanmış olan siyasetin, toplumun temel unsurlarından biri olduğu ve toplumların yönetimini, politika oluşturma ve karar alma süreçlerini içerdiği söylenebilir. Çeşitli aktörlerin çıkarlarını temsil etme, kaynakları yönetme ve toplumsal değişimi şekillendirme aracı olan siyasetin işleyişi demokrasi, adalet ve kamusal refah prensipleriyle uyumlu olmalıdır. Günümüzde siyaset, demokratik değerlerin temel alındığı ve toplumsal katılımın önemsendiği bir süreç olarak devam etmektedir.

### 1.2.1. Siyasetin Tarihsel Gelişimi

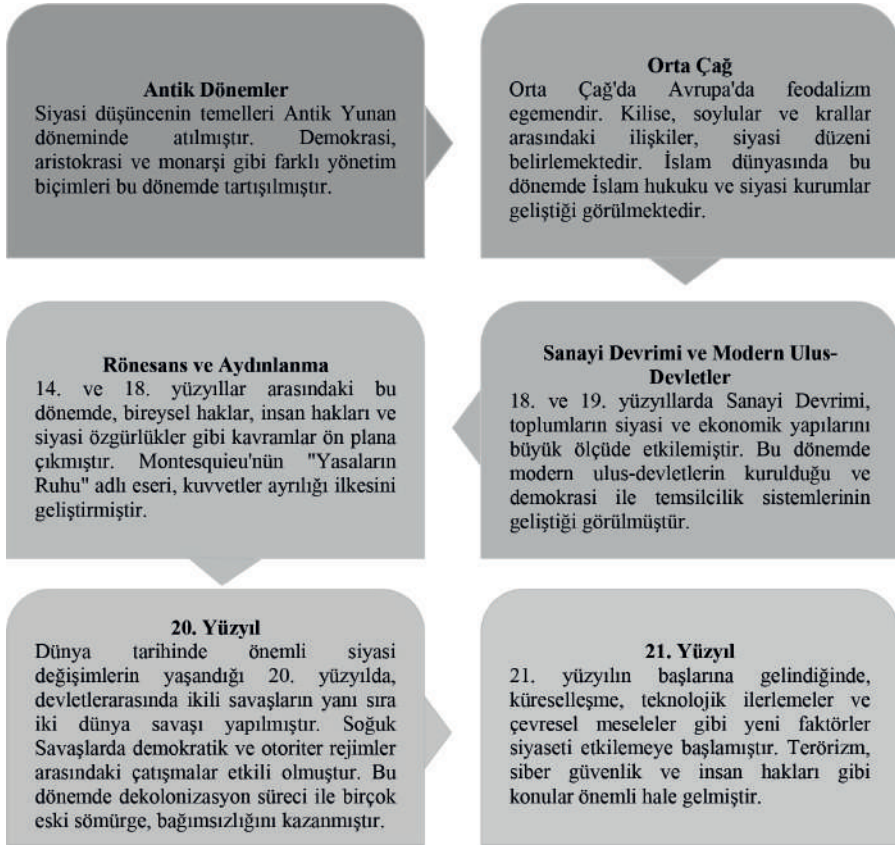
İnsanoğlunun topluluklar içinde bir arada yaşamasıyla başlayan siyasetin tarihsel gelişimi, insanlık tarihindeki önemli evrelerle ve değişimlerle yakından ilişkilidir. Antik dönemlerde, Yunan ve Roma gibi medeniyetlerde yönetim biçimleri tartışılmış, bu tartışmaların neticesinde demokrasi ile aristokrasi gibi farklı siyasal sistemler ortaya çıkmıştır. Antik dönemden günümüze kadar devam eden bu dönüşüm sürecinde, siyasi teşkilatlanma biçimlerinin, yönetim sistemlerinin, düşünce akımlarının ve toplumsal ilişkilerin sürekli bir değişim ve dönüşüm içinde olduğu görülmektedir. Feodalizmin egemenliğini sürdürdüğü Orta Çağ’da siyasi otoriteye kilise ve soylular hâkim olmuştur. Rönesans ve Aydınlanma dönemlerinde, bireysel haklar, özgürlükler ve kuvvetler ayrılığı gibi önemli siyasi fikirler

gelişmiştir. Sanayi Devrimi ile modern ulus-devletler kurulmuş ve demokrasi yaygınlaşmıştır. 20. yüzyılda önemli siyasi çatışmalar yaşanırken, bu dönemdeki önemli gelişmelerden birisi olan “Soğuk Savaş” dönemi, uluslararası siyaseti şekillendirmiştir. 21.yüzyıl ise siyasetin küreselleşme, teknoloji ve çevresel sorunlar, dijital devrim gibi yeni dinamiklerin etkisi altında geliştiği bir dönem olmuştur. Bu süreç boyunca, siyasetin tanımı ve işleyişi büyük ölçüde değişmiştir ve farklı toplumlar arasında çeşitli siyasi sistemler ortaya çıkmıştır (Çınar, 2017: 12-13; Şen, 2008: 105-109; Yılmaz, 2014: 128-130). Tüm bu yaşanan gelişmeler değerlendirildiğinde tarihi süreç içerisinde siyasetin dönüşümünün monarşilerin yükselişi, demokrasinin doğuşu, feodalizmin ve imparatorlukların çöküşü, ulus-devletlerin yükselişi, 20. yüzyılda ki dünya savaşları ve soğuk savaş dönemi şeklinde gerçekleştiği görülmektedir.

Şekil 1.2.’de siyasetin temel tarihsel evreleri hakkında kısa bir kronolojik sıralama verilmiştir.<sup>2</sup>

---

2 Şekil 1.2. Sander’in (1993) “Siyasi Tarih-İlkçağlardan 1918’e”, Kışlalı’nın (1994) “Siyaset Bilimi”, Şenel’in (2002) “Siyasal Düşünceler Tarihi”, Oktay’ın (2003) “Siyaset Bilimi İncelemeleri”, Keskin’in (2014) “Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi”, Göze’nin (2017) “Siyasal Düşünceler ve Yönetimler”, Dursun, Bayram, Söğütü, vd. (2018) “Siyaset Bilimi”; Koyuncu Lorasdağı, Keyman, & Vardar’ın (2019) “Uluslararası İlişkilere Giriş”, Özkoç, Yakut, Tellal vd. (2019) “Siyasi Tarih II”, Cevizci’nin (2002) “Aydınlanma Felsefesi Tarihi” isimli kitaplarından; Fırat’ın (2018) “Siyaset Biliminin Tarihi ve Şu Anki Durumu”, Usta’nın (2018) “Aydınlanma Düşüncesine Kısa Bir Bakış”, Yıldırım’ın (2020) “Rönesans ve Reformasyon” isimli makalelerinden alıntılanarak yapılmıştır.



*Şekil 1.2. Siyasetin Tarihsel Gelişiminin Kronolojik Sıralaması*

Siyasetin tarihsel gelişimi, modern toplumların oluşumunda, uluslararası ilişkilerin şekillenmesinde ve politika yapıcılarının kararlarını etkileyen faktörlerin anlaşılmasında kritik bir rol oynamaktadır. Bu nedenle, bu gelişim sürecinin dikkatle incelenmesi ve değerlendirilmesi, siyasetin tam olarak anlaşılmasında çok önemlidir.

Antik dönem siyasetin temel kavramlarının oluştuğu ve farklı siyasi sistemlerin denendiği bir dönemdir. Bu dönemde Yunan ve Roma medeniyetlerinin çok etkili olduğu görülmektedir. Antik Yunan döneminde, değişik siyasal yapıların ve yönetim şekillerinin varlığı göze çarpmaktadır. Siyasi yapılar tarihi süreç içerisinde krallık, aristokrasi ve demokrasi şeklinde bir dönüşüm geçirmiştir (Sevinç, 2021: 211). Bu dönüşümün yaşanmasında, dönem içinde ortaya çıkan sosyal ve siyasi krizler önemli derecede etkili olmuştur. Roma'da hukukun gelişimi ve temsilci kurumlarının oluşturulması, siyasi sistemlerin dönüşmesine katkı sağlamıştır. Antik Yunan döneminde

yaşanan krallıklardan aristokrasiye ve devamında demokrasiye dönüşüm süreciyle, geçmişten günümüze batılı toplumların yaşamış olduğu siyasal dönüşümler arasında bir paralellik olduğu söylenebilir (Çiftçi & Yılmaz, 2013: 83; Göze, 2017: 2).

Antik Yunan, günümüze göre uyarlanmış şekliyle ifade edecek olursak bugünkü Anadolu'nun Ege bölgesinin batı şeridiyle Akdeniz bölgesinin özellikle batısını kapsayan, devamında Yunanistan yarımadası ve yine İtalya yarımadasının güney ve doğu kısımlarını ve Ege adalarını içine alan coğrafyadır. Antik Yunan uygarlığı, sayılan bölgelerde, birbirinden özerk, kendine yeterli siyasal birimler olarak kent devletleri ya da Polis'ler biçiminde yapılanmıştır. Bu nedenle siyasal düşünce denildiğinde Antik Yunan'ı niteleyen temel ifade "Polis" sözcüğü olmuştur. Polis, belli bir sınırı olan kara parçası üzerinde iktisadi, sosyal, siyasi ve askeri bir bütünlük içerisinde kurulan, bir veya daha fazla şehir ile bunların çevresindeki alanı içine alan idari yapıdır (Yalçınkaya & Ağaoğulları, 2013: 3; Göze, 2017: 1).

Krallık döneminin yaşandığı Antik Yunan'da Polisler'de ki toprak mülkiyetine sahip az sayıda vatandaşın mali olarak güçlenmesi sonucunda kralın yetkilerine ortak olmaya çalışması ve zaman içinde kralın yetkilerini elinden almaya yönelik bir mücadele içine girmesi, feodal toplum yapısının ortaya çıkmasına ve aristokrasi sınıfının oluşmasına neden olmuştur. Antik Yunanda milattan önce 8. yüzyılın son çeyreğinde, krallar yetkilerini kaybederek birer dini sembol haline gelmiştir. Bu dönemde yürütme görevi ise, her yıl aristokratların aralarından seçilen, yapılan yıllık seçimlerle değişen üç yüksek memur tarafından yerine getirilmiştir (Şenel, 2002: 112-113).

Antik Yunan döneminde Polis'lerde yaşanan sosyal ve siyasal mücadele sürecinde, toplumsal karışıklıktan faydalananlar (Peisistratus- M.Ö. 560-gibi) darbeye yönetimi ele geçirmişlerdir. Bu dönemde darbe sonucunda yönetimin ele geçirilmesine "tiranlık", darbe sonucu yönetime sahip olan kişilere de "tiran" denilmektedir. Tiran terimi zamanla iktidara yasal olmayan yollarla sahip olan, toplumu yasalara göre değil, şahsi ve keyfi uygulamalar ile yöneten halk düşmanı olarak ifade edilmeye başlanmıştır (Şenel, 2002: 118). Tiranlıklardan sonra oluşan oligarşik erklerin (aristokratlar) karşısında sayıları zaman içinde çoğalan ve toprak/mülk sahibi olmayan kişilerden oluşan yoksul bir sınıf ortaya çıkmış ve bunlar ekonomik durumları sebebiyle, toplum içinde birtakım haklar ile yasal güç elde etmek için mücadele etmişlerdir. Yoksul sınıfta yer alanların, yöneticiler ile olan çekişmesi sonucunda halk meclisleri kurulmuş ve demokrasi düşüncesi zamanla olgunlaşmaya başlamıştır (Sevinç, 2021: 212).



Antik Yunan döneminde Yunan filozofların, devlet yönetimi, adalet ve toplumsal düzen konularında ortaya atmış olduğu teorilerle bazı siyasi fikirler şekillenmeye başlamıştır. Bu dönemde Sokrat (polis - yurttaş), Platon (ideal devlet) ve Aristoteles (politika) gibi düşünürler, siyasetin temellerini inceleyerek, ideal bir devlet modeli üzerine fikirler geliştirmişlerdir (Çiftçi & Yılmaz, 2013: 84). Milattan önce 5. yüzyılda Antik Yunan’ın (Pers savaşlarıyla beraber) ticaret, kültür ve sanat merkezi haline gelmesi sonucunda, var olan dini, ahlaki ve felsefi düşünceler sorgulanmaya başlamıştır. Antik Yunan’da Atina’da o dönemde uygulanan demokratik yönetim modeli, insan odaklı bir anlayış ile toplumsal gelişimin sağlanmasının sebep olmuştur. Doğrudan demokrasi modelinin uygulandığı Atina’da, özgür vatandaşın sahip olması gereken nitelikleri kazandığında seçilme hakkını elde ettiği çok sayıda meclis bulunmaktadır (Cevizci, 2001: 73; Sevinç, 2021: 215).

Roma şehir devleti, milattan önce 509 yılına kadar krallık ile yönetilmiş, bu tarihten sonra krallığın yıkılması sonucunda yerine cumhuriyet rejimi kurulmuştur. Roma’da yönetimdeki soy temelli yapılanma zaman içerisinde yerini yerleşim yeri ve özel mülkiyet temelli bir yapılanmaya bırakmıştır. Buna göre, tüm vatandaşlar bir yandan soylu veya herhangi bir soyla ilişkisi olmayanlar şeklinde toplumsal sınıflara ayrılırken, diğer yandan servetlerine göre sınıflandırılmakta ve hem sosyal hem de askeri bir nitelik taşımaktadır. Milattan önce 2. yüzyılın ortalarına doğru, Roma artık bir kent devleti olmaktan çıkarak, sınırları İspanya’dan Batı Anadolu’ya kadar olan alanı içine alan bir imparatorluğa dönüşmüştür. İmparatorluk döneminde gereksiz görülen cumhuriyetçilikten vazgeçilmiştir. Yalnız Roma’da yapılan yasalar ve diğer hukuki düzenlemeler, toplumsal düzenin sağlanmasında önemli bir rol oynamıştır (Yalçınkaya & Ağaoğulları, 2013: 38-44; Çiftçi & Yılmaz, 2013: 84).

Orta Çağ, siyasetin tarihsel gelişiminde önemli bir dönemi temsil etmektedir. Bu dönem, Batı Avrupa’da Roma İmparatorluğu’nun çöküşünden başlayarak Orta Çağ’ın sonlarına kadar uzanan bir süreci kapsamaktadır. Orta Çağ’da siyasi otorite, genellikle feodalite sistemi içinde örgütlenmiştir. Feodalite, toprak sahipleri olan soyluların, toprak karşılığında askeri hizmet ve sadakat sunan köylülere toprak verdiği bir sistemdir. Feodalite, soya ve tabakalara dayalı yükümlülükler sisteminin katı bir biçimde uygulanması ve iktidarın çokluğu olarak nitelendirilmektedir. Bu dönemde dikkat çeken bir diğer husus büyük bir siyasi güç haline gelmiş olan kilise ile hükümetler arasında sıkı bir ilişki bulunmasıdır (Çiftçi & Yılmaz, 2013: 84; Yalçınkaya & Ağaoğulları, 2013: 53).



Orta Çağ boyunca siyasi otorite ve güç, çoğunlukla krallar, soylular ve dini liderlerin elinde toplanmaktadır. Orta Çağ Avrupası'nda din, iç ve dış politikanın belirleyici unsuru olarak her alanda etkin bir rol oynamakta ve iktidar meşruiyetini dini referanslardan almaktadır (Taşmerdivenli, 2019: 31). Orta Çağ, siyasetin merkezîyetçilikten zaman içinde dağılık bir yapıya dönüştüğü, feodal ilişkilerin hâkim olduğu ve kilisenin büyük bir etkiye sahip olduğu bir dönem olarak bilinmektedir. Bu dönem aynı zamanda Orta Çağ'da düşünce, felsefe ve hukuk alanlarında önemli gelişmelerin yaşandığı bir dönem olmuştur (Huberman, 2017: 24-25; Taşmerdivenli, 2019: 14-15).

Rönesans ve aydınlanma dönemleri, siyasetin tarihsel gelişiminde önemli kilometre taşlarıdır. Rönesans dönemi, 14. yüzyılın sonlarından 17. yüzyılın ortalarına kadar olan süreçte Avrupa'da büyük bir kültürel ve entelektüel yeniden doğuşun yaşandığı bir dönemi kapsamaktadır. Bu dönemde, sanat, bilim ve felsefe alanında büyük ilerlemeler yaşanmış ve Antik Yunan ve Roma kültürüne olan ilgi yeniden canlanmıştır. Rönesans dönemi, siyasi düşünceye de etki etmiş ve bu dönem de monarşiler güçlenmeye başlamıştır. Bu dönemde İtalya'da "Medici ailesi" gibi güçlü hanedanlar siyasette etkili olurken, şehir-devletlerinin yerini merkezi monarşiler almaya başlamıştır (Yıldırım, 2020: 184-185).

Aydınlanma dönemi 1688 yılında gerçekleşen İngiliz Devrimi ile başlayan ve 1789 yılındaki Fransız Devrimi'yle sona eren; toplumsal ve siyasal neticeleri bakımından 17. yüzyılın sonlarından başlayarak 18. yüzyıl boyunca Avrupa'da etkili olan düşünsel bir akımdır. Birçok ülkenin modernleşmesinde bir entelektüel hareket olarak yer alan aydınlanma düşüncesi, salt bir akılcılıkla, insanın davranışında tek yönlendiricinin akıl olduğu, geleneklerin veya dini inanışların olmadığı kabulüne dayanmaktadır. Aydınlanma, düşünsel anlamda köklü değişikliklere sebep olmuş ve Avrupa'da yeni bir süreç başlatmıştır. Aydınlanma düşünürleri, insan hakları, özgürlük, eşitlik ve halkın egemenliği gibi siyasi kavramları geliştirmişlerdir. Aydınlanma fikirleri, monarşilerin sınırlanması ve demokratik ilkelerin yükselmesine katkı sağlamıştır. Örneğin, Montesquieu'nün "Yasaların Ruhunu" adlı eseri, iktidarın ayrılması ilkesini geliştirmiştir. Aydınlanma düşünürleri, despotizme ve dini otoriteye karşı çıkarak bireyin akıl ve bilimle rehberlik edilen bir toplumda özgürce düşünmesi gerektiğini savunmuşlardır. Bu düşünceler, modern demokrasilerin temelini oluşturmuş ve siyasi düşüncede köklü değişikliklere yol açmıştır. 17. yüzyılda siyasi ve iktisadi sistemin belirleyicisi olan feodal sistem çökmüş ve merkezileşmeye yönelik girişimler yaşanmıştır. Bu dönem devletin güç, yetki ve adalet siteminin tek merkezde birleştiği, monarkın otoritesinin sınırsız olduğu ve merkezi bir yönetimin sağlandığı bir yönetim

şekli olan “mutlakiyetçilik”in geliştiği, askeri alanda teknolojik gelişmelerin yaşandığı ve sömürgeciliğin başladığı bir dönem olmuştur (Usta, 2018: 75; Yıldırım, 2020: 205).

Tarım ve sanayinin keşfedilmesi, insanların yaşamını temelden etkileyen, tümüyle değiştiren ve belki de “devrim” olarak nitelendirilebilecek önemli olaylardır. Bu iki temel olay, insanların günlük yiyecek ihtiyacını, oturacağı yeri, sosyal ilişkilerini, toplumsal yaşamda oluşturdukları sosyal-siyasal kurumlarını, hülasa mutluluğunu veya mutsuzluğunu belirlemede ve tarihin anlaşılır dönemlere bölünmesinde başlıca rol oynamaktadır (Sander, 1993: 29).

Sanayi devrimi, siyasetin tarihsel gelişiminde büyük bir dönüm noktası olan önemli bir gelişmedir. 18. yüzyılın sonlarından 19. yüzyılın ortalarına kadar olan bu dönemde, özellikle İngiltere’de sanayi üretimi ve teknolojik gelişmeler hızla artmış; bu durumun siyasi, ekonomik ve toplumsal değişimlere önemli etkileri olmuştur. Modern kapitalist toplumların temellerinin atıldığı Sanayi Devrimi ile kentleşme hızlanmış ve sınıf farklılıkları derinleşmiştir. Ayrıca siyasetteki geleneksel otorite yapıları sarsılmış, sınıf bilinci yükselmiş ve demokrasi talepleri güçlenmiştir. Bu da siyasi arenada yeni çatışma ve ittifakların doğmasına ve siyasetin daha fazla katılım, temsil ve hesap verebilirlik gibi ilkelerle yeniden şekillenmesine neden olmuştur (Koca, 2020: 4533).

Sanayi Devrimi’nin ardından modern ulus-devletler ortaya çıkmıştır. Bu dönemden önce Tanrı’ya dayanan ve mutlak kral tarafından temsil edilen bir egemenlik düşüncesine bağlı olarak devam etmiş olan devlet yönetimi, 1776 yılındaki Amerikan Devrimi ve 1789 yılında gerçekleşen Fransız Devrimi ile yerini halk egemenliği, halk iradesi ve ulusçuluk gibi düşüncelere bırakmıştır. Ulus-devlete doğru dönüşümün yaşandığı ve meşruiyet kaynağının ulus olduğu yeni bir yönetim fikri gelişmiştir. Ulus-devletler, bir ulusun etnik, kültürel veya siyasi kimliğine dayalı olarak örgütlendiği devletlerdir. Bu dönemde uluslararası ilişkilerde ulus-devletler merkezi aktörler haline gelmiş ve sınırları genişlemiştir. Modern ulus-devletler, vatandaşlarını vatandaşlık haklarına sahip eşit bireyler olarak kabul eden demokratik ilkelere dayanmaktadır. Bu anlayış, halkın siyasi katılımını artırmış ve demokrasinin gelişimini teşvik etmiştir. Ancak aynı zamanda ulus-devletler, sınırlarını genişletme ve diğer uluslarla rekabet etme çabalarında uluslararası çatışmalara yol açmıştır. Bu dönemde siyaset, uluslararası ilişkilerin düzenlenmesi ve uluslararası toplumun oluşturulması gibi önemli sorumlulukları da içermeye başlamıştır (Koca, 2020: 4533-4535; Koyuncu Lorasdağı, Keyman & Vardar, 2019: 69-71).

20. yüzyıl, siyasetin tarihsel gelişiminde oldukça çalkantılı bir döneme işaret etmektedir. Bu yüzyıl boyunca dünya savaşları, devrimler, soğuk savaş ve küreselleşme gibi önemli olaylar siyasetin seyrini etkilemiştir. İkinci Dünya Savaşı, uluslararası siyaseti derinden etkileyen bir dönüm noktası olmuştur. Savaşın ardından Birleşmiş Milletler (BM) gibi uluslararası kuruluşlar kurulmuş ve uluslararası işbirliği daha fazla önem kazanmıştır. Soğuk savaş dönemi, ABD ve SSCB arasındaki ideolojik çatışma ve nükleer silahlanma yarışıyla tanımlanırken, ideolojik kutuplaşma dünya siyasetini belirlemiştir (Mertcan, 2012: 1).

20. yüzyılın ikinci yarısında, dekolonizasyon hareketleri ve bağımsızlık savaşları sonucunda birçok yeni ulus-devlet ortaya çıkmış; aynı dönemde insan hakları ve demokrasi mücadeleleri yükselmiştir. Soğuk Savaş'ın sona ermesiyle birlikte küreselleşme süreci hızlanmış ve siyaset ulusal sınırlarını aşan bir boyut kazanmıştır. Bu dönemde siyaset, daha fazla uluslararası işbirliği, küresel sorunların ele alınması ve insan haklarına saygı gibi temalar etrafında şekillenmiştir. Ayrıca bilgi teknolojilerinin gelişimi, siyasetin iletişim ve propaganda araçlarını kökten değiştirmiş ve toplumlar üzerinde etkili bir şekilde kullanılmıştır (Söğüt, 2019: 267; Mertcan, 2012: 249).

21. yüzyıl siyasetin tarihsel gelişimi açısından oldukça çeşitli ve karmaşık bir dönemi temsil etmektedir. Bu yüzyılın başında, terörizm ve uluslararası güvenlik endişeleri büyük bir odak noktası haline gelmiştir. 11 Eylül saldırıları gibi olaylar, dünya genelinde terörle mücadele operasyonlarını tetiklemiş ve uluslararası ilişkileri şekillendirmiştir. Bir diğer önemli bir konu ise iklim değişikliği ve çevre sorunları olmuştur. İklim değişikliğiyle mücadele, uluslararası arenada daha fazla vurgu kazanmış ve birçok ülke bu sorunlara karşı ortak çözüm arayışlarına girişmiştir (Dursun, Bayram, Söğütlü vd., 2018: 224-225; Mertcan, 2012: 274).

Bunun yanı sıra, 21. yüzyıl dijital devrimle de işaretlenmiş; internet, sosyal medya ve dijital iletişim, siyasetin şeklini kökten değiştirmiştir. Artık toplumlar hızla bilgiye ulaşabilmekte ve siyasi katılımı da daha kolay bir şekilde gerçekleştirebilmektedir. 21. yüzyılda siyasetin küresel boyutu ön plana çıkmış; uluslararası işbirliği, küresel sorunların çözümünde kritik bir rol oynamıştır. Bu yüzyılda popülizm yükselmiş ve bazı ülkelerde otoriter eğilimler gözlemlenmiştir. Bu nedenle, siyasetin tarihsel gelişimi 21. yüzyıl boyunca daha fazla çeşitlilik ve karmaşıklık göstermektedir (Coşkun Tuna & Türkölmez, 2023: 220-222; Sözen, 2017: 20-21; Mertcan, 2012: 274).

1989 yılında Doğu Avrupa'daki sosyalist rejimlerin, 1991 yılında da SSCB'nin dağılması ile birlikte diğer komünist rejimler de sırasıyla değişim

sürecine girmişleridir. 21. yüzyılda artık komünist rejimi devam ettiren az sayıda ülke bulunmaktadır (Tunç & Türkoğlu, 2007: 1135-1136).

ABD Devlet Başkanı George Bush’un ilk defa 1991 yılında ifade ettiği “yeni dünya düzeni” kavramı, tüm dünyanın siyasal açıdan yeniden biçimlendirilmesine dayanmaktadır. Yeni dünya düzeni kavramı, yalnızca ABD’nin egemenliğine dayanan tek kutuplu bir uluslararası sistemi değil, bununla birlikte Batı’nın da iktisadi, siyasal, ideolojik ve kültürel değerleri ile kurumlarının bütün dünyaya benimsenmesini ve yerleştirilmesini ifade etmektedir. Benimsenilmek ve yerleştirilmek istenen değerler ve kurumlar iki temele dayandırılmaktadır: Kapitalist ekonomi ve liberal demokratik bir siyasal yapı. Yeni Dünya Düzeninde, insan hakları, hukukun üstünlüğü ve demokrasi gibi kavramların, tüm toplumlarda olması gerektiği ifade edilmekte, bütün ülkelere siyasal olarak liberalleşmeye gitmeleri tavsiyesi sürekli tekrarlanmaktadır. ABD ve Batılı ülkelerin dışında belirtilen temel değerlerin, diğer ülkelere benimsenmesi adına, ABD ve Batı Avrupalı müttefikleri tarafından gerektiğinde baskı yapılmakta, hatta güç kullanma gibi yollara bile başvurulmaktadır (Özkoç, Yakut, Tellal vd., 2019: 197-198).

### **1.2.2. Siyaset Kuramları: Kökenleri, Yaklaşımları ve Önemli Kuramlar**

Siyasi süreçleri, kurumları, ideolojileri ve devletin işleyişini inceleyen siyaset kuramlarında siyasi olguların açıklanması, anlaşılması ve analiz edilmesi amacıyla farklı teoriler, kavramlar ve yaklaşımlar geliştirilmiştir. Bu kuramlar, siyaset bilimcilerinin, analistlerin ve politika yapımcılarının siyasi süreçleri daha derinlemesine anlama ve açıklama çabalarının ürünü olarak ortaya çıkmıştır. Siyaset kuramları, politika, devlet, yönetim ve toplumsal ilişkilerin karmaşıklığını inceleyen ve çözümlenmeye çalışan geniş bir akademik alanı kapsamaktadır. Siyasetin anlaşılması ve yorumlanması açısından siyaset kuramları çok önemlidir (Ağcan, 2022: 2-3; Kalaycıoğlu & Kağnıcıoğlu, 2012: 9-14).

Siyaset kuramları; farklı ideolojilere, dünya görüşlerine ve toplumsal meselelere yönelik çeşitli bakış açıları sunmaktadır. Bu teoriler, politika yapımcılarına ve analistlere rehberlik etmek için kullanılırken, siyasetin karmaşıklığını anlama ve etkili politika oluşturma konusunda yol gösterici bir rol oynamaktadır. Siyaset kuramlarının her biri, siyasetin farklı yönlerini ele almakta ve politika yapma süreçlerini daha iyi anlamamıza katkı sağlamaktadır.

Çizelge 1.2.'de siyaset kuramına önemli katkıda bulunan araştırmacılar yer almaktadır.

*Çizelge 1.2. Siyaset Kuramıyla İlgilenen Bazı Araştırmacılar*

Araştırmacı	Siyaset Düşüncesi
<b>Aristoteles</b>	Siyaset kuramının öncülerinden biri olarak kabul edilir. “Politika” adlı eserinde, devletin işleyişi, vatandaşlık, adalet ve yönetim biçimleri gibi konularını ele almıştır (Kantarıcı, 2014: 23-33) .
<b>Niccolo Machiavelli</b>	“Prens” adlı eseriyle tanınır. Güç, otorite, siyasi liderlik ve etik sorunlar üzerine düşünceleriyle tanınmaktadır (Çimen, 2018, 42).
<b>John Locke</b>	Modern liberal siyaset kuramının temel figürlerinden biridir. “Hükümet Üzerine İkinci İnceleme” adlı eserinde, hükümetin meşruiyetini, birey haklarını ve toplumsal sözleşme konularını ele almıştır (Arslan, 2013: 186-192).
<b>Jean-Jacques Rousseau</b>	“Toplum Sözleşmesi” adlı eserinde, toplumsal sözleşme kuramını geliştirerek demokratik hükümet sistemini savunmuştur (Ağır, 2017: 123-14).
<b>Karl Marx</b>	Marksist siyaset kuramının kurucusudur. “Komünist Manifesto” adlı eserinde, sınıf mücadelesi, toplumsal dönüşüm konularını ele almıştır (Köseoğlu, 2010: 26).
<b>Max Weber</b>	Max Weber siyasetle ilgili fikirlerini, devlet, bürokrasi, siyasi sorumluluk otorite (egemenlik) ve etik çerçevesinde açıklamıştır (Arı, 2022: 49).
<b>Thomas Hobbes</b>	Thomas Hobbes insanların, toplumda yaşamak için bir arada olma ihtiyacı hissettiklerini ve bu nedenle bir sözleşme yaptıklarını ve siyasi otoriteyi oluşturduklarını ifade etmiştir. Ayrıca, kendisine devredilen gücü kullanarak insanlar arasında barışın “Leviathan” olarak ifade ettiği güç tarafından sağlanacağını ifade etmektedir (İşler, 2019- 3).
<b>Georg Wilhelm Friedrich Hegel</b>	Hegel, insan doğası ve toplum konusundaki fikirlerden hareketle devlet teorisini ortaya atmıştır. Devleti “objektif ahlak düşüncesinin eyleme dönüşmüş hali” ve “aile ve sivil toplum gibi kurumların en üst ve nihai biçimi” şeklinde tanımlamıştır (Dursun, Bayram, Söğütüldü vd., 2018: 61).
<b>Friedrich August von Hayek</b>	Hayek, toplumsal alanlarda (ekonomi, siyaset, sanat gibi) müdahalenin minimize edilmesini ve bu alanlarda doğal gelişim ve dönüşüme izin verilmesi gerektiğini savunmuştur. Hukukun egemenliği ve ekonominin serbestliğinin bireylerin özgürlüğünü korumak adına önemli olduğunu vurgulamıştır. Ayrıca Hayek devletin müdahalesinin sınırlandırılmasını ve bireylerin kendi tercihlerini yapma yeteneğinin özgürce kullanılabilmesini savunmuştur (Metin & Özkan, 2014: 115-116, Karaharman, 2021: 40).

### 1.2.2.1. Aristoteles

Siyaset biliminin kurucusu olduğu kabul edilen ve siyasi düşüncenin analizini yapan Aristoteles’in siyaset ile ilgili düşünceleri, Politika, Nikomakhos’a Etik, Eudemos’a Etik, Atinalıların Devleti ve Retorik gibi yazmış olduğu eserlerde yer almaktadır. Aristoteles, Politika adlı eserinde insanın “siyasi bir varlık” olduğundan söz ederek vatandaşlık terimini incelemekte ve ideal bir devleti meydana getiren unsurları, yasalar ve siyasi kurumlar çerçevesinde değerlendirerek açıklamaktadır. İnsanın “siyasi bir varlık” olması yanında “sosyal bir varlık” olduğunu ve insanların iyi bir hayat yaşamalarını sağlamak için devletin varlığının gerekliliğini savunan Aristoteles, devleti doğal bir varlık ve insan hayatı için zorunlu bir iyi olarak nitelendirmiştir (Aristoteles, Politika, 2013: 23-27; Balandier, 2016: 24-25; Urhan, 2016: 212-214; Kantarcı, 2014: 22-24).

Aristo tek bir yönetici, azınlık bir grup veya çoğunluk tarafından, ortak amacı sağlamak amacıyla devlet yönetimi gerçekleştirildiği takdirde bu yönetimin iyi, adil bir yönetim olarak kabul edilebileceğini ifade etmiştir. Aristo’ya göre müşterek iyilik hedefine yönelik olarak tek bir kişinin yönetimi “Monarşi”; ahlaklı, erdem sahibi kişilerden oluşan bir azınlığın yönetimi “Aristokrasi”; tüm toplumun iyiliği için çoğunluğun yönetimi ise “Politeia”dır. İyi yönetimlerden ayrılmalara “Tiran” (tek kişinin kendi çıkarları için toplumu yönetmesi), “Oligarşi” (varlıklı bir azınlığın kendi çıkarları için toplumu yönetmesi) veya “Demogoji” (yoksulların çıkarı için yönetim) yönetimlerini ortaya çıkarmaktadır (Yeşil, 2016: 12). Aristo ayrıca siyasi sistemleri “yönetici kim ve hangi yararı gözeterek yönetiyor” soruları çerçevesinde, “demokrasi”, “oligarşi”, “tiran” şeklinde bir sınıflandırmıştır (Urhan, 2016: 211).

Aristoteles, insanı emir, emre itaat, ahlaki yaratılış ve mülkiyet kavramları çerçevesinde değerlendirmiştir. Emir-itaat ilişkisinin zorunlu ve yararlı olduğunu, yöneten ve yönetilen ayrımının insanın doğumuyla başlayan doğal bir süreç olduğunu yalnız yönetim sürecinin (yönetme-yönetilme) “iyi” şekilde olabileceği gibi, “kötü” şekilde de olabileceğini ifade etmiştir. İyi bir yönetim için, yöneticinin görevi ve sorumlulukları gereği erdemli olmasının zorunlu olduğunu belirtmiştir (Karaca, 2018: 31).

Aristo, toplum için sadece bir yönetim biçiminin geçerli olamayacağını, değişik ve çeşitli yönetim biçimlerinin olması gerektiğini savunmuştur. Aristo’ya göre “nicelik kriteri” yönetimleri birbirinden ayırmaya yarayan özelliklerden biridir. Devleti bir kişi yönetebileceği gibi, bir azınlık grup veya çoğunluk yönetebilir. Ancak nicelik kriteri ile birlikte “yönetimin niteliği” kriteri de göz önünde bulundurulmalıdır (Yeşil, 2016: 12). Aristoteles,

Politika adlı eserinde ayrıca, siyasi yöneticinin diğer yöneticilerden niteliksel olarak farklı olduğunu, bunlara karşılık gelen yönetim biçimlerinin de birbirinden nitelik olarak farklı olacağını savunmuştur. Nitelik açısından tüm toplumun iyiliğini sağlamak için çalışan yönetimler, iyi veya adil yönetimlerdir (Orhan, 2015: 611; Urhan, 2016: 211).

### 1.2.2.2. *Niccolo Machiavelli*

Niccolo Machiavelli'nin siyaset ile ilgili düşüncelerini içeren en önemli eseri *Prens*'tir (Hükümdar). Machiavelli, *Prens* adlı eserinde tarihte yaşamış bütün devletlerin, cumhuriyet ya da prenslikler şeklinde yönetildiklerini ifade etmektedir. Machiavelli otoritenin kaynağının din değil kuvvet olduğunu belirtmiş, bu düşüncesiyle de laiklik düşüncesinin öncülerinden olmuştur. Machiavelli geçmişin tecrübelerinden faydalanarak ve iyi taraflarını alarak bunun sonucunda zamana ve şahıslara bağlı olmadan devletin sürekliliğini sağlayacak bir takım tavsiyelerde bulunmuştur. Yönetimde hukuk yerine zorba yöntemlere başvurulması gerektiğini belirten Machiavelli, şiddet ve kötülüğün işe yarayacağını, gerektiğinde bu araçlara başvurulmasının faydalı olacağını ifade etmiştir (Olcaş, 2019: 157).

Machiavelli'ye göre, insanların sınırsız istekleri, toplumsal çatışma ve güvenlik ihtiyacını doğurmakta, bu nedenle devlet ortaya çıkmaktadır. Hükümdar, gücü elinde bulundurmalı ve ilahi bir temsilci olarak kabul edilmelidir. Hükümdar kimseye danışma ihtiyaç duymadan milleti değiştirip ve dönüştürebileceği gibi; din, dil ve gelenekler gibi unsurları da zorla değiştirebilmektedir. Yönetim sözleşmeye değil zora dayalıdır ve hükümdarın iradesi kanunun kaynağını oluşturur (Oğuzhan & Duyar, 2021: 456-457).

Machiavelli dini dünyevi ve siyasi alanın dışında tutarak ve siyaseti tamamen yeryüzüne indirgeyerek, tek bir iktidar ve tek bir meşruiyet teorisi ortaya koymuştur. Machiavelli'ye göre, tek otorite olarak görülmekte olan "prens", ülke genelinde egemen olarak kabul edilmeli ve insanların vermiş olduğu yetkiye dayanarak, egemenliği kullanılmalıdır (Coşkun, 2009: 63-64; Çimen, 2018: 42).

Machiavelli esasında, bir devletin ya da devlet adamının (özellikle uluslararası ilişkilerde) ülkesinin birliğini, bağımsızlığını ve güvenliğini sağlamak için faydalı her türlü hareketi yapabileceğini belirtmektedir. Machiavelli'nin bu düşüncesi, "Makyavelizm" şeklinde ifade edilmektedir. Machiavelli, esas amacın devlet olduğunu, egemenliğin gerçekleştirilebilmesi için her şeyin bir araç olduğunu, devlete hizmet ettiği sürece o şeyin iyi ve değerli olacağını, devlet egemenliğinin sağlanabilmesi için otoritenin



her yola başvurabileceğini savunmuştur (Parlak, 2011: 506; Cevizci, 2017: 1254).

Devletin tek bir egemen güç tarafından kurulabileceğini ifade eden Machiavelli, bu egemen gücün ortak çıkar düşüncesiyle, devletin geleceği için yaptığı tüm faaliyetleri, suç içerse de “erdemli” olarak kabul etmektedir. Machiavelli, Prens adlı eserinde devleti, “örgütlü bir güç, bulunduğu coğrafyada ve uluslararası ilişkilerde bilinçli bir üstün olma politikasını uygulayan siyasal kurum” olarak tanımlamıştır. Bu tanımlama ile Machiavelli’nin devleti ülke-insan topluluğu-egemenlik şeklinde tanımlayan çağdaş devlet düşüncesinin kurucusu olduğu varsayılmaktadır (Arslanel & Eryücel, 2011: 5; Oğuzhan & Duyar, 2021: 470). Siyasi yönetim şekilleri ile sosyal yapı arasında ilişki olduğunu ve sosyal yapının değişmesiyle birlikte siyasi yönetim şeklinin de değişikliğe uğrayacağını ifade eden Machiavelli, cumhuriyet yönetiminin kısmi eşitliğe, monarşik yönetimlerin ise eşitsizliğe dayandığını, bu kapsamda cumhuriyet yönetiminin sürekliliğini sağlamak için eşitliği, monarşik yönetimin sürekliliğini sağlamak içinse eşitsizliği korumanın ya da güçlendirmenin gerekli olduğunu savunmuştur (Olcaş, 2019: 158-159).

### 1.2.2.3. John Locke

John Locke, hak ve özgürlüklerin doğal yaşam içinde var olduğunu, ancak hak ve özgürlükleri güvence altına almak ve yaygınlaştırmak için devlete ihtiyaç duyulduğunu savunmuştur (Çimen, 2018: 51). Locke, insanların doğum ile kazandığı, evrensel ve vazgeçilmez olan “yaşam, mülkiyet ve özgürlük” haklarına sahip olduklarını ve diğer tüm hakların ise bu üç temel hakkın türevinden meydana geldiğini ifade etmiştir. Ayrıca bu üç temel hakkın, siyasi toplumun oluşturulmasında ve yönetilmesinde merkezi bir rol oynadığını ve bu nedenle insan haklarının korunması ve vazgeçilmezliğinin vurgulanması gerektiğini belirtmiştir. Lock’un güvenlik yerine özgürlük anlayışını temel alması, insan özgürlüğüne dayanan bir devlet, yani liberal ve demokratik devlet fikrine ilham kaynağı olmuştur (Çetin, 2014: 91; Zabunoğlu, 2016: 435-437).

Locke’a göre insanlar toplumsal aşamaya, kendi özgür iradeleri ve rızalarıyla geçmektedir. Bu geçişin nedeni, sahip oldukları haklarını korumak ve güvence altına almaktır. Locke’un toplumsal sözleşme teorisi, bireylerin özgür iradeleri ve rızalarıyla toplumu ve devleti oluşturduğu temel varsayımına dayanmaktadır. Locke’a göre devletin meşruiyeti, hakları koruma ve çoğunluğun rızasına dayanma temeline oturmaktadır. Devletin temel görevi ve asli sorumluluğu ise bireylerin haklarını korumak ve sivil

toplumun çıkarlarına hizmet etmektir. Locke'a göre bireyler, devletin görevlerini yerine getirmediklerini düşündüklerinde, meşru başkaldırma hakkına sahip olmaktadır (Özdemir, 2022: 65; Zabunoğlu, 2016: 440-441).

Mutlakiyetçiliğe karşı çıkan Locke, Batı'da güçler ayrımı ilkesini geliştiren ilk düşünürlerden biridir. Ona göre, siyasi gücün tek bir otoritede yoğunlaşması ve sınırsız hale gelmesini engellemek için, otoritenin yetkilerini yasama, yürütme ve yargı organlarına devretmesi ve bu organların birbirinden bağımsız olması gerekmektedir. Bu ayırım, hem siyasi otoritenin kötüye kullanılmasını önleyecek, hem de halkın özgürlüğünü koruyacaktır. Ayrıca Locke, ılımlı bir politik anlayış sergileyerek, anayasal yönetim sistemini benimsemiş, temsil sistemine, parlamento ve demokrasiye olan inancını vurgulamıştır (Özkan Duvan, 2018: 39-42; Arslan, 2013: 182).

#### 1.2.2.4. Jean-Jacques Rousseau

Jean-Jacques Rousseau insanların "kendini koruma güdüsü" ve "sempati güdüsü" olarak adlandırdığı iki temel güdüyle doğduklarını ve insan doğasının, barış içinde yaşamaya uygun olduğunu ifade etmiştir. Ona göre sempati güdüsü, insanı başkalarıyla bir arada yaşamaya yatkın kılmaktadır. Bu iki güdüyü dengeleyen güç ise vicdan ve aklıdır. Jean-Jacques Rousseau'ya göre toplumsal yaşama geçiş, insanların özgür iradesinin sonucu olarak gerçekleşmiştir. Bu geçişle birlikte doğal düzen yerini insanlar tarafından kurulan kurumların gücüne bırakmıştır. İnsanların doğal özgürlüklerini sınırlasa da, toplumsal yaşamın gelişmesi ve sürdürülmesi için bu durumun, gerekli olduğunu savunan Rousseau ayrıca insanların, siyasi kurumlar aracılığıyla gerçek özgürlüğe ulaşmakta olduğu ifade etmiştir (Tüfenkçi & Çetin, 2017: 487-488).

Rousseau'ya göre toplumsal sözleşme, bireylerin özgür iradeleriyle toplumsal yaşama geçmeleri ve iradelerini genel iradeye (devlete) devretmeleri sürecini ifade etmektedir. Bu noktada özel çıkarlar ve farklılıklar ortadan kalkmakta, genel irade herkesin çıkarlarını en iyi şekilde temsil etmektedir. Bu sözleşme iki aşamada gerçekleşmektedir. İlk aşamada bireyler özgür iradeleriyle toplumsal yaşama geçmekte ve kendi özgürlüklerini sınırlamakta; ikinci aşamada ise bireyler iradelerini genel irade olarak ifade edilen toplumsal iradeye devretmektedir. Rousseau bireylerin özgürlükleri sınırlansa da genel yarar ve doğru olanın peşinden gideceklerini ve bireylerin genel iradeye itaat etmelerinin, toplumsal yaşamın temelini oluşturduğunu belirtmiştir. Rousseau ayrıca toplumun yönetim görevini halkın tümüne veya büyük bir bölüne vermesiyle oluşan yönetim modelini demokrasi olarak tanımlamıştır

(Geçit, 2021: 390-294; Tüfenkçi & Çetin, 2017: 491; Rousseau, 2014: 110-111).

Rousseau da Locke gibi siyasi özgürlük ile kurallar arasında ilişkiden hareketle, otoriteyi sınırlayacak kurallar çerçevesinde siyasi özgürlüğün olması gerektiğini ifade etmiştir. Fakat Locke’un düşüncelerinin aksine Rousseau “kuvvetler ayrılığı” fikrine karşı çıkararak “Toplum Sözleşmesi” isimli eserinde egemenliğin bölünemeyeceği fikrini savunmuştur (Özkan Duvan, 2018: 39-42).

#### 1.2.2.5. Karl Marx

Karl Marx’ın liberal ekonomi düşüncesine karşı ortaya koyduğu eleştiriler, toplumsal gerçekliği izah etmede kullandığı “diyalektik metot” ve ayrıca değişimi üretim ilişkileriyle ilişkilendirerek izah etmesi, siyaset biliminde etkisini uzun yıllar devam ettirmiştir. Marx, toplumsal dinamizmi sınıf çatışmasında görmekte, toplumsal ilişkilerdeki değişimi üretim ilişkilerindeki değişimlerle açıklamakta ve toplumu “alt yapı” ve “üst yapı” olarak kategorize ettiği kurumlar arasındaki ilişkilerle izah etmektedir. Marx, siyasetin özerk bir kurum olmadığını, siyasi yapının alt yapı kurumları tarafından belirlendiğini savunmaktadır. Marx’a göre siyaset, siyasiler ile idareciler arasındaki mücadele ile izah edilemez; çünkü siyaset bir üst-yapı kurumudur. Siyasi yapıyı ise üretim ilişkilerinin oluşturduğu alt-yapı kurumları belirlemektedir. Marx, alt yapının, yani üretim tarzının değişmediği müddetçe üst yapının da değişmeyeceğini iddia etmiştir (Dursun, Bayram, Söğütü vd., 2018: 9). Marx insanların, toplumsal üretime devam ederken, mecburen ve isteklerine bağlı olmaksızın bazı ilişkilerin (ekonomik, sosyal, kültürel vb.) içine girdiklerini ve girdikleri üretim ilişkilerinin tümünün toplumun ekonomik yapısını oluşturduğunu ve bu ekonomik yapının da hukuki ve siyasi üst yapının da temelini oluşturduğunu ifade etmiştir (Marx, 2005: 39-40).

Marx “Komünist Manifesto”da; “bugüne kadar yaşamış olan bütün toplumların tarihi, sınıf mücadelelerinin tarihini oluşturmaktadır” ve “her sınıf mücadelesi siyasi bir mücadeledir ve sınıf mücadelesi tarihin bir motorudur” şeklindeki önermeleriyle sınıf kavramını tarihsel bir süreç içerisinde değerlendirmiştir. Marx’a göre köle olarak yaşayan toplumdan feodalizme ve ardından kapitalizme dönüşme sürecinde sınıfsal mücadeleler etkili olmuştur. Bu dönüşüm sürecinde ezen ve ezilen daima karşı karşıya gelmiş, bu karşılaşma ile tarihi ilerleyiş gerçekleşmiştir (Köseoğlu, 2010: 26).

Marx’ın sisteminde insanın doğası ve toplum anlayışı önemli bir yer tutmakta, insan doğası ve topluma dair düşüncesinde, devletsiz bir

toplumun var olabileceğini öne sürmektedir. Marx, insanı, doğanın bir parçası olarak kabul etmekte, ayrıca insanın içinde bulunduğu durumu kendi bireysel çabalarıyla aşabilen, kendini anlamaya çalışan, geliştirici eylemlerde bulunabilen potansiyel bir varlık olarak görmektedir. Toplumun, insanın yaşamsal alanı olduğunu ifade eden Marx, insanın yaşamak için bir doğaya ve topluma ihtiyacı olduğunu belirtmektedir. Toplumun insanı geliştirdiği gibi, insanın da toplumu geliştirdiğini ve dönüştürdüğünü, kapitalist topluma gelene kadar her toplumun geçici olduğu gibi, kapitalist toplumu da geçici olduğunu ve toplumun insan ilişkilerinden bağımsız olamayacağını ifade eden Marx, komünist toplumun, yaşanılmış olan bütün insan pratiğini değiştiren bir yaşam biçimi olduğunu iddia etmiştir (Senemoğlu, 2016: 305-306).

Marx'a göre işçi sınıfının hedefi, siyasi faaliyetlerinin sonucunda siyasi iktidarın ele geçirilmesidir. Bu hedefin gerçekleşmesi için belli bir gelişim düzeyine ulaşmış, bizzat ekonomik mücadelelerde yer almış ve büyümüş bir işçi sınıfının varlığına ihtiyaç duyulmaktadır. Marx, Hobbes'tan Rousseau'ya kadar aynı şekilde ifade edilmiş olan ve toplumun tamamını temsil eden, özel çıkarlardan uzak bir devlet idealini sınıfsal çelişkiler çerçevesinde reddetmiştir. Ayrıca, çatışan sınıfsal çıkarlar çerçevesinde devletin ortak iyiyi temsil etmesinin mümkün olmayacağını ifade etmiştir (Ezgin, 2020: 13).

#### 1.2.2.6. Max Weber

Max Weber siyasetle ilgili fikirlerini, devlet, bürokrasi, siyasi sorumluluk egemenlik (otorite) ve etik çerçevesinde açıklamıştır. Weber devlet kavramını, her türlü siyasal topluluk için, belirli bir toprak parçası içerisinde, kendi çıkarı için hukuki çerçevede kaba kuvvet ve zor kullanma yetkilerini savunan insan topluluğunun oluşturduğu yapı olarak ifade etmiştir. Siyaset kavramını geniş ve dar anlamıyla değerlendirerek, dar anlamda siyasetin devletin yönetimini ya da bu anlamda yapılan işleri, geniş anlamda siyasetinse yöneticinin bütün özerk faaliyetlerini ifade ettiğini belirtmiştir. Weber'e göre siyasi sorumluluk açısından bir siyasi otoritede; olayları ve gerçekleri içselleştirme, sorumluluk bilinci ile hareket etme, olaylara ve insanlara mesafeli yaklaşma, tutkulu, ölçülü, nesnel ve iktidarın gerçek sahibi olma gibi özelliklerin bulunması gerekmektedir. Weber, "otorite"yi, insanları bir düşünceyi kabul etmeleri için zorlayan veya emirlere itaat etmeyi sağlayan güç olarak tanımlamıştır. Bir otoritenin sürekli olabilmesi için, meşruiyetinin sağlanması, ayrıca toplumsal rızaya ve genel inanaşa sahip olması gerekmektedir. Bu anlamda Weber meşru otorite türlerini geleneksel otorite, karizmatik otorite ve yasal otorite şeklinde kategorize etmiştir. Weber etik kavramını, inanç etiği ve sorumluluk etiği şeklinde ikiye ayırmıştır. Weber sorumluluk etiğinin,

mesleki olarak, otoritenin temel talebi olduğunu ve otoritenin ahlakının, yapmış olduğu bütün faaliyetleri içine alan şahsi sorumluluğa dayandığını ifade etmiştir. Weber ayrıca, siyasi partileri ve meclisi, siyasal sistemin vazgeçilmez kurumları olarak değerlendirmiştir (Arı, 2022: 49; Yoldaş, 2013: 15; Yılmaz & Doğan, 2013: 890).

#### *1.2.2.7. Thomas Hobbes*

Thomas Hobbes, insanların toplumda yaşamak için bir arada olma ihtiyacı hissettiklerini ve bu nedenle bir sözleşme yaparak siyasi otoriteyi oluşturduklarını ifade etmiştir. Hobbes’a göre devlet kurulduğunda, bireyler tüm haklarını ve egemenliklerini devlete devretmekte ve böylece devlet, hak ve hukukun kaynağı olmaktadır. Hobbes, bireyler tarafından devredilen gücü kullanarak insanlar arasında barışın “leviathan” olarak ifade ettiği güç tarafından sağlanacağını ifade etmektedir. Ayrıca yasama, yürütme ve yargı gibi güç ve yetkiler otoritenin şahsında toplanmakta ve otorite egemenliğini kimseyle paylaşmamaktadır. Hobbes, egemenliğin merkezi ve tek bir otorite tarafından kontrol edilmesi gerektiğini ifade ederek, aslında bu durumun toplumsal düzenin ve halkın korunması için gerekli bir önlem olduğunu belirtmektedir. Hobbes, siyasette merkezde insanın olmasını ve insan odaklı bir şekilde siyasi ve etik amaçların belirlenmesini savunmuştur. Hobbes’a göre insanın gerçek insanlık potansiyeli, toplum içinde var olmaktan geçer. Ancak, devletin aşırı otoriterleşmesi durumunda, bireyler tekrar doğa durumuna dönebilir. Bu nedenle, bir denge sağlamak için devletin gücü sınırlı olmalıdır. Devletin varlığı ve zor kullanma yetkisi olmazsa, kurallar sadece yazıda kalır ve uygulamada kişilerin güvenliğini sağlayamaz. Bu nedenle güvenliği sağlayacak olan anlaşmanın uygulanabilmesi için tarafların sözleşmeye bağlı kalmalarını sağlayacak bir egemen kuvvete/devlete ihtiyaç vardır. Hobbes ayrıca, egemen gücün bir mecliste bulunması ve herkesin bu meclise girebilmesi durumunda yönetim şeklinin “demokrasi” olacağını; egemen gücün meclis içinde bulunması fakat meclise yalnızca ayrıcalıklı kişilerin girebiliyor olması durumunda ise yönetim şeklinin “aristokrasi” olacağını ifade etmiştir (İşler, 2019: 3-33; Oğuzhan & Duyar, 2021: 459).

#### *1.2.2.8. Georg Wilhelm Friedrich Hegel*

Georg Wilhelm Friedrich Hegel, insan doğası ve toplum konusundaki fikirlerden hareketle devlet teorisini ortaya atmıştır. Hegel devleti “objektif ahlak düşüncesinin eyleme dönüşmüş hali” ve “aile ve sivil toplum gibi kurumların en üst ve nihai biçimi” şeklinde tanımlamıştır. Hegel liberallerin tersine insan doğası hakkında kötümser bir düşünceye sahiptir. Hegel’e göre insan sadece kendini ve çıkarını düşünen, doyumsuz ve saldırgan bir

varlıktır. İnsanların çıkarları uğruna bir uzlaşmayla meydana getirdikleri sivil toplum, barış ve istikrar açısından kırılğan bir yapıdadır. Bundan dolayı Ulusal birliğin ve devletin önemini vurgulayan Hegel, insanın tutkularının baskılanarak barış ve istikrarın devlet tarafından sağlanacağını, toplumun nihai amacının devlet olduğunu ve ulusal gelişmenin devlet aracılığıyla gerçekleşeceğini ifade etmiştir. Ona göre devlet, ulusal ruhu yönlendirerek onu medeniyete ulaştırmaktadır (Dursun, Bayram, Söğütü vd., 2018: 61; Oğuz, 2018: 78).

Devlet'in kamu yararının sürdürülmesi için politik çerçeve sunan kuralarla sınırlandırılmış en üst kurum olduğunu ifade eden Hegel, devleti sadece bir sözleşme olarak görmemekte ve devletin görevini sadece insanların hayatını ve mülkiyetini kayıtsız şartsız korumak ve teminat altına almak şeklinde değerlendirmemektedir. Genel yararı gerçekleştiren ve araç olmayıp bir amaç olan devlet, yaşam ve mülkiyet üzerinde hak iddia eden ve bunların feda edilmesini talep eden üstün bir varlıktır. Hegel kamu yararı ile kişisel çıkar arasındaki dengeyi devletin sağladığını, bu dengeyi sağlayan devletin iyi devlet, bu dengeyi sağlayamayan devletin ise kötü devlet olduğunu ifade etmiştir. Hegel'e göre vatandaşlar devlet için vardır, yani devlet vatandaşlar için var olamaz (Bezci, 2006: 248; Güler, 2015: 19; Karaca, 2018: 9-10).

Modern siyaset teorilerinde yer alan aşırı bireyci düşünceye karşı çıkararak, toplumcu siyaset fikrini savunan Hegel'in siyaset anlayışına göre, iktidarın zor ve önemli görevleri bulunmakta ve bu zor ve önemli olarak kabul edilen görevler bürokrasi aracılığıyla yerine getirilmektedir. Ona göre bürokrasi, iktidarın etkin ve verimli çalışması adına kamu yararını gözeterek hizmet eden temel politik yapıdır. Hegel devlet sistemi içerisinde, kamu çıkarlarının korunması adına bürokratik yapılanmanın gerekli olduğunu ve bürokratlara işlevlerini yerine getirirken baskı uygulanmaması gerektiğini belirtirken bunun yanında bürokratlara geniş haklar tanınmasının yararlı olmayacağını ifade etmiştir (Geylani, 2022: 40; Kaya, 2023: 16; Uyanık, 2020: 3).

Hegel devletin temel niteliklerinden birisinin de güçler ayrılığı ilkesi olması gerektiğini savunmuştur. O'na göre devlet, yasama, yürütme ve hükümdarlık güçleri üzerinde yükselir. Yasama, evrenseli temsil etmekte olup yürütme ise (hükümet) temsiliyetin monarka verildiği ve bireyselliklerin evrenselleştirildiği bir kurumdur. Hükümdarlık, tüm gücü hükümdarın şahsında bir araya getiren, son karar verme yetkisini temsil etmektedir. Siyasi yönetim biçimleri monarşi, aristokrasi ve demokrasi şeklinde sınıflandırıldığında, Hegel'in siyaset modelinin, üç yönetim biçimini de temsil ettiği görülmektedir. Siyaset modelinin her ne kadar üç yönetim biçimini temsil ettiği belirtilse de Hegel'in anayasal monarşiyi

savunduğu söylenebilir. Hegel yönetim biçimi olarak açıkça cumhuriyeti veya demokrasiyi ifade etmemiş olsa da bunların temel değerlerine vurgu yapmış, cumhuriyetin temelinin erdeme dayandığını ve erdem olmadan demokrasinin de fonksiyonunu yerine getiremeyeceğini belirtmiştir. Hegel’e göre yönetim biçimleri yerine onların temsil ettiği değerlerin devlette var olması önemlidir. Hegel ayrıca liberal demokrasiye karşı itirazda bulunarak, seçimlerin belirleyici olmaması gerektiğini ve devletin kaderinin seçim sonuçlarına bırakılmaması gerektiğini vurgulamıştır (Erken, 2020: 47-48).

Hegel özgürlüğün bireysel bir değer olmadığını, toplumsal bağımsızlığının bir sonucu olduğunu savunmaktadır. Ayrıca özgürlüğün devlete itaat ve toplumsal uyumla gerçekleşmekte olduğunu belirterek, kanunlara itaatin özgürlük getirdiğini vurgulamaktadır. O’na göre gerçek özgürlük devlette bütünleşmeyi içermektedir; eğitim ve kültür ise insanları özgürlüğe götüren esas araçlardır. Hegel doğa durumunda özgürlüğün olmadığını, çünkü gerçek özgürlük siyasi ve kültürel bağlamda bulunduğunu ifade etmektedir (Oğuz, 2018: 79-80).

#### *1.2.2.9. Friedrich August von Hayek*

Friedrich August von Hayek’in tüm teorilerinin temeli, aslında “kendiliğinden doğan düzene” ilişkin düşüncelere dayanmaktadır. Laissez-faire ilkesiyle de örtüşen “kendiliğinden doğan düzen” ilkesine büyük önem veren Hayek, toplumsal alanlarda (ekonomi, siyaset, kültür, sanat, dil, hukuk gibi) müdahalenin minimize edilmesini ve bu alanlarda doğal gelişim ve dönüşüme izin verilmesi gerektiğini savunmuştur. Hayek’e göre hukukun egemenliği ve ekonominin serbestliği, bireylerin özgürlüğünü korumak için önemlidir. Devletin müdahalesinin sınırlandırılması ve bireylerin kendi tercihlerini yapma yeteneğinin özgürce kullanabilmesi gerekmektedir (Metin & Özkan, 2014: 115-116; Karaharman, 2021: 40).

Hayek, kendiliğinden doğan düzen ilkesiyle, kendi siyasal düşüncesi arasındaki bağı açıklarken kanun hâkimiyeti ve demokrasi kavramlarını kullanmaktadır. Hayek’e göre kişi hak ve özgürlüklerinin korunması, kendiliğinden doğan düzenin devamlılığı için kritik öneme sahiptir. Sınırlı bir hükümeti öngören demokrasiye ve kanun hâkimiyetine vurgu yapan Hayek, demokrasi ve demarşi kavramlarını tartışarak siyasi teorisini ortaya koymuştur. Hayek’e göre demokrasi bir yaşam tarzı olmayıp, farklı yaşam tarzlarının birlikte olmasına imkân veren bir yönetimdir. Demokratik yönetimde yetkilerin sınırlı olması gerektiğini belirten Hayek, sınırsız mutlak yetkilere sahip bir demokrasiye karşı çıkmaktadır. Hayek ayrıca demokrasinin, çoğunluğun sınırlandırılmamış gücünü ifade ettiğini belirtmiştir. Bu



gücün sınırlandırıldığı hükümet sistemi için “Demarşi” kavramını kullanan Hayek, kişi hak ve özgürlüklerinin korunması için devletin sınırlandırılması gerektiğini savunmuştur (Metin & Özkan, 2014: 122-124; Akıncı, 2014: 84).

Kendiliğinden doğan düzen ilkesi, Hayek’in sosyal, ekonomik ve siyasi teorisinin başlangıç noktasıdır. Hayek’in sosyal, ekonomik ve siyasi teorisinin en önemli kavramları “özgürlük” ve “bireycilik” tir. Bu iki kavramın eksik olması, kendiliğinden doğan düzeni kökünden sarsacaktır. Ekonomik yapı, rekabet ve mülkiyet temeline dayanmaktadır. Kendiliğinden doğan düzen rekabet ve mülkiyeti teminat altına almaktadır. Siyasi yapı, kanunun egemenliği ve demokrasi vasıtasıyla kendiliğinden doğan düzenin devamlılığını sağlamaktadır. Sosyal, ekonomik ve siyasi yapı ayrıca birbirleriyle uyumlu olmalıdır. Hayek, siyasi yapı ile ekonomik yapı arasındaki uyumun piyasalar vasıtasıyla; ekonomik yapı ile sosyal yapı arasındaki uyumun katallaksi (demokratik değişim) vasıtasıyla; sosyal yapı ile siyasi yapı arasındaki uyumun ise demarşi vasıtasıyla sağlandığını belirtmiştir (Metin & Özkan, 2014: 118).

Hayek siyasal modelinde, gerçek yasama görevinin yönetme görevinden farklı olduğunu ve demokratik sistemde, kuvvetler ayrılığının hedefine ulaşabilmesi için birbirinden farklı görevleri olan ve birbirlerine bağlı olmadan hareket edebilen organların yer aldığı üç kademeli bir temsili sistemin olması gerektiğini savunmaktadır. Bu organlardan ilki anayasa ile ilgili olarak ve bu çerçevede değişiklik yapılmasının gerektiği durumlarda faaliyette bulunacak; ikincisi genel eşit davranış kurallarının yavaş yavaş iyileştirilmesi göreviyle sürekli görevli olarak çalışacak; üçüncüsü de hükümetin mevcut yönetim süreciyle, yani kendisine verilen kaynakların yönetimi ile ilgilenecektir. Bu kapsamda Hayek’in savunduğu kuvvetler ayrılığı sistemi, hükümeti iki kez sınırlandırmaktadır. Öncelikle adil davranış kurallarını yapan meclis ile bir sınırlandırma yapılmışken, ikincisin olarak hükümet edici meclis ile bir başka sınırlama yapılmaktadır (Butler, 2001: 167; Aktaş, 2001: 126; Akıncı, 2014: 87).

Hayek, insan haklarının evrensel hukuk kurallarından kaynaklandığını ve yasaların açık, net bir şekilde ve herkesin aynı şeyi anlayacağı biçimde olması gerektiğini vurgulamaktadır. Hukukun üstünlüğü ve evrensel hukuk kurallarına dayalı olarak hazırlanan açık ve net yasalar, özgürlüğü korumak ve toplumsal düzenlemeleri daha adil hale getirmek için kullanılmalıdır. Hayek, devletin sınırlandırılmasında serbest piyasa ekonomisi ve hukukun üstünlüğü ilkesinin önemli olduğunu savunmuştur (Karaharman, 2021: 80-81).

### 1.2.3. Siyasetin İşlevleri

Siyaset, toplumsal düzenin sağlanması, güç dağılımının yönetimi, temsil, katılım, karar alma süreçlerinin organizasyonu ve toplumun yönlendirilmesi gibi işlevleri içermektedir (Belet, 2008: 49-51). Siyasi işlevler, siyasi iktidar tarafından yerine getirilmektedir. İnsanlar arasındaki ilişkileri düzenlemek, toplumsal düzeni sağlamak ve toplumun gereksinimlerini karşılamak için siyasi iktidarın varlığı gereklidir. Siyasal iktidar, kamu düzeninin sağlanması, kişisel ve toplumsal hak ve yükümlüklerin belirlenmesi için gerekli düzenlemelerin yapılması, toplumun refah seviyesinin artırılarak yaşam standartlarının yükseltilmesi ve yönetsel faaliyetlerin yürütülmesi adına gereken bütün faaliyetleri yapmakla görevlidir (Ayдын, 1998: 11).

Bütün toplumlarda siyasi iktidar, temel işlevleri yerine getirmekte olan üç farklı teşkilata/kurumsal yapıya sahiptir. Siyasi iktidarın genel olarak işlevleri siyaset belirleme (kural yapımı), siyasa uygulama ve siyaset denetimi olarak sıralanmaktadır. Siyasi iktidarın yerine getirdiği bu işlevlere karşılık gelen kurumsal yapılar ise sırasıyla yasama, hükümet ve bürokrasi ve yargı kurumlarıdır. Bu yapılar farklı siyasi sistemlerde olsa dahi iktidarın amaçlarına göre örgütlenmektedir (Dursun, 1997: 111).

Günümüzde yapılan seçimlerin sonucuna göre yönetime gelen, tüm toplumu etkileyebilecek kararlar alan ve bu kararları uygulanmasını sağlayan siyasi iktidarların aslında çok sayıda işlevi bulunmaktadır. Bununla birlikte siyasi iktidarın (siyasetin) öne çıkan bazı işlevlerinin karar alma, kararları uygulama/uygulatma, siyasi denetim, toplumsal düzeni sağlama, temsil ve katılım olduğu görülmektedir. Bu fonksiyonlar, toplumun istikrarını, refahını ve demokratik süreçlerini de desteklemektedir (Dursun, 1997: 112; Doğan, 2013: 57-58). Siyasal iktidarın, ifade edilen temel işlevlerin yanı sıra, devletin ve vatandaşların güvenliğini ve kamu düzenini temin etmek, uluslararası ilişkileri yürütmek, kamunun ihtiyaç duyduğu mal ve hizmetlerin temin etmek, eğitim ve öğretim faaliyetlerinin düzenli bir şekilde yerine getirilmesini sağlamak, kamu kaynaklarının verimli ve etkin bir şekilde kullanmak gibi birçok işlevi bulunmaktadır (Kaya, 2023: 76).

#### 1.2.3.1. Karar Alma

Siyasal iktidar genel bir ifadeyle; “toplum adına tüm bireyleri bağlayıcı kararlar alma ve bunları uygulayabilme gücü” şeklinde tanımlanmaktadır. Toplumdan gelen istek ve beklentiler doğrultusunda, eldeki kaynakları adil, doğru ve etkin bir şekilde kullanmak ve/veya dağıtmak için politika oluşturmak, kurallar koymak siyasi iktidarın temel işlevlerindedir (Dursun, Bayram, Söğütü vd., 2018: 36; Kaya, 2023: 75).

Karar alma süreçlerinin organize edilmesi ve yönetimi siyasi iktidarın en önemli işlevidir. Siyasi kararlar, toplumun genel çıkarlarını koruma ve iletme amacını taşımaktadır. Bu işlev siyasi iktidarın ve diğer siyasi aktörlerin toplumun ihtiyaçlarına ve taleplerine cevap verebilmelerini sağlamaktadır (Akdoğan, 2008: 21-25).

### 1.2.3.2. Kararları Uygulama/Uygulatma

Siyasal iktidarın temel işlevlerinden bir diğeri, kamu yönetimi açısından toplumun taleplerinin yerine getirilmesi adına alınan kararların uygulanması ve/veya uygulatılması sürecidir. Siyasal sistemlerde toplumun taleplerinin kamu hizmeti olarak yerine getirilmesi için siyasi iktidarın emir ve komutası içerisinde yer alan, siyasi iktidar tarafından alınan kararları uygulayacak bir idari yapıya ihtiyaç duyulmaktadır. Bürokrasi adı verilen bu idari yapı, siyasetin adeta tamamlayıcı bir unsuru durumundadır. Bu bakımdan idare ve bürokrasi, siyasal iktidarın ayrılmaz bir parçası olarak değerlendirilmektedir (Kaya, 2023: 76; Belet, 2008: 52-53).

İdari sistem, kararları kurallar çerçevesinde uygulayan, kamu hizmetlerini yerine getiren kurumların örgütlenme biçimini ifade etmektedir. İdari sistem, toplum içindeki sosyal, siyasal, kültürel vd. yapılardan etkilenmekte ve bu yapılar çerçevesinde şekillenmektedir Uygulamaya geçmeyen bir kararın esasında toplum için bir anlam ifade ettiği söylenemez. Bundan dolayı alınan kararların ve tüm toplumu ilgilendiren sorunlarla ilgili çözümlerin uygulamaya geçirilmesi çok önemlidir. Siyasal iktidar, belirlenen politikaların, alınan kararların ve konulan kuralların uygulamaya geçirilmesi hususunda özel bir çaba içerisine girmektedir (Dursun, 1994: 113).

### 1.2.3.3. Siyaset Denetimi

Siyasi iktidarın bir diğeri işlevi olan siyaset denetimi, yargı kurumları ve çeşitli denetim kurulları vasıtasıyla gerçekleştirilmektedir. Karar alma işlevini yerine getiren iktidarın, yürürlükteki kurallar çerçevesinde alınan kararların ne ölçüde yerine getirildiğini denetlemesi, iktidarın istikrarlı bir şekilde işleyişi açısından son derece önemlidir. Kararların uygulanmasında siyasal iktidarın hedefleri gözetilmemiş ve istenilen sonuçlar ortaya çıkmamışsa, iktidarın gücünü koruması ve sürdürmesi de zorlaşacaktır. Bu nedenle kararları uygulayan yapının yasal düzenlemeler ile sınırlandırılması, konulan kurallara ve alınan kararlara uygun hareket etmesinin sağlanması gerekmektedir (Doğan, 2013: 58).

Devletin genel olarak yasama, yürütme ve yargı olmak üzere üç farklı fonksiyonunun olduğu belirtilmektedir. Bu fonksiyonların birbirlerini

dengelemesi için “kuvvetler ayrılığı” ilkesi gereği farklı organlar tarafından yerine getirilmesi önemli bir husustur. Siyasi iktidar ile idari yönetim birimleri arasında çeşitli ilişkiler cereyan etmekte, bu ilişkiler çerçevesinde siyasi iktidar, idari yönetim birimlerini denetlemektedir. İdari yönetim birimlerinin faaliyetleri yerine getirirken öncelikle faaliyetlerin hukuka uygun olmasına, ikinci olarak da faaliyetlerin yerindeliğine dikkat etmesi gerekmektedir. Bu sebeple faaliyetlerin hukuki ve siyasi olmak üzere iki yönü bulunmaktadır. Hukuki boyutu, faaliyetlerin hukuka uygun olması, siyasi boyutu ise, bu faaliyetlerin yerinde, yani ferdin ve kamunun yararına olmasıdır (Kılıçoğlu, 2013: 32).

Yürütme organının siyasi denetimi genel olarak yaşama organı tarafından yapılmaktadır. Bu denetim şekli ile ilgili hususlar, 1982 Anayasası’nda ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Bakanlar, yasama organına karşı sorumludur ve yasama organı idari yönetim birimlerini bakanlıklar üzerinden denetlemektedir (Gözübüyük, 1989: 232). Yasama organı, kurulmasını onaylayacağı idari birimi, personelinin, ödeneğini ve genel olarak bütçe kanunları ile yönetim birimlerini denetim altında tutmaktadır. Meclisteki kurulan birbirinden farklı komisyon ve komitelerin gerçekleştirecekleri araştırmalar ile meclis soruşturmaları, milletvekillerinin bakanlara soru sormaları siyasi denetimin örneklerindedir (Aktan, 1989: 138). 1982 Anayasası’nın 98. maddesinde yer alan “Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM); meclis araştırması, genel görüşme, meclis soruşturması ve yazılı soru yollarıyla bilgi edinme ve denetleme yetkisini kullanır.” ifadesiyle yasama organının siyasi denetleme aracı olarak toplam dört yol öngörülmüştür (Çoban İnce, 2018: 200-201). Siyasi denetim, yasama organı tarafından yapılabildiği gibi, yerel yönetim birimlerinin organları tarafından, yerel yönetim birimlerinin çalışmaları da siyasi denetime tabi tutulmaktadır (Tortop, 1974: 32).

#### *1.2.3.4. Toplumsal Düzeni Sağlama*

Siyaset, toplumsal düzenin ve istikrarın sağlanmasına yardımcı olmakta, siyasi iktidar da hukuk kuralları ile toplumsal düzenin sağlanması amacı doğrultusunda bireylerin birbirleriyle ve devletle olan ilişkilerini düzenlemektedir (Sargın, 2009: 161). Toplumsal düzenin sağlanmasında yasalar, kurallar, düzenlemeler ve siyasi süreçler çok önemlidir. Siyaset, toplumsal kuralları belirlemekte ve ihlallerin önlenmesi için denetim mekanizmalarını oluşturmaktadır. Toplumsal düzen, bir toplumun istikrarlı ve düzenli bir şekilde işlenmesini ifade etmektedir. Toplumsal düzenin sağlanması işlevi ile bir toplumun düzenli işleyişi ve istikrarını korunması amaçlamaktadır. Siyaset, toplumun farklı kesimleri arasındaki ilişkileri ve etkileşimleri düzenlemek ve bu düzeni korumak adına önemli görevleri

yerine getirmektedir (Keskin, 2014: 95). Bu çerçevede siyasi iktidar, toplumsal düzenin sürdürülebilmesi adına toplumsal düzeni sağlayan kurumları oluşturarak onların sağlam bir şekilde faaliyetlerini sürdürmesi için çalışmaktadır (Urhan, 2016: 4).

Toplumsal düzeni sağlama açısından, eldeki kaynakların dağıtımı ve denetimi konusu da çok önemlidir. Kaynak dağıtımı, toplumun ekonomik, sosyal ve diğer kaynaklarının paylaşımını ve yönlendirilmesini içermekte olup bu dağılım adil bir şekilde gerçekleştirilmelidir (Şchitoğlu & Çarkçı, 2022: 249-255). Ayrıca toplumsal değişimi yönlendirmek ve şekillendirmek toplumsal düzen açısından önemli olan bir diğer husustur. Toplumsal değişim, bir toplumun değerleri, kurumları, normları ve yapısının zaman içinde dönüşümü anlamına gelmektedir. Bu değişimi doğru bir şekilde yönlendirmekte siyasi iktidarın görevidir (Alkan, 1989: 82-85).

#### 1.2.3.5. *Temsil ve Katılım*

Siyasi temsil, bir kişinin ya da gurubun diğer kişiler adına hareket etmesini, onları siyaset ortamında sembolize etmesini ve haklarını savunmasını içeren bir kavramdır. Siyasi temsil, temsil eden ile temsil edilen arasında oluşan siyasi ilişkiler neticesinde ortaya çıkan ve çıkarlar ile talepler çerçevesinde şekillenen bir süreçtir. Hobbes, demokratik yönetimler olmasa dahi temsilin gerçekleşebileceği savunsa da; aslında siyasi temsilin modern demokrasinin gelişmesiyle birlikte anlamlı ve işlevsel bir tabana oturduğu görülmektedir (Doğaner, 2020: 77-80; Özkan, 2020: 56-57).

Siyasi iktidar, vatandaşların temsil edilmesini ve katılımını teşvik ederek, vatandaşların siyasi partiler ve/veya seçimler aracılığıyla politik süreçlere katılabilmesini, tercihlerini ifade edebilmesini ve hükümet politikalarını etkileyebilmesini sağlayabilmektedir.

Temsil ve katılım, demokratik toplumların işleyişi için hayati bir rol oynamaktadır ve demokratik siyasi sistemlerin temel taşlarından biri tanesidir. Bu işlev, bireylerin görüşlerini özgürce ifade etmesini, yönetim süreçlerine katılmasını ve temsil edilme hakkını güvence altına almaktadır. Baykal (1970: 33), bireylerin siyasal katılım eylemlerinin “siyasi olayları izleme”, “siyasi olaylara yönelik tutum ve tavırlarını belirtme” ve “siyasi olayların öznesi olma” şeklinde sıralamaktadır. Siyasal katılma, oy kullanmak, sivil toplum kuruluşlarına ve/veya siyasi partilere üye olmak, bir siyasi partinin yönetim kadrosunda bulunmak, seçim çalışmalarına fiilen katılmak, seçilmiş kişileri görevden düşürmek, kent planlanmasına katılmak şeklinde gerçekleşebilmektedir. Siyasi iktidarın bu tür katılım faaliyetlerini destekleyici ve kolaylaştırıcı kararlar alması bireylerin siyasete katılımı ve

temsiliyeti açısından son derece önemlidir (Aslan, 2019: 78-79; Atabey & Hasta, 2018: 488-489; Doğaner, 2020: 82).

Siyasi katılım, temsili demokrasilerin ortaya çıkması ve uygulamaya geçmesiyle gündeme gelmiş ve temsili demokrasiyle birlikte temsilciler ortaya çıkmıştır. Bir toplumda siyasal katılımın ortaya çıkması ve gelişebilmesi vatandaşların sosyal ve kültürel durumlarına, siyasi görüşlerine, toplumdaki demokrasi bilincinin seviyesine, siyasal kültüre, ülkedeki yasal düzenlemelere bağlıdır. Siyasi iktidarda demokrasi düşüncesi tam manasıyla yerleşmemişse, vatandaşların şahsi özellikleri ve toplumun yapısı siyasal katılıma ilişkin cylemde bulunmaya uygun olsa bile, siyasi katılım güçleşecektir (Akıncı & Eriş, 2019: 51).

#### **1.2.4. Siyasetin Güç Kaynakları**

Siyasal sistemlerde siyaset ve bürokrasinin birbirlerine olan bağımlılıkları, bir bütün olarak devletin işlerliğini ve sürekliliğini sağlamaktadır. Bununla birlikte bazen siyaset ile bürokrasi arasında açık ya da gizli şekilde bir güç mücadelesi yaşanabilmektedir (Geylani, 2022: 70).

Siyasi kurumların bürokratik kurumlara karşı yaşadığı bu mücadelede, kendisine özgü bir takım güç kaynakları bulunmaktadır. Siyasetin sahip olduğu temel güç kaynaklarını, meşruiyet, mali kaynaklar, bütçe, temsiliyet, siyasi parti ve alternatif bürokrasi oluşturma şeklinde sıralayabiliriz (Eryılmaz, 2002:105-106; Özoral, 2020: 45-47). Bunların dışında birçok kaynaktan uluslararası ilişkiler, personel kontrolü, müşteri odaklı devlet, bürokrasiyi siyasallaştırma kamu işletmeciliği, yeni kamu yönetimi anlayışı, özerklik gibi unsurlar siyasetin sahip olduğu güç kaynakları olarak değerlendirilmektedir (Geylani,2022: 66; Özoral, 2020: 46-47; Kaya, 2023: 78).

##### *1.2.4.1. Meşruiyet*

Siyasi kurumların elindeki güç kaynaklarından ilkinin ve en önemlisinin meşruiyet olduğunu ifade eden Eryılmaz (2009: 229; 2010: 105), siyasetin anayasal olarak kamu politikalarında yapılması gerekenleri yapma ve yaptırma gücüne sahip olmasını siyasi kurumların meşru otorite sahibi olduğunun bir göstergesi olduğunu belirtmiştir. Ayrıca anayasal olarak verilen yetkiler çerçevesinde siyasi kurumların, idari yönetim birimlerinin işlemleri üzerinde karar verebileceğini veya bu işlemleri mali olarak destekleyebileceğini, bu durumun da siyasi kurumların bürokrasi üzerinde yönetim ve denetim yetkisinin olduğunu bir göstergesi olduğunu ifade etmiştir.

Siyasal iktidar, seçimler vasıtasıyla yönetim yetkilerini kullanmak için halktan yetki almaktadır. Halk tarafından seçilmiş olmaları, siyasi

iktidara anayasal otorite ve siyasal güç kazandırmaktadır (Öztürk, 2004: 25). Bürokratlar ise seçimle değil, siyasal iktidar tarafından atanmakta ve görevlendirilmektedir. Kamu politikalarını belirleme yetkisine sahip olan ve yasal otoriteyi temsil eden siyasal iktidar, bürokratik memurların hazırlamış olduğu kamu planlarını, bütçeyi vd. anayasal çerçevede onaylayarak meşrulaştırmaktadır. Yani bürokratik memurlar tarafından gerçekleştirilen işlemlerin meşruluğu, siyasal otoritenin onayına bağlıdır. Bu kapsamda bürokrasiyi yönetme ve denetleme konusunda, siyasal iktidar meşru otoriteye sahiptir (Öztürk, 2017: 154; Özoral, 2020: 47-48; Uçman, 2014: 87).

#### *1.2.4.2 Mali Kaynaklar ve Bütçe*

Siyasi kurumlar, bürokrasinin ihtiyacı olan mali kaynakların bütçe sürecinde dağıtılması yetkisine sahiptir. Siyasi kurumların kamu gelirlerini sağlama ve kamu harcamalarını gerçekleştirme yetkisi, yani bütçe yapma ve vergi koyma yetkisi bulunmaktadır. Bürokratik kurumlar, faaliyetlerini gerçekleştirebilmek ve varlığını devam ettirebilmek için mali kaynaklara ihtiyaç duymaktadır ve bu mali kaynakların kendilerine tahsis edilmesi için zaman zaman siyasal iktidarı etkilemek ve ikna etme çabası içine girmektedir (Belet, 2008: 54).

Bürokratik kurumlar mali kaynakları ve onu harcamak için gereken yetkiyi sağlamak için çalışırken; siyasal kurumlar ise, bu mali kaynakları kontrolünü sağlamak ve onların nasıl harcanacağı hususunda ki sorumluluklarını yerine getirmek için çalışmaktadır. Siyasi kurumlar ayrıca, mali kaynakların dağıtılması ve sonrasında mali kaynakların nasıl harcandığı ile ilgili kesin hesapların onaylanması yetkisiyle bürokratik kurumları denetlemektedir (Geylani, 2022: 68). Siyasetçiler arasındaki rekabetin en önemli unsuru daha fazla oy almak iken, bürokratik kurumlar arasındaki rekabetin en önemli unsuru, daha fazla mali kaynak (bütçe) ve daha fazla yetkidir. Bundan dolayı siyasal kurumların sahip olduğu bütçe yetkisi, onlara önemli bir güç sağlamaktadır (Doğan, 2013: 60).

#### *1.2.4.3. Temsiliyet*

Siyasi iktidar seçimle göreve geldiğinden ve halkı temsil ettiğinden dolayı demokratik perspektifle bakıldığında üstün bir konumda bulunmaktadır. Siyasi kurumlar yasama veya yürütme yetkisini halktan alarak temsiliyet imkânına sahip olmakta; ayrıca karar alma ve uygulama yetkisine kavuşmaktadır. Siyasi kurumlar, diğer kurumlarla kıyaslandığında en fazla temsili niteliğe sahip kurumlar olarak kabul edilmektedir. Siyasi kurumlar; genel, bölgesel veya yerel düzeyde bir seçmen tabanına dayanmakta olup seçmenler, baskı grupları ve siyasal partiler ile olan ilişkileri yoluyla, siyasal



güçlerini uygulayabilme ve genişletme imkânı bulabilmektedir. Siyaset kurumu temsil yetkisiyle ve denetleme ve soruşturma yetkisiyle bürokratik kurumların üzerinde bir konumda yer almaktadır (Eryılmaz, 2017: 230; Belet; 2008: 55; Geylani, 2022: 68).

#### *1.2.4.4. Siyasi Parti*

Siyasi kurumların bürokratik kurumlara karşındaki bir diğer güç kaynağı siyasi partilerdir. Siyasi parti unsuru ile siyasi kurumlar, bürokratik kurumları yönlendirmektedir. Üçüncü dünya ülkeleri ve hatta gelişmiş bazı ülkelerde için geçerli olan bu durumda, iktidarda olan parti/partiler, özellikle mülki idare ve üst düzey bürokratlar üzerinden partizanca bir denetim kurmaktadır. Birçok göreve yapılan siyasi atamalar ise bürokratik kurumları siyasallaştırmaktadır. Liyakat ilkesini benimseyen siyasi iktidarlar dahi uygulamada kayırmacı ve partizanca bir politika izleyebilmekte; örneğin illerde veya ilçelerde üst düzey görevlere kimin getirileceğine o partinin yerel yönetim teşkilatı karar verebilmektedir. Bu atamalar ile siyasi kurumlar, güçlerini ve otoritelerini korumaktadır. Tek parti sistemlerinde hâkim partinin ideolojisi, bürokratlar için rehberlik yapmakta ve bürokratik kurumların politika inisiyatiflerini kontrol etmede etkin bir rol oynamaktadır (Eryılmaz, 2002: 105; Doğan, 2013: 61; Özoral, 2020: 47).

#### *1.2.4.5. Alternatif Bürokrasi Oluşturma*

Siyasi iktidar, bürokratik kurumların gücünü kontrol altına alabilmek için, bürokrasi dışında kendilerine bağlı uzman personel kadroları ve bilgi kaynaklarını tesis etmektedir. Başka bir ifadeyle siyasi iktidar, alternatif karşı bürokrasi oluşturmaktadır. Politikaların uygulama sürecinde siyasi kurumların ihtiyacı olan teknik bilgi ve uzmanlığın bürokratik kurumlarda bulunması, siyasi kurumların bürokratik kurumlara olan bağımlılığını göstermektedir. Siyasi kurumlar, bu bağımlılığı azaltmak için bilgi kaynaklarını ve uzman kişileri kendi bünyesine dâhil etmektedir (Özoral, 2020: 46).

Alternatif bürokrasi oluşturma düşüncesi bir yönüyle alternatif personel oluşturma ile ilgilidir. Siyasi iktidar ve siyasi kurumlar geliştirdikleri bu yöntemle, bürokratik kurumların bilgiyi gizlemelerini, kendi tekellerinde tutmalarını ve uzmanlık bilgileri sonucunda oluşan üstünlüklerini kırabilmektedir. Ayrıca siyasi iktidar ve siyasi kurumlar bürokrasinin bilgi tekeli sonlandırarak planlanan faaliyetlerin daha etkili yapılabilmesi için, kendilerine bağlı uzman personel vasıtasıyla istenilen bilgiye doğrudan ulaşmaya çalışmaktadır (Kaya, 2023: 78; Geylani, 2022: 70). Bürokrasiye karşı alternatif personel kullanma yöntemi, ABD, Almanya gibi birçok ülkede uygulanmaktadır ve ABD’de başkanın “Yürütme Ofisleri”, Almanya’da

Başbakanına bağlı “Başbakanlık Ofisi” buna örnek olarak gösterilebilir. Karşı bürokrasiler, ülke yönetimlerinde başkanlık ofisinde, başbakanlıklarda, bakanlıklarda bürokrasi dışı, danışman, müşavir, uzman gibi kadrolarla istihdam edilmekte ve bilgi, uzmanlık alanlarına göre çalıştırılmaktadır. Siyasi iktidarın ihtiyacı olan bilgi bazı ülkelerde kabineler aracılığıyla, bazı ülkelerde ise araştırma komisyonları tarafından karşılanmaktadır (Eryılmaz, 2009: 106; Eryılmaz, Çevik & Sözen, 2013: 89).

1980’lerden bu güne kadar alternatif bürokrasi oluşturma düşüncesiyle alternatif personel çalıştırılması, bürokratin yönetici şeklinde konumlandırılarak performans dayalı değerlendirme sisteminin geliştirilmesi vb. çabalar bürokratik kurumları denetim altında tutmanın yolu olarak kullanılmaktadır. Türkiye’de 1980 sonrasında oluşturulan ve alternatif personele bir örnek olarak gösterilebilecek olan “Özal’ın Prensleri” Türkiye bürokrasisinde önemli görevler üstlenmiştir (Karpat, 2014: 218-228). Bürokrasinin katılığı ve gizliliği bu yolla yumuşatılarak, bürokratik kurumlar daha işler hale getirilmeye çalışılmıştır. Sorunları çözümlenmek ve alternatif çözümler üretmek için gerçekleştirilen çabalar aslında siyaset kurumları ve siyasi iktidarın bürokratik kurumları kontrol etme düşüncesinin bir yansıması olarak değerlendirilmektedir (Geylani, 2022: 72).

### 1.3. Bürokrasi ve Siyaset İlişkisi

Gündelik yaşamı etkileyen ve şekillendiren birbirleriyle yakın ilişki içinde olan bürokrasi ve siyaset, en temel kurumlar olarak karşımıza çıkmaktadır. Siyasi yöneticiler, yapılacak işler konusunda, genel çerçeveyi ve hedefleri belirlerken (Aydilek, 2019: 62) siyasal kararların uygulanmasında hükümetlerin yönetsel bir parçası konumunda olan bürokrasi ise bu hedefler doğrultusunda alınan yönetsel kararları uygulamaktadır. Bürokrasi, yasama meclisini etkileme ve politika önerme, yasaları yorumlama ve uygulama, devletin günlük işlerini gerçekleştirme gibi görevleri yerine getirmektedir. Ayrıca bürokrasi, sosyal faaliyetlerin düzenli olarak sürdürülebilmesi için işlerin sistematik bir şekilde sorunsuz ve devamlı bir şekilde yapılması görevini yerine getirmektedir (Öztürk, 2003: 14-15, Belet, 2008: 36-41). Siyasi iktidarın kararlarını tartışmadan uygulamakla görevli olan bürokrasinin, bazen siyasi iktidarın talimatlarını yerine getirmede ayak direyen, siyasi temsilcileri etkileyen ve bazen de onlarla otorite mücadelesi içine giren bir yapıya büründüğü görülmektedir (Durgun, 2002: 83; Göküş, 2000a: 36).

Devletlerin tarihi süreç içerisinde sınırlarının genişlemesi, idari, teknik, teknolojik vb. alanlarda gelişmesi, yerine getirmek zorunda olduğu faaliyetlerin çeşitlenmesi ve sosyal alana daha fazla müdahale etmesi

sonucunda, daha fazla bürokratik kurumun oluşturulması ve iyi organize olan çok sayıda nitelikli kamu personelinin çalıştırılmasını zorunluluğu ortaya çıkmıştır (Lamba, 2014: 41). Yani devletler faaliyetlerin düzenli bir şekilde yerine getirilmesi için bürokrasiye daha fazla ihtiyaç duymuştur. Yazılı hukuk kuralları (mevzuat) ve gayrişahsi ilişkiler çerçevesinde, hiyerarşik bir yapıda faaliyet gösteren bürokrasi, zaman zaman ağır, hantal yapısı, gizlilik ile ilgili katı tutumu vb. nedenlerle ciddi şekilde eleştirilmektedir (Saygılıoğlu & Arı, 2002: 138).

Bürokrasi-siyaset ilişkisi çerçevesinde bürokrasinin, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde araç niteliğinde bir aygıt mı olduğu, yoksa politikaları belirleyen siyasal iktidarın direktiflerini yerine getiren bir araç olmaktan çıkarak politikaları tayin eden bir konuma mı geldiği sorusu en çok tartışılan temel konulardandır (Bayır, 2007: 43). Bürokrasi ile siyaset arasında yakın bir ilişki bulunmaktadır ve bürokrasi siyasal sistemin içinde faaliyet göstermektedir. Bürokrasi ve siyaset, madeni paranın iki yüzüne benzetilmekte ve aralarında kesin bir çizgi çizmenin oldukça da zor ve gerçeklikten uzak olacağı belirtilmektedir. Ancak sahip oldukları otoritenin kökenleri itibariyle bir ayırım yapılabileceği ifade edilmektedir (Şahin & Taşpınar, 2021: 173).

Bürokrasinin siyasetle olan ilişkisinde üç farklı yaklaşımdan söz edilmektedir. Genel olarak kabul gören birinci yaklaşım, siyasal iktidarın politika ve hedefleri belirlediği, bürokrasinin ise belirlenen politikaları istenilen biçimde uygulamakla görevli olduğu fikrine dayanmaktadır. Bu yaklaşımda, sistemin otoriter, monarşi veya demokrasi olması fark etmeksizin, siyasetçiler tarafından bürokrasinin sıkı kontrol edilmesi öngörülmektedir. Ayrıca siyasi konuların siyasetçilerin alanına girdiği, idari ve teknik konuların ise bürokratların alanına girdiği görüşü çerçevesinde bürokratların siyasilere karşı mutlak bir itaatinin olması gerektiği belirtilmektedir. Yani bürokratlar, siyasi bir tercihi olmayan (tarafsız), siyasi yöneticileri tarafından verilen kararları uygulayan çalışanlar olarak görülmektedir (Durgun, 2002: 37; Bayır, 2007: 45).

İkinci yaklaşım da bürokrasi ve siyaset ayrımı reddedilmekte ve bürokrasiye farklı roller biçilerek, bürokrasinin idari rolünün olduğu kadar siyasi rolünün de olduğu ifade edilmektedir. Zamanla devletin fonksiyonlarının artması ve karmaşıklaşması sonucunda bu fonksiyonları yerine getirecek uzman kadrolara ihtiyaç duyulmaktadır. Bu sebeple bürokrasi, atanmış ve sürekli çalışan bürokratlar vasıtasıyla toplumun sürekli artış gösteren ihtiyaçlarını karşılayacak yöntemleri geliştirme konusunda, belirli süre görev yapan siyasi otoriteye göre daha avantajlı durumdadır. Bürokratların profesyonel

yöneticiler olarak siyasal süreç içerisinde aktif rol oynamasını savunan bu yaklaşıma göre bürokrasi kuralları geliştirmekte, parlamento ve yürütme organı da bu kuralları denetlemektedir (Tortop, İsbir, Aykaç & Özer, 1999: 32-33; Ergun ve Polatoğlu, 1992: 240, Eryılmaz, 2010: 94)-95).

Üçüncü yaklaşım ise siyasetten uzak bir devlet anlayışı çerçevesinde, vatandaşları ve bürokratları keyfi davranışlardan koruyacak, tarafsız, adil, rasyonel ve verimli şekilde çalışacak bir yönetim oluşturmak amacıyla, üst kurullar gibi siyasal müdahale ve denetimlerden uzak bir yönetimin oluşturulması anlayışına dayanmaktadır. Bu kapsamda üst düzey bürokratların, yönetim sistemi içinde siyasiler karşısında birtakım özerk yetkilerle donatılması savunulmaktadır. Bu şekilde siyasi yetkinin kötüye kullanılması ve menfaat gruplarının imtiyazları önlenmiş olur. Dünya Bankası ve IMF gibi uluslararası kuruluşlar tarafından önerilen bu modelde, tarafsız, etkin ve verimli bir yönetim ihtiyacı ile siyasi temsiliyet arasında denge kurulmaya çalışılmaktadır (Günaydın, 2002: 6; Eryılmaz, 2002; 96).

Siyasi iktidar, kamu politikalarını kendi hedeflerine uygun biçimde şekillendirmek istemektedir. Siyaset değişimin itici gücü iken, bürokrasi genellikle muhafazakâr bir tavır sergilemekte ve yeniliklere karşı direnmektedir. İlişkilerin başarısı, iki taraf arasındaki dengeyi sağlama çabalarına bağlıdır. Denge kurulmadığında, uyumsuzluk sorunları ortaya çıkabilmektedir. Uyum sorununun derecesi, iktidar değişimlerinin sıklığı, eski ve yeni hükümetler arasındaki politika farklılıkları, memurların benimsediği normlar ve iktidardaki liderin bürokrasiyi hedeflerine doğru yönlendirme yetenekleri gibi faktörlere bağlıdır (Aberbach & Rockman, 2006: 985).

Bürokrasi ile siyaset arasındaki etkileşim karşılıklıdır. Siyaset bürokrasiyi politika belirleme yönlendirme, bürokrasi içerisindeki atamaları yapma, politikaları uygulatma ve denetleme gibi konularla etkilemekte iken (Dursun, 1997, 111-114); bürokraside siyaseti politika önerilerinde bulunma ve danışmanlık, politikaları uygulama ve yönetim işlevi, bağımsız denetleme ve hesap verebilirlik gibi hususlarda etkileyebilmektedir (Kaya, 1994: 10).

Modern ulus-devletlerde, yönetim işlevlerinin ayrılması, uzmanlaşmış yönetim sınıflarının ortaya çıkması ve demokratik ideolojinin gelişmesi ile birlikte, yönetsel yetkilerin farklı organlar arasında paylaştırılarak iktidarın kötüye kullanılmasının önlenmesi amacıyla devletin yasama, yürütme ve yargı fonksiyonları birbirinden ayrılmıştır. Bu fonksiyonel ayırım ile birlikte bürokrasi siyasal liderliğe bağlı hale gelmiş, idari ve siyasi roller arasındaki ayırım netleşmiştir. Atama yolu ile göreve gelen bürokratik memurlar, seçilerek göreve gelen siyasetçilerin talimatları altında çalışmaya başlamışlardır (Öztürk, 2003: 89).

Kamu yönetiminde geleneksel yaklaşımın temsilcisi olan Woodrow Wilson’un 1887 tarihli makalesinde, yönetimin (bürokrasinin) siyasetten ayrılması ve farklı bilim dalı olarak incelenmesi gerektiğini belirtmiş ve yönetim ile siyaset ayrımının sınırlarını kesin bir biçimde ortaya koymaya çalışmıştır. Wilson’a göre siyaset, geniş ölçekli ve geneli ilgilendiren konuları kapsayan devlet eylemlerinden; yönetim ise dar ölçekli ve belli alanları ilgilendiren konuları kapsayan devlet eylemlerinden oluşmaktadır (Tahtaloğlu, 2011: 85; Şahin & Taşpınar, 2021: 173). Wilson’un yanı sıra Hegel, Frank Goodnow, Leonard White ve Max Weber’de yönetim-siyaset ayrımına yönelik görüş belirtmişlerdir (Karakoç, 2021: 41). Max Weber, bürokrasi-siyaset ilişkisinde, bürokrat ile siyasetçiler rollerinin ayrışması gerektiğini savunmuştur (Tahtaloğlu, 2011: 87).

Yönetim ve siyasetin ayrımı görüşüne karşı çıkararak bürokrasi ve siyasetin birbiri ile çok yakın ilişki içerisinde, birlikte ve iç içe olduğu, bundan dolayı bir ayrım yapılmasının pratikte mümkün olamayacağı görüşünü savunan Paul Appleby, Herbert Simon, Dwight Waldo gibi sosyal bilimcilerde vardır (Tataroğlu, 2006: 98; Karakoç, 2021: 41; Tahtaloğlu, 2011: 85).

Bürokrasi-siyaset arasında zaman zaman çatışmalar yaşanmaktadır. Bu çatışmanın ortaya çıkması aslında bürokrasi ve siyasetin sahip olduğu farklı güç kaynakları ile yakından ilişkilidir. Bürokrasi, fonksiyonları bağlamında meşru görülmesini ve önemli bir güç merkezi haline gelmesini sağlayan bilgi ve uzmanlık, hızlı karar verme iktidarı, devamlı ve istikrarlı statü, özerk yapı, belirli bir kurum ideolojisine sahip olma ve hızlı karar alabilme, bütçeleme ve planlama gibi güç kaynaklarına sahiptir. Bu güç kaynakları bürokratları devlet yönetiminde önemli bir aktör haline getirmektedir. Siyasi otoritenin de sahip olduğu meşruiyet, mali kaynaklar, bütçe, temsiliyet, siyasi parti ve alternatif bürokrasi oluşturma gibi güç kaynakları bulunmaktadır. Siyasi otoritenin sahip olduğu güç kaynaklarının özellikle devamlılık arz etmemesi nedeniyle bürokrasinin güç kaynakları karşısında daha soyut bir niteliğe sahip olduğu söylenebilir (Aksan & Çelik, 2011: 7). Bürokrasi ile siyaset sahip oldukları güç kaynaklarına dayanarak birbirlerine etkileyebilmekte ve özerk sahalara oluşturarak birbirlerine baskı kurabilmektedir (Akçakaya & İlhan, 2021: 600).

Bürokrasi-siyaset ilişkisinde mevzuat yapma sürecindeki rolleri nedeniyle siyasetçilerin bürokratlar üzerindeki denetim ve yönlendirme gücünün gittikçe zayıflaması temel sorunlardan birisi olarak görülmektedir. Modern yaşamda teknik bilginin bürokrasi ile bütünleşmesi, tekno-bürokratların hâkim olduğu bir yapılanmanın ortaya çıkmasına sebep olmuştur. Hukuki düzenlemelerin teknik bilgiyi elinde bulunduran bürokratlar tarafından

hazırladığı özellikle aşırı bürokratikleşmiş toplumlarda, bürokrasi iktidarın egemen bir unsuru olarak görülmektedir (Bayram & Çınar, 2007: 17-18).

Bürokrasi-siyaset ilişkisinde yaşanan diğer bir çatışma unsurunun bürokratlar ve siyasetçiler arasında yaşanan çıkar uyuşmazlığıdır. Siyasetçiler daha fazla oy almayı istemekte ve buna yönelik çalışmakta iken, bürokratlar kurumsal faydayı gözetmekte ve bütçeden daha çok pay almayı hedeflemektedir. Bundan dolayı sosyal hizmet gibi ortak bir değere yönelmiş olmalarına rağmen bürokratların ve siyasetlerin artırmak istediği menfaatlerin farklılığı çatışmaya sebep olabilmektedir (Kabasakal, 1998: 164-165).

Sonuç olarak, bürokrasi ve siyaset arasındaki ilişki, toplumun yönetimi ve karar alma süreçlerindeki etkileşimi ifade etmektedir. Bürokrasi, siyasetçilerin politikalarını uygulamak için kullandığı bir araç; siyaset ise kararları alan, politikaları belirleyen, karar ve politikaların bürokrasi tarafından uygulanmasını sağlayan ve bürokrasiyi denetleyen bir kurumdur. Bu ilişkinin dengeli bir şekilde sürdürülmesinin; toplumun ihtiyaçlarını karşılanması, etkili ve hesap verebilir bir yönetim sağlanması adına çok önemlidir.

### 1.3.1. Yönetim ve Siyaset İlişkisinde Temel Yaklaşımlar

Devletlerin geçmişten günümüze hızlı bir şekilde büyümesi, fonksiyonlarının artması, sınırlarının ve sorumluluk alanlarının genişlemesi, siyasi otoritenin farklı alanlarda hızlı kararlar almasını ve bu kararları etkin bir şekilde uygulamasını gerekli kılmıştır. Daha öncede ifade edildiği üzere siyasetin asıl işlevi yasa yapma ve politika üretme iken, bürokrasinin işlevi ise yasaları ve politikaları uygulamaktır (Heywood, 2006: 513). Yönetim (Bürokrasi) ve siyaset, aralarında çok yakın bir ilişki olan, iç içe geçmiş yapılar şeklindedir (Tortop, İsbir, Aykaç, Yaman & Özer, 2012: 23). Bürokrasiyi siyasetten ayrı olarak gören yaklaşımlar bulunmakla birlikte, aslında kararların uygulayıcısı olması sıfatıyla bürokrasi, siyasetle dolaylı bir ilişkisi içerisinde. Bürokrasi ve siyaset ilişkisinde ayrıca atanmış bürokratlar ile seçilmiş siyasi yöneticiler arasında hiyerarşik bir ilişki söz konusudur. Bu hiyerarşik ilişkiye rağmen çıkar uyuşmazlığı, atanmış bürokratların politika belirleme sürecine müdahil olma çabaları gibi hususlar nedeniyle siyasi yöneticiler ve bürokratlar arasında çatışmalar yaşanabilmektedir (Demir, 2011: 67-73).

Teorik olarak politikaların belirlenmesinde bir sorumluluğu bulunmayan bürokratlar, politikaları tarafsız bir şekilde uygulamakta iken; siyasetçiler seçilebilmek için sürekli mücadele etme ve iktidarda iken sürekli hesap verme durumunda kalabilmektedir (Türköne, 2005: 462). Torik olarak böyle ifade edilse de uygulamada ilişkilerin farklı bir şekilde geliştiği de

görülebilmektedir. Bu durum bürokrasi ve siyaset ilişkisi ile ilgili farklı yaklaşımların ortaya atılmasına sebep olmuştur (Güler, 2015: 66).

Bürokrasi siyasete etki edebildiği gibi siyaset de bürokrasiye etki edebilmektedir. Siyasetçilerin yüksek oranda halk desteğini aldığı durumlarda bürokrasinin siyaset üzerindeki etkisi zayıflarken; siyasetçilerin yeterli düzeyde halkın desteğini alamadığı durumlarda bürokrasinin siyaset üzerinde güçlü bir etkisi olabilmektedir. Bürokrasinin siyaset üzerinde güçlü bir etkisinin olması durumunda siyasi kararların bürokratikleştiği görülmektedir. Bu durumda bürokrasi, istediği politikaları siyasetçiler vasıtasıyla gerçekleştirebilmektedir. Siyasetçilerin güçlü bir halk desteği alması durumunda bürokrasinin etki alanı daralmakta; böylece siyasi iktidarın belirlediği politikalar bürokrasinin hedeflerini oluşturmakta ve birtakım siyasi çıkarlar kamu çıkarından üstün duruma gelebilmektedir (Akçakaya & İlhan, 2021: 600; Uçman, 2014: 73-80).

Siyaset ve bürokrasi ilişkileri ile ilgili kamu yönetimi literatüründe genel olarak yönetim ve siyaset dikotomisi (ikiliği), yönetim ve siyaset birlikteliği ve tarafsız yönetim şeklinde üç yaklaşımın olduğu görülmektedir (Öztop & Lamba, 2019: 428; Akbulut, 2009: 129; Güler, 2015: 69).

### *1.3.1.1. Yönetim ve Siyaset Dikotomisi*

Yunanca kökenli bir terim olan “dikotomi”, temel olarak iki parçaya ayırma, ikiye bölme veya kesme anlamına gelmektedir (Özer & Önen, 2017: 23). Yönetim ve siyaset dikotomisi yaklaşımı, siyaset ile yönetimin birbirinden ayrışması gerektiği tezine dayanmaktadır. Bu yaklaşım, siyasetçilerin yapılacaklara karar vermesi, bürokrasinin ise bunu uygulaması düşüncesi temelinde şekillenmiştir (Özer, 2018: 45-46).

Yönetim ve siyaset dikotomisi, bürokrasi veya siyaset kurumlarının politikaları bizzat kendisinin belirlemesi ve ulaşılmak istenen hedefe varmak için istediği araçları kullanması olarak ifade edilmektedir. Yönetim ve siyaset dikotomisinde siyasi yöneticiler, parti menfaati veya kişisel menfaat gibi hususlara göre değil; şeffaf, objektif ve genel standartlara göre faaliyetlerini gerçekleştirmektedir. Ayrıca bu yaklaşım ile yönetimin uzman bir kadroya sahip olması, tarafsız olması ve hiyerarşik bir yapıda olması sonucunda kamu yönetiminde siyasi etkinin en aza indirilmesi hedeflenmiştir (Uzun, 2023: 66-67; Demir & Nyhan, 2008: 83). Yönetimin görevlerinin belirlenmesi, siyasi otorite tarafından yönetimi siyasallaştırmadan yapılmaktadır. Yönetim ve siyaset dikotomisine göre bürokrasinin seçimle göreve gelen siyasetçilerin emri altında ve onların yönlendirmesi ile faaliyetlerini gerçekleştirdikleri, bu



nedenle yönetim ve siyaset olgularının birbirinden ayrılması gerektiği ifade edilmektedir (Yatkın, 2014: 594).

Yönetimin siyaset dikotomisini Charles Bonnin, Auguste Vivien, Woodrow Wilson, Frank Goodnow, Weber, Willoughby ve Leonard White gibi düşünürler savunmuşlardır. Bonnin ve Vivien yönetimin bağımsız bir bilim dalı olması gerektiğini ileri sürmüştür (Kayıkçı, 2017: 702). ABD'nin 28. Başkanı Woodrow Wilson "İdarenin İncelenmesi" başlıklı makalesinde yönetimde verimliliğin sağlanabilmesi için siyasetten bağımsız, uzman bürokratların gerekli olduğuna vurgu yaparak, yönetimin siyasetten ayrı bir alan olarak incelenmesi gerektiğini savunmuştur (Akçakaya & İlhan, 2021: 598, Güler, 2016: 356). Wilson'a göre teknik bir iş ve aynı zamanda siyasetin bir parçası olan yönetim, siyasetin telaş ve çekişmesinden uzak, işlerin memurlar tarafından yapıldığı, siyasi konulardan farklı meseleleri olan ve ayrıca faaliyetlerini devletin içinde gerçekleştirildiği bir alandır (Güler, 2016: 356). Wilson, bürokrasisinin bir kimlik kazanması adına kuramsal olarak ve uygulamada, yönetimin siyasetten özerk olması için çalışmalar yapmıştır (Akçakaya & İlhan, 2021: 598). Wilson; politikaların belirlemesinin siyasete bırakılarak, yönetim sürecinde siyasetin belirlediği politikaların kaynak olarak alınmasının gerektiğini vurgulamıştır (Mankan, 2020: 4).

1900 yılında "Siyaset ve Yönetim" isimli eserinde siyaset ve yönetimin kesinlikle ayrılması gerektiğini savunan Frank Goodnow, siyasetin kamusal taleplere yönelik kararlar alarak yasa yaptığını, yönetimin ise yasalar çerçevesinde kararların yerine getirilmesinden sorumlu olduğunu ifade ederek bürokrasi ve siyaset dikotomisi yaklaşımına önemli katkıda bulunmuştur (Ergun, 1997: 6; Ergun, 2003: 610 ). 21. yüzyılın başında Max Weber'de yönetim ve siyaset dikotomisi konusunda çalışmalar yapmış; konu ile ilgili siyasi otoritenin, bürokrasinin gücünü kontrol etmekte çok zayıf kaldığını ve bunun sonucunda memur egemenliğinin oluşması tehlikesi bulunduğunu ifade etmiştir. Weber bu nedenle bürokrasinin siyasetin dışında kalması gerektiğini savunmuştur (Uzun, 2023: 67). Ayrıca Willoughby 1927 yılında yazmış olduğu "Kamu Yönetiminin İlkeleri" isimli eserinde, yönetimin siyasetten ayrı olarak incelenmesi görüşünü desteklemiştir (Ayhan & İrdem, 2018: 5-6). Willoughby özel sektör yönetimi ile kamu yönetiminin benzer olduğunu belirterek, yasama organını özel sektördeki yönetim kuruluna; kamu kurumlarındaki başkanı ise özel sektördeki yönetim kurulu başkanına benzetmiş, böylece özel yönetimin, kamu yönetimi ile somut benzer yönleri olduğunu iddia etmiştir. Willoughby'a göre politika oluşturmak, karar almak siyasetçilerin işidir; bürokrasiden beklenen politikaları uygulamasıdır (Bozkurt, Ergun & Sezen; 1998: 269; Gültekin, 2012: 87).

White “Kamu Yönetimi Çalışmalarına Giriş” isimli eserinde, sert kuvvetler ayrılığı düşüncesi çerçevesinde yönetimin faaliyetlerinin yürütme ile sınırlı olduğunu belirtmiştir. Yürütmenin yasama ve yargı erkinin sahasına girme eğiliminde olmasının bir sorun teşkil edeceğini ifade eden White, yönetim ve siyasetin kesinlikle birbirinden ayrılması gerektiğini savunmuştur (White, 2016: 69-70). White, Woodrow Wilson’un “İdarenin İncelenmesi” başlıklı makalesini överek, yönetim ve siyaset dikotomisinin geçerliliğini ileri sürmüştür (Karakoç, 2021: 402).

Siyasetin bir amaç, bürokrasinin ise bir araç şeklinde görüldüğü bürokrasi ve siyaset dikotomisi yaklaşımında, bürokrasinin demokrasiye yönelik bir tehdit oluşturmaması adına siyaset tarafından denetlenmesi düşüncesi de yer almaktadır (Çelik & Çelik, 2023: 211). Ayrıca yönetim ve siyaset dikotomisi düşüncesi kapsamında siyasetçiler karşısında yöneticilere bazı özerk yetkilerin verilmesi öngörülmüş, bu çerçevede “üst kurullar” oluşturularak bazı alanlarda bürokratlara özerk yetkiler verilmiştir (Urhan, 2016: 11).

### *1.3.1.2. Yönetim ve Siyaset Birlikteliği*

Yönetim ve siyaset ilişkisi konusunda diğer bir önemli yaklaşım, yönetim ve siyaset birlikteliği yaklaşımıdır. Yönetim ve siyaset birlikteliği, yönetimin siyasetten ayrışmadığı, yönetimin bizzat siyasetin içinde olduğu, bürokratların siyasi rollerinin bulunduğu ve bürokratların karar alma sürecinde siyasetçiler kadar etkin olması gerektiği düşüncesi çerçevesinde yönetiminin siyasetin içinde işleyen bir süreç olarak ele alınması gerektiği tezine dayanmaktadır. Bu yaklaşım, bürokrasi olmadan yasaların yetersiz kalacağı, artan toplumsal taleplere cevap verecek yöntemler geliştiren bürokrasinin siyasetten daha avantajlı olacağı, yönetim ve siyaseti birbirinden ayırmak yerine onların koordineli bir şekilde çalışmalarını sağlamanın daha rasyonel olacağı düşüncesi çerçevesinde şekillenmiştir (Akbulut, 2009: 129-131; Çelik & Çelik, 2023: 211).

Kamu yönetimi disiplininde yönetim ve siyaset dikotomisi yaklaşımına yönelik eleştiriler ve karşıt görüşler ortaya çıkmıştır. Bu görüşler genel olarak yönetim ile siyasetin birlikte ele alınması gerektiği düşüncesinde birleşmektedir. Başka bir ifadeyle yönetim ve siyaset dikotomisi yaklaşımının karşısında yer alan görüşlerde; yönetim ve siyasetin birbirlerini etkilediği ve aynı zamanda birbirleriyle iletişim halinde olduğu düşüncesi hâkim olduğu görülmektedir (Karakoç, 2021: 405). 1930’lu yıllardan itibaren yönetim ve siyasetin birlikte bir bütün olarak ele alınmasına yönelik yapılan çalışmalar, refah devleti uygulamalarının etkisi ile birlikte özellikle 1940’lı yılların ortalarından sonra hızla artmıştır. Ekonomi politikalarının belirlenmesinde

bürokratların etkin olması, onların siyasi otorite tarafından denetlenmesinin önemini ortaya çıkarmış ve bu durum yönetim ve siyasetin bir bütün olarak ele alınmasını gerekli kılmıştır (Demir, 2011: 69).

Yönetim ve siyaset ayrımına gerek olmadığı konusunda Paul Appleby, Dwight Waldo ve Herbert Simon gibi düşünürler önemli görüşler ileri sürmüştür. 1945 yılında Appelby “Büyük Demokrasi” isimli eserinde, yönetim ve siyaset dikotomisinin kamu yönetiminde karar süreçlerinde geçerli olmadığını ve böyle bir şeyin hayali bir düşünceden ibaret olduğunu ifade etmiştir. Appelby’ye göre kamu yönetimi, siyasetin kendisidir. Çünkü üst düzey bürokratlar, kaçınılmaz bir şekilde politika yapım sürecinde aktif rol almaktadır. Appelby ayrıca bürokratik gücün denetlenebilmesi için siyasetin etkisinin (bürokratik atamalar ve alınan kararların uygulanmasını sağlama gibi) olması gerektiğini ifade etmiştir (Özer & Önen; 2017: 24-25; Eryılmaz, Sözen & Köseoğlu, 2019: 60 ).

Hayatı boyunca kamu yönetimi alanı ile ilgili önemli eserler yazmış olan Waldo, yönetim-siyaset ayrımını “İdari Devlet” isimli eserinde eleştirerek, kamu yönetimi teorisinin aynı zamanda siyasi bir teori olduğu tezini ortaya atmıştır ve kamu yönetiminin siyasetten soyutlanarak değerlendirilmesi düşüncesine karşı çıkmıştır (Parlak & Bincan, 2019: 494). Yönetim ve siyaset dikotomisinin aksine Waldo, yönetimin bizzat siyasetin içinde olduğunu ve bundan dolayı yönetimi siyasetin içinde gerçekleşen bir süreç olarak değerlendirmenin daha uygun olacağını savunmuştur (Akbulut, 2009: 131). Yönetim ve siyasetin ikiye ayrılmasının ve ayrıca yönetim ve siyaset arasında net ve keskin bir sınır çizmenin mümkün olmayacağını, gerçeklikten uzak olacağını ifade eden Waldo, aslında demokratik yönetime uygun olarak yetkileri ayrılmış olan erkler arasında, rekabet yerine işbirliğinin olması gerektiğini vurgulamıştır (Demir, 2011: 70; Stivers, 2008: 54).

Amerikalı bir siyaset bilimci, ekonomist, sosyolog ve psikolog olan Herbert Simon ise “Yönetim Atasözleri” isimli makalesinde klasik yönetim yaklaşımını eleştirerek, yönetimin karar verme süreçlerinden oluştuğunu ileri sürmektedir. Yönetimin karar verme sürecinin yönetsel davranışla açıklanabileceğini savunan Simon; yönetim süreci ile davranışsal ilişkiyi harmanlamıştır. Simon, idari yapılarda karar verme süreçlerine ve bu süreçlerde gerçekleşen insan davranışlarına odaklanmış, bir idari yapının işleyişinin gerçek yönünün, çalışanların davranışlarının incelenmesiyle ortaya konulabileceğini ifade etmiştir. Simon ayrıca yönetim ve siyaset ayrımının geçerli olmadığı ile ilgili önemli fikirler ortaya koymuştur (Çevik, 2012: 19-20). Simon’a göre, bürokratlar politika süreçlerinde yer almaktadır ve bu nedenle yönetimi siyasetten bağımsız bir alan olarak tanımlamak mümkün

değildir. Simon, bürokratların politika belirleme süreçlerinde tarafsız olmadıklarını ve aslında bürokratların uzmanlıkları ve süreklilikleri nedeniyle öngörülü davranarak tarafsız olmamaları gerektiğini belirtmiştir (Karakoç, 2021: 406; Eryılmaz, Sözen & Köseoğlu, 2019: 59).

Yönetim ve siyaset birlikteliği yaklaşımında bürokratlar, politika belirleme safhasında ve yönetişimin içinde yer almaktadır. Bürokratlarla siyasetçiler arasındaki ilişki, akıcı ve dâhili bir niteliğe sahip olup hiyerarşiye dayanmamaktadır (Eryılmaz, 2013: 110; Akçakaya & İlhan, 2021: 600).

Yöneticiler ile siyasetçiler arasındaki ilişkide siyasiler karar veren ve uygulamaları denetleyen, yöneticiler ise yasal mevzuat çerçevesinde bağımsız karar verebilen, politika oluşturma sürecinde siyasetçilere danışmanlık yapılabilen ya da politikaları uygulamada yasalara bağlı kalarak süreci yönetebilen bir konumdadır (Uzun, 2023: 69). Yönetim ve siyaset birlikteliği yaklaşımında özetle, yönetim ve siyaseti birbirinden ayırmanın mümkün olamayacağı ve esasında bunun istenilen bir durum da olmadığı düşüncesi hâkimdir. Waldo’nun da ifade ettiği gibi bürokrasi, devlet teşkilatının içinde ortaya çıkmış bir yönetim sürecini ifade etmekte ve özel yönetimden farklı olarak siyasi bir alanda faaliyet göstermektedir (Eryılmaz, Sözen & Köseoğlu, 2019: 60).

### *1.3.1.3. Tarafsız Bürokrasi*

21. yüzyılın son çeyreğinde siyasetten uzak devlet anlayışı çerçevesinde üst kurullar şeklinde bir yapı oluşturularak yönetimin siyasi müdahalelerden uzak tutulacağı, rasyonelliğin ve verimliliğin esas alınarak yönetilenlerin keyfilikten korunacağı, ayrıca yönetimin objektif ve tarafsız davranmasının sağlanacağı düşüncesi gelişmiştir. Bu düşünce çerçevesinde, politika oluşturma yetkisinin belirli ölçülerde tarafsız kurullara aktarıldığı da görülmektedir (Güler, 2015: 69). Üst kurulların oluşturulmasında, siyasetçilerin yetkilerini herhangi bir biçimde yanlış bir şekilde kullanmaları ihtimalinin önlenmesi ile yönetsel verimliliğin ve etkinliğin sağlanması için üst düzey bürokratların yetkilendirilmesi gibi düşünceler etkili olmuştur (Durgun, 2002: 85). Ayrıca siyasi otorite ve ekonomik güç odaklarının müdahale ve baskısı olmadan, temel hak ve özgürlükler ile piyasa mekanizmalarının düzenli bir şekilde işleminin üst kurullar vasıtasıyla sağlanabileceği düşünülmüştür (Belet, 2008: 106).

Üst kurulların oluşturulması, aslında köken olarak yönetim ile siyasetin ayrımını içermektedir. Üst kurullar ile teknik ve uzmanlık isteyen bu alanlarda bürokratlar siyasilere karşı bazı özerk yetkilere sahip olmuşlardır (İzci & Bozdoğan, 2016: 36). Siyasetin etkisinden uzak tutulan kurulların

uzun dönemli politikalar oluşturması, siyasi otoritenin birtakım nedenlerle alamadıkları ya da erteledikleri kararların alınmasını kolaylaştırması, hem hakem ve hem de oyuncu olarak piyasa mekanizmasında bulunan devletin alacağı kararların haklılığının ve tarafsızlığının tartışılması, ekonomideki teknik sorunların çözümünün uzmanlık gerektirmesi ve klasik bakanlık yapısının buna uygun olmaması gibi nedenlerden dolayı üst kurullar hızla yayılmıştır (Tan, 2002: 14).

1887 yılında ABD’de Kongrenin kararıyla yürütme organından bağımsız bir şekilde oluşturulan “Federal Ticaret Komisyonu” ile ortaya çıkan üst kurullar, 1970 yılından sonra Kıta Avrupası ülkelerinde görülmeye başlanmıştır (Sezen, 2003: 111). Üst kurulların dünyaya yayılmasında 1970 yılından sonra Hizmet Ticaret Anlaşması’nın (GATS), 1980 yılından sonra devletlerin gerçekleştirdiği yapısal reformların ve 1990 yılından sonra Dünya Bankası ve IMF tarafından önerilen düzenleyici reformların önemli etkileri olmuştur (Güler, 2016: 359; Güzelsarı, 2003: 118-121).

Siyasal toplumun kurumları olan üst kurullar ile ilgili devletler arasında farklı uygulamalar olsa da, örgütsel yapıları, karar alma mekanizmaları gibi bazı ortak özellikler itibarıyla birbirine benzedikleri söylenebilir (Bayramoğlu, 2005: 242). İdari mali özerkliğe sahip üst kurullar ekonomiden enerjiye, bankacılık ve finans alanından iletişime, insan haklarından rekabeti düzenlemeye kadar birçok alanda rol alarak düzenleme ve denetim faaliyetlerini yerine getirmektedir (Parlak & Sobacı, 2008: 226; Güler, 2015: 70).

Üst kurullarla ilgili bazı eleştirilerde yapılmıştır. Bürokratların işleriyle ilgili siyasetçilerden daha fazla bilgiye sahip olmaları nedeniyle, kamu yararına aykırı politikaları uygulayabilecek potansiyelle sahip olması, yasama organının kamu politikalarını belirleme ile ilgili yetkilerinin atanmış bürokratlara devredilmesi, üst kurulların bütçelerini artırma çabalarının devletin büyümesine neden olması ve yasama organının üst kurullar üzerinde etkin bir denetim uygulayamaması gibi hususlar üst kurullara yönelik yapılmış olan eleştirilerdir (Demir, 2011: 65).



## Hükümet Sistemleri, Hükümet Sistemleri Açısından Bürokrasi ve Siyaset İlişkisi

### 2.1. Hükümet Sistemleri

Hükümet sistemi, “anayasal demokrasilerde veya anti demokratik rejimlerde uygulanan, devlet içinde yetkilerin dağılımı ve düzenlenmesine dayanan kurallar ve kurumlar bütünü” olarak tanımlanmaktadır. Devleti oluşturan yasama, yürütme ve yargı erklerinin tek bir organda toplanması veya farklı organlar arasında dağıtılması, bu organlar arasında bağların ne şekilde oluşacağıının belirlenmesi, bu organların yapılarının, kimler tarafından oluşacağıının ve ne şekilde kullanılacağıının ortaya konulması hususundaki tercihler devletin hükümet sisteminin şeklini belirlemektedir. (Hekimoğlu, 2009: 5; Parsak, 2012: 1). Hükümet sistemleri devletin yasama, yürütme ve yargı kuvvetlerinin hangi organ veya organlar tarafından kullanılacağı ile ilgili ilişkiye göre; yani bu kuvvetlerin ayrı organlar tarafından ya da tek organ tarafından kullanılmasına göre sınıflandırılmaktadır (Erat, 2015b: 327). Hükümet sistemlerinde genel olarak yargı organının yasama ve/veya yürütme organından bağımsız olması esas kabul edilmektedir. Hukukun bağımsızlığının kabul edilmesi kapsamında tüm demokratik hukuk devletlerinde hâkimlerin bağımsızlığı da kabul edilmiş bir ilkedir (Keskinsoy & Kaya, 2018: 70; Özbudun, 2008: 384-385).

Hükümet sistemi tercihi genellikle kurucu iktidar (asli veya tali) tarafından anayasa yapım sürecinde gerçekleştirilmektedir. Kurucu iktidarın vereceği karar ile hükümet sisteminin kuvvetler birliğine mi yoksa kuvvetler ayrılığına mı dayandığı ve hangi hükümet sisteminin tercih edilmiş olduğu ortaya çıkmış olacaktır. Kurucu iktidar tarafından eğer kuvvetler birliği sisteminde



tercih edilmiş ve tüm erklerin yasama altında toplanması benimsenmişse “Meclis Hükümeti Sistemi”ne; tüm erklerin önceden belirlenmiş kurallar çerçevesinde yetkilerini kullanan hükümdarda toplanması benimsenmişse “Mutlak Monarşi” sistemine; tüm erklerin herhangi bir kurala bağlı olmadan yetkilerini kullanan tek bir otoritede toplanması benimsenmişse “Diktatörlük” sistemine karar verilmiş olacaktır (Korkmaz, 2016: 45; Gözler, 2010: 554). Kurucu iktidar tarafından eğer kuvvetler ayrılığına dayanan bir hükümet sistemi tercih edilmiş ve iki kanatlı bir yürütme organı, devlet başkanının yasama organı tarafından seçilmesi ve yürütme organının, yasama organının denetiminde olması kabul edilmiş ise, yumuşak kuvvetler ayrılığına dayanan “Parlamenter Hükümet Sistemi”ne; yürütme yetkisinin devlet başkanlığında toplanması ve devlet başkanının halk tarafından seçilmesi kabul edilmiş ise sert kuvvetler ayrılığına dayanan “Başkanlık Sistemi”ne; bu iki sistemin olumsuz yönlerinin azaltılarak, olumlu yönlerinin birlikte kullanılması durumunda (örneğin iki kanatlı bir yürütme organının ve devlet başkanının halk tarafından seçilmesinin kabul edilmesi gibi) ise “Yarı-başkanlık Sistemi”ne karar verilmiş olacaktır (Gözler, 2015: 82-101; Erdoğan, 2010: 205; Korkmaz, 2016: 45).

Burada ifade edilmesi gereken önemli bir husus, hükümet sistemi ile devlet sisteminin birbirinden farklı olduğudur. Federal devlet sisteminde başkanlık sistemi uygulanabileceği gibi, parlamenter sistem, meclis hükümeti sistemi ya da yarı-başkanlık sistemi de uygulanabilir. Benzer şekilde üniter devlet sisteminde parlamenter hükümet sistemi uygulanabileceği gibi, yarı-başkanlık başkanlık ya da Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi de uygulanabilir (Keskinsoy & Kaya, 2018: 71).

Hükümet sistemleri, iki alt başlık şeklinde sırasıyla, “kuvvetler birliğine dayanan hükümet sistemleri” (meclis hükümeti, monarşi ve diktatörlük) ve “kuvvetler ayrılığına dayanan hükümet sistemleri” (başkanlık sistemi, parlamenter sistem ve yarı-başkanlık sistemi) şeklinde ele alınacaktır.

### **2.1.1. Kuvvetler Birliğine Dayanan Hükümet Sistemleri**

Kuvvetler birliğine dayanan hükümet sistemleri; yasama ve yürütme erklerinin, tek bir organda (yasama ya da yürütme organında) birleşmesi durumunda ortaya çıkan sistemlerdir (Erat, 2015b: 328). Kuvvetler birliğine dayanan hükümet sistemlerinde tüm yetkilerin yasama organında toplanması durumunda meclis hükümeti sisteminden, tüm erklerin önceden belirlenmiş kurallar çerçevesinde yetkilerini kullanan hükümdarda (yürütme) toplanması durumunda monarşiden, tüm erklerin belirlenmiş herhangi bir kurala bağlı olmadan yetkilerini kullanan tek bir otoritede (yürütme) toplanması

durumunda ise diktatörlükten sisteminden bahsetmek mümkündür. Bu hükümet sistemleri güçler birliğine dayanan ve anti demokratik sistemler olarak değerlendirilebilir (Yaman, 2019: 6; Korkmaz, 2016: 45; Gözler, 2010: 554).

### 2.1.1.1. Meclis Hükümeti Sistemi

Meclis hükümeti sisteminde yasama ve yürütme erki, yasama organında toplanmaktadır. Yasama organı, hem yasa yapımından hem de bu yasaların yürütmesinden sorumludur (Yaman, 2019: 7; Yüzbaşıoğlu, 2008: 16). Meclis hükümeti sistemi, başkanlık makamının olmadığı, yürütme organının üyelerinin (icra vekilleri) meclis tarafından seçildiği ve gerek görülmesi halinde meclis tarafından görevden alındığı, yürütme tarafından alınan kararların meclis tarafından iptal edilebildiği ve yürütme organının yasama organı karşısında kullanabileceği hiçbir hukuki aracının olmadığı bir sistemdir. Meclis hükümeti sisteminde yasama yetkisi meclis tarafından kullanılmaktayken, yürütme yetkisi ise meclisteki memurlar olan icra vekilleri aracılığıyla kullanılır. Yürütme organı, bağımsız bir politikaya sahip olmayan ve yasama organının talimatlarına göre hareket eden bir kurum olarak yasama organının görevlisi şeklinde çalışmaktadır. Meclis hükümeti sistemine “konvansiyonel sistem” de denilmektedir (Erat, 2015b: 329).

Meclis hükümeti sisteminin temeli, Rousseau'nun savunduğu egemenliğin tek ve bölünmez olması ilkesine dayanmaktadır. Tek ve bölünmez olan egemenlik, tek ve bölünmez bir şekilde temsil edilmeli bu nedenle yetkiler yasama ya da yürütme organının elinde toplanmalıdır. Bu yetkilerin temsil edilmesi için en uygun organ, milletin temsilcilerinden meydana gelen yasama organıdır (Yaman, 2019: 7).

Meclis hükümeti sistemi, İsviçre dışında genellikle olağanüstü dönemlerde uygulanmış olan bir sistemdir. Meclis hükümet sisteminin dünyada ilk defa 1792 ile 1795 yılları arasında Fransa'da uygulanmıştır. Bu dönem Konvansiyon dönemi olarak ifade edilmektedir. Meclis hükümeti sistemi Türkiye'de 1921 yılında kabul edilmiş olan Teşkilat-ı Esasiye Kanunu ile 1921 ile 1924 yılları arasında uygulanmıştır. Teşkilat-ı Esasiye Kanunu madde 3'te “Türkiye devletinin Büyük Millet Meclisi tarafından idare olunacağı” ifade edilmiştir. Madde 8'de meclis tarafından seçilen vekiller ile hükümetin yönetileceği, meclisin bu vekilleri yönlendireceği ve gerektiğinde meclisin vekilleri görevden alabileceği belirtilmiştir. Teşkilat-ı Esasiye Kanununun 3. ve 8. maddelerinde yer verildiği üzere, yasama ve yürütme erkleri mecliste toplanmakta ve düzenleme yetkisine sahip olan meclis, çıkardığı kanunların uygulamasını kendi üyeleri arasından seçtiği icra

vekilleri eliyle gerçekleştirmektedir (Canatan, 2012: 3; Keskinsoy & Kaya, 2018: 71; Gözler, 2010: 564-565).

### *2.1.1.2. Mutlak Monarşi*

Monarşi, tek bir kişinin egemenliğinde gerçekleşen yönetim sistemidir. Mutlak monarşi ise devlet yönetiminde tek yetki sahibi olan hükümdarın, yasama ve yürütme erklerini elinde bulundurduğu; başka bir ifadeyle yasama ve yürütme erklerinin sadece hükümdarda (monark) toplandığı sistem şeklinde tanımlanmaktadır. Hükümdarın bir taraftan kanun koyucu diğer taraftan ise kanunun yürütücüsü rolü bulunmaktadır. Monarşilerde devleti yöneten hükümdar, veraset yoluyla görevi devralmakta, halk tarafından egemenliği elinde bulunduran hanedanın bunu hak ettiği düşünülmektedir (Erat, 2015b: 328). Yönetim yetkisinin tek ve en yüksek sahibi olan hükümdar, önceden belirlenmiş kurallar çerçevesinde yönetim yetkilerini kullanmaktadır. Bu durum monarşi sisteminin diktatörlükten farkını ortaya koymaktadır (Keskinsoy & Kaya, 2018: 71).

Mutlak monarşide hükümdar, devlet yönetiminde tek ve en yüksek otoritedir. Hükümdar kanun yapmakta, kanunların uygulanmasını sağlamak ve ortaya çıkabilecek uyuşmazlıkları çözmektedir. Bu yetkilerin tümünün tek kişi tarafından kullanılması teorik olarak mümkün olsa da, uygulama da imkânsız olmasından dolayı hükümdar, yetkilerini atamış olduğu görevliler vasıtasıyla kullanmaktadır. Bu görevliler hükümdarın memuru niteliğinde olup hükümdara karşı sorumludur. Hükümdar tarafından atanan görevlilerin, hükümdar karşısında herhangi bir hususta bağımsızlıkları bulunmamaktadır (Kılınç, 2016: 449-450; Ersöz, 2015: 4).

Mutlak monarşi sistemi dışında bir de meşruti monarşi sistemi bulunmaktadır. Meşruti monarşi sistemi erkler ayrılığına dayanan kuvvetler ayrılığı sistemi içerisinde yer almaktadır. Meşruti monarşilerde hükümdar, kanuni düzenlemeler ile sınırlandırılmakta, yetkisini seçilmiş vekillerden oluşan meclis ile paylaşmaktadır (Gözler, 2010: 555; Korkmaz, 2020: 6).

### *2.1.1.3. Diktatörlük*

Diktatörlük, yasama, yürütme ve yargı yetkisinin tek bir kişide toplandığı yönetimin önceden belirlenmiş, tesis edilmiş kurallara ve kanunlara bağlı olmadığı yönetim sistemidir (Özbudun, 2008: 181). Diktatör, zor kullanarak ya da seçimler yoluyla iktidarın sahibi olabilmektedir ve meşruiyetinin kaynağını din, ideoloji, karizma gibi öğelere dayandırabilmektedir. Yetkileri denetlenemeyen diktatör, yasalara ve anayasal sınırlara bağlı olmadan devleti yönetebilmektedir (Erat, 2015b: 328-329).

Diktatörlük, demokratik bir rejim değildir. Bazı diktatörlüklerde göstermelik seçimler yapılsa da seçimler sonucunda daima iktidardaki kişi seçimi kazanmaktadır. Bu yöntemin uygulandığı sistemlerin demokratik yönetim sistemi olarak kabul edilmesi mümkün değildir. Diktatörlükler uygulama biçimlerine göre “totaliter” ve “otoriter” olmak üzere ikiye ayrılmaktadır (Yaman, 2019: 7). Totaliter diktatörlük; genel ideolojinin ve kütleli tek partinin yer aldığı diktatörlük olarak ifade edilmektedir. Totaliter diktatörlükte, devlet içerisinde diktatörden başka bir iktidara gelebilecek bir oluşuma izin verilmez. Bu sistemde muhaliflerin ortaya çıkmaması veya ortadan kaldırılması için keyfi zor kullanım ve baskı vardır. Sovyetler Birliği tarihinde Stalin dönemi ve Almanya tarihinde Hitler dönemi Totaliter diktatörlüğe örnek olarak gösterilebilir. Otoriter diktatörlük ise, sınırlı plüralizm barındıran ve ideolojinin değil, zihniyetin hâkim olduğu, katılım gerektirmeyen sistemlerdir. İspanya tarihindeki Franko dönemi ve İtalya tarihindeki Mussolini dönemi otoriter diktatörlüğe örnek gösterilebilir (Gözler, 2010: 556).

### 2.1.2. Kuvvetler Ayrılığına Dayanan Hükümet Sistemleri

Kuvvetler ayrılığı, yasama, yürütme ve yargı yetkilerinin farklı organlar tarafından kullanılmasını ve her bir organın sadece kendi fonksiyonunu icra etmesini ifade etmektedir (Erdoğan, 2010: 199). Kuvvetler ayrılığının, mutlak monarşi sistemindeki despot düzenden, kişilerin haklarının ve özgürlüğünün teminat altına alındığı liberal demokratik sisteme geçmenin bir göstergesi olduğu kabul edilmektedir (Uygun, 2003: 13).

Kuvvetler ayrılığı teorisi ünlü Fransız filozofu Montesquieu'nün adıyla anılsa da daha önce en iyi hükümet sistemi arayışında bulunan Aristo'nun, devletin fonksiyonlarının üçe ayrılması gerektiği ve her bir fonksiyonun bir organ tarafından yerine getirilmesi gerektiğini ifade ettiği görülmektedir (Erat, 2015b: 330). Bununla birlikte kuvvetler ayrılığı kavramını ilk kez ifade eden İngiliz filozof John Locke'dir. Locke “Medeni Yönetim Üzerine İki İnceleme” adlı eserinde devlet yönetiminde yasama, yürütme ve federatif kuvvetlerin yer aldığını ve bunların bağımsız ve birbirlerinden ayrı erkler olması gerektiğini savunmuştur. Locke göre yasa yapma erkine sahip olanlar, iktidarın cazibesine kapılarak, yasaların yürütülmesi erkine de sahip olmak isteyebilir. Böyle bir durumun gerçekleşmesi halinde, yaptıkları yasalardan kendilerini muaf tutabilir ve yasanın uygulanması sırasında yasayı kendi menfaatleri için kullanabilirler. Bundan dolayı ideal olan, yasa yapanların öncelikle yasalara uyması, yasaların yapım sürecinde çalışanların yeteri kadar toplanması ve yasaların yapımı tamamlandıktan sonra dağılmalarıdır (Locke, 2012: 95-96; Kılınc, 2016: 449). Bir devletin yönetiminde yasama,

yürütme ve federatif güç şeklinde üç temel güç bulunduğunu ifade eden Locke, kaynağını yasama organından alana yürütme organının ve federatif gücün, yasama organı tarafından çıkarılan yasalar çerçevesinde faaliyetlerini sürdürdüğünü belirtmiştir (Yayla, 1998: 46-47; Zabunoğlu, 2016: 449). Locke federatif iktidarı, savaş ve barış kararları alma, çeşitli birlikler ve ittifaklar kurma gibi bir devletin uluslararası arenada uygulayacağı politikaları belirleme ve bu politikaları yürütme görevini üstlenecek olan iktidar olarak tanımlamaktadır (Locke, (2012: 96).

Kuvvetler ayrılığı ilkesi Batıda 17. ve 18. yüzyılda, mutlak monarşilerin baskıcı yönetimlerine karşı temel hak ve hürriyetleri korumak amacıyla gelişmiştir Bu amacın devlet iktidarının sınırlandırılması ile gerçekleşeceği düşünülmektedir. Kuvvetler ayrılığı ilkesine göre kuvveti elinde bulunduran kişi veya zümrenin bu gücü kötüye kullanma ihtimali vardır. Bundan dolayı kuvvetler ayrılığı düşüncesi, kuvvetlerin ayrı organlarda olması gerektiği ve bu durumun temel hak ve hürriyetlerin güvencesi olduğu görüşüne dayanmaktadır (Teziç, 2007: 390; Kılınç, 2016: 449). İngiltere ve Fransa’da burjuvanın parlamentoda artan etkisine paralel olarak siyasal iktidarda da değişim olmaya başlamış ve kuvvetler ayrılığı siyasal bir sistem olarak ortaya çıkmıştır. İlk kez Amerika’da uygulanan kuvvetler ayrılığı sisteminde kapitalizmin gelişmesi ve kapitalistlerin ilişkide olduğu üretim biçimi, maddi ve düşünsel anlamda hâkim sınıfla olan ilişkiler belirleyici iken; kuvvetler ayrılığına dayanan sistemlerin başkanlık, yarı-başkanlık ve parlamenter sistem şeklinde ayrılmalarında genel olarak devletlerin siyasal gelenekleri belirleyici olmuştur (Erat, 2015b: 332).

Yasama, yürütme ve yargı erklerinin ayrılığına dayanan demokratik yönetim şekilleri; parlamenter hükümet sistemi, yarı-başkanlık hükümet sistemi ve başkanlık hükümet sistemi şeklindedir. Hükümetin kurulabilmesi için meclisin desteğine ihtiyaç duyulmadığında başkanlık sisteminden, meclisin desteğine ihtiyaç duyulduğunda parlamenter sistemden, meclisin ve aynı zamanda başkanın desteğine ihtiyaç duyulması halinde ise Yarı-başkanlık sisteminden söz etmek mümkündür (Güvenç, 2022: 45-46).

### *2.1.2.1. Başkanlık Sistemi*

Başkanlık sistemi tarihsel olarak ABD’de 18. yüzyılın son çeyreğinde Westminster demokrasi modeline bir tepki olarak Birleşik Krallık’a karşı verilen bağımsızlık savaşının etkisi altında ortaya çıkmıştır. Başkanlık sistemi yasama, yürütme ve yargı organları arasındaki sert kuvvetler ayrılığına, yürütmenin yasamaya üstünlüğüne ve kuvvetlerin birbirini kontrol etmesine dayanmaktadır. Başkanlık sistemi, yasama ve yürütme organlarının

birbirlerini denetlediği, yürütme organının üstünlüğüne dayanan temsili bir hükümet sistemi şeklinde ifade edilmektedir (Kuzu, 1997: 16; Kalaycıoğlu, 2005: 14-15). Başkanlık sistemi ABD'nin yanı sıra birçok Latin Amerika ülkesinde (Venezuela, Şili, Peru, Meksika, Kolombiya, Arjantin, Brezilya, vb.) yaygın olarak uygulanmaktadır. Sert kuvvetler ayrılığına dayanan bu sistemde, yasama ve yürütme organları, yetki ve işlevler bakımından birbirlerinden bağımsızdır ve bu organlar arasında zayıf bir kontrol ve denge söz konusudur (Yüzbaşıoğlu, 2008: 17).

Başkanlık sisteminde yasama ve yürütme organları fonksiyonel ve organik olarak birbirinden ayrılmıştır. Fonksiyonel olarak yasama organı kanun yapmak, yürütme organı ise hükümet etmek ve kanunları uygulamakla görevlidir. Organik olarak yasama ve yürütme yetkilerinin kullanılması farklı organların uhdesindedir. Yasama ve yürütme organı fonksiyonel olarak kendi görevlerini yapmaktadır ve birbirlerine karışmamaktadır (Erat, 2015b: 333; Keser, 2011: 33; Erdoğan, 2010: 206-207).

Başkanlık sistemlerinde yürütme yetkilerini tek başına kullanan başkan, doğrudan veya dolaylı olarak halk tarafından seçilmektedir. Bazı sistemlerde halk başkanı doğrudan seçerken, bazılarında ise başkan bir seçim kurulu aracılığıyla seçilebilmektedir. Başkanlık sisteminde genellikle kongre olarak adlandırılan yasama organının seçimi, tıpkı başkan gibi sabit bir dönem için halk tarafından seçilmektedir. Ayrıca yasama ve yürütme organlarının birbirlerini feshedebilecekleri herhangi bir yasal mekanizma bulunmamaktadır (Yazıcı, 2005: 126-127; Tunçkaşık, 2017: 1). Yürütme yetkisinin sahibi olan başkanın seçimlerle doğrudan ya da dolaylı benzeri bir şekilde seçildiği başkanlık sistemine “başkanlık hükümet sistemi”, “başkanlık rejimi”, “başkanlık demokrasisi” veya “başkanlıkçılık” da denilmektedir (Erat, 2015b: 333).

Başkanlık sisteminin ayırt edici özelliklerini Özbudun (2005: 107) ve Kuzu (1997: 94), başkanın halk tarafından belirli bir süre için seçilmesi, açıkça tanımlanmış bir sorumluluk ve yetki alanının olması, ağır cezalı suçlar dışında parlamentonun başkanı görevden alamaması, başkanın yürütme yetkilerine tek başına sahip olması dolayısıyla yasama organının güvenine ihtiyaç duymaması ve başkanın kendi atadığı hükümete başkanlık ederek ya da başka yollarla hükümeti etkileme yetkisine sahip olması şeklinde sıralamaktadır. Başkanlık sisteminin bu özellikleri yürütmede uzlaşmayı ve istikrarı sağlamaktadır.

Başkanlık Sistemin güçlü ve zayıf yönleri, avantajları veya dezavantajları ile ilgili çok farklı görüşler dile getirilmiştir. Genel olarak başkanlık sisteminin güçlü yönleri, güçlü, istikrarlı ve uyumlu bir demokratik bir yönetimin

ortaya çıkması ve yasama organının kanun çıkarma ve yürütme organını denetleme fonksiyonunu bağımsız ve etkili bir şekilde yerine getirebilmesidir. Başkanlık sisteminin zayıf ve sakıncalı yönleri ise, rejime yönelik buhranlara (çatışmalar, darbeler gibi) sebebiyet verebilmesi, başkanlık sisteminin katı nitelikte olması ve bu sebeple başarısız başkanların yasal süre bitene kadar görevinin başında olması, ikili siyasi meşruiyetin krize sebep olabilmesi, siyasi kutuplaşmaya ve iktidarın şahsileşmesine sebep olabilmesi, başkanlık yarışını kazanan aday yürütme gücünün tamamını kullanırken, kaybeden adayın yönetim sürecindeki etkinliğinin sıfırlanmasıdır (Güvenç, 2022: 56-59; Tunçkaşık, 2017: 6-8; Özkul, 2012: 87).

Başkanlık sisteminde yasama ve yürütme organlarının işleyişinde bağımsızlık ilkesi geçerlidir. Devlet yönetiminde koordinasyonun sağlanması için organlar, erkler, yetkiler ayrışmasının da bir ölçüde dengelenmesi gerekmektedir. ABD geleneğinde “fren ve denge” olarak adlandırılan bu mekanizma ile iki organa da birbirilerini kısmi olarak kontrol edebilecek yetkiler verilmiştir. Bu yetkiler; başkanın kamu görevlilerini atama yetkisi, dış ilişkileri yürütme ve uluslararası antlaşmaları yapma yetkisi, kongrenin yürütmenin faaliyetleri ile ilgili araştırma yapabilmesi (meclis araştırması), başkanın ve diğer üst düzey kamu görevlilerinin görevden düşürülmesini sağlayan ve temsilciler meclisine ait olan suçlandırma yetkisi, yapma yetkisi Başkan’a onaylama yetkisi kongreye ait olan bütçe yetkisi, başkanın kongrenin kabul ettiği kanunları veto etme yetkisi, başkanın kongreye mesaj gönderme yetkisi, dolaylı kanun önerisi yani başkanın kendi partisinden olan kongre üyelerinden birine bir kanun önerisini parti lideri sıfatıyla yaptırabilme yetkisi şeklinde sıralanmaktadır. Başkan tarafından bu yetkiler kullanılırken senatonun eğilimlerinin de dikkate alınması gerekmektedir (Tunçkaşık, 2017: 4-5; Erdoğan, 2007: 18).

### *2.1.2.2. Parlamenter Hükümet Sistemi*

Parlamenter hükümet sistemi, Birleşik Krallık’ın tarihsel koşulları çerçevesinde halkın temsilcilerinden oluşan parlamento ile kral arasındaki iktidar ilişkilerinde yaşanan çatışmaların, zaman içinde parlamento lehine gelişmesiyle ortaya çıkmış olan bir hükümet sistemidir (Sargut, 2018: 10). Parlamenter hükümet sistemi geniş anlamda, hükümetin parlamentonun içinden çıktığı, hükümetin kurulabilmesi ve varlığını sürdürebilmesi için parlamentonun güvenine ihtiyaç duyduğu bir sistemdir. Bu nedenle parlamenter hükümet sistemi yumuşak kuvvetler ayrılığına dayanmaktadır. Parlamenter hükümet sisteminde yürütme organı, yasama organı tarafından yetkilendirilmekte, ayrıca gensoru ve güvenoyu gibi yöntemlerle de feshedilebilmektedir. Hükümet (bakanlar kurulu/kabine) kavramı ile



yürütme organı kastedilmektedir (Tunçkaşık, 2017: 1-3; Cheibub & Rasch,2015: 969).

Parlamente hükümet sisteminde genel olarak, bir tarafta vatana ihanet gibi belli suçlar dışında siyasi veya cezai sorumluluğu olmayan bir devlet başkanının (cumhurbaşkanı), diğer tarafta ise siyasi sorumluluğu olan hükümetin yer aldığı iki başlı bir yürütme organı vardır. Parlamente hükümet sisteminde, mecliste çoğunluğa sahip olan parti tarafından ya da meclisteki partilerin koalisyonu ile oluşturulan ve yürütme yetkisinin asıl sahibi olan hükümet, ülkenin genel siyasetini belirlemektedir. Ayrıca yasama organı ile yürütme organı arasında işbirliği bulunmaktadır (Teziç, 2007: 410-411; Kuzu, 2011: 54- 65; Ün, 2020: 15).

Parlamente hükümet sisteminin özellikleri asli ve tali özellikler olmak üzere iki şekilde sıralanabilir. Parlamente hükümet sisteminin temel parametreleri olan ve onu başkanlık sisteminden ayıran asli özellikler, yürütme organının (hükümetin) yasama organı içerisinde çıkması ve ona karşı sorumlu olması ve yürütme organının kolektif bir nitelikte olması, dünyada bir kaç istisna dışında tüm parlamente hükümet sistemlerinde görülen iki başlı yürütmenin olmasıdır (Lijphart, 1996: 44-63; Lijphart, 1999: 117-118). Parlamente hükümet sisteminin tali özellikleri ise, yürütme organının yasama organını feshedebilmesi, aynı kişinin hem yürütmede hem yasamada görev alabilmesi ve Bakanlar Kurulunun yasama organının çalışmalarına katılması şeklinde ifade edilmektedir (Ün, 2020: 14; Shugart, 2005: 324).

Hükümet sistemleri ile ilgili Türkçe literatürde parlamente hükümet sisteminin dört özelliğinin olduğuna ilişkin genel bir kabul olduğu dikkat çekmektedir<sup>3</sup>. Bu dört özellik; yürütme organının iki başlı (devlet başkanı ve başbakan) bir yapıda olması, yürütme organının bir kanadında yer alan devlet başkanının siyaseten sorumsuz olması, bakanların yasama organına karşı siyasi sorumluluk taşıması ve yürütme organının yürütme organının yasama organını fesih yetkisinin sahip olmasıdır.

Parlamente hükümet sisteminde yasama organı ve yürütme organı birçok konuda etkileşim halinde ve işbirliği içerisinde olup Başbakan, Cumhurbaşkanı tarafından Meclis üyeleri arasından atanabilmektedir. Her şeyden önce daha öncede ifade edildiği üzere hükümet yasama organından

3 Bkz. Gözübüyük, Şeref, Anayasa Hukuku, Turhan Kitabevi, Ankara, 1989, s.230-233; Yazıcı, Serap, Başkanlık Sistemleri: Türkiye için Bir Değerlendirme, Türkiye Barolar Birliği Yayınları, Ankara, 2005, s.127; Teziç, Erdoğan, Anayasa Hukuku, Beta Yayınevi, İstanbul, 2007, s.409; Ergun Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, Yetkin Yayınları, Ankara, 2008, s.343-344; Özer, Atilla, Anayasa Hukuku Genel İlkeler, Turhan Kitabevi, 2009, Ankara, s. 140; Gözler, Kemal, Anayasa Hukukunun Genel Teorisi, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, 2010, s. 589-594; Fendoğlu, Hasan Tahsin, Türkiye'de Başkanlık Sistemi, Yetkin Yayınları, Ankara, 2015 s.81

çıkıp görev yapabilmek için yasama organının güvenine ihtiyaç duymaktadır (Turhan, 1993: 55). Parlamenter hükümet sisteminde hükümeti oluşturan Bakanlar Kurulu, yasamanın güveni ile göreve gelmekte ve yine yasamanın güvensizlik oyu ile de görevden alınabilmektedir. Bakanlar Kurulunun yasama organı karşısında kolektif sorumluluğu bulunmakla birlikte her bir bakanın da yasama organına karşı bireysel sorumluluğu bulunmaktadır. Bakanlar Kurulu hakkında yasama organının vereceği “güvensizlik oyu” ile Bakanlar Kurulunun görevi sonlanabilir; ayrıca her bakanın yasama karşısında bireysel sorumluluğu olduğundan bir bakan için de güvensizlik oyu verilerek görevi sonlandırabilir (Ün, 2020: 17).

Parlamenter hükümet sisteminin tarihsel gelişimine bakıldığında, sistemin Birleşik Krallık’ta ortaya çıkarak gelişimini sürdürdüğü, esas kurumlarının gelişiminin Birleşik Krallık’ın monarşik yapısındaki dönüşümle paralellik gösterdiği görülmektedir (Yücel, 2009: 53).

Birleşik Krallık’ta ilk başta yasa yapmak, yürütmeyi denetlemek ve bir milleti temsil etmek gibi bir görevi olmayan meclis, kralın yanında sadece nezaret etme görevini yerine getirmektedir ve yasama yetkisi bizzat krala aittir. Zaman içinde gelişen meclis, yasa yapan, milleti temsil eden ve yürütme erkini denetleyen bir organa dönüşmüştür (Özsoy Boyunsuz, 2014: 9; Sargut, 2018: 10).

Parlamenter kurumların ortaya çıkmasında Magna Carta Libertatum (1215) fermanı başlangıç olarak kabul edilmektedir. Kralın vergileri arttırmak istemesi ile başlayan çatışmalar neticesinde, kral ve senyörlerin taraf olduğu Magna Carta fermanı imzalanmıştır. Bu ferman ile kral soyluların rızasına bağlı olarak yeni bir vergiyi uygulamaya koyabilecek veya vergileri artırabilecektir. Magna Carta fermanında yer alan bu madde, zaman içerisinde yasama organının rızası olmadan kralın kararı ile vergiyle ilgili bir uygulama yapılamayacağı şekline dönüşmüştür. Bu durum, temsili bir organ olan yasamanın, kralın otoritesini uygulama da sınırlaması veya paylaşması anlamına gelmektedir (Kama, 2016: 165; Yücel, 2009: 52-53). Magna Carta fermanının oluşturduğu bu devrim etkisi neticesinde kral ile senyörler arasında şiddetli iç mücadele başlamış ve yasama organı yerleşik hâle gelerek, 13. yüzyılda, mutlak monarşiden meşruti monarşiye dönüşüm olmuştur (Kama, 2016: 165-166) Magna Carta ile soylular, mülk sahipleri ve ruhbanların temsilcilerinden oluşan, danışma amacıyla bir araya gelen bir meclis öngörülmüştür. 13. yüzyıldan itibaren kurumsallaşmaya başlayan meclis (Eroğul, 2012: 38-41), 14. yüzyıldan itibaren iki meclisli bir yapı şeklinde faaliyetlerini sürdürmüştür. İki meclisli sistemde meclislerden birincisi, soyluların oluşturduğu ve krala yakın olan “Lordlar Kamarası”,

ikincisi ise kasaba ve kentlerden gelen temsilcilerin ve şövalyelerin oluşturduğu “Avam Kamarası”dır (Gözübüyük, 2003: 31).

18. yüzyılın ilk çeyreğinde kral ve bakanlar “kabine” adı verilen bir mecliste toplanmaya başlamış ve bu durum “kabine sistemi” olarak adlandırılmıştır. Kabine sisteminde yürütme yetkisi, hükümdar adına hareket eden ve parlamentoya karşı sorumlu olan bakanlar tarafından kullanılmıştır (Boyalı & Gümüş, 2022: 235). Parlamenter hükümet sisteminin ana hatlarının oluşması 18. yüzyıldan itibaren ortaya çıkan kabine sistemi ile ilişkilidir. Devlet yönetiminde tek karar sahibi olan krallar bu dönemde, meclisin içinden aracılık görevini yapacak olan bakanları seçerek, seçmiş olduğu bakanlarla kabine adı verilen bir odada istişare toplantıları yapmıştır. Zamanla kabinedeki bakanlardan biri öne çıkarak, başbakanlık olarak adlandırılacak makamın oluşmasına sebep olmuştur (Gözübüyük, 2013: 34). 18. yüzyılda ortaya çıkan kabine sistemi tarihi süreçte, aralarında iyi bir uyum olan ve homojen bir yapıda olan gruplara dönüşmüştür. Bu homojen yapının sonucunda, siyasi düşünceler itibarıyla bir üyeye (bakana) duyulan güvenin zedelenmesi, kabinenin tamamını etkileyebileceği şeklinde bir algılamaya sebep olmuştur (Eroğul, 2012: 38).

19. yüzyılda oy kullanma haklarının gelişmesi ve siyasi parti örgütlerinin ortaya çıkması, yasama organının temsil gücünü elde etmesine ve demokratik bir yapının oluşmasına olanak sağlamıştır. Bu gelişmeler neticesinde Birleşik Krallık sistemini (Westminster) meydana getiren temel kurumlar günümüzdeki şekliyle ortaya çıkmaya başlamıştır. Bu temel kurumlardan ilki “İngiliz Meclisi”dir. İkincisi ulusal birliği ve beraberliğin temsilcisi olan fakat siyasi bir yetki ve sorumluluğu olmayan “Kraliçe”, yani “Devlet Başkanlığı” makamıdır. Üçüncüsü ise, Başbakana bağlı olarak çalışan ve Başbakanla beraber devleti yönetme yetkisinin sahibi olan “Kabine”dir (Elitok, & Değirmenci, 2023: 334).

21. yüzyılda parlamenter hükümet sisteminin bütün kurumsal yapılarının olduğu ve İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra diğer Avrupa devletlerinde de uygulanabilir olduğu görülmektedir (Canas, 2004: 97; Elitok, & Değirmenci, 2023: 334).

Sartori (1997: 138-140), parlamenter hükümet sisteminin iktidar paylaşım sistemi olduğunu belirterek, hükümetin başkanı (başbakan) ile hükümet üyeleri arasında üç tür ilişkiden söz etmektedir. Bunlar, eşitsizler üzerinde birinci, eşitsizler arasında birinci, eşitler arasında birinci şeklindedir. Eşitsizler üzerinde birinci kavramı ile Sartori, parlamento tarafından görevden alınma olasılığı düşük olan ve kabine üyelerinin atanmasına ve değiştirilmesine karar veren parti liderini; eşitsizler arasında birinci kavramı

ile partinin resmi lideri olamasa da, parlamentonun güvensizlik oyuyla görevi sonlandırılmayan bakanı; eşitler arasında birinci kavramı ile de hükümetin düşmesiyle görevi sona eren ve genellikle dayatılmış ve söz geçiremediği bakanlardan oluşan bir hükümet ile politikaları belirleyen Başbakanı ifade etmektedir.

Parlamerter hükümet sisteminin güçlü ve zayıf yönleri, avantajları veya dezavantajları ile ilgili çok farklı görüşler dile getirilmiştir. Genel olarak parlamerter hükümet sisteminin avantajlı yönleri; yasama ve yürütme organları arasında bir siyasi uyumsuzluk olması durumunda çıkmazların veya derin siyasi bunalımların oluşabileceği bir siyasi kilitlenmenin yaşanmaması (Cheibub, & Limongi, 2002: 156), diğer sistemlere göre demokratik ömrünün daha uzun olması (Riggs, 1997: 257), esnek ve çözüm üretici bir yapıda olması, halkın katılımı ve demokratik temsiliyeti güçlendirmesi, iktidarın paylaşımını artırması ve böylelikle kutuplaşmayı azaltarak uzlaşmayı kolaylaştırması, devlet başkanlarının arabulucu ve uzlaştırıcı rollerinin olması şeklinde sıralanmaktadır. Parlamerter hükümet sisteminin dezavantajlı yönleri ise; çoğunluğun siyasi hükümeti olması, hükümet istikrarsızlıklarına neden olması, güçsüz ve verimsiz hükümetlerin kurulabilmesi, halk tarafından hükümetin doğrudan belirlememesi sebebiyle demokratik niteliğinin zayıf olması şeklinde sıralanmaktadır (Kuzu, 1997: 31; Tunçaşık, 2017: 14-16; Elitok, & Değirmenci, 2023: 333-334).

Parlamerter hükümet sistemi Türkiye Cumhuriyeti’nde 1924 Anayasası ile tamamen olmasa da uygulanmaya başlanmış, 1961 Anayasası ve 1982 Anayasalarında yapılan değişikliklerle uygulanmasına devam edilmiştir.

### *2.1.2.3. Yarı-Başkanlık Sistemi*

Yarı-başkanlık sistemi, parlamerter hükümet sistemine benzeyen fakat ondan farklı olarak devlet başkanının doğrudan halk tarafından seçildiği ve yetkilerinin fazlasıyla artırıldığı bir sistemdir (Keskinsoy & Kaya, 2018: 76). Yarı-başkanlık sistemi; başkanlık sistemi ile parlamerter hükümet sisteminin avantajlı yönlerinin alınması ile oluşturulan ve unsurları itibariyle parlamentarizme yakın olan bir sistem olarak nitelendirilmektedir. Yarı-başkanlık sisteminde yürütme organının bir kanadında “Bakanlar Kurulu” ve “Başbakan” (hükümet) yer alırken, diğer kanadında halk tarafından seçilen “Devlet Başkanı” yer almaktadır (Korkmaz, 2016: 50-51; Kılınç, 2016: 463).

1919 yılında yarı-başkanlık sisteminin Almanya’da Weimar Cumhuriyeti’nde uygulandığı belirtilse de (Yazıcı, 2002: 91) aslında yarı-başkanlık sisteminin ilk olarak 1958 yılında Fransa’da, devlet başkanının ve

meclisin Fransız halkı tarafından seçildiği Beşinci Cumhuriyet ile birlikte uygulanmaya başlandığı görülmektedir (Erat, 2015b: 336). Genel olarak sistem için “yarı-başkanlık sistemi” ifadesi kullanılmaktadır. Yarı-başkanlık sistem yerine literatürde nadiren de olsa “iki kutuplu yürütme”, “bölünmüş yürütme”, “parlamentar başkanlık cumhuriyeti”, “yarı-başkanlık sistemi” ve “yarı parlamentar sistem” gibi ifadelerde kullanılmaktadır (Kahraman, 2012: 440).

Yarı-başkanlık sisteminde devlet başkanı ve başbakan, vatandaşlara ve seçilmiş temsilcilere karşı meşruiyet, hesap verebilirlik ve sorumluluk açısından eşit konumda değildir. Yasama organı tarafından seçilen başbakan parlamentoya karşı sorumludur; halk tarafından seçilen devlet başkanı ise yasama organına bağımlı değildir ve doğrudan halka hesap vermek durumundadır (Skach, 2007: 97). Yani devlet başkanı sadece halka karşı, hükümet ise yasama organına karşı sorumludur.

Başkanlık sistemi için verilen tanımlardan yola çıkarak sistemin genel özellikleri; temel yetkilerle donatılmış devlet başkanının belirli bir dönem için halk tarafından seçilmesi, devlet başkanı ile birlikte hükümetin yürütme organının iki kanadını oluşturması, devlet başkanının yürütme yetkisini başbakanla paylaşması, başbakan ve bakanlar kurulunun devlet başkanına karşı bağımsız parlamentoya karşı bağımlı (sorumlu) olması, yürütme organında devlet başkanı ya da başbakan lehine güç dengelerin değişebilmesi şeklinde sıralanabilir (Erat, 2015b: 337).

Bir sistemin yarı-başkanlık sistemi şeklinde tanımlanabilmesi için, devlet başkanının doğrudan halk tarafından seçilmiş olması, devlet başkanının anayasal yetkilerle donatılmış olması ve yürütme organının bir kanadında başbakan ve bakanlar kurulunun yer alması gerekmektedir (Erdoğan, 2010: 186).

Yarı-başkanlık sisteminde, “Başbakanlık Başkanlık” ve “Başkanlık Parlamentar” şeklinde iki yapı ortaya çıkabilmektedir. Başbakanlık başkanlık sisteminde başbakan ve bakanlar kurulu sadece parlamentoya karşı sorumluyken; başkanlık parlamentar sistemde ise başbakan ve bakanlar kurulu parlamentoya ve ayrıca devlet başkanına karşı siyasi olarak sorumludur. Başbakanlık başkanlık sisteminde devlet başkanı yasama ile ilgili ve yasama dışındaki yetkilere birlikte sahip olamazken, başkanlık başkanlık sisteminde ise yasama ve yasama dışındaki yetkilerin hepsine sahip olmaktadır (Özsoy Boyunsuz, 2009: 80-88; Esen, 2019: 20).

Yarı-başkanlık sisteminde doğrudan halk tarafından seçilen devlet başkanı, demokratik olarak seçilmiş yasama organının güvenoyu ile iktidarda

kalabilen başbakan ve bakanlar kurulu ile iktidarı paylaşmaktadır. Yürütme organının bu şekilde iki kanadının bulunması siyasi gücün tek bir kişide toplanmasının engellenmekte, devlet başkanının belirli bir süre için halk tarafından seçilmesi de parlamenter hükümet sistemlerinin istikrarını ve meşruiyetini artırarak demokratikleşme sürecini hızlandırmaktadır (Stacey, & Choudhry, 2014: 1-4; Elgie, 2007: 54-55).

Yarı-başkanlık sisteminin genel olarak avantajları; parlamentoya karşı sorumlu bir başbakanın varlığının sisteme esneklik kazandırması, devlet başkanının belirli bir süre için görev yapmasının sistemin istikrarlı bir şekilde devam etmesini sağlaması, ikili bir yapıda olan yürütme organının siyasal meşruiyetinin halka dayanmasının sistemin otoriter bir yapıya kaymasını engellemesi şeklinde sıralanabilir (İba, 2010: 232). Yarı-başkanlık sisteminin genel olarak dezavantajları ise, devlet başkanının doğrudan halk tarafından seçilecek olması nedeniyle seçilebilmek/halktan yetkiyi alabilmek uğruna devlet başkanının siyasi partiler ile işbirliği içine girebilmesi ve devlet başkanının tarafsızlığını koruyamaması şeklinde sıralanabilir (Turhan, 1989: 186). Bu dezavantajlarının yanı sıra yarı-başkanlık sistemi ile ilgili, devlet başkanı ve başbakanın rollerinin mevzuatta açıkça yer almadığı durumlarda devlet başkanı ve başbakan arasında fikir ayrılıklarının yaşanabileceği, şiddetli siyasi krizlerin gerçekleşebileceği ve ikili meşruiyet sorununun ortaya çıkabileceği yönünde eleştiriler yapılmaktadır. Ayrıca başkanın mensup olduğu parti parlamentoda çoğunluğa sahip olan hükümeti kuran siyasi parti ise sistem sorunsuz olarak işleyebileceği; ancak tersi bir durumda ise devlet başkanı ile başbakan arasında yoğun çatışmalar yaşanabileceği yönünde de yarı-başkanlık sistemi eleştirilmektedir (Kütük, 2012: 106).

Yarı-başkanlık sisteminin günümüzde ise Azerbaycan, Fransa, Rusya, Finlandiya, Litvanya gibi birçok ülkede uygulanmaktadır (Kılınç, 2016: 463).

## **2.2. Hükümet Sistemleri Açısından Bürokrasi ve Siyaset İlişkisi**

Hükümet sistemleri, bir ülkede yönetim biçiminin ve güç dağılımının belirlendiği yapılar ve kurallar bütünüdür. Hükümet sistemleri bürokrasi ve siyaset arasındaki ilişki, karar alma süreçlerinin yönetimi ve politika uygulamalarının etkinliği açısından büyük önem arz etmektedir. Bir ülkede uygulanan hükümet sistemine göre bürokrasinin konumunda farklılıklar olabilmektedir. Bürokrasi ile siyaset arasında uyum olması oldukça önemlidir. Siyaset ile bürokrasi arasında bir uyumun olmadığı durumlarda, bürokratlar siyasi iktidarın kararlarına karşı engelleyici bir rol oynayabilmektedir (Özer & Özmen, 2017: 26; Altunok, 2016: 171).

Başkanlık, yarı-başkanlık ve parlamenter hükümet sistemlerinde yasama organının kanun yapmak, devlet bütçesini onaylamak ve hükümeti denetlemek gibi temel fonksiyonları bulunmaktadır. Devletin hizmet alanının genişlemesi ve/veya fonksiyonlarının artmasıyla beraber yasama organının faaliyetleri de artmış, yasama organına göre daha hızlı karar alabilen bürokrasi, siyasi iktidarın bazı yetkilerini devralmaya başlamıştır. Bürokrasinin, siyasi iktidarın bazı yetkilerini devralması, bürokrasinin bu yetkiler çerçevesinde denetim dışında faaliyet yürütmesi sorununu ortaya çıkarmaktadır. Ayrıca doğasında gizlilik, sır saklama gibi özellikler bulunan bürokrasi, bu özelliği nedeniyle zaman zaman siyasi iktidarın bilgi edinme çabalarına karşı mücadele edebilmektedir (Eryılmaz, 1993: 84-90). Bu nedenle bürokrasinin siyasi iktidar tarafından etkin denetiminin sağlanması önemli bir husustur (Özer & Özmen, 2017: 28).

Hükümet sistemi, bir ülkede uygulanan siyasal parti sisteminden, toplumsal sınıflar arasındaki ilişkilerin ve çatışmanın düzeyinden, siyasal kültürden, özel ve sivil sektörün gücünden, devletin üniter veya federal yapıda olmasından ve yerel yönetimlerin özerklik düzeylerinden etkilenmektedir. Başka bir ifade ile sayılan bu hususlar hükümet sistemlerini şekillendirmektedir (Gül, Kamalak & Gül, 2017: 101). Hükümet sistemlerinin, toplum için bağlayıcı kararların alındığı ve uygulandığı süreç anlamında kullanılan siyasetle ve kamu yönetimi, memurların yönetimi veya rasyonel bir örgüt şeklinde tanımlanan bürokrasi arasındaki ilişkilerde önemli rol oynayabileceği ifade edilmektedir (Boyalı ve Gümüş, 2022: 234). Genel olarak bürokrasi ile siyaset arasındaki ilişkinin kuvvetler ayrığı ilkesi çerçevesinde; başkanlık sisteminde, parlamenter hükümet sisteminde ve yarı-başkanlık hükümet sisteminde ne şekilde gerçekleştiği ele alınacaktır.

### 2.2.1. Başkanlık Sisteminde Bürokrasi Siyaset İlişkisi

Başkanlık sistemi, başkanın halk tarafından seçildiği ve yürütme gücünü elinde tuttuğu bir sistemdir. Yasama organı ve başkan ayrı ayrı seçilmektedir ve yasama organının hükümeti belirleme yetkisi bulunmamaktadır. Yürütme yetkisi başkanda toplanmış olup, başkan kabinesini ve ekibini bizzat kendisi oluşturmaktadır. Başkan ve bakanlar, yasama organından direktif almadan bağımsız olarak görev yapmaktadır (Çam, 1993: 105; Gözler, 2014: 92).

Başkanlık sisteminde bakanların atanmaları, görevden alınmaları başkan tarafından yapıldığı için bakanlar başkana bağlı olarak ve onun talimatlarına uygun bir şekilde çalışmak zorundadır (Çevik, 2010: 71). Başkanlık sisteminin iyi uygulandığı ülke olarak örnek gösterilen ABD'de bürokrasinin kontrol altında tutulmamasının bürokratik hükümet biçimine yol açabileceği



düşüncesinden hareketle, bürokrasinin kontrolü başkan ve kongre ile sağlanmaya çalışılmaktadır. Yani ABD’de bürokrasi, siyasi iktidar tarafından kontrol altında tutulmakta ve denetlenmektedir (Belet, 2008: 62).

Bürokratik atamalarda liyakat ilkesinin uygulandığı ABD’de sınıflandırılmış sürekli görevliler ve sınıflandırma dışında yer alan istisnai görevliler şeklinde iki tür kamu görevlisi bulunmaktadır. Sürekli görevlilerin yer aldığı ilk türde, görevlilerin atamalarına, görevlerini sürdürmelerine ve yükselmelerinde siyaset etkili değildir. Sınıflandırma dışında yer alan istisnai görevlilerin yer aldığı ikinci türde ise görevliler, siyasilerin tercihleri sonucunda atarak göreve gelen, politika belirleme sürecinde başkana yardımcı olan üst düzey bürokratlardan oluşmaktadır (Göküş, 2000a: 19). ABD’de üst düzey bürokrat atamasından “Başkan”, “Kongre” ile birlikte sorumludur. Federal düzeyde atama yetkisine sahip olan başkan, atama yaparken kongrenin onayını almak zorundadır (Akçakaya & İlhan, 2021: 609). Üst düzey bürokrat atamasında ilk önce başkan göreve uygun bir kişiyi seçer ve aday gösterir, Kongre ise adayı değerlendirerek atamayı onaylar veya reddeder. Kongre atamayı onayladığı takdirde başkan resmi olarak atamayı gerçekleştirmektedir (Sobacı & Köseoğlu, 2018: 27). Başkanlık sisteminde bürokratik memurların, başkana ve kongreye karşı sadakatle çalışmak zorunda olduğu görülmektedir (Eryılmaz, 2013: 131-132).

ABD de başkanın ve kongrenin bürokrasi üzerinde bir denetim yetkisi bulunmaktadır. Kongrenin bürokrasi üzerindeki denetimi, bürokrasinin halka karşı daha fazla sorumlu tutulması düşüncesiyle oluşmuştur. Kongre siyasi hedeflere ulaşmak ve bürokrasiyi etkin bir şekilde kullanmak amacıyla kontrol yöntemleri geliştirmiştir. Bürokrasinin halk ve dolayısıyla halkı temsil eden kongre karşısında sorumlu tutulabilmesi için bütçe, veto ve gayri resmi ilişkiler düzenlenmiştir (Tosun & Tosun, 1999: 69). Kongrenin bürokrasi üzerindeki kontrolü ilk olarak kongrenin bürokrasiyi kendisinin bir uzantısı veya bir organı olarak görmesi ve bu nedenle dolayısıyla kongrenin işin asıl sahibi, bürokrasinin ise işleri yapan acente olarak görülmesi; ikinci olarak kongrenin, bürokrasinin hatalı veya yanlış bir işlem yaptığını görmesi durumunda müdahale etme hakkının olduğunu düşünmesi, son olarak da kongrenin yasama yetkisiyle, bürokrasinin faaliyetlerini gerçekleştirdiği yapıyı ve uyguladığı politikaları belirlemesi anlamına gelmektedir (Tataroğlu, 2006: 104).

Başkanlık denetimi, halka karşı sorumlu bürokrasinin faaliyetlerinin başkanlık makamı vasıtasıyla denetlenmesi şeklinde değerlendirilmektedir. Başkan, bürokratik kurumların halka karşı sorumluluklarını yerine getirmesini denetlerken, bütçe, reorganizasyon, kumanda gücü gibi araçları kullanmakta

ve bürokrasiyi motive etmektedir. Rasyonel bütçe sistemleri ile reformların yapılması ve fayda-maliyet analizleri, bürokratik yeteneği arttırmaya yönelik teknikler gibi sunulsa da, aslında bunların başkanlık denetiminin arttırılmasına yardımcı teknikler olduğu görülmektedir (Belet, 2008: 63) Yasaların adaletle uygulanmasının sağlanmasından kaynaklı anayasal yetkilere sahip olan başkanın, bürokrasi üzerinde çok geniş yetkileri bulunmamakta, aksine son derecede sınırlı yetkileri bulunmaktadır. Anayasada, başkanın üst düzey memurlar içerisinde, sadece emri altında çalışan memurlardan görevleriyle ilgili konularda yazılı fikirlerini isteyebilmesi, sadece kongrenin tatil veya ara tatil olması durumunda veya tahsisat komisyonlarının süresinin sona ermesi durumunda başkanın bütün gücünü kullanabilmesi şeklinde başkana iki yönetsel yetki tanınmıştır (Çevik, 2010: 74).

ABD’de yönetim sisteminin temelini oluşturan kuvvetler ayrılığı ilkesi ve yasamayı yürütmeden ayırma fikri neticesinde, bürokrasiyi siyasetten arındırmak günümüzde Amerikan yönetim sisteminin temel düşüncesi haline gelmiştir. Kuvvetler ayrılığı ve yasamayı yürütmeden ayırma ilkesi vurgulanırken, başkan ve Kongre bürokrasiyi denetleme konusunda rekabet içindedir. Bürokrasi aynı zamanda kongreye ve başkana (iki erke) hizmet etmekte, onlar tarafından denetlenmekte ve onlara karşı sorumlu olmaktadır. Bu durum, bürokrasi siyaset ilişkisi açısından zaman zaman bürokrasiye bir kurumu diğer kuruma karşı kullanma imkânı sağlayabilmektedir (Belet, 2008: 74). ABD başkanlık sisteminde bürokratların bir partiye üye olması, seçim kampanyalarına katılması, siyasi amaçlarla yardım toplaması, siyasi toplantılara katılması ve belirli bir partiyi destekleyen beyanlar yayınlaması yasaklanarak siyasi faaliyetler konusunda bürokratlara ciddi sınırlayıcı kurallar getirilmiştir (Doğan, 2013: 68).

### 2.2.2. Parlamenter Hükümet Sisteminde Bürokrasi Siyaset İlişkisi

Birleşik Krallık’ta ortaya çıkarak daha sonra tüm dünyaya yayılmış olan Parlamenter hükümet sisteminde devlet başkanı ve başbakanın oluşan iki başlı yürütme organının olması, sorumsuz bir devlet başkanının bulunması, yasamaya karşı yürütme organının siyaseten sorumlu olması, yürütme organının yasama organına karşı kullanabileceği bazı yetkilere sahip olması şeklinde genel olarak dört temel özellik bulunmaktadır (Tunçkaşık, 2017: 5).

Parlamenter hükümet sisteminde düalist yapıda olan yürütme organında, bir tarafta devletin birliğini temsil eden yetkisiz ve sorumsuz devlet başkanı yer alırken diğer tarafta ülkenin genel politikalarına yön veren başbakan ve bakanlar kurulundan oluşan hükümet bulunmaktadır. Bakanları seçen ve

hükümete başkanlık eden başbakan, hukuki ve siyasi olarak yürütme organı içerisinde en güçlü kişi konumundadır (Boyalı & Gümüş, 2022: 235). Parlamenter hükümet sisteminde hükümet, meclisten güvenoyu aldıktan sonra görevine başlamaktadır. Yasama organı, güvensizlik oyu ile bakanlar kurulunun görevine son verebilmektedir (Keskin, 2014: 95-96; Özer ve Özmen, 2017). Parlamenter hükümet sisteminde, yürütme organının yasama organı içinden çıkması ve onun güvenine dayanması, yasama organı ile yürütme organı arasında kriz çıkması ihtimalini oldukça düşürmektedir. Parlamenter hükümet sisteminde yaşanabilecek olası siyasi krizlerde (Gözler, 2010: 612) fesih yetkisine sahip olan yürütme organı yasama organını feshedebilirken; yasama organı da güvensizlik oyu ile hükümeti düşürebilmektedir (Teziç, 2007: 490-491).

Parlamenter hükümet sisteminde bürokrasi ve siyaset ilişkisi genellikle siyasi iktidar ile bürokrasi arasında gelişmektedir. Bu sistemde yürütme organının, yasama organının gücünü gölgede bırakması sebebiyle, bürokrasi üzerinde yasama organının etkisi oldukça düşüktür. Ayrıca yürütme organının denetlenmesi konusunda pek çok yetkiye ve mekanizmaya sahip olan yasama organının bürokrasi üzerindeki nüfuzu ve etkisi, başkanlık sisteminden görece daha az ve sınırlıdır (Belet, 2008: 65).

Parlamenter hükümet sisteminde hükümetin tek parti tarafından ya da birçok partinin birleşmesiyle (koalisyon) kurulmuş olması, bürokrasi ve siyaset ilişkilerini önemli şekilde etkileyen bir husustur. Tek partiden oluşan hükümet bürokrasi üzerinde güçlü bir egemenlik ve etkinliğe sahipken; koalisyon şeklindeki hükümetin (genel olarak yönetme kapasitesinin zayıf olması nedeniyle) bürokrasi üzerinde egemenliği ve etkinliği zayıf olabilmektedir. Hükümeti oluşturan partilerin sayısının artmasına bağlı olarak, hükümetin gücünde de o ölçekte azalma görülebilmektedir. Ayrıca koalisyon ile kurulmuş hükümetlerde, bürokrasinin, yönetim açısından sorumlu ve bağlı olacağı, farklı alternatif grupların olması mümkündür. Böyle bir durumda bürokratlar kendisine yakın gördükleri partilerle ilişkileri sıkılaştırmakta, duruma göre kendisini ayarlayabilmekte ve etkinliğini artırabilmektedir. Ayrıca parlamenter hükümet sisteminde tek başına iktidarda olan güçlü bir yürütme organının olması durumunda, bürokratların daha çok yürütmenin denetimine girdiği, koalisyon hükümetleri dönemlerinde ise bürokrasinin denetiminin aksadığı görülmektedir (Göküş, 2000a: 20; Belet, 2008: 54; Öztürk, 2017: 163).

Bürokrasi-siyaset arasındaki ilişkiyi etkileyen diğer bir husus, siyasal ve bürokratik elitin niteliğidir. Siyasi kararların uygulayıcısı olan bürokratlar, genellikle kariyer odaklı uzman kişilerden oluşmaktadır. Bürokratlar, genel

yetenek durumlarına veya uzmanlık bilgisine göre tercih edilmektedir. Bazen bürokratların özgeçmişleri, bilgi ve deneyimleri onların politika yapım sürecindeki etkinliğini belirlemede önemli bir faktör olabilmektedir. Bakanların yasama organı içinden veya dışından seçilmesi, memur veya özel sektör kökenli olması, alanında uzman olması gibi faktörler de siyasi iktidarın bürokrasi ile olan ilişkilerini etkilemektedir (Eryılmaz, 2010: 119).

Son yıllarda parlamenter hükümet sisteminde yürütmenin gittikçe daha fazla güçlendiği gözlemlenmektedir. Siyasi iktidarlar, daha etkin ve daha hızlı hükümet etme imkânına sahip olmak amacıyla, bürokrasinin daha etkin, hızlı ve verimli çalışmasını sağlamak ve yasama organına karşı daha fazla siyasi güç elde etmek istemektedir. Bu kapsamda siyasi iktidarlar yasama organından daha fazla yetki talep etmektedir. Bu durum bir yandan yasama organının, yasama faaliyetleri ile ilgili inisiyatiflerini zayıflamakta ve adeta bir onay makamı haline gelmesine neden olmakta, diğer yandan yürütme organının politika oluşturma alanları genişlemektedir (Kuzu, 1997: 57).

Bürokrasi, politika uygulaması ve denetiminde kritik bir rol oynarken, siyaset politika belirlemede, yönlendirmede etkili olmaktadır. Parlamenter hükümet sisteminde bürokrasi ve siyasetin birbirini tamamladığı ve birlikte uyum içinde çalışması gerektiği söylenebilir. Bu uyum içinde çalışma, politik istikrar, etkin yönetim ve halka hizmet açısından oldukça önemlidir.

### 2.2.3. Yarı-Başkanlık Sisteminde Bürokrasi Siyaset İlişkisi

Fransa'da 1958 yılında Beşinci Cumhuriyet Anayasası döneminde ilk defa uygulanan ve parlamenter hükümet sistemi ile başkanlık sisteminin bazı özelliklerinin bir araya getirilmesiyle oluşan yarı-başkanlık sistemi, devlet yönetiminin yasama organı ile yürütme organı arasındaki işbirliği ve uzlaşma temelinde gerçekleştiği, devlet başkanının doğrudan halk tarafından belirlendiği ve öne çıktığı bir hükümet sistemidir. Yarı-başkanlık sistemi, parlamenter hükümet sisteminde görülebilen yürütmenin istikrarsızlığı sorunu ile başkanlık sisteminde görülebilen yasama organı ile yürütme organının çatışması ve iş yapamaz duruma gelmesi sorununa çözüm bulma arayışı çerçevesinde ortaya çıkmış bir sistemdir (Parsak, 2012: 11-12; Demir, 2012: 831). Bu sistem, devlet başkanının geniş yetkilere sahip olması ve halk tarafından seçilmesi açısından başkanlık sistemine; yasama organının içinden çıkan ve yine onun güvenoyuna bağlı olarak kurulan bir hükümetin varlığı açısından parlamenter hükümet sistemine benzemektedir (Akıncı, 2017: 79). Yarı-başkanlık sisteminde yasama organının çoğunluğu ile devlet başkanı aynı siyasal görüşe sahipse hükümet sistemi başkanlık sistemine benzer şekilde, farklı siyasal görüşe sahip ise hükümet parlamenter hükümet sistemine benzer şekilde işlemektedir (Kahraman, 2012: 440).

Yarı-başkanlık sisteminin uygulamada başkanın güçlü olduğu sistem, parlamenter hükümet sistemine benzeyen ve başkanın sembolik yetkilere sahip olduğu sistem ve devlet başkanı ve başbakanın dengeli yetkilere sahip olduğu sistem şeklinde üç farklı türü bulunmaktadır (Yüksel, 2013: 52). Başkanın güçlü olduğu sistem, yarıştta kazananın her şeyi alabileceği bir sisteme dönüşme ihtimaline karşılık, demokratik yönetimlerde çok da tercih edilmemektedir. Parlamenter hükümet sistemine benzeyen ve başkanın sembolik yetkilere sahip olduğu sistem özellikle Avusturya, Bulgaristan, İzlanda, İrlanda, Portekiz ve Slovenya gibi devletlerde görülmektedir. Burada asıl güç başbakanda olup, ulusun temsilcisi sıfatına sahip olan devlet başkanının sembolik yetkileri bulunmaktadır. Fransa, Ukrayna, Polonya ve Hırvatistan gibi devletlerde görülen devlet başkanı ve başbakanın dengeli yetkilere sahip olduğu sistem, esasında diğerlerine göre daha istikrarlı ve güçlü devlet başkanına sahip hükümet sistemi olarak kabul edilmektedir (Dimitris, 2005: 43-45; Davor, 2007: 159).

Yarı-başkanlık sisteminde genel olarak düalist bir yürütme yapısı içinde devlet başkanı belirli bir dönemle sınırlı olarak doğrudan veya dolaylı olarak halk tarafından seçilmekte ve parlamenter hükümet sistemine göre güçlü ve geniş yetkilere sahip olmaktadır. Yürütme yetkisi devlet başkanı ve meclisten gelerek oluşan başbakan ile bakanlardan oluşan hükümet arasında paylaşılmaktadır (Kaya, 2023: 94). Parlamenteoya karşı hesap verme yükümlüğü bulunmayan, siyaseten sorumsuz olan devlet başkanı, yönetsel yetkilerini hükümetle paylaşmaktadır. Devlet başkanının yasama organını fesih yetkisi gibi önemli yetkileri bulunmakta; hükümet ise yasama organına karşı sorumlu ve onun güvenine tabi olarak çalışmaktadır (Kılınc, 2016: 464). Devlet başkanı, başbakanı ve bakanlar kurulu üyelerini atama ve azletme yetkisine sahiptir. Yasama organının çoğunluğunun desteğini alan kişi, başbakan olarak devlet başkanı tarafından atanmaktadır. Başbakanın bakan olarak seçtiği kişiler devlet başkanı tarafından ataması yapıldıktan sonra hükümet programını ya da genel politikası belirleyerek yasama organından güvenoyu almak zorundadır (Yüksel, 2013: 53).

Yarı-başkanlık sisteminde görev ve sorumluluklar net ve anlaşılır bir şekilde düzenlenmiştir. Milletvekillerini belirli aralıklarla yapılan seçimler yoluyla belirleyen halkın bürokratları göreve getirme veya görevden azletme gibi bir imkânı bulunmamaktadır. Siyasi iktidar tarafından göreve getirilen üst düzey bürokratlar kendi sorumlulukları ve görev alanları içinde görev yapmaktadır (Turhan, 1993: 20).

Yarı-başkanlık sisteminin avantajları; iki başlı yürütme yapısının bir dereceye kadar işbirliğine ve yetki paylaşımına imkân vermesi, halk tarafından

sabit bir süre için seçilen devlet başkanının sistemin istikrarını ve meşruiyetini devam ettirebilme kabiliyetine sahip olması gibi avantajlara sahiptir (Erdem, 2017: 4-5). Bu avantajların yanında yarı-başkanlık sisteminin, halk tarafından seçilen başkanın, kendisini olağan süreçlerin üzerinde görerek hukuk kurallarını hiçe sayabilmesi; devlet başkanının başbakan ile çatışması, karar almayı geciktirebilmesi, devlet başkanının ve başbakanın farklı partilere üye olması ve/veya devlet başkanının bağlı olduğu partinin hükümette hiç temsil edilmemesinin işlerin yavaşlaması gibi ciddi sorunlara yol açabilmesi ve devlet başkanının, başbakanın ve herhangi bir siyasi partinin veya parti koalisyonunun parlamentoda çoğunluğa sahip olmadığı durumlarda ortaya çıkabilecek “bölünmüş azınlık hükümetinin” ciddi krizlere yol açabilmesi gibi dezavantajlı yönleri bulunmaktadır (Elgie, 2007: 57-58; Yüksek, 2013: 56).

Yarı-başkanlık sisteminde bürokrasi ve siyaset ilişkileri, devlet başkanı, başbakan ve bakanlar kurulu çerçevesinde yürütülmektedir ve görev alanlarına bağlı olarak üst düzey atamalar bu organlar tarafından gerçekleştirilmektedir. Yarı-başkanlık sisteminde, yürütmeye bağlı bir bürokrasi yapısı bulunmaktadır (Kahraman, 2012: 442).





## Anayasal Çerçeve de Türkiye’de Hükümet Sistemlerinde Bürokrasi Siyasetin Konumlanması

Türkiye’de 1921 Anayasası’ndan günümüze kadar yapılmış olan anayasa değişiklikleri çerçevesinde birçok hükümet sistemi uygulanmıştır. Türkiye’de uygulanan hükümet sistemlerinde, bürokrasi ve siyasetin nasıl konumlandığına ilişkin bilgiler aşağıdaki çizelgede özet şeklinde yer almaktadır.<sup>4</sup>

4 Bu çizelge, Özçelik’in (1964) “1961 Anayasası Ders Notları”, Armağan’ın (1979) “Türk Esas Teşkilât Hukuku I. Kitap”, Aldıkaçtı’nın (1982) “Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası”, Sencer’in (1984) “1980’e Kadar Türkiye’de Siyasal ve Anayasal Süreçler”, Özbudun’un (1992) “1921 Anayasası”, Tanör’ün (1994) “İki Anayasa, 1961-1982”, Kili’nin (1998) “27 Mayıs 1960 Devrimi, Kurucu Meclis ve 1961 Anayasası”, Çakan’ın, (1999) “Türk Parlamento Tarihinde II. Meclis”; Hekimoğlu’nun (2009) “Anayasa Hukukunda Karşılaştırmalı Demokratik Hükümet Sistemleri ve Türkiye”; Özbudun’un (2017) “Türk Anayasa Hukuku”, Tanör’ün (2017) “Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri (1789-1980)” ve Öztürk’ün (2019) “Anayasa Hukuku” isimli kitaplarından; Keser’in (2011) “Türkiye ve Başkanlık Sistemi”, Erat’ın (2015) “Türkiye’de Cumhurbaşkanının Halk Tarafından Seçilmesinin Hükümet Sistemi Üzerine Etkileri”, Çekiç’in (2016) “1982 Anayasası’nın Hükümet Sistemi Açısından Değerlendirilmesi”, Çalışkan & Önder’in (2017) “Başkanlık Sistemi ve Mevcut Kamu Kurumları Üzerine Olası Etkileri”, Akartürk’ün (2020) “Anayasa Değişikliğinin Parlamentosuzlaştırma Etkisi Üzerine”, Alkan’ın (2018) “Cumhurbaşkanlığı Sisteminin Kurumsal Özellikleri ve Demokratikleşme Sürecine Olası Etkileri” ve Akçakaya & İlhan’ın (2021) “Bürokrasi-Siyaset İlişkisi Bağlamında Başkanlık ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemlerinin İncelenmesi” isimli makalelerinden; Okşar’ın (2012) “1982 Anayasası Çerçevesinde Bakanlar Kurulu”, Durgun’un (2017) “Anayasa Referandumu ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi”, Çoban İnce’nin (2018) “1982 Anayasası Döneminde Yasama ve Yürütme İlişkilerinin Evrimi”, Acar’ın (2019) “1982 Anayasası’ndaki Değişikliklerin Türkiye’nin Demokratikleşmesi Açısından Analizi” ve Bulur’un (2023) “Partili Cumhurbaşkanlığı Sistemi ve Türk Siyasetine Etkileri” isimli tezlerinden alıntılanarak yapılmıştır.

**Çizelge 3.1. Anayasalarda Uygulanan Hükümet Sistemleri, Hükümet Sisteminin Özellikleri ve Bürokrasi ve Siyasetin Konumu**

Hükümet Sistemleri	Uygulanan Anayasa	Hükümet Sisteminin Özellikleri, Bürokrasi ve Siyasetin Konumu
Meclis Hükümeti Sistemi (1921-1924)	1921 Anayasası	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Milli irade TBMM tarafından temsil edilmektedir.</li> <li>- Kuvvetler birliğine ve Meclis'in üstünlüğüne dayanan Meclis Hükümeti Sistemi uygulanmıştır (Anayasa'nın 2. ve 8. maddelerinde yasama ve yürütme yetkisinin TBMM'ye ait olduğu ve hiçbir şekilde ayrılmayacağını ifade edilmiştir).</li> <li>- Kurucu yetkilerin ve yasamanın yetkilerinin yanı sıra yürütmenin yetkileri de TBMM'de toplanmıştır.</li> <li>- Bakanların özerk olmasına ve hükümetin ortak sorumluluğuna izin verilmemiş; başbakanlık makamının oluşturulmasına sıcak bakılmamış ve Meclis Başkanı'nın hükümetin başı olduğu kabul edilmiştir.</li> <li>- Devlet - Parti bütünleşmesi yaşanmıştır.</li> </ul>
Karma Hükümet Sistemi (1924-1961)	1924 Anayasası	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Meclis hükümeti sistemi ile parlamenter hükümet sistemi arasında, kuvvetler birliğine ve görevler ayrılığına dayanan karma bir hükümet sistemi uygulanmıştır.</li> <li>- Yürütme organının başının belirgin hale getirilmesi amacıyla devlet başkanlığı makamına ilişkin çalışmalar yapılmıştır.</li> <li>- 1924 Anayasası'nda iki yapılı bir yürütme organı benimsenmiş ve yürütmenin bir kanadında Cumhurbaşkanı diğer kanadında ise Bakanlar Kurulu yer almıştır.</li> <li>- 1924 Anayasası'nda bir yandan yasama organına bağımlı bir yürütme organı oluşturulurken diğer yandan yasama-yürütme organı ilişkisine getirilen esnek yaklaşım ile her iki organın birbirinden farklı fonksiyonlarının olduğu kabul edilmiştir.</li> <li>- 1982 Anayasası'nda da parlamenter hükümet sistemindeki uygulamalardan birisi olan Başbakanın çeşitler arasında birinci olma hususu, Anayasa'nın 112. maddesinde yer alan "Başbakan hükümetin genel siyasetini gözetir, her bakan hem Başbakana karşı hem de kendi yetkisi dâhilindeki işlerden sorumludur" hükmü ile benimsenmiştir.</li> </ul>

<p><b>Parlamenteer Hükümet Sistemi (1961-1982)</b></p>	<p><b>1961 Anayasası</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kuvvetler birliğine dayanan hükümet sistemi tümüyle terk edilmiş ve yumuşak kuvvetler ayrılığı şeklinde tanımlanan “İngiliz Westminster tipi” bir parlamenteer hükümet sistemi benimsemiştir.</li> <li>- Anayasanın üstünlüğünün ve bağlayıcılığının sağlanması için yargı denetimi öngörölmüş ve egemenlik yetkili organlar arasında paylaşırılmıştır.</li> <li>- Anayasada çift meclisli bir parlamento yapısı kabul edilmiş, bu kapsamda TBMM “Millet Meclisi” ve “Cumhuriyet Senatosu” şeklinde iki meclisli bir yapı oluşturulmuştur.</li> <li>- 1961 Anayasası’nda parlamenteer hükümet sisteminin mantığına uygun olarak TBMM’ye, hükümeti denetleme yetkisi verilmiş ve bu yetkiye uygun denetim araçları düzenlenmiştir.</li> </ul>
<p><b>Rasyonel Parlamenteer Hükümet Sistemi (1982-2007)</b></p>	<p><b>1982 Anayasası</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1982 Anayasası’nda parlamenteer hükümet sistemi benimsenmiş; yürütme organının yasama organının içinden çıkması, Başbakanın parlamento üyeleri arasından Cumhurbaşkanı tarafından atanması, Bakanlar Kurulu üyelerinin TBMM içinden ya da TBMM dışından milletvekili seçilme yeterliliğine haiz kişiler arasından Başbakan tarafından seçilmesi ve bakanların Başbakana karşı sorumlu olması gibi hususlar düzenlenmiştir.</li> <li>- Cumhuriyet Senatosu 1982 Anayasası ile kaldırılmıştır. Güçlü bir yürütme yapısı ile hızlı karar alma mekanizmalarının oluşturulması, böylece yasaların yayımlanması sürecinin kısaltılması ve tıkanıklığı önleyici kararların hızlı alınmasının sağlanması amacıyla iki kanatlı parlamentodan 400 sandalyesi bulunan TBMM çatısı altında tek kanatlı yapıya geçilmiştir.</li> <li>- 1982 Anayasası’nda Cumhurbaşkanı, parlamenteer hükümet sisteminde olması gereken yetkilerinden daha fazla yetkilerle donatılmış ve böylece daha fazla güçlendirilmiştir.</li> <li>- 1982 Anayasası’nda yürütmenin güçlendirilmesine yönelik olarak Bakanlar Kuruluna kararname çıkarma yetkisi verilmiştir.</li> </ul>

<p><b>Yarı-Başkanlı Hükümet Sistemi (2007-2017)</b></p>	<p><b>1982 Anayasası’nda Yapılan Anayasa Değişikliği</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Anayasa değişikliği ile hükümet sistemi parlamenter hükümet sisteminden önemli ölçüde sapmış, güçlü yürütmeye dayalı “Yarı-Başkanlık Sistemi”ne doğru dönüşmeye başlamıştır. 2007 Anayasa değişikliği sonrasında hükümet sistemi, Cumhurbaşkanına verilen geniş yetkilerin parlamenter rejime aykırılık teşkil edecek derecede güçlü ve etkili olması sebebiyle “yarı-başkanlı hükümet sistemi” şeklinde ifade edilmiştir.</li> <li>- 2007 Anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesinin yolu açılmış ve Cumhurbaşkanı bir temsili organa dönüşmüştür.</li> <li>- TBMM temsil fonksiyonuna sahip tek ve yegâne organ olmaktan çıkmıştır.</li> </ul>
<p><b>Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi (2017 Sonrası)</b></p>	<p><b>1982 Anayasası’nda 2017 Yılında Yapılan Anayasa Değişikliği</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi, yürütme organı ile yasama organı arasında sert ayrılığın uygulandığı bir sistemdir.</li> <li>- Anayasa’nın 101.maddesinde Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi hükme bağlanmıştır.</li> <li>- Cumhurbaşkanının görev süresinin beş yıl olacağı, bir kişinin azami iki kez Cumhurbaşkanı seçilebileceği, Cumhurbaşkanı adaylığına TBMM üyeleri içinden veya dışından aday gösterilebilmesi için yirmi milletvekilinin yazılı teklifinin olması hususu ile son yapılan milletvekili genel seçimlerinde geçerli oyların yüzde onunu geçen siyasi partilerinde ortak aday gösterebileceği hükme bağlanmıştır.</li> <li>- Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde Cumhurbaşkanı yürütme organının başıdır. Doğrudan halk tarafından seçildiği ve siyasi açıdan sorumlu olduğu için yürütme kapsamındaki her alanda kararname çıkarma yetkisine sahiptir.</li> <li>- Parlamenter hükümet sistemindeki yürütme organının parlamentoya karşı sorumlu olması kapsamında uygulanan gensoru uygulaması terk edilerek Cumhurbaşkanının halka karşı sorumlu olduğu ilkesi kabul edilmiştir.</li> </ul>

### 3.1. Meclis Hükümeti Sistemi (1921 Anayasası)

Osmanlı Devleti’nde monarşiye dayanan rejim Kanun-i Esasi’nin ilanı ile meşrutiyete dönüşmüş, ancak egemenliğin padişahın uhdesinde olduğu ilkesi değiştirilmeyerek II. Meşrutiyet döneminde de aynı şekilde uygulanmaya devam etmiştir (Tunç, Bilir & Yavuz, 2009: 25). Cumhuriyet döneminde,

Osmanlı Devleti'nden güçlü bir bürokratik yapı ve geleneğin yanı sıra kendi imkânlarıyla sürekli gelişmeye çalışan bürokratik anlayış da devralınmıştır. 1921 Teşkilât-ı Esasiye Kanunu'nu kapsamında yeni kurulan Türkiye Cumhuriyeti devletinde kuvvetler birliğine dayalı meclis hükümeti sistemine geçilmiştir (Tataroğlu, 2006: 110).

Milli mücadele dönemiyle birlikte önem kazanan “milletin hâkimiyeti” ve “milli irade” gibi kavramlar, bu dönem boyunca önemle vurgulanmış ve hatta milli mücadele sonrasında kurulan yeni devlet bu temel ilkeler üzerine inşa edilmiştir. Mustafa Kemal Atatürk, bu ilkeler doğrultusunda milli iradenin merkezi kabul edilen, milletin hükümlerlik gücünün sorumluluğunu temsil yoluyla kendisinde toplayan, Türk milleti adına egemenliği kullanacak tek makam olan ve olağanüstü yetkilere sahip Birinci Büyük Millet Meclisi'ni 23 Nisan 1920'de Ankara'da toplamıştır (Çoban İnce, 2018: 96).

Büyük Millet Meclisi, 1921 tarihli yeni anayasayı yani Teşkilât-ı Esasiye Kanunu'nu hazırlamıştır. Milli iradenin temsilcisi olan bir meclis tarafından yapılmış olan yeni anayasanın 1. Maddesinde yer alan “egemenlik kayıtsız şartsız milletindir...” ifadesiyle, milli egemenlik ilkesi benimsenmiştir (Armağan, 1979: 26; Özbudun, 1992: 2; Özbudun, 2017: 28).

1921 Anayasası geçiş dönemi anayasası niteliğindedir ve o dönemin koşulları çerçevesinde hazırlanmış olan ve 23 madde ile ayrı bir maddeden oluşan çerçeve bir anayasadır. Anayasada kişi hak ve hürriyetleri ile yargılama gibi temel anayasa hususları düzenlenmemiştir (Tanör, 2017: 253). 1921 Anayasası niteliği itibariyle yumuşak bir anayasa olarak değerlendirilmektedir. 1921 Anayasası'nda kanunların teklifi, çıkarılması veya değiştirilmesi için özel bir yetersayı aranmamış, hatta anayasanın değiştirilme usulü ile ilgili olarak özel bir usul veya nitelikli çoğunluk şartı da öngörülmemiştir. Bu nedenle 1921 Anayasası'nın hükümlerine göre, anayasanın kanunlara benzer bir usulle değiştirilebileceği neticesi ortaya çıkmaktadır (Çoban İnce, 2018: 97).

1921 Anayasası'nın kuvvetler birliğine ve meclisin üstünlüğüne dayandığı ve doktrinde meclis hükümeti olarak ifade edilen sistemi yani meclis hükümeti sistemini yansıtan hükümlerin yer aldığı görülmektedir. Büyük Millet Meclisi, kurucu yetkiler ve yasamanın yetkilerinin yanı sıra yürütmenin yetkilerini de kendisinde toplamıştır (Erat, 2015b: 340). Millet egemenliğinin kayıtsız şartsız kabul edildiği ve milli iradenin devlet teşkilatının temel ilkesi kabul edildiği 1921 Anayasası kapsamında meclis hükümeti kurulmuş ve bu meclise “I. TBMM hükümeti” adını verilmiştir. 1921 Anayasası'nın 2. maddesinde yer alan “yürütme erki ve yasama yetkisi milletin tek ve gerçek temsilcisi olan Büyük Millet Meclisi'nde bulunur ve

toplantı” hükmü, açık bir şekilde meclis hükümeti sistemini işaret etmektedir. Ayrıca anayasanın 3. maddesinde yer alan “Türkiye Devleti, Büyük Millet Meclisi tarafından idare olunur ve hükümeti Büyük Millet Meclisi Hükümeti unvanını taşır” hükmü ile 8. maddesinde yer alan “Büyük Millet Meclisi, hükümetinin bölündüğü daireleri... kendi seçtiği vekiller eliyle yönetir... onları yönlendirir... ve değiştirir” hükmü anayasada meclis hükümeti sisteminin benimsenmiş olduğunun birer göstergesidir (Çoban İnce, 2018: 98-100). Özellikle 1921 Anayasası’nın 2. ve 8. maddelerdeki hükümlerinde yasama ve yürütme yetkisinin Büyük Millet Meclisi’ne ait olduğu ve hiçbir şekilde ayrılamayacağını ifade edilmiş olması, kuvvetler birliği çerçevesinde meclis hükümeti sisteminin öngörüldüğünün açık göstergesidir (Memiş, 1989: 85-89).

Hükümet sistemleri başlığı altında daha önce de açıklanan meclis hükümeti sistemi, yasama ve yürütme yetkilerinin yasama organında toplandığı bir kuvvetler birliği sistemidir. Meclis hükümeti sisteminde meclis ile hükümet, hukuken ve fiilen iki eşit otorite şeklinde kabul edilmeyerek halkın seçtiği yasama organının her bakımdan üstün olduğu kabul edilmektedir. Bu kapsamda yasama organına siyasi ve idari bütün kararları alma rolü verilmiştir (Tüzel, 1969: 208). TBMM yasamanın yanı sıra tamamen kendi kontrolünde olan hükümet vasıtasıyla yürütme fonksiyonunu da icra etmektedir. Bundan dolayı bakanların özerk olmasına ve hükümetin ortak sorumluluğuna izin verilmemiş, başbakanlık makamının oluşturulmasına sıcak bakılmamış, Meclis Başkanı’nın hükümetin başı olduğu kabul edilmiştir (Yücel, 2008: 202).

Güçlü yetkilerle donatılan TBMM’nin üye seçim usulü ve yetkileri 1921 Anayasası’nda düzenlenmiştir. Buna göre Anayasanın 5. maddesinde TBMM’nin üyelerinin vilayetlerin halkları tarafından seçileceği, bir milletvekilinin görev süresinin iki yıl olacağı ve tekrar seçilmesinin mümkün olacağı, yeni meclis toplanana kadar eski meclisin görevine devam edeceği, milletvekillerinin kendilerini seçen vilayetin yanı sıra bütün milletin vekili olduğu hükmü yer almaktadır. Anayasanın 7. maddesinde ise, meclisin şeri hükümleri uygulamaya, kanun yapmaya, kanunları değiştirmeye, kaldırmaya, barış sözleşmesi imzalamaya ve vatan savunması gibi kararları almaya yetkili olduğu hükmü bulunmaktadır (Demirkıran, 2023: 722-729).

Büyük Millet Meclisi’nin o dönemdeki üye sayısı göz önüne alınarak, yürütme işlerinin görülebilmesi için yürütme gücünün kurulması gerekliliği ortaya çıkmıştır. Bundan dolayı 25 Nisan 1920 tarihinde 5 sayılı kararla yürütme gücü (kuvve-i icraiye) kurulmasına karar verilmiştir. Daha sonra Mayıs 1920 tarihinde 3 sayılı kararla yürürlüğe giren “Büyük Millet Meclisi

İcra Vekillerinin Suret-i İntihabına Dair Kanun” ile yasama organına tanınmış olan yürütme yetkisinin çerçevesi çizilmiştir. Kanunda yürütmeye ilişkin işleri yerine getirecek kurulun “İcra Vekilleri Heyeti” olacağı ifade edilmiştir (Soysal, 2011: 181; Yücel, 2008: 203). İcra Vekilleri Heyeti on bir üyeden oluşmakta ve icra vekilleri meclis üyelerinden mutlak çoğunluğun kabulü ile seçilmektedir. Vekiller üstlendiği işler ile ilgili mensubu olduğu encümene danışabilmektedir ve icra vekillerinin arasında bir anlaşmazlık çıkması halinde bu anlaşmazlık Büyük Millet Meclisi’nde çözümlenmektedir. Büyük Millet Meclisi’nin seçtiği ve meclisin izni ile İcra Vekilleri Heyeti içinde yer alabilen bu vekiller, yalnızca Büyük Millet Meclisi’nin emir ve talimatına uygun faaliyetlerde bulunmaktadır. Vekillerin kolektif bir siyasi program takip edebilmeleri veya kolektif bir siyasi sorumlulukları söz konusu değildir. Meclis tarafından ayrı ayrı seçilerek belirlenen icra vekilleri ve icra vekilleri tarafından oluşturulan İcra Vekilleri Heyeti, parlamenter hükümet sistemindeki bakanlar kurulunun oluşumundan oldukça farklıdır (Çoban İnce, 2018: 101, Soysal, 2011: 182).

1921 Anayasası’nda devlet başkanlığı makamı öngörülmemiştir. Anayasada devlet başkanının bazı yetkileri meclis başkanına tanınmıştır. 1921 Anayasası’nın 9. maddesinde İcra Vekiller Heyet-i’nin de başkanı konumunda olan meclis başkanının, meclis adına imza atmaya ve İcra Vekilleri Heyeti’nin kararlarını onaylamaya yetkili olduğu belirtilmiştir (Narin, 2022: 501). Bu durum 1921 Anayasası uygulamalarında meclis hükümeti sisteminden birtakım sapmaların olduğunu göstermektedir. Meclis Başkanının hükümetin oluşumunda ve temel siyasetin belirlenmesinde etkin olması, ayrıca devlet başkanlığı fonksiyonlarını icra edecek şekilde hareket edebilmesi meclis hükümeti sisteminden sapmanın bir göstergesidir (Özbudun, 1995: 63-73).

3 Kasım 1922 tarihinde Saltanatın kaldırılması sonucunda padişah anayasal sistemden çıkarılmış ve monarşi yönetiminden cumhuriyet yönetimine doğru ilk adım atılmıştır (Erdoğan, 2011: 68). Mustafa Kemal paşa ve İsmet paşanın hazırladığı anayasa değişikliği kanunu tasarısı, meclis tarafından 29 Ekim 1923 tarihinde 364 sayılı kanunla kabul edilmiş ve anayasanın 1, 2, 4, 10, 11 ve 12. maddeleri değiştirilmiştir. Bu anayasa değişikliğinin en önemli özelliği Cumhuriyet’in ilan edilmiş olması ve hükümet şeklinin Cumhuriyet olarak belirlenmesidir (Çoban İnce, 2018: 102).

1921 Anayasası’nda benimsenen güçler birliği sistemi çerçevesinde oluşturulan yapılar içerisinde savaş sonrası dönemde siyasi ve fikirsal bazı ayrılıklar yaşanmış ve birtakım gruplaşmalar ortaya çıkmıştır. Parlamenter hükümet sisteminde yaşanan iktidar-muhalefet çatışmasına benzer şekilde, iktidarı temsil eden grup ile azınlıkta kalanların oluşturduğu grup arasında



siyasal ve fikirsel çatışmalar yaşanmıştır. Böyle bir durum sonucunda mevcut hükümet sistemiyle hızlı ve etkili ilerlenemeyeceği kanaatine varan Atatürk ve grubu, başlangıçta sıkı sıkıya bağlı oldukları güçler birliği düşüncesinden uzaklaşmaya başlamıştır (Yıldız, 1988: 87). Bu kapsamda gerçekleştirilen anayasa değişikliği meclis hükümeti sisteminden parlamenter hükümet sistemine geçişin ilk adımı olmuştur (Erat, 2015b: 340). 364 sayılı kanun kapsamında 1921 Anayasası’nın 2, 4, 10, 11 ve 12. maddeleri tamamen değiştirilmiştir. Anayasa değişikliği çerçevesinde 4. madde “Türkiye Devleti Büyük Millet Meclisi tarafından yönetilir. Meclis, hükümetin bölündüğü yönetim dallarını İcra Vekilleri aracılığıyla yönetir” şeklinde değiştirilmiştir. 10, 11 ve 12. madde de ise Cumhurbaşkanlığı makamına, Cumhurbaşkanı’nın özelliklerine, seçimine ve başbakanlık makamına ilişkin hükümlere yer verilmiştir. 10. maddede “Türkiye Cumhurbaşkanı TBMM Genel Kurulu tarafından ve kendi üyeleri arasından bir seçim dönemi için seçilir. Başkanlık görevi, yeni Cumhurbaşkanı’nın seçilmesine kadar devam eder. Tekrar seçilmek mümkündür” hükmü yer alırken 11. maddede “Türkiye Cumhurbaşkanı, devletin başkanıdır. Bu sıfatla gerek gördükçe Meclis’e ve Vekiller Heyeti’ne başkanlık eder” ve 12. maddede “Başbakan, Cumhurbaşkanı tarafından ve Meclis üyeleri arasından seçilir. Diğer bakanlar Başbakan tarafından yine Meclis üyeleri arasından seçildikten sonra tümü Cumhurbaşkanı tarafından Meclis’in onayına sunulur. Meclis toplantı halinde değilse, onay işi Meclis’in toplantısına bırakılır” hükmü yer almaktadır (Narin, 2022: 502-503). Anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanlığı makamının oluşturulması, Cumhurbaşkanı’nın TBMM tarafından seçilmesi, meclisin seçeceği başbakanın ve meclis üyelerinin içinden seçilecek bakanların Cumhurbaşkanı’nın onayına sunulması gibi hususlar düzenlenmiştir (Erat, 2015b: 340).

Bu dönemde meclis üyelerinin çoğunluğunun asker ve sivil bürokratlardan oluşması ve siyasal kadrolarla bürokrasinin iç içe geçmiş olması, bürokrasinin siyasi ve idari sisteme egemen olduğu görüntüsünü vermektedir (Tataroğlu, 2006: 110). 1921 Anayasası’ndan sonra, ulus egemenliği çerçevesinde şekillenen ve Cumhuriyet ilan edildikten sonra siyasi ve hukuki olarak güçlenen iktidarın temel dayanağını oluşturan 1924 Anayasası yürürlüğe girmiştir.

### **3.2. Karma Hükümet Sistemi (1924 Anayasası)**

1921 Anayasası olağanüstü koşulların ürünü olması nedeniyle dar kapsamlı ve eksik bir metin olarak değerlendirilmektedir. Bu kapsamda devletin temel kurumlarını, organlarını, bu organların işleyişlerini, vatandaşın toplumdaki konumunu ve kişi hak ve hürriyetlerini belirleyecek yeni bir düzenlemeye

ihtiyaç duyulmuştur. Başka bir ifadeyle saltanatın kaldırılmasına, Cumhuriyet'in ilan edilmesine ve halifelik makamının sona erdirilmesine karar veren meclisin sorumluluğunda yeni bir anayasanın hazırlanması gerekliliği ortaya çıkmıştır. Bunun sonucunda Büyük Millet Meclisi'nde, Kanun-u Esasi Encümeni anayasa taslağı hazırlayarak TBMM'ye sunmuş ve 20 Nisan 1924 tarihinde meclisin sunulan taslak metni kabul etmesi sonucunda yeni anayasa 23 Nisan 1924'te yayınlanarak yürürlüğe girmiştir (Şahin, 2012: 17; Tanör, 2017: 294). Geçiş dönemi anayasası olarak uygulanan ve kısa bir metne sahip olan 1921 Anayasası, 1924 Anayasası'nın kabul edilmesi ile yürürlükten kaldırılmıştır (Çoban İnce, 2018: 103).

1924 Anayasası'nın 1. maddesinde yer alan "Türkiye Devleti bir Cumhuriyettir." hükmü ile yönetim şekli olarak "Monarşiden" "Cumhuriyet"e geçiş yapıldığı açık bir şekilde görülmektedir. 1924 Anayasası ile meclis hükümeti ile parlamenter rejim arasında karma bir hükümet sisteminin uygulandığı görülmektedir. 1924 Anayasası'nın 4. maddesinde yer alan "Türk Milleti'ni ancak TBMM temsil eder ve millet adına egemenlik hakkını yalnız o kullanır" hükmü, 5. maddesinde yer alan "Yasama yetkisi ve yürütme erki Büyük Millet Meclisinde belirir ve onda toplanır" hükmü ile 7. maddesinde yer alan "Meclis hükümeti her vakit denetleyebilir ve düşürebilir" hükmü (hükümetin meclisi feshetme yetkisi bulunmamaktadır) meclis hükümetinin özelliklerine benzemektedir (Özbudun, 2017: 31). Diğer taraftan 1924 Anayasası'nın 6. maddesinde yer alan "Meclis, yasama yetkisini kendi kullanır" hükmü, 7. maddesinde yer alan "Meclis, yürütme yetkisini kendi seçtiği ve onun tayin edeceği Bakanlar Kurulu eliyle kullanır" hükmü, 44. maddesinde yer alan "Başbakan, Cumhurbaşkanı tarafından ve meclis üyeleri içerisinde tayin olunur. Bakanlar, Başbakan tarafından seçilir ve Cumhurbaşkanıya onaylatılarak meclisin güvenine sunulur" hükmü ile 46. Maddesinde yer alan "Bakanlar Kurulu, hükümetin genel politikasından birlikte sorumludur" hükmü parlamenter hükümet sisteminin özelliklerine benzemektedir (Erat, 2015b: 341). Ayrıca 1924 Anayasası'nda bakanların meclis tarafından ayrı ayrı seçilmesi usulünün terk edilerek bakanların başbakan tarafından belirlenmesi usulünün kabul edilmesi, hükümet kurma modeli açısından parlamenter hükümet sistemine yaklaşıldığının başka bir göstergesidir (Özbudun, 2017: 40).

1924 Anayasası sert bir anayasa niteliği taşımaktadır. Anayasanın değiştirilme usulünü düzenleyen 102. maddesinde yer alan "...değişiklik teklifi meclis üye tamsayısının en az üçte biri tarafından imzalanmalı ve meclis üye tam sayısının üçte ikisinin oyu ile kabul edilmelidir" hükmü 1924 Anayasası'nın sert anayasa özelliğinin açık bir göstergesidir (Çoban İnce, 2018: 104). 1924 Anayasası'nda devletin şeklinin cumhuriyet olduğuna

ilişkin hükmün değiştirilemeyeceğine yönelik sınırlamanın dışında anayasa değişikliği ile ilgili başka bir sınırlama öngörülmemiştir. 1924 Anayasası’nda Anayasa değişikliklerinin meclisin üçte iki oy çoğunluğu ile kabul edilmesi durumunda Cumhurbaşkanı tarafından ilan edilmesi gerektiği hükmüne yer verilmiştir. Bu hüküm ile Cumhurbaşkanı’na anayasa değişikliği sürecine etki edebileceği bir yetki tanınmıştır (Gözler, 2000: 62).

1924 Anayasası yürürlüğe girdikten sonra TBMM uzun bir dönem boyunca tek parti iktidarından oluşan bir yapıda devam etmiştir. 18 Temmuz 1945 tarihinde Milli Kalkınma Partisi ve 7 Ocak 1946 tarihinde Demokrat Parti’nin (DP) kurulmasıyla birlikte, 21 Temmuz 1946 tarihinde birden çok partinin katılımıyla bir genel seçim gerçekleştirilmiştir. Tek partili dönemde uygulanan 1924 Anayasasında herhangi bir değişikliğe gidilmeden çok partili dönemde de 1960 yılına kadar uygulanmaya devam etmiştir (Dinçkol, 2015: 344).

1924 Anayasası’nda tek meclisli bir yasama organının olması ve yasama fonksiyonunu TBMM’nin yerine getirmesi kabul edilmiştir. Anayasanın 9. maddesinde “TBMM, özel kanuna göre millet tarafından seçilmiş milletvekillerinden kurulur” ibaresi yer almış fakat milletvekili sayısı ifade edilmemiştir. Anayasada milletvekili seçimlerinin dört yılda bir yapılacağı ve süresi sona eren milletvekilinin yeniden seçilebileceği düzenlenmiştir. Ayrıca 1924 Anayasası’nda milletvekillerine yasama dokunulmazlığı ve yasama sorumsuzluğuna benzeyen bazı güvenceler de getirilmiştir (Çoban İnce, 2018: 106-107).

Cumhuriyet ilan edildikten sonra, iç ve dış siyasal çevrelere karşı ortaya çıkabilecek zafiyetleri engellenmek adına devlet başkanlığı üzerinde hak iddia etme ihtimali bulunan halifelik makamı kaldırılmıştır. Yürütme organının başının belirgin hale getirilmesi amacıyla devlet başkanlığı makamına ilişkin çalışmalar yapılmıştır (Çakan, 1999: 161). 1924 Anayasası’nda bir kanadında Cumhurbaşkanı diğer kanadında ise Bakanlar Kurulunun yer aldığı iki kanatlı bir yürütme organı benimsenmiştir. Anayasaya göre Cumhurbaşkanı TBMM tarafından milletvekilleri arasından bir seçim dönemi için seçilmekte ve cumhurbaşkanlığı görevi, yeni cumhurbaşkanı seçilinceye kadar devam etmektedir. 1924 Anayasası ile mevcut Cumhurbaşkanının yeniden seçilebilmesi mümkün hale gelmiş ve Cumhurbaşkanı’na Meclisi feshetme ve seçimleri yenileme yetkisini verilmiştir (Çoban İnce, 2018: 109).

1924 Anayasası’nda yürütme işlerinin Bakanlar Kurulu tarafından yerine getirileceği hüküm altına alınmıştır. Bu kapsamda Başbakanın milletvekilleri arasından Cumhurbaşkanı tarafından seçilmesi; Başbakanın başkanlık edeceği Bakanlar Kurulunda yer alacak bakanların Başbakan tarafından

milletvekilleri arasından seçilmesi ve Cumhurbaşkanının onayına sunulması hususu hükme bağlanmıştır. Cumhurbaşkanının onayı ile kurulacak hükümetin en geç bir hafta içinde, takip edeceği yolu ve siyasi görüşünü içeren hükümet programını Meclise sunarak güvenoyu alması gerekmektedir (Tanör, 2017: 303; Eroğul, 2012: 247).

1924 Anayasası'nın 26. maddesinde Meclisin yetkileri "Kanun koymak, kanunlarda değişiklik yapmak, kanunları yorumlamak, kanunları kaldırmak, Devletlerle sözleşme, antlaşma ve barış yapmak, harp ilan etmek, Devletin bütçe ve kesin hesap kanunlarını incelemek ve onamak, para basmak, tekelli ve akçalı yüklenme sözleşmelerini ve imtiyazları onamak ve bozmak, genel ve özel af ilan etmek, cezaları hafifletmek ve değiştirmek, kanun soruşturmalarını ve kanun cezalarını ertelemek, mahkemelerden çıkıp kesinleşen ölüm cezası hükümlerinin infazı gibi görevleri Büyük Millet Meclisi ancak kendisi yapar" şeklinde ifade edilmiştir. 1924 Anayasası'nda ilk defa yasama organının soru, gensoru ve meclis tahkikatı gibi araçlarla yürütme organını denetleyebileceği hükmü yer almıştır. Ayrıca Anayasanın 7. maddesinde meclisin hükümeti her zaman denetleyebileceği ve düşürebileceği hükmü de yer almaktadır. 1924 anayasasında TBMM'ye kanun yapmak, bütçe tasarılarını onaylamak ve hükümeti denetlemek gibi yetkiler verilmiş olsa da, TBMM'nin yetkilerinin 1921 Anayasası'na göre sınırlandırıldığı görülmektedir (Çoban İnce, 2018: 110-117).

1924 Anayasası'nda Cumhurbaşkanı devletin başı olarak tanımlanmıştır. Bu sığa sahip olan Cumhurbaşkanı, törenle başlayan Meclis oturumlarına ve gerekli görürse Bakanlar Kuruluna başkanlık edebilmektedir. Ancak Cumhurbaşkanı Meclis tartışmalarına ve görüşmelerine katılarak oy verememektedir. 1924 Anayasası'nın 32. maddesinde TBMM tarafından kabul edilen kanunların Cumhurbaşkanı tarafından on gün içinde ilan edilmesi gerektiği hüküm altına alınmıştır. Bununla birlikte Cumhurbaşkanı, Anayasa ile bütçe kanunları hariç uygun bulmadığı kanunları gerekçesi ile birlikte on gün içinde yeniden görüşölmek üzere Meclise geri gönderebilmek yetkisi tanınmıştır. Cumhurbaşkanının geri gönderdiği kanununun TBMM tarafından aynı şekilde kabul edilmesi durumunda, Cumhurbaşkanı söz konusu kanunu ilan etmek zorundadır. Cumhurbaşkanının TBMM ile olan ilişkileri açısından önemli kabul edilen kanunları TBMM'ye geri gönderme yetkisi, 1924 Anayasası yürürlükte kaldığı süre içerisinde herhangi bir Cumhurbaşkanı tarafından kullanılmamıştır (Güneş, 1964: 175; Çoban İnce, 2018: 119).

1924 Anayasası'nda 45. maddeden başlayarak 53. maddeye kadar yürütmenin diğerk kanadını oluşturan Bakanlar Kurulunun tanımı

ve yetkileri açıklanmıştır. Anayasada Başbakan ve bakanlara Meclis görüşmelerine katılabilme ve görüşmeleri yönlendirebilme hakkı tanındığı görülmektedir. Başbakanın ve bakanların Meclis’te kanun sunmaları, kanun tasarılarını savunabilmeleri ve kanun tasarıları yoluyla yasama organına yön verebilmeleri, onların TBMM üzerindeki etkili olmalarına neden olmaktadır. 1924 Anayasası’nda Bakanlar Kuruluna kanunların uygulanışını göstermek veya emrettiği işleri açıklamak üzere tüzük çıkarma yetkisi de tanınmıştır. Bakanlar Kuruluna tanınan bu yetki, çıkarılacak olan tüzüklerin kanunun içeriğinden farklı olacak şekilde yeni hükümler içermemesi ve Danıştay’ın incelemesinden geçirilmesi şeklinde temel iki şarta bağlanmıştır. Ayrıca tüzüklerin yürürlüğe girebilmesi için Cumhurbaşkanı tarafından onaylanması ve yayımlanması şartı getirilmiştir (Tanör, 2017: 305; Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Mahkemesi, 2024).

1924 Anayasası’nda benimsenen hükümet sistemi, meclis hükümeti sistemi ile parlamenter hükümet sistemi arasında kuvvetler birliğine ve görevler ayrılığına dayanan karma bir hükümet sistemidir. Bununla birlikte 1924 Anayasası’nda benimsenen hükümet sistemi ile ilgili farklı değerlendirmelerde yapılmıştır. Örneğin Aldıkaçtı (1982: 88) 1924 Anayasası’nda benimsenmiş olan sistemi meclis hükümeti sistemi şeklinde değerlendirirken, Gedik (2013: 33-39) 1924 Anayasası’nın uygulandığı dönemi tek partili ve çok partili dönem şeklinde iki kısma ayırmış ve iki farklı hükümet sisteminin uygulandığını belirtmiştir. Gedik, Tek parti döneminde Cumhurbaşkanının partili sıfatı ve Cumhurbaşkanı seçimlerinin parlamento seçimleri ile birlikte yapılması neticesinde sistemin “meclis ağırlıklı parlamenter rejim” olarak ortaya çıktığını, fakat uygulamada Cumhurbaşkanının merkezde yer aldığı “başkanlı parlamenter hükümet sistemi”ne benzediğini savunmuştur. Ayrıca çok partili dönemde Cumhurbaşkanı Celal Bayar’ın partili bir Cumhurbaşkanı olmadığını ve bu dönemde Başbakanın öne çıktığını vurgulayarak, çok partili dönemi “Başbakanlı Parlamenter Rejim” olarak değerlendirmiştir.

1924 Anayasası’nda yasama organına bağımlı bir yürütme organı oluşturulmakla beraber, yasama organı ile yürütme organı ilişkisine getirilen esnek yaklaşım neticesinde her iki organın birbirinden farklı fonksiyonlarının olduğu da kabul edilmiştir. Anayasada, TBMM’nin Cumhurbaşkanı ve hükümet eliyle yürütme erkini kullanabileceği düzenlenmiş ve yetkilendirme bu iki makam arasında yapılmıştır. Yasama organı ve yürütme organı arasında parlamenter hükümet sistemine benzeyen bir ilişkisinin kurulmaya başlandığı 1924 Anayasası’na göre hükümetin ve Cumhurbaşkanının TBMM üyeleri arasından tayin edeceği Başbakanın belirleyeceği bakanların Cumhurbaşkanı tarafından onaylanması gerektiği hüküm altına alınmıştır. Ayrıca Cumhurbaşkanı tarafından onaylanan hükümetin TBMM’den

güvenoyu alması sonucunda kurulabileceği belirtilmiştir (Sencer, 1984: 8-10).

1924 Anayasası'nda bir taraftan yasama organının üstünlüğüne ağırlık verilmeye çalışılırken, diğer taraftan devlet başkanı ve hükümetten oluşan ikili yürütme yapısının oluşturulmaya çalışıldığı görülmektedir. Anayasada Türk milletini temsil eden yegâne organın TBMM olduğu ve egemenlik yetkisinin sadece TBMM tarafından kullanılabilmesi; yürütme yetkisinin de meclisin kendi üyeleri arasından seçtiği Cumhurbaşkanı ile TBMM'nin güvenoyu verdiği hükümet tarafından kullanılabilmesi hüküm altına alınmıştır. TBMM'nin daima hükümeti denetlemesi ve düşürebilmesi hükmüne bağlanmış olsa da, zaman içinde meclis hükümeti sisteminden köklü bir kopuş yaşanmıştır (Yücel, 2008: 209) 1961 Anayasası'nın kabul edilmesi ile birlikte Türkiye'de artık parlamenter hükümet sistemi uygulanmaya başlanmıştır.

### 3.3. Parlamenter Hükümet Sistemi (1961 Anayasası)

27 Mayıs 1960 tarihinde DP iktidarının icraatlarına karşı, adı Milli Birlik Komitesi (MBK) olarak ifade edilen ve çoğunluğunu genç subayların oluşturduğu bir grup tarafından gerçekleştirilen askeri darbe ile ordu yönetime el koymuştur. Darbeden sonra Milli Birlik Komitesinin de içinde yer aldığı Kurucu Meclis oluşturulmuştur. Kurucu Meclis tarafından 1961 Anayasası hazırlanarak halkoyuna sunulmuş, yapılan halkoylaması sonucunda kabul edilen yeni anayasa 9 Temmuz 1961 tarihinde yürürlüğe girmiştir (Hekimoğlu, 2009: 183-184; Gözübüyük, 2017: 80-88).

1961 Anayasası'nda kuvvetler birliğine dayanan sistem tümüyle terk edilmiş ve yumuşak kuvvetler ayrılığı şeklinde tanımlanan "İngiliz Westminster Tipi" bir parlamenter hükümet sistemini benimsemiştir (Erat, 2015b: 341-342). Anayasanın üstünlüğünün ve bağlayıcılığının sağlanması için yargı denetiminin öngörülmüş olması ve egemenliğin yetkili organlar arasında paylaştırılmış olması, 1961 Anayasası'nın öne çıkan önemli özelliklerindedir (Tanör, 1994: 19-23). 1961 Anayasasının 4. maddesinde yer alan "Millet egemenliğini, anayasanın koyduğu esaslara göre yetkili organlar eliyle kullanır." hükmü ile 1961 Anayasası egemenliğin kullanımı konusunda TBMM'nin tek organ olarak belirlendiği 1924 Anayasası'ndan ayrılmaktadır. Anayasanın 5. maddesinde yasama yetkisinin TBMM tarafından, 6. maddesinde yürütme Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulundan oluşan ikili yapı tarafından kullanılacağı hüküm altına alınmıştır. 7. maddesinde ise yargı yetkisinin bağımsız mahkemelerce kullanılacağı hükmüne bağlanmıştır (Erat, 2015b: 342). 1961 Anayasası'nda ayrıca hukuk devleti



ve hukukun üstünlüğü ilkeleri güçlendirilerek Anayasa Mahkemesi kurulmuş ve Anayasa Mahkemesi yoluyla kanunların yargısal denetimi sağlanmıştır (Özku, 2023: 54).

1961 Anayasası’nda; “Millet Meclisi” ve “Cumhuriyet Senatosu” şeklinde çift meclisli bir parlamento yapısının kabul edildiği görülmektedir. Başka bir ifadeyle 1961 Anayasası’nda Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosu’ndan oluşan bir yasama organı ile meclise daha geniş yetkiler tanıyan çift meclis sistemi benimsenmiştir (Kili, 1998: 56). Millet Meclisi, dört yılda bir yapılacak olan genel oy ile seçilmiş olan dört yüz elli milletvekilinden oluşmaktadır. Cumhuriyet Senatosu, kuruluş itibariyle Millet Meclisi’nden farklılık göstermektedir. Anayasanın 70. maddesinde Cumhuriyet Senatosunun genel oy ile seçilen yüz elli üye, Cumhurbaşkanı tarafından seçilecek olan on beş üye ve tabii üyeler olmak üzere üç kaynaktan gelen üyelerden oluşacağı belirtilmiştir. Anayasanın 73. maddesinde Senato üyeliğinin altı yıl olacağı ve süresi biten üyelerin tekrar seçilebileceği; ayrıca üyelerin üçte birinin iki yılda bir yenileneceği hükme bağlanmıştır. Anayasada istisna olarak tabii üyelerin görev süresi belli bir yıl ile sınırlı tutulmamış ve tabii üyelerin üçte birinin iki yılda bir yenilenmesi gibi bir şart yer almamıştır (Çoban İnce, 2018: 127-129). 1961 Anayasası’nın 64. maddesinde genel olarak yasama organının yetkileri; kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak; devletin bütçe ve kesin hesap kanun tasarılarını görüşmek ve kabul etmek; para basılmasına, genel ve özel af ilânına, mahkemelerce verilerek kesinleşen ölüm cezalarının yerine getirilmesine karar vermek şeklinde düzenlemiştir. Ayrıca yasama organının yetkilerine ilave olarak 20 Eylül 1971 tarihinde Bakanlar Kuruluna belli konularla ilgili Kanun Hükmünde Kararname (KHK) çıkarma yetkisi verebileceği hükmü eklenmiştir (Çoban İnce, 2018: 133).

Parlamente hükümet sisteminin özelliklerinden biri hükümeti denetleme yetkisi 1961 Anayasası’nda TBMM’ye verilmiştir ve ayrıca anayasada bu yetkiye uygun denetim araçları düzenlenmiştir (Özçelik, 1964: 239). Anayasanın 88. ve 89. maddelerinde hükümeti denetleme araçları olarak meclise, soru, genel görüşme, meclis soruşturması, meclis araştırması ve gensoru yetkileri verilmiştir. Bu denetim araçları içerisinde soru, genel görüşme, meclis soruşturması, meclis araştırması yetkisi her iki meclise de tanınmışken, gensoru yetkisi sadece Millet Meclisine tanınmıştır (Çoban İnce, 2018: 136).

1961 Anayasası’nın 76. maddesinde TBMM üyeleri ile ilgili olarak, TBMM üyelerinin seçildikleri bölgeleri ya da kendi seçenlerini değil, bütün milleti temsil ettiği hükmü, 78. maddesinde ise bir kişinin iki meclise birden üye olamayacağı hükmü yer almaktadır. 79. maddede TBMM üyelerine yasama



sorumsuzluğu ve yasama dokunulmazlığı hakkı tanınmıştır. Anayasanın 80. Maddesinde ise TBMM üyeliğinin, üyelik süresinin tamamlanması ve bir daha seçilmeme durumunda sona ereceği hüküm altına alınmıştır. Anayasada bir üyenin, üye seçilmeye engel bir suçtan dolayı kesin hüküm giymesi, çekilmesi, kısıtlanması, üyelikle bağdaşmayan bir hizmet kabul etmesi veya meclis çalışmalarına izinsiz, özürsüz ve aralıksız olarak bir ay katılmaması gibi durumlarda üyeliğinin düşeceği ve bu sayılan hallerin gerçekleşmesi durumunda üyeliğin düşmesi için TBMM'de karar alınması gerektiği hükme bağlanmıştır (Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Mahkemesi, 2024).

1961 Anayasası'nda yürütme organı parlamenter hükümet sistemine uygun olarak Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulundan oluşan iki kanatlı bir yapı şeklinde düzenlemiştir. Anayasanın 97. maddesinde yürütme organının birinci kanadını olan Cumhurbaşkanının devletin başı olduğu ve 96. maddede ise TBMM üyeleri arasından meclis tarafından seçileceği hükmü yer almaktadır. 97. maddenin ayrıca, gerekli görmesi halinde Cumhurbaşkanının Bakanlar Kuruluna başkanlık edebileceği, yabancı devletlere temsilci gönderebileceği ve Türkiye'ye gönderilen yabancı devlet temsilcilerini kabul edebileceği, milletlerarası anlaşmaları onaylayabileceği ve yayınlatabileceği; sürekli hastalık, sakatlık ve kocama sebebiyle belirli kişilerin cezalarını hafifletebileceği veya kaldırabileceği Cumhurbaşkanının görevleri olarak sayılmıştır. Anayasanın 98. Maddesinde ise Cumhurbaşkanının görevleriyle ilgili işlemlerden sorumlu olmayacağı ve bütün kararları Başbakan ve Bakanlar tarafından imzalanacağı, sorumluluğun imzalayanlara ait olacağı belirtilmiştir (Erat, 2015b: 342).

Anayasada yürütme organının diğer kanadını oluşturan Bakanlar Kurulunun, Başbakan ve Bakanlardan oluşacağı hükmü yer almaktadır. Anayasanın 102. maddesinde Bakanların, Başbakan tarafından seçileceği ve Cumhurbaşkanı tarafından atanacağı; 103. maddede ise Bakanlar Kurulunun göreve başlayabilmesi için TBMM'den güvenoyu alması gerektiği belirtilmiştir. 105. maddede her Bakanın, yetkisi dahilindeki işlerden ve emri altındakilerin eylem ve işlemlerinden ayrıca sorumlu olduğu; hükümetin genel siyasetinin yürütülmesinde ise diğer bakanlarla birlikte sorumlu olduğu hükmü yer almaktadır. 1961 Anayasası'nda yasama organı ile yürütme organı arasında oluşabilecek tikanıklıkların önüne geçmek amacıyla, yasama organının yürütme organına karşı kullanabileceği güvensizlik oyuna karşılık, yürütme organının parlamento seçimlerini yenileme yetkisini ağır şartlara bağlamıştır (Hekimoğlu, 2009: 187).

1961 Anayasası'nda yer alan kuvvetler ayrılığı, yargının bağımsızlığı, özerk kurumların dengelemesi, anayasanın üstünlüğü ve demokratik hukuk

devleti ilkelerinin güvenceye bağlanması çok önemli gelişmelerdendir. Anayasada kişi hakları ve siyasi hakların yanında sosyal hakların da tanınması ve güvence altına alınması, kamunun faaliyetlerinin yargı denetimi altına alınması gibi hususlar, liberal ve çoğulcu bir demokrasiye temel teşkil edecek kurumsal bir çerçevenin oluşmasını sağlamıştır (Özkuş, 2023: 26-41).

1961 Anayasası’nda parti merkezli siyasetin etkisine son verebilmek için, siyasi otorite karşısında bürokrasiye özerklik sağlanmıştır. 1961 Anayasası’nı hazırlayan otorite, egemenliği farklı kurumlar arasında paylaştırarak DP iktidarı döneminde ki gibi bir iktidar tekelinin oluşması engellemek istemiştir. 1961 Anayasası’nda egemenliğin kullanımında Millet Meclisi’nin yanı sıra “yetkili organlar” şeklinde tarif edilen Anayasa Mahkemesi, Üniversiteler, MGK ve Sivil Bürokrasi de yetkili kılınmıştır. 1961 Anayasası sivil bürokrasinin siyasal iktidar karşısında güçlenmesini sağlamıştır (Eryılmaz, 2002: 147).

1961 Anayasası’nda temel hak ve özgürlüklerin kapsamı genişletilmiş ve bu doğrultuda insan haklarına dayalı bir devlet anlayışı benimsenmiştir. Hukukun üstünlüğünün tanınması, temel hak ve hürriyetlerin korunması ve etkili bir denetim mekanizmasının (Gönenç, 2010: 25) oluşturulması amacıyla 1961 Anayasası ile Anayasa Mahkemesi (AYM) kurulmuştur. 1961 Anayasası’nda AYM kuvvetler ayrılığı çerçevesinde etkin bir hukuksal denetim mekanizmasının sağlanması (Özkuş, 2023: 50) ve kanunların anayasaya uygunluğunun hukuksal denetiminin yapılması amacıyla oluşturulan AYM’nin daha sonraki dönemlerde genellikle kendi üyelerini belirleyenlerin ideolojisine uygun ayrıca rejim ve resmi ideoloji ile uyumlu kararlar verdiği görülmektedir (Ünsal, 1980: 269-275).

1961 Anayasası’nda oluşturulan bir başka kurum “Devlet Planlama Teşkilatı (DPT)”dir. DPT kalkınmanın devletçilikle gerçekleştirilmesi ve bunun bir planlama yoluyla yapılması amacıyla oluşturulmuştur. Klasik bakanlık örgütlenmesinin dışında, doğrudan Başbakanlığa bağlı olarak yapılandırılmış olan DPT, uyguladığı ekonomik planlama ile ülke ekonomisini ve toplumsal yapısını önemli ölçüde tarıma dayalı olmaktan çıkartmış ve Türkiye’yi ithal ikameci bir sanayi merkezi hale getirmiştir (Ahmad, 1992: 133; Şimşek, 2020: 234).

Anayasa değişikliği ile gerçekleşen diğer bir gelişme, Milli Güvenlik Kurulu’nun (MGK) ilk defa 1961 Anayasası’nın 111. maddesi ile anayasal bir kurum olarak ortaya çıkmasıdır. Anayasada böyle bir kurumun yer almasının en önemli nedenlerinden birisi, askeri darbeden sonra yeniden demokratik sisteme dönüldüğünde, sivil otorite karşısında askeri otoritenin güçlü konumunun devamlı kılınmasını sağlamaktır (Özbudun, 2017: 45).

1961 Anayasası'nın 110. maddesinde yer alan Genel Kurmay Başkanının Milli Savunma Bakanı'na değil de Başbakana karşı sorumlu tutulması, askeri otoritenin sivil otorite karşısında güçlü olmasını sağlamaya yönelik yapılmış bir düzenlemedir. Bu düzenleme sonucunda bazı dönemlerde Genel Kurmay Başkanı siyasi açıdan bakanlardan, hatta bazen Başbakandan dahi etkili olduğu görülmektedir. Bu durumun en belirgin örneğini 12 Mart askeri muhtırasında görmek mümkündür (Aydın & Taştın, 2014: 205-207).

1961 Anayasası ile ortaya çıkan MGK, AYM, Cumhuriyet Senatosu ve DPT, vesayetçi anlayışla düzenlenmiş olan kurumlar olarak değerlendirilmektedir. MGK 1960- 1980 yılları arasında sivil siyasetin üzerinde bir gölge gibi yer alırken, AYM ise 12 Mart Muhtırası sonrasında resmi ideolojinin muhafızlığı görevini üstlenmiştir. Cumhuriyet Senatosu, Cumhurbaşkanı ve hükümet üyelerinin resmi ideolojiye göre hareket edecek kişiler arasından seçilmesi için bir basamak görevi görmüştür. DPT'nin aldığı kararların hükümeti bağlayıcı olmamasından dolayı, alınan kararlar ile sivil siyaset üzerinde etkili bir denetim gerçekleştirilememiştir. Bu dönemde Cumhurbaşkanlığı artık siyasal temsilden koparılarak eski askerlerin atandığı bir merci haline gelmiş ve vesayetin koruyuculuğu görevini üstlenmiştir (Şimşek, 2020: 237).

1961 Anayasası'na göre kurulan hükümetlerde meydana gelen tıkanıklıklar ve bu tıkanıklıkların anayasada yer alan hükümlerce giderilememesi yönünde oluşan yaygın kanaat, yeni bir anayasanın ortaya çıkmasının temelini oluşturmuştur (Özbudun, 2017: 25). Ortaya çıkan rejim bunalımının çözümlenememesinden ve sosyal ve ekonomik krizi çözmeye anayasa hükümlerinin yetersiz kalmasından 1961 Anayasası sorumlu tutulmuştur. Bu amaçlarla 1971 ve 1973 yıllarındaki ara rejim döneminde 1961 Anayasası'nda iki önemli değişiklik yapılmıştır. Öncelikle 22 Eylül 1971 tarihinde 1488 sayılı kanunla gerçekleştirilen anayasa değişikliği sonucunda anayasada 35. madde değiştirilmiş ve 9 geçici madde eklenmiştir. 20 Mart 1973 tarihinde 1699 sayılı kanunla anayasada yapılan değişiklikler kapsamında yürütme organının güçlendirilmesi amacıyla Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verilmiş; üniversitelerin özerkliği zayıflatılmış; TRT'nin özerkliği kaldırılmış; bazı hak ve özgürlükler ile ilgili anayasal ve yasal sınırlamaların gerekçeleri artırılmış; devlet memurlarının sendika kurma hakkı sonlandırılmış; "tabii yargı yolu" ilkesi yerine "Kanuni yargı yolu" ilkesi kabul edilmiş; AYM'nin anayasa değişikliklerini sadece şekil yönünden denetleyebileceği esası kabul edilmiş; Askeri Yüksek İdare Mahkemesi'nin (AYİM) kurulması karara bağlanmış ve üyeleri Bakanlar Kurulu tarafından aday gösterilen Devlet Güvenlik Mahkemeleri kurulmuştur (Özkuş, 2023: 41-44).

1971 ile 1973 arasında yapılan anayasa değişikliklerine rağmen 1961 Anayasası’na yönelik eleştiriler devam etmiştir. Bu eleştiriler genel olarak devletin ve yürütme organının güçsüz olması şeklinde iki husus üzerinde yoğunlaşmıştır. Karayalçın’a göre (1983: 175) 1961 Anayasası, yürütme organının gücünü kaybetmesine ve Türkiye’nin yönetilemez hale getirilmesine neden olmuştur. Yürütme organının gücünü kaybettiğine vurgu yapan Aldıkaçtı da (1980, 7-21), yasama ve yürütme organlarının yetkileri ve birbirleriyle olan ilişkileri bakımından anayasanın yasama organından yana tavır aldığı ifade etmiş, hatta yürütme organının faaliyet alanının sadece yasama organının kabul ettiği kanunları uygulamaktan ibaret olduğunu belirterek yürütmenin güçlendirilmesinin gerekliliğini savunmuştur.

1961 Anayasası’nın teknik olarak birtakım yetersizliklerinin var olduğu belirtilmiş, bu çerçevede sistem içerisindeki tıkanıklıkları giderici mekanizmaların yetersiz oluşu ve fonksiyonel olmaması bir zafiyet olarak nitelendirilmiştir. Benimsenmiş olan çift meclis sisteminin beklentilerin tersine yasama sürecini yavaşlatmış olması, parlamentonun toplantı yeter sayısının salt çoğunluk olarak belirlenmesinin toplanma ve karar almayı güçleştirici bir etki oluşturması ve ayrıca olağanüstü hal rejiminin düzenlenmesindeki eksiklikler birer zafiyet unsuru olarak görülmüştür (Tanör, 1994: 85-94; Çoban İnce, 2018: 149).

1961 Anayasası’na yönelik olarak yapılan bütün değerlendirmelerin yanı sıra ülke içinde şiddet olaylarının yaşanması, siyasal sistemde meydana gelen krizlerin aşılabilmesi, 1961 Anayasası’nın toplumun bütün kesimleri tarafından kabul görmemiş olması yürütmenin güçsüz bırakılmasının bir neticesi şeklinde değerlendirilmiştir (Özbudun, 2017: 47-48). 1961 Anayasası’na yapılan eleştiriler doğrultusunda gerçekleştirilen yeni anayasa arayışları, 12 Eylül 1980 tarihinde yapılan askeri darbe ile birlikte sona ermiştir (Özkul, 2023: 44).

### **3.4. Rasyonel Parlamenter Hükümet Sistemi (1982 Anayasası)**

Trük Silahlı Kuvvetleri (TSK), 12 Eylül 1980 tarihinde gerçekleştirdiği askeri darbe ile yönetime el koymuş, TBMM’yi feshetmiş ve daha sonra yasama ve yürütme organının yetkilerini beş yüksek kademeli generalden oluşan Milli Güvenlik Konseyi’nin bünyesinde toplamıştır. 27.10.1980 tarihinde Milli Güvenlik Konseyi’nin yayınladığı “Anayasa Düzeni Hakkında Kanun” kapsamında TBMM’ye ait olan yetkilerin Milli Güvenlik Konseyi tarafından, cumhurbaşkanına ait olan yetkilerinse Milli Güvenlik Konseyi Başkanı tarafından kullanılacağı belirtilmiştir. Ayrıca Bakanlar Kurulunun başına emekli bir oramiral olan Bülend Ulusu getirilmiştir

(Sabuncu, 2014: 4-5; Bagay, 2022: 42). 29 Haziran 1981 tarih ve 2485 sayılı “Kurucu Meclis Hakkında Kanun” ile Milli Güvenlik Konseyi ile Danışma Meclisinden oluşan bir “Kurucu Meclis” tarafından hazırlanan 1982 Anayasası, 09.11.1982 tarihinde yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Şiddet olaylarının artması, 1961 Anayasası’nın toplumun bütün kesimlerinden kabul görmemesi, seçim sisteminden kaynaklanan sorunlar, 1961 Anayasası’nda parlamenter hükümet sistemindeki krizleri çözecek düzenlemelerin eksik olması, 1961 Anayasası’nda yürütme organının zayıf kalması gibi nedenler 1982 Anayasası’nın hazırlanmasına ve yürürlüğe konulmasında etkili olmuştur. Parlamenter hükümet sisteminin benimsendiği 1982 Anayasası’nda, yürütme organının yasama organı bünyesinden çıkması, Başbakanın parlamento üyeleri arasından Cumhurbaşkanı tarafından atanması, Bakanlar Kurulu üyelerinin parlamento içinden ya da parlamento dışından milletvekili seçilme yeterliliğine haiz kişiler arasından Başbakan tarafından seçilmesi ve Bakanların Başbakana karşı sorumlu olması gibi hususlar yeniden düzenlenmiştir (Keser, 2011: 43; Çekiç, 2016: 456-457).

1982 Anayasası ile 1961 Anayasası kapsamında faaliyet gösteren Cumhuriyet Senatosu kaldırılmış ve iki kanatlı parlamentodan, 400 sandalyesi bulunan TBMM çatısı altında tek kanatlı yapıya geçilmiştir. Burada temel amaç, güçlü bir yürütme yapısı ile hızlı karar alma mekanizmalarının oluşturulması, böylece yasaların yayımlanması sürecinin kısaltılması ve tıkanıklığı önleyici kararların hızlı alınmasının sağlanmasıdır (Acar, 2019: 33). 1982 Anayasa’sında yürütme gücüne oldukça önem verilerek güçlü yürütme statüsünün oluşturulması anlayışı, 1961 Anayasası uygulanırken meydana gelen olumsuz durumlara karşı ortaya konan çözüm arayışlarının bir tezahürü olarak görülebilir (Okşar, 2012: 214).

1982 Anayasası’nda Cumhurbaşkanı, parlamenter hükümet sisteminde olması gereken yetkilerden daha fazla yetkilerle donatılmış ve böylece daha da güçlendirilmiştir. Cumhurbaşkanının çeşitli kurumlara ve yargı organlarına yaptığı atamalarda gücünün artırılmış olması, bu yetkiyi yargı denetiminden bağımsız olarak tek başına kullanabilmesi, olağanüstü koşullarda yetkilerinin artırılmış olması Cumhurbaşkanının bazı yetkilerle güçlendirilmesine örnek olarak gösterilebilir. 1982 Anayasası’nda, rasyonelleştirilmiş parlamentarizm düşüncesinde olduğu gibi siyasal sistemde ortaya çıkabilecek tıkanıklıkları giderici çözüm yolları öngörülmüştür (Erat, 2015b: 343; Bulut, 2023: 80). Bu kapsamda 1982 Anayasası’nda Cumhurbaşkanının ne şekilde görevden alınacağına belirtilmemiş olması, siyasal sistemdeki tıkanıklığı gidermeyi amaçlamakta ve Cumhurbaşkanına önemli bir güvence sağlamaktadır. Cumhurbaşkanının “vatana ihanet” dışında hiçbir suçtan dolayı sorumlu tutulmamış olması, tek başına yargı denetimine tabi olmadan ve karşı

imza olmadan kullanabileceği pek çok yetkiye sahip olması gibi hususlar Cumhurbaşkanını makamını güçlendirmesine karşılık Anayasa’da ifade edilen demokratik hukuk devleti ilkesini de zedeleyebilme ihtimalini içermektedir (Bagay, 2022: 43).

1982 Anayasası’na göre Başbakan, Cumhurbaşkanı tarafından TBMM üyeleri içinden atanmaktadır. Bakanlar da milletvekilleri arasından veya milletvekili seçilme yeterliliğine haiz kişiler arasından Başbakan tarafından belirlenmekte ve Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır. Gerekli hallerde Başbakanın görevden alınmasını talep ettiği bakanın/bakanların görevi, Cumhurbaşkanı tarafından sonlandırılabilir. Bakanlar Kurulu üyeleri yasama organına ve Başbakana karşı siyasi sorumluluk çerçevesinde görev yapmaktadır. Başbakan, hükümet politikasının uygulayıcısı ve Bakanlar Kurulunun başı sıfatıyla, bakanlar arasında koordinasyonu tesis eden bir aktör olarak ön plana çıkmaktadır. 1982 Anayasası’nda aslında Başbakanın Bakanlar Kurulu içerisindeki konumu bir nevi konsolide edilmiştir (Bulut, 2023: 80; Bagay, 2022: 45).

Anayasaya göre Cumhurbaşkanının onayı sonrasında göreve başlayacak olan Bakanlar Kurulunun göreve geldikten sonra TBMM’den güvenoyu alması zorunludur. TBMM’den güvenoyu alamayan hükümet göreve başlayamaz. Başka bir tabirle güvenoyu alamayan hükümet düşmektedir. Ayrıca Bakanlar Kurulunun yasama süreci boyunca TBMM’nin güvenini kaybetmesi halinde görevi sona ermektedir. Anayasada, Bakanlar Kurulunun güvenoyu kapsamında gözden geçirilmesi adına dilekçe verildiğinde ya da Başbakan tarafından TBMM’den güvenoyu talep edildiğinde, TBMM’deki milletvekili sayısının salt çoğunluğunun güvenoyunun alınması 1982 Anayasası’nda hüküm altına alınmıştır (Okuy, 2018: 103).

Parlamente hükümet sistemindeki uygulamalardan birisi olan Başbakanın eşitler arasında birinci olma hususu (Hekimoğlu, 2009: 191), 1982 Anayasası’nın 112. maddesinde yer alan “Başbakan hükümetin genel siyasetini gözetir, her bakan hem Başbakana karşı hem de kendi yetkisi dâhilindeki işlerden sorumludur” hükmü ile benimsenmiştir. Anayasa’nın 105. maddesinde karşı imza kuralı çerçevesinde Cumhurbaşkanının sorumsuz olduğu hükmüne yer verilmiştir. Ayrıca yasama organına tanınan güvensizlik yetkisi karşısında hükümete feshetme yetkisi verilerek bir denge sağlanmak istenmiştir. Bu kapsamda 1982 Anayasası’nın 10. maddesinde “Bakanlar Kurulu için güvenoyuna başvurulur” hükmüne karşı 116. maddede “... güvenoyunun alınmaması halinde Cumhurbaşkanı seçimleri yenileyebilir” hükmüne yer verilmiştir (Kahraman, 2012: 443).



1982 Anayasası'nda Bakanlar Kuruluna verilen kararname çıkarma yetkisi, yürütmenin güçlendirilmesine yönelik yapılmış olan bir uygulama olarak gösterilebilir. Anayasa'da kararnameler olağan ve olağanüstü dönemde çıkarılabilecek ve uygulanabilecek kararnameler şeklinde hükme bağlanmıştır. Buna göre Bakanlar Kurulu olağan dönemde yetki kanunu kapsamında TBMM'den yetki alarak kararname çıkarabilmekte; olağanüstü durumlarda TBMM'den yetki almaksızın doğrudan Anayasa'dan aldığı yetkiyle kararname çıkarabilmektedir (Okşar, 2012: 367).

Uluşahin'e göre (2011: 32) 1982 Anayasası'nda parlamenter hükümet sistemi öngörülmüş olsa da, 1982 Anayasası'nda Cumhurbaşkanına verilen geniş yetkiler doğrultusunda saf parlamenter yapıdan uzaklaşarak aksayan bir parlamenter hükümet sistemi kurulmuştur. Saf parlamenter hükümet sisteminde yürütmenin iki başlı olması yerine iki kanatlı olması öngörüsüne dayanarak görüşünü açıklayan Uluşahin, iki kanatlı parlamenter hükümet sisteminde kanatların dengeyi sağlayan birer araç olduklarını, iki başlılıkta ise çatışmanın, dengeden öte bir dengesizliğin ortaya çıkabileceğini ifade etmektedir. Cumhurbaşkanının bu gücünün, parlamenter hükümet sisteminde bir kopma olarak değil bir uzaklaşma olarak tanımlanabileceğini belirtmiştir.

Yürütme organını güçlendiren 1982 Anayasası'nda benimsenen hükümet sistemi, Cumhurbaşkanına verilen geniş yetkilerin parlamenter rejime aykırılık teşkil edecek derecede güçlü ve etkili olmasına yönelik olarak "başkanlı parlamenter hükümet sistemi", "başkanlı hükümet deformasyonu", "aksak başkanlık hükümeti" veya "zayıflatılmış parlamentarizm" şeklinde ifadelerle çokça tartışılmıştır (Okşar, 2012: 214-215). Bir siyasi parti liderlerinin Cumhurbaşkanı seçilmesi, bazı zamanlarda kuvvetler ayrımı ilkesinin işlevsiz kalarak sistemin bizzat Cumhurbaşkanı tarafından yönetildiği veya yönlendirildiği durumları ortaya çıkarmıştır. Ortaya çıkan bu gibi durumlar parlamenter hükümet sisteminin işlerliğini etkisiz kılabilir (Bulut, 2023: 83).

12 Eylül öncesinde meydana gelen istikrarsızlıklara ve kaotik düzene karşı devletin savunma refleksi ve ayrıca toplumun denetim altında tutulması düşüncesi ile 1982 Anayasası'nın önemli tedbir ve güçlendirme içeren hükümlerle yürürlüğe konulması; askeri bürokrasiye tanınan yetki ve imtiyazların korunarak daha da geliştirilmesi vesayeti derinleştirmiş ve ayrıca üst düzey yürütme ve yargı organlarını birer vesayet makamı haline getirmiştir (Okçay, 2018: 99). 1982 yılında yürürlüğe konulan 1982 Anayasa'sının hükümlerini içeren metin, yürürlüğe konulduğu tarihten 2024 yılına kadar 19 defa değişikliğe uğramıştır. Avrupa Birliğine (AB)



uyum, anayasanın sivilleştirilmesi gibi süreçler çerçevesinde ortaya konulan, sivil ve merkezîyetçilikten uzak değişikliklere yönelik olarak 31 Mayıs 2007 tarihinde Cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesini içeren yasa onaylanmıştır. Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmeye başlanmasıyla birlikte uzunca bir süredir tartışılan “başkanlık sistemi”ne yönelik tartışmalarda hız kazanmıştır. Bu tartışmalar çerçevesinde, sonraki süreçte parlamenter hükümet sisteminin resmen değiştirilmesini ve Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmesini içeren 16 Nisan 2017 tarihinde yapılan Anayasa değişikliği referandumu sonucuna göre, 1982 Anayasası’nda yapılan değişiklikle “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi” resmen kabul edilmiştir (Bulut, 2023: 84).

### **3.5. Yarı-Başkanlı Hükümet Sistemi (2007 Anayasa Değişikliği)**

2007 yılında TBMM’de yapılan Cumhurbaşkanı seçimi sürecinde toplantı yeter sayısı ile ilgili yaşanan tartışmalar, Anayasa Mahkemesi’nin ‘367 içtihadı’ kapsamında verdiği kararlar ile sona ermiştir. 2007 yılında yapılan Cumhuriyet mitingleri, 27 Nisan tarihinde yayımlanan Genelkurmay Başkanlığı bildirisini, muhalefet ile iktidar arasında yaşanan gerginlik gibi toplumda ve siyasette yaşanan buhranlara birde Anayasa Mahkemesi’nin 367 içtihat kararı eklenince, TBMM’de Cumhurbaşkanının seçilmesi için gerekli olan 367 milletvekili sayısına ulaşamayan AK Parti, o dönemde Anavatan Partisi (ANAP) genel başkanı olan Erkan Mumcu’nun Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi önerisini kabul etmiş ve bu doğrultuda Anayasa değişikliğine gitmiştir (Oder, 2010: 199; Uluşahin 2011: 30; Acar & Çelebi, 2007: 23).

2007 yılında, 5678 sayılı “Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nın Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” ile hükümet sistemini etkileyecek olan bir anayasa değişikliğine gidilmiş ve anayasanın 77, 79, 96, 101 ve 102. maddeleri değiştirilmiştir. İlgili kanunun 4. maddesi ile anayasanın 101. maddesinde Cumhurbaşkanının kırk yaşını doldurmuş ve yükseköğrenimini tamamlamış olan TBMM üyeleri ya da bu niteliklere haiz, milletvekili seçilme yeterliğine sahip Türk vatandaşları arasından halk tarafından seçilmesi hükmüne bağlanmıştır. Yine kanunun devamında Cumhurbaşkanının görev süresinin beş yıl olacağı, bir kişinin azami iki kez Cumhurbaşkanı seçilebileceği, Cumhurbaşkanı adaylığına TBMM üyeleri arasından veya TBMM dışından yirmi milletvekilinin yazılı teklifi ile veya son yapılan milletvekili genel seçimlerinde geçerli oyların yüzde onunu alan siyasi partilerin ortak aday gösterebileceği hükmü yer almaktadır. Ayrıca anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanı seçilen kişinin eğer varsa partisi ile ilişkisinin

kesileceği ve TBMM üyeliğinin sona ereceği hüküm altına alınmıştır (Erat, 2015b: 344-345).

1982 Anayasası'nda Cumhurbaşkanlığı makamı, sanki siyaset mekanizmasını frenleyen ve dengeleyen bir tür vesayet makamı şeklinde düzenlenmiştir. Bunun sağlanması için, birtakım anayasal güvencelerle Cumhurbaşkanının sorumsuzluğu ve tarafsızlığı esası benimsenmiştir. Fakat sorumsuzluk ilkesine karşı, sistemin işleyişine ilişkin Cumhurbaşkanına birçok yetki tanınmış ve parlamenter hükümet sisteminin açık bir özelliği olan sembolik ve sınırlı yetkilere sahip Cumhurbaşkanlığı düşüncesinin dışına çıkmıştır. Parlamenter hükümet sisteminde ki bu sapma, 2007 yılındaki Anayasa değişikliği sonrasında halkın Cumhurbaşkanını seçmesi ile sorumsuz ve yetkili Cumhurbaşkanına meşruluk temelini kazandırılması süreciyle devam etmiştir (Özbudun, 2017: 322).

2007 yılında yapılan Anayasa değişikliği sonrasında hükümet sisteminin parlamenter hükümet sisteminden önemli derecede saparak güçlü yürütmeye dayalı "Yarı-Başkanlık Sistemi"ne doğru dönüşmeye başladığı yönünde tartışmalar yaşanmıştır (Kılınç, 2016: 496; Acar & Çelebi, 2007: 5). Türkiye'de Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri, klasik parlamenter hükümet sistemde öngörülen görev ve yetkilerin üzerindedir; fakat bu yetkiler yarı-başkanlık sistemindeki devlet başkanının yetkilerine göre daha sınırlıdır. Cumhurbaşkanına tanınan meclis seçimlerini yenileme yetkisi yalnızca olağanüstü koşullarda ülkenin hükümete kalmaması adına tanınmış olduğundan mevcut hükümet sistemini yarı-başkanlık rejimi olarak adlandırmak mümkün olamayacaktır (Hekimoğlu, 2009: 106-107; Çekiç, 2016: 468). Fakat yarı-başkanlık sisteminin özellikleri ile karşılaştırıldığı zaman anayasa değişikliği sonrasında sistemin parlamenter hükümet sistemi ile yarı-başkanlık hükümet sistemi arasında olduğu açıkça görülmektedir. Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi göz önüne alınarak yapılan değerlendirmede, hükümet sisteminin yarı-başkanlık sistemine benzediği; Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri göz önüne alınarak yapılan değerlendirmede ise parlamenter hükümet sisteminin özelliklerini taşıdığı söylenebilir. Sistemin başkanlık sisteminden uzak, parlamenter hükümet sistemine yakın olması nedeniyle "Başkanlı Parlamenter Sistem" olarak ifade edilmesi daha uygun olacaktır (Erat, 2015b: 345).

1982 Anayasası'nın 80. maddesinde, milletvekillerinin sadece seçtikleri bölgeyi ya da kendi seçmenlerini değil, bütün milleti temsil ettiği ifade edilmiş ve 2007 yılında yapılan anayasa değişikliğine kadar TBMM temsil niteliğine sahip tek anayasal organ olarak faaliyet göstermiştir. 2007 yılında yapılan anayasa değişikliği neticesinde Cumhurbaşkanını doğrudan

halk tarafından seçilmesinin yolu açılmış, daha sonra 2017 yılında yapılan anayasa değişikliğiyle de Cumhurbaşkanı yürütme organının tek yetkilisi olmuştur. Bu anayasa değişiklikleri Cumhurbaşkanını temsili bir organa dönüştürmüş ve böylelikle TBMM temsil fonksiyonuna sahip tek ve yegâne organ olmaktan çıkmıştır (Akartürk, 2020: 16).

2007 yılından sonra Cumhurbaşkanı ile siyaseten sorumlu olan Başbakanıdan oluşan bu iki başlı yapı, sistemde birtakım belirsizliklerin ortaya çıkmasına neden olmuş, ayrıca yönetimde yetki karmaşasının ve yetki-sorumluluk dengesinin bozulma riskini ortaya çıkarmıştır (Kara, 2019: 227).

2007 Anayasa değişikliği ile başkanlık sistemine ait bir özellik olan Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesinin hüküm altına alınması ve parlamenter hükümet sistemi benimsemiş olan Türkiye’de uygulanması, başkanlık sistemi tartışmalarının hızlanmasına da sebep olmuştur (Oder, 2010: 199). 10 Ağustos 2014 tarihinde 12. Cumhurbaşkanı olarak seçilen Recep Tayyip Erdoğan tarafından başkanlık sistemi ve Türkiye’de uygulanması hususunu sıklıkla gündeme getirilmiştir. Hatta başkanlık sistemi konusu 7 Haziran 2015 tarihinde yapılan genel seçimlerinin asıl siyasi tartışma konusu olmuş ve Cumhurbaşkanı tarafından mitinglerde seçmenden Başkanlık Sistemi için destek istenmiştir (Kılınç, 2016: 468). Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan katıldığı programlarda, başkanlık sisteminin yönetimi hızlandırdığını, parlamenter hükümet sisteminin kullanım süresini tamamladığını ifade etmiş ve “Başkanlık sistemini dışlayan bir anayasa çalışması sakat kalır” şeklindeki ifadesiyle başkanlık sisteminin önemini vurgulamıştır (Fendoğlu, 2012: 48; Kılınç, 2016: 469).

2007 yılında yapılan anayasa değişikliğinden sonra 2010 yılında da bir anayasa değişikliği yapılmıştır. 2010 yılında yapılan anayasa değişikliği ağırlıklı olarak yargı ve yargısal denetim ile ilgili konuları kapsamakla birlikte, insan hakları, sendikal faaliyetler ve demokratikleşme konularına yönelik değişiklikleri de kapsamaktadır. 2010 Anayasa değişikliği, 1982 Anayasasında, Anayasa koyucusunun oluşturmaya çalıştığı bürokratik vesayetçi yapının değiştirilmesine yönelik önemli düzenlemeler içermektedir (Hakyemez, 2010: 388-389). Anayasa değişikliği çerçevesinde genel olarak vatandaşlara birtakım yeni haklar tanınmış ve vatandaşların sahip olduğu mevcut anayasal hakların alanı genişletilmiş, bütün anayasal hakların daha güçlü güvencelerle korunacağı yeni mekanizmalar geliştirilmiş, hukuk devletinin güvenceleri güçlendirilmiş, Anayasa Mahkemesi ve HSYK demokratik dünyadaki emsallerine uygun biçimde yeniden yapılandırılmış ve Askeri yargının yetki alanı sınırlanmıştır (Türkiye Cumhuriyeti Dışişleri Bakanlığı, 2024).

2010 Anayasa değişikliği, bürokrasi ve siyaset ilişkisinde güç dengesinin siyaset lehine değişmesini sağlamıştır. 2010 Anayasa değişikliği ile Anayasa Mahkemesi üye sayısı değişmiş ve mevcut yedek üyeler asıl üye sıfatını kazanmış; Anayasa Mahkemesi üyelerinin görev süresi on iki yıl olarak belirlenmiş; vatandaşlara Anayasa Mahkemesi'ne bireysel başvuru yapma hakkı verilmiş; Yüce Divan kararlarına karşı yeniden inceleme başvurusu yapılabilmemesi önü açılmış; Anayasa değişikliğinin iptali ve siyasi parti kapatma davalarında üyelerin 3/5'i yerine 2/3'ünün oyu aranmış; Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulunun üye sayısı değişmiş; Yüksek Askeri Şûradaki ihraç kararlarına yargı denetimi getirilmiş; memurlara verilen uyarma ve kınama cezalarına karşı yargıya gidilebilmenin önü açılmış; askeri yargının görev alanı daraltılmış ve askerlerin ağır cezalı suçlarda sivil mahkemelerde yargılanabilmesi mümkün hale getirilmiş; savaş hali dışında sivillerin, askeri mahkemede yargılanamaması kararlaştırılmış; memurlara toplu sözleşme hakkı verilmiş, kişisel verilerin korunmasını ile ilgili düzenlemeler yapılmış; ailenin korunması ve çocuk hakları ile ilgili yeni düzenlemeler yapılmış; Ombudsmanlık olarak bilinen Kamu Denetçiliği Kurumu kurulması kararlaştırılmıştır (Resmi Gazete, 2010).

### **3.6. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi (2017 Anayasa Değişikliği)**

Hükümet sisteminden kaynaklanan yapısal sorunların çözümü konusunda yeni bir sistem arayışı içerisine girilmiştir. Bu girişimlerin sonunda parlamenter hükümet sisteminde meydana gelen iki başlılığın sonlandırılması ve yürütme organının siyasi sorumluluğunun Cumhurbaşkanına verilmesini içeren sistem olarak Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi, 16 Nisan 2017 tarihinde gerçekleştirilen referandumla kabul edilmiştir. Aslında son dönemde siyasette parlamenter hükümet sisteminde meydana gelen tıkanlıklar, Ortadoğu'da uzun zamandır devam eden savaş ve çatışmalar, Türkiye'nin küresel düzeyde karşılaştığı risk ve tehditler ve 15 Temmuz 2016 tarihinde gerçekleşen darbe girişimi gibi olaylar, Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş sürecinin hızlanmasına sebep olan önemli unsurlar olarak sıralanabilir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin 2018 yılında yapılacak seçimlerle birlikte yürürlüğe girmesi ve bu geçiş sürecinde seçim kanunu, siyasi partiler kanunu ve diğer ilgili kanunlarda yapılacak düzenlemelerin yapılması düşünülmüştür (Turan, 2018: 4).

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi, yürütme organı ile yasama organı arasında sert ayrılığın uygulandığı bir sistemdir. Bakan veya başkan yardımcısı olarak atanan bir milletvekilinin, milletvekilliği görevinden istifa etmesi gerekmektedir (Öztürk, 2019: 61). Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde

yasamanın üstünlüğünün kabul edilmiş olması; yeni düzenlemelerle yürütme organının kendi alanı içerisinde etkili olmasını sağlamanın hedeflenmiş olması; sistemin tıkanmasını önlenmesi ve aksamadan işleyen bir sistemin kurulması amacıyla tıkanmayı önleyici mekanizmalara yer verilmiş olması, Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin öne çıkan üç temel özelliğidir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yasama organının üstünlüğünün kabul edildiği, fakat yürütme organının etkisinin daha fazla ön plana çıkartıldığı görülmektedir (Alkan, 2018: 140-145).

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile Cumhurbaşkanlığı Merkez Teşkilatı başta olmak üzere idarede çok önemli değişiklikler yaşanmıştır. 1 numaralı “Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Kararname” ile yürütme organında yeni bir yapılanmaya gidilmiş, bu kapsamda Cumhurbaşkanlığı Merkez Teşkilatı, Cumhurbaşkanlığı Makamı ve İdari İşler Başkanlığı şeklinde oluşturulmuş; Bakanlık sayısı 16’ya düşürülmüş ve Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı içinde yer almış; politika kurulları ve ofisler oluşturulmuş; bağlı kurum ve kuruluşlar yeniden belirlenmiştir. 28.12.2024 tarihli ve 32766 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 174 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde yer alan Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı kaldırılmış ve yerine Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği oluşturulmuştur. Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığının tüm teşkilat yapısı, yetki, görev ve sorumlulukları Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği’ne aktarılmıştır. Yeni hükümet sisteminde, kamu hizmetlerinin verimli ve etkin bir şekilde sunulmasından Cumhurbaşkanı birinci derecede sorumlu tutulmuştur. Kamu hizmetlerinin verimli ve etkin bir şekilde yerine getirilmesinde kamu personelinin niteliği önem kazanmış, bu açıdan artık ihtiyaçlara cevap veremeyen kamu yönetiminde bazı değişikliklerin yapılmasına ihtiyaç duyulmuştur. İdari işleyişte yapılacak yeniden yapılanma çerçevesinde hantal yapının değiştirilmesi için idarede en tepeden başlanarak, kamu kurumlarının karar alma mekanizmalarında etkinliğin sağlanması ve rasyonel uygulamaların gerçekleştirilebilmesi için bürokraside çok yönlü bir yeniden yapılanma gerekliliği ortaya çıkmıştır (Kara, 2019: 228; Özer, Akçakaya, Yaylı & Batmaz, 2019: 218-219, Resmi Gazete, 2024).

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yasamanın üstünlüğünün kabul edilmesiyle birlikte yürütme organını etkili kılabilmek adına, yürütmenin yapılandırılmasına yönelik bazı değişikliklerin yapıldığı görülmektedir (Alkan, 2018: 145). Bu kapsamda Cumhurbaşkanının özellikleri, seçilmesi, görev ve yetkileri vb. hususlar Anayasa’nın 8, 101, 104, 105 ve 106’ncı maddelerinde düzenlenmiştir. Öncelikle Anayasanın 8. maddesinde Cumhurbaşkanının yürütmeye ilişkin görevlerin ifasında ve yetkilerin kullanımında Anayasaya ve

kanunlara uygun hareket etmesi gerektiği vurgulanmıştır. Anayasanın 101. maddesinde görev süresi beş yıl olacak olan Cumhurbaşkanı'nın kırk yaşını doldurmuş ve yükseköğrenim yapmış, milletvekili seçilme yeterliliğine haiz Türk vatandaşları arasından, doğrudan halk tarafından seçilmesi gerektiği düzenlenmiştir. Ayrıca genel oyla yapılacak seçimde geçerli oyların salt çoğunluğunu alan adayın Cumhurbaşkanı seçileceği; bir kişinin en fazla iki defa Cumhurbaşkanı seçilebileceği, ilk oylamada salt çoğunluğun oyunu alan adayın bulunmaması durumunda, bu oylamayı izleyen ikinci pazar günü ikinci bir oylama yapılacağı; bu oylamaya, ilk oylamada en çok oy almış iki adayın katılacağı ve geçerli oyların çoğunluğunu alan adayın Cumhurbaşkanı seçileceği gibi hükümler yer almaktadır. Anayasanın 104. maddesinde Cumhurbaşkanı'nın görev ve yetkileri ile ilgili yapılan düzenlemelerde Cumhurbaşkanı'nın devletin başı olarak yürütme yetkisine sahip olduğu; Cumhurbaşkanı'nın "Devlet Başkanı" sıfatıyla Türkiye Cumhuriyeti'nin ve Türk Milletinin birliğini temsil ettiği, kanunları yayımlayabileceği veya kanunları tekrar görüşülmek üzere TBMM'ye geri gönderebileceği; üst düzey kamu yöneticilerini atayabileceği, görevlerine son verebileceği ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasları bir kararnameyle düzenleyebileceği; milletlerarası antlaşmaları onaylayabileceği ve yayımlayabileceği; anayasa değişikliklerine ilişkin kanunları gerekli gördüğü takdirde halkoyuna sunabileceği; milli güvenlik politikalarını belirleyebileceği ve gerekli tedbirleri alabileceği; TBMM adına TSK'nın Başkomutanlığını temsil edebileceği hüküm altına alınmıştır. Anayasanın 105. maddesinde bir suç işlediği iddiası ile TBMM üye tam sayısının salt çoğunluğunun vereceği önergeyle Cumhurbaşkanı hakkında soruşturma açılacağı hükme bağlanmıştır. Anayasanın 106. maddesinde ise Cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanların milletvekili seçilme yeterliliğine sahip kişiler arasından Cumhurbaşkanı tarafından atanabileceği ve görevden alınabileceği; Cumhurbaşkanı'nın bir veya daha fazla Cumhurbaşkanı yardımcısı atayabileceği; Cumhurbaşkanlığı makamının herhangi bir nedenle boşalması halinde, kırk beş gün içinde Cumhurbaşkanı seçiminin yapılacağı gibi hususlar düzenlenmiştir (Akçakaya & İlhan, 2021: 606).

Yeni hükümet sisteminde Cumhurbaşkanı yardımcılarının ve bakanların atanmasında, parlamentonun onaylaması şartı öngörülmemiştir. Cumhurbaşkanı ile beraber seçim yolu ile göreve gelen bir yardımcılık makamının olmaması ve Cumhurbaşkanı yardımcılarının doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından atanması, yürütme organına sağlanmış özel statülü bir otoritenin olduğunu göstermektedir (Alkan, 2018: 145).

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde Cumhurbaşkanı'na tanınan kararname çıkarabilme yetkisi Anayasanın 104. maddesinde yapılan ekleme



ile “Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir. Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenemez” şeklinde düzenlenmiştir. Anayasa değişikliğinden anlaşıldığı üzere Cumhurbaşkanına yürütme yetkisi kapsamına giren konularla ilgili kararname çıkarma yetkisi tanınmıştır. Yani Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile dördüncü bölümünde yer alan siyasi haklar ve ödevler Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenemeyecek; Anayasada özellikle kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılmayacak ve Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlar arasında farklı hükümlerin bulunması durumunda kanun hükümleri uygulanacak ve parlamento tarafından aynı konu ile ilgili kanun çıkarılması durumunda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz olacaktır. Ayrıca Cumhurbaşkanının Olağanüstü Hal (OHAL) dönemlerinde kullanabileceği kararname çıkarma yetkisi de TBMM’nin denetimine tabi tutulmuştur (Alkan, 2018: 142). Bu yasamanın üstünlüğünü pekiştiren bir durumdur.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde Cumhurbaşkanının yürütme organının başı olması, ayrıca doğrudan halk tarafından seçildiği için siyasi açıdan da sorumlu olması nedeniyle, kendisine tanınan yürütme kapsamındaki her alanda kararname çıkarma yetkisi çok önemli bir yetkidir (Durgun, 2017: 5). Bu yetki kapsamında artık kamu kurum ve kuruluşlarının kuruluş, görev, yetki ve sorumlulukları, Cumhurbaşkanının çıkaracağı kararname ile belirlenebilmektedir. Kararname çıkarma yetkisinin yanı sıra artık kamu kurum ve kuruluşlarında görev yapacak olan üst düzey bürokratlar da Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır (Çalışkan & Önder, 2017: 9). Yeni sistem ile birlikte üst düzey kamu görevlilerinin kadrolarının oluşturulmasında Cumhurbaşkanlığı kararnameleri geçerli olacaktır. Bu kapsamda 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nde yer alan I sayılı cetvelde doğrudan Cumhurbaşkanı doğrudan ataması yapılan, Cumhurbaşkanı ile göreve gelen ve Cumhurbaşkanı ile görevinden ayrılacak olan üst kademe kamu yöneticileri sıralanmıştır (Akçakaya & İlhan, 2021: 613). Cumhurbaşkanı ayrıca Adalet Bakanı’nın başkanlığını yaptığı Hâkimler ve Savcılar Kurulu’nun (HSYK) dört üyesini bizzat atamaktadır. HSYK’nın diğer yedi üyesi ise TBMM tarafından atanmaktadır. Cumhurbaşkanının partisi ile mecliste çoğunluğa sahip partinin aynı parti olması halinde, HSYK üyelerinin çoğunluğunun siyasi iktidarın belirlediği kişilerden oluşması olası bir durumdur (Öztürk, 2019: 61).



Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde idari yapının siyasi kimlikli (partili) Cumhurbaşkanı etrafında toplanmış olan bir kamu bürokrasisinden oluştuğu görülmektedir. Bu yapı sadece merkezi teşkilat için değil, ayrı kamu tüzel kişilikleri bulunan ve fonksiyonel açıdan Cumhurbaşkanına bağlı olan hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları içinde geçerlidir (Zengin, 2019: 21).

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yürütme organı, yapısal olarak tek kişiden oluşmakta olup Cumhurbaşkanı idari kadroyu (yardımcılar, bakanlar ve üst düzey yöneticiler) belirleme yetkisi verilmiştir. Halk tarafından doğrudan seçilen Cumhurbaşkanına tanınmış olan bu yetkinin, devletin yönetilmesinde istikrar ve başarının sağlanması adına verildiği söylenebilir (Aydoğdu, 2019: 87). Üst düzey kamu yöneticilerinin Cumhurbaşkanlığı tarafından çıkartılacak bir kararname ile belirlenecek usuller çerçevesinde Cumhurbaşkanı tarafından atanması, görevine son verilmesi, yürütmenin etkililiğini sağlama amacına yönelik bir düzenlemedir (Alkan, 2018: 145). Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde Anayasada yapılan değişiklikler kapsamında 2 Temmuz 2018 tarihinde çıkarılan 703 sayılı KHK ile üst düzey kamu yöneticilerinin atanmasının sınavsız yapılması öngörülmüştür (Kayar, 2019: 179-180). 10 Temmuz 2018 tarihli 3 sayılı “Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” ile üst düzey bürokratlara ilişkin usul ve esaslar ile kamu kurum ve kuruluşlarına yapılacak olan atamalarda usul ve esaslar belirlenmiştir. Ayrıca kararnamede kimlerin üst düzey bürokrat sayılacağı da ifade edilmiştir. 3 sayılı Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde 2 grup halinde belirtilen üst düzey kamu yöneticileri I ve II sayılı cetvelerde sıralanmıştır. I sayılı cetvelde doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından atanan üst düzey bürokratlar sıralanmıştır. Bunlar; MİT Başkanı, Diyanet İşleri Başkanı, MGK Genel Sekreteri, Bakan Yardımcıları, TRT Genel Müdürü, Merkez Bankası Başkanı, Cumhurbaşkanlığı Ofis Başkanları, Cumhurbaşkanlığına bağlı kurum ve kurul başkanları, Valiler, Büyükelçiler, Düzenleyici ve Denetleyici Kurum Başkanları ve üyeleri, Rektörler gibi üst düzey kamu yöneticileridir. II sayılı cetvelde ise ilgili makamlar tarafından atanan ve atamaları Cumhurbaşkanının onaylanması sonucunda gerçekleşen üst düzey bürokratlar sıralanmıştır. Bunlar; Polis Akademisi Başkanı, Türkiye Bilimler Akademisi Başkanı, Bakanlıklardaki Daire Başkanları, Bakanlık Müfettişleri, Hazine Kontrolörleri, Hukuk Müşavirleri, Defterdarlar, İl Emniyet Müdürleri, Bakanlık İl Müdürleri, İl Müftüleri, Genel Müdür Yardımcıları, Vali Yardımcıları ve Kaymakamlar gibi üst düzey kamu yöneticileridir (Resmi Gazete, 2018).

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde güçlü bir yürütme organının varlığından dolayı bürokrasinin denetimi tamamen en üst yönetici olan Cumhurbaşkanının yetkisindedir ve bürokrasi etkin bir şekilde denetlenmektedir. Yürütme gücüne tek başına sahip olan Cumhurbaşkanı, bürokrasi denetimi farklı makamlar vasıtasıyla değil bizzat kendisi yerine getirmektedir (Akçakaya & İlhan, 2021: 618). Bu çerçevede bürokrasi ile ilgili yapılacak bütün giderlerin ekonomik ve etkin olup olmadığı Cumhurbaşkanı tarafından incelenmektedir. Ayrıca yeni sistemde tüm üniversitelerin ve yerel yönetimlerinde içinde yer aldığı, kamu kurumlarında işbirliğiyle ve yetkili üst kurulların işleyişiyle ilgili birim olan “İç Denetim Koordinasyon Kurulu” Cumhurbaşkanına bağlanmıştır (Akbulut & Kaş, 2018: 5-86).

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde kilitlenmeyi önlemek amacıyla seçimlerin birlikte yapılması, bütçe konusunda yürütme organı ile yasama organı arasında bir anlaşmazlık yaşanması halinde sistemin önceki sene onaylanmış olan bütçenin yürürlüğe girmesine izin verilebilmesi ve seçimlerin karşılıklı olarak yenilenebilmesi şeklinde üç önemli uygulamaya yer verildiği görülmektedir. Bu kapsamda eş zamanlı seçimler ile ilgili Anayasanın 77. maddesinde; bütçe ile ilgili Anayasanın 161. maddesinde ve seçimlerin karşılıklı yenilenmesi ile ilgili Anayasanın 116. maddesinde yeni düzenlemeler yapılmıştır (Alkan, 2018: 145-149).

2017 yılında yapılan Anayasa değişikliğinde yasama organı ile ilgili yapılan değişikliklere bakıldığında, 75, 76 ve 77. maddelerde yapılan değişikliklerle meclisteki milletvekili sayısı artırılmış, seçilme yaşı düşürülmüş ve seçim süresi beş yıla çıkarılmıştır. Bu kapsamda milletvekili sayısında ve seçilme koşullarında yapılan değişiklikler, aslında demokratik temsili ve katılımı artırmaya yönelik olarak yapılmış, ülkenin nüfusu dikkate alınarak milletvekili sayısı altı yüze çıkarılmış; seçilme yaşı ise on sekize düşürülmüştür. Meclis seçimleri dört yıldan beş yıla çıkarılmış ve böylece Cumhurbaşkanı seçimi ile genel seçimlerin birlikte yapılması kararlaştırılmıştır. Anayasada 98, 99, 110, 111 ve 116. maddelerinde yapılan değişikliklerle parlamenter hükümet sistemindeki gensoru ve güvenoyu uygulaması kaldırılarak meşruiyetini direkt halktan alan yürütme organının yasama organı tarafından güven oylaması yoluyla meşruiyet testine tabi tutulabilmesinin, hükümetin kurulamaması gibi nedenlerle seçimlerin yenilenmesinin ve gensoru uygulamasıyla bir bakanın görevine son verilebilmesinin yolu kapatılmıştır. Anayasanın 82 ve 106. Maddelerinde yapılan değişikliklerle milletvekillerinin yürütme organı tarafından görevlendirilmesinin önü kapatılarak bizzat Cumhurbaşkanı tarafından seçilmesi ve görevlendirilmesi esası getirilmiştir. Cumhurbaşkanı yardımcısı ya da bakan olarak atanan milletvekilinin, milletvekilliği sona ermektedir. Anayasanın 87. maddesinde yapılan değişikliklerle meclisin

Bakanlar Kurulunu ve bakanları denetleme ve Bakanlar Kuruluna KHK çıkarma yetkisi verme ile ilgili yetkileri kaldırılmıştır. Ayrıca Anayasanın 89. maddesinde yapılan değişiklikle Cumhurbaşkanı tarafından veto edilen bir kanun teklifinin kabul edilebilmesi için, daha önce meclisin yeterli çoğunluğuyla tekrar kabul edilebiliyorken, artık meclis üye tam sayısının salt çoğunluğu tarafından (301 milletvekili) kabul edilmesi koşulu getirilmiştir (Ün, 2020: 97-100; Cumhurbaşkanlığı Mevzuat Bilgi Sistemi, 2024). Yani yeni sistemde Cumhurbaşkanı tarafından meclise iade edilen yasalar, meclisin üye tam sayısının salt çoğunluğu ile kabul edilerek imzalanmak üzere yeniden Cumhurbaşkanına gönderebilmektedir. Meclis bu anayasal yetkiyle, önemli gördüğü bir konuda rahatlıkla Cumhurbaşkanının vetosunu aşabilme gücüne sahip olmuştur. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde Cumhurbaşkanına tanınmış olan veto yetkisinin bu şekilde düzenlenmiş olması, yasamanın üstünlüğünü pekiştiren bir unsur olarak değerlendirilmektedir (Alkan, 2018: 144).

2017 yılında yapılan Anayasa değişikliğinde yürütme organı ile ilgili yapılan değişikliklere bakıldığında, Anayasanın 101. maddesinde yapılan değişiklikle Cumhurbaşkanlığına kimlerin aday gösterebileceği ve Cumhurbaşkanı seçiminin nasıl yapılacağı açıkça düzenlenmiştir. Anayasada daha önce Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kuruluna verilmiş olan yetki ve görevler Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi doğrultusunda sadece Cumhurbaşkanına verilmiştir. Anayasanın 104. maddesinde Cumhurbaşkanının yasama, yürütme ve yargı ile ilgili görevleri daha önce olduğu gibi ayrı ayrı sıralanmamış, tek bir maddede belirtilmiştir. Cumhurbaşkanının ayrıca Anayasada sayılan görev ve yetkilerinin dışında kanunlardan kaynaklanan seçme, atama gibi görev ve yetkilerinin de bulunduğu hükmüne yer vermiştir. Anayasanın 106. maddesinde yapılan değişiklikle Cumhurbaşkanının milletvekili seçilme yeterliliğine haiz kişiler arasından bir ya da daha fazla Cumhurbaşkanı Yardımcısı atayabileceği ve görevden alabileceği düzenlenmiştir (Ün, 2020: 100-109; Cumhurbaşkanlığı Mevzuat Bilgi Sistemi, 2024).

Özet olarak Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yürütme organının tek başlı olması, yürütme organının sahip olduğu yetki ve görevlerin Anayasanın 8. maddesinde yapılan değişiklikle sadece Cumhurbaşkanının şahsında toplanması, sistemin getirmiş olduğu idari ve siyasi yeniliklerdendir (Tekin & Okutan, 2012: 217; Eren ve Akıncı, 2018; 9-50). Yeni hükümet sisteminde parlamenter hükümet sistemindeki yürütme organının parlamentoya karşı sorumlu olması kapsamında uygulanan gensoru uygulaması terk edilmiş ve Cumhurbaşkanının halka karşı sorumlu olduğu ilkesi kabul edilmiştir. Ayrıca parlamenter hükümet sistemindeki gibi yetkili olan fakat

sorumsuz olan Cumhurbaşkanı değil; siyasi ve idari olarak sorumlu olan bir Cumhurbaşkanı öngörülmüştür (Güler, 2018: 312). Cumhurbaşkanının mensubu olduğu partiyle bağının devam etmesi, Cumhurbaşkanının yasama organından bağımsız bir şekilde Cumhurbaşkanı yardımcılarını, bakanları ve üst düzey bürokratları atama yetkisine sahip olması; yürütme organının cezai ve siyasi sorumluluğunun bulunmaması; yasama faaliyetlerinin yürütme organından bağımsız bir şekilde parlamentoda gerçekleştirilmesi; yasama ve yürütme organlarının her birisinin seçimleri yenileme kararı alabilmesi; yasama ve yürütme organlarının seçimlerinin beraber ve aynı gün yapılması, vatandaşların yasama ve yürütme organının üyelerini doğrudan seçmesi yeni hükümet sisteminin getirdiği diğer yenilikler olarak sıralanmaktadır (Eren & Akıncı, 2018: 9-50).

### **3.6.1. Cumhurbaşkanlığı Teşkilat Yapısındaki Dönüşüm**

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle yürütme organında çok önemli değişiklikler meydana gelmiştir. Yeni hükümet sisteminde yürütme yetkisi doğrudan Cumhurbaşkanına verilmiş; Başbakanlık teşkilatı ile Bakanlar Kurulu kaldırılmıştır. Yürütme organında gerçekleşen değişikliklerle yürütme alanında Cumhurbaşkanına birçok yeni görev verilmesi, Cumhurbaşkanının görev ve yetki alanının bir hayli genişlemesine neden olmuştur (Nacak, 2021: 1025). Cumhurbaşkanlığı teşkilat yapısı ile ilgili değişiklikler, 2017 yılında gerçekleştirilen Anayasa değişikliği, 02.07.2018 tarihli 703 sayılı KHK ve 10 Temmuz 2018 tarihinde 30474 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 1 numaralı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile yapılmıştır (Akman & Akçay, 2019: 46).

2017 Anayasa değişikliği ile Türkiye’de yürütme organında ki ikili yapı sona ermiş; yürütme erkinin tek elde toplandığı bir yürütme organı oluşturulmuştur. Yeni hükümet sisteminde yapılan değişiklikte birlikte Bakanlar Kurulu ve Başbakanlığın görevine son verilmiş; bu organların yetkileri de Cumhurbaşkanının var olan yetkilerine ilave edilmiştir. Anayasa’da geçici madde 21/G’de yer alan “Kanunlar ve diğer mevzuat ile Başbakanlık ve Bakanlar Kuruluna verilen yetkiler, ilgili mevzuatta değişiklik yapılıncaya kadar Cumhurbaşkanı tarafından kullanılır” hükmü ile Cumhurbaşkanının ilgili yetkileri kullanacağı belirtilmiş; söz konusu yetkiler arasında yürütme veya idareye ilişkin olma şeklinde bir ayırım yapılmamıştır (Çakır, 2019: 41). Bu değişiklikler Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerinde önemli bir artışa neden olmuştur. Bu durum, Cumhurbaşkanlığı bünyesinde bir idari teşkilatın oluşturulmasını zorunlu hale getirmiştir.

1 numaralı “Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” ile Cumhurbaşkanlığı teşkilatı kurulmuştur. Cumhurbaşkanlığı teşkilat yapısı içinde Cumhurbaşkanlığı Makamı, Cumhurbaşkanı Yardımcılığı, Bakanlıklar, İdari İşler Başkanlığı, Politika Kurulları, Ofisler ve Bağlı Kuruluşlar yer almaktadır (Ataay, 2017: 79).

Kararname’de Cumhurbaşkanlığı makamının teşkilat yapılıması içerisinde (md. 1, 2, 3, 4) Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı Özel Kalem Müdürlüğü, Cumhurbaşkanı Başdanışmanları ve Danışmanları ile Özel Temsilciler ve Cumhurbaşkanlığı Yüksek İstişare Kurulu’nun yer aldığı görülmektedir. Özel Kalem Müdürlüğü, Cumhurbaşkanlığı makamına ilişkin faaliyetleri yürütmek üzere (yazışma, protokol işleri, gezi vb.) kurulan bir Özel Kalem Müdürü’nden ve görevlendirilme ile çalışan Özel Kalem Müdür Yardımcılarından oluşan makamdır. Başdanışman ve Danışmanlar Cumhurbaşkanıya danışmanlık yapmak ve Cumhurbaşkanı’nın verdiği diğer görevleri yapmak üzere görevlendirilen kişilerdir. Özel Temsilci, özel bilgi ve uzmanlık gerektiren konularla ilgili, yabancı ülkelerde ya da uluslararası kuruluşlarda özel bir görevi ifa etmek üzere görevlendirilen kişilerdir. Millete ve devlete hizmeti geçmiş, bilgi ve birikim sahibi kişilerin bu kazanımlarından istifade edilebilmesi amacıyla kurulmuş olan Cumhurbaşkanlığı Yüksek İstişare Kurulu’nun üyeleri, çalışma usul ve esasları Cumhurbaşkanı tarafından belirlenmektedir (Ün, 2020: 138; Resmi Gazete, 2018).

1 numaralı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Cumhurbaşkanlığı merkezi teşkilat yapısı “Cumhurbaşkanlığı Makamı ve İdari İşler Başkanlığı” şeklinde oluşturulmuştur. 703 sayılı KHK ile 1983 yılında çıkarılan 2879 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği Teşkilatı kanununda değişiklikler yapılarak Genel Sekreterlik ibaresi Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı şeklinde değiştirilmiştir (Resmi Gazete, 2018). 28.12.2024 tarihinde Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı kaldırılmış, altı yıl sonra yeniden Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği teşkilatı oluşturulmuştur. 28.12.2024 tarihli ve 32766 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 174 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin ikinci kısmında yer alan Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı başlığı, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği şeklinde değiştirilmiştir. Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği’nin, devlet teşkilatlanmasının düzenli ve etkili bir biçimde çalışmasını sağlayacak ilkelerin belirlenmesinde, Cumhurbaşkanı’nın TBMM, kamu kurum ve kuruluşları ile olan ilişkilerinin yürütülmesinde ve eşgüdümün sağlanmasında, güvenlik ve terörle mücadele konularında görevleri bulunmaktadır. Cumhurbaşkanı’na karşı sorumlu olan

Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği, Cumhurbaşkanının vereceği diğer işleri de yapmakla görevlidir (Resmi Gazete, 2024).

I numaralı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nde ayrıca Genel Sekreterliğe bağlı Genel Müdürlükler; Bakanlıklar; Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları ve Cumhurbaşkanlığı Ofisleri düzenlenmiştir. Yapılan düzenlemeler ile 26 olan bakanlık sayısı 16’ya düşürülmüş ve bakanlıklar Cumhurbaşkanlığı teşkilatı içine alınmıştır (Turan, 2018: 60). Yeni sistemde bakanları atama ve görevden alma yetkisi Cumhurbaşkanına ait olup, bakanların da Cumhurbaşkanına karşı sorumlu olması esası kabul edilmiştir. Bakanlar Cumhurbaşkanı tarafından meclis içinden veya meclis dışından seçilebilmekte, milletvekilinin bakan olarak seçilmesi durumunda, milletvekilliği sona ermektedir (Ataay, 2017: 79).

Başkanlık sistemine benzer şekilde dokuz adet politika kurulu ve dört adet ofis oluşturularak bağlı kurum ve kuruluşlar yeniden düzenlenmiştir. Cumhurbaşkanlığı teşkilatında ilk defa, Cumhurbaşkanına kamu politikalarının oluşturulmasında ve uygulamada ki etkinliğinin geliştirilmesinde destek olması amacıyla oluşturulmuş olan Politika Kurulları ve Ofisler gibi kurmay birimlerle birlikte kurumsal ve idari işleri yürüten yardımcı birimler oluşturulmuştur (Sobacı, Miş & Köseoğlu, 2018: 2). Cumhurbaşkanlığı teşkilatının tek bir kararnameyle ve Cumhurbaşkanına bağlı olarak örgütlenmiş olması, yürütme ile bürokrasiyi birbirine daha da yakınlaştırmıştır.

Yeni hükümet sistemi ile kamu politikası oluşturma sürecinde değişiklik yapılarak Politika Kurulları ve Ofisler gibi yeni aktörlerin politika oluşturma sürecine dâhil edildiği görülmektedir. Bakanlıklar artık alt düzey politikaların yapımında rol alan, daha çok ofis ve kurullar tarafından belirlenen politikaları uygulayan ve denetleyen icracı birimlere dönüşmüşlerdir (Kırışık & Öztürk, 2020: 181).

2017 yılında 1982 Anayasası’nda yapılan değişiklikle, Anayasanın 104. ve 106. maddesinde Cumhurbaşkanının seçildikten sonra bir veya daha fazla Cumhurbaşkanı yardımcısı atayabilmesi hüküm altına alınmıştır (Akman & Akçay, 2019: 46). Anayasada Cumhurbaşkanına, yardımcı sayısını belirleme konusunda bir sınır konulmamıştır. Cumhurbaşkanı yardımcılarını atamanın yanı sıra görevden alma yetkisi de Cumhurbaşkanına verilmiştir (Gözler, 2018: 345). Cumhurbaşkanlığı makamının herhangi bir şekilde boşalması, cumhurbaşkanının hastalık ve yurt dışına çıkması gibi sebeplerle geçici olarak görevinden ayrılması hallerinde, Cumhurbaşkanı yardımcısının Cumhurbaşkanına vekâlet ederek Cumhurbaşkanının yetkilerini kullanabilmesi anayasanın 106. maddesinde hüküm altına alınmıştır. Ayrıca



anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanına TBMM içinden milletvekilleri arasından bir kişiyi veya meclis dışından bakan olabilme yeterliliğine sahip bir kişiyi atama yetkisi verilmiş; Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği ise kaldırılmıştır (Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Mahkemesi, 2024).

Kararname ile Cumhurbaşkanının bütçe hazırlama yetkisini kullanabilmesi için Strateji ve Bütçe Başkanlığı kurulmuştur. Maliye Bakanlığına bağlı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğünün ve Kalkınma Bakanlığı'nın görev ve yetkileri bu başkana verılmıştir. 14 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Başbakanlık Basın Yayın Enformasyon Genel Müdürlüğü kaldırılarak bu müdürlüğün yerine cumhurbaşkanlığı bünyesinde görev yapan İletişim Başkanlığı kurulmuştur. Genelkurmay Başkanlığı, Savunma Sanayii Başkanlığı, Milli İstihbarat Başkanlığı, Diyanet İşleri Başkanlığı, Devlet Denetleme Kurulu (DDK) ve MGK gibi birimler doğrudan Cumhurbaşkanına bağlanmış; 5 nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nde DDK ile ilgili, 6 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde de MGK ile ilgili düzenlemeler yapılmıştır (Akman & Akçay, 2019: 46-47).

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde genel olarak, ofislerin politika ön araştırma ve hazırlık; politika kurullarının politika oluşturma ve geliştirme; bakanlıkların ise politika uygulama gibi rol ve görevleri vardır (Akman, 2019: 664).

### 3.6.2. Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçildikten sonra Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile 10.07.2018 tarihinde Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği kaldırılmış ve yerine Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı teşkilatı kurulmuştur. 1 numaralı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Cumhurbaşkanlığı merkezi teşkilat yapısı "Cumhurbaşkanlığı Makamı ve İdari İşler Başkanlığı" şeklinde oluşturulmuştur (Resmi Gazete, 2018).

28.12.2024 tarihli ve 32766 sayılı Resmi Gazete' de yayımlanan 174 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin ikinci kısmında yer alan Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı başlığı, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği şeklinde değiştirilmiştir. Bu değişikle Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı kaldırılmış ve yeniden Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği teşkilatı oluşturulmuştur. Değişiklik kapsamında 1, 2 ve 5 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinde bulunan "İdari İşler Başkanı" ifadelerinin yerine "Genel Sekreter", "İdari İşler Başkanlığı" ifadelerinin yerine ise "Genel Sekreterliği" ifadelerinin yer alması kararlaştırılmıştır.



174 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile yapılan değişiklik kapsamında Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığına yapılan atıfların Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği'ne, Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanı'na yapılan atıfların da Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreteri'ne yapılmış sayılacağı; ayrıca Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı kadrolarına yapılan atamaların Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği kadrolarına yapılmış sayılacağı belirtilmiştir. Değişiklik sonrasında Genel Sekreterin, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin en üst amiri ve en yüksek devlet memuru konumunda olacağı hüküm altına alınmıştır (Resmi Gazete, 2024). Yapılan değişiklikler sonucunda; teşkilat yapısında, yetki, görev ve sorumluluklarında herhangi bir değişikliğe gidilmeyen Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı'nın bütün teşkilat yapısı ile yetki, görev ve sorumlulukları Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği'ne aktarılmıştır.

Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği, genel olarak mevzuatla verilen görevleri yapmak ve Cumhurbaşkanı tarafından verilen diğer görevleri yapmakla görevlendirilmiştir. Kararnamede Genel Sekreterin mevzuat kapsamında bütün birimlerin faaliyetlerini, işlemlerini ve hesaplarını denetlemekle görevli ve yetkili olduğu, hizmetlerin mevzuata, Cumhurbaşkanının politika ve talimatlarına uygun olarak yürütülmesinde Cumhurbaşkanı'na karşı sorumlu olduğu ifade edilmiştir. Kararnamesinin 6. maddesinde (Resmi Gazete, 2024), Genel Sekreterin Cumhurbaşkanı adına yapacağı görevler:

- Anayasada belirtilen görevlerinin yerine getirilmesinde ve yetkilerinin kullanılmasında Cumhurbaşkanı'na gerekli olan hizmetleri sunmak;
- TBMM ile olan münasebetlerin yürütülmesi ve kamu kurum ve kuruluşları arasında koordinasyonun sağlanması için gerekli çalışmaları yapmak;
- Devlet Teşkilatının düzenli ve etkin bir şekilde işlemlerini temin edecek prensiplerin tespiti için gerekli çalışmaları yapmak;
- İç güvenlik, dış güvenlik ve terörle mücadele konusunda koordinasyonun sağlanması için gerekli çalışmaları yapmak;
- Yapılan çalışmaların kamuoyundaki tesirlerini izleme ve değerlendirme çalışmalarını yapmak şeklinde sıralanmıştır.

Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 6. maddesinde ayrıca Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği birimlerinin, Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğü, Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü, Güvenlik İşleri Genel Müdürlüğü ile Destek ve Mali Hizmetler

Genel Müdürlüğü olduğu belirtilmiştir. Kararnamenin 13. maddesinde ise Genel Sekreterliğin merkez teşkilatında; kadrolu personelin, kadroya bağlı süreli personelin, kadroya bağlı olmayan süreli personelin, kısmi zamanlı personelin ve sözleşmeli personelin görev yapacağı ifade edilmiştir (Resmi Gazete, 2024).

Yapılan bu değişikliklerle, parlamenter hükümet sisteminde yer alan Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği'ne altı yıl aradan sonra yeniden dönüş yapılmıştır. Parlamenter hükümet sistemi ile özdeşleştirilen Cumhurbaşkanı Genel Sekreterliği, parlamenter hükümet sisteminde ki sembolik yetkilerinden hareketle Cumhurbaşkanının yürütme ile ilgili yapacağı görevlerinde Cumhurbaşkanına yardımcı olması amacıyla oluşturulmuş olan bürokratik protokol esaslı bir teşkilattır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin uygulandığı bu dönemde, daha önce parlamenter hükümet sisteminde var olup 2018 yılında kaldırılan Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği teşkilatının yeniden oluşturulmasının gerekçesi ile ilgili, Cumhurbaşkanlığı makamından herhangi bir açıklama yapılmamıştır. Bürokrasi-siyaset ilişkilerinde bir köprü görevi görebilecek olan Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği'nin bu görevi nasıl ve ne şekilde yapacağı konusunda da bir netlik bulunmamaktadır.

Yapılan değişiklik sadece bir isim değişikliği şeklinde olmuş olsa da, ilerleyen süreçte Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği'nin teşkilat yapısında, yetki, görev ve sorumluluklarında bir değişiklik yapıp yapılmayacağı bilinmemektedir. Ancak Başkanlıktan, Genel Sekreterliğe yeniden dönüş yapılması, Genel Sekreterlik teşkilatının yetki, görev ve sorumluluklarında Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine özgü bir şekilde değişiklikler yapılabileceğinin bir işareti olarak değerlendirilebilir.

### **3.6.3. Yeni Bir Kamu Politikası Aktörü Olarak Politika Kurulları**

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile ilk defa Cumhurbaşkanlığı merkez teşkilatı içerisinde yer alan dokuz adet politika kurulu oluşturulmuştur. Politika Kurulları kamu politikası oluşturma sürecinde Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile oluşturulan önemli aktörlerdir. Cumhurbaşkanlığı merkez teşkilatı içerisinde faaliyet gösteren Politika Kurulları, Cumhurbaşkanı ve bakanlıklar ile birlikte çalışma, bürokrasinin olumsuz yönlerine engel olma ve kamu politikası oluşturma ve geliştirme de paydaşların katılımını sağlama gibi görevleri yerine getiren önemli aktörler olarak karşımıza çıkmaktadır (Akman, 2019: 664). Politika Kurulu kuruluş, görev ve yetkileri 1 numaralı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nde belirlenmiştir. Kararnamede madde 20, 21 ve 22'de Politika Kurullarına, Cumhurbaşkanına çeşitli konularda öneri sunmak, görüş bildirmek ve

rapor hazırlamak gibi görevler verilmiştir. Cumhurbaşkanı, tüm Politika Kurullarının başkanıdır (Ün, 2020: 139).

Kararname ile Bilim, Teknoloji ve Yenilik Politikaları Kurulu, Ekonomi Politikaları Kurulu, Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulu, Hukuk Politikaları Kurulu, Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu, Kültür ve Sanat Politikaları Kurulu, Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulu, Sosyal Politikalar Kurulu ve Yerel Yönetim Politikaları Kurulu şeklinde dokuz adet kurul oluşturulmuştur. Bu kurulların görev yetkileri ilgili kararnamenin 22. maddesinde şu şekilde sıralanmıştır (Resmi Gazete, 2018):

- Cumhurbaşkanının alacağı kararlar ve belirleyeceği politikalara yönelik öneriler geliştirmek;
- Geliştirilen politika önerilerinden Cumhurbaşkanının uygun gördükleri ile ilgili çalışmalar yapmak;
- Küresel rekabetteki hızlı değişimlere karşı strateji ve politika önerileri oluşturmak;
- Görev alanına giren konula ilgili kamu kurum ve kuruluşlarına görüş bildirmek;
- Görev alanına giren konularla ilgili bakanlıkların, kurum ve kuruluşların, sivil toplum kuruluşları ve sektör temsilcilerinin alanında uzman kişilerin vd. görüşlerini alarak uygulanan politikaları ve gelişmeleri takip etmek;
- Yapılan çalışmalarla ilgili Cumhurbaşkanına rapor sunmak;
- Cumhurbaşkanı programına uygunluk açısından, bakanlıklar ile kurum ve kuruluşların uygulamalarını izlemek ve bu konuda Cumhurbaşkanına rapor sunmak;
- Bakanlıklar, kurum ve kuruluşların, sivil toplum ve sektör temsilcileri, alanında uzman kişiler ve ile ilgili diğer ilgililerin davet edilmesi suretiyle genişletilmiş kurul toplantıları yapmak;
- Görev alanlarına giren konularda talep, ihtiyaç ve etki analizi yapmak ve/veya yaptırtmak;
- Cumhurbaşkanınca verilen diğer görevleri yapmak.

Cumhurbaşkanlığı teşkilatında merkezde yer alan bu kurullar, kamu politikalarının oluşturulması, uygulanması ve değerlendirilmesi sürecinde Cumhurbaşkanının etkinliğini artırmıştır (Örselli, Babahanoğlu & Bilici, 2018: 316). Kamu politikalarının icrası ise bakanlıklara, bakanlıklara bağlı, ilgili, ilişkili kuruluşlara, Cumhurbaşkanlığına bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlara

ve yerel yönetimlere bırakılmıştır. 1 numaralı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 23 ile 31. maddeler arasında görev ve yetkilerinin ayrı ayrı ifade edildiği Politika Kurullarına, alanlarına göre kamu politikaları oluşturma, geliştirme ve önerme konusunda önemli roller verildiği görülmektedir (Akman, 2019: 46).

Yasal düzenlemelere bakıldığında Politika Kurulları için, danışma kurulu; yardımcı kuruluş, danışma organı ve danışma birimi gibi farklı ifadelerin kullanıldığı görülmektedir (Gözler, 2019: 367; Üstün, 2019: 30; Atay, 2018: 279). Gözler (2019: 367), Politika Kurullarının, parlamenter hükümet sisteminde bulunan Milli Eğitim Şurası, Sağlık Şurası, Bilim ve Teknoloji Yüksek Kurulu gibi yardımcı kuruluş ve danışma kurulu niteliğinde görev yapan birimlerin yerine kurulduğunu; kurul kararlarının ise icrai değil, istişare niteliğinde kararlar olduğunu ifade etmektedir. 1 numaralı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'ne bakıldığında politika kurullarına, parlamenter hükümet sisteminde yer alan kurulların görev ve yetkilerinden farklı, daha çok görev ve yetkilerin verildiği görülmektedir. Politika kurulların kararları istişare niteliğinde olsa da, kurullara verilen bakanlık ile kurum ve kuruluşların uygulamalarını izleyebilme ve denetleyebilme yetkisi, kurulların klasik bir danışma kurulundan çok farklı görev ve yetkilerle donatıldığını göstermektedir.

Cumhurbaşkanının atama yetkisine istinaden oluşturulan politika kurulları, Cumhurbaşkanı tarafından atanan en az üç üyeden oluşmaktadır. Cumhurbaşkanı kurul üyelerinden bir tanesini başkan vekili olarak görevlendirmektedir. Politika kurullarının bütçe ve personel ihtiyacı Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği tarafından karşılanmaktadır (Resmi Gazete, 2018).

Politika kurullarının görevleri arasında sayılan Cumhurbaşkanının gündeminde olan konularda önerilerde bulunmak ve Cumhurbaşkanı tarafından uygun görülen önerilerin uygulanması için çalışmak ve politikaların uygulanmasında bakanlıkların çalışmalarını takip ederek Cumhurbaşkanına geri bildirimde bulunmak gibi hususlar, politika kurullarının kamu politikası oluşturma sürecinde etkin bir aktör olduğunu açıkça göstermektedir (Akıncı, 2018: 2139-2140).

1 numaralı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 32. maddesinde koordinasyon toplantıları başlığı altında kurumlar arası iletişimi ve koordinasyonu sağlamaya yönelik toplantılar yapılması öngörülmüş; koordinasyon toplantılarına da Cumhurbaşkanının, Cumhurbaşkanı katılmadığı takdirde görevlendireceği politika kurulu

başkanvekili veya bakanın başkanlık edeceği ifade edilmiştir (Resmi Gazete, 2018).

Genel olarak tüm kurullara politika ve strateji önerisi geliştirme rolü biçilmiş olsa da Kültür ve Sanat Politikaları Kurulu’na diğer kurullar kadar geniş görev ve yetkilerin tanınmadığı görülmektedir. Diğer kurullara “strateji önerisi geliştirmek” şeklinde tanımlanan görevler, Kültür ve Sanat Politikaları Kurulu’nda “stratejilerin belirlenmesine yardımcı olmak” şeklinde tanımlanmıştır. Bunun yanı sıra diğer kurullara tanımlanmış olan “etki analizi yapma” şeklinde ki görevler, Kültür ve Sanat Politikalar Kuruluna tanımlanmamıştır (Resmi Gazete, 2018). Yani kurullar arasında genel görev ve yetki konusunda tam anlamıyla bir eşitlikten söz etmek mümkün değildir.

Politika kurullarına, politikaların belirlenmesinden uygulanma sürecine kadar pek çok yetki ve sorumluluğun verildiği görülmektedir. Başbakanlık Mevzuat Hazırlama Yönetmeliği uygulanırken etkisi 1 milyon TL’yi geçen kanun tasarılarının hazırlanmasında “Düzenleyici Etki Analizi”nin yapılmasını zorunlu kılınmış fakat bakanlıklar tarafından kamu politikalarının oluşturulmasında düzenleyici etki analizleri yapılmamıştır. Düzenleyici Etki Analizi hazırlama görevi de 1 numaralı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Politika Kurullarına verilmiştir. (Akman, 2019: 47).

### **3.6.4. Yeni Bir Kamu Politikası Aktörü Olarak Ofisler**

1 numaralı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin yedinci kısmında yer alan madde 525’te, “verilen görevleri yerine getirmek üzere Cumhurbaşkanlığına bağlı, özel bütçeli, kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip, Dijital Dönüşüm Ofisi, Finans Ofisi, İnsan Kaynakları Ofisi ve Yatırım Ofisi kurulmuştur” hükmü ile idare teşkilatı içinde ilk defa dört adet ofis oluşturulmuştur (Resmi Gazete, 2018). Merkezi yönetimde başkent teşkilatı içinde yer alan Cumhurbaşkanlığı Ofisleri, merkezi yönetimin tüzel kişiliğinin dışında ayrı bir kamu tüzel kişiliğe, idari ve mali özerkliğe sahiptir. Bu Ofisleri Politika Kurullarından ayıran önemli bir özelliktir.

Ofislerin görev ve yetkilerinin ayrı ayrı düzenlendiği, madde 528’de ofisin en üst amirinin “Ofis Başkanı” olduğu ve ofisin genel yönetim ve temsilinden Cumhurbaşkanına karşı sorumlu olduğu; Ofis Başkanı’nın Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen amaç, politika ve stratejilere uygun bir şekilde ofisi yöneteceği; ofisin görev alanına giren konularda bütün kamu kurum ve kuruluşlarını koordine edeceği; bakanlıklar, kamu kurum ve kuruluşları,

Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT) ve kamu kurumu niteliğindeki kuruluşlarla yakın işbirliği içinde çalışacağı düzenlenmiştir (Erol, 2020: 119).

1 numaralı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Cumhurbaşkanlığı Ofislerinin görevleri genel olarak; analiz etme, rapor sunma, proje geliştirmeye ve proje üretmeye yönelik çalışmalar yapmak, koordinasyon ve işbirliği yapmak, çalışmalarını yürütmek ve takip etmek, öneri geliştirmek şeklinde sıralanmıştır. Analiz etme görevi ile Ofislerin politika yapımı sürecine olumlu katkılar sağlamaktadır (Akman, 2019: 48). İlgili kararnamede genel olarak Ofislerin, görev ve yetkileri artan Cumhurbaşkanına politika belirlemek ve idareyi denetleme görevinde yardımcı olmak, görüş ve öneriler yoluyla danışmanlık yapmak gibi görevleri olduğu görülmektedir (Akyılmaz, Sezginer & Kaya, 2018: 198).

Cumhurbaşkanının belirlediği amaç, politika ve stratejilere uygun hareket etmek zorunda olan Ofisler, belirlenecek politikalara ilişkin doğrudan öneride bulunabilmektedir. 1 numaralı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi madde 527'de Dijital Dönüşüm Ofisinin, Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen amaç, politika ve stratejilere uygun olarak kamunun dijital dönüşümüne öncülük edeceği ve görev alanına giren konularda politika ve strateji önerilerinde bulunacağı; Finans Ofisinin ise İstanbul'un küresel bir finans merkezi olmasını sağlayacak strateji ve politika geliştireceği hüküm altına alınmıştır. Bu düzenlemeler, politikaların sadece Politika Kurullarınca oluşturulamayacağını, Ofislerin de politika oluşumuna katkı sağlayıcı faaliyetlerde bulunacağını göstermektedir (Erol, 2020: 120).

1 numaralı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin yedinci kısmının son bölümünde sorumluluklar, koordinasyon, kadrolar, personel istihdamı, personelin çalıştırılması ve görevlendirilmesi, personelin eğitimi, bütçe ve denetim, bilgi talep etme ve gizliliğe uygun davranma, yöneticilerin sorumluluğu, yetki devri, düzenleme görev ve yetkisi, yurtdışı teşkilatı ve atıflar gibi tüm Cumhurbaşkanlığı ofisleri için geçerli olan ortak hükümler düzenlenmiştir (Resmi Gazete, 2018).

Politika Kurulları gibi danışma, görüş bildirme görevini yerine getiren Cumhurbaşkanlığı Ofisleri, Politika Kurullarından farklı olarak tüzel kişiliği haizdir. Ayrıca Cumhurbaşkanlığı Ofisleri ve Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları, bakanlıklar ile kurum, kuruluş ve kurulların faaliyetlerini hukuka uygunluk ve yerindelik açısından değerlendirmekte, yani devlet idaresini bütüncül olarak inceleyebilmektedir (Atay, 2018: 272-273). 1 numaralı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi madde 533'te, Cumhurbaşkanı ile ofisler arasında hiyerarşik bir ilişki

kurulmuş, kurulan bu hiyerarşik ilişki ile Cumhurbaşkanına ofisler üzerinde hiyerarşik denetim imkânı verilmiştir (Nacak, 2021: 1038).

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde Ofislerde, Politika Kurulları gibi kamu politikası yapımında yeni ve etkin bir aktör olarak ortaya çıkmıştır. 1 numaralı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Politika Kurullarına, politika ve stratejilerle ilgili öneriler geliştirme; Ofislere ise bilgi, analiz ve raporları hazırlama ile ilgili görev ve yetkiler verilmiştir. Cumhurbaşkanlığı Ofisleri, verilen görev ve yetkiler çerçevesinde yapacağı faaliyetlerle kamu politikalarının oluşturulmasında belirleyici olabilecektir.

Politika kurulları ile Ofisler arasında, politika yapım sürecine yönelik sınırları net olan bir görev ve yetki ayrımının olduğundan bahsetmek mümkün değildir. Ancak Ofislerin kamu tüzelkişiliğine haiz olması ve aktif faaliyetlerde bulunabilmesi, politika kurullarının da bakanlık faaliyetlerini yerindelik açısından denetleyebilmesi, politika yapımı sürecinde bu iki birimin farklı katkılar sunacağını göstermektedir (Erol, 2020: 121).

### **3.6.5. Cumhurbaşkanlığına Bağlı Kurum ve Kuruluşlar**

1 numaralı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nde Cumhurbaşkanlığına bağlı sayılan (md. 37) 11 adet kurum ve kuruluşun olduğu ifade edilmektedir. Kararname’de sayılan Cumhurbaşkanlığına bağlı kurum ve kuruluşlar; Devlet Arşivleri Başkanlığı, Devlet Denetleme Kurulu, Diyanet İşleri Başkanlığı, Genelkurmay Başkanlığı, İletişim Başkanlığı, MGK Genel Sekreterliği, Milli İstihbarat Teşkilatı Başkanlığı, Milli Saraylar İdaresi Başkanlığı, Savunma Sanayi Başkanlığı, Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Türkiye Varlık Fonu şeklindedir (Resmi Gazete, 2018). Bu sayılan kurum ve kuruluşlar bir kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle Cumhurbaşkanlığına bağlı kurum ve kuruluş olmaktan çıkarılabilir. Ayrıca bunların dışında başka bir kurum ve kuruluş veya yeni kurulacak olan bir kurum ve kuruluş, yine bir kanun veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle Cumhurbaşkanlığına bağlanabilir. Örneğin 15.07.2018 tarih ve 4 sayılı “Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” ile Genelkurmay Başkanlığı Milli Savunma Bakanlığı’na bağlanmış ve böylece Cumhurbaşkanlığına bağlı kurum ve kuruluş sayısı 10’a düşmüştür. Ayrıca 15.07.2018 tarih ve 1 numaralı “Bakanlıklara Bağlı, İlgili ve İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile İlgili Cumhurbaşkanlığı Genelgesi” ile Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu, Cumhurbaşkanlığının ilgili Cumhurbaşkanlığının ilgili kuruluşu arasına dâhil edilmiştir (Ün, 2020: 142).



### 3.6.6. Yeni Hükümet Sistemi İle Oluşan Cumhurbaşkanlığı Kabinesi ve Bakanlıklar

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde bakanların ve bakanlıkların statüsünde değişiklikler olmuş; her bir bakanlık idarenin bir parçası olarak Anayasada yeniden düzenlenmiştir. Parlamenter hükümet sisteminde yürütmenin bir kanadında Bakanlar Kurulu yer almakta ve sistem Başbakan ile bakanlar arasındaki ilişkiler çerçevesinde işlemekteydi. Yeni hükümet sisteminde yürütme yetkisi sadece Cumhurbaşkanına ait olduğu için, yürütme erkinin bir parçası olmayan bakanlar, yürütmeye ilişkin alınan kararlarda kurucu değil daha çok istişari nitelikte katkı yapmaktadır (Bölükbaşı, 2020: 41-49; Sobacı & Köseoğlu, 2018: 41). Asli kamu hizmetlerinden sunmakla yükümlü olan TBMM'ye karşı bir sorumluluğu olmayıp, sadece Cumhurbaşkanına karşı sorumlu olan ve ortak bir hükümet programının veya belirlenecek siyasetin bir parçası olmayan bakanlar, artık yürütmenin tek yetkilisi konumunda bulunan Cumhurbaşkanının kararlarını uygulayan astlar olarak görev yapmaktadır (Ardıçoğlu, 2017: 26).

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde, bazı bakanlıkların kaldırılması ve bazı bakanlıkların birleştirilmesi ve bazılarının da isimlerinin değiştirilmesiyle birlikte daha önce 24 olan bakanlık sayısı 16'ya düşürülmüştür. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine uyum sağlanması amacıyla 703 sayılı KHK ile bir bakanlık yapılanması oluşturulmuştur. 703 sayılı KHK ile yapılan değişikliğin ardından 1 numaralı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin ile idari yapılanma yeni bir boyut kazanmıştır (Ün, 2020: 151). 2017 yılında yapılan Anayasa değişikliği öncesinde bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görev ve yetkileri ile teşkilatı TBMM'nin yapacağı kanunla düzenlenmekte iken; Anayasa değişikliğiyle birlikte bu yetki açıkça Cumhurbaşkanına verilmiştir. Bu kapsamda 1 numaralı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 38 ile 524. maddeleri arasında her bir bakanlığın teşkilat yapısı, görevleri, bağlı ve ilgili birimleri ayrı ayrı açıklanmıştır. Bu kararnameye göre bakan yardımcılığı statüsü korunmuş, bakanlık teşkilatı merkez, taşra, yurtdışı, bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlardan oluşmuştur (Turan, 2018: 65). Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde Bakanlar Kurulu kaldırılarak kabine sistemine geçilmiştir. Kabine üyeleri bakanlar ile Cumhurbaşkanının uygun gördüğü diğer üyelerden oluşmaktadır.

2017 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanı TBMM üyeleri arasından veya TBMM dışından bakan atayabilmekte, atanan bakan eğer milletvekili ise milletvekilliği sıfatı düşmektedir (Ataay, 2017: 79). Bakanlığın devlet tüzel kişiliğini temsil etme görevi, bakanın bakanlık

içindeki hiyerarşik yetkileri, yönetmelik çıkarma yetkisi, harcama yetkisi ile idari vesayet yetkisi yeni sistemde devam etmektedir.

1924, 1961 ve 1982 Anayasası’nda anayasal bir hüküm olarak kabul edilen karşı imza kuralı uygulaması (Taşdöğen, 2015: 20), Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile sona ermiştir. Yeni sistemde bakanların karşı-imza kuralı uyarınca Cumhurbaşkanının tasarruflarına katılımının sağlanması ve meclise karşı siyasal sorumluluk üstlenmesi uygulamasından vazgeçilmiş; artık bakanların Cumhurbaşkanına karşı sorumlulukları siyasi bir bağlılığın ötesinde idari bir bağlılığa dönüşmüştür (Ardıçoğlu, 2017: 26).

2017 yılında gerçekleştirilen Anayasa değişikliği ile bakanlara yönelik “gensoru” mekanizması sona ermiştir. Artık Cumhurbaşkanına karşı sorumlu olan Cumhurbaşkanı yardımcılarının ve bakanların TBMM’ye karşı siyasal sorumluluğu bulunmamaktadır. Milletvekilleri, Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanlara sadece yazılı olarak soru sorabilmektedir. Diğer taraftan bakanların cezai sorumluluklarına ilişkin olarak meclis soruşturması yöntemi ile ilgili getirilen yeni hükümler çerçevesinde bakanların görevlerine ilişkin suç işledikleri iddiasıyla ceza soruşturması açılması zorlaştırılmıştır. Bakanlar görevleri ile ilgili olmayan suçlar bakımından yasama dokunulmazlığından yararlandırılmıştır (Ardıçoğlu, 2017: 26).

Buraya kadar ifade edilen hususlar çerçevesinde Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde kabinede Cumhurbaşkanının güç ve yetkisinin, parlamenter hükümet sisteminde Bakanlar Kurulundaki Başbakanın veya Cumhurbaşkanının güç ve yetkisinden çok daha fazla olduğunu söylemek mümkündür. Yeni sistemde Cumhurbaşkanının seçimle iş başına gelmesi ve yürütme görevini tek başına üstlenmesi ile birlikte takdir yetkisinin de arttırıldığı görülmektedir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde Cumhurbaşkanı, bakanların ve tüm üst düzey bürokratların belirleyicisi konumundadır. Cumhurbaşkanının yapacağı doğrudan atamalar ile bürokratik gecikmelerin ortadan kaldırılması ve göreve gelen bakanların hızla ekibini kurarak icraatlarına başlaması amaçlanmıştır. Bakanların ve bürokratların atanmasında uzmanlık esas alınarak ve ehliyet ile liyakat ön planda tutularak, performans dayalı görev değişikliklerinin daha kolay yapılabilmesi için bir sistem oluşturulmak istenmiştir.

## Uygulamada Hükümet Sistemlerinin Bürokrasi Siyaset İlişkinine Etkisi

### 4.1. Türkiye Cumhuriyeti Öncesinde Osmanlı Devleti'nde Bürokrasi Siyaset İlişkisi

#### 4.1.1. Kuruluşundan Meşrutiyet Dönemine Osmanlı Devleti'nde Bürokrasi Siyaset İlişkisi

13. yüzyılın ortalarında temeli atılan Osmanlı Devleti'nde sosyo-kültürel ve yönetsel yapılar “ordu”, “tımâr” ve “vakıflar” şeklinde sıralanan üç ana kurum üzerine kurulmuştur. Ordu ile tımâr kurumu arasında organik bir ilişki bulunmaktadır; vakıflar ise bağımsız yapıda faaliyet gösteren kurumlardır (Karpaz, 2002: 21). Osmanlı Devleti'nde toprak rejimi olarak uygulanan “Tımâr Sistemi”, devletin hazinesinden para harcanmadan çok sayıda askerin barındırılmasına imkân veren bir sistem olmuştur. Tımâr sistemiyle tımârlı sipahiler oluşturulmuş ve bu tımârlı sipahiler toplum üzerinde merkezi otoritenin hâkimiyetinin ve kontrolünün sağlanması amacıyla kullanılmıştır. Osmanlı Devleti'nde merkezi yönetimin gücünün tarihi süreç boyunca korunmasında ve merkezi yönetime karşı çıkabilecek güçlerin önlenmesinde Tımâr Sistemi ayrı bir öneme sahiptir (Tahtaloğlu, 2011: 46).

Meşrutiyetin padişah tarafından temsil edildiği Osmanlı Devleti'nde, yönetim yapısı patrimonyal yönetim biçiminin özelliklerini yansıtmaktadır. Padişahın otoritesi, devletin tamamına yayılmış olan özerk yapıda feodal bir sınıf aracılığıyla değil, doğrudan kendisine bağlı bir “patrimonyal bürokrat sınıf” aracılığıyla sağlanmıştır. Osmanlı Devleti'nde askeri güçler ve sivil memurların oluşturduğu patrimonyal bürokrat sınıfa zaman içinde devletin

emrinde çalışan din adamları da dahil olmuştur (Şahin, 2007: 102; Mardin, 2002: 207).

Devletin başındaki kişinin devleti kendi mülkü olarak gördüğü “mülk devlet” anlayışının hâkim olduğu Osmanlı Devleti’nde padişaha, kararlarında ve yapacağı işlerde geniş bir takdir yetkisi tanınmıştır. Padişaha ayrıca tüm alanlara müdahale edebilme hakkı verilmiş olup bu hususlarla ilgili sorumlulukları da ortadan kaldırılmıştır (Akgül, 1999: 38). Bürokratik bir devlet olma özelliğine sahip olan Osmanlı Devleti’nde, merkezin dışında bağımsız hareket alanına ve mülkiyet haklarına sahip olan sivil bir toplum unsuru bulunmamaktadır (Fidan, Şahin & Çelik, 2011: 115).

Osmanlı Devleti yönetiminde padişahın en önemli görevleri adaleti, toplumun, düzenini ve nizam-ı âlemi sağlamaktır. Osmanlı Devleti’nin kuruluş döneminde ideal toplum düzeninin sürekli denge içerisinde duran toplum olduğu anlayışı çerçevesinde toplumun dengede durmasını sağlamak için, toplumun sınıflara ayrılmasına, her sınıfın kendi çevresi içerisinde tutulmasına ve köy, tımar, lonca, vakıf, medrese gibi tüm kurumların ve üretim şekillerinin kayıt ve kontrollerinin yapılmasına yönelik çalışmalar yapılmıştır (Berkes, 2009: 177, İnalçık, 2011: 38).

Osmanlı Devleti’nde toplumun genel olarak iki ana sınıfa ayrıldığı görülmektedir. Birincisi, kendilerine padişah tarafından verilen özel bir berat ile devletin hizmetine atanan ve bazı vergilerden muaf olan memurları, ulemaları, sarayda ve orduda görevli olanları kapsayan “askeri sınıf”tır. İkincisi ise vergisini ödeyen ancak yönetimde görevi bulunmayan Müslümanları ve gayrimüslimleri kapsayan “reaya sınıfı”dır (İnalçık, 1999: 121; Veinstein, 2011: 201).

Askeri sınıf olarak ifade edilen yönetici sınıf kendi içinde mesleki faaliyetleri itibarıyla üç sınıfa ayrılmıştır. Birincisi yönetici kadronun ordu kanadını oluşturan “seyfiye (kılıç ehli)” sınıfı; ikincisi şeriatı savunan hukuk uzmanlarından, kadılardan, müderrislerden ve diğer din adamlarından oluşan “İlmiye (ilim ehli)” sınıfı; üçüncüsü ise “ehli kalem” olarak da bilinen, devlette bürokratik işleri yürüten, diploması ve defter işlerinden sorumlu olan kişilerden oluşan “Kalemiye (kalem ehli)” sınıfıdır (Fleischer, 1996: 5). Osmanlı Devleti’nde ulema sınıfı gücünü İslam hukukunu yorumlama yetkisinden; seyfiye sınıfı ise gücünü silahlı ve sayı olarak fazla olmasından almıştır (Aslan & Yılmaz, 2001: 289). Kalemiye sınıfı ilmiye ve seyfiye kadar bariz olmasa da önemli dairelerle ve amirliklerle Osmanlı Devleti’nin hemen hemen bütün bürokratik kurumlarında varlığını hissettirmiştir. Osmanlı bürokrasisi ile ilgili önemli bilgilerin yer aldığı Fatih Sultan Mehmed’in Teşkilât Kanunnâmesi’nde kalemiye adına rastlanmamakla birlikte, Nişancı,

Reisülküttab ve Kâtipler hakkında çeşitli hükümlerin yer aldığı görülmektedir. Divân-ı Hümayun, hazine ve defterhane görevlilerinin bir bütün olarak “Kalemiye Erbabı” şeklinde ifade edilmesi 16. yüzyıldan sonra olmuştur. Kanuni Sultan Süleyman döneminde maliye ve divan kalemlerinin ayrılması, bürokratik kurumlar içerisinde uzmanlaşmaya gidildiğinin bir göstergesidir. 16. yüzyılın sonlarından başlayarak gelişen ve devlet sistemi içinde etkili olarak ön plana çıkan Kalemiye mensupları, 18. yüzyıldan itibaren yönetici sınıfın önemli bir bölümünü oluşturmuştur (İpşirli, 2012: 248).

Osmanlı Devleti’nde yönetim merkezi yönetim ve taşra teşkilatı olmak üzere iki kısma ayrılmıştır. Merkezi yönetimin en önemli birimleri “Padişah” ve “Divan-ı Hümayun” iken; taşra teşkilatının en önemli birimleri eyalet, sancak, kaza ve nahiyedir. Merkezi yönetimde padişaha devlet işleri ve/veya özel işlerinde yardımcı olan Divan-ı Hümayun’da görevli Veziriazam, Kubbealtı Veziri, Nişancı, Defterdar gibi asli görevliler ile divan işlerine yardımcı olan, idari işleyişi sağlayan Reisülküttap ve ona bağlı çalışan kalem personeli bulunmaktadır. Merkezi yönetime bağlı olarak çalışan ve personelleri merkezden atanan taşra teşkilatında ise, eyaletlerin başında Beylerbeyi, sancakların başında Sancakbeyi, kazaların başında Kadılar görev yapmakta; ayrıca eyalet ile sancaklarda Divanı Hümayun’a benzeyen yapıda faaliyet gösteren “Paşa Divanları” bulunmaktadır (Karataş, 2020: 155).

Osmanlı Devleti’nde hemen hemen her dönemde önemini koruyan bürokrasinin padişah ve toplum karşısında gücünü artırmasını sağlayan genel olarak dört faktörün öne çıktığı görülmektedir. Bu faktörlerden birincisi nizam-ı âlem ve devletin bekası temelinde bir egemenlik anlayışının olması; ikincisi şer’i ve örfi hukuk şeklindeki ikili hukuk sistemi; üçüncüsü özellikle toprağa dayalı üretim ekonomisinin varlığı ve toprağa dayalı üretimin merkezi yönetim tarafından sıkı denetimi; dördüncüsü ise bütün sistemin doğru bir şekilde işlemesi için ihtiyaç duyulan bürokratik kadroların (kul sistemi) sistematik olarak ve düzenli bir şekilde yetiştirilmesidir (Durgun & Yayman, 2005: 94; Özcan, 2015: 158-160; Güler, 2015: 97).

Genel olarak yönetim sistemi ve toplum yapısı hakkında bilgi verilen Osmanlı Devleti’nde bürokrasi-siyaset ilişkisi Heper’in (2003: 118) ifade ettiği üzere, üç farklı dönem çerçevesinde incelenecektir. Birinci dönem 14. yüzyıldan başlayarak 17. yüzyılın başına kadar devam eden, geleneksel yönetim yapısının ortaya çıktığı ve bürokratik yapıların yerleşip kurumsallaştığı “Klasik Dönem” olarak da ifade edilen dönemdir. İkinci dönem klasik dönemden sonraki yaklaşık iki yüz yıllık süreç içerisinde, bürokraside rüşvet ve yolsuzluğun arttığı, yönetimde bozulma ve gevşemenin yaşandığı dönemdir. Üçüncü dönem ise 18. yüzyılda etkilerinin görünmeye

başlandığı ve Tanzimat dönemi ile etkisini iyice kabul ettiren batılılaşma sürecinin yaşandığı dönemdir.

Osmanlı Devleti'nde dönemler itibariyle bürokrasinin amaçlarında, işleyiş kodlarında birtakım değişimlerin ve sapmaların olduğu görülmektedir. Dönemler itibariyle bürokrasinin amaçlarındaki ve işleyiş kodlarındaki bu değişim ve sapmalar, Şahin ve Taşpınar'ında (2021: 176-177) ifade ettiği üzere çizelge 4.1'deki gibi özetlenmiştir.

*Çizelge 4.1. Dönemler İtibariyle Bürokrasinin Amaçları ve İşleyiş Kodları*

Dönemler	Amaçlar	İşleyiş Kodları
<b>Osmanlı Devleti Kuruluş ve Yükseliş Dönemi</b>	- Güçlü ve Merkezîyetçi Bir Yapı, - Devleti ve Padişahı Korumak.	- Yeterlilik, - Liyakat, - Güven, - Sadakat.
<b>Bozulma Dönemi</b>	- Özel Mülkiyet, - Güç Kazanmak.	- Rüşvet ve Yolsuzluk, - Siyasi İktidara Ortak Olmak.
<b>1600-1839 Yılları Arasındaki Reform Çalışmalarını Kapsayan Dönem</b>	- Bozulan Düzeni Yeniden Eski Haline Getirme (Kısmi Batılılaşma).	- Liyakat, - Meşveret.
<b>Tanzimat Dönemi</b>	- Ayrılcı Eğilimleri Azaltmak, - Merkezi Yönetimi Güçlendirmek, - Bürokrasiye Hukuki Güvence Sağlamak, - Topluma Hâkim Olmak, - Mülkiyet Sahibi Olmak.	- Padişahın gücünü azaltmak, - Politika Yapmak, - Kapıkulu Yerine Devletin Hizmetkârı Olmak, - Devleti Kurtarmak
<b>II. Abdülhamid Dönemi</b>	- Padişahın Denetim Alanını Genişletmek ve Sonrasında Daraltmak.	- Siyaset-Bürokrasi Mücadelesi, - Sadakat ve Güven, - Belirlenen Politikaları Uygulamak, - Liyakat, - Devleti Kurtarmak.
<b>Jön Türkler Dönemi</b>	Batılılaşma Çabaları.	- Muhalefet ve İktidar Şeklinde Gelişen ilişkiler, - Devleti Kurtarmak.

Osmanlı Devleti kurulduktan sonra devletin yönetiminde çoğunlukla Müslüman Türk ailelerinden oluşan (Çandarlı ailesi gibi) bir sınıf etkili olmuş ve yönetimde söz sahibi olan bu sınıf ordu sisteminin belirlenmesinde

de etkin bir rol oynamıştır. I. Murad döneminde (1359-1389) kazaskerlik görevini yürüten Çandarlı Kara Halil Paşa'nın önerisiyle, savaşlarda elde edilen bütün ganimetler gibi esirlerin de beşte biri devlet tarafından yetiştirilerek askerlik hizmetinde kullanılmak üzere alınmaya başlanmış ve buna "pençik" usulü denilmiştir. Pençik usulü ile padişahın yönetimi ve denetimi altında yeni bir ordu oluşturulmuştur (İnalçık, 2017: 58; Kafadar, 2010: 172). Pençik usulünde esirler Müslüman olduktan sonra Acemi Ocağı'nda belli bir eğitimden geçirilerek askere alınmaktadır (Pakalın, 1993: 8). I. Murad tarafından pençik usulü ile merkezi otoritenin güçlendirilmesi ve tümüyle kendine bağlı, düzenli bir askeri güç oluşturulması yönünde çalışmalar yapılmıştır. Bu şekilde feodal bir düzen içerisinde ki beylere karşı mutlak egemenliğin sağlanması düşünülmüştür (Üçok, Mumcu & Bozkurt, 2007: 207; Karataş, 2020: 157).

Pençikusulünden sonra Osmanlı Devleti'nde "Kul Sistemi" uygulanmıştır. Osmanlı devlet yönetiminin birçok alanına tesir eden ve askeri ve idari yönleri olan Kul Sistemi, merkezdeki ve taşradaki kurumların personel ihtiyacını gidermek için ortaya çıkan devletin temel kurumlarından birisidir (Karataş, 2020: 155). Osmanlı Devleti'nde kurumların oluştuğu "Klasik Dönem" olarak adlandırılan 14. yüzyıldan başlayarak 17. yüzyılın başına kadar olan dönem içerisinde bürokrasi, Kul Sistemi içinde siyasal otoriteye (padişaha) mutlak bağlı olan ve kulların en yüksek mevkilere kadar terfi edilebileceği bir yönetici sınıftan oluşmaktadır (Güler, 2015: 85).

Kul sisteminin en belirgin özelliği devşirme yöntemine dayanmasıdır. Devşirme yöntemi, Osmanlı Devleti topraklarında yaşayan Müslüman olmayan çocukların Müslüman yapılarak ve İslami eğitim verilerek, yeteneklerine göre yetiştirilmesine dayanmaktadır. Devşirme yönteminde devşirilecek çocukların ganimet olarak alınan esirlerden daha çok, Anadolu ve Rumeli'deki gayrimüslim tebaadan devşirilmesi amaçlanmıştır (Koçu, 2004: 35). Pençik usulü ile devşirilen ve "Kapı Kulu" olarak adlandırılan esirler, genellikle orduda asker olarak yer almışken ve yönetici kadrolarında pek bulunmamışken; Kul Sisteminde devşirilerek devlet adamı olarak yetiştirilen ve sayıları hızla artan gayrimüslimler (özellikle Fatih Sultan Mehmed döneminde) yönetimde söz sahibi olmaya başlamıştır (Üçok, Mumcu & Bozkurt, 2007: 207-208). Mutlak otoritenin sahibi olan padişah, taşradaki tımar sistemi ve devletin örgüt yapısı içerisinde yer alanların kendisine ve devlete sadakatle bağlı olması temelinde işleyen Kul Sistemi ile yönetimde etkinliği sağlamaktadır. Bununla birlikte Divanı-ı Hümayun, padişahın yardımcısı konumunda bulunan ve zamanla yönetimde gücünü artıran Sadrazam ile alınacak kararların İslamiyet'e uygunluğunu denetleyen ve fetva makamı olan Şeyhülislam, padişahın yönetimde etkinliği sağlamak



için yararlandığı diğer unsurlardır (Ergun & Polatoğlu, 1992: 69; Kaya, 2023: 126).

Klasik dönemde Fatih Sultan Mehmed’e kadar kurumların ve bürokratların, otoritenin sahibi olan padişah ve hanedan karşısında önemli bir etkisi olmamış; toplumdan ayrılmış bir görünüm sergileyen bürokratlar, tamamen padişaha bağlı olarak çalışmıştır (Güler, 2014: 312). Osmanlı Devleti’nde patrimonyal yapı, toplumla organik bir bağı bulunmayan (ulema sınıfı hariç) ve kul ve tımar sistemleri ile yetiştirilen bürokratlar aracılığıyla yürütülmüştür. Hatta kul sistemine göre yetiştirilen yeniçeriler ve merkezden taşraya gönderilen üst düzey bürokratlar, patrimonyal yapının taşraya hâkim olmasını sağlamıştır. Devlete karşı oluşabilecek faaliyetlerin önünü tıkayan Kul Sisteminin bozulmasıyla beraber patrimonyal yapıda gücünü kaybetmeye başlamıştır (Tahtalıoğlu, 2011: 46).

Fatih Sultan Mehmed dönemine kadar sade ve basit bir örgüt yapısına sahip olan bürokrasi, bu dönemde merkezi idarenin örgütlenmesine ve güçlü bir yapının oluşturulmasına önem verilmesi ile etkinlik kazanmaya başlamıştır. Bu dönemde devletin işleri padişahın bulunduğu “Saray”, mali işlerin yürütüldüğü “Defterdarlık” ve Sadrazamın çalışmalarını yaptığı “Bab-ı Ali” şeklinde ifade edilen üç birim tarafından yerine getirilmiştir (Tahtalıoğlu, 2011: 12-15). Fatih Sultan Mehmed, bizzat kendisine bağlı kul kökenli bürokratlar ve bu bürokratlardan oluşan merkezi bürokratik yapı ile devleti yönetmekteydi (Heper, 1983: 295-296). Fatih Sultan Mehmed, divan toplantılarına kendisi bizzat katılmayarak divan başkanlığı yetkisini, padişahın mührüne sahip olan, yönetim hiyerarşisi içerisinde en üst basamakta yer alan ve yürütme gücünü padişahın dışında kullanabilen tek otorite olan Sadrazama (Vezir-i Azam) vermiştir. Bu durum Sadrazamın etkinliğini her geçen gün artırmıştır (Seyitdanlıoğlu, 2006: 274; Kaya, 2023: 126). Ayrıca devletin topraklarının genişlemesine paralel olarak Fatih Sulatan Mehmed döneminden başlayarak diğer padişahlarında zaman içinde bürokrasiye daha fazla önem verdikleri ve dayandıkları görülmüştür (Erat, 2015a: 535). Osmanlı Devleti tarihinde merkezi yönetimin güçlü olduğu dönemlerde bürokrasi çok etkili olmuştur. Bu durum aslında bürokrasinin gücünün merkezi yönetimin gücüne paralel bir şekilde arttığını göstermektedir (Weiker, 1973: 101; Aslan & Yılmaz, 2001: 289).

Klasik dönemden sonraki iki yüz yıl boyunca devletin yönetim sisteminde meydana gelen sorunlar bürokrasiye de yansımış, rüşvet ve yolsuzluk görece artarak bürokraside bozulmalar meydana gelmiş ve bu dönem “bozulma ve gevşeme dönemi” olarak ifade edilmiştir (Kaya, 2023: 124; Güler, 2015: 85). Padişahların otoritesinin zayıflamaya başladığı bu dönemde kullar,

sarayda, hükümette ve eyalet idarelerinde hâkimiyet kurmuş ve devletin gelir kaynaklarını ele geçirmeye çalışmıştır (Ünsal, 2023: 5-6). Ekonomik, sosyal, askeri ve idari nedenlerden dolayı gücünü kaybetmeye başlayan Osmanlı Devleti'nde yönetim sisteminde birtakım bozulmalar meydana gelmiştir. Daha açık bir ifadeyle bu dönemde devlet içinde ve diğer ülkelerde meydana gelen ekonomik değişimlerinin doğru okunamamış olması, sosyal tabakalar arasındaki ahengin bozulması, askeri başarısızlıkların ve askeri harcamaların hazineye ilave yük getirmesi gibi hususlar yönetim yapısında gittikçe artan gevşeme ve yozlaşmayı hızlandırmıştır. Bütün bu gelişmelerin neticesinde bürokrasi ve siyaset ilişkilerinde de bozulmalar ve değişimler meydana gelmiştir (Güler, 2015: 100).

Osmanlı Devleti'nde büyük ölçekte toprak kaybettiği ilk antlaşma özelliğine sahip olan Karlofça Antlaşması'ndan (1699) sonra başta askeri alan olmak üzere, diğer tüm alanlarda cereyan eden olumsuz gelişmeler karşısında dönemin padişahları, ne yapılması gerektiği konusunda çalışmalar yapmaya başlamıştır. Padişah II. Osman, III. Selim ve II. Mahmud dönemlerinde devletin yönetim sisteminde meydana gelen aksaklıkların giderilmesine yönelik değişim amacıyla bazı çözüm önerileri getirilmiş ve bu öneriler uygulanmaya çalışılmıştır (Kaya, 2023: 128).

İlk defa idari, siyasi ve ticari alanlarda büyük ölçekli reformlar tasarlayan fakat bu reformların çok küçük bir kısmını gerçekleştirebilen III. Selim (1789-1807) döneminde yeni politika belirleme çabaları, Avrupalı yönetici seçkinler ile Osmanlı yönetici seçkinleri arasında iletişimin gelişmesi sağlamıştır. Bir yandan ıslah etmeye çalıştığı ve yeni oluşturduğu ordu birlikleri için Avrupa'dan eğitmenler getiren, diğer yandan Avrupa devletlerine elçiler gönderen III. Selim'in takındığı yenilikçi tutum, onun geleneksel kurumlarla karşı karşıya gelmesine ve reformlarının başarılı olmasının engellenmesine neden olmuştur (Erat, 2015a: 536). III. Selim'in Osmanlı Devleti'nin yönetim ve toplum yapısında gerçekleştirmek istediği "Nizam-ı Cedid" olarak ifade edilen yeniliklerin tümü (Ünal, 2003: 275) bir yeniçeri isyanı ile son bulmuştur. Değişim yapmak isteyen II. Osman'ı katleden, III. Selim tarafından gerçekleştirilen bazı yeniliklere engel olmaya çalışan Yeniçeri Ocağı değişimin önündeki en büyük engel olarak görülmüş ve II. Mahmud (1808-1839) tarafından "Vakay-ı Hayriyye" olarak ifade edilen olay sonucunda lağvedilmiştir (Kaya, 2023: 128). Osmanlı Devleti'nde padişahın merkezde ve yerelde egemenliğinin giderek azalması, askeri alanda yaşanan başarısızlıklar ve parçalanma hareketleri sonucunda III. Selim döneminde Nizam-ı Cedid ile başlayan reform hareketleri, II. Mahmud'un 1826'da yeniçeriliğin ilgası ile hızlanmıştır (Erdoğan Çelikkın, 2019: 51). II. Mahmud askeri reformlara karşı büyük bir engel teşkil ettiğine inandığı

Yeniçeri Ocağı’ını ortadan kaldırdıktan sonra Avrupalı tarzda askeri eğitim yaptırılan Asakir-i Mansure-i Muhammediye ordusunu kurmuştur (Mardin, 1991: 13; Aslan & Yılmaz, 2001: 290).

III. Selim ve II. Mahmud dönemlerinde askeri alanda yaşanan başarısızlıkların devletin gerilemesine sebep olduğu düşüncesiyle ve Avrupa’nın gerçekleştirdiği değişimlerin etkisiyle, öncelikle askeri alanda reformların yapıldığı görülmüştür. Askeri alanda yapılacak reformların diğer alanları doğrudan ya da dolaylı olarak etkileyerek değişim ve dönüşümün gerçekleşeceği düşünülmüştür. Daha sonra askeri alan dışında, idari, adli, eğitim gibi alanlarda da reformlar yapılmaya çalışılmıştır. Bu dönemdeki reform hareketlerinin temel amacı, devleti içinde bulunduğu zor durumdan kurtarmak ve geçmişte olduğu gibi tekrar güçlü olmasını sağlamak olmuştur (Kahraman, 2008: 57-58).

II. Mahmud dönemi, Osmanlı Devleti’nde modernleşme süreci açısından yeni bir devrin başlangıcı olmuştur. Modernleşme sürecinde uygulamaya konulmak istenen reformlar, askeri, ekonomik, siyasi sebeplerin yanı sıra sosyal talepler de göz önünde bulundurularak gerçekleştirilmiştir (Fidan, Şahin & Çelik, 2011: 119-120). Osmanlı Devleti’nde bu dönemde ihtiyaca istinaden oluşturulan kurumlar, reformlarla yeniden yapılandırılmış ve merkezle olan bağlantıları kuvvetlendirilmeye çalışılmıştır. II. Mahmud döneminden Osmanlı Devleti’nin çöküşüne kadar olan süreç içerisinde modern bürokrasinin kurumsallaşması, siyasal temsil ilkesinin hayata geçirilmesi, laikleşme ve modern düşünce hareketlerinin gelişimi devam etmiştir (Bektaş, 2021: 193; Erdoğan Çelikkın, 2019: 88). Ayrıca II. Mahmud döneminde 1808 yılında “Padişah” ile “Ayanlar” arasında imzalanan, Osmanlı Devleti’ndeki anayasal gelişmelerinin miladı olarak kabul edilen “Sened-i İttifak” ile Osmanlı Devleti döneminde ilk defa padişahın mutlak iktidarı sınırlandırılmıştır. Bir savaş ve ihtilal ortamı içerisinde iktidarı ele geçiren ayanlar tarafından padişaha kabul ettirilmiş bir belge niteliğinde olan Sened-i İttifak, padişahın mutlak otoritesi karşısında Ayanların kendi durumlarını garanti altına alma amacını taşımaktadır. Bu husus ayrıca padişahın otoritesinin büyük bir ayan grubu tarafından kontrol altına alınma girişimi şeklinde ifade edilmektedir (Gözler, 2000: 2, Çoban İnce, 2018: 85; İnalçık, 1964: 603-607).

II. Mahmud döneminde, içte ve dışta maruz kalınan sıkıntıları atlatmak ve devletin varlığını sürdürebilmek için; ayrıca Avrupalı devletlerin Hıristiyan halka eşitlik ve güvence tanınması ile ilgili isteklerini de karşılamak adına 1839 yılında Tanzimat Fermanı (Gülhane Hatt-ı Hümayunu) ilan edilmiştir (Sarıkaya, 2023: 64; Fidan, Şahin & Çelik, 2011: 122). Kelime anlamı olarak

düzenleme, nizamlama, yapılanma veya yeniden organize etme anlamlarına gelen “Tanzimat”, kullanıldığı dönem itibariyle siyasi, idari, ekonomik ve sosyal hayatın her alanında tümüyle bir değişimi ve yeniden yapılanmayı ifade etmektedir (Gencer, 1990: 7-8). Tanzimat Fermanı, herhangi bir baskı olmadan doğrudan padişah tarafından çıkarılan bir ferman olarak ilan edilmiştir (İnalçık, 1964: 614). Devletin siyasi yapısında köklü değişiklik yapma amacını taşıyan resmi bir belge niteliğine sahip olan Tanzimat Fermanı, kanunların üstünlüğünün ve devlet yönetiminde modernleşmenin benimsendiğini göstermektedir (Abadan, 1957: 3-5).

Tanzimat Fermanı’ndan önce mutlak monarşi şeklinde olan ve padişahın yetki ve sorumluluklarının kısıtlı bir şekilde merkezdeki bürokrasi ile paylaşıldığı yönetim anlayışı; II. Mahmud’un gerçekleştirdiği reformlarla değişmiştir (Acun, 2010: 159). Tanzimat dönemi Osmanlı Devleti’nde anayasal döneme geçiş öncesinde, anayasal devlet düşüncesinin temellerinin atıldığı bir dönem olmuştur. Mutlak iktidarın sınırlandırılabilceği düşüncesinden hareketle iktidarın kullanımının belirli kurallara bağlanmasına yönelik yapılan çalışmalar, Osmanlı Devleti’nin ilk yazılı anayasası olan Kanun-i Esasi’nin (1876) hazırlanmasını sağlayan sürecin temellerini oluşturmuştur (Tunç, Bilir & Yavuz, 2009: 20).

Tanzimat döneminde devletin kurtuluşunun güçlü ve merkezîyetçi bir yönetimden geçtiğini düşünen II. Mahmud ile Tanzimat Fermanı’nı padişah adına yazan ve ilan eden Reşit Paşa, modern yönetim mekanizması için gerekli olan örgütleri hızlı bir şekilde oluşturmuştur. Bu dönemde ulema ve ayan sınıfı Tanzimat Fermanı’nın uygulanmasında en büyük engel olarak görülmüştür. Bu engeli ortadan kaldırmak ve Bab-ı Ali’nin yönetimde tam hâkimiyetini sağlamak için, merkezi yönetimin emirlerine bağlı olarak çalışan ayanın ve ulemanın etkileyemeyeceği emniyetli bir memur kadrosu oluşturma gayesi doğrultusunda Meclis-i Maarif-i Umumiye ve Rüşdiye mektepleri açılmıştır. Ayrıca Tanzimat fermanı ile mal ve can güvenliğinin sağlanmasına yönelik yapılan düzenlemeler neticesinde bürokratlar, siyasal otorite karşısında endişesiz bir hayat ve hizmet imkânına kavuşmuştur (İnalçık, 1964: 615-616; Uğur: 2000: 78). Bunun yanında etkin bir yönetim gerçekleştirmek amacıyla personel sisteminde, rüşvetin önlenmesi ve memura emin bir hayat sağlamak adına memur maaşlarının yüksek tutulması, padişah karşısında bir güvence sistemiyle donatılmış olan memurlara görevlerine uygun bir eğitim ve maaş verilmesi gibi değişiklikler yapılmıştır. Güvenceli bir konuma yükselen bürokratlar, padişahın yetkisini paylaşmaya ve toplumun gidişatında söz sahibi olmaya başlamıştır (Sencer, 1986: 74). Yapılan çalışmalara, iltimas, rüşvet ve yolsuzluğu ortadan kaldırmaya yönelik çıkarılan kanunlara rağmen, Osmanlı Devleti’nde uzun zamandan beri devam eden iltimas,

rüşvet ve yolsuzluğun önene geçilememiş; bu hususlar Tanzimat dönemi sonrasında da yönetimin hastalığı olmaya devam etmiştir (Uğur, 2000: 78). Tanzimat döneminde otoritenin reformları uygulayacak bürokrasinin elinde toplanması ile devlette modernleşmenin gerçekleştirilebileceğine olan inanç, bu dönem ve sonrasında bürokrasinin güç kazanmasına neden olmuştur. Bu inanç doğrultusunda Osmanlı Devleti’nin son bir asırlık dönemi içinde devleti kalkındırmak isteyen otorite, Tanzimat dönemi ve sonrasında karşısına çıkan engelleri aşmak için fazlasıyla merkezîyetçi bir yönetim ve ona hizmet eden bürokratik bir yapı meydana getirmiştir (İnalçık, 1964: 616).

Padişahın bürokrasi üzerinde mutlak takdir yetkisinin bulunduğu Osmanlı Devleti’nde memuriyet sistemi 1830 yılına kadar padişaha kişisel bağlılık temelinde değişmeden devam etmiştir. Bu yıla kadar bürokratlar yönetimde kamu politikalarının belirlenmesi veya uygulanması aşamasında bir aktör olarak yer almış olsalar da, yönetimde söz sahibi olmaları söz konusu olmamış ve sadece padişaha itaat eden görevliler olarak çalışmışlardır (Karpat, 2010: 30). Bu nedenle Tanzimat dönemi, Osmanlı Devleti’nin merkezi devlet yapısında ve geleneksel devlet bürokrasisinde çok büyük ve köklü yapısal değişimlerin yaşandığı bir dönem olmuştur. Osmanlı Devleti’nde padişahın kulu ve hizmetkârı şeklinde, onun mutlak takdir yetkisine bağlı olarak çalışan bürokratlar, Tanzimat döneminde bir takım yetkiler elde etmiş, kul statüsünden çıkartılmış ve devlet işlerini yerine getiren bir anlayışla görevini yapmaya başlamıştır (Heper, 2006: 90). Devlet işlerini yerine getirme anlayışıyla görev yapan bürokratlar, bu dönemde kamu politikalarının oluşturulmasında baş aktör olmuştur. Yani Osmanlı Devleti’nin çökmeye başladığı ve Batı’nın üstünlüğünün kabul edildiği Tanzimat döneminde bürokrasi, siyasal otoritenin almış olduğu kararların uygulayıcısı olmanın yanı sıra aynı zamanda hangi siyasal kararların alınması ve uygulanması gerektiğine karar veren bir güç haline dönüşmüştür (Erat, 2015a: 528).

II. Mahmud dönemi Osmanlı Devleti kurumlarının yeniden yapılanması çalışmalarıyla geçmiştir. Yeniçeri ocağının ortadan kaldırılması, bakanlıkların kurulmaya başlanması, rüşvet ve yolsuzlukla mücadele, memurlara düzenli olarak nakdi maaş verilmesi, Bakanlar Kuruluna Şeyhülislam’ında katılması ve bundan dolayı Şeyhülislam’ın siyasi bir sorumluluk üstlenmesi, vakıfların devletin denetimi kapsamına alınması gibi faaliyetlerin tamamı II. Mahmud döneminde gerçekleştirilmiştir (Eryılmaz, 2002: 133). Sadrazamda ve şeyhülislamda toplanan yetkiler, işbölümü ve uzmanlaşma esasına göre kurulmuş olan bakanlıklara aktarılmıştır (Karal, 2011: 152). Bu dönemde Sadrazam Kethüdalığı nezarete (bakanlığa) dönüştürülmüş; 1836 yılında Umur-ı Mülkiye Nezareti kurulmuş ve daha sonra bu bakanlık Dâhiliye

Nezareti (İçişleri Bakanlığı) şeklinde değiştirilmiştir. Nazırlar (Bakanlar) için bakan yardımcılığı (muavinlik) görevi oluşturulmuştur. Hazine-i Amire ve Darphane-i Amire birleştirilerek Maliye Nezareti'ne dönüştürülmüştür. Yine bu dönemde Ticaret Nezareti kurulmuş ve var olan birçok kurum batılı tarzda yeniden düzenlenmiştir (Terzi, 2012: 252-253). 1820 yılında II. Mahmud döneminde küçük bir kadroyla faaliyete başlayan ve 1840 yılında kırk çalışana ulaşan Tercüme Odası ve Hariciye Nezareti yeni bürokrasinin oluşumunda çok önemli katkılar yapmış, dış ilişkiler ve batılaşma politikalarına uygun şekilde çalışanların yetişmesini sağlamıştır (Aslan & Yılmaz, 2001: 296; Güler; 2014: 327).

Bu dönemde Bab-ı Meşihat (Din Kurumu), Erkan-ı Harbiye Dairesi, Teşrifat Kalemî gibi kurumlarla birlikte Genel Eğitim Bakanlığı, Ticaret Bakanlığı, Ziraat Bakanlığı, daha sonra Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Bayındırlık, Bahriye, Adalet, Dâhiliye Nezareti (İçişleri Bakanlığı), Hariciye Bakanlığı (Dışişleri Bakanlığı), Maliye Bakanlığı kurulmuş, Sadrazam ve Şeyhülislam'ın birtakım yetkileri yeni kurulan bakanlıklara devredilmiş, personel sistemi ile ilgili çalışmalar yapılarak bütün memurların atanma ve görevde yükselmeleri belirli kurallara bağlanmıştır (Aslan & Yılmaz, 2001: 289). Ayrıca Tanzimat döneminde “Eyalet” sisteminden “İl” yönetimine geçilmiş ve “Belediye”, “İl Özel idaresi”, “Sayıştay” ve “Danıştay” gibi kurumlar oluşturulmuştur. Sivil ve askeri bürokrasiye personel yetiştiren okulların büyük bir kısmı da yine bu dönem ve sonrasında açılmıştır (Eryılmaz, 1998: 154-159; Ergun, 2004: 72).

II. Mahmud, din ve devletin özdeş olma durumuna son verecek dönüşümlerin gerçekleştirilmesi, yereldeki güç unsurlarının tasfiye edilerek merkezi otoritenin güçlendirilmesi ve daimi meclislerin kurulması şeklinde yapmış olduğu faaliyetlerle siyasal modernleşmeye önemli katkı sunmuştur (Erdoğan Çelikkın, 2019: 61).

Osmanlı Devleti'nde bürokrasi ile halk arasında olan kopukluk ve hatta zıtlık Tanzimat döneminde de devam etmiştir. Bu dönemde reformların Müslümanlardan daha çok gayrimüslim vatandaşların hukukunu iyileştirmeye yönelik yapılmış olması; bürokrasinin işleri geciktiren ve kamu kaynaklarını tüketen bir yapıda olması, memurlar ile ilgili rüşvet, yolsuzluk vb. hususlarda şikâyetlerin olması, bürokrasi ile halk arasında yaşanan kopukluk ve zıtlığın sebepleri arasında sayılabilir (Eryılmaz, 2009: 172-173). Tanzimat bürokrasisi denilince yalnızca Türk ve Müslüman bürokratlar anlaşılmalıdır. Bu dönemde görev yapan İslam hukukunu çok iyi bilen Rum-Ortodoks Sava Paşa, derin tarih bilgisine sahip Ermeni nazırlardan Danyan Paşa, Avrupa edebiyatını ve ekonomi konusundaki yazıları Takvim-i



Vekayi sayfalarına çeviren Sahhak Ebro Efendi veya ekonomist Sakızlı Ohannes Paşa Osmanlı Devleti bürokrasindeki önemli kişilerdendir (Ortaylı, 2006: 131).

Tanzimat döneminde özellikle adli, mali ve mülki reformları başarılı bir şekilde uygulayacak nitelikli yetişkin kadrolarla ilgili sıkıntı yaşanmıştır (Ortaylı, 1979: 269). Bu ihtiyaca istinaden aralarında Büyük Reşit Paşa, Fuat Paşa, Ali Paşa ve Mithat Paşa gibi ünlü paşalarında bulunduğu ve “Eski Osmanlılar” olarak adlandırılan grup tarih sahnesine çıkmıştır. Eski Osmanlıların Tanzimat dönemindeki siyasi etkinlikleri; görevlerine uygun uygulamalı idari ve siyasal eğitim almış tercüme odası veya diplomatik görevlerde çalışmış olup olmalarına, büyük devletlerin İstanbul’daki elçilikleri ile yakın ilişki içerisinde bulunmalarına, tahtta kendilerine sempati duyan ve tüm gücü elinde toplamaya çalışmayan bir padişahın olmasına ve sayıları giderek artan eğitim, yargı ve güvenlik işlerini yerine getiren sivil bürokratlara dayanmaktadır (Heper, 1985: 247-252; Çelik, 2010: 228).

Eski Osmanlılar, maddi durumu iyi olan ve tanınmış ailelere mensup kişilerden oluşmaktadır. Devlet yönetimi konusunda yalnız kendilerinin yetenekli olduklarını düşünen ve kendilerini devletin hizmetkârları olarak gören Eski Osmanlılar, bürokratik yönetim geleneğinin sürekliliği için kurumların varlığının çok önemli olduğunu ve bu çerçevede kurumsal bir idari mekanizmanın kurularak bürokrasinin bağımsızlığının korunması gerektiğini savunmuşlardır. Bu görüş doğrultusunda faaliyet gösteren Eski Osmanlılar’ın çalışmaları neticesinde sivil bürokrasi, padişahın almış olduğu kararları uygulayan bir kurum olmaktan ziyade siyasi karar alma özelliği ağır basan bir kurum haline dönüşmüştür (Heper, 1985: 247-251). Tanzimat döneminden sonra II. Abdülhamid’in tahta çıkmasıyla birlikte Eski Osmanlılar siyasal etkinliklerini kaybetmiş ve özellikle sivil bürokrasi adına büyük değişiklikler olmuştur (Findley, 1985: 261; Sunay, 2007: 37).

Tanzimat Fermanının ilanı ile Osmanlı Devleti’nde sosyal hayatta ortaya çıkan sorunların giderilmesi ve bozulmuş olan birliğin yeniden tesis edilmesi amaçlanmış, fakat istenilen sonuçlar elde edilememiştir. Yapılan düzenlemeler Müslüman vatandaşlar tarafından tatmin edici olmamış; gayrimüslim vatandaşlar ise peyderpey elde ettikleri siyasi, ekonomik ve dini haklarla “millet” olma bilincine yaklaşarak daha sonra ayrılıkçı hareketlere girişmişlerdir (Sarıkaya, 2023: 84).

Kırım Savaşı’ndan sonra 1856 yılında, Avrupalı devletlerin dayatması ile hazırlanan Islahat Fermanı (Islahat Hatt-ı Hümayunu) ilan edilmiştir (Davison, 2005: 55). Tanzimat Fermanından daha kapsamlı hükümler içeren Islahat Fermanı ile Müslümanlar ile gayrimüslimler arasında her



konuda çeşitlik sağlanması amaçlanmıştır (Gözler, 2000: 20-22). Bu dönemde yapılan birçok düzenleme ile “tebaa” anlayışından “vatandaşlık” anlayışına geçilmiş, zimmet hukuku terk edilerek gayrimüslimler ile Müslümanlar eşit kabul edilmiştir (Erdem, 2010: 327-328).

Siyasal iktidar ve bürokrasi, 18. yüzyılın sonundan başlayarak 19. yüzyıl boyunca devam eden dönem içerisinde büyük bir değişim geçirerek yeni bir yapıya dönüşmüştür. Modernleşme ve batılılaşma hedefi doğrultusunda anayasa faaliyetlerin gerçekleştirildiği, temsili meclislerin güçlendirildiği ve padişahın yetkilerinin sınırlandırıldığı bu dönemde bürokrasiye yasal-rasyonel bir görünüm kazandırmak için çalışmalar yapılırken, bu durum reformları planlayan ve yürütücüsü olan bürokratların, yönetimde söz sahibi olan güçlü bir siyasi aktör olarak ortaya çıkması sonucunu doğurmuştur (Güler, 2014: 312). Devletin kurtuluşunu güçlü merkezi bir yönetimde gören ve bununda modern olarak kabul edilen batılı kurumların Osmanlı Devleti yönetimine aktarılması neticesinde oluşacak yenilenme süreci ile gerçekleşeceğine inanan Osmanlı bürokrasisi, Cumhuriyet dönemine kadar Osmanlı tarihinin gidişatında önemli bir rol oynamıştır (Belet, 2008: 71).

Osmanlı Devleti’nde Kul Sisteminin bozulmasıyla zaman içinde padişahın denetiminden kurtulan bürokrasi, III. Selim döneminde sivil bürokrasi ile öne çıkmaya başlamış ve II. Mahmud döneminde ise askeri ve dini bürokratik yapılara karşı üstünlük sağlamıştır. Birinci derecede etkili bir güç haline gelen bürokrasi, II. Mahmud, kısmen Abdülaziz ve II. Abdülhamid gibi siyasi otorite açısından güçlü olan padişahlar döneminde, siyasi sistemin gölgesinde kalmıştır. Padişah Abdülmecit döneminde ise askeri bürokrasi sivil bürokrasiye göre yönetimde üstün bir konumda yer almıştır (Yılmaz, Doğan & İnankul, 2013: 271). Osmanlı Devleti’nin “mutlak-monarşi” olan yönetim şekli, Osmanlı Devleti’nin son döneminde “meşrutî-monarşi” tarzı bir yönetim şekline dönüşmüştür (Acun, 2010: 159).

Tanzimat döneminde Osmanlı yönetiminde gerçekleşen diğer bir yenilikte, hukuki rasyonel bürokratik yapıya benzer bir yapının ortaya çıkmış olmasıdır. Hukuk kurallarına uygun faaliyet gösteren bir yönetimin oluşturulmasının önem kazanması, yönetimde iş bölümü, alanında uzman personelin işe alınmaya ve yetiştirilmeye çalışılması, memurların çalışmasında gayrişahsiliğin hâkim kılınması çabalarının tamamı Tanzimat döneminde gerçekleştirilen yeniliklerdir (Mardin, 2020: 252-253). Tanzimat dönemindeki aşırı merkezileşme, yerel yönetim birimlerinde faaliyetlerin aksamasına neden olmuştur. Devletin görev ve fonksiyonlarının çeşitlenip artması ve yönetimin merkezde ve taşrada güçlenme çabaları neticesinde memur sayısı hızla artmış, bu durum kamu bürokrasisinin büyümesine ve

toplumun en etkili kesimlerinden biri olmasına neden olmuştur (Sencer, 1984: 67).

Osmanlı Devleti’nin kuruluşundan Tanzimat dönemine kadar, padişahların bazı dönemlerde ortaya çıkan hukuki olmayan faaliyetlerine engel olan ulema sınıfının bu dönemde ikinci planda kalması ve dengelerin bürokrasi lehine gelişmesi nedeniyle, bürokrasinin hukuki olmayan faaliyetleri ulema sınıfı tarafından denetlenememiştir. Tanzimat döneminin reformcu devlet adamları, yeni kurumların oluşturulmasında çok hızlı davranırken, bu kurumların düzenli bir şekilde işlemesi konusunda o kadar hızlı olamamış ve ayrıca siyasi otorite, sivil bürokrasi üzerinde etkili bir siyasi denetim gerçekleştirememiştir (Göküş, 1999: 48; Findley, 1994: 135).

Tanzimat döneminde Osmanlı bürokrasisi “kul” statüsünden çıkarak siyasal gücü ele geçirmeye başlamıştır. Devleti kötü gidişattan kurtarmayı kendi görevi olarak görev bürokrasi, reform ve çağdaşlaşma rolünü üstlenmiştir. Tanzimat ile birlikte en önemli ayırıcı niteliği, aldıkları eğitim olan yeni bir bürokratik grup ortaya çıkmış; bu yeni grup laik siyasi görüşlerini yönetimde uygulayabilmek için sivil bürokrasinin siyasal sistem içerisinde bağımsızlığını sağlamaya çalışmıştır. Bu bağımsızlığın sağlanabilmesi adına sivil bürokrasi, siyasi kararları uygulayan bir kurum olmaktan ziyade siyasi karar alma özelliğinin ön plana çıktığı bir kurum haline dönüşmüştür (Cem, 1975: 4; Heper, 1974: 74).

Osmanlı Devleti bürokratik yapısında meydana gelen köklü değişiklikler, Tanzimat Fermanı ve Islahat Fermanı sonucunda gelişme gösteren reformlara dayanmaktadır. Tanzimat dönemi ve sonrasında günümüzdeki şekilde bakanlıkların kurulması, askeri alandaki dönüşümler, rüşvet ve yolsuzlukla mücadele, memurların güvenceye kavuşturulması gibi birçok kurumsal reform hareketleri gerçekleştirilmiştir (Eryılmaz, 2015: 294). Tanzimat dönemi ve sonrasında padişahın otoritesinin ve karar alma yetkisinin önemli ölçüde bürokrasiye geçmesiyle padişah ile bürokratlar arasında otorite paylaşımı konusunda tartışmalar yaşanmış, hatta siyasi otorite toplumsal gücünü muhafaza etmek ve tekrar iktidar olabilmek amacıyla bürokrasi ile güç mücadelesine girişerek devletin asıl sahibinin kendisi olduğunu göstermek istemiştir. Bürokrasi ile siyaset arasındaki bu mücadele neticesinde siyasi otoritenin ve bürokrasinin amacı ve işleyiş kodları değişmiştir. Yaşanan bu değişimler, devleti siyaset tarafından mı yoksa bürokrasi tarafından mı yönetildiği konusu çerçevesinde “Türkiye’yi kim yönetiyor?” sorusunun ortaya çıkmasına sebep olmuştur. Bu kapsamda Osmanlı Devleti’nin son dönemde ve çok partili siyasal dönemde bürokrasi, bazen iktidar-muhalefet işleyiş kodu ile hareket ederken, siyasal otorite de zaman zaman muhalefet ve

bürokrasi güdümlü bir işleyiş kodu ile hareket etmiştir (Ergun, 2004: 301; Şahin & Taşpınar, 2021: 175).

#### 4.1.2. Meşrutiyet Döneminden Cumhuriyet Dönemine Osmanlı Devleti'nde Bürokrasi Siyaset İlişkisi

Batılı devletlerde gelişen liberal düşüncenin etkisiyle Osmanlı Devleti bürokrasisindeki muhalefet grup, devletin kötü gidişatını durdurmak, yeni bir siyasi sistem ve yönetim yapılanması ile devletin birlik ve bütünlüğünü korumak için harekete geçmiştir. Bürokratik muhalif grup 1876 yılında gerçekleştirmek istedikleri reformları uygulayacağına inandıkları IV. Murat'ı tahta çıkarmıştır. Bir zaman sonra IV. Murat'ın reformları uygulayamayacağını düşünen ve ondan memnun olmayan muhalif bürokratik grup, gerçekleştirmek istedikleri reformları uygulamaya geçireceğine söz veren II. Abdülhamid'i tahta çıkartmıştır. II. Abdülhamid tahta çıktıktan sonra iç ve dış baskılar neticesinde kişilerin hak ve özgürlüklerini hukuki temellere dayandıran ve padişahın yetkilerini belli kurallar çerçevesinde sınırlayan 1876 tarihli Kanunu Esasi'yi onaylayarak yürürlüğe koymuştur (Sencer, 1984: 82-83). II. Abdülhamid dönemi, taşra yönetimi, eğitim, adalet gibi birçok alanda daha önce başlatılan reformları tamamlayıcı çalışmaların yapıldığı bir dönem olmuştur (Sunay, 2007: 37).

1876 Kanuni Esasi'nin yürürlüğe konulmasında etkili olan, devlet otoritesine karşı çıkararak bürokrasinin üst kademelerine karşı direnişe geçen memurlar topluluğunun oluşturduğu entelektüel bürokratik grup "Genç Osmanlılar (Jön Türkler)" olarak ifade edilmiştir Heper, 1985: 253). Genç Osmanlılar genel olarak Tanzimat döneminde uygulanan İslami düzen ile Müslüman halkın elindeki birtakım hakların alındığı ve uygulanan Batılı reformlar ve yönetim sistemi ile bu hakların Müslüman halka geri verilmediği; yabancıların Osmanlı Devleti'nde ekonomik ve toplumsal hayatın bütün alanlarının kontrolünü ele geçirdiği; yaşanan bu sürecin sonucunda bu durumun devletin ekonomik olarak çökmesine yol açtığı görüşünü savunmuşlardır. Genç Osmanlılar Tanzimat Fermanı ile Müslüman vatandaşların yerine gayrimüslim azınlıkların hayatlarını kolaylaştırmaya yönelik haklar tesis edildiğini, padişahın yetkilerinin sınırlandırma girişimlerinin sözde kaldığını öne sürerek Tanzimat döneminde ortaya çıkan çıkarıcı, yabancılarla işbirliği yapan ve baskıcı bürokratlara tepki göstermişlerdir (Ortaylı, 1995: 238).

Genç Osmanlılar, Tanzimat döneminde yönetimdeki yanlış uygulamalarla ortaya çıktığını savundukları olumsuzlukların düzeltilmesi ve devletin yakalanmış olduğu hastalıktan kurtarılması adına, çare olarak meşrutî ve

parlamenter bir hükümetin kurulması gerektiğini ileri sürmüşlerdir. Bunun yanı sıra Müslüman halkın geleneklerine uygun olduğu ve ihtiyaçlarını karşıladığı için şariat yönetim sisteminin eskiden olduğu gibi yeniden uygulanmasını savunmuşlardır (Göküş, 1999: 50). Lewis (1984:1741), Genç Osmanlıların bu düşüncesinin Batılılaşmayı reddetmek ve hemen geçmişe dönmek anlamında değerlendirilmemesi gerektiğini; bilakis halk egemenliğinin kabul edilerek ve meşveret usulüyle hükümet ilkesini tanıyan İslam’ın gerçek ruhuna dönüşün gerekli görüldüğü şeklinde değerlendirilmesi gerektiğini ifade etmektedir. Yani Genç Osmanlıların Avrupa modellerinin taklit edilmesinin yanı sıra, İslam hukuku altında yaşayan Müslüman halkın ihtiyaçlarına cevap verebilecek meşruti bir meclis ve yüksek mahkemenin olması gerektiğini savunduklarını ifade etmiştir.

II. Abdülhamid döneminde belirlenen politikaları güven ve sadakat içinde uygulaması beklenen bürokrasinin amacı, padişahın denetim alanını daraltmak ve devleti içinde bulunduğu zor durumdan kurtarmak olmuştur. Bu kapsamda padişah ile bürokrasi arasında I. Meşrutiyet ve II. Meşrutiyet dönemi borunca devamlı bir mücadele yaşanmıştır (Belet, 2008: 77).

II. Mahmud’un vefatından sonra II. Abdülhamid dönemine kadar olan tarihi süreç içerisinde güç dengesi Bab-ı Ali ve sivil bürokrasi lehine gelişmiştir. Bu dönemde sivil bürokrasinin gelişmesinin başlıca nedeni, Bab-ı Ali’deki güçlü bürokratların üst yönetimde söz sahibi olması ve sarayı güçlü kılacak, yönetsel otoriteyi sağlayacak padişahların tahta geçmemiş olmasıdır. II. Abdülhamid, sivil bürokrasiden yana olan güç dengesini saray lehine değiştirmiştir. II. Abdülhamid’in Bab-ı Ali’yi devreden çıkarması ve sarayı devlet işlerinin merkezi haline getirmesi en çok eleştirilen hususlardan birisi olmuştur. Bu dönemde Bab-ı Ali’nin devre dışı bırakılarak, içişleri ve dışişleri ile ilgili tüm işlerin saraydan yönetilmesi, Saray ile Bab-ı Ali arasındaki hesaplaşmanın bir sonucu olarak gerçekleşmiştir (Akyıldız, 2012, 165-167).

Bu dönemdeki önemli aktörlerden birisi de İttihat ve Terakki Fırkası’dır. 19. yüzyılın sonunda askeri bürokrasinin siyaset sahnesinde etkili bir unsur olarak ortaya çıkmasına neden olan İttihat ve Terakki Fırkası, Osmanlı Devleti yönetiminde yapılan köklü değişikliklerin baş aktörü olmuştur. İttihat ve Terakki Fırkası döneminde bürokrat aydın sınıf, modernleşmeyi tanzim etmiştir. İttihat ve Terakki Fırkası aydın, bürokrat ve öğrenci üçgeninde, batılı devletlerin ortaya çıkardığı değerlerin etkisiyle söylemlerini demokratik ideallerle ifade etmiştir (Peker, Yörükoğlu & Eryiğit, 2014: 170). İttihat ve Terakki Fırkası ile birlikte siyasallaşan bürokraside, teknik uzmanlığın yerine siyasi yakınlığın ön plana çıktığı görülmüştür. Bu dönemde sivil ve askeri bürokrasi yönetime hâkim olmak amacıyla ortak bir

noktada birleşmiştir. Aslında Tanzimat döneminden itibaren I. Meşrutiyet ve II. Meşrutiyet dönemi boyunca bürokrasi, yönetime hâkim olma amacı için çaba harcamıştır. Osmanlı Devleti döneminde bürokrasideki bu anlayış Türkiye Cumhuriyeti dönemi bürokrasinin de temellerini oluşturmuştur (Coşkun, 2005: 62).

I. Meşrutiyet döneminde yürürlüğe giren Kanun-i Esasi ve II. Meşrutiyet döneminde gerçekleştirilen idari reformlar ile Osmanlı Devleti'nde temsil ilkesi anayasal bir kimlik kazanmış ve uygulama alanı zamanla genişlemiştir. Kanun-i Esasi hükümleri gereğince halk tarafından seçilen üyelerden oluşan bir meclisin kurulması ve üyelerin sadece kendi seçim bölgelerinin değil tüm Osmanlı vatandaşlarını temsil etmesi, devletin son döneminde katılımcı yönetim anlayışının geliştiğini göstermektedir. Vilayet yönetimine ilişkin yapılan düzenlemeler ile valilerin yetki genişliği ve görevler ayrılığı ilkesine göre şekillendiği; görevler ayrılığı ilkesinin uygulamada özellikle yerel yönetim ilkesinin gelişmesi ve taşrada âdem-i merkeziyetçi sistemin tesis edilmesi için kullanıldığı görülmektedir (Keskin, 2018: 96).

#### *4.1.2.1. I. Meşrutiyet Döneminde Siyasetin Bürokrasiyi Kontrol Etme Çabaları*

II. Abdülhamid döneminde 1876 yılında Kanun-i Esasi (1876 Anayasası) kabul edilerek I. Meşrutiyet ilan edilmiştir. Tanzimat döneminden sonra, Tanzimat dönemine benzer şekilde reformların devam ettiği II. Abdülhamid dönemi, taşra yönetimi, eğitim, adalet gibi birçok alanda daha önce başlatılan reformları tamamlayıcı çalışmaların yapıldığı bir dönem olmuştur. II. Abdülhamid'in tahta çıkmasıyla birlikte Eski Osmanlılar siyasal etkinliklerini kaybetmiş ve özellikle sivil bürokrasi adına büyük değişiklikler olmuştur (Findley, 1985: 261; Sunay, 2007: 37).

I. Meşrutiyet'in ilan edilmesinde "Genç Osmanlılar" hareketi çok etkili olmuştur. Eski Osmanlılar olarak ifade edilen Tanzimat dönemindeki bürokratların halkı ikinci plana atmasına, hürriyet düşüncesine ve temsili yönetim düşüncesine karşı çıkmalarına bir tepki olarak ortaya çıkan Genç Osmanlılar, devletin bekası ve devamlılığı için anayasal monarşiyi savunmuştur. Osmanlı Devleti'nin dış politikasında yaşanan bazı gelişmelerin neticesinde ve Genç Osmanlıların baskısıyla bir anayasa yapma zorunluluğu hisseden II. Abdülhamid, ilk anayasa olan Kanun-i Esasi'yi yürürlüğe koymuştur (Memişoğlu, 2006: 57). Kanun-i Esasi ile ilk defa devletin asıl teşkilat yapısı ve bu teşkilat karşısında vatandaşların hak ve ödevleri belirlenmiştir. Ayrıca Kanun-i Esasi ile yasama yetkisi iki meclisten kurulu bir parlamentoya; yürütme yetkisi öncelikle padişah olmak üzere Bakanlar

Kuruluna (Heyeti Vükela); yargı yetkisini ise bağımsız mahkemelere verilmiştir (Çadırcı, 1985: 223-226).

Genç Osmanlıların çabaları ile yürürlüğe konulan ve parlamenter monarşiye dayanan 1876 Anayasası ile vatandaşlara birtakım bireysel haklar tanımış, “Meclis-i Ayan” ile “Meclis-i Mebusan”dan oluşan bir parlamento sistemi kurulmuştur. Ancak Padişah, Meclis-i Ayan ve Meclis-i Mebusan’ı (yasama meclisleri) dilediği zaman toplantıya çağırma ve dağıtma yetkisine, ayrıca yürütme organının üyeleri (Sadrazam da dâhil) ile tüm vekilleri atama ve görevden alma yetkisine sahiptir. Ayrıca Sadrazam ve nâzırlardan oluşan Osmanlı hükümetini temsil eden Meclisi Vükela’nın alacağı her türlü kararın yürürlüğe girebilmesi de padişahın onayına tabidir. Meclisin alacağı kararların padişahın onayından geçmesinin zorunlu olması, yasama gücünün padişahta toplandığının bir göstergesidir (Göküş, 1999: 50; Sencer, 1984: 84).

II. Abdülhamid döneminde ilan edilen Kanun-i Esasi, devlet yönetimindeki söz sahibi kesimlerin iktidarı paylaştıkları ve devlet yönetim yapısının yeniden ele alındığı bir anayasal belge niteliğindedir. II. Abdülhamid döneminde, bürokratik yapılanmanın gelişiminin sürdüğü ve Tanzimat dönemindeki reformların, adli ve idari örgüt yapılanmalarının devam ettirildiği görülmektedir (Ortaylı, 2008: 513).

II. Abdülhamid iktidarı tam anlamıyla ele geçirmek ve bürokrasi karşısında sarayın tekrar hâkim konuma gelmesini sağlamak için 1878 yılında çeşitli gerekçeler (Rus Savaşı, Berlin Kongresi’nden sonra çıkan kargaşalar, Balkanlardaki sorunlar) öne sürerek meclisi feshetmiş, Kanuni Esasi’yi askıya almış ve Kanuni Esasi’nin yürürlüğe girmesinde etkili olan Genç Osmanlıları sürgüne göndermiştir. Bu durum Kanun-i Esasinin iki yıl gibi bir süre yürürlükte kalabilmesine ve meşruti monarşi deneyiminin çok kısa sürmesine neden olmuştur. II. Abdülhamid’in baskıcı bir yönetim uygulaması ile yönetsel güç, sivil bürokrasiden saraya geçmiştir (Akyıldız, 2012: 167; Yılmaz, Doğan & İnankul, 2013: 272, Göküş, 1999: 51).

Bu dönemde bürokrasiye ilişkin önemli bir gelişme, Kanun-i Esasi’nin “Memurin” faslındaki 39, 40 ve 41. maddeleri ile memuriyetin belirli prensiplere bağlanmış olmasıdır (Gözübüyük & Kili, 1982: 32). Kanun-i Esasi’de yer alan bu maddelere göre memurlar, ehliyet ve liyakat esasına göre belirlenecek, vazife ve salahiyetleri kanunla belirlenecek, kanun dışı verilen bir emri yerine getiren memur sorumlu olacaktır. Memurlar mevzuatta azlini gerektirecek bir durumun olmaması, istifa etmemesi veya siyasi otorite tarafından zaruri bir neden olmaması gibi durumlarda görevlerinden



alınamayacaktır. Bu değişiklikler ile memurların özlük hakları korunmak istenmiştir (Karal, 1995: 333-334).

II. Abdülhamid doğrudan kendisine bağlı çalışan sivil bir bürokrasi oluşturmaya çalışmış ve bu hedefini büyük ölçüde gerçekleştirerek saltanatını sağlamlaştırmıştır. Bu dönemde yönetim aşırı merkezileşmiş, saray politik önem bakımından Bab-ı Aliyi geride bırakmıştır (Sunay, 2007: 37). Bu kapsamda II. Abdülhamid döneminde çok sayıda danışmanın yer aldığı komiteler oluşturmuş ve bürokratlardan oluşan bu danışma komiteleri, siyasi, askeri, dini konularda padişaha danışmanlık hizmeti sunmuştur (Tataroğlu, 1997: 64-65).

Bürokrasi üzerindeki denetimin yeniden kurulmasıyla, 1830 yılında personel politikasında yapılan değişiklerden sonra ilk kez bir dizi önemli reform uygulamaya konulmuştur. Aslında bu reformların amacı padişahın himayesini ve denetim alanını genişletmektir. Bu reformlara, memurların tayin, terfi ve emeklilikleri düzenlemek için II. Abdülhamid döneminde birçok kanunun yürürlüğe girmesi ve finansmanı memur maaşlarından yapılacak kesintiler olan bir emeklilik sisteminin kurulması örnek olarak gösterilebilir (Sunay, 2007: 39; Belet, 2008: 79; Çetin, 2005: 89). Bu kapsamda çıkarılan kanunlara bakıldığında, 1881 yılında yürürlüğe giren Memurin-i Mülkiye ve Tekaüt Kararnamesi ile (1884 yılında bir başka düzenleme ile tasfiye edilmiş olsa bile) tayin ve terfi şartlarının belirlendiği ve sermayesi maaş kesintileriyle karşılanacak modern anlamda bir emekli sandığı kurulması ile ilgili iki yeni düzenlemelerin yürürlüğe koyulduğu görülmektedir. Kararname ile ayrıca, memur adaylarında aranacak nitelikler, resmi görevleri yerine getirirken nasıl davranılacağı, merkezi yönetimde ve taşra birimlerinde hiyerarşik örgütlenme, disiplin cezaları, işsizlik maaşları da düzenlemiştir. Daha sonraki yıllarda memur alımlarının ve tayinlerinin tek bir kişinin değerlendirilmesine bırakmamak için 1885 yılında Hariciye Nezareti'nde "Encümen-i Hariciye" ve 1888 yılında Dâhiliye Nezareti'nde "İntihab-ı Memurin Komisyonu" (Memur Seçme Komisyonu) oluşturulmuştur. Yine bu dönemde her memurun çalışma sicilinin tutulduğu "Sicil-i Ahval Komisyonu" ile 1896 yılında tüm merkezi yönetimdeki ve taşradaki birimler için adayların memuriyete teklifiyle görevli ve diğer personel işlerine de bakan "Memurin-i Mülkiye Komisyonu" kurulmuştur (Heper, 1985: 256-257).

I. Meşrutiyet döneminde devletin görev ve fonksiyonlarının artması ve bunun yanı sıra merkezde ve taşrada yönetimin güçlendirilmesi çalışmaları kapsamında yeni yönetim birimlerinin oluşturulmasına paralel olarak memur sayısının hızla artması, kamu bürokrasisinin gelişmesine ve bürokratların toplumun en etkin kesimlerinden biri olmasına yol açmıştır (Göküş, 1999:



51). Ayrıca Kanuni Esasi de yer aldığı üzere memurluğun meslek haline getirilmesi, memurların güvenliğinin sağlanması, çalışma koşullarının iyileştirilmesi, özlük haklarının geliştirilmesi ve kalıcı bir personel sisteminin oluşturulması konusunda da önemli adımlar atılmıştır (Sencer, 1984: 93).

Bu dönemde II. Abdülhamid, bürokratların merkezi yönetimdeki belirleyici özelliklerini azaltmış olsa da, mutlakiyetçi ve merkezîyetçi anlayış, bürokratik yapının yaygınlaşmasına ve güçlenmesine sebep olmuştur (Bildirici, 2019: 75). I. Meşrutiyet döneminden 1908 yılına kadar merkezi bürokrasi, teşkilatlanma açısından yeni bir büyüme ve olgunlaşma sürecine girmiştir. Sivil bürokrasi için genel hatları ile rasyonel bir personel politikası benimsenmiş ve bu politika işler hale getirilmeye çalışılmıştır. Bütün bu gelişmeler bürokrasinin işleyişinin gerçek anlamda denetlenmesi kaygısını da beraberinde getirmiştir. Bürokratik sistem içerisinde denetim mekanizmalarının oluşturulması yönündeki girişimler, Tanzimat döneminde oldukça bozulmuş olan siyasi dengenin bir şekilde yeniden tesis edilmesi yönündeki çabaların bir sonucu niteliğindedir (Findley, 1985: 243).

II. Abdülhamid, mutlakiyetçi girişimlerinin yanı sıra, devleti ayakta tutabilmek adına kurumsal modernleşmeye önem vererek özellikle eğitim alanında çeşitli girişimlerde bulunmuştur. Osmanlı Devleti’ndeki en büyük eğitim seferberliğinin II. Abdülhamid zamanında gerçekleşmesi, çok sayıda sivil ve askeri eğitim kurumları açılması bu durumun bir göstergesidir (Tanör, 2017: 167-168; Tataroğlu, 1997: 66). 1900 yılında, bünyesinde ilahiyat, matematik, fen ve edebiyat fakülteleri yer alan “Dar-ul Fünuni Osmaniye” adında ilk modern üniversite açılmıştır. Bu dönemde Rüştîye’lerin (ortaokul) sayısı 250’den 600’e çıkmış; İdadi’lerin (lise) sayısı ise 504 yükselmiştir. Bu dönemde Mülkiye, Harbiye ve Tıbbiye gibi üst düzey bürokrat yetiştiren okulların yanı sıra diğer okulların açılmasıyla birlikte mesleki becerileri yüksek bürokratik elit sınıf varlığı güçlenerek devam etmiştir (Öztürk, 2017: 300). Açılan bu modern eğitim kurumlarında çok sayıda memur, doktor, subay ve yazar yetişmiş fakat ne tezattır ki bu okullardan yetişen bürokratlar, zaman içinde II. Abdülhamid’e muhalefet etmişlerdir.

#### *4.1.2.2. II. Meşrutiyet Dönemi ve Bürokrasinin Siyaset Karşısında Yükselişi*

II. Meşrutiyet dönemi, Osmanlı Devleti’nin en önemli tarihi süreçlerinden birisi olmuş ve devletin modernleşmeye yönelmesinde önemli bir dönüm noktasını oluşturmuştur. Tanzimat döneminde hızlanan batılılaşma hareketleri, II. Meşrutiyet döneminde devletin siyasal ve sosyal tüm kurumlarının modernleştirilmesi şeklinde devam etmiştir (Hayta & Ünal, 2018: 193; Uzun, 2000: 92; Yılmaz, 2023: 302). II. Meşrutiyet

ilan edilmeden önce meydana gelen ayaklanmaları bastırmak amacıyla II. Abdülhamid'in almış olduğu tedbirler bir sonuç getirmemiş; aksine meşrutî yönetime geçiş sürecindeki ayaklanmaları daha da hızlandırmıştır (Karal, 2011: 31; Öztuna, 2006: 573; Tanör, 2017: 177). 6 Temmuz 1908 tarihinde İttihat ve Terakki Cemiyeti'nin, Manastır'da anayasal rejiminin kurulmasını istemesi ve akabinde içte ve dışta gelişen olayların etkisiyle 23 Temmuz 1908 tarihinde II. Abdülhamid, II. Meşrutiyet'i ilan etmiş ve Kanunî Esasîyi tekrar yürürlüğe koymuştur (Yılmaz, 2023: 303; Mumcu, 1996: 16). II. Meşrutiyet döneminde birtakım değişiklikler gerçekleştirilmiş; bu değişikliklerin önemli bir kısmı padişahın yetkilerinin sınırlandırılmasına kapsamında yapılmıştır. Kanun-i Esasî'deki değişiklikler ile meclisin feshi, toplantı süresi, vekillerin tayinleri ve sorumlulukları, vekiller heyeti ile meclis arasında çıkabilecek ihtilafların çözümü, kanun teklifi ve meclis tarafından kabul olunacak kanunların yürürlüğe girmesi usulü yeniden düzenlenerek bazı esaslara bağlanmıştır (Göküş, 1999: 55).

II. Meşrutiyet'in ilanı ile II. Abdülhamid kendi mutlak otoritesini sınırlandırmış ve demokratikleşme adına politika değişikliğine gitmiştir. II. Abdülhamid bir taraftan söylemleri ile meşrutî düzeni savunurken, diğer taraftan otoritesini demokratik yollar üzerinden sürdürmek için çaba harcamıştır. Fakat tüm bu çabalara rağmen II. Meşrutiyetin ilanından sonra sadece bir yıl iktidarda kalabilmiştir (Karal, 2011: 40-65; Tanör, 2017: 184).

II. Abdülhamid'e bir tepki şeklinde ortaya çıkan Jön Türk Hareketi, II. Meşrutiyet'in ilan edilmesinde ve Kanun-i Esasî'nin tekrar yürürlüğe konulmasında etkin rol oynamıştır. Jön Türk Hareketi, etkin olduğu dönem içerisinde İttihat ve Terakki Fırkası ile kaynaşarak padişaha karşı büyük bir güç oluşturmuştur (Özbek, 2006: 61). Osmanlı Devleti'nde işlerin gittikçe kötüye gitmesinde sivil bürokrasinin çaresiz kalması, Jön Türkler dönemi boyunca askeri bürokrasinin baskınlığının artmasına neden olmuştur (Yılmaz, Doğan & İnankul, 2013: 272). Batılılaşmanın referans olarak alındığı Jön Türk Hareketinin temel düşüncesi, devletin geleceğini garanti altına almak adına Kanun-i Esasî'nin yeniden kabul edilmesi ve meclisin çalışmalarına kaldığı yerden devam etmesini sağlanmasıdır (Söğütü, 2010: 9-10).

1909 yılında gerçekleşen ve literatürde "31 Mart Vakası" olarak anılan ayaklanma süreci ile II. Abdülhamid tahttan indirilmiş; daha sonra Osmanlı Meclis-i Mebusan'ı tarafından seçilen Sultan Reşad ve Sultan Vahdettin, Osmanlı Devleti'nin son döneminde tahta çıkmıştır. İttihat ve Terakki Fırkası üyeleri II. Abdülhamid'in tahttan indirilmesinden sonra siyasette ağırlıklarını

koymuş ve iktidarda etkin bir rol oynamışlardır. 31 Mart Vakasının en önemli siyasi sonucu, ordunun siyasete müdahale etmesi ve neticesinde hükümetin kontrolünü ele geçirmesi olmuştur (Öztürk, 2017: 302-303). İttihat ve Terakki Fırkası 1912 yılına kadar iktidarı perde arkasından kontrol eden bir yapı şeklinde hareket etmiş, yani iktidarı doğrudan ele geçirmemiştir. İttihat ve Terakki Fırkası baskı ve sindirme yöntemlerini uyguladığı, 18 Ocak 1912 tarihinde gerçekleşen ve sopalı seçimler olarak adlandırılan seçimler sonucunda Meclis-i Mebusan’da ezici çoğunluğu ele geçirmiştir (Bildirici, 2019: 77).

Osmanlı Devleti’nde 23 Ocak 1913 tarihinde Enver Bey ve Talat Bey’in önderlik ettiği bir grup İttihat ve Terakki Fırkası üyesi, hükümet binası olan Bâb-ı Ali’ye baskın düzenleyerek bir askeri darbe gerçekleştirmiştir. Bu askeri darbe “Bab-ı Ali Baskını” şeklinde ifade edilmektedir. Bu darbe esnasında Harbiye Nazırı Nazım Paşa öldürülmüş, Sadrazam Kamil Paşa zorla istifa ettirilmiştir. Darbe sonrasında Mahmud Şevket Paşa Hükümeti kurulmuş ve İttihat ve Terakki Fırkası yönetimi ele geçirmiştir (Çeviker, 2022: 167-168). Bab-ı Ali baskınının ardından İttihat ve Terakki Fırkasının iktidarı güçlenmiş ve askerler siyasette yönetim kademelerine gelmiştir. İttihat ve Terakki Fırkası, Sadrazam Mahmut Şevket Paşa’nın 11 Haziran 1913 tarihinde öldürülmesiyle iktidardaki gücünü iyice sağlamlaştırmış ve 1918 yılına kadar yönetimi tamamen ele geçirmiştir. Muhalif kesimlerin daha fazla baskı altına alındığı, çok sayıda tutuklamanın yapıldığı bu dönemde tutuklamaların bir kısmı idam cezasıyla sonuçlanmıştır. Said Halim Paşa Kabinesi ile iktidar tamamıyla İttihat Terakki Fırkası yönetiminde, Ahmet Cemal Paşa, Mehmet Talat Paşa ve Harbiye Nazırı Enver Paşa’dan oluşan grubun eline geçmiştir. Bu üçlü grup I. Dünya Savaşında Osmanlı Devleti’nin siyasetine hükmeden bürokratik grup olmuştur. İttihat ve Terakki Fırkası iktidarı, tahttan indirdikleri II. Abdülhamid dönemindeki düzenden çok da farklı bir yapı oluşturamamış, hatta çok fazla eleştirdikleri otoriter yönetimi kendi dönemlerinde gerçekleştirdikleri görülmüştür (Öztürk, 2017: 304-305).

I. Meşrutiyet döneminde saray, II. Abdülhamid’in kişisel özelliklerinin de etkisiyle siyasi ve idari otoritenin tek sahibi olmuştur. Fakat İttihat ve Terakki ile birlikte, askerlerin siyaset sahnesinde etkili bir unsur olarak ortaya çıkması neticesinde, II. Meşrutiyet döneminde (1908 yılından sonra) sivil bürokrasinin etkinliğinin azaldığı ve seçkinler arasında askeri bürokrasinin öne çıktığı görülmektedir. Bu dönemde millî mücadeleye katılan subayların bir kısmının askerlikten ayrılarak milletvekili olması (Eryılmaz, 1998: 155), asker kökenli kişilerin bürokrasinin yanı sıra siyasette de etkili olduğuna işaret etmektedir.

II. Meşrutiyet döneminde askeri ve sivil bürokratlar, İttihat ve Terakki Fırkası ile işbirliği içinde hareket ederek devlet yönetiminde etkili olmuştur (Öztürk, 2017: 301-302). Bu dönemde Osmanlı Devleti'nin siyasal sisteminin, ticaret, askeri danışmanlık, borç verme ve müttefik olma gibi ilişkilerin kurulduğu Almanya'nın siyasal sisteminden ciddi şekilde etkilendiği görülmektedir. Askeri bürokrasi Osmanlı Devleti'nin son döneminde etkili olmaya devam etmiştir (Findley, 1994: 130). Osmanlı Devleti'nin ağır bir yenilgi aldığı I. Dünya Savaşı'nın sonunda İttihat ve Terakki Fırkası üyelerinin bir kısmı tutuklanmış, bir kısmı da Almanya'ya kaçmıştır. Sonuç itibarıyla bürokrasinin bu dönemde devletin kötüye gidişine, Osmanlı Devleti'ni korumaya ve kurtarmaya yönelik çabaları başarısızlıkla neticelenmiştir (Öztürk, 2017: 305-306).

II. Meşrutiyet döneminde devlet yönetimi bağlamında genel olarak "egemenlik" düşüncesinin ön plana çıktığı görülmektedir. Bu dönemde yasama yetkisi meclise de verilmiş ve yürütme yetkisinin padişah tarafından tek başına kullanılması yerine Sadrazamın ve vekillerin iradesiyle birlikte kullanılması zorunluluğu getirilmiştir. Vekiller heyeti klasik manada bir hükümet hüviyetine kavuşmuş ve bu hükümet Meclis-i Mebusan'a karşı sorumlu tutulmuştur. Padişahın sahip olduğu saltanat yetkilerinden yasama yetkisi Meclis-i Mebusan'a, yürütme yetkisi ise seçilmişlerden oluşan Meclis-i Mebusan'a karşı sorumlu olan hükümete verilmiştir. Bu dönemde uygulanan padişahın tahta çıkışı esnasında Meclis-i Mebusan'ın önünde anayasaya sadakat yemini ederek göreve başlaması, aslında egemenliğin el değiştirdiğinin bir göstergesi olmuştur (Yayla, 1985: 951; Keskin, 2018: 85-86).

II. Abdülhamid döneminde uygulanan himaye ve denetim politikası ile mülki idare alanında yapılan değişiklikler neticesinde, sivil bürokrasi çok hızlı bir şekilde büyümüştür. Yaklaşık 35.000 mülkiye memuru istihdam edildiği bu dönemde memur sayısındaki artışın nedenleri; merkeziyetçi yönetim anlayışının güçlenmesi, mülki idarede ve devletin diğer hizmet birimlerinde yeni büroların açılmış olması, Osmanlı Devleti vatandaşlarının memuriyeti bir geçim kapısı olarak görmesi, rüşvet ve iltimasın giderek artması şeklinde sıralanabilir (Sunay, 2007: 40; Findley, 1996: 23).

II. Meşrutiyet döneminde 1909 yılında Memurin-i Mülkiye Terfi ve Tekaüt Kararnamesinin ilgili hükümlerinin yerine geçen mülki memurların, öğretmenlerin ve diğer devlet çalışanlarının emekli maaşları ile ilgili yeni bir kanun çıkartılmıştır. Bu kanun ile Memurin-i Mülkiye Terfi ve Tekaüt Kararnamelerinin mevcut olan hükümleri gözden geçirerek basitleştirilmiş ve çalışma hayatlarının bir kısmının farklı hizmet branşlarında geçiren

memurların birden fazla maaş almasını engelleyen düzenlemeler yapılmıştır. Bu dönemde yapılan tüm yeniliklere rağmen bürokrasi için kapsamlı bir maaş cetveli oluşturulamamıştır (Findley, 1985: 280).

II. Meşrutiyet’in ilanından 1918 yılına kadar, batılılaşma hareketleri yeniden hız kazanmış, fakat yenilikleri gerçekleştirerek devleti çağdaşlaştırmak isteyen kadro bir türlü görüş birliği içerisinde olmamıştır. Bu dönemde yapılan savaşlar (özellikle I. Dünya Savaşı), yenileşmenin ve kalkınmanın önünde büyük bir engel olmuştur. II. Meşrutiyet döneminde batılılaşma, yenileşme ve parlamentarizm deneyimleri açısından tam anlamıyla bir başarı sağlanamamış olsa da, gelişmeler Cumhuriyet döneminin fikri hazırlayıcısı olması bakımından önemlidir. Başka bir ifadeyle, II. Meşrutiyet dönemi, Cumhuriyet döneminin laboratuvarını oluşturmuştur denilebilir. O dönemdeki başarılı olamayan çağdaşlaşma çabalarının Cumhuriyet döneminde önemli derecede başarılmış olduğu görülmektedir (Yılmaz, 2023: 303).

## **4.2. Cumhuriyet Döneminde Bürokrasi-Siyaset İlişkisi**

### **4.2.1. Meclis Hükümeti Sistemi Dönemi (1921-1923)**

23 Nisan 1920 tarihinde TBMM açıldığında yeni devletin adı ve yönetim şekli henüz belirtilmemiştir. 20 Ocak 1921 tarihinde kabul edilen Teşkilatı Esasiye Kanunu’nda (1921 Anayasası) yer alan hâkimiyetin kayıtsız ve şartsız millete ait olduğu hükmü, ilan edilmemiş olsa da yeni yönetim şeklinin aslında Cumhuriyet olacağının bir göstergesidir. 1 Kasım 1922 tarihinde saltanatın kaldırılması ile Cumhuriyet’in ilan edilmesinin önünde ki en büyük engel de ortadan kaldırılmış ve 29 Ekim 1923 tarihinde Cumhuriyet ilan edilmiştir. 1921 Anayasası’nın bazı maddelerinde değişiklik yapılarak Türkiye Devleti’nin hükümet şeklinin Cumhuriyet olduğu hükmü anayasaya konulmuştur (Milli Eğitim Bakanlığı, 2024).

Cumhuriyet’in ilan edilmesiyle yeni kurulan Türkiye Cumhuriyeti’nin birçok yönüyle Osmanlı Devleti’nden ayrıldığı düşünülse de, Osmanlı Devleti’nde ki siyasal ve sosyal kurumların çoğunluğunun Türkiye Cumhuriyeti’ne aktarıldığı görülmektedir (Çevik, 2007: 51). Siyasal ve sosyal kadrolarla birlikte Osmanlı Devleti’nin son döneminde gerçekleşen olaylardan deneyim kazanmış olan sivil ve askeri bürokratlar da ideolojik birikimleriyle beraber Türkiye Cumhuriyeti’ne intikal etmiştir. Osmanlı Devleti’nin son döneminde görev yapan Osmanlı bürokratları arasından yükselen lider kadrolar, Türkiye Cumhuriyeti’nin kuruluşunda öncülük yapmış; Kurtuluş Savaşı ile bağımsız Türkiye Cumhuriyeti’nin var oluşu ve sonrasında gerçekleştiren inkılaplar, bu kadrolar sayesinde olmuştur. Türkiye

Cumhuriyeti kurulurken sadece parlamenter hükümet sistemi konusunda tecrübesi olan yetişmiş “elit bürokrat” kadrolar değil, devletin gücünün bürokrasinin tekelinde bulunduğuna dair “merkeziyetçi ve bürokratik” devlet anlayışı da Osmanlı Devleti’nden Türkiye Cumhuriyeti’ne miras olarak aktarılmıştır. Başka bir ifadeyle, Türkiye Cumhuriyeti’ndeki “seçkinci-devletçi” bürokrasi anlayış, Osmanlı Devleti’nde ki anlayışın bir devamı niteliğinde olmuştur (Acun, 1999: 160-161; Saran, 2004: 144).

Osmanlı Devleti’nden Türkiye Cumhuriyeti’ne köklü bir idari yapı ve tecrübeli lider bürokrat kadroların yanı sıra Osmanlı Devleti’nin son döneminde yaşanan bürokrasi-vatandaş zıtlaşması; yönetim kültüründeki, halka güvensizlik ve halktan gelebilecek tehlikelere karşı rejimi koruyacak katı merkeziyetçi kamu yönetimi ile yozlaşmış birçok bürokratik kurumda miras olarak kalmıştır (Kurşun Karakoyunlu, 2021: 61; Yalçındağ, 1970: 20-55). Bu konu da Heper (1974: 30), bürokratik bir yapı ile personel ve davranış kalıplarının; Mahçupyan (1998: 103) merkeziyetçi bürokratik yapının; Eryılmaz (2002: 134-136), bürokratik yapıyı kendi otoritesini genişletmek adına geliştirmek isteyen, bürokrasiyi bir iktidar aracı olarak kullanan memur anlayışının; Terzi ise (2012: 396), kurumsal yapı, yönetim kültürü ve bürokratik davranış biçimlerinin Türkiye Cumhuriyeti dönemine intikal ettiğini ifade etmektedir.

Osmanlı Devleti’nde, toplumu tümüyle denetim altında tutmaya çalışan saray ve bürokratik seçkinlerden oluşan kesim “merkez”; merkezin dışında ki yönetilen toplumu, kurumları ve alan “çevre” olarak ifade edilmiştir (Akyol, 2013: 397). Cumhuriyet döneminden itibaren genellikle resmi ideolojiyi, kurucu felsefeyi taşıyan ve yansıtan siyasal eliti ifade etmek için merkez; genellikle sistemle sorunu olan ve taleplerini muhalefet pozisyonunda dile getiren kesimleri ifade etmek için de çevre kavramı kullanılmıştır (Akdoğan, 2010: 77). Osmanlı Devleti’nin bir devamı niteliğindeki “seçkinci-devletçi” bürokrasi anlayış (Saran, 2004: 144) çerçevesinde merkeziyetçi ve bürokratik devlet anlayışına sahip elit bürokrat kadroların yer aldığı Cumhuriyet döneminin ilk yıllarında siyasal iktidar ve bürokratlar, yeni bir ulusun oluşturulması, cumhuriyet sistemine dair temel ilke ve politikaların halka benimsetilmesi ve yeni kurulan devletin ayrıcalıklarının korunması düşüncesi çerçevesinde hareket etmiştir (Belet, 2008: 90). Bu düşünceyle hareket eden seçkinci yönetim anlayışına sahip siyasal ve bürokratik kadrolar, modern bir devlet inşa etmek amacıyla yönetim sisteminde hukuki ve kültürel alanlarda geniş çaplı ve köklü reformlar yapmıştır. Kısa dönem içerisinde değerlendirildiğinde “radikal” olarak nitelendirilebilecek bu reformların; uzun dönem içerisinde değerlendirildiğinde Osmanlı Devleti’nin son döneminde başlayan yenileşme ve modernleşme hareketlerinin Cumhuriyet



döneminde güçlü bir şekilde devam eden uzantıları olduğu görülmektedir (Acun, 1999: 160-161). Cumhuriyet döneminde, Osmanlı Devleti’nin güçlü bürokratik yapısı ve devlet geleneği aynı şekilde alınsa da, devletin yapısında ve işleyişinde sistemli bir değişim gerçekleştirilmiş; en önemli değişim ise siyasi sistem ve uygarlık alanında gerçekleştirilen değişimler olmuştur (Eryılmaz, 2010: 137).

Yönetim sisteminde önemli değişimlerin yaşandığı son iki yüzyıllık süreçte bürokratik sistem, patrimonyal bürokrasiden, yasal-rasyonel bürokrasiye doğru bir dönüşüm sürecine girmiştir. Bu dönüşüm sürecinde birçok dirençle karşılaşmış, yaşanan direnç nedeniyle yasal-rasyonel bürokrasi tam olarak yerleşmemiştir. Söz konusu dönüşüm sürecinde bürokratik sistem uzun yıllar neo-patrimonyal bürokrasi şeklinde devam etmiştir (Eryılmaz, 2009: 94). Türkiye Cumhuriyeti kurulduktan sonra Mustafa Kemal Atatürk’ün Kurtuluş savaşında göstermiş olduğu kahramanlıklar onun halk tarafından benimsenmesine neden olurken; bu durum Atatürk’ün şahsında karizmatik otoriteye dayalı bir yönetim anlayışı ve siyasi otoritenin oluşmasını sağlamıştır. Yani bu dönemde Atatürk’ün kahramanlıklarının bir sonucu olarak Weberyman manada oluşan karizmatik otorite tipi, meşruiyetin en önemli kaynağı olmuştur (Yılmaz, Doğan & İnankul, 2013:279).

20 Ocak 1921 tarihinde kabul edilen 1921 Anayasası ile yeni kurulan devletin teşkilat yapısı hukuksal bir zemin üzerine inşa edilirken (Sencer, 1986: 100-101) Kanuni Esasi (1876) tümüyle yürürlükten kaldırılmamış, Kanuni Esasi’nin 1921 Anayasası ile çelişmeyen maddeleri yürürlükte kalmaya devam etmiştir (Kırılmaz & Kılıç Kırılmaz, 2014: 27).

1921 Anayasası ile birlikte egemenlik anlayışının değişmesi, yasama ve yürütme yetkilerinin kullanımını ve bu yetkileri kullanan organların birbirleriyle olan ilişkilerini doğrudan etkilemiştir. 1921 Anayasası’nın 2. maddesinde yer alan “İcra kudreti ve teşrii salâhiyeti milletın yegâne ve hakiki mümessili olan Büyük Millet Meclisinde tecelli ve temerküz eder” hükmü çerçevesinde Meclis Hükümeti Sistemi kabul edilmiş olduğu görülmektedir Cumhuriyet döneminde ki diğer anayasalarda böyle bir hüküm bulunmamaktadır (Fendoğlu, 2022: 150). Ayrıca 1921 Anayasası’nda egemenliğin millete ait olduğu ve milletin temsilcisi olan Büyük Millet Meclisi’nin tek yetkili organ olduğunun kabul edilmiş olması, kuvvetler birliğinin benimsendiği bir meclis hükümeti sisteminin tercih edildiğini göstermektedir (Akyılmaz, 2022: 288).

Güçler birliği ilkesi ile milli egemenlik anlayışının benimsendiği 1921 Anayasası’nda Türkiye Cumhuriyeti’nin Büyük Millet Meclisi tarafından yönetileceği, yürütme gücü ile kanun yapma yetkisinin milletin tek ve gerçek



temsilcisi olan Meclis'te toplanacağı ve hükümetin Büyük Millet Meclisi Hükümeti adını alacağı ifade edilmiştir. 1921 Anayasası'na göre Meclis Başkanlığı ve Bakanlar Kurulu Başkanlığı tek elde toplanmıştır (Sencer, 1986: 101; Gözübüyük, 1995: 41). 1921 Anayasası'nda Büyük Millet Meclisi'nin bir yasama organı olmasının yanı sıra bir kurucu organ olduğu ve egemenliğin kayıtsız şartsız milletin olduğu ilkesi kabul edilmiştir (Aydoğan, 2006: 864-865). Yasama ve yürütme erklerinin Büyük Millet Meclisi'nde toplanması, hatta İstiklal Mahkemelerinin kurulmasıyla yargı erkinin de aynı organ tarafından kullanılması, 1921 Anayasası'nda güçler birliği ilkesinin benimsendiğini açıkça göstermektedir (Kırılmaz & Kılıç Kırılmaz, 2014: 27).

Devlet başkanlığı makamının öngörülmediği 1921 Anayasası'nda, devlet başkanına ait olan bazı yetkiler Meclis Başkanına tanınmıştır (Özbudun, 1992: 66). 1921 Anayasası'nın 9. maddesinde, Büyük Millet Meclisi Başkanı'nın aynı zamanda İcra Vekiller Heyet-i'nin de başkanı olduğu, Meclis Başkanı'nın Vekiller Heyeti'nin kararlarını onaylamaya ve meclis adına imza atmaya yetkili olduğu hükmü yer almaktadır. Bu madde ile devlet başkanlığı makamına ait olan yetkilerin Meclise değil Meclis başkanına tanınmış olması dikkat çekmektedir (Parla: 2016: 23).

1921 Anayasası'nda bütün kuvvetleri elinde toplayan bir organ olarak tasvir edilen Büyük Millet Meclisi'nin üye sayısı göz önüne alındığında, yürütme işlerini icra edebilmesi için bir yürütme gücünün kurulması gerekliliği ortaya çıkmış; bu kapsamda 25 Nisan 1920 tarihinde 5 sayılı kararla “Kuvve-i İcraiye” biriminin kurulmasına karar verilmiştir (Soysal, 2011: 181). Bu dönemde uygulanan güçler birliği ilkesinin bir yandan güçlü bir yürütme organının oluşmasını mümkün hale getirdiği, diğer taraftan da Büyük Millet Meclisi'ne verilen gözetim ve denetim yetkisi ile hükümetin etkinliğini azalttığı görülmektedir. Güçler birliği ilkesi ile ortaya çıkan parlamenter tikanıklığın giderilmesi ve hükümete daha esnek davranabilme imkânının sunulması amacıyla 2 Mayıs 1922 tarihli “İcra Vekillerinin Sureti İntihabına Dair Kanun” çıkartılmış ve yürütme işlerini yerine getirecek kurul “İcra Vekilleri Heyeti” olarak ifade edilmiştir. Bu kanunla, İcra Vekilleri gibi İcra Vekilleri Başkanı'nın da Büyük Millet Meclisi tarafından ayrı ayrı seçilmesi hükme bağlanmıştır. Ayrıca güçler birliği ilkesi uygulanmakla beraber, hükümete fonksiyon ayırımına dayanan hukuksal bir kişilik ile göreliliği bir bağımsızlık tanınmıştır (Sencer, 1986: 102). Ancak Büyük Millet Meclisi tarafından seçilen ve meclisin takdiriyle heyet içinde yer alabilen vekillerin sadece Büyük Millet Meclisi'nin talimatlarına uygun faaliyetlerde bulunabilmekte ve ortak bir siyasi program takip edememektedir (Çoban İnce, 2018: 101).

1921 Anayasası’nda gerçekleştirilen bir düzenlemeyle Valiler, Büyük Millet Meclisi tarafından atanmış ve Meclisin taşradaki temsilcisi durumuna getirilmişlerdir. Diğer taraftan 1921 Anayasası’ndaki 22 ve 23. maddelerle, 1913 yılında faaliyetine başlayan Genel Müfettişlikler anayasal güvence altına alınmıştır. 1920 yılında Vekiller Heyeti kararıyla yeni livalar kurulmuş, mevcut mülhak livalar ise bağımsız hâle getirilmiştir. Daha sonra kabul edilen 1921 Anayasası’nın 10. Maddesinde yer alan “Türkiye coğrafi vaziyet ve iktisadi münasebet nokta-i nazarında vilayetlere, vilayetler kazalara münkasem olup kazalar da nahiyelerden terekkep eder.” hükmü ile vilâyet-kaza-nahiye taksimatı kabul edilerek sancak ve liva gibi ifadeler reddedilmiş; vilayetler ve köy birlikleri haline getirilen nahiyeler tüzel kişiliğe kavuşturulmuştur (Küçükuşurlu, 2009: 32-36; Sanal, 1998: 181). Vilayetlerde Büyük Millet Meclisi tarafından atanan Valiler ile birlikte 1921 Anayasası’nın 14. maddesine göre üyeleri iki yıllığına halk tarafından seçilen “Vilayet Şuraları” bulunmaktadır (Tortop, İsbir, Aykaç, Yaman & Özer vd., 2012: 397). Vilayet Şuralarında bir başkan ve yürütülen hizmetlerin sayısı kadar üyeden oluşan bir icra heyeti görev yapmaktadır. 1921 Anayasası ile düzenlen Vilayet Şuraları’nın yapacakları vazifeler evkaf, medaris, maarif, sıhhiye, iktisat, ziraat, nafia, muaveneti içtimaiye işlerinin tanzim ve idaresi şeklinde sıralanmıştır. Anayasada ayrıca tüzel kişiliği olmayan, başında kaymakam bulunan idari ve emniyet birimi olarak “Kazalar” düzenlenmiştir (Kırılmaz & Kılıç Kırılmaz, 2014: 27).

1921 Anayasası ile Türkiye’de yerel yönetimlerin gelişmesini öngören bir uygulamaya gidilmiştir (Ortaylı, 1985: 207). 24 maddeden oluşan 1921 Anayasası’nın on dört maddesinde (yarıdan fazlasının) taşra yönetimi, yerinden yönetim ve yerel yönetim ilkeleri ile ilgili hükümlerin olması, 1921 Anayasasında yerel katılım ve yerel demokrasi uygulamalarının yerleştirilmek istendiğinin bir göstergesi niteliğindedir.

29 Ekim 1923 tarihinde 364 sayılı kanun ile 1921 Anayasası’nın 1, 2, 4, 10, 11 ve 12. maddeleri değiştirilmiştir. Meclis Başkanlığı makamı Anayasa değişikliği ile “Cumhurbaşkanlığı” sıfatını kazanmıştır. Bu değişikliklerle Cumhurbaşkanı seçilecek kişinin meclis üyesi olması ve Cumhurbaşkanının Büyük Millet Meclisi tarafından seçilmesi öngörülmüştür. Cumhurbaşkanı gerekli gördüğü hallerde Meclise ve İcra Vekilleri Heyeti’ne başkanlık edebileceği hüküm altına alınmıştır. Bu durum kuvvetler birliği ilkesinin devam eden etkisinin bir göstergesidir (Akyılmaz, 2022: 292). Anayasanın 1. maddesinde yapılan değişikliklerle Türkiye Devletinin yönetim şeklinin Cumhuriyet olduğu hükmü maddeye eklenmiştir (Yamaç, 2024: 271). Anayasanın 2. maddesinde devletin dininin İslam olduğu ve resmi dili Türkçe olduğu; 4. maddesinde devletin TBMM tarafından, yönetim birimlerinin de

İcra Vekilleri aracılığıyla yönetileceği ifadesi yer almıştır. Değişiklik yapılan 10, 11 ve 12. maddelerde Cumhurbaşkanlığı ve Başbakanlık makamının oluşturulmasına, seçimine, görevlerine ilişkin hükümler yer almaktadır (Erat, 2015b: 340). Anayasa değişikliği ile bakanların meclis tarafından ayrı ayrı seçilmesi usulünün terk edilmiş olması ve bakanların Başbakan tarafından belirlenmesinin benimsenmesi, hükümet sisteminin parlamenter hükümet sistemine yaklaştığını göstermektedir (Çoban İnce, 2018: 103).

1921 Anayasası ile merkeziyetçi ve bürokratik yönetim yapısının değiştirilerek, Meclis Hükümeti'nin kurulması bürokrasi siyaset ilişkisi açısından bu dönemdeki en önemli uygulama olmuştur. Üç yıl gibi bir süre yürürlükte kalan, Türk Anayasa tarihinde yerel yönetimler ile yerinden yönetim ilkelerine en çok yer veren 1921 Anayasası'nın yerel yönetimlere ilişkin ilkeler ve öngördüğü yerinden yönetim modeli uzun yıllar uygulanamamıştır. 1921 Anayasası'nın uygulandığı dönem, hukuka bağlı yönetim anlayışının hâkim kılınması çabaları çerçevesinde cezaların şahsiliği ilkesine aykırı düzenleme önerilerinin reddedilmesi, angarya yasağı, dilekçe hakkı ve vatandaşların haklarının güvence altına alınması gibi son derece önemli yasal düzenlemelerle birtakım uygulamaların hayata geçirilmeye çalışıldığı bir dönem olmuştur (Akın, 2001: 240-286).

#### 4.2.2. Karma Hükümet Sistemi Dönemi (1924-1960)

Cumhuriyetle yönetilen devletlerin anayasaları da dikkate alınarak, ulusal gereksinmelere cevap vermek amacıyla hazırlanan ve 105 maddeden oluşan 1924 Anayasası, 20 Nisan 1924 tarihinde TBMM'de kabul edilmiştir. Katı bir anayasa olan 1924 Anayasası'nın içeriğinde birtakım değişiklikler yapılmış olsa da, 1961 Anayasası yürürlüğe girene kadar uygulanmıştır (Kırılmaz & Kılıç Kırılmaz, 2014: 28).

1924 Anayasası'nda devletin temel niteliği cumhuriyet olarak belirlenmiş ve egemenliğin kayıtsız şartsız milletin olduğu hükmüne yer verilmiştir. Egemenliğin millet adına TBMM tarafından kullanılacağı, yasama ve yürütme yetkisinin Meclis'te toplanacağı, ancak yürütme yetkisinin TBMM tarafından seçilen Cumhurbaşkanı ile Cumhurbaşkanının atayacağı Başbakan ve Bakanlar Kurulu aracılığıyla kullanılacağı hükme bağlanmıştır. Bu hüküm ile 1921 Anayasası kapsamında uygulanan güçler birliği ilkesi ve meclis hükümeti sisteminin vazgeçilerek 1924 Anayasası kapsamında güçler ayrılığı ilkesinin ve parlamenter hükümet sisteminin uygulanmasına yönelik bir adım atıldığı görülmektedir (Kırılmaz & Kılıç Kırılmaz, 2014: 29). 1924 Anayasası'nda ayrıca devletin kuruluşu, organları ve bunların işleyişini düzenlemiş, kişi hak ve hürriyetlerine de yer verilmiştir (Tanör, 2017: 294).

1921 Anayasası’nın devamı niteliğinde olan 1924 Anayasası’nın temelini ulusal egemenlik ve cumhuriyet kavramı oluşturmuştur (Erdoğan, 2010: 28). 1924 Anayasası’nda, meclis hükümeti sistemi ile parlamenter hükümet sistemini birleştiren karma bir hükümet sistemi benimsenmiştir. 1924 Anayasası’nda yer alan Türk Milletinin tek temsilcisi TBMM olduğu; egemenlik hakkının halk adına yalnız TBMM tarafından kullanılabileceği; yasama ve yürütme yetkisinin her ikisini de TBMM’ye ait olduğu; meclisin hükümeti istediği zaman denetleyebileceği ve düşürebileceği; hükümetin TBMM’yi feshetme yetkisinin bulunmaması gibi hükümler Anayasanın meclis hükümeti sistemine yakın olan özellikleridir. 1924 Anayasası’nda yer alan yasama yetkisinin TBMM tarafından kullanılacağı; yürütme yetkisinin Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından kullanılacağı; Başbakanın, Cumhurbaşkanı tarafından Meclis üyeleri arasından tayin olunacağı gibi hükümler de Anayasanın parlamenter hükümet sistemine yakın olan özelliklerini göstermektedir. Yürütme yetkisi TBMM’ye verilmiş olsa bile, TBMM’nin tek başına yürütme yetkisi bulunmamaktadır. Bu duruma “Kuvvetler Birliği ve Görevler Ayrılığı” da denilmektedir (Odyakmaz, Kaymak & Ercan, 2008: 20-21).

1924 Anayasası’nın uygulandığı dönemde ve sonrasında 1921 Anayasası’nda belirlenen idari teşkilat yapısının tersine merkezileşme eğiliminin benimsendiği, buna yönelik yasal düzenlemelerin ve uygulamaların gerçekleştirildiği, genel olarak siyasetin ve yönetimin merkezileştirilmesine ve bürokratikleştirilmesine yönelik planlı uygulamaların hayata geçirildiği görülmektedir (Çakan, 2006: 52; Heper, 2006: 94). Cumhuriyet döneminde bürokratik elitlerinin reformların devam ettirilmesi ve ekonomik kalkınmada kamu bürokrasisinin öncülüğünün sağlanması gibi iki temel misyonu üstlenmiş olması, Osmanlı yönetim kültüründen Türkiye Cumhuriyeti’ne aktarılan halka güvensizlik ve iç-dış tehlikelere karşı rejimi koruyacak katı merkezîyetçi bürokratik anlayışın bir yansıması olarak görülebilir (Pustu, 2007: 204-206). 1924 Anayasası, 1921 Anayasası’nda çizilen demokratik ve özerk yerel yönetim uygulamalarının tersine merkezîyetçi ve vesayetçi bir anlayışla yapılmıştır. Yerel yönetimlerin görev ve yetkilerine açıkça değinilmemiş, sadece ilkelerinden ve tüzel kişiliklerinden bahsedilmiştir (Kırılmaz & Kılıç Kırılmaz, 2014: 35).

1924 Anayasası’nda, güçler birliği ilkesi yumuşatılmış bir şekilde uygulanmıştır. 1924 Anayasası’nda yasama organı, yürütme organı ve yargı organının görevlerine yer verilmiş, idari teşkilat yapısına değinilmiştir. Anayasada Cumhurbaşkanıya tanınan yetkilerin, parlamenter hükümet sistemindeki devlet başkanlarına tanınan yetkilere benzediği görülmektedir. 1924 Anayasası’nda yargı erkinin usule ve yasalara uygun şekilde Türk Milleti

adına bağımsız mahkemeler tarafından kullanılacağı belirtilmiştir. Anayasada yargı ile ilgili ana ilkelere değinilmiş, mahkemelerin bağımsızlığı ve hâkim güvencesi ile ilgili herhangi bir düzenleme yapma yoluna gidilmemiş, bu hususların düzenlenmesi yasalara bırakılmıştır (Gözübüyük, 2013: 107-111).

1924 Anayasası'nda Cumhurbaşkanı'nın idari görev ve sorumluklarının, idari teşkilatın başı olan hükümetin kurulması süreci ile başlayıp, hükümet etkinlikleri ve tüm yönetim süreci ile devam ettiği ifade edilmiştir. Cumhurbaşkanı'na Başbakanı atama ve Başbakan tarafından seçilen bakanları onaylama yetkisi tanınmıştır. Cumhurbaşkanı'nın temel yönetsel görevleri arasında kanunları yayınlamanın yanında, tüzüklerin yapılmasına katılma ve tüzükleri ilan etme, bazı üst düzey kamu görevlilerini atama, yönetsel vesayet kullanma gibi görevlerde yer almaktadır (Kırılmaz & Kılıç Kırılmaz, 2014: 30; Sencer, 1986: 172).

1924 Anayasası'na göre Başbakan, meclis üyeleri arasından Cumhurbaşkanı tarafından görevlendirilmekte, Başbakan tarafından meclis üyeleri arasından seçilen bakanlar ise Cumhurbaşkanı'nın onayına sunulmaktadır. Cumhurbaşkanı tarafından onaylanan ve meclisten güvenoyu alan hükümet, Bakanlar Kurulunu oluşturmaktadır (Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Mahkemesi, 2024). Devlet idaresinden maddi ve manevi olarak sorumlu olan Başbakan, Bakanlar Kurulu toplantılarına başkanlık etmekte ve Meclis ile Hükümet arasındaki iletişimi sağlamaktadır. Ayrıca Başbakanın, bakanların kendi bakanlığı ile ilgili görevlerini yerine getirirken hükümetin genel siyasetine uygun davranmasının sağlanması ve bütün bakanlıkları birlik ve beraberlik içerisinde ortak bir amaç çerçevesinde çalıştırılması gibi görevleri vardır (Afetinan, 1998: 238).

1921 Anayasası'ndan başlayarak Cumhuriyet döneminde devam eden anlayışa göre bakanlıklar TBMM'ye ait olan yürütme yetkisini Meclis adına kullanmakta ve yürütme görevini üstlenmektedir (Sencer, 1986: 178-179). Bakanlar Kurulu hükümetin genel siyasetinden sorumlu tutulurken, bakanlar kendi bakanlık teşkilatındaki işlerden tek başına sorumlu tutulmuştur. Bakanlar Kurulu ve bakanların düzenleme, yürütme vb. yönetsel nitelikteki eylem ve uygulamaları idari yargının denetimine tabi tutulmuştur (Kırılmaz & Kılıç Kırılmaz, 2014: 31).

Türkiye 1924 Anayasası'nda coğrafi konum ve ekonomik ilişkiler bakımından illere, iller kendi içinde ilçelere ve ilçeler de kendi içinde kasaba ve köylerden meydana gelen bucaklara ayrılmıştır. 1927 yılında yürürlüğe giren "İl İdaresi Kanunu" ile taşra yönetimi 1924 Anayasası'na uygun olarak düzenlenmiştir. İl ve ilçelerdeki birimler hizmet yönünden birinci

derecede mülki idare amirlerine bağlanmış, ilde görev yapan Valilerin hem devletin ve hem de ayrı ayrı bakanlıkların temsilcisi olduğu belirtilmiştir. Diğer yandan, valiler ilin genel idaresinden ve kanunların uygulanmasından hükümete karşı sorumlu tutulmuştur. Hükümet tarafından gerekli görülecek illerde vali yardımcısı ve merkez ilçe kaymakamlıkları ihdas edilmiştir (Sanal, 1998: 182). 105 maddeden oluşan 1924 Anayasası’nda yerel yönetimlere üç maddede yer verilmiştir. 1924 Anayasası’nda yerel yönetimlerin sadece ilkeleri ve tüzel kişilikleri ifade edilmiş, görev ve yetkileri ise açıkça belirtilmemiştir (Kırılmaz & Kılıç Kırılmaz, 2014: 35).

Kamu kurumlarında yönetimde reformun bir gereklilik olduğu ve kurumların kendilerini devamlı geliştirmesi ve iyileştirmesi gerektiği düşüncesi kapsamında ülkenin durumu, ilk olarak 1933 yılında ABD’li uzmanlardan oluşan bir kurul tarafından incelenerek sonuçlar “Türkiye’nin İktisadi Bakımdan Bir Tetkiki” başlığıyla 1934 yılında bir rapor şeklinde hükümete sunulmuştur. Çalışmalar teorik düzeyde kalmış ve uygulamaya geçirilememiştir (Tortop, İsbir & Aykaç, 1993:205-206).

#### *4.2.2.1. Bürokrasi-Siyaset Uyumluluğunun Kuruluşu: Tek Parti Döneminde Bürokrasi Siyaset İlişkisi (1924-1950)*

Türkiye Cumhuriyeti Osmanlı Devleti’nden güçlü bir devlet teşkilatı ile zayıf bir sivil toplum devralmıştır. Bu nedenle Türkiye Cumhuriyeti döneminde bürokratik elit, Osmanlı Devleti’nde olduğu gibi, toplumu bir arada tutabilmek adına devleti zorunlu bir varlık olarak görmüştür (Kırılmaz & Kılıç Kırılmaz, 2014: 36). Cumhuriyet döneminde bürokratlar, varlık nedenlerini devlete bağladıklarından dolayı devlet onların sadakatlerini ve hizmetlerini sundukları yegâne kurum olmuştur. Bunun için devletin yaşatılarak güçlendirilmesi, bürokrasinin en önemli amacı olmuştur (Göküş, 2000b: 25).

Türkiye Cumhuriyeti kurulduktan sonra devletin temel amacı olan modernleşmeyi toplumsal alanda gerçekleştirebilmek ve toplumu dönüştürebilmek adına bürokrasinin etkin şekilde kullanılması düşüncesi, bürokrasi ile siyaset arasında sıkı bir ilişkinin oluşmasına neden olmuştur. Bu düşünce doğrultusunda hareket eden siyasi iktidar, bürokrasiyi etkin bir şekilde kullanabilmek için bürokratik kadrolara kendi ideolojisine yakın kişileri getirme yoluna gitmiştir. Bu durum Türkiye Cumhuriyeti’nin kuruluş yıllarında ve sonrasında tek parti dönemi boyunca bürokrasi ve siyaset birlikteliğini ortaya çıkarmıştır (İzci & Bozdoğan, 2016: 36; Şahin, 2007: 426-427). Bu dönemde modernleşme bürokratik bir dönüşüm ile başlamış ve bürokratlar modernleşme sürecinin en önemli aktörleri haline



gelmiştir (Akın, 2018: 154-155). Yönetim kadrolarını bürokratik elitlerin oluşturduğu bu dönemde bürokrasi ve siyaset, yeni bir ulusun oluşturulması, cumhuriyet yönetiminin temel ilke ve politikaları halka benimsetilmesi ve yeni kurulan devletin ayrıcalıklarının korunması gayesiyle hareket etmiştir (Belet, 2008: 90).

Modernleşme süreci çerçevesinde bürokrasiye verilen bu rol, birazda zaruretten ortaya çıkmıştır. Yani Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluş yıllarında girişimci sınıf olmadığı için bürokrasi kendi vazifesi olmayan işleri de üstlenmek durumunda kalmıştır. Örnek vermek gerekirse bu dönemde idari işler dışında temel endüstriyel ve tarımsal girişimleri örgütlemek, alt yapı tesislerini kurmak gibi görevleri bürokrasi üstlenmiştir. Modernleşme çabalarının itici gücü olan ve yönetimde etkili bir konuma yükselen bürokrasi, daha sonra iktidar mücadelesi içerisine girerek siyaset arenasında da söz sahibi olmaya başlamıştır (Göküş, 1999:101-102; Kurşun Karakoyunlu, 2021: 66).

Cumhuriyet devrimlerinin, cumhuriyet ilkelerine bağlı bürokratik kadrolar tarafından gerçekleştirilebileceğine inanılması nedeniyle ve yeni siyasal, kültürel amaç ve politikaları hızlı bir şekilde hayata geçirmek amacıyla, Cumhuriyetin temel ilkelerini benimsemiş bir bürokratik yapının oluşturulması için yoğun çaba harcanmıştır (Göküş, 2000b: 24). Bu dönemde bürokrasiye reformları geliştirerek devam ettirme ve ekonomik kalkınmanın sağlanmasına yönelik çalışma (Eryılmaz, 2010b: 137); halkın devrimleri kabul etmesini ve benimsemesini sağlama görevleri verilmiştir (Göküş, 2000b: 24). Bu görevleri yerine getirmesi amacıyla bürokrasiye geniş imkânlar ve hukuksal güvenceler sağlanmıştır (Eryılmaz, 2010a: 243).

Osmanlı Devleti'nde İttihat ve Terakki Fırkası ile askeri bürokrasinin yönetim üzerindeki artan etkisi, Türkiye Cumhuriyeti'nin ilk yıllarında da devam etmiştir. Türkiye Cumhuriyeti kurulduğunda modernleşmeyi gerçekleştirme görevini ordu üstlenmek istemiş fakat Atatürk ve İnönü başta olmak üzere diğer asker kökenli olan yönetim kadrosunda bulunanlar, ordunun siyaset yapmasını istenmemiş ve sonuç olarak bu görev doğrudan orduya verilmemiştir. Bu kararlar aslında sivil bürokrasinin gücü artırılmaya çalışılmıştır (Heper, 1974: 87-112; Mahçupyan, 1998: 260). Mustafa Kemal Atatürk, bir yandan orduyla olan duygusal ve organik bağlarını devam ettirirken diğer taraftan askerin siyasetin dışında kalması adına askeri bürokrasiyi zayıflatıcı birtakım çalışmalar yapmıştır (Heper, 2006: 98; Heper, 1974: 112; Eryılmaz, 2002: 134-136). Cumhuriyeti döneminin ilk yıllarında askeri bürokrasinin yönetimdeki artan etkisinin azaltılması için 1924 tarihinde çıkartılan bir kanunla Genel Kurmay Başkanı'nun



hükümetteki görevinden ayrılması sağlanmıştır. Bu kanunla askeri bürokrasi, siyasal hayata karışmamış ve ikinci plana itilmiştir. Bu değişimle yanı sıra meclisinde askeri bürokrasiyi denetleyemeyeceği konusunda karar alınmıştır (Heper, 2006: 92).

Bu dönemde askeri bürokrasinin dışında din bürokrasisi ile ilgili olarak yeni düzenlemeler yapılmış, bu düzenlemelerle “saltanat”, “halifelik” ve “şeriat mahkemeleri” kaldırılarak “medeni kanun” kabul edilmiştir. Din bürokrasisi, halifeliğin kaldırılması ile tasfiye edilirken, halifelik kurumuna ait iş ve personel sivil bürokrasiye transfer edilmiştir. Şeyhülislamlık müessesesinin sona erdirilmesi, medreselerin kapatılması, “Devletin dini İslam’dır” ibaresinin anayasadan çıkarılması ve sonrasında laiklik ilkesinin hayata geçirilmesi, siyasi ve sosyal yaşamda din bürokrasisini neredeyse tamamıyla silmiştir (Kurşun Karakoyunlu, 2021: 62).

Cumhuriyet döneminin ilk yıllarında, modern bürokratik elit kesimin ekonomik bağımsızlık olmadan siyasi bağımsızlığın istikrarlı olamayacağı düşüncesi kapsamında, sanayinin geliştirilmesi ve böylelikle siyasi bağımsızlığın yanında ekonomik bağımsızlığın da sağlanması için özel sektörden yararlanılmaya çalışılmıştır (Altıparmak, 2002: 36). Atatürk’ün ekonomik bağımsızlığın ve ekonomik gelişmenin sanayinin geliştirilmesi ile mümkün olacağı düşüncesi doğrultusunda Cumhuriyetin ilk yıllarında özel sektörü teşvik edici, girişimciyi destekleyici politikalar geliştirilmiş; özel kesimin sermaye eksikliğinden dolayı yatırım yapamadığı alanlarda devletin yatırım yapması öngörülmüştür (Çağatay, 2003: 84). Bu amaçla 17 Şubat 1923’te İzmir’de Türkiye İktisat Kongresi gerçekleştirilmiş ve bu kongrede özel sektörün öncelikli olacağı ve destekleneceği bir ekonomik modelin uygulanması kararı alınmıştır. Özel sektörün sermayesinin ve faaliyet göstereceği sanayi alanlarının yetersiz olması, kalifiyeli çalışanların az olması kongrede alınan kararların uygulanmasını olumsuz etkilemiştir. 1929 yılında başlayan ve Türkiye Cumhuriyeti’ni de etkileyen “Dünya Ekonomik Krizi” sonucunda (Kayıran & Saygın, 2019: 28; Yılmaz, Doğan & İnankul, 2013: 275) 1930 yılından sonra modern bürokratik elit kesimin temel düşüncesi devletçilik politikalarının uygulanması yönünde değişmiştir. 1930 yılından sonra ekonomide uygulanan “devletçilik ilkesi” şeklinde ifade edilen politikalar, bürokrasinin ekonomik hayata doğrudan ve etkin bir şekilde müdahalesine imkân sağlamıştır (Şaylan, 1984: 300; Coşkun, 2005: 63; Eryılmaz, 2010a: 243).

Bürokratlar bu dönemde artan güç ve prestijleri itibariyle, kamu politikalarının oluşturulmasında ve yürütülmesinde aktif rol almış, yani politika uygulayıcı olmaktan çok politika yapıcısı olma eğiliminde olmuştur (Kırılmaz & Kılıç Kırılmaz, 2014: 37).

Bu dönemde uygulanan devletçilik ilkesi bürokrasiyi ihya etmiştir. Devletçilik ilkesinin bir sonucu olarak, özel sektörle bürokrasi arasında bir koalisyon gerçekleşmiş ve tacir olan memurlar vasıtasıyla bürokrasiden nemalanan bir burjuva sınıfı ortaya çıkmıştır. Tek parti iktidarında ekonomi alanında hâkim düşünce olan devletçilik ilkesi doğrultusunda, 1950 yılına kadar 19 adet Kamu İktisadi Teşebbüsü kurulmuş, böylece ekonomi konusunda da deneyimli bir bürokrat kadro ortaya çıkmıştır (Eryılmaz, 2002: 141-142).

Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşunda etken olan askeri bürokrasi, sivil bürokrasi ve aydın ittifakı "Tarihsel Blok" şeklinde, Cumhuriyet'in kuruluşundan itibaren devam eden siyasetçi, bürokrat, eşraf ve tüccar birlikteliği de "Mukaddes İttifak" şeklinde nitelendirilmiştir. Bu iki ittifakın birbirlerini sürekli destekledikleri ve siyasete yön vererek ekonomik faaliyetlerin kilit noktalarını ellerinde tuttukları görülmüştür (Çimen, 2018: 150).

Modernleşme misyonuna sahip çıkacağı düşüncesiyle Cumhuriyet Halk Partisi (CHP) kurulmuştur. CHP, bu dönemde gerçekleştirilecek devrimlerin, reformların ve politikaların belirleyicisi ve uygulayıcısı olmuştur. Sonraki süreçte parti-devlet bütünleşmesini sağlamak amacıyla parti yönetimi ile idari organlar birleştirilmiştir. Bu kapsamda CHP Genel Sekreteri, İçişleri Bakanlığı görevini yürütmüş; partinin il başkanları ise vali olarak görev yapmıştır (Mutlu, 2013: 57; Yılmaz, Doğan & İnankul, 2013: 274). Ayrıca mülki idare amirlerinin zaman zaman belediye başkanlığı görevini yaptıkları da görülmüştür (Eryılmaz, 1998: 157). Bu dönemde askeri ve sivil bürokrasiden meydana gelen modern bürokratik elit ve aydın kesim, devrimlerin ve reformların uygulanması ve benimsetilmesi görevini yerine getirmişlerdir (Yılmaz, Doğan & İnankul, 2013: 264).

1927 yılında CHP kongresinde alınan bir kararla, devlet dairelerindeki yöneticilerin parti müfettişlerinin onayı ile atanabileceği karara bağlanmış, böylece parti hükümetin bir uzantısı şekline dönüşmüştür. Kongre sonrasında, gerçekleştirilen reformlara inkılaplara inanmayarak ayak direyen memurların tasfiye edilmesiyle bürokrasinin giderek siyasallaştığı, bürokrasi ile siyasetin birbirinden ayırt edilemediği ve parti devlet bütünleşmesinin yaşandığı bir döneme girilmiştir (Heper, 2006: 108).

1930 yılından sonra diğer bürokratik unsurlara göre gücünü iyice artıran sivil bürokrasi siyasetle yekvücut olmuştur. Bürokrasinin en parlak yıllarını yaşadığı CHP'nin tek parti iktidarı döneminde (1923-1950) bürokratların parti üyeliği de bulunmaktadır. Bu dönemde özellikle sınıra yakın bölgelerde görev yapan tümen ve kolordu komutanları, aynı zamanda vali olarak görev

yapmışlardır. Bu durum tek parti iktidarı döneminde, siyasal iktidar, sivil bürokrasi ve askeri bürokrasinin homojen bir yapıda olduğunun göstergesidir. 1935 yılında yapılan CHP’nin kongresinde İçişleri Bakanı’nın CHP’nin Genel Sekreteri, valilerin de CHP’nin il başkanı olmasının kabul edilmesi, devlet-parti özdeşliğinin resmen kurulduğunun en açık göstergesidir (Heper, 1974: 101-114; Zürcher, 2002: 259; Durgun, 2002: 89). CHP’nin 10 Mayıs 1931 tarihli Büyük Kongresi’nde Kemalizm’in temel ilkeleri kabul edilmiştir. 1935 Programı’nda önemsiz bazı değişikliklere uğramış olan bu ilkeler 05.02.1937 tarihinde Anayasanın 2. maddesine aktarılmış, sonraki dönemlerde diğer anayasalarda da varlıklarını korumuştur (Köker, 2005: 133). Bu durum aslında sivil bürokrasinin CHP’nin bir uzantısı şeklinde faaliyet göstermesine ve hızla siyasallaşmasına neden olmuştur (İzci & Bozdoğan, 2016: 39).

Tek parti döneminde Atatürkçü düşüncenin savunucusu olmaları beklenen bürokratlar, devrimlerin ajanlığını yapmayı ve çağdaş bir devletin genişlemekte olan hizmetlerini yürütmeyi kendi görevleri olarak görmüştür. Bürokratik seçkinler kendilerinden beklenen bu görevleri yerine getirirken siyasiler karşısında ast rolünü üstlenmeye razı olmamıştır (Heper, 2006: 127; Kurşun Karakoyunlu, 2021: 63).

Atatürk’ün Cumhurbaşkanı olması ile sahneye İsmet İnönü çıkmıştır. Atatürk döneminde daha çok inkılapların hızlıca gerçekleştirilmesi düşüncesi ön planda iken, İnönü döneminde ise hükümeti bir arada tutma, daima kanuna ve nizama uygun hareket etme düşüncesi ön planda olmuştur (Heper, 2006: 127). Atatürk’ün hükümet işlerine müdahale etmesinin, İnönü tarafından hoşnutsuzlukla karşılanması, Atatürk ile İnönü arasındaki gerginlik yaşanmasına neden olmuştur. Bu gerginlik İnönü’nün istifası ile sonuçlanmış ve İnönü’nün yerine Celal Bayar getirilmiştir. Atatürk’ün ölümünden sonra İnönü bu kez Cumhurbaşkanı seçilmiş ve İkinci Dünya Savaşı’na kadar Türk siyasal hayatında “Milli Şef” sıfatı ile etkili bir rol oynamıştır (Erdoğan, 2016: 114-115; Zürcher, 2002: 266-270). Barlas (1994: 118), İsmet İnönü’nün fevkalade tutucu olduğunu ve sadece statükoyu devam ettirdiğini, sivil ve askeri bürokrasinin sanki son Osmanlı Devleti paşasıymış gibi davranış sergileyen İsmet İnönü’nün çizgisinde hareket ettiğini ifade etmiştir.

1923-1950 yıllarını kapsayan tek parti döneminde, hükümette görev alan 194 bakanın %61’i asker veya sivil bürokrat, 11’i çiftçi ve 2’si ise ticaret kökenli kişilerden oluşmaktadır. Siyasette girebilmek için bürokrasinin bir basamak olarak kullanıldığı bu dönemde, bürokrasi ve siyaset arasındaki ilişkinin çok güçlendiği, partinin ve devlet seçkinlerinin birbirleriyle kaynaştığı

görülmektedir (Beriş, 2009: 84). Siyasal yaşamda CHP'nin hâkimiyetinin söz konusu olduğu tek parti döneminde, CHP adeta bürokrasinin partisi olarak nitelendirilmiştir (İzci & Bozdoğan, 2016: 39). Bu dağılıma bakılarak bu dönemde bürokrasi-siyaset arasındaki ilişkinin çok güçlendiği ve parti ile devletin bütünleşmesinin çerçevesinde bürokrasi ve siyasetin birlikte aynı amaç doğrultusunda ülkeyi yönetme görevini üstlendiği söylenebilir.

Yirmi yedi yıllık tek parti iktidarı döneminde parti-bürokrat birlikteliğinin yaşanması ve bürokratlara önemli oranda takdir yetkisinin verilmesi nedeniyle, bürokrasi ile siyaset arasında kayda değer bir çatışma yaşanmamıştır. Siyasi iktidarın ortaya koyduğu reformları toplum hayatının tüm alanlarında gerçekleştirebilmek için çalışan bürokratlara birtakım yetkilerin verilmesi sonucunda bürokrasi seçkin bir sınıf olarak öne çıkmıştır (Durgun, 2002: 90). Tek parti döneminde mecliste kanunları düzenleyenlerin büyük çoğunluğunun bürokrat kökenli milletvekillerinden olması, 1923-1950 yılları arasında kurulan hükümetlerde yer alan 194 bakanın %61'inin asker veya sivil bürokrat kökenli olması yasama organının da bürokratik siyasetin güdümüne girdiğinin bir göstergesidir (Turan, 2003: 127; Yılmaz, 2013: 276).

Cumhuriyet döneminde bürokraside kişiselliğin ön planda tutulduğu, göreve ilişkin yetki ve sorumlulukların açık olmadığı ve patrimonyalizmin hâkim olduğu göze çarpmaktadır. Özellikle memur alımında liyakat ilkesine titizlikle uyulmadığı görülmekte, bu dönemde sınavla memuriyete giriş ilkesinin istisna olduğu belirtilmektedir. Ayrıca terfilerde, memurların daha üst görevlere getirilmesinde liyakatten çok kıdemın esas alındığı ve görevler ile bu görevlerdeki memurlara verilen ücretler arasında anlamlı bir ilişkinin olmadığı görülmektedir (Heper, 1977: 75-81).

Göküş (2000b: 25), Cumhuriyet'in ilanından başlayarak çok partili döneme geçene kadar olan dönem içinde siyasal elite bürokratik elitin tamamen birbirleriyle kaynaştığını, bürokrasi-siyaset ilişkisinin bürokrasinin güçlenmesi yönünde seyrettiğini ve bürokrasinin etkili bir konuma geldiğini ifade etmiştir. CHP çatısı altında ülkenin siyasal seçkinleri ile özdeşleşen bürokrasinin, devrimlerin topluma benimsetilmesinde en etkin rolü oynadığını da belirtmiştir. Ayrıca Göküş'ün (1999: 101-102) yürütme organı içerisinde siyasetin emrinde görev yapan bürokrasinin bu konumdan çıkarak, yürütme organının kendisi haline geldiği ve politikaların belirlenmesinde temel aktör konumuna yükseldiği yönünde görüşleri vardır. Tek parti iktidarı döneminde parti-devlet bütünleşmesinin her ne kadar bürokrasiyi güçlendirdiği ifade edilse de, aslında siyasi iktidarın aldığı kararların daha hızlı bir şekilde uygulamaya geçirilmesi adına siyaseti güçlendiren bir tarafının da olduğu söylenebilir.

Birbirleriyle sürekli etkileşim halinde olan bürokrasi ve siyaset kurumları ile ilgili genel kanaat bürokratik kurumların, siyasi kurumların emri altında faaliyette bulunması yönündedir. Siyaset ülke adına kamu politikaları belirleyerek emri altındaki bürokrasiye bu kararları uygulatırken; bazen bu edilgen yapının dışına çıkan bürokrasi, kamu politikalarının belirlenmesinde bir aktör haline gelebilmektedir. Türkiye Cumhuriyeti tarihinde tek parti iktidarı dönemi bu duruma örnek olarak gösterilebilir. Bu dönemde bürokrasi edilgen yapısının dışına çıkarak, etken bir yapıya bürünmüş, siyaset mekanizmasını ve ülke yönetimini kontrol altına almıştır (Yılmaz, Doğan & İnankul, 2013:264).

Kökene Tanzimat dönemine kadar uzanan modern bürokratik yönetim geleneği, tek partili dönemde altın çağının zirvesine ulaşmıştır. Bu dönemde memuriyet sosyal statü bakımından üstün bir konuma yükselmiş; bürokratlar sosyal yaşam ve mali imkânlar açısından ayrıcalıklı bir kesimi oluşturmuştur. Özel sektörün gelişmediği bu dönemde, iyi eğitim almış olan kültür düzeyi yüksek kişiler, kamu görevini tercih etmiştir (Eryılmaz, 2010: 143).

Özetle Türkiye Cumhuriyeti’nin kurulmasında ve tek parti döneminde etkili olan modern bürokratik elit kesim, devletin muasır medeniyet seviyesine ulaştırılması konusunda öncelikli aktör konumunda yer almış; bürokrasi siyasetle kaynaşmış ve parti-devlet bütünleşmesi resmen sağlanmıştır (Yılmaz, Doğan & İnankul, 2013: 281). Bu dönemde bürokratik kadroların parti bürokrasisi ile iç içe geçmiş durumda olması, bürokrasinin doğrudan toplumu dizayn eden bir araç konumunda olmasına neden olmuştur. Demokratik ilkelerin uygulanması ve bürokrasinin kısmi tarafsızlığının sağlanması ile ilgili çalışmaların ise 1950-1960 yılları arasında gerçekleştirilmeye çalışıldığı görülmektedir (Peker, Yörükoğlu & Eryiğit, 2014: 172).

#### *4.2.2.2. Bürokrasi-Siyasetin Çatışması: Siyasi İktidarın Değişimi (1950-1960)*

1946 yılında Demokrat Parti’nin (DP) kurulması ile siyasi sistemde önemli değişimler yaşanmış ve siyasi sistemin halkın katılımına açılmasıyla Türkiye resmen çok partili siyasi hayata geçiş yapmıştır (Şahin, 1998: 157). Bürokratik yapının gücü, toplumun üstünde denetim mekanizması kuran ve devletin tarafında yer alan ve onu temsil eden merkez ile toplumun tarafında yer alan çevre arasında yaşanan ayrışmanın siyasal kutuplaşmaya dönüşmesine neden olmuştur (Ergil, 2000: 73). Tek parti döneminde bürokrasinin genel olarak toplumda farklılık olarak gördüğü inanç, değer, simge ve görüşlere karşı baskıcı bir tutum sergilemesi; kendi değerlerini ve kültürel özerkliklerini korumaya çalışan çevrenin, merkeze karşı olumsuz bir

tavır takınmasına neden olmuştur (Tuncel & Gündoğmuş, 2012: 143). Bu durumun neticesinde çevre kendisini temsil ettiği inandığı DP iktidarına destek vermiştir.

Çok partili hayata geçildikten sonra bürokratik elit kadro, iktidara gelen siyasal kadroları demokrasi için uygun görmemiş; ayrıca siyasal makamları dolduran “çevre”nin temsil edilmesine hoşgörüyü bakmamıştır. Bu düşüncenin sonucunda bürokratik elit kadro yeni siyasal kadroya rağmen siyasal etkinliğini sürdürmeye çalışmıştır (Kırılmaz & Kılıç Kırılmaz, 2014: 37). Çok partili siyasal hayata geçiş sürecinin başladığı 1946 yılından sonra tek parti iktidarı boyunca üstün konumda olan modern bürokratik elit kadro, artık bu üstünlüğünü kaybetmeye başlamıştır (Yılmaz, Doğan & İnankul, 2013:264).

1946 yılında gerçekleştirilen çift dereceli erken genel seçimde “açık oy, gizli tasnif” ilkesinin benimsenmiş olması, iktidarın baskıcı tutumu ve seçime katılım oranının oldukça düşük olması seçimin “hileli, şaibeli” olarak anılmasına ve milli iradenin seçim sonuçlarına tam anlamıyla yansımamasına neden olmuştur (Aydoğan, 2022: 1146-1147; Akandere, 2010: 1). 14 Mayıs 1950 tarihinde yürürlüğe giren yeni seçim kanunu çerçevesinde yapılan genel seçimlerde ilk defa tek dereceli, gizli oy ve açık tasnif sistemi uygulanmış ve seçim güvenliğinin sağlanması idari birimlerden adli birimlere devredilmiştir. DP'nin ezici üstünlüğü ile noktalanan 1950 seçimleri sonucunda siyasal iktidar el değiştirmiş ve 1960 yılına kadar devam edecek olan DP iktidarı dönemi başlamıştır (Güngör, 2010: 193; Şahin, 1998: 157). Seçkin kamu bürokrasisi ile birlikte CHP'nin politikalarından rahatsız olan fakat kendisini ifade etme imkânı bulamayan çevresel aktörlerde DP'ye destek vermiş ve böylece bir çıkış yolu bulma çabası içine girmişlerdir (Çimen, 2018: 148). 1950 yılında yapılan seçimlerde, seçim, siyasal parti ve parlamento aracılığıyla çevrenin merkeze taşınma süreci başlamış ve merkez ile çevre ilişkisi farklı bir sürece girmiştir. Merkez, çevrenin DP'ye yöneldiğini ve onu tek başına iktidara taşıdığını anlasa da, DP'nin kendi iktidarına alternatif bir güce ulaşabileceğini düşünmemiştir (Tuncel & Gündoğmuş, 2012: 144).

Çok partili siyasal hayata geçildikten sonra bürokrasi-siyaset ilişkisinde yeni bir dönem başlamış; bu yeni dönemde siyasal iktidar, siyaset ve bürokrasiyi birbirinden ayırmak istemiştir. Fakat bürokrasi, bu ayrıştırma çalışmaları neticesinde kendisi için öngörülen siyasetin etkisinden arındırılmış, karar ve kuralları uygulayan bir kamu hizmeti aracı olma fonksiyonunu kendisi için yeterli görmemiş, daha önceki dönemde elde ettiği gücü korumak için siyasal iktidar ile çatışma içine girmiştir. Bu dönemde yaşanan çatışmaların neticesinde siyasal iktidar bürokrasi karşısında etkinliğini artırmıştır.



Bürokrasi ise azalan etkinliğine rağmen olumsuz politikalarla siyasi iktidara karşı direnerek azalan etkinliğini yeniden kazanmaya çalışmıştır (Güler, 2015: 86). Tek parti döneminde, siyasi iktidarla bütünleşen bürokrasi, çok partili siyasal hayatla birlikte siyasetin karar alacağı ve bürokrasinin bu kararları uygulayacağı bir yapı oluşturma düşüncesinde olan siyasi iktidar karşısında gücünü kaybetmeye başlamıştır. Yani bürokrasi, DP iktidarı ile siyaset üzerinde egemen güç olma özelliğini yitirmiştir (Coşkun, 2005: 70) DP’nin iktidara gelmesi ile devlet merkezli siyasetin yerini, parti merkezli siyaset almaya başlamıştır. Yani bu dönemde, vesayetçi bürokratik yönetim anlayışına karşı siyasal seçkinler sivil siyasi direnç oluşturmuş ve siyasi iktidarın hareket alanı genişlemiştir (Peker, Yörükoğlu & Eryiğit, 2014: 172).

Bu dönemde sivil bürokrasinin tarafsızlığını sağlamak adına DP iktidarında ortaya atılan söylemler, geliştirilen politikalar ve yapılan girişimler, tek parti iktidarı döneminde güçlenen bürokratlar tarafından Cumhuriyetin değerlerine karşı bir tehdit olarak nitelendirmiştir. DP iktidarının siyasal görüş ve yaklaşımları ile çatışan, Cumhuriyetin değerlerini korunmayı öncelikli amaç edinen bürokratlar, Türkiye’de demokrasinin gelişmesi için çalışmak yerine, inkılapların korunması amacına yönelik hareket etmişlerdir (Heper, 1974: 190; Durgun, 2002: 91). 1950-1960 yılları arasında yüksek siyasi karar mercilerinde görev yapan bürokrat sayısındaki azalmasının da etkisiyle, bürokrasinin elinde bulunan iktidar tekeli sona ermiş; yönetsel güç, üyeleri ağırlıklı olarak iş adamları, yerel toprak sahipleri ve onların temsilcilerinden konumundaki yerel profesyonellerden oluşan DP’nin eline geçmiştir. 1950 yılından başlayarak bürokrasi ile CHP, artık kronik bir kaybetme dönemine girmiştir (Yalçındağ, 1970: 56; Şaylan, 1974: 84).

DP iktidarı ile devletçi ve dışa kapalı iktisadi politikaların etkisinin azaldığı, liberal düşüncelerin tekrar gündeme geldiği, ithalatta sağlanan serbestleştirilmenin ithalat artışına neden olduğu, dışa dönük yardımlara ve kredilere açık bir zeminin oluşturulduğu görülmektedir (Yayman, 2000: 38). Ülke içerisinde tüm siyasal alanda demokrasinin geniş ölçüde gerçekleşmesi ve bunun kalıcı hale getirilmesi politikası temelinde hareket eden DP, iktidara geldikten sonra siyasette serbestleşmeye, ekonomi ve tarımsal gelirin iyileştirilmesine öncelik vermiştir (Toprak, 2009: 454-455). Temel hak ve özgürlüklerin kapsamının genişletildiği DP iktidarı döneminde, diğer sosyal alanlarda olduğu gibi din özgürlüğü alanı da temel hak ve özgürlükler kapsamında genişletilmiştir (Koçak, 2008: 181). Bu dönemde özgür ve demokratik bir ortamın varlığına ve dini konulardaki liberal tutuma uygun bir şekilde ezan orijinal şekliyle Arapça okunmaya başlanmış, askerlik süresi kısaltılmış, af kanunu çıkartılmış, vatandaşların yurtdışına çıkabilmeleri ile



yabancıların Türkiye içerisinde seyahat edebilmeleri kolaylaştırılmış, yeni basın kanunu yürürlüğe girmiş ve anti-demokratik kanunların tespiti için bir komisyon oluşturulmuştur (Bayansar & Özer, 2023: 395).

DP iktidarı döneminde alt yapı yatırımlarında ve KİT'lerde meydana gelen artış neticesinde kamuda çok sayıda mühendis, tekniker, iktisatçı istihdam edilmeye başlanmıştır. İstihdam edilen teknokrat olarak ifade edilen bu bürokratlar, sahip oldukları uzmanlıklar nedeniyle hükümet politikalarını etkilemiş ve geleneksel bürokrasiye göre ücret ve statü gibi hususlarda daha ayrıcalıklı bir konuma gelmiştir. Bu durum geleneksel bürokrasi ile teknik ve ekonomik hizmetleri yerine getiren bürokrasi arasında bir farklılaşmaya sebep olmuştur (Göküş, 2003: 43). DP iktidarı döneminde memur sayısı<sup>5</sup> 199.723 den 389.303'e yükselmiştir. Memur sayısındaki hızlı artışın asıl sebebi DP iktidarının uyguladığı politikalarlardır. Bu dönemde yeni KİT'lerle ve sosyo-ekonomik politikalarla genel memur sayısının arttırılması, DP iktidarının kendi bürokrasisini oluşturmasına imkân vermiştir. Tek parti dönemindeki bürokrasiye alternatif olarak iktidara bağlı bir bürokrasi oluşturma çabasına giren DP iktidarı, böylece iktidara muhalefet etmeyecek ve belirlenen politikaları uygulayacak bir bürokrasi meydana getirmek istemiştir.

1950-1955 yılları arasında, ekonomideki hızlı büyüme ve siyasi ekonomik ve sosyal hayatta yaşanan serbestleşmenin etkisiyle DP iktidarı altın dönemini yaşamıştır (Ahmad, 1999: 141). Bu dönemden sonra ülke ekonomisinin gelişmesinde dinamik rol oynayacak orta sınıfın oluşturulamaması ve yatırımlar için sermaye birikiminin olmaması; dış borçlanma ve enflasyon neticesinde servetin belli bir kesimin elinde toplanması; dış ticaret dengesinin bozulması; büyük çaplı bir toprak reformunun yapılmaması; tarımsal alanda etkili bir vergilendirilmeye gidilmemesi; tarımsal ürün fiyatının yükselmesi gibi nedenlerden dolayı DP iktidarı döneminde tüm çabalara rağmen işler ters gitmeye başlamıştır (Heper, 1974: 125; Eroğul, 2003: 146-147). Yaşanan bu olumsuz gelişmelerden sonra DP iktidarı liberal siyasetten uzaklaşmış, 1956 yılında "Ulusal Korunma Kanunu"nun (Ahmad, 1999: 142) yürürlüğe girmesiyle muhalefetteyken eleştirdiği devletçi politikaya yeniden dönüş yapmıştır (Çimen, 2018: 157). 1950 yılında %10,2 olan enflasyon oranı 1951 yılında %6,5'e, 1952 yılında %1,1'e, 1953 yılında %1,9'a düşmüştür. 1954 yılında %11,1'e yükselen enflasyon oranı 1955 yılında %7,1'e düşürülse de bu yıldan sonra ekonomideki olumsuz gelişmelerle hızla yükselmiş 1956 yılında 19,9 oranına çıkan enflasyon oranı artık tek

5 Bkz. Memur İstatistikleri 1939-1960, Devlet İstatistik Enstitüsü, İstatistik Genel Müdürlüğü, Yayın No 414, Ankara-1961, s.1.

haneli rakamlara indirilememiştir<sup>6</sup>. Toplumun tüm kesimlerini ve özellikle memurları olumsuz etkileyen enflasyon oranındaki bu artış, bürokratların DP iktidarına olan güvenini sarsmış ve zamanla bürokratların DP iktidarına muhalefet etmesine neden olmuştur.

DP iktidarı dönemi, düşünsel ve ideolojik anlamda bürokrasi ile siyaset arasında sürekli bir gerilimin ve sert tartışmaların yaşandığı dönem olmuştur. Ekonomi alanında ki olumsuz gelişmelerin yanı sıra DP iktidarında İsmet İnönü’ye ve CHP’ye bağlılığından şüphe duyulan bürokratların görevden el çektilmesi veya erken emekliye sevk edilmesi şeklindeki uygulamalar öğretim üyeleri ile yargı üyelerini de etkilemiş, artık bürokratlar ciddi şekilde iktidara karşı muhalefet etmeye başlamıştır (Çimen, 2018: 156-161). DP iktidarının talepleri karşısında yavaş davranan ve taleplere karşı olumsuz bir tavır sergileyen bürokrasi, DP iktidarı ile bir güç mücadelesi içine girmiştir. Bürokrasi laiklik, halkçılık, ekonomi ve siyaset gibi konularda siyasi iktidara kendi görüşlerini kabul ettirmeye çalışmış, bu durum entelektüel kesim tarafından da desteklenmiştir. Bürokrasi ile yaşadığı bu mücadelenin sonucunda DP iktidarı, günlük konularda bile bürokrasiye sık sık müdahale etmeye başlamış, emirleri yerine getirmeyen veya karşı çıkan memurları alt görevlere vermiş veya görevden almıştır (Turan, 2003: 136, Tataroğlu 2006: 110).

Tek parti döneminde iktidarla bütünleşmiş olan bürokrasi, DP iktidarı döneminde iktidara ortak edilmek istenmemiştir (Durgun, 2002: 92). Bu kapsamda DP iktidarı döneminde bürokrasi sürekli kontrol altında tutulmaya çalışılarak “bakanlık emrine alma”, “re’sen emekliye sevk etme”, “hükümet işlerine karşı Danıştay yolunu kapama” gibi yasal düzenlemelerle bürokrasiye karşı tedbirler alınmış; böylece bürokrasinin otonomisi bir bakıma kırılabilmek iktidara bağlı hale getirilmiştir (Şaylan, 1984: 305). Tek parti döneminde parti-devlet bütünleşmesinin sağlandığı yıllarda görev yapmış olan bürokratların, yeni bir siyasal ortam içerisinde ve bürokrasiyi kontrol altına almak isteyen farklı bir siyasi otoriteyle çalışmaya başlaması, yönetimle siyaset arasında olması gereken uyumlu çalışma ortamının sağlanmasını güçleştirmiştir. Bürokratların yanı sıra ülkenin aydınları da iktidara karşı eleştirel bir bakış açısı geliştirmiştir. Bu durum karşısında DP iktidarı, bürokrasi, asker ve aydın sınıflarla mücadele etmek durumunda kalmıştır (Bayansar & Özer, 2023: 396).

Tek parti döneminde milletvekilleri içinde devlet memurları, askerler, öğretmenler gibi kamu görevinde bulunanların sayısının genel toplama

6 Bkz. Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950-1998), DPT Yayınları, Ankara 1997, 107.

oranı 1923 yılında %43, 1927 yılında %54, 1931 yılında %45, 1935 yılında %58, 1939 yılında %47, 1943 yılında %47, 1946 yılında ise %36 iken, çok partili siyasal hayata geçtikten sonra bu oran 1950 yılında %22'ye düşmüştür (Özbudun, 1995: 11). Tek parti döneminde meclisin aşağı yukarı yarısı bürokrat kökenli milletvekillerinden oluşmakta iken DP iktidarı döneminde bürokrat kökenli milletvekili oranının ciddi derecede azalması, bürokrasinin güç kaybettiğinin açık bir göstergesidir.

DP iktidarı, bürokrasi konusundaki söylemlerinin büyük kısmına uyarak bürokrasiye yönelik politikalarında bir ölçüde başarılı olsa da, sivil bürokrasiyi sadece siyasal kararları uygulayan bir kurum haline getirememiştir (Göküş, 2003: 60). Bu dönemde 1954 yılında yürürlüğe giren 6422 sayılı “Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Kanun” ve 6435 sayılı “Bağlı Buldukları Teşkilat Emrine Alınmak Suretiyle Vazifeden Uzaklaştırılacaklar Hakkında Kanun” DP iktidarına diğer devlet memurları gibi, Yargıtay, Danıştay, Sayıştay üyelerini ve üniversitelerdeki akademik personeli 25 yıllık hizmetleri sonunda re 'sen emekliye sevk edebilme imkânı verirken (Eroğul,1992: 125), diğer taraftan bu kanunlar profesyonel, liyakate dayalı normlara göre çalışan bürokrasinin gelişimini engellemiştir. Bazı meslek gruplarına geniş imkânlar tanınmış; ek görev, fazla mesai, pirim uygulamaları memurlar arasındaki ücret dağılımını bozmuş ve farklı kurumlarda aynı işi yapan memurlar farklı ücretler almıştır. Yapılan düzenlemeler, terfi sisteminde ve işe alımda hukuki rasyonel esasların göz ardı edilmesine yol açmıştır. Bu da mevcut kurumsal yapının iyice bozulmasına yol açmıştır (Göküş, 2003: 61). DP iktidarı döneminde faaliyete geçen yeni KİT'ler ve diğer politikalar sebebiyle bürokratik kadrolarda hızlı bir artış yaşanmış; bunula birlikte geleneksel bürokratlar ve teknokratlar şeklinde ikili bir bürokratik yapı ortaya çıkmıştır. Geleneksel bürokratların yanı sıra, teknik hizmetleri yerine getiren teknokratlarda DP iktidarı dönemindeki ülkenin (ekonomik krizler, aşırı siyasallaşma vb.) ve bürokrasinin içine düştüğü durumu kabullenmemiş ve siyasi iktidarla çatışma içine girmiştir.

Bu dönemde yönetimde reform çalışmaları kapsamında ilk olarak 1949 yılında İstanbul Üniversitesi profesörlerinden F. Neumark'a “Neumark Raporu” olarak ifade edilen “Devlet Daire ve Müesseselerinde Rasyonel Çalışma Esasları Hakkında Rapor” hazırlattırılmıştır. Daha sonra temel konusu ekonomi olmakla beraber kamu idaresi ve personel sistemi konularında da çeşitli öneriler getiren, hükümet ile Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası tarafından finanse edilen “Barker Raporu” hazırlattırılmış; bu rapor 1951 yılında hükümete sunulmuştur. Bir diğer rapor 1951 yılında esas itibarıyla Maliye Bakanlığının örgütlenme, çalışma metotları ve personel sorunlarını

ele alan, Ames Martin ve Frank C.E. Cush tarafından hazırlanarak Maliye Bakanlığı’na sunulan “Martin ve Cush Raporu”dur. Bunların dışında 1952 tarihinde Türkiye’de idare teşkilatı ve personel sorunları üzerine yapılan incelemeleri içeren Profesör Leimgruber tarafından hazırlanan “Leimgruber Raporu” da vardır. Bürokrasi de yeniden yapılanma çalışmalarının fikri ve teorik aşamasını oluşturan bu çalışmalar, yeniden yapılanmanın nasıl, ne zaman ve kim tarafından yapılacağına netleştirilememesi nedeniyle tam olarak uygulanamamıştır (Kalağan, 2009: 143). Bu dönemde hükümetler tarafından istenen yönetim yapısında reformların gerçekleştirilmesine yönelik çalışmalar genellikle yabancı kurum ve kuruluşlarca veya yabancı uzmanlarca yapıldığı görülmektedir.

1950-1960 DP iktidarı döneminde siyaset ve siyasetçiler ön plana çıkmış, bürokrasi ikinci plana itilerek “kamusal hizmet aracı” olarak görülmeğe başlanmış; iktidar üzerinde etkili olamayan bürokrasi büyük oranda itibar ve güç kaybı yaşamıştır (Eryılmaz, 2002: 144). Gücü azalan, itibarını kaybeden ve mali olarak da zayıflayan bürokrasi DP iktidarına muhalif olmuştur (Durgun, 2002: 92). DP iktidarı döneminde yerelin talep ve çıkarlarına daha duyarlı yaklaşılırken, idari elitin görüşlerine fazla değeri verilmemiştir. Bürokrasi, DP iktidarının piyasa ekonomisine dayanan politikalarına ve Atatürk’ün inkılapları konusundaki esnek tutumuna karşı tepki göstermiştir (Dursun & Al, 1998: 61). Güç ve itibar kaybetmenin, mali olarak zayıflamanın ve sansürler ile ikinci plana itilmenin neticesinde askeri bürokratlar tarafından, sivil bürokrasinin, diğer baskı ve çıkar gruplarının da desteğini alınarak 1960 yılında bir askeri darbe gerçekleştirilmiştir (İzci & Bozdoğan, 2016: 40).

#### **4.2.3. Parlamenter Hükümet Sistemi Dönemi: Değişen Siyasi İktidarlar Güçlenen Bürokrasi (1960-1980)**

1960 yılında gerçekleştirilen askeri darbe ile DP iktidardan indirilmiştir. 1960 askeri darbesi aslında asker, sivil ve resmi seçkinlerin DP iktidarı döneminde ki toplumsal statüsü ve saygınlıklarındaki gerileyişeye yönelik bir tepki niteliğindedir (Özbudun, 1995: 18). 1960 yılında gerçekleşen askeri darbenin ardından 1961 yılında yürürlüğe giren anayasa ile siyasi iktidarın gücü sınırlandırılmış; meclis, egemenliğin kullanıcısı olan tek organ olmaktan çıkarılmış ve siyasi iktidarın kullanımına “yetkili organlar” olarak ifade edilen bürokratik kurumlarda (Anayasa Mahkemesi, Üniversiteler, MGK, Sivil Bürokrasi) ortak edilmiştir. Ayrıca giderek bozulmuş olan hiyerarşik yapının düzeltilmesi amacıyla orduda; akademisyenlerin yetersiz veya reform düşmanı olduğu şeklinde gerekçeler öne sürülerek üniversitelerde bazı

tasfiyeler yapılmıştır (Özdemir, 2002: 12; Yücekök, 1983: 282; Eryılmaz, 2002: 147).

1960 yılından sonra merkez, çevrenin desteğini alan sınırlıda olsa taleplerini yerine getirme çabası içine giren iktidarın seçilmiş kanadını kontrol etmek için, kendi içinde ve kendi dışında çevresel bazı aktörlerin yer aldığı mekanizmalar geliştirmiştir. Merkez, bu süreçte bir yandan çevrenin desteğini alan siyasi iktidarı çevrenin diğer aktörleri olan sol oluşumlarla kontrol etmeye çalışırken, diğer yandan sol oluşumları da çevrenin diğer aktörü olan muhafazakâr sağ kesim ile dengelemeye çalışmıştır (Tuncel & Gündoğmuş, 2012: 145).

1961 Anayasası'nda birtaraftan siyasi özgürlükler konusunda "demokratik" bir yaklaşım sergilenmiş, fakat diğer taraftan temsili kurumların etkinliği önemli derecede sınırlandırılmıştır (Eryılmaz, 2002: 147). 1950-1960 dönemine göre 1960-1980 döneminde TBMM'deki bürokratik geçmişli olan milletvekillerinin sayısının oransal olarak artması, egemenliğin kullanımında bazı kamu kurumlarının da ortak edilmesi, devlet memurlarının maaşlarında iyileştirilmeler yapılması (Turan, 2003: 139) gibi hususlar, 1961 Anayasası ile bürokrasinin siyasi iktidar karşısında güçlendirildiğini göstermektedir (Eryılmaz, 2002: 147).

Anayasa değişiklikleri ile uygulanan hükümet sistemleri, uygulandığı ülkelerin siyasi ve sosyo-kültürel şartları doğrultusunda şekillenmektedir. 1961 Anayasası ile Türkiye'de iki meclisli yapı uygulanmaya başlanmış; bu yapının anayasal sistemi himaye edeceği ve denge unsuru olacağı düşünülmüştür. Bu kapsamda 1961 Anayasası'nda ikili meclisli yapının bir kanadı olan Cumhuriyet Senatosu'nun en önemli görevi, siyasi partilerin seçmenin düşüncelerini görmezden gelme eğilimlerini ortadan kaldırmak olduğu belirtilmiştir (Gökçen, 2020: 245-246). 1961 Anayasası ile uygulanan parlamenter hükümet sistemi; parti sayısının bir hayli fazla olması; askeri darbenin mevcut iki siyasi partiye olan güveni sarsması vb. nedenlerle Türkiye ilk defa 1961'den sonra koalisyon hükümetleri ile tanışmıştır.

Askeri darbeden sonra 15 Ekim 1961 tarihinde yapılan ilk milletvekili seçimlerinde, CHP %36,7, Adalet Partisi (AP) %34,8, Yeni Türkiye Partisi (YTP) %14 ve Cumhuriyetçi Köylü Millet Partisi (CKMP) de %13,7 oranında oy almıştır. CHP'nin bu seçimde almış olduğu düşük oy oranı, bir anlamda 27 Mayıs'ın uygulamaları ve Yassıada kararlarının halkın tamamı tarafından onaylanmadığının bir göstergesidir (Tuna, 2020: 241-245). Seçimler sonra ortaya çıkan bu tablo, bir siyasi partinin tek başına hükümet kurmasına engel olmuştur.

1961 ile 1965 yılları arasında üç koalisyon hükümeti oluşturulmuş, uzun ömürlü olamayan bu üç hükümet de kısa bir süre görev yaptıktan sonra dağılmıştır. Seçimlerin ardından Türkiye’de kurulan ilk koalisyon hükümeti niteliğinde olan CHP-AP koalisyon hükümeti kurulmuştur. I. İnönü Koalisyonu olarak adlandırılan ve 7 ay gibi kısa bir ömrü olan bu koalisyon hükümetinden sonra, CHP-YTP-CKMP koalisyonu ile II. İnönü koalisyon hükümeti kurulmuş fakat bu koalisyon hükümetinin ömrü de kısa olmuştur (Gökçen, 2020: 247). Bu koalisyon hükümetinin ardından AP-YTP-CKMP-MP partilerinin bir araya gelmesi ile 20 Şubat 1965’te Suat Hayri Ürgüplü başkanlığında kurulan hükümet de 8 ay sonra dağılmıştır (Sayarı, 1980: 174). 10 Ekim 1965 tarihinde yapılan milletvekili seçimleri sonucuna göre AP %53, CHP ise %29 oranında oy almış; bu dönemde AP tek başına hükümet kurarken CHP muhalefete düşmüştür (Özdemir, 1995: 250). 1969 yılında gerçekleştirilen milletvekili seçimleri sonucuna göre AP’nin oy oranı %46,5, CHP’nin oy oranı ise %27,3 olmuştur. 1965 yılından başlayarak 1971 askeri muhtırasına kadar AP iktidarda kalmıştır (Gökçen, 2020: 248).

1960 yılı sonrasında dünyada meydana gelen teknolojik, ekonomik ve sosyal gelişmelerinde etkisiyle, bürokrasiden beklenti ve isteklerde değişmiştir. Bürokrasi, politikaların etkin, verimli ve kaynak israfına neden olmadan uygulanması konusunda yetersiz görülmüştür. Böylece merkezi yönetim ve yerel yönetimlerin yeniden düzenlenmesi gerektiği düşüncesi çerçevesinde çalışmalar yapılmıştır (Kalağan, 2009: 147). 1960 askeri darbesi sonrasında ısrarla planlı kalkınma ve kamu yönetiminde reform konuları üzerinde durulmaya başlanmıştır. Bürokrasinin değişen koşullara ayak uyduramadığı belirtilerek reformun acil olarak yapılmasının gerekliliği söylemleri ortaya atılmıştır. 1961 yılında DPT ve Devlet Personel Dairesi kurulmuş, Türkiye Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) ise yönetsel reform çalışmalarını hazırlayan, yürüten ve geliştiren önemli bir merkez haline gelmiştir. Ayrıca 1963 yılından itibaren yürürlüğe giren 5 yıllık kalkınma planları, ekonomi alanının yanında yönetim alanında da yapılacak düzenlemeleri etkilemiştir. Kalkınma planlarında ve yıllık programlarda yönetsel reformlar öne çıkmış, yönetsel reform çalışmaları plan ve programlar çerçevesinde yürütülmeye çalışılmıştır (Gül & Aktel, 2004: 82). Üst düzey görevlere ve siyasi partilerin lider kadrolarına personel yetiştiren bir okul niteliğine sahip olan DPT kurulduktan sonra, ortaya yeni bir teknokratlar grubu çıkmıştır. Siyasi iktidarların ihtiyacı olan bilgi ve uzmanlığa sahip olan bu teknokratlar (tekno-bürokratlar) kamu politikalarının belirlenmesinde etkili olmuşlardır (Eryılmaz, 2002: 147).



Bu dönemde bürokraside reform açısından yapılmış olan en büyük çalışma 1963 yılında TODAİE öncülüğünde hazırlanan “Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP)”dır. Rapor, merkezi yönetim teşkilatlanmasının etkili ve verimli kamu hizmeti sunumuna uygun hale getirilmesi için yapılmıştır. Yönetimde yapılacak reform çabalarına süreklilik ve nitelik kazandırılması amaçlanan raporda, Türkiye’nin hızlı ve sürekli kalkınması için yönetim yapısının modern devlet anlayışına uygun hale getirilmesi ve yönetimi geliştirmenin, düzeltmenin ve yeniden düzenlemenin esasında her bakanlığın ve dairenin görevi olduğu belirtilmekte; tüm bakanlık ve ilgili diğer kurumlarda “İdareyi Geliştirme Komitesi” kurulması önerilmektedir (Leblebici, 2005: 7-8; Kalağan, 2009: 149). Raporda ayrıca merkezi hükümetin, merkezi hükümetin taşra birimleri ile mahalli idareler arasında görev dağılımının, mahalli idarelerin yetkilerinin, kaynaklarının ve teşkilatlanmasının ayrı birer proje olarak ele alınıp incelenmesi tavsiye edilmekte, idarenin sürekli olarak gözden geçirilmesi, değişen şartlara ve ihtiyaçlara uygun hale getirilmesinin gerekli olduğu vurgulanmaktadır (Aslaner, 2006: 51-53).

1965 yılında kabul edilen ve günümüzde halen yürürlükte olan 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu (DMK), personel sistemi açısından yaşanan önemli bir gelişmedir. 657 sayılı DMK “sınıflandırma”, “kariyer” ve “liyakat” ilkelerini esas alarak tanzim edilmiş; fakat uygulamada en önemli ilkelerden biri olan “liyakat ilkesi” genellikle ihlal edilmiştir (Dursun & Al, 1998: 163).

Askeri bürokrasinin güçlenmesi, bu dönemde dikkat çeken başka bir önemli gelişmedir. Milli güvenliği ilgilendiren konularda, ilgili kararların alınması ve koordinasyonun sağlanması konusundaki görüşlerini Bakanlar Kuruluna bildirmekle yetkili organ olan ve 1961 Anayasası ile siyasi hayatımıza giren MGK sayesinde askeri bürokrasi, devlet yönetiminde etkili ve özerk bir konuma yükselmiştir (Eryılmaz, 1998: 163). Ayrıca bu dönemde Genel Kurmay Başkanlığı, Milli Savunma Bakanlığından ayrılmış; Devlet Personel Başkanlığı ve DPT gibi iki bürokratik kurum oluşturulmuş ve yönetimde yer alan askeri bürokratlar tarafından da “Ordu Yardımlaşma Kurumunu (OYAK)” kurulmuştur. 1960 askeri darbesi sonrasında bürokratik yapıların (özellikle askeri bürokratik yapı) güçlendirilmeye çalışılması, asker, sivil ve resmi seçkinlerin, toplumdaki iktidar, statü ve itibarlarının gerilemesine gösterilen tepkiye örnek olarak gösterilebilir (İzci & Bozdoğan, 2016: 40).

Toplumda bütün kesimler tarafından benimsenmeyen ve yürütmenin gücünü zayıflattığı yönünde eleştirilen ve öğrenci ve işçi olayları nedeniyle sosyal ve siyasi gerginliğin artmasının sebeplerinden biri olarak görülen 1961 Anayasası’nda, 1971 ve 1973 yıllarında bazı değişiklikler yapılmıştır.



1961 Anayasası ile ilgili bir taraftan yürütme organını güçsüz bıraktığı ve bu durumdan ülke yönetiminin olumsuz etkilendiği yönünde eleştiriler yapılmışken; diğer taraftan 1961 Anayasası’nda ilerici bir devlet anlayışının benimsenmiş olduğunu ileri süren değerlendirmeler de yapılmıştır (Yücekök, 1983: 175; Özsoy, 2010: 3-4).

1971 yılında askeri ve sivil bürokrasi etkin olduğu halde, ekonomik ve sosyal bunalımların ortadan kaldırılması amacıyla, siyasi iktidarın kısmen güçlenmesine yönelik anayasada değişiklikler yapılmıştır. Fakat toplumun gelişerek modernleşmesi ve sivil unsurların güçlenmesi neticesinde bürokrasi artık gücünü kaybetmeye başlamıştır (Yücekök, 1983:112).

12 Mart 1971 askeri muhtırası ve sonrasında anayasada yapılan birtakım düzenlemeler neticesinde bürokrasi ile siyaset arasında yeni bir dönem başlamıştır. Budeğişikliklerle yürütme organı güçlendirilmiş, kamu hürriyetleri daraltılmış ve bürokrasinin özerkliği kaldırılmıştır. 1961 Anayasası’nda Bakanlar Kuruluna KHK çıkarma yetkisinin verilmesi, üniversitelerin özerkliğinin zayıflatılması, Türkiye Radyo Televizyon Kurumu’nun (TRT) özerkliğinin kaldırılması, memurların sendika kurmasının engellenmesi ve Devlet Güvenlik Mahkemeleri (DGM) kurulması gibi birtakım değişiklikler yapılmıştır (Durgun, 2002: 94; Coşkun, 2005: 79; İzci & Bozdoğan, 2016: 40).

1971 askeri muhtırası sonrasında Nihat Erim başkanlığında CHP ile AP bir araya getirilerek oluşturduğu Teknokratlar Hükümeti, 9 ay; ardından kurulan II. Erim Hükümeti ise 5 ay görev yaparak dağılmıştır. Daha sonra 1973 yılında yapılan seçimlere kadar ülkeyi yönetmekle görevlendirilmiş olan Ferit Melen ve Naim Talu geçici hükümetleri kurulmuştur (Ertem, 2018: 659). 14 Ekim 1973 tarihinde yapılan milletvekili seçimleri sonucunda yaklaşık olarak CHP oyların %33’ünü, AP %30’unu, DP ile Mili Selamet Partisi (MSP) ise %11’ini almıştır. 1973 seçimlerin ardından parlamentoda yedi siyasi parti temsil görevi üstlendiği, bu partilerden beşinin ortaklık yolu ile hükümeti kurduğu 100 günlük süreç, 1974 yılında kurulan ve 8 ay görev yapan CHP-MSP koalisyonu ile son bulmuştur. CHP-MSP koalisyonunun dağılmasının ardından başkanlığını Sadi Irmak’ın yaptığı hükümet 1975 yılına kadar görev yapmış; 1975 yılında AP, MSP-Cumhuriyetçi Güven Partisi (CGP), MHP ve Bağımsızlar bir araya gelerek “I. Milliyetçi Cephe Hükümeti olarak adlandırılan koalisyon hükümetini kurmuştur. 1977 yılında yapılan milletvekili seçimleri sonuçlarına göre CHP %41, AP %37, MSP %8, MHP %6, DP ise %2 oy oranına sahip olmuştur. 1977 seçimlerinin akabinde AP, MSP ve MHP’nin bir araya gelmesiyle II. Milliyetçi Cephe Hükümeti olarak adlandırılan koalisyon hükümeti kurulmuştur. II. Milliyetçi Cephe

Hükümeti gensoru ile 1978 yılının Ocak ayında iktidardan düşürülmüş, ülke tarihinde gensoru ile iktidardan düşürülen ilk hükümet olmuştur (Gökçen, 2020: 249). II. Milliyetçi Cephe Hükümeti'nden sonra 1978 yılında 18 ay iktidarda kalan CHP Hükümeti kurulmuştur. Bu hükümetin ardından 12 Kasım 1979 tarihinde CHP hükümetinin ardından sağ partilerin kabineye girmeden destek verdiği Örtülü III. Milliyetçi Cephe Hükümeti kurulmuş; Örtülü III. Milliyetçi Cephe Hükümetinin görevi de 12 Eylül 1980 askeri darbesi ile son bulmuştur (Gezici, 2006: 67; Sayarı, 1980: 189).

Yönetimde siyasallaşma sürecinin yeniden başlaması ve bürokrasi-siyaset ilişkisinde partizanlığın ön plana çıkması, 1973 yılında iktidara gelen koalisyon hükümetleri adına yeni bir dönemin başlangıcı olmuştur (İzci & Bozdoğan, 2016: 40). 1973 yılından başlayarak 1980 yılına kadar koalisyon hükümetleri döneminde siyasi iktidarların kendi yandaşlarını bürokratik kadrolara yerleştirmesi ve böylelikle bürokrasiyi denetim altına almak istemeleri, bürokrasinin büyük oranda politize olmasına neden olmuştur. Bu dönemde bürokraside orta ve üst kademelerdeki yöneticilerin değişim hızı çok yüksek seviyelere ulaşmıştır. Yetenekli, liyakatli yöneticiler yerine, partili ve yandaş yöneticiler, bürokraside görev alarak yönetimde hâkimiyet kumuştur (Durgun, 2002: 95; Eryılmaz, 2002: 150-151). Özellikle siyasal iktidarın el değiştirmesinin akabinde yapılan atamalar, bürokrasinin gittikçe daha fazla siyasallaşmasına yol açmıştır. 1965-1980 arası dönemde AP, CHP, MSP ve Milliyetçi Hareket Partisi (MHP) bürokrasiyi kontrol altına alabilme düşüncesi ile kendi ideolojik taraftarlarını, bürokrasinin her kademesine atamak istemişlerdir. Üst düzey bürokrat atamaları ve yer değiştirmelerde ki amaç, siyasi otoriteye itaat edecek ve onun politikalarını uygulayacak bir yönetim oluşturmak iken; o dönemde ki ekonomik istikrarsızlık ve işsizliğin de etkisiyle yapılan atamalar siyasallaşmanın giderek yayılmasına neden olmuştur (Ardanç & Ergun, 1980: 3-18).

Bu dönemde yaşanan hızlı ekonomik gelişmeler ve toplumdaki sınıfsal değişimler, devletin faaliyetlerinin artmasına ve bunun neticesinde bürokrasinin büyüyerek yaygınlaşmasına sebep olmuştur (Tataroğlu, 1998: 3594). Siyasallaşmanın yaşandığı bu dönemde askeri ve sivil bürokrasinin amacı, devletin ve rejimin üstün menfaatlerini koruyarak bürokratik yapının güçlendirilmesini sağlamak olmuştur (Belet, 2008: 98).

Siyasi açıdan 1960-1980 dönemi, bir taraftan 1961 Anayasası'yla oluşturulan özgürlükçü anlayışın ve seçim sisteminde yapılan değişikliklerin etkisiyle farklı ideolojilere sahip birçok siyasal partinin meclise girmesine yol açarken; diğer taraftan zayıf koalisyon hükümetlerinin kurulmasına, askeri vesayete ve ülke içinde istikrarsızlığın artmasına yol açmıştır. 1961 Anayasası

ile iktidarın kullanımına bürokratik ortaklıkların dâhil edilmesi ve 1971 yılında yapılan anayasa değişikliğine rağmen bürokratik ortaklar nedeniyle yürütme organının güçsüz kalması eleştiri konusu olmuştur (Çimen, 2018: 163; Çevik, 2007: 99). 1980 yılına kadar olan süreçte reform çalışmaları öncelikli olarak ekonomiklik, etkin yönetim, güçlü bürokrasi ve modern örgüt düşüncesi çerçevesinde şekillenmiş ve devlet bunları gerçekleştirmede birincil aktör olmuştur (Bayansar & Özer, 2023: 399).

1961 Anayasası’nda sistem içinde tıkanıklıkları giderici mekanizmaların az ve işlevsiz olması; yasama sürecini hızlandırması beklenen çift meclis sisteminin yasama sürecini yavaşlatması; olağanüstü hal rejimi ile ilgili yapılan düzenlemelerin yetersiz olması gibi teknik açıdan bazı eksikliklerin olduğu ileri sürülmüştür (Tanör, 1994: 92-94). 1961 Anayasası ile ilgili 1979 ve 1980 yıllarında yapılan akademik seminerler neticesinde ortaya çıkan öneriler, kamuoyunda da tartışılmaya başlanmıştır<sup>7</sup>. 1980 yılının nisan ayında gerçekleştirilen bir seminerde tebliğ sunan Orhan Aldıkaçtı, parlamenter hükümet sisteminin işleyişini eleştirerek özellikle 1961 Anayasası’nda yasama ve yürütme organı arasındaki ilişkilerde yasamadan yana tavır alındığını belirtmiştir. Yürütme organının güçsüzleştirilerek sadece yasama organının kabul ettiği kanunları uygulayan bir organ haline getirildiğini ifade eden Aldıkaçtı, yürütme organının güçlendirilmesi gerektiğini savunmuştur (Çoban İnce, 2018: 149-150; Özkul, 2023: 43). Seminerde Yaşar Karayalçın, 1961 Anayasası’nda yürütme organının yasama organına bağlı bir organ olarak düzenlendiğini ve güçlü bir yürütme organının tercih edilmediğini ifade etmiştir. Karayalçın, güçlü bir yürütme organı için parlamentoya dayalı hükümet sisteminin işletilerek yönetimin güçlendirilmesini; çoğunluk sistemi ile mecliste ve hükümette siyasi istikrarın yakalanmasını; Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi ve böylece yürütme erkinin millet iradesine dayanan geniş bir “yetki” alanı içinde değerlendirilmesini önermiştir (Çoban İnce, 2018: 149-150). Sunulan iki

7 İlk seminer “Siyasi Rejimin İşler hale Getirilmesi, Anayasa ve Seçim Sistemimiz” ismiyle 19 Nisan 1980 tarihinde Tercüman Gazetesi tarafından düzenlenmiştir. Seminerde, Orhan Aldıkaçtı, Yaşar Karayalçın, Turan Feyzioğlu, Aydın Yalçın, Feridun Ergin, Mukbil Özyörük, Fethi Çeliklebaş, İsmet Giritli, Cihat Baban gibi düşünürler tebliğ sunmuştur. Seminerin özeti için Tercüman Gazetesinin yayımlanmış olduğu “Anayasa ve Seçim Sistemi Semineri: Tarabya 19 Nisan 1980” ve 23-27 Nisan 1980 tarihinde yayımlanan Tercüman Gazetesine bakılabilir. Bir diğer seminer “Demokratik Anayasal Düzenin İşlerliği: Anayasal Hak ve Özgürlüklerin Yaşama Geçirilmesi” ismiyle 10 Mayıs 1980 tarihinde İstanbul Barosu ve İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi tarafından düzenlenmiştir. Bu seminerde Tarık Zafer Tunaya, Orhan Apaydın, Aslan Başer Kafaoğlu, Uğur Mumcu, Lütfi Duran, Bahri Savcı, Murat Sarıca, Suphi Karaman, Server Tanilli, Edip Çelik ve Aydın Aybay gibi düşünürler tebliğ sunmuştur. Seminerin özeti için İstanbul Barosu tarafından 1980 yılında yayımlanan “Demokratik Anayasal Düzenin İşlerliği: Anayasal Hak ve Özgürlüklerin Yaşama Geçirilmesi Semineri” isimli kitabı bakılabilir.

tebliğde de 1961 Anayasası'nın yürütmeyi güçsüz bıraktığı ve güçlü bir yürütmenin gerektiği düşüncesi vurgulanmıştır.

Yeni Forum dergisinin eki olarak yayımlanan 15 Mayıs 1980 tarihli “Rejim ve Anayasamızda Reform Önerisi” isimli belgede devletin adeta felce uğratıldığı yönünde bir görüş ortaya atılmış, bu durumun düzeltilmesi ve devletin güçlendirilmesi için parlamentoda ki iki meclisli yapının sonlandırılması ve Cumhurbaşkanının güçlendirilmesine yönelik köklü değişikliklerin yapılması gerektiği ifade edilmiştir (Soysal, 1997: 112).

1961 Anayasası'na yöneltilen eleştirilerin yanı sıra anayasayı savunan görüşler de olmuştur. 10 Mayıs 1980 tarihinde yapılan “Demokratik Anayasal Düzenin İşlerliği Anayasal Hak ve Özgürlüklerin Yaşama Geçirilmesi” isimli seminerde Tarık Zafer Tunaya sunduğu bildiri de, 1961 Anayasası'nın sosyal yapıma en uygun anayasa olduğunu belirtmiş; Orhan Apaydın ise bildirisinde 1961 Anayasası'nda kuvvetler arası güç dengesizliğinin olduğuna yönelik eleştirileri reddetmiştir (Çoban İnce, 2018: 151).

1961 Anayasası'na getirilen eleştirilerle birlikte, toplumda yaşanan şiddet olayları ile yönetimde TBMM'de Cumhurbaşkanının 6 aylık süre içinde seçilememesi şeklinde ortaya çıkan krizlerin aşılamaması, 1961 Anayasası'nda yürütme organının zayıf ve etkisiz bırakılmasının bir neticesi olarak değerlendirilmiştir (Özbudun, 2017: 47-48). Tanör, 1961 Anayasası'nın uygulandığı dönem içerisinde 1965 ile 1971 yılları dışında, yürütme organının güçsüz ve etkisiz olmasının sebebinin anayasa olmadığını belirtmiştir. Bu dönemdeki güçsüz ve etkisiz yürütme organının (karma hükümetler, azınlık hükümetleri ve kısa ömürlü hükümetler gibi) asıl nedeninin, seçim ve parti sistemleri gibi siyasi pratiklerden kaynaklandığını ileri sürmektedir (Tanör, 1994: 92). 1961 Anayasası'nda öngörülen hükümet sisteminde bazı tikanlıkların ortaya çıkabileceğini ifade eden Özbudun (2017: 48), yürütme organının güçsüz ve etkisiz olmasının nedeninin anayasa olmadığını, parlamenter hükümet sisteminde yürütmenin otoritesinin ve istikrarının, sağlam, disiplinli ve tutarlı bir parlamento çoğunluğuna dayandığını ve bu nedenle bu dönemde kısa süreli ve koalisyonla kurulmuş olan hükümetlerden kaynaklı güçsüz ve etkisiz yürütme organlarının ortaya çıktığını belirtmiştir.

1960 askeri darbesi ile bürokrasinin siyasi iktidara doğrudan müdahale etme süreci başlamış ve bu süreç 1980 yılına kadar devam etmiştir. Bürokrasi bu dönemde zaman zaman siyaset karşısında güç elde etse de, bu süreçte asla tek parti dönemindeki gücüne ulaşamamıştır. 1961 Anayasası'nda iktidarın kullanımına bürokrasinin ortak edilmesi ve böylece devletin gücünün paylaşılmasının yolunun açılması, “zayıf iktidar” ve “zayıf yürütme” eleştirilerinin dillendirilmesine neden olmuştur. 1980 yılındaki

askeri darbeye kadar bürokrasinin iktidarda etkin olması sebebiyle, yürütme organı ve parlamento tam olarak kendi belirlediği kararları alamamış ve siyasi iktidara tam olarak sahip olamamıştır. Bu dönem zarfında iktidara gelen partilerin bürokrasi ile ilgili (özellikle üst düzey bürokratlarla ilgili) istediği değişiklikleri yapamaması ve kendi politikalarına uymayan bürokratlarla çalışmak zorunda olması sürekli şikâyet konusu olmuştur (Yücekök, 1983: 112; Tutum, 1976: 21; Tataroğlu, 2006: 111). Bu şikâyetler neticesinde bürokratların her hükümet kurulduğunda değiştirilmesi ve iktidarların kendi bürokrasisini oluşturma isteği bürokrasinin aşırı siyasallaşmasına neden olmuştur.

Parlamente hükümet sistemi çerçevesinde koalisyonlar ile hükümetlerin kurulduğu bu dönemde iktidara gelen her hükümet, kendisine bağlı olarak çalışacak bürokratları göreve getirme yoluna gitmiştir. Bu dönemde yaşanan ekonomik istikrarsızlığa bir çare bulamaması, iktidar ortaklarının aralarında anlaşamaması gibi nedenlerle hükümetler çok çabuk yıkılmış ve yerine hızlı bir şekilde başka bir hükümet kurulmuştur. Çok sık hükümet değişimleri, bürokratlarında çok sık değişmesine neden olmuş; yeni bürokratlar alanlarıyla ilgili tecrübe edinmeden ve henüz hükümet politikalarını tam anlamıyla uygulama ve sonuçlarını değerlendirme fırsatı bulmadan hükümetle birlikte görevden ayrılmıştır. Hükümetlerin görev süresi, bürokratlarla doğru ve etkili politikaların belirlenmesi; belirlenen politikaların bürokrasi tarafından muhalefet edilmeksizin ve ayak diremeksizin uygulanması; bürokraside ki aksaklıkların (hantallık, kırtasiyecilik vd.) giderilmesi; atıl birimlerin sonlandırılarak etkin ve verimli çalışan yeni birimlerin kurulması gibi hususları doğrudan etkilemektedir. Parlamente hükümet sisteminin uygulandığı bu dönemde eleştirilere konu olan sık yaşanan hükümet değişiklikleri ve her patinin kendi bürokrasisini oluşturmak için kendi yandaşlarını göreve getirmesinin yanı sıra, iktidarın kullanımına bürokrasiyi ortak ederek zayıf bir iktidarın oluşmasına neden olduğu yönünde eleştirilen 1961 Anayasası da, bürokrasi-siyaset ilişkisini olumsuz yönde etkilemiştir.

1970 – 1980 yılları arasında ideolojik olarak uyumsuz ve kısa ömürlü olan koalisyon hükümetleri, siyasal şiddet ve terörü kontrol altına alamamış (Özbudun, 2003: 71) ve bunun neticesinde 1980 askeri darbesi gerçekleşmiştir.

#### 4.2.4. Rasyonel Parlamenter Hükümet Sistemi Dönemi (1982-2007)

##### 4.2.4.1. Güçlü Siyasi Erk ve Yeni Bir Bürokrasi Kurma Çabası (1982-1991)

Devletin organlarının faaliyetlerini yerine getiremediği gerekçesiyle 12 Eylül 1980'de askeri darbe gerçekleştirilmiş ve askeri yönetim adına okunan bir bildiri ile ordunun ülke yönetimine el koyduğu ilan edilmiştir. Bildiride devletin birlik ve bütünlüğünün korunması, milli birliğin ve kardeşliğin sağlanması, iç savaşa ve kardeş kavgasına son verilerek savaşın yeniden baş göstermesinin önlenmesi, devletin varlığının ve otoritesinin yeniden tesis edilmesi ve demokratik düzenin işleyişini engelleyen unsurların bertaraf edilmesi amacıyla ordu tarafından yönetime el konulduğu ifade edilmiştir. 1980 yılında gerçekleştirilen askeri darbe ile parlamento dağıtılmış, hükümetin görevine son verilmiş ve milletvekillerinin dokunulmazlıkları kaldırılmıştır (Zürcher, 2002: 319; Geylani, 2022: 136).

1960-1980 yılları arasında siyasi iktidarların güçsüz bırakıldığı, hükümetlerin çok hızlı bir şekilde değiştiği bir dönem olmuştur. Bürokrasinin de etkisiyle oluşan güçsüz siyasi iktidarlar döneminde ülke kaos ve anarşinin içine düşmüştür. Bu dönemde siyasiler bürokrasi ile ilgili bazı eleştirilerde bulunsalar da ona karşı tavır takılmaktan çekinmişlerdir. 1980 askeri darbesinden sonra, önceki dönemle ilgili siyasi partilerin ve şahısların yanı sıra siyasi iktidarın güçsüzlüğünü de eleştiren darbeciler, siyasal iktidarın güçlendirilmesi gerektiği düşüncesinden hareketle bazı düzenlemeler yapılacağından bahsetmişlerdir (Coşkun, 2005: 80). Türkiye'de yönetim sisteminin yozlaşmasına sebep olduğu düşünülen katı ve merkezîyetçi yapı, 1980 askeri darbesinin gerçekleştirilmesinin bir başka nedeni olarak görülmektedir (Tataroğlu, 1997: 161-162).

1960-1980 yılları arasını kapsayan dönemde güçsüz ve etkisiz iktidarların oluşmasına sebep olduğu yönünde eleştirilen 1961 Anayasası, 1980 askeri darbesinin ardından yürürlüğe konulan 1982 Anayasası ile yürürlükten kaldırılmıştır. 1982 Anayasası ile "Senato" kaldırılmış; yürütme organı yasama organına tabi olmaktan çıkarılarak bu iki organın politika belirleme konusunda eşitlik ilkesi çerçevesinde ve işbirliği içerisinde çalışmaları amaçlanmıştır. Bu amaç doğrultusunda Anayasada yürütme, bir görev olmaktan çıkarılarak birtakım yetkilere sahip olan ve yasalarda yer alan görevleri yerine getiren bir kuvvet olarak tanımlanmıştır. Anayasa çerçevesinde yapılan düzenlemelerle yürütme organı, yasama organına karşı daha da güçlendirilmek istenmiştir. Anayasada ayrıca iki başlı yürütme



organı içerisinde Cumhurbaşkanının yetkisi daha da arttırılmış, önceki 1961 Anayasası’ndan farklı olarak Bakanların artık Başbakanı karşı sorumlulukları şeklinde düzenlenmeler yapılmıştır. Başbakanın güçlendirilmesi amacıyla, Başbakanı Cumhurbaşkanının onayına sunarak Bakanları görevden alabilme yetkisi tanınmıştır (Tataroğlu, 2006: 112; Arslan, 2004: 112). 1982 Anayasası’nda devletin üstün ve aşkın niteliğine vurgu yapılmış, bu doğrultuda devletin sivil toplum karşısında siyasal yönden güçlü olmasını sağlayacak kurum ve kuruluşların oluşturulmasına ve düzenlemelerin yapılmasına ağırlık verilmiştir. Bu ve bunun gibi düzenlemelerle 1982 Anayasası’nda siyasal iktidar, bürokrasi karşısında güçlendirilmek istenmiştir (Eryılmaz, 2002: 152).

1961 darbesiyle başlayan, 1971 ve 1973 muhtıraları ile devam eden askeri bürokratik sınıfın güçlenmesi süreci, 1980 askeri darbesiyle doruk noktasına ulaşmıştır (Dinçer, 2015: 38). Bu durum siyasal iktidarı güçlendirilmesine yönelik düzenlemelerin zıttı olarak değerlendirilebilir. Bürokrasinin askeri kanadı tarafından gerçekleştirilen 1980 darbesi, askeri bürokrasinin gücünü arttırmış olsa da, 1980-1983 yılları arasında bürokrasinin daha verimli hale getirmesi için, neticesi itibarıyla bürokrasinin gücünü azaltıcı etkileri olan, ekonomide serbestleşme ve dışa açılma gibi düzenlemeler yapılmıştır (Tataroğlu, 1997: 161-162).

1980 askeri darbesi, sivil ve askeri bürokrasinin tüm seçilmişlere, ayrıca Cumhuriyetin kurucu siyasal iradesi CHP’de dâhil tüm partilere olumsuz bakışını yansıtmaması bakımından çok önemlidir. Ülkenin içinde bulunduğu siyasal, ekonomik durumdan dönemin siyasetçileri sorumlu tutulmuş ve bu dönemde ülkedeki siyasal partilerin tamamının faaliyetlerine son verilerek daha sonra siyasal partiler kapatılmıştır (Tuncel & Gündoğmuş, 2012: 151). Mecliste yer alan siyasetçilere de beş ile on yıl arasında siyasal yasaklar getirilmiştir. 24 Nisan 1983 tarihinde siyasal partilerin faaliyetlerinin serbest bırakılması kararının sonrasında 16 Mayıs 1983 günü Turgut Sunalp başkanlığında, ordunun da desteklediği parti olarak bilinen Milliyetçi Demokrasi Partisi (MDP) kurulmuştur. Daha sonra 20 Mayıs 1983 tarihinde ANAP, Büyük Türkiye Partisi (BTP), Halkçı Parti (HP) kurulmuştur. Bu dönemde yeni kurulan siyasal partilerin 6 Kasım 1983 tarihinde yapılacak olan genel seçimlere girebilmesinin en önemli şartı, partinin 30 kurucu üyesinin MGK tarafından onaylanmış olmasıdır (Çavuşoğlu, 2022: 78).

1983 yılında yapılan genel seçim sonucuna göre ANAP toplam oyların %45,1’ini alarak o dönem 400 milletvekilinden oluşan TBMM de, sahip olduğu 211 milletvekili ile tek başına iktidar olmuştur. ANAP’ın tek başına iktidara gelmesi siyasal iktidar ve bürokrasi ilişkilerinde yeni bir dönemin



başlangıcı olmuştur. Bürokrasinin politikadaki hareket sahasını daraltmak ve daha etkin ve verimli hale getirmek gibi bir hedefleri olan ANAP iktidarının olduğu dönemde, geleneksel devletçi politikalar büyük ölçüde değişime uğramıştır (Coşkun: 2005: 83). 1982 Anayasası'nda yürütme organının güçlendirilmiş olması ve 1983 seçimleri sonucunda mecliste ANAP'ın tek başına iktidara gelmesi, siyasi iktidarın bürokrasi üzerindeki gücünü ve denetimini artırmıştır. ANAP güçlü iktidarı ile bürokrasiyi kendi politikaları doğrultusunda hizmet etmeye sevk etmiş ve iktidarı boyunca yasama organı ile iktidar uyum içinde çalışmıştır. Bu dönemde bürokratik işlemlerin ve formalitelerin azaltılması, özelleştirme faaliyetlerinin başlaması, önemli bürokratik kurumlara partinin ilkelerini benimsemiş bürokratların getirilmesi gibi bürokrasinin gücünü azaltıcı düzenlemeler yapılmıştır (Tataroğlu, 2006: 112). Meclis çoğunluğuna sahip olan ANAP, güçlü bir iktidar dönemi geçirerek bürokrasiyi belirlediği politikalar doğrultusunda hizmet etmeye yönlendirmiştir. Bürokrasinin gücünü azaltıcı düzenleme ve uygulamalar kapsamında bürokratik işlemler ve formaliteler azaltılmış, özelleştirme çalışmaları başlatılmış, bürokrasideki önemli kurumlara partinin ilkelerine bağlı bürokratlar getirilmiştir. Özetle ANAP iktidarında çok gereksiz formaliteler ve kırtasiyecilik olarak yorumlanan bürokrasi ile mücadele kapsamında önemli icraatlar gerçekleştirilmiştir (Kalağan, 2009: 115).

657 sayılı DMK da yer alan “istisnai memurluk” alanı ANAP iktidarı döneminde KHK'lar ile genişletilmiş, Başbakan Müşavirlikleri, Başbakanlık ve bakanlık özel kalem büro memurlukları, Savunma Sanayi Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı, TOKİ Başkanlığı, Başbakanlık Merkez ve Bağlı Kuruluşlarının Müsteşarları ve Müsteşar Yardımcıları vd. istisnai memurluk kadrolarına eklenmiş, sivil bürokrasinin üst makamları dolaylı olarak siyasilere bağımlı bir yapı haline getirilmiştir (Şahin, 2007: 437; Kocaman, 2007: 61). Şüphesiz bunların gerçekleştirilmesinde 1982 Anayasası ile yürütme organının yasama organına karşısında daha da güçlendirilmiş olmasının yanı sıra siyasi iktidarın bürokrasi karşısında da kuvvetlendirilmiş olmasının önemli bir etkisi olmuştur.

ANAP genel başkanı olan ve 1983-1989 yılları arasında Başbakan, 1989-1993 yılları arasında Cumhurbaşkanı olarak görev yapan Turgut Özal, geleneksel bürokrasinin baskıcı ve rasyonalist yaklaşımını benimsememiş ve halka yakın durmuş; bu durum Özal'ı devlet yerine, halkın temsilcisi haline getirmiştir (Erdoğan, 2016: 30). Özal, bürokrasinin değişime kapalı ve statükocu yapısını bildiği için, değişen toplum ihtiyaçlarına cevap verebilecek mevzuatların geliştirilmesini önemsemiş ve bu kapsamda çalışmalar yapmıştır (Dağı, 2016: 206). Devletin millet için var olduğu düşüncesine sahip olan

Özal, devlet-toplum ilişkilerinde insanı merkeze almış (Cemal, 2004: 320) ve bu kapsamda devleti, topluma hizmet eden araçsal bir mekanizma olarak görmüştür. Özal, Başbakanlığı döneminde hükümet programlarıyla ilgili konuşmalarında, bürokratik işlemlerde, artık vatandaşın beyanının esas alındığını, aksi ispat edilmediği sürece herkesin beyanında haklı olduğunu vurgulamıştır (Çimen, 2018: 189-191).

Özal’ın bürokrasiyle olan mücadelesinin bir diğer örneği, askerlerle yaşadığı olayda görülmektedir. Özal, orduya ilişkin konuların sadece askeri bürokratlar arasında konuşulduğu bir dönemde, askeri harcamaları tartışmaya açmış, büyük bir ordu gücünün, uzun süre taşınamayacağını, taşınsa bile ekonomide dünyada gelişmiş devletlerin çok gerisinde kalınacağını belirterek ordunun küçültülmesine vurgu yapmıştır (Pakdemirli, 2013: 180-181). Ayrıca Özal, Genelkurmay Başkanı seçimlerinde ve Körfez Savaşı sırasında vermiş olduğu kararlar ile askeri bürokrasiyi ilk kez sivil bürokrasinin gerisinde bırakmıştır (Şahin, 2007: 438).

Özal’ın devletçi bürokratik yapıya olan karşıtlığı, yerel yönetimlerde özellikle belediye hizmetleriyle ilgili farklı bir anlayışın oluşmasına neden olmuştur. 1982 Anayasası’nda, merkezin yerel yönetimler üzerindeki idari vesayetini artırılması ve güçlendirmesi yönünde düzenleme yapılmış olsa da, ANAP’ iktidarında “iş bitirici belediyecilik” düşüncesine dayanan, yerel yönetimlere ve özellikle belediyelere, önceki dönemlerde olmayan yetki ve kaynak aktarımı söz konusu olmuştur. Bu dönemde yürürlüğe konulan yasalarla, büyükşehir belediyelerinin kurulması ve iki kademeli yönetim modelinin uygulanması, imar hakkının belediyelere devredilmesi, belediyelere iç ve dış kaynaklardan borçlanabilme izni verilmesi (Kalağan, 2009: 194), hizmetin etkili, hızlı, verimli ve tam zamanında yerine getirilmesi açısından önemlidir. Heper’de (2011: 207) Özal’ın Başbakan olarak bir tatil kentinde, üzerindeki tişört ve şortla halkın içinde dolaşmasını ve askeri birliği teftiş etmesini, kalıplaşmış bürokratik zihniyete, simgesel de olsa bir tepki olduğunu ifade etmiştir. Özal, devlet ile vatandaş arasındaki mesafenin azaltılması, siyasetin devlete bakışını temsil eden “hikmet-i hükümet” ve “devletin vatandaşa önceliği” düşüncesinin değiştirilmesi, vatandaşa siyasal toplumun öznesinin kendisi olduğu düşüncesinin aşılması konusunda önemli işler yapmıştır (Erdoğan, 2000: 121-130). Çaha (2007: 130-136) Özal’ın, ülke ekonomisini dünyayla bütünleştirdiğini, ekonomik, siyasal ve yönetsel anlayışı bürokratik zihniyetten kurtararak ekonomik girişimi ön planda tuttuğunu, bireysel hak ve hukukun, devletin de üstüne çıkabileceği anlayışını yerleştirmeye çalıştığını ve bürokrasiyi çağa uydurmak adına önemli adımlar attığını belirtmiştir. Bu olumlu görüşlerin yanı sıra, ANAP iktidarının ilk altı yılında çıkarılan 37 yasanın yüksek yargı tarafından iptal

edilmesini örnek olarak göstererek Özal'ın bürokrasiyle mücadele ederken hukuku çiğnemekten geri durmadığını ve hatta çoğu kez hukuku “ayak bağı” olarak gördüğünü ifade eden Cemal'in (2004: 128-293), ayrıca Özal'ın “anayasa bir defacık ihlal edilirse ne olur” sözünün onun hukuka bakışını gösterdiği şeklindeki söylemleri, Özal'ın politikalarına yönelik eleştirilerin de olduğunun bir göstergesidir.

1980'li yıllar bütün dünyada yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde devletin küçültülmesi fikrinin yayıldığı ve bu kapsamda özelleştirme politikalarının uygulanmaya başladığı bir dönem olmuştur. 1980'li yılların başında bürokrasi, örgüt yapısı ve işleyişi ile kendisinden beklenen işlevleri hızlı ve etkin bir biçimde yerine getirmekten uzak bir görüntü sergilemiş, ekonomik ve sosyal gelişmelere ayak uyduramadığı ve kendini yenileyemediği için bir sorun haline dönüşmüştür. Bu kapsamda Turgut Özal'ın başkanlığını yaptığı ANAP'ta, özelleştirme politikası ve bürokrasiyle mücadele programının temel hedefi olarak belirlenmiştir (Eryılmaz, 1997: 64; Şahin, 1998: 170-171). Özelleştirme faaliyetleri 1984 yılında kurulan “Kamu Ortaklığı İdaresi” tarafından yürütülmüştür (Eryılmaz, 2002: 156). Kamu Ortaklığı İdaresi tarafından gerçekleştirilen özelleştirme çalışmalarını hızlandırmak amacıyla 1994 yılında “Özelleştirme İdaresi Başkanlığı” kurulmuştur. Özelleştirme idaresinin zamanla yeni bir KİT'e dönüştüğü özelleştirme çalışmalarında başarılı olamadığı ve bu sebeple kendisinin de özelleştirilmesi gerektiği yönünde eleştiriler olmuştur. Yapılan özelleştirmeler sonucunda memur sayısında bir azalış olması beklenirken, beklentinin aksine bir artış meydana gelmiştir. Kamu personel sayısındaki bu artışın gerçek hizmet ihtiyacından gerçekleşmediği, popülist istihdam politikaları nedeniyle ve rasyonelliğin kamu yönetiminde dikkate alınmaması neticesinde gerçekleştiği söylenebilir (Eryılmaz, 2002: 156).

1980 yılından sonra daha çok neo-liberal düşünce temelinden hareketle gerçekleştirilen reform çalışmaları, devletin küçültülmesi, yönlendirici ve düzenleyici bir rol üstlenmesi fikri çerçevesinde gerçekleştirilmeye çalışılmıştır (Pustu, 2018: 314) ANAP iktidarı döneminde bürokrasi güç kaybetmiş ve siyasi iktidarın otoritesi altına girmeye başlamıştır. Bürokrasideki aksaklıkların ve olumsuzlukların düzeltilmesinin hedeflendiği bu dönemde, bürokratların iktidarın her isteğini, istenilen şekilde yapmaması ve kararlara direnmesi nedeniyle bürokrasideki dönüşüm hedefi yarım kalmıştır. Bürokrasinin rolünü araçsal niteliğe dönüşmesi sağlansa da bürokrasi tam olarak denetim altına alınamamıştır (Tataroğlu, 1998: 3596; Eryılmaz, 2002: 154).

1983 yılında hükümet tarafından hizmetlerin daha düzenli, hızlı, etkili ve ekonomik biçimde yerine getirilmesini sağlamak amacıyla, benzer nitelikli

hizmetlerin tek bir bakanlık çatısı altında yürütülmesi kararlaştırılmış ve buna yönelik köklü düzenlemelere gidilmiştir. Bu dönemde yaşanan hızlı siyasi, ekonomik ve toplumsal değişimlere sistemin ne ölçüde uyum sağlayabildiğinin değerlendirilmesi ve kamu yönetimi sisteminin yeniden incelenmesi kapsamında TODAİE tarafından 1988 yılında başlanan “Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA)” 1991 yılında tamamlanmıştır. KAYA’nın amacı, merkezi yönetimin, taşra teşkilatının ve yerel yönetimlerin hızlı, etkili, ekonomik, verimli ve kaliteli hizmet görececek bir düzene kavuşturmak; kamu yönetiminin gelişen çağdaş şartlara uyumunu sağlamak; kamu kuruluşlarının amaçlarında, görev, yetki ve sorumluluklarında ve bunların paylaşımında, teşkilat yapılarında, personel sistemlerinde, kaynaklarında ve bu kaynakları kullanma biçimlerinde, mevzuatında, iletişim ve halkla ilişkiler sistemlerinde bulunan aksayan yanları ve eksiklikleri tespit etmek ve bu konularda yapılması gerekenleri belirleyerek teklif etmektir (Kalağan, 2009: 151-152). Bu raporun dışında 5. ve 6. Kalkınma Planlarında da bürokrasi ile ilgili reform çalışmaları kapsamında kararlar yer almaktadır.

Bu dönemde, Başkanlık sisteminde görülen Başkanın bakanlar üzerindeki meşru denetimine benzer bir şekilde Başbakan Turgut Özal’da bakanlar üzerinde otorite kurarak, bakanların kendisine karşı gelmelerine izin vermemiş, karşı gelenleri görevden aldırması ve hatta bakanlardan daha sonra doldurulmak üzere (istifa işlemi yapmak vb.) imzalı boş kâğıtlar almıştır. Ayrıca Başkanlık sisteminde olduğu gibi bilgisine ve uyumlu çalışacağına inandığı bürokratları önemli kamu kurumlara yönetici olarak atamıştır (Cemal, 2004: 149).

Bakanlıkların sayısının azaltıldığı, etkin olacağına inanılarak oluşturulan yeni kurumlarla bürokratik formalite ve engellerin aşılmasına çalışıldığı ANAP iktidarı dönemi için Eryılmaz, (1997: 1364) ANAP iktidarı döneminde bürokrasiyle mücadele kapsamında kurumsal ve yapısal reformlar yerine daha çok nüfus, pasaport ve ehliyet gibi belgelerin alınmasında uygulanan belgelerin ve işlemlerin azaltılması vb. şeklinde kırtasiyeciliğin ve gereksiz bürokratik formalitelerin ortadan kaldırılmasına yönelik çalışmalar yapıldığı; yani bürokrasinin bina, araç-gereç (bilgisayar, faks cihazı, araç telefonu ve fotokopi makinesi gibi) ve teknik donanım bakımından geliştirilmesi için yatırımlar yapıldığını ifade etmiştir.

ANAP iktidarı döneminde uygulanan özgürlükçü serbest piyasa ekonomisi ile statükonun kurumsal boyutunu oluşturan ordu, dışişleri, DPT gibi kuruluşlar, ağırlık ve etkinliklerini kaybetmiş (Çimen, 2018: 195); Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi TOKİ, Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı gibi yeni oluşturulan bürokratik kurumlar ise ekonomik ve sosyal alanda

değişim ve dönüşümün uygulayıcısı olmuştur. Turgut Özal'ın ANAP genel başkanlığından ayrılmasından sonra, koalisyon hükümetleri iktidara gelmiş, bu durum ise bürokrasi-siyaset ilişkilerinde verimlilik ve etkinlik açısından bir gerilemenin yaşanmasına neden olmuştur. Koalisyon hükümetleri, net ve açık politikalar belirlemek ve bu politikaların gerçekleşmesi için bürokrasiyi sevk ve motive etmek konusunda zayıf kalmıştır (Kalağan, 2009: 118). 1990 yılında yolsuzlukları önlemeye yönelik olarak seçilmiş ve atanmış tüm kamu görevlilerinin, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarındaki yönetici ve görevlilerinin kendilerine, eşlerine ve velayeti altındaki çocuklarına ait taşınır ve taşınmaz mallarını beyan etmeleri zorunluluğu getiren 3628 Sayılı “Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu” çıkarılmıştır. Fakat mal beyanlarının kişinin dosyasında saklanması, soruşturma dışında üçüncü kişilere ve basına açıklanmasının yasaklaması nedeniyle yolsuzlukları önlemeye yönelik çıkarılan yasanın amacı tam anlamıyla gerçekleştirilememiştir (Tutum, 1976: 18).

Bu dönemde bürokrasi ile ilgili önemli denetim altına alma, dönüştürme ve çağa ayak uydurmasını sağlama konusunda önemli adımların atılması ve yasal düzenlemelerin yapılması, 1982 Anayasası'nın yürütmeyi güçlendirmesinin ve ANAP'ın uzun süre tek başına iktidarda kalmasının bir neticesi olarak değerlendirilebilir. Uygulanan liberal politikalar ile ekonomideki oluşan olumlu hava, halkın ve bürokratların iktidara olan güvenini artırmış, bu durumunda etkisiyle ANAP iktidarı uygulayacağı politikalarda çok fazla bir direnç veya tepkiyle karşılaşmamıştır.

#### *4.2.4.2. Koalisyonların İktidarı ve Kontrol Altına Alınamayan Bürokrasi (1991-2002)*

1991 yılında yapılan ve bir dönüm noktası niteliğinde olan genel seçim sonuçlarına göre, ANAP'ın iki seçim dönemi süren tek başına iktidar olma süreci sona ermiş ve siyasal hayatta yeniden koalisyon dönemleri başlamıştır (Çaha, 2010: 583).

2003 yılında başlayan AK Parti iktidarına kadar olan süreçte<sup>8</sup> 21.11.1991-25.06.1993 tarihleri arasında Doğru Yol Partisi (DYP)-Sosyal Demokrat Halkçı Parti (SHP) koalisyonu ile kurulan hükümet; 25.06.1993-05.10.1995 tarihleri arasında DYP-SHP koalisyonu ile kurulan hükümet (I. Çiller hükümeti); 05.10.1995-30.10.1995 tarihleri arasında güvenoyu alamayan II. Çiller hükümeti; 30.10.1995-06.03.1996 tarihleri arasında DYP-CHP koalisyonu ile kurulan hükümet (III. Çiller hükümeti), 06.03.1996-28.06.1996 tarihleri arasında ANAP-DYP koalisyonu ile

8 Bkz. <https://www.tbmm.gov.tr/>

kurulan hükümet (II. Yılmaz hükümeti); 28.06.1996-30.06.1997 arasında Refah Partisi (RP)-DYP koalisyonu ile kurulan hükümet (Refah-Yol Hükümeti); 30.06.1997-11.01.1999 tarihleri arasında ANAP-Demokratik Sol Parti (DSP)-Demokrat Türkiye Partisi DTP ve Bağımsızlardan oluşan hükümet (II. Yılmaz hükümeti); 11.01.1999-28.05.1999 tarihleri arasında ANAP ve DYP’nin desteklediği VI. Ecevit azınlık hükümeti; 28.05.1999-18.11.2002 tarihleri arasında DSP-MHP-ANAP koalisyonu ile kurulan hükümet (V. Ecevit hükümeti) iktidara gelmiştir.

1991-2002 yılları arasında kurulan koalisyon hükümetleri, siyasi olaylar ve seçmen davranışına göre farklı koalisyon modellerine göre kurulmuşlardır. Bu yüzden istikrar açısından her bir koalisyon hükümeti farklı farklı tutum sergilemiştir. Ekonomik krizler, terör olayları, toplumsal bunalımlar, koalisyon hükümetleri döneminde zaman zaman azalış gösterse de bitirilememiş yani bu sorunlar süreklilik arz etmiştir. Koalisyon hükümetleri bu sorunlarla başa çıkmak için farklı politikalar uygulamıştır (Yılmaz, 2018: 137).

Bu hükümetler döneminde bürokrasinin denetim altına alınması, politikalar doğrultusunda harekete geçirilmesi, etkin ve verimli çalıştırılması konusunda bazı çalışmalar yapılsa da tam olarak başarı sağlanamamıştır. Güçsüz liderlerin ve koalisyon hükümetlerinin bürokrasi ile olan ilişkilerinde çeşitli sorunlar meydana gelmiştir. Bu dönemde özellikle koalisyon hükümetlerinin geçerli ve etkin kamusal politikalar üretmediği ve bürokrasiyi belirlenen politikalar doğrultusunda etkin bir şekilde kullanamadığı görülmüştür (Tataroğlu: 2006: 113).

Bu dönemde dikkat çeken konulardan birisi askeri bürokrasinin sivil bürokrasi ile birleşerek “post modern darbe” olarak ifade edilen bir girişimle 1995 genel seçimlerinden birinci parti olarak çıkan RP’nin DYP ile kurduğu Refah-Yol Hükümeti olarak adlandırılan hükümetin sonunun hazırlanmasıdır. Üst düzey askeri bürokrasi tarafından irtica ile mücadele kapsamında hazırlandığı öne sürülen kararlar, MGK’nın sivil üyelerine kabul ettirilmiştir (Çimen, 2018: 214). Bu süreçte Cumhurbaşkanı’dan da dolaylı destek gören askeri bürokrasi ile yargı bürokrasisi, laikliği korumak ve iç güvenliği sağlamak gibi gerekçelerle yeniden siyasi alanda etkili bir konuma gelmiştir. Bu durum aslında bürokrasinin vesayetçi konumuna yeniden kavuşması anlamına gelmektedir (Öztürk, 2017: 340-341). Bu gelişmenin akabinde iktidara açıkça el koymadan fakat el koyma tehdidi ile ordunun siyasete müdahale etmesi, darbe ile yapılacak işlerin sivil ve yargı bürokrasisi eliyle yaptırılması neticesinde Refah-Yol hükümeti iktidardan uzaklaştırılmıştır (Çimen, 2018: 214). Türkiye’de çevre de yer alan ve



merkeze doğru gitmek isteyen az saydaki bürokrat ve teknokrat grupların, adalet düşüncesi etrafında toplanan işçi kesiminin ve Kemalist projenin tekleştirme politikalarına karşı çıkan tüm grupların desteklediği bir harekete dönüştüğü (Yavuz, 2004: 595-597) ifade edilen RP'nin savunduğu milli görüş düşüncesinin iktidara gelmesi, sivil ve askeri bürokrasiyi rahatsız etmiş; bu rahatsızlık post modern darbeye karşı bir direnç olmadan Refahiyol Hükümetinin iktidardan uzaklaştırılmasında önemli rol oynamıştır.

28 Şubat postmodern darbesi olarak anılan olayda ve sonrasında, siyaset ile bürokrasi ilişkilerinde askeri bürokrasinin artık gündelik siyasetin içinde yer aldığı, güvenlik konularının yanı sıra siyasal konularla ilgili kendilerini yetkili gördüğü; genel bir ifadeyle askeri bürokratik vesayetin arttığı bir süreç yaşanmıştır (Bildirici, 2019: 98).

Bürokrasi siyaset ilişkisi açısından yaşanan bir diğer önemli gelişme, 1990 yılından başlayarak 2000'li yılların başına kadar, özellikle IMF ve Dünya Bankası gibi kuruluşların önerileri ve etkileriyle oluşturulan "Bağımsız Üst Kurullar Bürokrasi"dir. 1980 yılından sonra karma ekonomik modelden liberal ekonomik modele (serbest piyasa ekonomisi) geçiş yapılmış ve bu modelin gerektirdiği düzenleyici kurumlar da zaman içinde oluşturulmuştur (Eryılmaz, 2002: 167). Siyasetle bürokrasi arasında fonksiyonel bir ayrımın oluşmasını sağlamak, bürokrasiyi siyasetten arındırmak ve siyaseti de bürokratikleşmekten korumak amacıyla "Üst Kurullar" adı altında sayıları 1990 yılından sonra hızla çoğalan bağımsız kurullar oluşturulmuştur (Belet, 2008: 103-104). 1990-2001 yılları arasında yaşanan krizlerin, siyasetçilerin bürokratları yeterince denetleyememesinden kaynaklandığı düşünülmüştür. Bu çerçevede Kasım 2000 ve Şubat 2001 tarihlerinde yaşanan ekonomik krizlerin ardından ekonominin siyaset karşısında özerkliğini sağlamak ve bütçe açığını önlemek için International Monetary Fund (IMF) yasaları olarak bilinen yasal düzenlemeler kanunlaşmış ve yeni üst kurullar kurulmuştur (Tahtalıoğlu, 2011: 118). İlk örneğini 1981 yılından itibaren faaliyete geçen Sermaye Piyasası Kurulu'nun (SPK) oluşturduğu bağımsız üst kurullara, 1994 yılında Radyo Televizyon Üst Kurulu (RTÜK) ve Rekabet Kurumu (RK) da eklenmiştir. Daha sonraki süreçte 1999 yılında Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK), 2000 yılında Telekomünikasyon Kurumu, 2001 yılında Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK) ve Şeker Kurumu, 2002 yılında Kamu İhale Kurumu (KİK) ve Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu (TAPDK) kurulmuştur (Sezen, 2003: 109-110). Geleneksel kamu kurumlarından farklı olan üst kurullar, diğer kamu kurumlarının tabi olduğu gibi idari yargı denetimi içinde görev yapmaktadır. İdari ve mali özerklikleri nedeniyle, hükümet ile olan ilişkilerinde "İlgili Kuruluş" statüsünde çalışan



üst kurullar özerk olmalarına rağmen, işlemleri üzerinde ilgili bakanın denetim yetkisi bulunmaktadır (Kalağan, 2009: 204). Bu dönemde kurulan üst kurullarla sivil bürokratik kanadın etkinliği daha da artmıştır (Pustu, 2007: 211).

1999 yılında yapılan seçimleri ardından ANAP, MHP ve DSP tarafından Bülent Ecevit’in Başbakanlığında bir koalisyon hükümeti kurulmuştur. Laiklik yanlısı partilerden oluşan bir koalisyon hükümetinin olması, Ecevit’in bu dönemde ordu ile iyi ilişkiler geliştirme gayreti ve AB’ye girilmesi yönünde gösterilen siyasi irade, askeri bürokrasinin siyaset ve yönetim üzerindeki etkisini görece olarak sınırlandırmıştır. Siyaset ve yönetim üzerindeki askeri vesayetçi anlayışın etkisi azalmış olsa da, siyasi iktidarları “gözetleme” alışkanlığı bu dönemde farklı biçimlerde devam etmiştir (Öztürk, 2017: 341).

Bu dönemde uygulamaya konulan kamu kurumlarına personel alımlarında adayların Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi (ÖSYM) tarafından yazılı sınava tabi tutularak kamu kurum ve kuruluşlarına yerleştirilmesi, bürokrasi de siyasallaşmanın önüne geçilmesi adına atılmış önemli bir adımdır. 1999 yılından önce kayırmacılığı önlemek amacıyla kamu kurumları tarafından açılan sınavlarla memur alımı yapılması; kayırmacılığın açık bir ifadesi olarak görülerek siyasetçilerin kurum içi sınavlarla kendilerine yakın olan kişileri istediği makamlara getirdiği şeklinde sürekli eleştirilmiştir (Coşkun, 2005: 98). 1999 yılından sonra kamu kurumlarına personel alımlarında adayların ÖSYM tarafından yazılı sınava tabi tutulması ve sınav sonuçlarına göre ilgili kamu kurum ve kuruluşlarına yerleştirilmesi uygulaması başlatılmıştır. Bu uygulama bürokraside siyasallaşmanın önüne geçilmesi, tarafsızlık ve liyakat ilkeleri açısından önemli bir gelişmedir (Eryılmaz, 2002: 162).

Küresel ölçekte hızlı değişim ve dönüşümlerin yaşandığı bu dönemde bürokrasi, katı ve merkeziyetçi örgüt yapısı ile kendisinden beklenen fonksiyonları hızlı ve etkin bir biçimde yerine getiremeyen ve ekonomik ve sosyal gelişmelere göre kendisini yenileyemeyen ve hızlı değişime ayak uyduramayan bir görüntü sergilemiştir (Durgun, 2002: 95). Esnek örgüt yapısına sahip bir bürokrasi ile reformlar hızlı ve köklü şekilde uygulanabilirken, katı örgüt yapısına sahip bir bürokrasinin hantal yapıda olması ve paylaşımcı olmaması, iktidarı ve iktidarın uygulamak istediği politikaları olumsuz etkilemiştir. Siyasal iktidarın reformları gerçekleştirmedeki başarısının esnek yapıya sahip bir bürokrasiye bağlı olduğu (İzci & Bozdoğan, 2016: 40) gerçeğinden yola çıkarak bu dönemde esnek olmayan, kısa süre görevde kalan iktidarlara dönüştürülemeyen ve kontrol altına alınamayan bürokrasi, iktidarın belirlediği politikaları başarılı bir şekilde uygulayamamıştır.

19 Şubat 2001 tarihinde toplanan MGK'da, dönemin Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer ile dönemin Başbakanı Bülent Ecevit arasında gerçekleşen Anayasa kitapçığı fırlatma olayı, ülke tarihinin en büyük ekonomik ve siyasi krizlerinden birisinin yaşanmasına sebep olmuştur. MGK sonrası yapılan açıklamalarla ekonomide çok ciddi olumsuz gelişmeler yaşanmış; borsa üç günde 29,3 değer kaybetmiş, Repo faizleri yüzde 760'a, ardından da yüzde 7.500'e tırmanmış; Merkez Bankasından 7,6 milyar dolarlık döviz çıkışı olmuştur. Bu gelişmelerin neticesinde Türkiye 2001 yılında %5,7 küçülürken, enflasyon oranı %88'i aşmıştır. Yaşanan bu krizin ardından 3 Kasım 2002'de yapılan seçimlerde, seçim barajının altında oy alan o dönem koalisyonunda bulunan DSP, MHP ve ANAP meclisin dışında kalmıştır (Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı, 2023). MGK toplantısında Cumhurbaşkanının bankalarla ilgili DDK'nın devreye sokulmasına Başbakanın tepki göstermesine karşı Anayasayı işaret ederek böyle bir uygulamanın Anayasada yer aldığını belirtmesi ve yaşanan tartışmaların akabinde Anayasa kitapçığını Başbakana doğru fırlatması (Anadolu Ajansı, 2021), uyuşmazlıkların ve fikir ayrılıklarının o dönemde sadece koalisyon hükümetlerinin kendi arasında değil, yürütme organının iki kanadı arasında da olduğunu göstermektedir.

Bu dönemde yaşanan ekonomik krizlerin, terör sorununun, askeri ve bürokratik vesayet endişesinin, koalisyon hükümetlerinin verimli çalışmasını etkileyen ve hükümetlerin etkinliğini zayıflatan önemli unsurlar olduğu söylenebilir. Güçlü bir yönetim, denge ve uyum olmadığından, toplumun tercihi, yeni siyaset anlayışına sahip partilere doğru değişmiştir (Çakır, 2020: 34).

1990-2002 yılları arasında kurulan koalisyon hükümetleri, kendi bürokrasisini oluşturma anlamında girişimlerde bulunmuş, fakat hükümetlerin kısa süreli olması nedeniyle kendi bürokrasilerini oluşturma imkânı bulamamıştır. Bu durum hükümetleri mevcut bürokratik yapı ile çalışmaya mahkûm etmiştir. Askeri ve sivil bürokrasi siyasi iktidarı düşürecek girişimlerde bulunmuş ve bu hususta başarılı olmuştur. Burada hükümetlerin sık değişmesinde koalisyon hükümetlerinin, ekonomik krizlerin, yaşanan siyasi ve toplumsal olayların yanı sıra, politikaları hızlı ve doğru bir şekilde uygulayamayan katı yapıdaki bürokrasinin de önemli payı olmuştur. Özetle bu dönem bürokrasinin iktidar tarafından kontrol altına alınmadığı ve güçlendiği bir dönem olmuştur.

#### 4.2.4.3. Bürokratik Vesayetin Bir Sorun Olarak Görülmesi (2002-2007)

2001 yılında kurulan AK Parti 3 Kasım 2002 yılında yapılan seçim sonuçlarına göre tek başına iktidara gelmiş ve AK Parti iktidarı ile artık koalisyonlarla kurulan hükümet dönemleri de sona ermiştir. Siyasi ve ekonomik anlamda “çevre”yi temsil eden bir görüntü sergileyen AK Parti, ekonomide liberal politikaları benimsemiştir. AK Parti iktidarı bir anlamda ülkenin maddi değer, kurum, statü ve makamlarından mahrum olanların ve toplumun dezavantajlı çoğunluğunun temsilcisi olarak ortaya çıkmıştır (Özipek, 2014: 675). Akdoğan (2010: 64), AK Parti’nin tek başına iktidara gelmesindeki başarısını, AK Parti’nin sadece muhafazakâr kesimin değil, diğer mağdur olan tüm kesimlerin temsilcisi olarak ortaya çıkmasına ve çıkarları birbirinden farklı çok geniş bir sosyolojik tabanın verdiği desteğe bağlamaktadır. Doğanay ise (2007: 73), AK Parti iktidarının Cumhuriyetin temel ilkeleriyle barışık olmasının, aynı zamanda serbest piyasa ekonomisini ve dünya ile rekabetçi bir iktisadi anlayışı benimsemesinin, seçmen tarafından muhafazakârlık ve liberalliği harmanlayan Özal geleneğinin bir devamı olarak görüldüğü ve bu durumun AK Parti’nin tek başına iktidar olmasında ciddi etki yaptığını belirtmiştir.

İktidara geldikten sonra bürokrasi konusunda ılımlı bir yaklaşım sergileyen AK Parti, iktidarı döneminde kademeli bir kadrolaşma hareketi yürütmüştür. 2002 yılında yayımlanan AK Parti seçim beyannamesinde, siyasetin yetki alanının daraltılmasının bürokrasinin etkililiğinin artırılmasının ve bürokrasinin siyasi işlere müdahale etmesinin eleştirilmesi, bürokrasinin bir hizmet etme aracı olduğuna vurgu yapılması AK Parti’nin bürokrasi ile ilgili görüşlerini ortaya koymaktadır. Bu çerçevede AK Parti Genel Başkanı ve dönemin Başbakanı Recep Tayyip Erdoğan, bürokrasinin bir hizmet aygıtı olduğunu belirtmiş ve sonraki yıllarda “hizmetkâr bürokrasi” ifadesini söylemlerinde vurgulamıştır (Kurşun Karakoyunlu, 2021: 93). Merkez ile çevre arasında bir köprü şeklinde görülen, yerelle evrenselin birlikteliğini vurgulayan, toplum tarafından siyaset yaptığı coğrafyanın kültürünü, geleneklerini, milli ve köklü değerlerini temsil ettiği düşünülen AK Parti iktidarı, merkezi kurumlarla ve değerlerle tartışmacı bir üslup takınmamıştır. Ekonomik sorunların çözümü ve AB üyeliği gibi konulara öncelik veren AK Parti iktidarı bir takım şüpheler olsa da merkez tarafından kabul edilebilir bir parti olmuştur (Güler, 2015: 196).

AK Parti iktidarına kadar 1990-2002 yılları arasında kurulan hükümetler, belirlediği politikalarla bürokrasiyi etkin, verimli çalıştırma ve denetleme konusunda tam anlamıyla başarılı olamamış ve bürokrasinin temel sorunlarına yeterli çözüm üretmemiştir. AK Parti iktidara geldikten

sonra kamu yönetiminde gerçekleştirmek istenen reformlar ile siyasetin bürokrasi üzerindeki kontrolü sağlaması, bürokrasinin kamusal hizmet aracı haline getirilmesi ve bürokrasinin siyasetin alanını daraltmasının ve siyasetin temel aktörü gibi hareket etmesinin önlenmesi amaçlanmıştır (Geylani, 2022: 147). Kamu yönetimi alanında gerçekleştirilen değişim ve dönüşüm ile bürokratik devletten vatandaş odaklı hizmet devletine dönüşüm gerçekleştirilmek istenmiştir (Yılmaz & Güler, 2016: 300- 303). Bürokrasinin genel sorunları literatürde<sup>9</sup> örgütsel büyüme ve hantallaşma, merkeziyetçi ve statükocu bir yapısının olması, yönetimde gizlilik, dış kapalılık ve tutuculuk, aşırı kuralcılık ve sorumluluktan kaçma, siyasallaşma, kayırmacılık, yolsuzluk ve rüşvet, işlemlerin aracılar yoluyla yürütülmesi ve bürokratik yozlaşma şeklinde sıralanmaktadır. Kamu bürokrasisinde ki örgütsel ve işlevsel sorunları ortadan kaldırmaya yönelik yeniden yapılanma ve yönetsel reform çalışmaları AK Parti iktidarı ile hız kazanmıştır.

2003 yılında Başbakan Recep Tayip Erdoğan'ın, mevcut sistemin iktidar olma yollarını bürokratik oligarşi ile kapattığı ve yalnızca hükümet olmaya izin verdiği, bu nedenle iktidar olamadıkları (İnternet Haber, 2003) şeklindeki ifadesi, esasında ülkeyi bürokratların yönettiğini ve bürokrasinin asıl yönlendirici konumunda olduğunu veya olmak istediğini göstermektedir (Şahin & Taşpınar, 2021: 175). İktidarın aynı zamanda muktedir de olabilmesi için günün koşullarına cevap verebilecek güçte ve nitelikte olması gerektiği düşüncesiyle AK Parti, seçim beyannamelerinde ve hükümet programlarında statükoyu değiştirme ve bürokraside dönüşümü gerçekleştirme hedefi açıkça belirtilmiştir. Seçim beyannamelerinde yer alan ifadeler ve dönemin Başbakanı Erdoğan'ın ve bakanların kamuoyu önünde bürokratik kurumların vesayetine ve bürokratik oligarşiye karşı mücadele edeceklerini vurgulaması (Güler, 2015: 175); AK Parti iktidarı döneminde bürokrasi-siyaset ilişkilerinde önemli gelişmelerin yaşanacağını habercisi olmuştur.

AK Parti iktidara geldikten sonra, küreselleşme ile değişen yeni yönetim anlayışına uygun düzenlemelerle kamu yönetimi alanında reformlar yapmıştır. 2002 Seçim Beyannamesi'nde kamu yönetiminin merkeziyetçi ve katı bir hiyerarşik yapıda olduğu, toplumun denetimine ve halkın katılımına kapalı olduğu, halkın ihtiyaçlarına cevap veremeyen, kırtasiyecici,

9 Bkz. Tortop, Nuri, Personel Yönetimi, Yargı Yayınları, 1994; Eryılmaz, Bilal, Bürokrasi ve Siyaset, Alfa Basım Yayım, 2002; Eryılmaz, Bilal, Kamu Yönetimi, Okutman Yayıncılık, 2009; Aydın, Ahmet Hamdi, Kamu Yönetimine Giriş, Seçkin Yayıncılık, 2021; Yazıcıoğlu, Recep, Bu Sistem Değişmeli Alternatif Bir Yaklaşım, Birey Yayıncılık, 1995; Şahin, Ali, Gökçe, Orhan, 21. Yüzyılda Türk Bürokrasisinin Sorunları ve Çözüm Önerileri, SÜ İİBF Sosyal ve Ekonomi Araştırmalar Dergisi, 2(3), 1-27; Usta, Hasibe, Türkiye'de Kamu Yönetimi ve Kamu Yönetiminin Denetimi, Denetim Dergisi, (13), 27-33.

hızla büyüyen, hantal, verimsiz ve yolsuzluğa açık özelliklere sahip olduğu belirtilmiştir. AK Parti iktidarı döneminde gerçekleştirilecek reformlarla kamu yönetiminin çağdaş yönetim anlayışına göre dönüştürüleceği iddia edilmiştir (Geylani, 2022: 147; Adalet ve Kalkınma Partisi 2002 Seçim Beyannamesi, 2002: 25). AK Parti hükümet programında, kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasına yönelik çalışmalarla kamu yönetimde köklü değişimler yapmak ve böylece dünya standartlarında bir yönetim anlayışı gerçekleştirmek istendiği görülmektedir (Yayman, 2016: 255).

Bu dönemde vatandaşların yönetime katılmasına, bürokrasideki prosedürlerin kaldırılmasına, bürokrasinin etkin ve verimli çalışmasına yönelik reformların gerçekleştirildiği görülmektedir. Gizlilik ve kapalılığın aşılmasına ve şeffaf yönetimin sağlanmasına yönelik 2003 yılında yürürlüğe konulan Bilgi Edinme Kanunu, hesap verebilirliği sağlamaya yönelik 2003 yılında yürürlüğe konulan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 2003 tarihli Acil Eylem Planı’nda bir yıl içinde başlanacağını ilan edilen Yerel Yönetimler Reformu, bürokrasinin denetlenmesine yönelik 2004 yılında kurulan Kamu Görevlileri Etik Kurulu, vatandaşın doğrudan üst yönetime ulaşmasını sağlamaya yönelik 2006 yılında hizmete sunulan Başbakanlık İletişim Merkezi (BİMER) ve 2006 yılında kurulan Kalkınma Ajansları (Güler, 2015: 208-245) bu kapsamda değerlendirilebilir.

2003 yılında Başbakanlık tarafından hazırlanan “Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim” başlıklı raporda sivil toplum örgütlerine ve bireylere geniş bir alan açılması, piyasa araçlarının etkin kullanımı yerel idarelerin öne çıkarılması yatay örgüt yapılarının oluşturulması ve yetki devrinin gerekliliği, yönetimde bilgi teknolojilerinin yoğun kullanımı, hesap verebilen, katılımcı, çalışanlara güç veren ve yetkilendiren, stratejik bir yönetim anlayışının oluşturulması gibi ilkelere vurgu yapılmıştır (Bayansar & Özer, 2023: 402). AK Parti iktidara geldikten sonra 2007 yılına kadar bürokrasi ile doğrudan çatışmak yerine temel hak ve özgürlüklerin ile sivil toplumun ve demokratikleşmenin geliştirilmesine, yatırımcıların önündeki bürokratik engellerin kaldırılmasına yönelik düzenlemeler yapılmıştır (Yılmaz & Güler, 2016: 301).

AK Parti iktidara geldikten sonra kamu yönetimi alanında gerçekleştirilen yasal ve kurumsal reformlara bakıldığında, öncelikle 24 Aralık 2003 tarihinde yürürlüğe giren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu dikkat çekmektedir. Bu kanun ile kalkınma planları ve programlarındaki politikalar ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, verimli ve ekonomik olarak elde edilmesi ve kullanılması, hesap verebilirliğin ve mali saydamlığın sağlanması, kamu mali yönetimi yapısının ve işleyişinin, kamu bütçelerinin

hazırlanmasının, uygulanmasının, tüm mali işlemlerin muhasebeleştirilmesi, raporlanması ve mali kontrolün sağlanması amaçlanmıştır. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, kamu mali yönetimine şeffaflık ve hesap verme sorumluluğu gibi önemli kavramlar kazandırmıştır (Kırılmaz & Atak, 2015: 190).

2004 yılında çıkarılan 5176 sayılı “Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” ile kamuda etik ilkelerin uygulanmasına yönelik temel düzenlemeler yapılmıştır. Bu düzenleme ile kamu görevlilerinin saydamlık, tarafsızlık, dürüstlük, hesap verebilirlik, kamu yararını gözetme gibi uyacakları etik ilkelerin belirlenmesi ve uygulamasını takip etmek üzere Kamu Görevlileri Etik Kurulu’nun kuruluş, görev ve çalışma usul ve esaslarının belirlenmesi amaçlanmıştır (Geylani, 2022: 150).

2004 yılında kabul edilen 5227 sayılı “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun”, Cumhurbaşkanı tarafından veto edildiği için yürürlüğe girmemiş olsa da, içerdiği yerel yönetimler ile ilgili yeniden yapılanma çalışmaları 2005 yılında yürürlüğe giren yerel yönetim yasalarında gerçekleştirilmiştir (Şencan, 2006: 112; Geylani, 2022: 149).

24 Nisan 2004’de yürürlüğe giren 4982 sayılı “Bilgi Edinme Hakkı Kanunu”, yönetimde şeffaflaşmaya yönelik yapılmış olan esaslı bir çalışmadır. Bu kanun ile demokratik ve şeffaf yönetimin gereklerinden eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkeleri kapsamında vatandaşların bilgi edinme hakkını kullanmaları amaçlanmıştır (Geylani, 2022: 150).

Yönetim alanında ulusal veya uluslararası gelişmelerden doğrudan etkilenen bürokraside ortaya çıkan örgütsel ve işlevsel sorunları ortadan kaldırmaya yönelik gerçekleştirilmek istenen yönetsel reformlar ve yeniden yapılanma uygulamaları, güçlü siyasi iktidarlar döneminde uluslararası örgütlerin de teşvik ve uygulamaları doğrultusunda hayata geçirilmektedir (Kalağan, 2009: 117-118). Bu çerçevede AB üyelik süreci, özellikle AK Parti iktidarının ilk yıllarında kamu yönetimi reform çalışmaları kapsamında gerçekleştirilmesi planlanan değişim ve dönüşümler için oldukça önemli bir yere sahip olmuştur (Özoral, 2020: 73; Düzgüt & Keyman, 2013: 280). AB etkisi ile gerçekleştirilen reformlar, ülke içindeki siyasi yapının değişmesine de olumlu katkı yapmıştır (İnat, 2007: 107). AK Parti iktidarı döneminde, gerçekleştirilecek reformlara karşı bürokrasinin direnç göstermesini engellemek adına uluslararası kuruluşlarla işbirliği içerisine girildiği görülmektedir (Dağı, 2010: 126). Bu kapsamda AK Parti iktidarı, hayata geçirmeyi planladığı politikaları ve yasal düzenlemeleri AB aracılığıyla



yapma kolaylığından faydalanmıştır. AK Parti iktidarında AB’ye uyum süreci kapsamında kamu yönetiminde iyi yönetim, yurttaş odaklılık, katılımcı demokrasi, bürokratik dönüşüm, kamu yönetimi reformları kavramları ön plana çıkartılmış ve bu alanlarda düzenlemeler yapılmaya çalışılmıştır. Yönetişimle birlikte bürokratik dönüşümün yanı sıra devletin ekonomik ve toplumsal yapıyı yönetme durumunda da önemli değişiklerin yaşandığını, yaşanan değişim neticesinde düzenleyici şekilde ve özel şirket gibi hareket eden bir devlet anlayışının oluştuğunu savunan görüşler vardır (Erat, 2020: 130-132). Ayrıca AB uyum sürecinde uygulamaya konulan politikalar ve yapılan yasal düzenlemelerle ordunun Türk siyasetindeki rolü azalırken, AK Parti iktidarının askeri ve sivil bürokrasi karşısındaki konumu da görece güçlenmiştir (Özdemir & Demirkanoglu, 2015: 125).

AK Parti’nin tek başına iktidara gelmesi, partinin önde gelen isimlerinin geçmişteki laiklik karşıtı tutum ve davranışlarını sebebiyle ordu tarafından kaygıyla izlendiği, askeri bürokraside ki üst düzey yetkililerin MGK toplantılarında ve kamuoyuna yaptığı açıklamalarda kendini açıkça göstermiştir. AK Parti iktidarı bu süreçte askeri bürokrasi tarafından yakından takip edilmiştir. Askeri bürokrasinin açıklamalarından ve iktidarı yakın takibinden rahatsız olan AK Parti iktidarı, AB-Türkiye üyelik müzakereleri çerçevesinde sivil siyasetin elini güçlendiren askeri bürokrasinin siyasetteki etkisini görece olarak azaltan girişimlerde bulunmuştur (Cansever & Kiriş, 2015: 375-378).

AB uyum çalışmaları kapsamında sivilleşme konusunda atılan adımlar neticesinde, ordunun siyaset üzerindeki vesayet aracı olarak görülen MGK’nın yapısının değiştirilmesine yönelik yapılan düzenlemeler dikkat çekicidir. 2003 tarihinde 2945 sayılı kanunla yapılan düzenlemelerde, kurul üyeliklerine Adalet Bakanı ve Başbakan Yardımcısı dâhil edilmiştir. Ayrıca MGK Sekreterliği’nin askeri üye dışında sivillerce yürütülebilmesinin önü açılmış ve MGK’nın görüşleri konusunda “öncelikle dikkate alınır” ibaresi değiştirilerek “değerlendirilir” şeklinde düzenlenmiştir. Bu düzenlemeler sonucunda MGK’nın oluşumunda ordu ve sivil arasındaki denge siviller lehine değişiklik göstermiştir (Kurşun Karakoyunlu, 2021: 93).

MGK ile ilgili değişimin beyaz devrim şeklinde gerçekleştirildiğini ifade eden Laçiner (2004: 29), bu değişimin toplumsal bir reaksiyonla karşılaşmadan veya ciddi fikir çatışmaları olmaksızın sonuçlandırıldığını belirtmiştir. Önceki dönemlerde Kemalist devlet kimliğini sürekli canlı tutan MGK, Genel Kurmay ve merkezîyetçi bürokratik yapılar, belirledikleri ilkelerden sapmaları düzelterek Kemalist düşüncüyü sürekli revize etse de (Çalış, 2001: 32-33), AK Parti iktidarıyla Cumhuriyetin kuruluşundan



beri siyasette belirleyici role sahip olan bu kesimin gücü kırılmış, yapılan düzenlemelerle etkinliği azalmaya başlamıştır (Çimen, 2018: 250).

Bu olumlu gelişmelerin yanı sıra 1982 Anayasası'nın 118. maddesinde MGK'nın görev ve yetkilerinin genişletilmesi, askeri bürokrasinin özerk bir yapıya kavuşmasına neden olmuştur. Tek parti iktidarında kendisini devleti koruyan güçler şeklinde nitelendiren seçkin bürokrat sınıf artık yerini askeri bürokrasiye bırakmıştır. Bundan dolayı yönetimde oluşacak her türlü aksamaya müdahale etmek için kendisini görevli addeden askeri bürokratik sınıf daima hazır durumda beklemektedir (İzci & Bozdoğan, 2016: 41).

Askeri bürokrasi 2003 yılında gerçekleştirilmek istenen Kamu Yönetimi Reformu'na, Cumhuriyetin temel değerlerine aykırı olduğunu öne sürerek karşı çıkmıştır. Askeri bürokrasinin bu karşı çıkışı, aslında yerel yönetimlerin özerkliğinin güçlenmesini sağlayacak bir programın ve esnek bürokrasinin oluşmasını engellemiştir. Kamu Yönetimi Reformu çalışmaları 2003 ve 2004 yıllarında yerel yönetim yasalarında kısmi olarak uygulanmış olsa dahi tamamıyla uygulamaya geçirilememiştir (İzci & Bozdoğan, 2016: 41). Yılların verdiği alışkanlıkla kendini gerçek iktidar sahibi olarak gören askeri bürokrasi 2003 yılında Kamu Yönetimi Reformu kapsamında yapılan kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmaları da dâhil çoğu reform çalışmalarını engellemiş, kendi ideoloji ve politikaları dışında üretilen çözümlere karşı çıkararak hükümetleri kendi ideolojik çizgisine çekebilmek için psikolojik hareket yöntemlerini kullanmıştır (Dinçer, 2015: 38). Askeri bürokrasinin bir taraftan kendisini Cumhuriyetin temel değerleriyle özdeşleştirilmesi ve ülkenin kurtarıcısı olarak görmesi, diğer taraftan ülkenin kalkınmasında önemli rolü olan projeleri engellemeye çalışması aslında bir çelişkinin göstergesidir (İzci & Bozdoğan, 2016: 41). AK Parti iktidarında 2007 yılına kadar olan dönem içinde askeri bürokrasinin hükümetin meşruiyetini kabul ettiği fakat üniter devlet ve laiklik gibi konularda da baskısını devam ettirdiği görülmektedir (Hale & Özbudun, 2010: 141; Cansever, 2013: 107). AK Parti bu dönemde, daha önce RP'nin başına gelenlerden edindiği tecrübeyle, ordunun sistem üzerindeki koruyucu rolünü kabul etmiş, askeri bürokrasiye temkinli yaklaşarak savunduğu değerlere karşı bir söylem geliştirmemiş ve dengeli bir ilişki kurmaya çalışmıştır (Heper, 2011: 328).

Kasım 2002'de başlayan AK Parti iktidarının 2007 yılına kadar olan dönemi değerlendirildiğinde, bu dönemde Türkiye'de bürokrasinin ağır bir kurumsal çözülme süreci yaşadığı söylenebilir. Bu kurumsal çözülme sürecinin sonunda Cumhurbaşkanlığı seçimine ilişkin yöntem değişmiş ve yüksek yargı makamlarında önemli reformlar gerçekleştirilmiştir. Bu dönemde ayrıca askeri bürokrasiyi etkileyen kritik değişiklikler yapılmıştır. Bu

dönemde bürokrasi iktidar ile açık bir çatışma içine girmemiştir. Koalisyon olmadan AK Partinin tek başına iktidara gelmiş olması, ekonomide yaşanan olumlu gelişmeler, iktidarın söylemlerinde birleştirici bir dil kullanması, reformları bir dayatma değil de AB gibi üye kuruluşların istek ve desteğiyle yapması halkın olduğu kadar bürokrasinin de iktidara güven duymasına ve desteklemesine neden olan faktörler olarak sıralanabilir. Bu dönemden sonra siyaset ile bürokrasi çatışmaya başlamış, AK Parti iktidarı bu çatışma kapsamında siyaseti güçlendirici düzenlemeleri hızla uygulamaya koymuştur.

#### **4.2.5. Yarı-Başkanlı Hükümet Sistemi Dönemi : Bürokrasi Karşısında Siyaseti Güçlendirme Çabası, Bürokrasin Tasfiyesi ve Siyasal İktidarın Kendi Bürokrasisini İnşası 2007 Değişikliği (2007-2017)**

2007 yılında yapılan cumhurbaşkanlığı seçimleri AK Parti iktidarı döneminde yaşanan bürokrasi ile siyaset ilişkisi açısından dönüm noktalarından birisi olmuştur. 2007 yılında 10. Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer’in yedi yıllık cumhurbaşkanlığı görev süresinin tamamlanmasının ardından TBMM de yeni Cumhurbaşkanının seçilmesi süreci başlamıştır. AK Parti iktidara gelmeden önce 26 Mayıs 2000 tarihinde koalisyon hükümeti zamanında TBMM tarafından seçilerek göreve başlayan Sezer (Ecevit & Kapan, 2020: 676), cumhurbaşkanlığı süresi boyunca AK Parti iktidarı ile tartışmalı bir süreç yaşamıştır. Kamusal alan tartışmalarıyla başörtülü vatandaşların Çankaya köşkünün alınmaması; Anayasa’da Cumhurbaşkanıya tanınmış olan veto yetkisini en çok kullanan (özellikle AK Parti iktidarı döneminde) Cumhurbaşkanı olması; görevinin tamamlanmasına az bir süre kala Cumhuriyetin kurulduğu günden buyana hiç bu kadar tehlikeli bir süreçle karşı karşıya kalmadığını beyan etmesi gibi hususlar yaşanan tartışmalı sürecin birer göstergesidir (Maraşlı, 2017: 234; Diker Yılmaz, 2021: 247).

11. Cumhurbaşkanının seçimi sürecinde, anayasadaki Cumhurbaşkanı seçimlerine ilişkin hükümler, birtakım anayasa hukukçusu tarafından siyasal gerekçelerle ve anayasaya aykırı bir biçimde yorumlanarak, Cumhurbaşkanı seçiminde toplantı ve karar yetersayısı için TBMM üye tamsayısının 2/3 çoğunluğunun gerekli olduğuna ilişkin iddialar ortaya atılmıştır (Eroğul, 2007: 167). Bu durum kamuoyunda “367 olayı” olarak ifade edilmiştir.

Bu dönemde kendisini laikliğin koruyucusu şeklinde gören Cumhurbaşkanı Sezer’in yanı sıra siyaset ve bürokraside geniş bir kesim, laiklik karşıtı olduğuna inandığı AK Parti iktidarının Cumhurbaşkanı adayı Abdullah Gül’ün aday olmasını ve seçilmesini engelleme ve yerine cumhurbaşkanlığı makamı için

kendilerince uygun adaylar bulma çabasına girmiştir. Bu görüşü benimseyen başta Atatürkçü Düşünce Derneği olmak üzere birçok STK, İstanbul, Ankara, İzmir gibi büyük şehirlerde “Cumhuriyet Mitingleri” adı altında mitingler yaparak cumhurbaşkanlığı seçim sürecini etkilemeye çalışmıştır. Bu konuya ilaveten başörtüsü konusu yeniden ülke gündemine getirilmiş, kamusal alan tartışmaları çerçevesinde başörtüsünün kamusal alanlarda takılıp takılmayacağına ilişkin hararetle tartışmalar yaşanmıştır (Cansever & Kiriş, 2015: 378). Ordu da bu süreçte 27 Nisan 2007 tarihinde, Abdullah Gül’ün Cumhurbaşkanı adayı gösterilmesine ve seçilecek olmasına bir tepki olarak Genelkurmay Başkanlığı internet sitesinde, daha sonra “e-muhtıra” şeklinde ifade edilecek bir bildiri yayımlanmıştır. Yayımlanan e-muhtıra sonrasında CHP harekete geçmiş ve cumhurbaşkanlığı seçim sürecindeki tartışmaları Anayasa Mahkemesi’ne taşımıştır (Öztürk, 2017: 346-347).

Anayasa Mahkemesi’nin 1 Mayıs 2007 tarihinde açıkladığı kararla, anayasada Cumhurbaşkanı seçimini düzenleyen 102. madde yorumlanarak bu maddede geçen “...üye tamsayısının 2/3 çoğunluğu” ifadesinin, sadece karar yeter sayısı için değil, toplantı yeter sayısı için de geçerli olacağı belirtilmiştir. Bu kararla toplantı yeter sayısı için 367 milletvekilinin hazır bulunması gerektiği ileri sürülmüş (Özdemir, 2020: 393), bu durum seçimin zamanında yapılmasına engel olmuştur. TBMM de 363 milletvekili bulunan ve toplantı yeter sayısını karşılamayan AK Parti erken seçim kararı almış; erken seçim kararıyla birlikte 5678 sayılı anayasa değişikliği paketini hazırlamıştır. Anayasa değişikliği ile genel seçimlerin dört yılda bir yapılması ve en önemli karar olarak Cumhurbaşkanının halk tarafından doğrudan seçilmesi ile ilgili değişikliklere yer verilmiştir (Arslan, 2022: 294).

22 Temmuz 2007 tarihinde gerçekleştirilen genel seçim sonuçlarına göre AK Parti oyların %46,6’sını, CHP %20,9’unu, MHP %14,3’ünü almıştır. Seçimlerin ardından tek başına iktidara daha güçlü bir şekilde gelen AK Parti, ilk iş olarak TBMM’de cumhurbaşkanlığı seçimine yönelmiştir. AK Parti iktidarının Cumhurbaşkanı seçimlerinde aday olarak gösterdiği Abdullah Gül, 20 Ağustos 2007 tarihinde yapılan cumhurbaşkanlığı seçimi birinci tur oylamasında 341 oy almış, 24 Ağustos 2007 tarihinde gerçekleştirilen ikinci tur oylamada ise 337 oy almıştır. Anayasaya göre ilk iki turda 2/3 çoğunluğun yani 367 milletvekilinin oyunu alan aday çıkmadığı için, üçüncü turda 276 milletvekilinin oyunu alan aday Cumhurbaşkanı olarak seçilecektir. 28 Ağustos 2007 tarihinde yapılan üçüncü tur oylamada 339 oy alan Abdullah Gül 11. Cumhurbaşkanı olarak seçilmiştir (Anadolu Ajansı, 2014).

2007 yılında Cumhurbaşkanı seçiminde yaşanan krizden sonra AK Parti iktidarı, askeri bürokrasi ile bir çatışma içine girmiştir (Karpas, 2014: 264).

Özellikle 2007 yılında meydana gelen 367 olayından sonra iktidarın, askeri bürokrasiye karşı meydan okuma şeklinde bir tavır takınması ile ilişkiler bir krize dönüşmeye başlamıştır. Ayrıca bu dönemde askeri bürokrasinin 11. Cumhurbaşkanı Abdullah Gül'ün yemin törenine katılmayı reddetmesi ve meclisin açılışına katılmayarak AK Parti iktidarına karşı tepkisini göstermesi, daha sonra Cumhurbaşkanlığının davetine düşük rütbeli subaylarla katılım gösterilmesi (Hale & Özbudun, 2010: 141-156; Cansever, 2013: 107; Kuru, 2013: 141) yaşanan krizin büyümesine yol açmıştır. 2007 yılında Cumhurbaşkanlığı seçim sürecinde mecliste yaşanan, daha sonra yargı bürokrasisi ve askeri bürokrasinin dahil olduğu krizin ardından, Cumhurbaşkanlığı seçimi usulü ile ilgili anayasa değişikliği yapılmıştır.

AK Parti iktidarı tarafından hazırlanan 31 Mayıs 2007 tarih ve 5678 sayılı kanunla yapılan anayasa değişikliği, 21 Ekim 2007 tarihinde referanduma sunulmuş; söz konusu referandumda anayasa değişikliği %68,95 çoğunlukla kabul edilmiştir. Anayasa değişikliği kapsamında 101. ve 102. maddede yer alan Cumhurbaşkanı seçilebilme kriterleri değiştirilmiş; buna göre Cumhurbaşkanının beş yıllık süre için halk tarafından seçilmesi ve bir kişinin azami iki defa Cumhurbaşkanlığı görevini yapabilmesi hüküm altına alınmıştır (Erat, 2015b: 325-355). 2007 yılında yapılan anayasa değişikliğiyle siyasette güçlü devleti temsil eden, bürokrasiyi, toplumsal çevreyi ve seçilen siyasetçileri kontrol altında tutan Cumhurbaşkanlığı makamı, bürokratik hegemonyadan sıyrılarak doğrudan toplumu, toplumsal grupları, kültürel kimlikleri temsil eden siyasi bir kurum olma olanağına sahip olmuştur (Karakoç, 2019: 222-223).

2007 Anayasa değişikliğinde Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi kabul edilirken iki kanatlı yürütme organının yapısı ile ilgili bir değişiklik yapılmamıştır. Ayrıca parlamenter hükümet sisteminin belirleyici özelliklerinden olan hükümetin siyasal sorumluluğu ve karşı imza kuralı ile ilgili herhangi bir değişiklik yapılmamıştır (Özbudun, 2017: 326). 2007 yılında yapılan değişiklik öncesinde anayasa da tek meşruluk kaynağına sahip organ, parlamenter hükümet sisteminde yasama organı yani TBMM'dir. TBMM de yasama görevini yerine getiren milletvekillerinin millet tarafından genel oyla seçilmesi, onun tek temsilci ve tek meşruluk kaynağına sahip organ olduğunu göstermektedir. Bunun yanı sıra yürütme organının yasama organı içerisinden çıkması, meşruluk noktasında TBMM'yi tartışmasız hale getirmektedir. 2007 yılında yapılan anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanının millet tarafından seçilmesi, parlamenter hükümet sisteminde milletin tek temsilcisi olan yasama organının bu konudaki tekeline kırmıştır. Dolayısıyla sistem, tek meşruluk özelliğini kaybederek çift meşruluk sistemine dönüşmüştür (Kahraman, 2012: 444; Doğru, 2011:

137-143). Bu çerçevede değerlendirildiğinde Cumhurbaşkanının millet tarafından seçilmesi parlamenter hükümet sisteminin değiştirilmesi adına atılmış güçlü ve önemli bir ön adımdır.

2007 yılında yapılan anayasa değişikliğinde, parlamenter hükümet sisteminin benimsendiği 1982 Anayasası'nda yer alan Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerine ilişkin yeni bir düzenleme yapılmamış; sadece seçim usulü değiştirilmiştir. Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesine yönelik seçim usulünde yapılan bu değişiklik, hükümet sistemi üzerindeki tartışmaları yoğunlaşmasına ve çok farklı görüşlerin ortaya çıkmasına neden olmuştur. Parlamenter hükümet sistemlerinde Cumhurbaşkanı halk tarafından seçilmezken; başkanlık ve yarı-başkanlık hükümet sistemlerinde görülen Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi usulünün kabul edilmiş olması kamuoyunda ciddi tartışmalara neden olmuştur. 2007 Anayasa değişikliğinde hükümet sistemi ile ilgili herhangi bir hüküm yer almasa da, parlamenter hükümet sisteminden uzaklaşıldığı ve başkanlık veya yarı-başkanlık sistemine yaklaşıldığı yönünde genel bir görüş oluşmuştur.

Bu genel görüş çerçevesinde doktrinde, 1982 Anayasası'nda geniş yetkilerle donatılan Cumhurbaşkanının yetkilerinde bir artış olmamış olsa da, halk tarafından seçilecek olmasının Cumhurbaşkanının konumunu daha da güçlendireceği ve bundan dolayı hükümet sisteminin yarı-başkanlık sistemine dönüşeceği yönünde değerlendirmeler yapılmıştır<sup>10</sup>. Gönenç (2013: 273-274), Esen (2016: 189) ve Erdoğan'da (2018: 140) 2007 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesinin sistemi parlamenter hükümet sisteminden başkanlı parlamenter hükümet sistemine dönüştürdüğünü belirtmiş ve hükümet sisteminin başkanlı parlamenter hükümet sistemi olarak adlandırılabileceğini ifade etmiştir.

Bu dönemde 2007 Anayasa değişikliğine ilaveten 1982 Anayasası'nda yapılacak bir değişiklik ile Cumhurbaşkanı seçimlerine girecek kişinin partiye üye olamaması ilkesinin kaldırılmasının (yani siyasi bir liderinde seçime girebilmesi) ve parlamentonun çoğunluğunun Cumhurbaşkanı ile aynı siyasi partiden olmasının, güçlü bir Cumhurbaşkanı ile yarı-başkanlık sistemine

10 Bkz. Sezginer, M. (2010) "Günümüz Demokrasilerinde Kuvvetler İlişkisi ve 1982 Anayasası'nda Sorunlar", Seçkin Yayıncılık, Ankara, 133; Onar, E. (2005) "Türkiye'nin Başkanlık veya Yarı-Başkanlık Sistemine Geçmesi Düşünülmeli midir?", Ergül, T. (Ed.). Başkanlık Sistemi (ss. 103), Türkiye Barolar Birliği Yayınları, Ankara; Tunç, H. & Yavuz, B. (2009). "Avantaj ve Dezavantajlarıyla Başkanlık Sistemi", Türkiye Barolar Birliği Dergisi, (81), 3; Yavuz, B. (2008) "Cumhurbaşkanının Halk Tarafından Seçilmesinin Hükümet Sistemine Etkisi", Erciyes Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 3,(2), 158; Özkul, F. (2013) "2007 Anayasa Değişikliği Sonrası Benimsediğimiz Hükümet Sisteminin Niteliği, Ülkemizde Uygulanabilirliği ve Başkanlık Sistemi Önerileri Üzerine Bir İnceleme, Yeni Türkiye Dergisi, (51), 563.

zemin hazırlayacağı belirtilmiştir (Özsoy Boyunsuz, 2014: 312-314.). Özbudun (2017: 325-326), 2007 Anayasa değişikliğinde Cumhurbaşkanının herhangi bir partiye mensup olması veya bir partinin lideri olması yasağının kaldırılmaması nedeniyle sistemin parlamenter hükümet sistemine yaklaştığını belirtmiş ve hükümet sisteminin yarı-başkanlık olarak görülemeyeceğini ifade etmiştir. Gözler de (2014: 68) parlamento ile Cumhurbaşkanının ayrı siyasi eğilimden olması durumunda sistemin parlamenter hükümet sistemi gibi işleyeceğini; aynı siyasi eğilimden olması durumunda ise başkanlık sistemi gibi işleyeceğini belirtmiştir.

Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesine ilişkin anayasa değişikliği 2007 yılında yapılmış olsa da, Cumhurbaşkanının halk tarafından seçildiği ilk seçim 10 Ağustos 2014 tarihinde gerçekleşmiştir. 2014 seçim sonuçlarına göre seçilmiş olan Cumhurbaşkanı ile parlamentonun çoğunluğu aynı siyasi eğilimde iken; 7 Haziran 2015 tarihinde yapılan genel seçim sonuçlarına göre bu durum değişmiştir. Bu dönemde parlamentoda ki hiçbir siyasal parti çoğunluğu sağlayamadığından ve koalisyon yöntemiyle bir hükümet kurulamadığından, Cumhurbaşkanı tarafından anayasanın 116. maddesi kapsamında seçimlerin yenilenmesi kararı alınmıştır. Bu kararın ardından 1 Kasım 2015 tarihinde yeni bir genel seçim yapılmış ve seçim sonuçlarına göre Cumhurbaşkanı ile parlamentoda çoğunluğa sahip parti aynı siyasi eğilimden olmuştur (Çoban İnce, 2018: 189).

Bu dönemde bürokraside prosedürlerin kaldırılması, bürokrasinin etkin ve verimli çalışması kapsamında 2008 yılında e-Devlet Projesi başlatılmış; 2012 yılında kamu yönetiminin ve bürokrasinin denetiminde çağdaş bir yöntem olarak kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık) kurulmuş ve yerel yönetimlerde reform kapsamında 2012 yılında 6360 sayılı “On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması Hakkında Kanun” yürürlüğe konulmuştur. Bunlar ve bunların dışında uygulamaya konulan birçok reformla, şeffaf yönetime doğru çok önemli adımlar atıldığı görülmektedir (Demirel, 2006: 83; Güler, 2015: 204-237). AK Parti iktidarında, ANAP iktidarı döneminde başlatılan kamu yönetimi ve mahalli idareler reformu, AB üyeliği çerçevesinde devam ettirilmeye çalışılmış ve yerel siyaseti güçlendirme yolunda önemli adımlar atılmıştır (Özdemir & Demirkanoglu, 2015: 115).

Türkiye’de Anayasa Mahkemesinin ve diğer yüksek yargı organlarının zaman zaman ideolojik davranarak anayasada ifade edilen yetki sınırlarını aştığı; hükümetlerin demokratikleşme, hukuk devleti gibi farklı konularla ilgili kararlarını iptal ettiği ve verdiği kararlarla hükümetlerin hareket alanını kısıtladığı görülmüştür (Hakyemez, 2012: 18). AK Parti iktidara geldikten



sonra mevcut sistemi zorlamamış ve karşı tarafın iktidarın meşruiyetini kabul görmesini sağlamaya çalışmıştır. AK Parti iktidarının bu tutumu 2007 yılında Genel Kurmay Başkanının Cumhurbaşkanlığı seçimi öncesinde yayımlanmış olduğu e-muhtıra ile sona ermiştir. AK Parti iktidarı 2007 yılından sonra daha sonra birçok yasal düzenleme ve anayasal değişiklikler ile (2010 Anayasa Referandumu) askeri bürokrasi ve yargı bürokrasisinin kendi yetki alanları içinde görev yapmasını sağlamaya yönelik bir mücadeleye girişmiştir. AK Parti iktidarında 2010-2015 yılları arasında askeri vesayetin kırıldığı; darbelere yasal zemin hazırladığı iddia edilen TSK İç Hizmet kanununun 35. maddesinin değiştirildiği; bu süreçte siyasetin asker üzerinde hâkimiyet kurduğu ve askerin yasal görev alanı içerisine çekildiği görülmektedir (Güler, 2015: 251).

Bu dönemde bürokrasi ile siyaset ilişkileri açısından yaşananların, AK Parti iktidarının bürokrasi ile olan çatışmasının ve gerçekleştirilen reformların, AK Parti'nin kamuoyuyla paylaştığı seçim beyannamelerinde de ifade edildiği görülmektedir. 2007 yılı seçim beyannamesinde, Bilgi Edinme Kanunu ve E- Devlet Projesi gibi reformlarla, katı ve kapalı bir tutum içinde olan bürokrasi yerine, istek ve ihtiyaçlara karşı duyarlı, halkla etkileşim içinde ve şeffaf yönetim anlayışı çerçevesinde tutum sergileyen bürokrasinin gerçekleşmesine yönelik çok önemli adımların atıldığı ifade edilmiştir (Adalet ve Kalkınma Partisi 2007 Seçim Beyannamesi, 2007: 81-189). 2011 yılında yayımlanan seçim beyannamesinde AK Parti iktidarında, siyaset kurumunun yeniden itibar kazandığı ve vatandaşların bütün taleplerinin muhatabı haline geldiği, belirlenen kurumsal sınırların dışına çıkarak siyasi iktidarın alanını daraltan ve hatta kimi zamanda yok sayan anlayışların yasal sınırlarına çekilmesinin sağlandığı belirtilerek; tüm bürokratik yapıların (asker, sivil ve yargı bürokrasisi) geçmişten gelen vesayetçi anlayışının kırıldığı vurgulanmıştır (Adalet ve Kalkınma Partisi 2011 Seçim Beyannamesi, 2011: 13-30). 2012 yılında kamuoyu ile paylaşılan “AK Parti 2023 Siyasi Vizyonu” adlı belgede, millet iradesinin yönetime yansımaları siyasallaşma olarak ifade eden, bunun yerine bürokratik oligarşinin yer alacağı bir yönetimi oluşturmaya çalışan zihniyetin, AK Parti iktidarının kararlı mücadelesi sonucunda etkinliğini kaybettiği ifade edilmiştir (Güler, 2015: 204). AK Parti'nin on yıllık iktidarında yapılan düzenlemeler neticesinde toplumun bürokrasiye ve siyasete bakış açısında ciddi değişimler yaşanmış, bu kapsamda siyaset artık halkın iradesinin güçlenmesini ve demokratik yönetimin gelişimini sağlayacak bir araç olarak, bürokraside kamu hizmeti aygıtı olarak algılanmaya başlanmıştır (Yılmaz & Güler, 2016: 302).

2015 yılı seçim beyannamesinde halkın taleplerine dayalı bir hizmet anlayışı çerçevesinde, kamu hizmetlerinin vatandaşların hayatını



kolaylaştırmasının ve vatandaşların temel kamu hizmetlerine rahatça erişiminin sağlanmasının kamu yönetiminin asıl görevi olarak görüldüğü belirtilmektedir (Adalet ve Kalkınma Partisi 2015 Seçim Beyannamesi, 2015: 57). Bu ifade, kamu yönetiminin kamusal bir hizmet aygıtı olarak görüldüğünü ortaya koymaktadır (Geylani, 2022: 147). Bu kapsamda 2008 yılında hizmete girmiş olan e-devlet kapısına yönelik 2016 yılında yayımlanan E-Devlet Hizmetlerinin Yürütülmesine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik’te e-devlet hizmeti, vatandaş odaklı ve kurumların veri paylaşımı esasına uygun olacak şekilde yerine getirilmesi için kurumların hızlı, güvenli, etkili, verimli, şeffaf ve hesap verebilir, temel hak ve özgürlüklere riayet edilerek ve mahremiyet gözetilecek şekilde elektronik ortama aktarılan bir kamu hizmeti olarak tanımlanmaktadır. Kamu hizmetlerinin yaklaşık büyük çoğunluğu (%86) artık e-devlet üzerinden sunulmaktadır. Hizmetlerin e-devlet üzerinden sunulmasıyla hizmet kalitesini iyileştirilmesi ve performansın artırılması amaçlanmaktadır (Demirel, 2006: 83; Geylani, 2022: 150).

Bu dönemde cumhurbaşkanlığı seçimi sonrasında askeri bürokrasi ile yaşananların dışında, 2008 yılında yaşanan, başörtüsü yasağının kaldırılmasının gündeme gelmesinin akabinde konu ile ilgili dönemin Genelkurmay Başkanı Orgeneral Yaşar Büyükanıt’ın gazetecilerle yaptığı bir konuşmada “Türk toplumunun bütün kesimleri ordunun bu konudaki tutumunu çok iyi bilmektedir” şeklindeki beyanati ile Cumhuriyetin temel ilkelerinin ve laikliğin korunmasının ordunun görevi olduğunu savunması; iktidar ile askeri bürokrasi arasındaki ilişkileri germiştir. Başörtüsü meselesi ve askeri bürokrasinin karşıt tavrı, sonraki süreçte yaşanacak olan AK Parti’nin kapatılmasına yönelik açılan davanın önünü açmıştır (Hale & Özbudun, 2010: 156; Cansever & Kiriş, 2015: 378-379). 2005 yılında başlatılan “Şemdinli İddianamesi” ile 2007 yılındaki emekli subayları kapsayan “Ergenekon Soruşturması” kapsamında; ayrıca 2009 yılında Taraf Gazetesi’nin Genelkurmay Başkanlığınca hazırlandığını öne sürerek medyaya servis ettiği “İrtica ile Mücadele Eylem Planı” ve AK Parti iktidarının sona erdirilmesine yönelik yapıldığını iddia ettiği “Kafes Planı” ile 2010 yılında benzer amaçlara hizmet ettiğini iddia ettiği “Balyoz Darbe Planı”ndan (Kurşun Karakoyunlu, 2021, 95; Cansever & Kiriş, 2015: 377-379) sonra askeri bürokratlara yönelik olarak başlatılan yargılama sürecinde, pek çok askeri bürokrat (orgeneral, general vd.) görevden alınmış, birçoğuna ömür boyu hapse varan mahkûmiyetler verilmiştir (Kurşun Karakoyunlu, 2021, 95-96). Ergenekon, Kafes, Balyoz planına yönelik yönelik davalar kamuoyunda askeri bürokrasinin itibarını zayıflatmış (Karpat, 2014: 264) ve bu yargılama süreci ile TSK’nın dokunulmazlık algısı sona ermiştir. Yalnız 2013 yılında AK Parti iktidarına yönelik 17-25 Aralık olaylarını

gerçekleştiren, o dönemde Gülen örgütü olarak anılan Fethullahçı Terör Örgütü'nün (FETÖ) orduya kumpas kurduğu ve yargıyı yanılttığının ortaya çıkması neticesinde, 2014 yılında tutuklu ve hükümlüler birer birer serbest bırakılmıştır (Kuşun Karakoyunlu, 2021: 96).

Abdullah Gül'ün Cumhurbaşkanı olarak seçilmesinin ardından askeri bürokrasi ve yargı bürokrasisi AK Parti iktidarına direnç göstermeye devam etmiştir. Yargı bürokrasisi, AK Parti İktidarı ile MHP'nin 30 Ocak 2008 tarihinde üniversitelerde başörtü yasağının kaldırılması konusunda anlaşmalarının akabinde harekete geçerek 2008 yılı mart ayında AYM'de AK Parti'ye yönelik kapatma davası açılmıştır. 30 Temmuz 2008 tarihinde Anayasa Mahkemesi tarafından parti kapatma davasında çok az bir oy farkıyla AK Parti'nin kapatılmaması, fakat hazine yardımından mahrum edilmesi kararının alındığı açıklanmıştır (Anadolu Ajansı, 2008).

2008 yılında yaşanan kapatma davası sonrasında AK Parti iktidarı tarafından hazırlanan anayasa değişikliği paketi 12 Eylül 2010 tarihinde referanduma sunulmuş, gerçekleştirilen referandum sonrasında iktidar ile askeri bürokrasi arasında yeni bir dönem başlamıştır. Bu referandum sonucunda askeri mahkemelerin yetki alanları sınırlandırılmış, tüm anayasal suçların adliye mahkemeleri tarafından görülmesi karara bağlanarak sivil mahkemelerin askerleri yargılama ile ilgili yetkileri genişletilmiştir (md. 45). Genelkurmay Başkanı, Kara, Deniz ve Hava Kuvvetleri Komutanları ile Jandarma Genel Komutanı'nın, Anayasa Mahkemesinde yargılanmasının önü açılmış (md. 48); ayrıca 2013 yılında "Sözleşmeli Erbaş ve Er Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" ve darbelerin yasal dayanağı olarak gösterilen TSK'nın görevlerinin tanımlandığı "İç Hizmet Kanunu'nun" 35. maddesi değiştirilmiştir (Kuşun Karakoyunlu, 2021: 98; Anadolu Ajansı, 2013). 2015 yılına kadar AK Parti iktidarının yapmış olduğu bütün siyasi ve kurumsal değişiklikler neticesinde ordunun siyasi alan içerisindeki üstün konumu sona ermiştir (Karakoç, 2019: 228).

AK Parti iktidarında askeri bürokrasinin yanı sıra, verdiği kararlarla yetki sınırlarını aşan, sistemin ve rejimin koruyuculuğu rolünü üstlendiğini iddia eden "yargı bürokrasi" ile de mücadele içine girilmiştir. Öncelikle 2004 yılı nisan ayında yapılan kapsamlı değişikliklerle DGM'ler kaldırılmıştır (Dağı, 2010:134). 2010 yılında yapılan anayasa değişikliğiyle Yüksek Askeri Şura (YAŞ) kararlarına karşı yargı yolu açılmış, AYM üye sayısı azaltılmış, üye seçimi ile ilgili sadece yüksek yargı organlarının aday göstermesi usulü değiştirilmiştir. Yeni atanan üyelerle Anayasa Mahkemesi'nde siyasi bir denge sağlanmaya çalışılmıştır. Anayasa Mahkemesinin görev ve yetkilerine "bircysel başvuruları karara bağlar" hükmü eklenmiş, bu hüküm ile hak

ve özgürlük arayışı konusunda önemli bir adım atılmıştır (Çimen, 2018: 280, Öztürk, 2017: 348). Hakyemez’e göre (2012: 27-31), AYM ile ilgili düzenlenen bireysel başvuru hakkı, hakkın aranması yönünden ve Türkiye’nin AIHM önünde mahkûm edilmesinin önlenmesine yönelik bir tedbir olması yönünden önemli bir düzenlemedir. 1980 askeri darbesini gerçekleştirenlerin yargılanabilmesinin önünü açan düzenleme, vesayetin kalkması, demokrasinin gelişmesi bağlamında önemli bir gelişmedir.

HSYK ile ilgili anayasa referandumunda yer alan değişiklikler, yargı vesayetinin kırılması adına yapılmış olan diğer bir düzenlemedir. Bu değişikliklerle HSYK’nın yapısı, üye sayısı ve üyelerin seçilme usulleri değiştirilmiş, tüm yargıçlara ve savcılara kurul üyeleri seçiminde oy kullanma ve söz sahibi olma hakkı verilmiştir (Beriş, 2012: 133-134). Ayrıca bu değişiklik sonucunda yüksek yargı organlarının birbirlerini seçmesi uygulamasına da son verilmiştir. HSYK’nın üye sayısı 7’den 22’ye çıkarılmış; HSYK’ya üye seçiminde yüksek yargı organları, Türkiye Adalet Akademisi, öğretim üyeleri ve sahada görev yapan avukatlarla birinci sınıf adli ve idari hâkim ve savcılar arasından Cumhurbaşkanı tarafından dört üyenin seçilecek olması, demokratik çoğulculuk ve meşruiyet tabanının genişletilmesi bağlamında önemli bir adım olmuştur. Sonuç itibarıyla HSYK ve AYM ile ilgili yapılan düzenlemelerle, yargı alanındaki vesayet etkisinin kırıldığı ve HSYK ile AYM’nin daha çoğulcu bir yapıya kavuştuğu görülmektedir (Çimen, 2018: 281).

AK Parti’nin 2012 yılına kadar olan on yıllık iktidarı döneminde gerçekleştirilen hukuki düzenlemelerle siyaset kurumu, sorunların çözüm makamı haline getirilmiş, siyaset kurumunun gücü, etkisi ve güvenilirliği artırılmış, halk ile iletişim içerisinde istek ve ihtiyaçlara cevap verebilen bir bürokrasi anlayışı vurgulanmıştır (Yılmaz & Güler, 2016: 303; Özoral, 2020: 72).

Bu dönemde bürokrasi açısından önemli olan bir diğer gelişmede FETÖ’nün sivil ve askeri bürokrasi içerisine sızması olayıdır. Örgüt sivil ve askeri bürokratik kadrolardaki elemanlarından aldığı güç ile 15 Temmuz 2016 tarihinde askeri bürokrasinin öncülüğünde alçakça bir darbe girişiminde bulunmuştur. FETÖ, uzun yıllar altyapısını oluşturduğu tüm basın, medya, sivil toplum ağlarını ve bürokratik teşkilatın (ordu, yargı, emniyet, maliye, üniversite, eğitim vd.) içerisine yerleştiği elemanlarını 15 Temmuz darbe girişiminde etkin biçimde kullanmıştır. Darbe girişiminin gecesinde yaşananlar dikkate alındığında, darbecilerin aslında Türkiye’de son on dört yılda gelişen sivil alanı tamamen yok ederek farklı bir siyasi ve toplumsal düzen kurmayı amaçladıkları anlaşılmaktadır. Darbeye teşebbüsünde

bulunan askerler ve sivil bürokratlar, darbe sonrası bürokratik otoriterliğe dayalı bir sistem kurmayı planlamıştır. Bundan dolayı darbe girişimi her ne kadar FETÖ'nün askeri bürokrasiye sızmış olan elamanları tarafından başlatılmış olsa da bu girişimin arkasında geniş bir sivil bürokrasinin de yer aldığı darbe sonrasında yaşanan gelişmelerle görülmüştür (Haklı, 2016: 20).

Darbenin hemen sonrasında 21 Temmuz 2016'da OHAL ilan edilmesiyle birlikte askeri ve sivil bürokraside tasfiye süreci başlamış, FETÖ mensubu, FETÖ ile iltisaklı çok sayıda ordu mensubu, polis, yargıç ve akademisyeni içine alan kamu görevlisi meslekten ihraç edilmiş, bunların bir kısmı yargılanmış ve mahkûm edilmiştir (Kurşun Karakoyunlu, 2021: 101).

2002 yılı kasım ayında başlayan, 2010 yılı eylül ayına kadar uzanan iktidar mücadelesi sürecinde, güçlü devlet geleneğinde ve bürokraside köklü bir kurumsal çözülme süreci yaşanmıştır. Bu süreçte öncelikle Cumhurbaşkanlığı seçimi usulü değişmiş, ardından yüksek yargı organlarında önemli değişimler gerçekleştirilmiştir. Yine bu süreçte, ordu konusunda bazı kritik değişikliklere gidilmiştir. Cumhurbaşkanlığı, yargı ve orduya yönelik yasal ve anayasal değişiklikler aslında mevcut gerilimleri sonlandırmışken, yeni gerilimlerin ortaya çıkmasına zemin hazırlamıştır. 15 Temmuz 2016 tarihi sonrasında yapılan anayasal ve yasal reformlar, gerilimlerin aşılmasını ve merkezde sivil siyasi kurumların yer aldığı bir siyasi yapının oluşmasını sağlamıştır (Karakoç, 2019: 222).

AK Parti iktidarının, bürokratik, askeri ve yargısal vesayetle birçok alanda getirilmiş olan kısıtlamaların kaldırılmasına yönelik kararlı bir çaba sergilediği; devlet ile toplum arasındaki ilişkide tüm vesayet unsurlarını etkisiz hale getirmeyi amaçladığı ve devletin yerine sivil toplumun ve bireyin merkeze alındığı bir anlayışa sahip olduğu görülmektedir (Çimen, 2018: 267).

AK Parti iktidarının bürokrasinin azaltılmasına yönelik vaatlerine ve yaptığı düzenlemelere bakıldığında, bürokrasi anlamında bir dönüşüm yaşandığı ve bu kapsamda başkanlık sistemine uygun bir bürokratik yapının oluşturulmaya çalışıldığı görülmektedir. Ayrıca hükümet değişikliği sonrasında uygulanacak başkanlık sistemi ile bürokrasinin azaltılması, kırtasiyeciliğin ve bürokratik gecikmelerin ortadan kaldırılması ve bürokrasinin azaltılmasına yönelik dönüşümün Bilgi Teknoloji Sistemleri aracılığıyla yapılmasının hedeflenmesi, özellikle seçim beyannamelerinde ve sonrasında yapılan düzenlemelerde açıkça görülmektedir. Cumhurbaşkanı tarafından yeni hükümet sistemi ile bakanlıkların, taşra teşkilatının ve yerel yönetimlerin daha etkin ve hızlı çalışabileceği, vatandaşlara sunulan hizmetlerin daha kaliteli olacağı ve bürokratik işlem maliyetlerinin daha da

azalacağı dile getirilmiştir. Bu kapsamda artık milletvekili olamayacak olan bakanların seçim faaliyetleriyle uğraşmayacakları ve asli işleriyle ilgilenerek daha iyi hizmet sunacakları ileri sürülmüştür (Özoral, 2020: 76).

Bu dönemde ordu tarafından yayımlanan e-muhtıranın hükümet üzerinde beklenen etkiyi oluşturmaması ve başarısızlıkla sonuçlanması, halkın 2007 yılında yapılan genel seçimlerde AK Parti’yi daha güçlü bir oy oranı ile birinci parti yapması, Abdullah Gül’ün Cumhurbaşkanı seçilmesi ve anayasa değişikliğiyle Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesine karar verilmesi, yargı bürokrasisinin siyaset üzerindeki kontrolünün önemli ölçüde gerilediğini ve askeri vesayetin de eski gücünü kaybettiğini açık bir şekilde göstermektedir (Öztürk, 2017: 332-348).

2002 yılında yapılan genel seçim sonuçlarına göre iktidara gelen AK Parti’nin, 2017 yılına kadar olan dönem içerisinde sivil, askeri ve yargı bürokrasisi ile değişik boyutlarda mücadele ettiği görülmektedir. 2007 yılında ve 2010 yılında gerçekleştirilen anayasa değişikliğine ilişkin referandumlar, 15 Temmuz 2016 tarihinde yapılan darbe kalkışması sonrasında iktidarın güçlü bir şekilde yoluna devam etmesi bu dönemde siyasi güç dengelerinin iktidar lehine değiştiğinin bir göstergesidir. Bu dönemde AK Parti’nin uzun süre tek başına iktidar olması, kendi bürokrasisini oluşturması açısından önemlidir. AK Parti iktidarı döneminde bir şekilde görevinden ayrılan ve emekli olan bürokratların yerine iktidara yakın bürokratların atanması, AB üyeliği kapsamında uygulamaya geçirilen reformlarla, ayrıca yapılan anayasa değişiklikleri sonucunda askeri bürokraside ve yargı bürokrasisinde yapılan değişikliklerle bürokratik yapıların ve üye sayılarının değiştirilmesi, AK Parti iktidarına kendi bürokrasisini oluşturma imkânı tanımıştır. AK Parti iktidarında bürokrasinin daha etkin, verimli ve denetlenebilir bir yapıda olmasını sağlamak için başkanlık sisteminin uygulanmasının gerekliliğine yönelik yaşanan tartışmaların sonunda Türkiye’de bir hükümet sistemi değişikliği gerçekleşmiştir.

#### **4.2.6. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi (2017 yılı ve sonrası)**

Cumhuriyet’in ilanından günümüze kadar Türkiye’de hükümet sistemi ile ilgili tartışmalar sürekli gündemde olmuştur. Hükümet sistemi ekseninde genellikle mevcut hükümet sisteminin eleştirisi, hangi hükümet sisteminin Türkiye’de uygulanmasının daha uygun olacağı, hükümet sisteminin ne şekilde uygulanacağı gibi hususlar tartışma konusu olmuştur (Yıldırım, 2020: 515). Tarihsel süreç içerisinde yapılan tartışmalar sonucunda, Türkiye Cumhuriyeti’nde birçok hükümet sistemi uygulanmıştır.

Parlamentar hükümet sisteminde çift başlı yapıda olan yürütme organının birbiri ile anlaşamaması, kısa bir süre görevde kalan koalisyon hükümetlerinin siyasi ve idari politikaları uygulayarak sonuçlarını görme fırsatı bulamamış olması, iktidarın siyasi, idari ve ekonomik krizlere çözüm üretmede yetersiz kalmasına, hükümetlerin askeri muhtıralara veya askeri darbelerle maruz kalmasına neden olmuştur. Bu durum siyaset kurumuna, bürokrasiye, demokrasiye, ekonomiye, topluma büyük zararlar vermiştir (Kırışık & Öztürk, 2020: 175). Parlamentar hükümet sisteminin uygulandığı dönemde, uzun süre iktidarda kalamayan koalisyon hükümetlerinin sayısının bir hayli fazla olması oldukça dikkat çekicidir. Cumhuriyet'in ilanından 2018 yılına kadar olan dönemde Türkiye Cumhuriyeti'nin siyasi tarihinde; tek parti iktidarı döneminde 27 yıl süren CHP iktidarı, çok partili siyasal hayata geçiş ile birlikte 10 yıl süren DP iktidarı, 8 yıl süren ANAP iktidarı ve 22 yıl devam eden AK Parti iktidarı dışında, kısa bir süre görev yapan çok sayıda siyasi iktidarın olduğu görülmektedir. Kısa bir dönem görev yapan siyasi iktidarlara, uzun vadeli ve sürdürülebilir politikalar gerçekleştirememiştir.

Türkiye'de 1923 ile 2018 yılları arasında ki 94 yıllık siyasi tarih incelendiğinde, 94 yılda toplam 65 hükümetin kurulduğu (Anadolu Ajansı, 2018) ve 94 yılda kurulan 65 hükümetin ortalama görev süresinin 17,3 ay olduğu görülmektedir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi öncesinde tek başına iktidar olan CHP (1923-1950 arası 18 Hükümet), DP (1950-1960 arası 5 Hükümet), ANAP (1983-1991 arası 4 Hükümet) ve AK Parti'nin (2002-2018 arası 8 hükümet) iktidara geldiği dönemlerde 61 yılda kurulan toplam 35 hükümet, 2018 yılına kadar Türkiye Cumhuriyeti'nde 94 yılda kurulan 65 hükümet sayısından düşüldüğünde; 33 yılda 30 hükümetin kurulduğu ve hükümetlerin ortalama görev sürelerinin 13,2 ay olduğu görülmektedir. Bu kısa görev süresi içinde bir hükümetin politikalarını uygulaması ve sonuçlarını görmesinin pek de mümkün olmayacağı aşikârdır.

Türkiye Cumhuriyeti tarihinde gerçekleştirilen askeri darbeler ve muhtıralar, halkın ve siyasetin gündeminden düşmeyen siyasi istikrarsızlıklar, ekonomik krizler de parlamenter hükümet sisteminin uygulandığı dönemde ortaya çıkan bürokratik vesayet merkezlerinden veya dirayetsiz koalisyon hükümetlerinden kaynaklanabilmektedir (Dinç & Yılmaz, 2022: 175). Ayrıca parlamenter hükümet sisteminin uygulandığı dönemde özellikle çok sayıda koalisyon hükümetinin ortaya çıkmasında 1961 Anayasası ve 1982 Anayasası'nda ki eksikliklerin parlamenter hükümet sisteminin sağlıklı bir şekilde uygulanmasına engel olması; ekonomik, siyasi ve toplumsal sorunlara çözüm geliştiremeyen ve birbirleriyle anlaşamayan koalisyon hükümet ortakları gibi huşuların da etkilerinin olduğu söylenebilir. Tüm bu sayılan nedenlerden dolayı hükümetlerin uzun süre iktidarda kalamaması; uzun



vadeli politikaların (özellikle ekonomik krizlerin aşılmasında) istikrarlı bir şekilde uygulanmasını, bürokrasi konusunda yapılacak reformları, iktidarın kendi bürokrasisini oluşturarak belirlediği politikaları herhangi bir şekilde engellemeyecek ve/veya yavaşlatmayacak bürokratlarla çalışmasını önemli ölçüde etkilemiştir.

Türkiye’de 1961-2007 yılları arasında uygulanmış olan parlamenter hükümet sistemi, genel olarak yasama ve yürütme organı ilişkilerinde karşılıklı feshetme yetkilerinin aşırı kullanılabilmesi ve bu durumunun siyasal istikrarsızlıklara yol açabilmesi; halka karşı siyasal olarak sorumlu olan kişi veya kurumun belirsiz olması; yürütmede çift başlılık ve hükümetlerin istikrarsızlığı; yürütmenin doğrudan halka karşı sorumlu olmaması gibi hususlarda eleştirilmiştir (Yıldırım, 2020: 515). Parlamenter hükümet sisteminde emekliliğe kadar çalışan, belirli bir süre görev yapan ve olağanüstü durumlar dışında görevden alınamayan üst düzey bürokratların, özellikle kısa bir süre görev yapan hükümetler döneminde devlet yönetiminde oldukça etkili olması da (Kırışık & Öztürk, 2020: 175) ayrı bir eleştiri konusu olmuştur. Parlamenter hükümet sisteminde her zaman güçlü iktidarların çıkarılamaması, bürokrasinin devlet yönetiminde etkin olmasına ve yönetimde kendine daha fazla alan açabilmesine neden olmuştur. Güçlü ve bürokrasi üzerinde tam kontrol sağlayabilecek siyasi iktidarın eksikliği, parlamenter hükümet sisteminin işleyişini olumsuz etkilemiştir (İzci & Atmaca, 2019: 4529).

Parlamenter hükümet sisteminde eleştiri konusu olan bu eksikliklerin, başkanlık sistemi ile giderilebileceği yönünde görüşler ortaya atılmıştır. Başkanlık sistemi ile tek başlı yürütme kapsamında yetki ve sorumluluk denkleğinin sağlanacağı; vesayetçi parlamenter hükümet sisteminden toplum merkezli siyasete geçileceği; kuvvetler ayrılığı ilkesinin güçlendirileceği ve siyasal krizlerin önleneceği gibi düşünceler, başkanlık sisteminin uygulanması gerektiğini düşünenler tarafından şiddetle savunulmuştur (Aslan, 2015: 8-34). Türkiye’de hükümet sistemi konusunda yıllar boyunca yapılan tartışmalar 2007 yılında yapılan anayasa değişikliği sonucunda Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesine yönelik düzenlemelerle hız kazanmıştır (Göztepe, 2017: 46-47). 2007 yılında gerçekleştirilen anayasa değişikliği ile milleti temsil etme konusunda TBMM’nin tek temsili niteliğe sahip organ olması durumu da değişmiştir (Akartürk, 2020: 16).

Özellikle 1970 yılından sonra parlamenter hükümet sistemine ilişkin eleştirilerin artarak devam ettiği ve başkanlık modelinin diğer hükümet sistemlerine göre Türk yönetim tarzına daha uygun olduğu hususunun sağ siyasi partiler, akademisyenler, bazı sivil toplum kuruluşları tarafından çeşitli



platformlarda dile getirildiği görülmektedir (Dinç & Atmaca, 2023: 127). 2017 yılı şubat ayında Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan'ın yapmış olduğu bir konuşmada (Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı, 2017) "... çok partili siyasi hayata geçtiğimiz 1950 yılından sonra demokrasimizi hep darbeler ve vesayet yönetimlerinin gölgesi altında ayakta tutmaya çalıştık. Son 14 yıl boyunca bu sıkıntıların tamamını biz de iliklerimize kadar hissettik, yaşadık. ... Türkiye gücü ve yetkiyi elinde bulunduran, ancak millete karşı hiçbir sorumluluğu olmayan vesayet kurumlarının elinden çok çekti. Dikkat ediniz, ülkemizde ne zaman milli iradeye dayalı yönetimler güçlü bir şekilde iş başında bulunmuşsa, o dönemlerde çok büyük sıçramalar yaşanmıştır. Buna rağmen başbakanlığım döneminde bürokratik oligarşiden ne kadar çok şikâyet ettiğimi sizlerin çok iyi hatırlıyor olması lazım." şeklindeki sözleri, Cumhurbaşkanı Erdoğan'ın askeri ve sivil bürokrasi ile bürokratik vesayete karşı düşüncelerini açıkça ortaya koymakta ve hükümet sistemini değiştirmenin sinyallerini vermektedir.

21.06.2018 tarihinde bir TV kanalında gündemi değerlendiren Cumhurbaşkanı Erdoğan'a sorulan "neden yeni bir hükümet sistemine ihtiyaç duydunuz?" sorusu üzerine Cumhurbaşkanı Erdoğan, göreve geldikleri günden beri eğitimden sağlığa, ekonomiden sanayiye, ulaşımdan enerjiye kadar bütün alanlarda önemli projeler gerçekleştirdiklerini, bu çalışmaları yaparken, sonuç odaklı olmaya ve projelerini bir an önce hayata geçirmeye önem verdiklerini, fakat mevcut yapının getirdiği zorluklardan dolayı, çalışmalarının önemli bir bölümünü istedikleri seviyede ve sürede hayata geçiremediklerini belirtmiştir. Erdoğan sürekli ifade ettiğini söylediği bürokratik oligarşi şeklindeki yapıların hantallığının ve kurumlardaki iş ve işleyiş süreçlerinin hep birer engel olarak önlerine çıktığını ve yeni hükümet sistemi ile bu engelleri ortadan kaldırmayı hedeflediklerini ifade etmiştir. Yeni hükümet sistemi ile yürütmenin çok daha hızlı, pratik ve sonuç odaklı hareket etme imkânına kavuşacağını, çözüm üreten, sorun çözen ve sonuç odaklı devlet anlayışıyla bürokrasiyi azaltacaklarını ve yeniliklere hızla adapte olacaklarını vurgulamıştır (Anadolu Ajansı, 2018). Tüm bu yaşananlar ve hükümet sistemi ile ilgili tartışmalar sonucunda 2017 yılında Türkiye'de hükümet sistemi değişikliğine gidilmiştir.

16 Nisan 2017 tarihinde yapılan referandumda geçerli oyların %51,41'inin evet oyu çıkmasıyla kabul edilen anayasa değişikliği sonucunda Türkiye'de hükümet sistemi değişmiş ve yeni hükümet sistemi "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi" olarak adlandırılmıştır. Anayasa değişikliğinde başkanlık sistemi ifadesi yerine, Türkiye'ye özgü Türk tipi başkanlık sistemi olarak ifade edilebilecek Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi (Koç, 2021: 213; Gözler, 2018: 308) ifadesi kullanılmıştır. Yeni hükümet sisteminin

çarpıtılmış başkanlık sistemi şeklinde ifade edildiği de görülmektedir (Doğan & Geyik, 2020: 30). 24 Haziran 2018 tarihinde gerçekleştirilen genel seçim sonuçlarına göre Cumhurbaşkanı seçilen Recep Tayyip Erdoğan’ın 09 Temmuz 2018 tarihinde göreve başlamasıyla artık Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi de fiilen uygulanmaya başlanmıştır (Aydoğdu, 2019: 43; Hışım, 2019: 58). Yapılan anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanı anayasal yetkilerle güçlendirilerek yürütmenin tek unsuru haline getirilmiş; ayrıca bu değişiklikler cumhurbaşkanlığı makamının temsili bir organa dönüşmesine sebep olmuştur (Akartürk, 2020: 16).

Türk siyasal hayatında, 1921 Anayasası ile o dönemde yaşanan siyasi ve askeri gelişmelerin bir neticesi olarak uygulanmaya başlanan meclis hükümeti sisteminden sonra, 1924, 1961 ve 1982 Anayasalarında kuvvetler ayrılığı ilkesi çerçevesinde parlamenter hükümet sisteminin uygulandığı görülmektedir (Dinç & Atmaca, 2023: 127). Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi de kuvvetler ayrılığı ilkesine dayanmakta, yasama, yürütme ve yargı organları görevlerini bu ilke çerçevesinde yerine getirmekte ve anayasal yetkileri kullanmaktadır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi bu yönüyle parlamenter hükümet sistemin benzese de, yasama, yürütme ve yargı organının birbirleriyle olan ilişkileri, birbirlerini denetleme ve sınırlandırma usulleri bu iki hükümet sistemini birbirinden ayırmaktadır. Yürütme organının yasama organı içinden çıktığı parlamenter hükümet sistemi yumuşak kuvvetler ayrılığı sistemi şeklinde değerlendirilirken; yasama organının ve yürütme organının ayrı seçimlerle halk tarafından belirlendiği ve birbirlerinden bağımsız olduğu Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi katı kuvvetler ayrılığı sistemi şeklinde değerlendirilmektedir (Hışım, 2019: 11). Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde daha istikrarlı ve güçlü bir yürütme organı meydana getirmek hedeflenmiş; yasama, yürütme ve yargı organları arasında da fren ve denge mekanizmaları oluşturulmuştur (Doğan & Geyik, 2020: 31).

Başkanlık sistemine benzer özellikleri olan fakat yapısında kendisine has birtakım özellikleri barındıran Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile hızlı karar alabilen, politikaları etkin bir biçimde yürütebilen güçlü bir yürütme organının oluşturulması öngörülmüştür. Ayrıca bürokrasinin daha etkin çalışması ve denetiminin sağlanması için gerekli görülen bir idari yapının kurulmasına çalışılmıştır (Turan, 2018, 78; Gözler, 2018: 308). Bunların dışında yeni hükümet sistemi ile kamu yönetiminin Cumhurbaşkanı tarafından şekillendirilmesi ve bunun sonucunda bürokrasi ile siyaset arasındaki uyumsuzlukların son bulması; demokrasinin geliştirilmesi ve devlet yönetiminde istikrarın sağlanması amaçlanmıştır (Bülbul, 2017: 11-16). Türkiye’de parlamenter hükümet sisteminde bürokratik yapının yü-

rütme organına göre sahip olduğu güç kaynaklarının da etkisiyle daha güçlü bir konumda olduğu görülmektedir. Meşruiyetini doğrudan halktan alan güçlü bir yürütme organının bürokrasiyi zayıflatacağı ve bürokrasinin siyasi iktidarın kontrolü altında tutacağı düşünülmektedir (Aslan, 2015: 20).

2017 yılında gerçekleştirilen Anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde, bakanların ve yürütme organı içinde politikaların uygulanmasında görevli olan çok sayıda üst düzey bürokratin doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından atanması ve görevleri bakımından sadece Cumhurbaşkanına karşı sorumlu olması ilkesi kabul edilmiştir. Bu ilke kapsamında, yeni hükümet sistemi ile Cumhurbaşkanına kararname çıkarabilme, bu kararnamele ile mecliste görev yapan bir milletvekilini veya meclisin dışında (özel sektörden) milletvekili olmayan bir kişiyi bakan veya üst düzey bürokrat olarak atayabilme, kamu kurum ve kuruluşlarının görev, yetki ve sorumluluklarını belirleyebilme yetkisi verilmiştir (Koç, 2021: 219-220). Hiyerarşik olarak Cumhurbaşkanına bağlı bir bürokrasi oluşturulmuş ve bürokrasi ile ilgili tüm yetkiler tek elde toplanmıştır. Bu düzenlemelerle bürokrasinin kontrol altına alınması ve bürokraside kamusal hizmetlerin sunumunun daha verimli, etkin ve tarafsız olarak, liyakat esasına göre atanan bürokratlar tarafından yapılması amaçlanmıştır. Yani yeni hükümet sistemi ile yapılan değişiklikler sonucunda Cumhurbaşkanına tanınan yetkilerle; bürokrasinin vesayetçi tutumuna karşı, vatandaş odaklı, verimliliği esas alan ve siyasetin alanına girmeyen bir bürokratik sistem oluşturmak istenmiştir (Turan, 2018: 78).

Kamu politikalarının belirlenmesinden ve uygulamaya konulan politikaların sonuçlarından doğrudan sorumlu olan, ayrıca bu sonuçlardan siyaseten de etkilenen Cumhurbaşkanının bu politikaları uygulayacak olan bürokratları belirlemesi, sorumluluk ve yetki dengeli ilkesi açısından oldukça önemlidir. Cumhurbaşkanına tanınan bakanları görevlendirme, politikaları belirleme, üst düzey bürokratları atama gibi yetkiler; Türkiye’de iktidar olunabildiği fakat muktedir olunamadığı yönünde yapılan eleştirilere karşı yapılmış düzenlemeler olarak değerlendirilebilir. Yani Cumhurbaşkanına tanınan bu geniş yetkilerin, hem iktidar, hem de muktedir olmasına yönelik bir anlayışla belirlendiği söylenebilir.

AK Parti’nin 2018 seçim beyannamesine bakıldığında da, vaatlerin genel olarak bürokrasiyi azaltmaya yönelik olduğu görülmektedir. Bu çerçevede seçim beyannamesinde bürokraside bir dönüşümün yaşanacağını sinyalleri de verilmiştir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle bürokrasinin en önemli sorunlarından birisi olan kırtasiyeciliğin ve bürokratik gecikmelerin bilgi teknoloji sistemleri aracılığıyla ortadan kaldırılacağı ve böylece bürokrasinin

daha hızlı karar almasının sağlanacağı ifade edilmiştir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile bakanlıklarda, taşra teşkilatında ve yerel yönetimlerde işlerin hızlanacağı, hizmetlerin daha kaliteli olacağı ve bürokratik işlemlerde maliyetlerin daha da azaltılacağı belirtilmiştir. Artık milletvekili olamayacak olan bakanların seçim faaliyetleriyle uğraşmayacakları, bakanların asli görevleriyle ilgilenerek daha kaliteli hizmet sunacakları öne sürülmüştür (AK Parti, 2018: 17-18).

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi, bürokrasi ile siyaset ilişkisinde çok farklı bir sürecin başlamasına sebep olmuştur. Yeni hükümet sistemi öncesinde AK Parti iktidarı döneminde, her ne kadar yönetsel reformlarla bürokrasi denetim altına alınmaya ve bürokrasi politikaları uygulayan bir konuma indirgenmeye çalışılsa da, bunun tam olarak başarıldığını söylemek mümkün değildir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile özellikle etkin bürokratik yapı oluşturmak adına yapılan düzenlemeler neticesinde bürokraside önemli bir dönüşüm yaşanmıştır. Yürütme organının güçlendirilmesi, yürütme organının yetkilerinin tek elde toplanması, bakanların ve üst düzey kamu görevlilerinin atama usulünün değiştirilmesi, yürütme organı teşkilat yapısının değiştirilmesi vb. yönünde düzenlemeler, Cumhurbaşkanının bürokrasi üzerinde ki etkisinin ve denetiminin artmasını sağlamıştır.

2017 yılında yapılan anayasa değişikliği ile seçilme yaşı 25’ten 18’ce düşürülmüş ve daha önce 550 olan TBMM’deki milletvekili sayısı 600’e çıkarılmıştır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde tek meclisli bir yasama organı düşüncesi çerçevesinde, yapılan Anayasa değişikliğinde de yasama konusunda tek yetkili organın TBMM olduğu ifade edilmiştir. Anayasa’nın 87. maddesinde TBMM’nin görev ve yetkileri yeniden düzenlenerek kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak; bütçe ve kesin hesap kanun tekliflerini görüşmek ve kabul etmek; para basılmasına ve savaş ilanına karar vermek; milletlerarası antlaşmaların onaylanmasını uygun bulmak, TBMM üye tamsayısının beşte üç çoğunluğunun kararı ile genel ve özel af ilanına karar vermek ve Anayasanın diğer maddelerinde öngörülen yetkileri kullanmak ve görevleri yerine getirmek şeklinde sıralanmıştır (Cumhurbaşkanlığı Mevzuat Bilgi Sistemi, 2024).

Anayasanın 77. maddesinde Cumhurbaşkanı seçimleri ile parlamento seçimlerinin 5 yıllık dönemler sonunda aynı gün yapılması hüküm altına alınmış ve anayasada Cumhurbaşkanının görev süresi 5+5 yıl şeklinde düzenlenmiştir (Cumhurbaşkanlığı Mevzuat Bilgi Sistemi, 2024). Başkanlık sisteminde başkanlık seçiminin ve parlamento seçimlerinin farklı süreçlerde işlediği ve birbiriyle ilişkili olmadığı göz önüne alındığında parlamento seçimleri ile Cumhurbaşkanlığı seçimlerinin eş zamanlı yapılmasının

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine özgü bir düzenleme olduğu görülmektedir (Akartürk, 2020: 15).

Anayasa değişikliği kapsamında Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yürütme organında görev alan bir bakanın yasama organı ile ilişkisinin kesilmesine yönelik yeni bir düzenleme yapılmıştır. Yeni hükümet sisteminde yürütme organının kanun yapımına katılma veya kanun tasarısı hazırlama yetkisi de bulunmamaktadır. Anayasa değişikliği ile partili cumhurbaşkanı dönemine geçilmiş ve Cumhurbaşkanı seçilen kişinin, eğer var ise partisi ile ilişkisi kesilir hükmü kaldırılmıştır (Kaya, 2023: 2017).

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde Cumhurbaşkanı veya bakanların TBMM'ye kanun önerisinde bulunma yetkisi bulunmamaktadır. Fakat doğrudan olmasa da Cumhurbaşkanının parti üyesi, hatta parti genel başkanı olabilmesinin önünün açılması ile Cumhurbaşkanı dolaylı olarak TBMM'nin yasama işlevine etki edebilmektedir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi çerçevesinde yapılan bu değişiklikte, Cumhurbaşkanının TBMM'de çoğunluğa sahip bir partinin lideri olması durumunda partili cumhurbaşkanının, partisindeki milletvekilleri aracılığıyla istediği kanun teklifini meclisin gündemine taşıyabilmesi ve hatta kanunlaşmasını sağlaması mümkün hale gelmiştir (Atar, 2019: 178-181).

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde Cumhurbaşkanı yürütme organının tüm görev ve yetkilerini kullanarak kararname yayınlatabilmekte ve üst kademe yöneticilerin atamalarını yapabilmektedir (Resmi Gazete, 2018). Bakanların, üst düzey bürokratların ve yüksek mahkeme üyelerinin atamasında TBMM'nin hiçbir yetkisi ve denetim mekanizması bulunmamaktadır ve bu konudaki tüm yetki Cumhurbaşkanına aittir. Bu durumun iktidarının kendi bürokrasisini oluşturmasında etkili olacağı söylenebilir.

Parlamentar hükümet sisteminde yasama organı yasalastırma faaliyetlerinin temel aktörü iken, yürütme organı ise uygulama aşamasının temel aktörüdür. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde Cumhurbaşkanına tanınan kararname çıkarma yetkisi ile yürütme organı, yasama organının görev alanına girmiştir. Yani uygulama aşamasının temel aktörü olan yürütme organı, yasama organı ile birlikte yasalastırma sürecinin aktörlerinden birisi haline gelmiştir. Bununla birlikte yasalastırma sürecinin bir aktörü haline gelen yürütme organının, kamu politikalarının belirlenmesi, uygulanması, hatta yasal düzenlemelerin yapılması konusunda birinci aktör konumuna geldiği söylenebilir (Erat, 2022: 436).

2017 Anayasa değişikliğinde 104. madde ile Bakanlar Kuruluna tanınan KHK çıkarma yetkisi kaldırılmış ve bu yetkinin Cumhurbaşkanına

verilmesine hükmedilmiştir. Cumhurbaşkanı bu yetkiyi herhangi bir yetki kanununa ve TBMM'nin onayına gerek olmadan kullanabilecektir. Yani Cumhurbaşkanı yürütmenin alanına giren hususlarda yetki kanununa ihtiyaç duymaksızın, kanuna aykırı olmamak şartıyla kararname çıkarabilecektir (Yokuş, 2018: 679). Anayasanın 104, 106, 108 ve 118. maddelerinde Cumhurbaşkanının kararname çıkartabileceği özel alanlar belirtilmiştir. Buna göre Cumhurbaşkanı, üst kademe kamu yöneticilerinin atanması ve görevlerine son verilmesine ilişkin usul ve esasları; bir Bakanlığın kurulması, kaldırılması, teşkilat yapısı ile görev ve yetkileri; DDK'nın yapısı, üyelerinin görev süreleri ve diğer özlük işleri; MGK Genel Sekreterliğinin teşkilat yapısı, görev ve yetkileri Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleyebilmektedir. Ayrıca Anayasada, sosyal haklar dışındaki temel hak ve özgürlüklere ilişkin hususların ve Anayasada özellikle kanunlarla düzenlenmesi öngörülen konuların Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenemeyeceği hüküm altına alınmıştır (Yancı Özalp, 2017: 126-128; Cumhurbaşkanlığı Mevzuat Bilgi Sistemi, 2024).

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile birlikte cumhurbaşkanlığı teşkilat yapısında önemli değişiklikler yapılmıştır. Anayasanın 106. maddesinde Cumhurbaşkanının seçildikten sonra bir veya birden fazla yardımcı atayabileceği hükmü yer almaktadır. Bu hüküm kapsamında Cumhurbaşkanı yardımcılarını atama ve görevden alma konusunda sadece Cumhurbaşkanı yetkilidir. Yine aynı maddede cumhurbaşkanlığı makamının geçici veya sürekli halde boşalması durumunda Cumhurbaşkanı yardımcısının Cumhurbaşkanına vekâlet edeceği hükmü yer almaktadır (Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Mahkemesi, 2024). 1 numaralı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenen Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği'nin teşkilat yapısında Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü, Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğü, Destek ve Mali Hizmetler Genel Müdürlüğü Güvenlik İşleri Genel Müdürlüğü ve Koruma Hizmetleri Genel Müdürlüğü yer almaktadır (Resmi Gazete, 2018).

Politikaların belirlenmesinde temel aktörler olan yasama ve yürütme organının, ayrıca belirlenen kamu politikalarını uygulayan bürokrasinin görev ve yetkilerinde, yeni hükümet sistemi ile birlikte önemli değişiklikler olmuştur (Akman, 2019: 39). Parlamenter hükümet sisteminde yönetimde sorunların tespit edilmesi, buna yönelik politikaların belirlenmesi ve kararların uygulamaya konulması konusunda yasama organı ve yürütme organı önemli birer aktörken; Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle birlikte sorunları tespit etme, politika belirleme ve kararları uygulama konusunda yürütme organının gücü önemli derecede artmıştır. Bunun en önemli



göstergelerinden birisi hükümet değişikliği ile yürütme organının başı olan Cumhurbaşkanının karar alma ve bu kararları uygulama yetkisine tek başına sahip olmasıdır. Artık yürütme organı, yönetimde tespit ettiği sorunları daha hızlı ve daha kolay bir şekilde gündemine alabilmektedir. Politika belirleme aşamasında Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile kurulan, istişare etme ve danışma niteliğinde faaliyet gösteren politika kurulları ve ofisler ön plana çıkmaktadır. Cumhurbaşkanlığına bağlı bu kurullar ve ofisler politika belirleme konusunda oldukça etkili olabilmektedir (Erat, 2022: 436).

Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan, Cumhurbaşkanı ile birebir çalışacak olan kurulların aynı zamanda bakanlara da geri bildirim de bulunacaklarını, kurullarda iş dünyasından, üniversitelerden, kültür ve sanat, teknoloji, bilim, ekonomi, dış politika gibi alanlarda uzman kişilerin politika yapımı süreçlerine dâhil edileceğini, direkt olarak Cumhurbaşkanına bağlı çalışacak olan ofislerin çalışmalarda Cumhurbaşkanına yardımcı olacağını ifade etmiştir. Ayrıca Cumhurbaşkanına bağlı Genelkurmay Başkanlığı, Milli İstihbarat Başkanlığı, Savunma Sanayi Başkanlığı, MGK, Diyanet İşleri Başkanlığı, Devlet Denetleme Kurulu, İletişim Başkanlığı, Strateji ve Bütçe Başkanlığı gibi sekiz tane başkanlığın çalışacağını belirtmiştir (Anadolu Ajansı, 2018).

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde 1 numaralı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile oluşturulan dokuz tane Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulu, ve dört tane Cumhurbaşkanına bağlı Ofis, politika oluşturma sürecine dâhil edilen önemli politika aktörleri olmuştur (Karatepe & Altınok, 2019: 33). Bu yeni aktörler arasında genel görev ve yetki konusunda tam anlamda bir eşitlik bulunmasa da, yeni aktörlere farklı alanlarda politika oluşturma ve önerme, uzun vadeli stratejiler geliştirme gibi önemli görev ve yetkiler verilmiştir. Yeni hükümet sisteminde Ofisler, politika oluşturma sürecinin ön araştırma ve hazırlık aşamasında; Politika Kurulları politikaların geliştirilmesi ve belirlenmesi aşamasında; bakanlıklar ise politika uygulama aşamasında görevlendirilmiştir (Akman, 2019: 38-45).

Cumhurbaşkanlığı bünyesinde kurulan Politika Kurulları; Bilim, Teknoloji ve Yenilik Politikaları Kurulu, Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulu, Ekonomi Politikaları Kurulu, Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu, Hukuk Politikaları Kurulu, Kültür ve Sanat Politikaları Kurulu, Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulu, Sosyal Politikalar Kurulu ve Yerel Yönetim Politikaları Kurulu'ndan oluşmaktadır (Resmi Gazete, 2018). Cumhurbaşkanı ve bakanlıklarla ortak çalışma avantajına sahip olan politika kurullarının, politika belirleme süreçlerine katılma, politika oluşum ve gelişim süreçlerine



paydaşların dâhil edilmesini sağlama ve bürokrasiye engel olma gibi faydaları bulunmaktadır (Akman, 2019: 667).

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde politika kurullarının yanı sıra kamu tüzel kişiliğine sahip dört adet Ofis kurulmuştur. 1 numaralı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile verilen görevleri yerine getirmek üzere Cumhurbaşkanlığına bağlı, kamu tüzel kişiliğini haiz, özel bütçeye, idari ve mali özerkliğe sahip bir şekilde kurulan ofisler, Dijital Dönüşüm Ofisi, Finans Ofisi, İnsan Kaynakları Ofisi ve Yatırım Ofisi’nden oluşmaktadır (Resmi Gazete, 2018). Özellikle Cumhurbaşkanının talep ettiği çeşitli bilgileri, analizleri ve raporları hazırlamakla görevlendirilmiş olan Ofisler, bakanlık icraatlarının takip edilmesi görevini de yerine getirmektedir. Ofislerin bu görevler dışında proje geliştirme, proje üretme ve çalışmalar yapma, koordine etme, işbirliği yapma, çalışmaları yürütme ve takip etme, öncülük etme ve öneri geliştirme gibi görevleri bulunmaktadır (Akman, 2019: 40-48). Ofisler bürokrasiye takılmadan, Cumhurbaşkanının belirlediği öncelikler doğrultusunda projeler geliştirmek ve çalışmalar gerçekleştirmek için oluşturulmuş yapılardır. Ofislerden çıkan kararlar ve yaklaşımlar, ofislerin hazırlayıp sundukları bilgiler, analizler, raporlar, hükümetin politika belirleme sürecinde etkili ve belirleyici bir rol oynamaktadır (Bloomberg HT, 2018).

Cumhurbaşkanına bağlı Politika Kurulları ve Ofisler oluşturulmasının, oluşturulan bu kurullara ve ofislere bütün kamu kurum ve kuruluşlarını kapsayacak şekilde kamu politikalarının belirlenmesi, stratejilerin geliştirilmesi ve projelerin yürütülmesi ile ilgili önemli görevler verilmesinin; kamu yönetiminin geliştirilmesine ve bürokrasinin kontrol altına alınmasına önemli katkıları olmuştur (Kırışık & Öztürk, 2020: 168). Bunun yanı sıra politikaların belirlenmesi ve uygulanması aşamasından sonra, değerlendirme ve geri bildirim aşamasında da görevler üstlenen Politika Kurulları, bu konuda da Cumhurbaşkanına önemli katkılar sunmuştur (Akman, 2019: 47).

2 numaralı Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kamu kurum ve kuruluşlarına ait kadro ve pozisyonların ihdası, iptali ve kullanılmasına dair esas ve usuller düzenlenmiş; 3 numaralı Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle de üst kademe kamu yöneticileri ile ilgili usul ve esaslar ile kamu kurum ve kuruluşlarında atama usul ve esasları belirlenerek, kimlerin üst kademe kamu yöneticisi sayılacağı belirtilmiştir (Resmi Gazete, 2018). Bu kararnamelerle yürütmenin başı olan Cumhurbaşkanının, hedefler doğrultusunda ve yönetimin ihtiyacına göre bürokraside istediği üst düzey atamaları yapması, böylece siyasetle uyumlu çalışacak bir bürokrasi ile yönetimde etkinliğin ve verimliliğin artırılması amaçlanmıştır (Çetin, 2020: 56).

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde özellikle 9 Temmuz 2018 tarihli 703 sayılı KHK ve 10 Temmuz 2018 tarihli 1, 2 ve 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile Kamu Personel Rejiminde de önemli değişiklikler yapılmıştır. Cumhurbaşkanına üst düzey bürokratları atama yetkisinin verilmesi, kamu kurum ve kuruluşlarında kadrolarının ihdasında Bakanlar Kuruluna ait olan yetkilerin Cumhurbaşkanına geçmesi, kamu personel sisteminde liyakat, etkinlik ve verimliliğin ön plana çıkarılmak istenmesi vb. hususlarda yapılan değişiklikler neticesinde kamu personel rejimi yeniden şekillendirilmiştir (Çetin, 2020: 73).

Yeni hükümet sistemi ile TBMM'nin temel fonksiyonlarından birisi olan, siyasal denetim yolu ile (soru, meclis araştırması, meclis soruşturması ve gensoru gibi) hükümeti denetleyebilme yetkisinde değişiklikler olmuştur. 1961 Anayasası ve 1982 Anayasası'nda parlamenter hükümet sistemi çerçevesinde TBMM'ye tanınan hükümeti denetleme görev ve yetkisi, 2017 yılında yapılan anayasa değişikliği ile yeniden düzenlenmiştir (Çelik, 2018: 1079). Bu kapsamda Anayasanın 87. maddesindeki TBMM'nin görev ve yetkilerinden birisi olarak sayılan "Bakanlar Kurulunu ve bakanları denetlemek" hükmü ile Anayasa'nın 98. maddesindeki "TBMM'nin Bilgi Edinme ve Denetim Yolları" başlığı kaldırılmış; 98. maddede yer alan hükümler yeniden düzenlenmiştir. Ayrıca anayasanın 99. maddesinde ayrıntılı olarak düzenlenmiş olan, hükümetin siyasal sorumluluğunun denetlenmesi ve güvensizlik oyu ile görevden uzaklaştırılmasını sağlayan "gensoru" yöntemi anayasadan çıkartılmıştır (Cumhurbaşkanlığı Mevzuat Bilgi Sistemi, 2024).

Gensoru denetiminin kaldırıldığı 2017 Anayasa değişikliği ile yürütme organına ve yargıya yapılacak üst düzey atamalarda Cumhurbaşkanının tek başına yetkili olması öngörülmüş, bu konuda TBMM'ye herhangi bir onay yetkisi tanınmamıştır. Anayasa değişikliği ile Anayasanın 89. maddesinde Cumhurbaşkanına veto yetkisi tanınmıştır. Cumhurbaşkanının veto ettiği bir kanunun TBMM üye tamsayısının salt çoğunluğu ile olduğu gibi kabul edilmesi durumunda yürürlüğe girebileceği ifade edilmiştir (Akartürk, 2020: 14-20).

Anayasanın 105. maddesinde TBMM'nin üye tamsayısının salt çoğunluğu kadar milletvekili tarafından verilecek önergeyle Cumhurbaşkanı hakkında bir suç işlediği iddiasıyla soruşturma açılmasını isteyebileceği hükmü yer almaktadır. Bu hüküm ile yasama organına yürütme organını denetleyebilme imkânı sağlanmıştır. Uluslararası antlaşmaları imzalama yetkisi yürütme organının başı olan Cumhurbaşkanına aittir. Fakat Anayasanın 87 ve 90. maddesinde yer alan uluslararası antlaşmaların yürürlüğe girmesinin

TBMM tarafından bir kanunla uygun bulunmasına bağlı olduğu hükmü, yasama organına yürütme organını sınırlandırma imkânı sağlayan diğer bir düzenlemedir (Doğan & Geyik, 2020: 33).

2017 Anayasa değişikliği ile ilgili bir diğer husus bütçe belirleme konusunda yalnız Cumhurbaşkanının anayasal olarak yetkili olmasıdır. Bu husus TBMM’nin bütçe işlevinin önemli ölçüde azalmasına ve parlamenter hükümet sisteminde olduğu gibi TBMM’nin artık bütçeyi yürütme organına karşı bir denetleme aracı olarak kullanamamasına neden olmuştur (Yokuş, 2018: 679).

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine yönelik olarak Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yürütme organı bünyesinde birleşen bir kuvvetler birliğinin oluştuğu ve yasama organının sanki yürütme organına tabi bir organ haline geldiği (Yancı Özalp, 2017: 124-125); seçimlerin aynı gün yapılmasının siyasi çoğunluğa sahip olan partinin hem yürütme organına hem de yasama organına hâkim olabileceği sonucunu ortaya çıkarabileceği ve bu durumun da uygulamada yasama organı ile yürütme organının birbirini denetlemesini ve sınırlandırmasını zedeleyebileceği (Doğan, 2017: 25); partili bir Cumhurbaşkanının partisindeki milletvekilleri aracılığıyla teklif edilmesini istediği kanunları meclisin gündemine taşınması mümkünken Cumhurbaşkanının kanun yapımı sürecine herhangi bir etkisinin olmayacağını söylemenin pek gerçekçi olmayacağı (Doğan & Geyik, 2020: 31) şeklinde eleştiriler yapılmıştır. Ayrıca 2017 Anayasa değişikliği ile gensoru denetiminin kaldırılmasının parlamentonun denetim işlevini önemli ölçüde zayıflattığı; meclis soruşturması ile denetimin de aşırı derece de zorlaştırıldığı ve iktidarın siyasal ve yargısal denetiminde etkili olabilecek mekanizmalara yer verilmediği (Akartürk, 2020: 20); bütçe belirleme konusunda sadece Cumhurbaşkanının anayasal olarak yetkili kılınmasıyla, parlamenter hükümet sisteminde ve başkanlık sisteminde uygulanan yasama organının yürütme organı karşısındaki etkili denetim araçlarından birisi olan bütçeyi kabul etmeme yetkisinin sonlandırıldığı (Özbudun, 2017: 226) gibi eleştiriler de yapılmıştır.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile yürütme organı bünyesinde birleşen bir kuvvetler birliğinin oluştuğu ve yasama organının sanki yürütme organına tabi bir organ haline geldiği yönünde eleştiriler yapılmış olsa da; yeni hükümet sisteminin kuvvetler ayrılığı ilkesine dayandığı; bu çerçevede yasama, yürütme ve yargı organlarının devletin görevlerini yerine getirdiği ve anayasal yetkileri kullandığı anayasada açıkça belirtilmektedir. Ayrıca seçimler aynı gün yapılmış olsa da Cumhurbaşkanının üye/başkan olduğu parti ile TBMM de çoğunluğa sahip parti farklı olabilmektedir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine yönelik yapılan eleştirilerin ötesinde, hükümet sisteminin uygulanmasında da bazı eksiklikler meydana gelebilir. İlk defa uygulanan bir hükümet sisteminde bazı eksiklerin ve aksaklıkların olması gayet doğal bir durumdur. 2019 yılında TBMM AK Parti Grup Başkanvekili görevini yürüten Bülent Turan'ın, eski hükümet sisteminin geride kaldığı ve yeni hükümet sisteminde revizenin her zaman mümkün olduğuna (Anadolu Ajansı, 2019) ilişkin açıklamaları da Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde eksikliklerin ortaya çıkabileceğini ve sistemin he daim revize edilebileceğini ortaya koymaktadır.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile hızlı karar alabilen, politikaları etkin bir biçimde yürütebilen güçlü bir yürütme organının oluşturulması ve bürokrasinin daha etkin çalışması ve denetiminin sağlanması için gerekli görülen bir idari yapının kurulması öngörülmüşken; uygulamada bu durumun öngörüldüğü şekilde gitmediği, Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan'ın açıklamalarında görülmektedir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmesinin ardından yaklaşık bir yıl sonra Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan katıldığı AK Parti kampında bazı milletvekillerine "...vesayeti ortadan kaldırdığımızı söylüyoruz ama bürokratik oligarşi hâlâ sürüyor. Telefonlara çıkmayan, işleri savsaklayanlar var. Bürokratlar kibirleriyle kendisini siyasetin üzerinde görüyor. İşlerimize çözüm bulması gereken bürokratlara çoğu zaman ulaşamıyoruz" şeklinde sözleriyle şikâyetle bulunmuştur (Atmaca & Günay, 2020: 207). Bununla birlikte 21.07.2020 tarihinde Beştepe Millet Kongre ve Kültür Merkezi'nde düzenlenen Cumhurbaşkanlığı Hükümet Kabinesi 2 Yıllık Değerlendirme Toplantısı'nda Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan, yapılan tüm eleştirilere rağmen Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile birlikte ülkenin yönetim yapısında köklü değişikliklere gidildiğini ve Cumhurbaşkanlığı kararnamele ile çok hızlı bir şekilde birçok yapısal değişikliğin hayata geçirildiğini ifade etmiştir. Erdoğan, ihtiyaç olduğu zaman Kabinede ve üst düzey bürokraside yeni isimlere görev verdiklerini; en üstte Cumhurbaşkanının olduğu yeni yönetim yapısında, doğrudan Cumhurbaşkanına karşı sorumlu olan bakanlıkların, başkanlıkların, kurumların, politika kurullarının, ofislerin ve diğer birimlerin bulunduğunu, bunların hepsinin aynı hedefe yönelik olarak birbirleriyle uyum içinde çalışan yapılar olduğunu vurgulamıştır (Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı İletişim Başkanlığı, 2020).

2017 Anayasa değişikliği sonucunda TBMM'nin temsil, yasama, denetim ve bütçe yetkileri önemli ölçüde azalmış, siyasi kararlardaki etkisi zayıflamıştır. TBMM temsil bakımından tek yetkili organken 2017 Anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilerek yürütmenin tek unsuru olması sonucunda bu niteliğini kaybetmiştir. Cumhurbaşkanının

TBMM’den yetki veya onay almaksızın kanunlara aykırı olmayacak şekilde kararname çıkarabilmesi, TBMM’nin yasama yetkisini zayıflatmış, gensoru denetiminin kaldırılmış olması TBMM’nin denerim yetkisini kısıtlamış ve TBMM’nin bütçe yapma yetkisi elinden alınmış olması TBMM’nin etkisini önemli ölçüde azaltmıştır. Yargı organı ile ilgili olarak, yürütmenin başı olan partili Cumhurbaşkanının üst derece mahkemelere ve Hâkimler Savcılar Kuruluna yaptığı atamalar, yargı organının ağırlıklı olarak yürütme organı tarafından dizayn edildiği ve yürütme organının vesayetine girdiği şeklinde görüşler de ortaya atılmıştır (Çelik, 2018: 1080-1084; Şirin, 2017: 89-101; Yancı Özalp, 2017: 119-124, Akartürk, 2020: 10).

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçildikten sonra, Anayasada devletin başı ve yürütme yetkisinin tek sahibi olduğu ifade edilen Cumhurbaşkanına yürütmeye ilgili işlerde kararname çıkarma yetkisi tanınmıştır. Cumhurbaşkanı yardımcılığına, bakanlıklara, politika kurullarına, ofislere ve üst düzey bürokrasiye yönelik atamalar kararname çıkarma yetisi kapsamında çıkarılan Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile yapılmıştır (Gülener & Miş, 2017: 13). Üst düzey bürokrasinin Cumhurbaşkanı tarafından atanması ve görevden alınması ile bürokrasinin sivil iradeye bağlı hareket etmesi, bürokratik vesayet sisteminin sonlandırılması, bürokrasinin verimli, etkin ve hızlı bir şekilde belirlenen politikaları ve alınan karları yerine getirmesi amaçlanmıştır (Atmaca & Yıldırım, 2019: 26). Yeni hükümet sisteminde Cumhurbaşkanlığına bağlı Devlet Denetleme Kurulu’na idari soruşturma yapma yetkisi tanınmış (Nohutçu, 2018: 310); Cumhurbaşkanının yargı bürokrasisine üye seçme yetkisi verilerek (AYM’ye 12 üye, Hâkimler ve Savcılar Kurulu’na 4 üye vd.) yargı bürokrasisinin vesayeti kırılmaya çalışılmıştır (Gülener & Miş, 2017: 18-19). Askeri bürokrasiye karşı Genel Kurmay Başkanlığı ve kuvvet komutanlığının Milli Savunma Bakanlığı’na bağlanması, Jandarma Genel Komutanlığının MGK üyeliğinden çıkartılması, Jandarma Genel Komutanının ve Sahil Güvenlik Komutanının Cumhurbaşkanı tarafından atanması ilkesi ve Jandarma Genel Komutanı Yardımcıları, Bölge Jandarma Komutanları, İl Jandarma Komutanları, Sahil Güvenlik Komutan Yardımcıları ve Sahil Güvenlik Bölge Komutanları Cumhurbaşkanının onayı ile atanması gibi değişiklikler yapılmıştır. Yani Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş sürecinde ve sonrasında yapılan yeni düzenlemelerle, vesayet makamlarının etkisini ortadan kaldırılmaya, siyaset kurumlarının gücü ise artırılmaya çalışılmıştır.

## Sonuç

Siyasal iktidar politikaları belirlerken ve kararlar alırken, belirlenen politikalar ve alınan kararlar bürokrasi tarafından uygulamaktadır. Bu kapsamda siyasi iktidarı, bürokrasiden tamamen ayrı ve bağımsız düşünmek mümkün değildir. Max Weber tarafından geliştirilen ideal tip bürokrasi olarak tanımlanan modelde, kanunlar ve diğer düzenlemeler çerçevesinde memurun tarafsızlığının sağlanabileceği ve bürokratların duygu ve ideolojilerini işine yansıtamayacağı ifade edilmektedir. Doğası gereği akılcı (rasyonel) olduğu kadar duygusal bir varlık olan insanın, duygularından arınarak daima rasyonel bir şekilde davranması ve karar vermesi mümkün olmasa da, kanunlar ve diğer düzenlemelerle insanların rasyonel davranması sağlanabilmektedir.

Birbiriyle sürekli etkileşim halinde olan bürokrasi ve siyaset kurumları ile ilgili genel beklenti, siyaset kurumunun karar alması, bürokratik kurumların ise bu kararları uygulamasıdır. Siyasi iktidarın kamu politikalarını belirlemekle, siyasi kurumların emri altında görev yapan bürokratların ise siyasi iktidarın belirlemiş olduğu politikaları uygulamakla görevli olduğu kabul edilir. Kamusal politikaların uygulanmasında ve hizmetlerin sunulmasında önemli bir rol üstlenen bürokratlar sahip oldukları teknik bilgi ve uzmanlık sayesinde vazgeçilmez ve ayrıcalıklı bir konuma yükselebilmekte, hatta kamu politikalarının oluşmasında siyasi iktidarı etkileyebilmektedir. Yani siyasi iktidara bağlı olması, iktidarın belirlediği politikaları uygulaması ve verdiği emirleri yerine getirmesi beklenen bürokrasi, zaman zaman bu beklentinin dışına çıkarak siyasi iktidarı etkilemekte ve politikaları belirleyen bir konum elde edebilmektedir. Bürokrasi, kamusal politikaların belirlenmesinde bir aktör olmak için bazen siyasi iktidarla da çatışabilmektedir.

Siyaset bürokrasi ilişkisinde bürokrasiyi etkisi altına alan bir siyasi iktidar, bürokrasinin işleyişini önemli düzeyde etkileyerek bürokrasiyi siyasallaştırabilmekte ve bu durum da siyasallaşmış bürokratik yapıları ortaya

çıkarabilmektedir. Siyaseti etkisi altına alan bürokrasi de, siyaseti kendisine bağımlı hale getirerek siyasa yapımında etkin rol oynayabilmekte ve böylece bürokratik vesayet kurabilmektedir. Siyasallaşmanın veya bürokratik vesayetin önüne geçilebilmesi için uyumlu ve dengeli bir bürokrasi siyaset ilişkisinin varlığı çok önemlidir.

Bürokrasi, siyaset karşısında kullanabileceği birtakım güç kaynaklarına sahip iken; siyaset de bürokrasi karşısında kullanabileceği birtakım güç kaynaklarına sahiptir. Ülkede uygulanan hükümet sistemi, hükümet sisteminin değişmesi, yönetsel reformlar çerçevesinde bürokrasi de yaşanan değişim ve dönüşümler; bazen bürokrasinin sahip olduğu güç kaynaklarının artmasına ve bürokrasinin siyaset karşısında güç kazanmasına neden olurken; bazen de bürokrasinin sahip olduğu güç kaynaklarının azalmasına ve siyaset karşısında bürokrasinin gücünün zayıflamasına neden olabilmektedir. Yani uygulanan hükümet sistemi, bürokrasi ile siyaset ilişkisinde farklı süreçlerin yaşanmasında önemli bir rol oynamaktadır.

Hükümet sistemlerinin, bir ülkede yasama yürütme ve yargı organları arasında kuvvetler ayrılığı veya kuvvetler birliği ilkesinin uygulanması, hükümetlerin bir partinin tek başına iktidara gelmesi ile veya koalisyon yolu ile kurulabilmesi, bürokrasi ile siyaset arasındaki ilişkiler ve siyasi istikrar gibi konularda önemli ve belirleyici bir faktör olduğunu söyleyebiliriz. Örneğin, parlamenter hükümet sisteminde koalisyon yolu ile hükümet kurulabilirken Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde böyle bir durum söz konusu değildir. Koalisyon yolu ile kurulan hükümetlerin iktidar ortaklarının anlaşamamaları, siyasi istikrarın sağlanamaması vb. nedenlerle ömürlerinin kısa olması, bu kısa sürede siyasi iktidarların kendi bürokrasilerini oluşturmaya ve politikalarını belirlemeye, uygulamamaya ve sonuçlarını göremeye fırsat bulamamaları, kendi dönemlerinde atanmayan ve kendinden önceki dönemde atanmış olup kendi siyasi iktidarlarına muhalif olan bürokratlarla çalışmaları ve muhalefet eden bürokratların, belirlenen politikaları bazen yavaş uygulamaları, bazen de tam olarak benimseyip uygulamamaları gibi hususlar, bürokrasi ile siyaset ilişkisini önemli derecede etkilemektedir.

Türkiye Cumhuriyeti’nin siyasi tarihi incelendiğinde uygulanan hükümet sisteminin bürokrasinin güçlü olmasında ve hatta bürokratik vesayete yol açabilecek niteliklere sahip olmasında; diğer taraftan siyasi iktidarın bürokrasi üzerinde etkili olmasında ve bürokrasinin seçilmiş siyasi iktidarın denetimi altında kalmasında önemli bir etkisinin olduğu görülmektedir. Aslında uygulanan hükümet sisteminde siyasi iktidara ve bürokrasiye biçilen roller, bürokrasi ile siyaset ilişkisinin ne yönde gelişeceğini göstermektedir.



Bürokrasinin siyaseti etkilediği gibi siyasetin de bürokrasiyi etkilediği bir gerçektir. Siyaset aktörlerin halkın çoğunluğunun desteğini alamadığı dönemlerde, bürokrasinin siyaset üzerindeki etkisi belirgin olarak ortaya çıkmakta ve siyasi kararların bürokratikleştiği görülmektedir. Siyasi kararların bürokratikleşmesi, aslında bürokrasinin istediği politikaları siyasi iktidar aracılığıyla gerçekleştirmesidir. Siyasi aktörlerin halkın desteğinin çoğunluğunu aldığı dönemlerde ise siyaset üzerinde bürokrasinin etkisinin zayıfladığı görülmektedir.

Türkiye’de devletin güçlendirilmesi, toplumsal alanda modernleşmenin gerçekleştirilmesi ve toplumun dönüştürülmesi, devletin temel değerlerinin korunması, anayasanın temel ilkeleri çerçevesinde faaliyetlerin yürütülmesi gibi temel amaçlara sahip olan bürokrasi, devletin temel değerlerini değiştireceğini düşündüğü siyasal iktidarlara karşı direnç göstermiştir. Hatta temel amaçlarına aykırı gördüğü siyasal iktidarı, iktidardan uzaklaştırmak için askeri darbeyi destekleme de dâhil her yola başvurmuştur. Devletin güçlendirilmesi, toplumsal düzenin sağlanması, halkın ekonomik, sosyal yönden refah ve mutluluğunun artırılması gibi amaçları olan siyaset kurumu, bu amaç doğrultusunda gerçekleştirmek istediği reformları ve belirlediği politikaların hızlı, verimli ve etkili bir şekilde bürokrasi kurumu tarafından uygulanması istemektedir. Bu amaç doğrultusunda siyaset kurumu, belirlenen politikaları uygulamayan ve direnç gösteren bürokrasi kurumu ile mücadele etmektedir. Bürokrasi ile siyaset, devleti güçlendirmek, toplumu dönüştürmek, hızlı etkin hizmet sunmak gibi amaçlar itibarıyla ortak bir paydada buluşsalar da, uygulanan hükümet sisteminin de etkisiyle zaman zaman çatışabilmektedir. Türkiye’de bürokrasi ile siyaset arasında yaşanan çatışmalar sonucunda sürekli hükümet sistemleri tartışılmış ve bu tartışmaların sonucunda da hükümet sistemi değişiklikleri yaşanmıştır.

Türkiye Cumhuriyeti devleti kurulduğunda kuvvetler birliği kapsamında yasama ve yürütme yetkilerini bünyesinde toplayan I. TBMM, Meclis Hükümeti Sistemi’ni benimsemiştir. Millî egemenlik anlayışının benimsendiği, devlet başkanlığı makamının öngörülmediği 20 Ocak 1921 tarihinde kabul edilen Teşkilat-ı Esasiye Kanunu’nun (1921 Anayasası) ikinci maddesinde yer alan, yasama ve yürütme yetkisinin milletin tek ve gerçek temsilcisi olan TBMM’de birleştiği hükmü, kuvvetler birliği ilkesinin kabul edildiğinin açık göstergesidir. Bu dönemde Osmanlı Devleti’nden miras olarak alınan bürokratik yönetim geleneği, merkezîyetçi bürokratik yapının kurumları, bürokratlar vd. ile yeni kurulan devletin yönetim teşkilatı oluşturulmuştur. Meclis hükümeti sistemi döneminde politikaların belirlenmesinde etkili olan bürokratlar, Cumhuriyetin ilk yıllarında modern bir devlet oluşturmak için yönetim, hukuk, ekonomi, sosyal vb. alanlarda geniş çaplı ve köklü reformlar

gerçekleştirmiştir. Bu dönemde reformları uygulama ve halka benimsetme, toplumun modernleşmesini sağlama gibi görevleri üstlenen bürokratlar, Cumhuriyet reformlarının tek yürütücüsü rolüne sahip olduklarını düşünerek kendilerini tamamen halktan soyutlamışlardır.

Meclis hükümeti sistemi döneminde kamusal politikaların belirlenmesinde ve bu politikaların uygulanmasında tek yetkili organ TBMM’dir. Bu yetkiler TBMM çatısı altına Meclis Başkanı tarafından kullanılır. Meclis hükümeti sisteminde yasama ve yürütme yetkisinin sadece Meclis Başkanlığı’nda toplanmış olması, bu dönemde bürokrasi ve siyaset birlikteliğinin sağlandığını göstermektedir. Meclis hükümeti sisteminin uygulandığı ve yasama ve yürütme organına ait yetkilerin Meclis Başkanı tarafından kullanıldığı 1921-1924 yılları arasında, anayasal olarak ve uygulamada bürokrasi ve siyaset uyum içinde çalışmıştır.

Cumhuriyet’in ilan edilmesi, saltanatın kaldırılması ve halifelik makamının sonlandırılmasının ardından 1921 Anayasası’nın kısa ve gereksinimleri karşılayacak nitelikte olmaması nedeniyle yeni bir anayasa çalışması yapılmış; hazırlanmış olan yeni anayasa TBMM tarafından kabul edilerek 23 Nisan 1924 tarihinde yürürlüğe konulmuştur. 1924 Anayasası ile hem meclis hükümeti sisteminin, hem de parlamenter hükümet sisteminin özelliklerini yansıtan karma bir hükümet sistemi uygulanmıştır.

1924 yılından başlayarak DP’nin iktidara geldiği 1950 yılına kadar CHP’nin iktidarda olduğu tek parti iktidarı dönemi yaşanmıştır. Tek parti dönemi, bürokrasi ile siyaset ilişkisi açısından değerlendirildiğinde bürokrasinin siyasetle bütünleştiği, bürokrasinin altın yıllarını yaşadığı bir dönemdir. Tek parti döneminde bürokrasi ile siyaset bütünleşmesinin yanı sıra, devlet parti bütünleşmesi de yaşanmıştır. Yani CHP bu dönemde bürokrasinin bir partisi haline gelirken, bürokrasi de siyasete atılmak ve milletvekili olmak isteyenlerin bir basamağı haline gelmiştir.

Tek parti döneminde politika belirleme sürecinde etkin olan bürokrasi ile siyaset arasında bir çatışma yaşanmamıştır. 1924 Anayasası’nda yasama ile yürütme organı arasında her ne kadar güçler ayrılığı ilkesi benimsenmiş olsa da TBMM’nin çoğunluğunu oluşturan siyasi parti ile iktidarda olan siyasi partinin aynı olması, bu dönemde bir güçler birliğinin olduğunu göstermektedir. İktidarda sadece tek bir partinin olması ve uygulanan karma hükümet sistemi, bürokrasi siyaset birlikteliğinin sağlanmasında ki önemli faktörlerdir.

Tek parti döneminde bürokrasi, politikaları uygulayan bir yapının (edilgen yapısının) dışına çıkarak, politikaları belirleyen bir yapıya (etken yapıya)

dönüşmüştür. Tek parti dönemi boyunca ayrıcalıklı bir konuma sahip olan bürokrasi; çok partili siyasal yapıya geçildikten sonra bu ayrıcalıklı konumunu kaybetmiştir. Tek parti iktidarı dönemindeki ayrıcalıklı konumuna yeniden kavuşmak isteyen bürokrasinin siyasetle olan ilişkisi, gerilim ve çatışma şeklinde devam etmiş; yani siyasi iktidara bağlı ve onun emirlerini yerine getirmekle görevli bir organ olması beklenen bürokrasi, siyasi iktidarla güç mücadelesine girişmiştir. Türkiye’de bürokrasinin siyasi denetim altına alınamadığı dönemlerde bürokrasi ile siyaset ilişkisinde genellikle sorunlar yaşanmış; bu dönemlerde bürokrasi bir iktidar ortağı gibi hareket etmek ve politika yapımı sürecinde yer almak istemiştir. Halk tarafından seçilerek göreve gelen siyasi iktidarın, atanarak göreve gelen bürokratlara karşı daha üstün bir konumda olması beklenirken, bu durum zaman zaman değişmiş ve bürokratların siyasi iktidara karşı üstünlük kurduğu görülmüştür. Kanunun verdiği yetkiler çerçevesinde görev süresi dolana kadar, emekli olana kadar veya mücbir sebeple görevden ayrılana kadar görevde kalan ve bu durumdan dolayı karar alıcılardan daha uzun bir süre görev yapan bürokratlar, kendilerini kalıcı, siyasi karar alıcıları geçici olarak görmüştür. Bu düşünce ile hareket eden bürokratların göreve gelen siyasi iktidarların tümüyle uyum sağlayamaması, bürokrasi ve siyaset arasında sürekli bir çekişmenin yaşanmasına ve kamu politikalarının belirlenmesi ile uygulanması aşamasında birtakım problemlerin ortaya çıkmasına yol açmıştır.

1924-1961 yılları arasında Karma Hükümet Sisteminin uygulandığı dönemde, 1924-1950 yılları arasında tek parti iktidarının da etkisiyle bürokrasinin siyaset karşısında çok güçlendiği, bürokrasinin siyasallaştığı, anayasal olarak ve uygulamada ise bürokrasi ve siyasetin uyum içinde çalıştığı görülmektedir.

DP iktidarı döneminde bürokrasi ile siyaset arasındaki ilişkilerde önemli değişimler yaşanmıştır. 1950-1960 yılları arasında DP iktidarının bürokrasi ile mücadele içine girmesi, bu mücadele kapsamında DP iktidarının bürokrasiyi siyaseti denetimi altına alma ve bürokrasinin siyasetin belirlediği politikaları uygulayan bir konuma çekme çabaları, bürokrasinin tek parti iktidarı döneminde sahip olduğu gücün zayıflamasına neden olmuştur. Yani 1950-1960 yılları arasında DP iktidarında, siyaset ön planda olmuş, ikinci planda kalan bürokrasi bir kamusal hizmet aracı şeklinde görülmeye başlanmıştır. Bu durum da bürokrasinin siyasi iktidar üzerinde ki etkisini, ülke yönetiminde ki itibarını ve gücünü kaybetmesine neden olmuştur.

Tek tek parti döneminde siyaset karşısında üstün bir konuma yükselen bürokrasi, DP iktidarı döneminde ciddi bir muhalefetle karşılaşınca bu üstün konumunu kaybetmiştir. DP iktidarı döneminde politikaları belirlemeyi

ve kendi kendini yönetmeyi isteyen, buna mukabil işlerine karışılmasını istemeyen bir düşünceye sahip olan bürokratlar, tek parti dönemindeki gücüne yeniden kavuşabilmek için siyasi iktidarla mücadele etmeye başlamıştır. Bu dönemden sonra bürokrasi ve siyaset ilişkileri karşılıklı güç kazanma ve çatışma şeklinde devam etmiştir. Bürokrasi ve siyaset arasında yaşanan bu çatışmalar neticesinde merkezîyetçi-katı bir hiyerarşik yapıya ve kırtasiyecî özelliklere sahip olan bürokrasi, siyasal iktidarların yapmak istediği reformlara karşı çoğu zaman direnç göstermiştir. Konu ile ilgili 2013-2015 yılları arasında İçişleri Bakanı olarak görev yapan Efkân Ala’nın (2014: 157), istikrarlı ve ileri bir demokrasiye doğru bir adım atılmak istenildiği zaman, bürokratik gücü elinde bulunduranların bir yolunu bularak bir şekilde bu reformların önüne geçtiğini ifade etmesi, bürokrasinin reformlara karşı direnç gösterdiğinin dışı yansımasıdır.

DP ile iktidara gelen siyasal kadroları demokrasi için uygun görmemiş olan bürokratlar, siyasal kurumlarda görev yapan “çevre” olarak ifade ettiği bürokratlardan olmayan ve siyasal kurumlarda karar alıcı pozisyonlarda görev yapanlara hoşgörüyü bakmamıştır. Tek parti dönemindeki gücünü ve itibarını yeniden kazanma adına DP iktidarına karşı muhalefet eden bürokrasi; bu muhalefetin bir yansıması olarak, DP iktidarının ekonomi politikalarına ve Atatürk inkılaplarına karşı esnek tutumuna tepki göstermiş, hatta 1960 yılında DP iktidarının sona erdiren askeri darbeye destek vermiştir.

DP iktidarı döneminde yaşanan siyasî, bürokratik, ekonomik, sosyal vb. krizlerden edinilen tecrübelerle dayanarak 1961 Anayasası’nda yürütme organının gücü kısıtlanmış ve saf parlamenter hükümet sistemine geçiş yapılmıştır. 1961 Anayasası’nda yasama ve yargı organlarının güçlerini bu organlara anayasal olarak verilen “yetkiler” çerçevesinde kullanacağı belirtilirken; yürütme organının anayasal olarak tanımlanan “görevler” çerçevesinde faaliyetlerini yürüteceğinin altı çizilmiştir. Yasama organının asli, yürütme organının ise yasama organından türetilmiş bir organ olduğu ve yürütme organının yönetimde anayasal görevleri yerine getireceği vurgulanmıştır. Bu dönemde askeri ve sivil kurumlar güçlendirilmiş, Anayasa Mahkemesi kurulmuş; hükümetlerin gücü ise bu dönemde kurulan kurumlara aktarılmıştır. Parlamenter hükümet sisteminin uygulandığı 1960 ile 1980 yılları arasında, uygulanan seçim sistemlerinin de etkisiyle hiçbir partinin tek başına iktidar olamaması, istikrarsız, kısa ömürlü ve halkın taleplerini karşılamayan hükümetlerin iktidara gelmesine neden olmuş, bu durum ise siyasî sistemi işlevsiz hale getirmiştir.

1961 Anayasası ile yürütme organının zayıflatıldığı ve Parlamenter Hükümet Sisteminin uygulandığı 1961-1980 yılları arasında, bürokrasi ve

siyaset ilişkisi bir güç kazanma mücadelesi şeklinde devam etmiştir. Kısa süreli birçok koalisyon hükümetinin kurulduğu, siyasi istikrarsızlığın, ekonomik bunalımların, sosyal sorunların yaşandığı bu dönemde, sorunların uygulanan hükümet sisteminden kaynakladığına yönelik eleştiriler yapılmıştır. Hükümet sistemi ile ilgili eleştiriler yapılmış olsa da sorunlara ilişkin çözüm anayasa değişikliğinde aranmıştır.

1982 Anayasası ile diğer anayasalardan farklı olarak yürütme organı güçlendirilmiştir. 1961 Anayasası'nın özgürlük ilkesi çerçevesinde düzenlemelerle devleti güçsüzleştirdiği düşünülerek 1982 Anayasası'nda yürütme organının gücü ve yetkisi artırılmaya çalışılmıştır. Kanun-i Esasi'den başlayarak 1961 Anayasası da dâhil yürürlüğe konulan tüm anayasalarda yasama organını güçlendirici düzenlemelerin yapıldığı görülmektedir. 1982 Anayasası ile rasyonel parlamenter hükümet sistemi uygulanmaya başlamış; bu doğrultuda yürütme organı, Bakanlar Kurulunun ve Cumhurbaşkanının yer aldığı iki kanatlı bir yapıdan oluşmuştur. Cumhurbaşkanı yürütmenin sorumsuz kanadını temsil ederken, Bakanlar Kurulunun yürütmenin sorumlu kanadını temsil etmektedir ve TBMM'ye karşı siyasal sorumluluğu bulunmaktadır.

1982 Anayasası ile başlayan yürütme organını güçlendirici düzenlemeler 2007 Anayasa değişikliği, 2010 Anayasa değişikliği referandumu ve 2017 Anayasa değişikliği referandumu ile devam etmiştir. Yürütme organını güçlendirmeye yönelik olarak yapılan Anayasa değişiklikleri kapsamında Türkiye'de hükümet sistemi değişiklikleri yaşanmıştır.

1980 yılından başlayarak 2002 yılına kadar olan dönemde, özellikle siyasi sorumluluğu paylaşan ve kısa bir dönem iktidarda kalan koalisyon hükümetlerinin olduğu; bu hükümetlerin devamlılık arz eden etkin ve verimli kamusal politikalar üretmediği ve köklü bürokratik reformlar gerçekleştirmediği görülmektedir. Özellikle 1991 yılından başlayarak 2002 yılındaki AK Parti iktidarına kadar olan dönem içerisinde görev yapan koalisyon hükümetleri, belirlenen politikalar doğrultusunda bürokrasiyi etkin, verimli çalıştırma ve denetleme konusunda tam anlamıyla başarılı olamamış ve gerçekleştirilen reformlar bürokrasinin temel sorunlarına yeterli çözüm üretememiştir. Bürokraside köklü yönetsel reformların tam olarak yapılamamasının nedenleri; parlamenter hükümet sisteminde koalisyon yöntemiyle hükümet kurabilen siyasi iktidarın kendi politikalarını direnç göstermeden uygulayabilecek bürokrasiyi yani kendi bürokrasisini oluşturamaması; uzun süre görevde kalamayan siyasi iktidarın kendisinden önce atanmış olan ve kendisine muhalefet eden/direnç gösteren bürokratlarla çalışmak zorunda kalması; siyasi iktidarın reformları tam olarak hazırlayacak

uygulayacak ve sonuçlarını değerlendirecek kadar bir süre iktidarda kalmaması vb. şeklinde sıralanabilir. Ayrıca öncelikle ekonomiye odaklanan koalisyon hükümetlerinin ekonomik istikrarsızlığa ve sosyal sorunlara çözüm üretememesi ve bunun sonucunda koalisyon hükümetlerinin dağılması; terör ve şiddet olayları gibi toplumsal olayların yaşanması, yönetsel reformların tam olarak uygulanamamasında etkili olmuştur.

1980 yılından sonra başlayan ve 2000 yılında hız kazanan üst kurullar oluşturma süreci de bürokrasi ile siyaset ilişkisi açısından dikkat çekici bir gelişmedir. Siyasi iktidarların günlük popülist politikalarından ve faaliyetlerinden bürokrasiyi kurtarmak amacıyla IMF, Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşlardan gelen telkinlerle, üst kurullar bürokrasisine doğru bir geçiş yaşanmıştır. DP iktidarından sonra güç kaybeden ve siyasi iktidarlar tarafından kontrol altına alınmaya çalışılan bürokrasiye, özerk statüye sahip üst kurullar vasıtasıyla siyaset karşısında dokunulmaz bir hareket alanı açılmıştır. Bürokrasiyi siyasallaştırmaktan kurtarma düşüncesi, aslında bürokrasiyi ön plana çıkartan ve siyasi iktidarların bürokrasi üzerindeki gücünü zayıflatan önemli bir faktördür.

2002 yılında başlayan AK Parti iktidarında bürokrasi ve siyaset ilişkisi farklı bir sürece girmiştir. AK Parti’nin iktidarının ilk yıllarında AB’ye üyelik yanlısı bir politika izleyerek geleneksel olarak ön yargılı yaklaşım sergilemesi, toplumda birçok kesiminin desteğini alması, siyasal hayatta meşruiyetini artırmasında ve bürokrasi ile mücadelede son derece etkili olmuştur. Demokrasi ile yönetilen devletlerde seçimler neticesinde siyasal iktidarın sık sık el değiştirmesi, bürokrasi siyaset ilişkisini önemli derecede etkilemektedir. Bürokrasi ile ilgili yapılacak reformlar ve değişimler için, güçlü ve uzun süre istikrarlı bir şekilde görev yapabilen iktidarların varlığı önemlidir. Bundan dolayı 2002 yılında tek başına iktidara gelen AK Parti’nin, bürokrasi konusunda köklü değişiklikler yapma ve hükümet sistemini değiştirme konusunda daha avantajlı olmuştur.

1982-2007 yılları arasında uygulanan Rasyonel Parlamenter Hükümet Sistemi’nde ANAP’ın tek başına iktidar oluşu 1991 yılına kadar dönem de siyaset bürokrasi karşısında oldukça güçlenmiş ve bürokratik reformlar yapılmış; 1991-2002 yılları arasında kısa süreli koalisyon hükümetlerinin iktidara geldiği dönemde ise bürokrasi siyaset karşısında daha etkin konumda olmuştur. 2002 yılında başlayan AK Parti İktidarı döneminde 2007 yılına kadar yönetsel reformlar ve yasal düzenlemelerle bürokrasi siyasetin denetimi altına alınmaya çalışılmıştır.

2007 yılında yapılan anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesinin önü açılmıştır ve hukuken Yarı-Başkanlı Hükümet



Sistemine geçiş yapılmıştır. 2007 Anayasa değişikliği kapsamında milletvekillerinin görev süresinin dört yıl olması, Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi ve görev süresinin beş yıl olması, bir kişinin azami iki kere Cumhurbaşkanı seçilebilmesi gibi değişiklikler yapılmıştır. Anayasa değişikliği ile aslında Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi, sorumsuz ve yetkili Cumhurbaşkanını meşrulaştıran bir uygulama olmuştur. Bundan sonraki süreçte güçlü hükümet düşüncesiyle hükümet sistemi değişikliği kapsamında başkanlık sistemi tartışmaları hız kazanmıştır. 10 Ağustos 2014 tarihinde yapılan seçimde Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi ile hükümet sistemin niteliği fiilen değişmiş; 2007 yılında Anayasa değişikliği ile hukuken kabul edilen yarı-başkanlı hükümet sistemine 2014 yılında yapılan Cumhurbaşkanı seçimi ile fiilen geçilmiştir. 2010 Anayasa Referandumunda askeri bürokrasi ve yargı bürokrasisine yönelik yapılan değişiklikler bürokrasi ve siyaset ilişkisinde güç dengesinin siyaset lehine değişmesini sağlamıştır. 2010 yılında başlayan güç dengesinin siyaset lehine değişimi, 15 Temmuz 2016 tarihinde bastırılan darbe kalkışması sonucunda AK Parti iktidarın güçlenerek yoluna devam etmesi ve 2017 yılında yeni hükümet sistemine geçilmesi ile devam etmiştir.

1982 Anayasası ile yürütme organını güçlendirmeye yönelik olarak yapılan çalışmalar, 2017 yılında yapılan Anayasa değişikliği kapsamında Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçişle devam etmiştir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminden önce Türkiye’de bürokrasinin rolünün, politikaların uygulayıcısı olmasının çok ötesinde olduğu söyleyebiliriz. Özellikle koalisyon hükümetleri döneminde kamusal politikalarının belirlenmesinde ve uygulamasında etkili bir aktör olan bürokrasi, siyasi iktidarın yanında iktidarın gücünü kullanan bir yapı olarak varlığını devam ettirmiştir.

Türkiye’de hükümet sistemi ile ilgili tartışmalar uzun bir süre gündemde olan ve kamuoyunda akademisyenler, siyasetçiler, bürokratlar ve siyasi partiler tarafından tartışılan konular arasındadır. Türkiye’de meclis hükümet sisteminin uygulanmasıyla başlanan tarihi süreç içerisinde 2017 yılına kadar Meclis Hükümeti Sistemi, Karma Hükümet Sistemi, Parlamenter Hükümet Sistemi, Rasyonel Parlamenter Hükümet Sistemi, Yarı-Başkanlı Hükümet sistemi uygulanmıştır. 2017 yılından sonra da Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçiş yapılmıştır.

2017 yılındaki Anayasa değişikliği referandumu ile Cumhurbaşkanının yürütme yetkisini kullanabilme konusunda tek yetkili kişi olduğu kabul edilmiştir. Ayrıca partili Cumhurbaşkanlığı, Cumhurbaşkanının iki defa seçilebilmesi, bir yetki kanununa ihtiyaç duymaksızın Cumhurbaşkanına



kararname çıkarma yetkisinin tanınması, normlar hiyerarşisinde Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin kanunun hemen altında yer alması, Cumhurbaşkanının ve Bakanların dokunulmazlıkları, Cumhurbaşkanına bakanları ve üst düzey bürokratları atama ve görevden alma yetkisinin verilmesi gibi anayasal düzenlemeler uygulamaya konulmuştur. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi güçlü yürütme organı ile siyaset kurumunu daha etkili olmasını sağlamış, üst düzey bürokratların Cumhurbaşkanı tarafından atanması ve değiştirilebilmesi, bürokrasiye sürekli bir hareketlilik katmıştır. Bu düzenlemeler ile adeta karar alma ve uygulama yetkisi, yani siyaset ve bürokrasi cumhurbaşkanlığı makamında birleşmiştir. Bilgi ve uzmanlık gibi sahip olduğu güç kaynakları ile mühendis tavrıyla siyasete müdahale etmek isteyen bürokratların etkisi Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle azalmıştır. Ayrıca seçilmiş-atanmış çatışmasında, seçilmişlerin lehine bir avantaj sağlayan yeni hükümet sistemi bürokrasiyi ve siyaseti olması gereken sınırlar içerisinde tutma açısından önemli bir değişim olmuştur.

24 Haziran 2018 tarihinde yapılan TBMM ve Cumhurbaşkanlığı seçimlerinin ardından seçilen Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan’ın 9 Temmuz 2018 günü göreve başlamasıyla fiilen Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmiş ve 2017 tarihli Anayasa değişikliği ile getirilen düzenlemelerin tamamı yürürlüğe girmiştir.

Osmanlı Devleti’nden Türkiye Cumhuriyeti’ne intikal eden ve Cumhuriyet tarihinde farklı hükümet sistemlerinde devam eden bürokratik yönetim geleneği, Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile değişmiştir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile bakanların ve üst kademe kamu yöneticilerinin atanmasında getirilen düzenlemeler, bürokrasinin kendi doğal sınırları içerisinde politikaları uygulayan bir konuma çekilmesi amacıyla yapılmıştır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde Cumhurbaşkanı dilerse bakanları ve üst düzey bürokratları özel sektörde ki başarılı yöneticiler arasından belirleyebilmektedir. Yeni hükümet sisteminde etkin ve verimli çalışmayan üst düzey bürokratlar Cumhurbaşkanı tarafından değiştirilebilecek ve bu bürokratlar devlet kadrolarını emekli olana kadar işgal edemeyecektir. Bu düzelleme siyasi iktidar ile göreve gelen ve görevi sona eren siyasal iktidar ile birlikte görevden ayrılan üst düzey bürokratların, daha etkin ve daha verimli çalıştırılabileceği düşünülerek yapılmıştır. Ayrıca Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yönetsel düzenlemeler, siyasi iktidarın belirlediği kamusal politikaların bürokrasi tarafından kaliteli, müşteri odaklı, verimli ve hızlı bir şekilde yerine getirilmesi amacıyla uygulamaya konulmuştur.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile üst düzey bürokratları atama ve görevden alma yetkisinin sadece Cumhurbaşkanına tanınması, aslında

bürokrasiyi siyasi iktidarın denetimi altına alarak siyasi iktidara bağımlı hale getirme ve bürokratik vesayeti önleme amacını taşımaktadır. Böyle bir düzenleme ile kamu politikalarının belirlenmesinde ve uygulanmasında önemli bir husus olan seçilmiş-atanmış uyumunun da sağlanacağı düşünülmüştür. Bununla birlikte siyasi iktidar, belirlediği kamusal politikaların hızlı ve etkili bir şekilde gerçekleştirmek için üst düzey bürokratları seçerken bu seçim işleminin alt kademe memurlara kadar devam edecek olması, yönetimde patronaj ilişkilerinin yolunu açabilir. Bu durumda aynı partiden olanların memur ve üst düzey bürokrat olduğu yani ideolojik gruplanmaların olduğu bir yapı oluşabilir. Böylece kamusal hizmetler yapılmamaya veya geç yapılmaya başlayabilir. Üs düzey bürokratlar, memurlar, hülasa tüm kamu personeli hizmet yerine oy toplama düşüncesiyle faaliyette bulunabilirler. Bu durum ise siyasallaşmanın meşrulaştırılmasına, bürokratik vesayet sistemi oluşmasını derken bürokrasinin siyasallaştırılmasına, hatta parti devlet bütünleşmesine yol açabilir. Böyle bir durumun ortaya çıkmaması için yapılacak düzenlemeler ve siyasi iktidarın politika ve uygulamaları çok önemlidir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile Cumhurbaşkanlığına bağlı dokuz tane “Politika Kurulu” ve dört tane “Ofis” oluşturulmuştur. Politika Kurulları ve Ofisler, politikaların belirlenmesinde Cumhurbaşkanına yardımcı olan birimlerdir. Politika kurullarının ve ofislerin; Cumhurbaşkanıyla doğrudan çalışma, bürokrasinin olumsuz yönlerine engel olma, bakanlıklarla beraber çalışma, politika belirleme veya geliştirme sürecinde konu ile ilgili paydaşların katılımını sağlama gibi avantajlı olduğu hususlar vardır.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde, yürütme organına ait yetkilerin sadece Cumhurbaşkanı tarafından kullanılması, Cumhurbaşkanının, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkarma yetkisi kapsamında yürütme organının teşkilat yapısı, bakanlıklar, üst düzey bürokratlar, bağlı kuruluşlarla vb. ilgili düzenleme yapabilmesi; Cumhurbaşkanının hem kararları alan ve politikaları belirleyen, hem de alınan kararların ve belirlenen politikaların uygulanmasını sağlayan ve bundan sorumlu olan kişi olduğunu göstermektedir. Yani Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yapılan düzenlemelerle siyaset ve bürokrasinin Cumhurbaşkanlığı makamında birleştiği görülmektedir.

Buraya kadar ifade edilen hususlar çerçevesinde Türkiye Cumhuriyeti siyasi tarihinde meclis hükümeti sisteminin ve karma hükümet sisteminin uygulandığı 1921-1950 yıllarını kapsayan tek parti iktidarı döneminde ve parlamenter hükümet sisteminin uygulandığı özellikle koalisyon hükümetleri döneminde, bürokrasinin siyaset karşısında güçlü bir

pozisyonda yer aldığı; Cumhuriyet tarihinde meclis hükümeti sisteminin uygulandığı tek parti döneminin bürokrasinin siyasetle bütünleştiği ve böylece altın yıllarını yaşadığı dönem olduğu; DP iktidarı döneminde bürokrasi ile siyaset arasındaki ilişkilerde önemli kırılmalar yaşandığı ve DP iktidarı döneminde güç kaybeden bürokrasinin siyasi iktidar üzerindeki nüfuzundan vazgeçmeyerek siyasi iktidarla mücadele ettiği; bürokrasinin 1960, 1971 ve 1980 askeri müdahalelerinde siyasi iktidarların karşısında yer aldığı ve uzun bir süre tek başına iktidarda kalan, DP, ANAP ve AK Parti iktidarının, bürokrasinin hızlı, verimli ve etkin bir şekilde sadece politikaları uygulaması ve siyasi iktidarın denetiminde olması için çalışarak bu kapsamda yönelik reformlar yaptığı görülmektedir. Buradan hareketle güçlü olan ve tek başına uzun süre görevde kalan bir siyasi iktidarın, bürokrasiyi siyaset karşısında ikincil pozisyonda tutabileceği, asli görevi olan sadece politikaları uygulayıcı rolüne döndürebileceğini söyleyebiliriz. Tabi burada siyasi iktidarın reformları ve yönetsel dönüşümü kendisinden önce atanmış olan bürokratların desteğini alarak ve onların muhalefet etmesini önleyerek yapması veya kendi bürokrasisini oluşturarak yönetimde reform ve dönüşüm politikalarını uygulayacak bürokratları göreve getirmesi oldukça önemli bir husustur. Kendi bürokrasisini oluşturmayan bir siyasi iktidarın bürokrasi de yapacağı reformlar tam olarak uygulanamayabilir ve hatta bu durum reformlara muhalefet eden bürokrasinin siyasi iktidarı, iktidardan uzaklaştırmak için mücadele etmesine neden olabilir. Bu doğrultuda Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde olduğu gibi meşruiyetini doğrudan vatandaştan alan, kendi bürokratlarını belirleyen güçlü bir yürütme organı, bürokrasiyi siyaset karşısında daha zayıf bırakabilir ve bürokrasiyi asli görevi olan sadece politikaları uygulayıcı rolüne döndürebilir.

Türkiye’de 1961 yılından başlayarak 2017 yılına karar uygulanan parlamenter hükümet sisteminde, seçimler sonucunda TBMM’de çoğunluğa sahip olan siyasi partinin başkanının, aynı zamanda Başbakan (hükümetin başı) olmasının, kuvvetler ayrılığının tam olarak gerçekleşmesine engel olabileceği; TBMM’de çoğunluğa sahip olan bir partinin aynı zamanda hükümette de olmasının, o partinin siyasal iktidarı tek başına kullanabileceği bir güç haline gelmesinin önünü açacağı; bu durumun Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi içinde geçerli olabileceği fakat bu riski ortadan kaldırmak adına Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde cumhurbaşkanı ve milletvekili seçimlerinin ayrı ayrı yapılmasının Cumhurbaşkanının mensup olduğu siyasi parti ile TBMM de çoğunluğa sahip siyasi partinin aynı olabileceği gibi farklı da olabilmesine yol açacağı; burada milletin takdirinin söz konusu olduğu görülmektedir.

Meclis hükümeti sistemi, parlamenter hükümet sistemi ve yarı-başkanlı hükümet sisteminde yasama organı, kamu politikalarının tespitinde ve bununla ilgili yasal düzenlemelerin yapılmasında bir aktör iken, Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş ile birlikte bu durum önemli derecede değişmiştir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde önemli bir kamu politikası aracı olan Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile yürütme organı yasama organının alanına dâhil olarak yasalastırma sürecinin temel aktörlerinden birisi haline gelmiştir. Ayrıca 2017 yılındaki anayasa değişikliği ile anayasal olarak üst düzey bürokratların Cumhurbaşkanı tarafından atanmasına yönelik yapılan düzenlemeler, Türkiye’de sürekli dile getirilen vesayetin önlenmesi ve bürokrasinin işlevselliğinin hızlanması açısından oldukça önemli gelişmelerdir. Bu açıdan değerlendirildiğinde, uygulanan hükümet sisteminin hem yapısal hem de fonksiyonel anlamda politikaların belirlenmesi, yasal düzenlemelerin yapılması ve politikaların uygulanması sürecinde hangi organların temel aktör olacağı; ayrıca bürokrasi ile siyaset ilişkisinde hangisinin ön planda olacağı hususunda önemli etkilerinin olduğunu anlaşılmaktadır.

Genel olarak değerlendirildiğinde, hükümet sistemlerinin bürokrasi ve siyaset ilişkisinde iktidar tipi, parti sistemi, iktidarda geçirilen süre gibi durumlarla birlikte değişen tezahürüne rağmen etkili bir faktör olduğu sonucuna varılmıştır.



## Kaynaklar

- Abadan, N. (1959). *Bürokrasi*. Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları.
- Abadan, Y. (1957). Osmanlı İmparatorluğunda Anayasa Sistemine Geçiş Hareketleri. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 14(1), 3-37. [https://doi.org/10.1501/Hukfak\\_0000001323](https://doi.org/10.1501/Hukfak_0000001323)
- Aberbach, J. D. & Rockman, B. A. (2006). The Past and Future of Political-Administrative Relations: Research From Bureaucrats and Politicians To in the Web of Politics And Beyond. *Intl Journal of Public Administration*, 29(12), 977-995.
- Abrahamson, B. (1993). *The Logic of Organisations*. SAGE Publications.
- Acar, A. (2019). *1982 Anayasası'ndaki değişikliklerin Türkiye'nin demokratikleşmesi açısından analizi* [Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi]. Dumlupınar Üniversitesi.
- Acar, A., & Çelebi Ö. B. (2012). Türkiye Cumhuriyeti Anayasalarında Cumhurbaşkanlığı Makamının Önemi ve 2007 Yılı Anayasa Değişiklikleri Çerçevesinde Abdullah Gül'ün Görev Süresi Tartışmaları. *SÜ İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 12(23), 1-34.
- ACUN, F. (1999). Osmanlı'dan Türkiye Cumhuriyetine Değişme ve Süreklilik. *Hacettepe Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Dergisi*, (16), 155- 167.
- Acun, F. (2010). Osmanlı'dan Türkiye Cumhuriyeti'ne: Değişme ve Süreklilik, *Hacettepe Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Dergisi* 16,155-167.
- Adalet ve Kalkınma Partisi (AK Parti) (2023, Ekim). *AK Parti 2002 Seçim Beyannamesi*. <https://akparti.org.tr/media/acqnb24y/3-kasim-2002-genel-secimleri-secim-beyannamesi-sayfalar.pdf>
- Adalet ve Kalkınma Partisi (AK Parti) (2023, Ekim). *AK Parti 2007 Seçim Beyannamesi*. <https://akparti.org.tr/media/o0omydr3/22-temmuz-2007-genel-secimleri-secim-beyannamesi-sayfalar.pdf>

- Adalet ve Kalkınma Partisi (AK Parti) (2023, Ekim). *AK Parti 20011 Seçim Beyannamesi*. <https://akparti.org.tr/media/icsaeuoj/12-haziran-2011-genel-secimleri-secim-beyannamesi.pdf>
- Adalet ve Kalkınma Partisi (AK Parti) (2023, Ekim). *AK Parti 2015 Seçim Beyannamesi*. <https://www.akparti.org.tr/media/fmypruoa/7-haziran-2015-cdited.pdf>
- Afetinan, A. (1998). *Medeni Bilgiler ve M. Kemal Atatürk'ün El Yazıları*. Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara.
- Ahmad, F. (1992). *Demokrasi Sürecinde Türkiye 1945-1980*. Hil Yayınları, İstanbul.
- Ahmad, F. (1999). *Modern Türkiye'nin Oluşumu* (Y. Alogan, Çev.). Kaynak Yayınları, İstanbul.
- Ağaoğulları, M. A. (2011). *Socrates'ten Jakobenlere Batı'da Siyasal Düşünceler*. İletişim Yayınları, İstanbul.
- Ağaoğulları, M. A. (2013). *Kent Devletinden İmparatorluğa*. İmge Kitapevi, Ankara.
- Ağcan, M. A. (2022). *Çağdaş Siyaset Teorisi*. İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- Ağır, R. (2017). *Jean Jacques Rousseau'nun toplum ve devlet anlayışının Türk düşüncesine tesiri* [Yüksek Lisans Tezi]. Necmettin Erbakan Üniversitesi.
- Akandere, O. (2010). 1946 Genel Seçimleri ve Sonuçları Üzerinde İktidar ve Muhalefet Partileri Arasında Yapılan Tartışmalar. *Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi*, 26(76), 1-26.
- Akartürk, E. A. (2020). 2017 Anayasa Değişikliğinin Parlamentosuzlaştırma Etkisi Üzerine. *YÜHFD*, 15(1), 1-25.
- Akbulut, Ö. Ö. (2009). *Siyaset ve Yönetim İlişkisi: Kuramsal ve Eleştirel Bir Yaklaşım*. Turhan Kitabevi, Ankara.
- Akbulut, N., & Kaş, O. (2018). Cumhurbaşkanlığı Yönetim Sisteminde Kamu Denetimi ve İç Denetimin Yeri. *Denetim Dergisi*, 8(18), 77- 87.
- Akçakaya, M. (2016). Weber'in Bürokrasi Kuramının Bugünü ve Geleceği. *Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 3(8), 275-295.
- Akçakaya, M. (2016). Bürokrasi Kuramları ve Türk Kamu Yönetiminde Bürokratik Sorunlar. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 18(3), 669-694.
- Akçakaya, M., & Özdemir, A. (2018). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Siyasal İstikrar. *Üçüncü Sektör Sosyal Ekonomi*, 53(3), 922-944.
- Akçakaya, M., & 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.



- Akdoğan, Y. (2008). *Yerel Siyaset-Kavramlar*. Okutan Yayıncılık, İstanbul.
- Akdoğan, Y. (2010). Muhafazakar-Demokrat Siyasal Kimliğin Önemi ve Siyasal İslamcılıktan Farkı. Yavuz, H. (Ed.), *AK Parti: Toplumsal Değişimin Yeni Aktörleri* (ss. 55-95). Kitap Yayınevi, İstanbul.
- Akgül, B. (1999). *Türkiye’de siyasal yozlaşma* [Basılmamış Yüksek Lisans Tezi]. Gazi Üniversitesi.
- Akın, R. (2001). *TBMM Devleti (1920-1923) Birinci Meclis Döneminde Devlet Erkleri ve İdare*. İletişim Yayınları, İstanbul.
- Akın, O. S. (2011). *Küreselleşme sürecinde Türkiye’de bürokrasi kavram ve olgusu üzerine bir inceleme* [Doktora Tezi]. Ankara Üniversitesi.
- Akın, M. H. (2018). İki Modernleşme Arasında Türkiye’de Siyasal Kültür Değişmesi ve Medya. *Türkiye İletişim Araştırmaları Dergisi, Özel Sayı*, 154-164. <https://doi.org/10.17829/turcom.468350>
- Akıncı, M. (2014). Hayek’in Sosyal ve Siyasal Teorisi. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 39, 73-90.
- Akıncı, B. (2017). *Türkiye’de hükümet sistemi tartışmaları ve Cumhurbaşkanlığı* [Doktora Tezi]. Mustafa Kemal Üniversitesi.
- Akıncı, B. (2018). Türkiye’de Kamu Politikası Oluşturma Sürecinde Yeni Aktör: Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları. *OPUS International Journal of Society Researches*, 9(16), 2128-2146. <https://doi.org/10.26466/opus.491006>
- Akıncı, A., & Eriş, V. (2019). 21. Yüzyıl Demokrasilerinde Siyasal Katılım: Türkiye Örneği. *Uygulamalı Sosyal Bilimler Dergisi*, 3(2), 35-55.
- Akman, Ç. (2019). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Politika Kurulları: Sosyal Politikalar Kurulu Üzerinden Bir Değerlendirme. *Route Educational and Social Science Journal*, 6(3), 659-676.
- Akman, E. (2019). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Kamu Politikası Aktörleri. *PARADOKS Ekonomi, Sosyoloji ve Politika Dergisi*, 15(1), 35-54.
- Akman, K. (2020). Seçim Sistemi Değişiklikleri ve Siyasi Parti İttifaklarının Siyasal Sisteme Etkileri: İtalya Örneği. *Gaziantep University Journal Of Social Sciences*, 19(4), 1610-1625.
- Akman, Ç., & Akçay, E. Y. (2019). Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Politika Kurulları: ABD İle Karşılaştırması. *Yasama Dergisi*, (40), 33-57.
- Aksan, G., & Çelik, Ö. (2011). Gerilim ve Uzlaşma: Demokrasi Ekseninde Bürokrasi ve Siyaset İlişkisi Üzerine Bir Değerlendirme. *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, (25), 1-10.
- Aksoy, A. (2016). Geleneksel Devletten Modern Devlete: Sanayi Devrimi ve Kamu Yönetimi Düşüncesinde Değişim. *Uluslararası Politik Araştırmalar Dergisi*, 3(35), 31-37.
- Aktan, T. (1989). *Kamu İdaresi*. Uludağ Üniversitesi Basımevi, Bursa.

- Aktaş, S. (2001). *Hayek’in Hukuk ve Adalet Teorisi*. Liberte Yayınları, Anlara.
- Akyıldız, A. (2012). *Osmanlı Bürokrasisi ve Modernleşme*. İletişim Yayınları, İstanbul.
- Akyılmaz, B., Sezginer, M. & Kaya, C. (2018). *Türk İdare Hukuku*. Savaş Yayınevi, Ankara.
- Akyılmaz, H. C. (2022). 1921 Anayasası İle Değişen Egemenlik Anlayışının Yasama ve Yürütme İlişkilerine Etkisi. Parlak, M. A. (Ed.), *1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu ve Makaleler* (ss. 367-298). Atatürk Araştırma Merkezi, Ankara
- Akyol, E. (2013). Merkez Çevre İlişkisi. A. Karadağ (Ed.), *Osmanlı’dan Cumhuriyet’e Türkiye’de Siyasal Hayat* (ss.. 393-453). Orion Ankara. Kitabevi,
- Ala, E. (2014). Yeni Türkiye’de Siyaset ve Yönetim. *Yeni Türkiye Dergisi*, (56), 156-162.
- Aldıkaçtı, O. (1982). *Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası*. İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, İstanbul.
- Alkan, T. (1989). *Siyasal Bilinç ve Toplumsal Değişim*. Gündoğan Yayınevi, Ankara.
- Alkan, H. (2018). Cumhurbaşkanlığı Sisteminin Kurumsal Özellikleri ve Demokratikleşme Sürecine Olası Etkileri. *Türkiye İletişim Araştırmaları Dergisi, Özel Sayı*, 139-153. doi: 10.17829/turcom.461355
- Altıparmak, A. (2002). Türkiye’de Devletçilik Döneminde Özel Sektör Sanayiini Gelişimi. *Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, (13), 35-59.
- Altunok, H. (2016). Atama Yetkisi ve Bürokrasi Siyaset İlişkisi Üzerine Bir Değerlendirme. *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 8(14), 166-180.
- Anadolu Ajansı (AA). (2023, Aralık). *AK Parti Kapatılmamıştır*. <https://www.aa.com.tr/tr/arsiv/kilic-ak-parti-kapatilmamistir/428230>
- Anadolu Ajansı (AA). (2023, Aralık). *TSK İç Hizmet Kanunu’nun 35. Maddesi Değişti*. <https://www.aa.com.tr/tr/turkiye/tsk-ic-hizmet-kanununun-35-maddesi-degisti/228790>
- Anadolu Ajansı (AA). (2024, Mart). *1923’ten Günümüze Cumhurbaşkanı Seçimleri*. <https://www.aa.com.tr/tr/turkiye/1923-ten-gunumuz-cumhurbaskani-secimleri/134629>
- Anadolu Ajansı (AA). (2023, Şubat). *Erdoğan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemini Anlattı*. <https://www.aa.com.tr/tr/gunun-basliklari/erdogan-cumhurbaskanligi-hukümet-sistemini-anlattı/1181673>
- Anadolu Ajansı (AA). (2023, Kasım). *AK Parti Grup Başkanvekili Turan: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde Revize Her Zaman Mümkün*. <https://www.aa.com.tr/tr/politika/ak-parti-grup-baskanvekili->

- turan-cumhurbaskanligi-hukümet-sisteminde-revize-her-zaman-mumkun/1519631
- Anadolu Ajansı (AA). (2024, Kasım). *Türkiye'yi Krize Sürukleyen Tarihi Kavganın 20'nci Yılı*. <https://www.aa.com.tr/tr/politika/turkiyeyi-krize-surukleyen-tarihi-kavganin-20nci-yili/2148937>
- Aristoteles. (2013). *Politika* (F. Akderin, Çev.). Say Yayınları, İstanbul.
- Ardanç, B., & Ergun, T. (1980). Siyasal Nitelikli Yüksek Yönetici Atamaları. *Anıme İdaresi Dergisi*, 13(2), 3-18.
- Ardıçoğlu, M. A. (2017). Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi. *Ankara Barosu Dergisi*. 75(3), 21-51.
- Arı, S. (2022). Max Weber'in Siyaset Teorisi Üzerine Bir Değerlendirme. *Karatay Sosyal Araştırmalar Dergisi*, (9), 47-61.
- Armağan, S. (1979). *Türk Esas Teşkilât Hukuku I. Kitap*. İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, İstanbul.
- Arslan, A. (2003). Eşişsizliğin Teorik Temelleri. *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 6(2), 115-135.
- Arslan, R. (2004). *Türkiye'ye Siyasi Model*. Seçkin Yayınları, Ankara.
- Arslan, A. (2005). Tek ve Çok Partili Dönemlerde Türk Siyasi Elitlerinin Toplumsal Profillerinin Karşılaştırılmalı Analizi. *ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, 1(2), 53-66.
- Arslan, D. A. (2006). Sınıf Teorisinin Açmazları ve İktidar Analizinde Bir Alternatif Olarak Elit Teorisi. *Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 16(1), 363-382.
- Arslan, H. (2013). John Locke'un Siyaset Felsefesinin Temelleri Üzerine Bir Deneme. *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi* 1(17), 181-204.
- Arslan, F. Z. (2022). *Demokratikleşme endeksleri açısından hükümet sistemleri analizi* [Doktora Tezi]. İstanbul Üniversitesi.
- Aslan, S., & Yılmaz, A. (2001). Tanzimat Döneminde Osmanlı Bürokratik Yapı Ve Düşüncesinin Değişimi. *Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 2(1), 287-297.
- Aslan, A. (2015). *Türkiye İçin Başkanlık Sistemi Demokratikleşme, İstikrar, Kurumsallaşma*. SETA Yayınları.
- Aslan, A. (2019). Entegrasyon, Çok kültürlülük ve Katılım: Almanya Türklerinin Yaklaşımı. *Al Farabi Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi*, 4(3), 74-88.
- Arslanel, M. N. & Eryücel, E. (2011). Modern Devlet Anlayışının Felsefi Temelleri. *Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 15(2), 1-20
- Aslaner, A. (2006). Kamu İdaresinde Yeniden Yapılanma Çalışmaları. *Türk İdare Dergisi*, (453), 47-67.

- Ataay, F. (2017). Türkiye'de Hükümet Sistemi Değişikliği: Parlamenter Sistemden Başkanlık Sistemine Geçiş. *Yakın Doğu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 10(2), 77-98.
- Atabey, G., & Hasta, D. (2018). Siyasal Katılım, Siyasal Yeterlik ve Toplumsal Cinsiyet. *Nesne Psikoloji Dergisi*, 6(13), 484-516.
- Atar, Y. (2019). *Türk Anayasa Hukuku*. Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Atay, E. E. (2018). *İdare Hukuku*. Turhan Kitabevi Yayınları, Ankara.
- Atmaca, Y., & Yıdırım, Z. (2019). *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Siyaset-Bürokrasi İlişkisi*. V. Stratejik Kamu Yönetimi Sempozyumu Bildiri Kitabı (Tam Metin), İstanbul, Türkiye.
- Atmaca, Y., & Günay, M. C. (2020). Bürokratik Oligarşi: Türk Kamu Yönetimi Sistemi Ekseninde Bir Analiz. *R&S Research Studies Anatolia Journal*, 3(3), 199-210.
- Aydın, A. H. (2013). *Kamu Yönetimine Giriş*. Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Aydın, M. (1994). *Eğitim Yönetimi*. Hatipoğlu Basım Yayım, Ankara.
- Aydın, M. (1998). *Kurumlar Sosyolojisi*. Vadi Yayınları, İstanbul.
- Aydın S., & Taşkın Y. (2014). *1960'dan Günümüze Türkiye Tarihi*. İletişim Yayınları, İstanbul.
- Aydın, R. (2017). Bürokrasiyi Toplumsal ve Siyasal Boyutuyla Ele Alan Kuramsal Yaklaşımlar. *Hitit Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 10(2), 993-1006. <https://doi.org/10.17218/hititsosbil.305905>
- Aydın, R. (2017). *1980'li yıllarda Türkiye'de siyasal iktidar ve bürokrasi ilişkisi* [Doktora Tezi]. Ankara Üniversitesi.
- Aydın, R. (2017). *Hükümet sistemleri ve siyasi partiler: başkanlık, yarı - başkanlık ve parlamenter sistemler* [Yüksek Lisans Tezi]. Gazi Üniversitesi.
- Aydilek, E. (2019). Türk Siyasal Hayatında Bürokrasi-Siyaset İlişkisi. *Kastamonu İletişim Araştırmaları Dergisi*, (3), 57-72.
- Aydoğan, M. (2006). *Antik Çağ'dan Küreselleşmeye Yönetim Gelenekleri ve Türkler II*. Umay Yayınları, 6. Baskı, İzmir.
- Aydoğan, P. (2022). Türkiye'nin Çok Partili Siyasal Sisteme Geçiş Sürecinde Milli İrade Söylemi ve 1946 Genel Seçimleri. *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi* 24(3), 1135-1154.
- Aydoğdu, Y. (2019). Yeni Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanlığı İşlemleri. *Düzce Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 9(1), 86-87.
- Ayhan, U., & İrdem, İ. (2018). Değişen Yönetim Paradigması. M. A. Özer & U. Ayhan (Ed.), *Kamu Yönetimi Tartışmaları* (ss. 3-27). Gazi Kitabevi.
- Aytaç, M.A., Balta, E., Bora, T. vd., (2014). *Siyaset Kavramlar, Kurumlar, Süreçler*. İletişim Yayınları, İstanbul.

- Bagay, Ö. (2022). *1982 Anayasası sonrasında bükrümet sistemi arayışları ve yürütmenin güçlenmesi* [Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi] Altınbaş Üniversitesi.
- Bal, H. (2020). *Kamu Yönetimi*. Atatürk Üniversitesi Açıköğretim Fakültesi Yayıncılık.
- Balandier, G. (2016). *Siyasal Antropoloji* (D. Çetinkasap, Çev.). Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul.
- Barlas, M. (1994). *Turgut Özal'ın Anıları*. Sabah Kitapları, İstanbul.
- Başaran, İ. E. (1989). *Yönetim*. Gül Yayıncılık.
- Bayansar, R., & Özer, M. A. (2023). Türk Kamu Yönetiminin Yakın Dönem Tarihsel Gelişimi Üzerine Değerlendirmeler. *MANAS Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 12(1), 389-406.
- Bayır, M. Ö. (2007). *Türkiye'de etik-yansızlık – katılım boyutları açısından bürokrasi ve siyaset ilişkisi* [Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi]. Mersin Üniversitesi.
- Bayraktaroğlu, S. (2000). Klasik Örgütsel Güç Kuramlarından Clegg'in 'Güç Devreleri' Yaklaşımına. *Bilgi Sosyal Bilimler Dergisi*, 3, 109-121.
- Bayram, A. K., & Çınar K. (2007). İktidar ve Siyasetin Gölgesinde Bürokrasi ve Demokrasi İlişkisi: İdealler, Zorunluluklar, Gerilimler. *Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 9(1), 11-24.
- Bayramoğlu, S. (2005). *Yönetişim Zihniyeti*. İletişim Yayınları, İstanbul.
- Baykal, D. (1970). *Siyasal Katılma*. A.Ü.S.B.F. Yayınları, Ankara.
- Belet, M. S. (2008). *Türk kamu yönetiminde siyaset ve bürokrasi ilişkisi: üst kurullar bürokrasisi* [Yüksek Lisans Tezi]. Selçuk Üniversitesi.
- Bektaş, M. (2021). *Bürokratik kültür ile kamu reformu arasındaki ilişki: Türk kamu bürokrasisi üzerine ampirik bir araştırma* [Doktora Tezi]. İstanbul Medeniyet Üniversitesi.
- Beriş, H. E. (2009). *Tek Parti Döneminde Devletçilik*. Liberte Yayınları, Ankara.
- Berkes, N. (2009). Türkiye'de Çağdaşlaşma Olgusu. E. Kalaycıoğlu & A. Y. Sarıbay (Ed.), *Türkiye'de Politik Değişim ve Modernleşme* (ss. 159-190). Dora Yayınları.
- Bezci, B. (2006). Hegel'in Felsefesinde Etik, Politik Olan ve Özgürlük. *Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 21(2), 235-251.
- Bildirici, Z. D. (2019). *Türkiye'de çok partili dönemde bürokrasinin TBMM'de temsili ekseninde siyasete etkisi* [Doktora Tezi]. Hacettepe Üniversitesi.
- Bloomberg HT. 2018. (2024, Ocak). *Cumhurbaşkanı'na Bağlı Bakanlık, Başkanlık, Kurul ve Ofislerin Tam Listesi*. <https://businessht.bloomberght.com/piyasalar/haber/2052280-cumhurbaskani-na-bagli-bakanlik-baskanlik-kurul-ve-ofisler-tam-liste>

- Bulut, A. S. (2023). *Partili Cumhurbaşkanlığı sistemi ve Türk siyasetine etkileri* [Yüksek Lisans Tezi]. Trakya Üniversitesi.
- Butler, E. (2001). *Hayek: Çağımız İktisat ve Siyaset Felsefesine Katkısı*. Liberte Yayınları, Ankara.
- Bülbül, K. (2017). *Etkin İstikrarlı Güçlü Bir Türkiye İçin Cumhurbaşkanlığı Sistemi Nedenler, Tepkiler, Beklentiler*. Tezkire Yayıncılık, İstanbul.
- Boyalı, H., & Gümüş, K. (2022). Bürokrasi ve Siyaset İlişkisinin Parlamenter Sistem ile Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Özelinde Analizi. *Van YÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi* (55), 232-247.
- Bozkurt, Ö., Ergun, T., & Sezen, S. (1998). *Kamu Yönetimi Sözlüğü*. TODAİE Yayınları, Ankara.
- Bölükbaşı, M. O. (2020). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Bakanlıkların Statüsü (Önceki Hükümet Sistemi ile Mukayeseli Olarak). *Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 14(1-4). 41-69.
- Canas, V. (2004). The Semi Presidential System. *Heidelberg Journal of International Law*, (64), 95-124.
- Canatan, B. (2012). *Anayasa Hukuku*. Detay Yayıncılık, 2. Baskı, Ankara.
- Candan, H. (2012). *İş dünyası ve bürokrasi ilişkileri bağlamında girişimcilerin Türk kamu bürokrasisi algısına yönelik bir araştırma* [Doktora Tezi]. Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi.
- Canfora, L. (2003). *Demokratik Retoriğin Eleştirisi* (D. Kundakçı, Çev.). Dost Kitabevi, Ankara.
- Cansever, N. (2013). *Türkiye'de 2000 sonrası ordunun siyaset üzerindeki etkisi ve bunu belirleyen dinamikler* [Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi]. Süleyman Demirel Üniversitesi.
- Cansever, N., & Kiriş, H. M. (2015). Türkiye'de Ordu – Siyaset İlişkileri Çerçevesinde AK Parti – TSK Etkileşimine Bakış. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 20(3), 361-384.
- Cem, C. (1975). Türk Kamu Yönetimine Toplu Bir Bakış. *Anme İdaresi Dergisi*, 8(4), 3-23.
- Cemal, H. (2004). *Özal Hikâyesi*. Doğan Kitap, İstanbul.
- Cengiz, M. (2009). *Kamu bürokrasisinde yolsuzluğun yapılaşması* [Doktora tezi]. Ankara Üniversitesi.
- Cevizci, A. (2001). *İlkçağ Felsefesi Tarihi*. Asa Kitabevi, Bursa.
- Cevizci, A. (2002). *Aydınlanma Felsefesi Tarihi*. Ezgi Kitabevi, Bursa.
- Cevizci, A. (2017). *Büyük Felsefe Sözlüğü*. Say Yayınları, İstanbul.
- Cheibub, J. A., & Limongi, F. (2002). Democratic Institutions and Regime Survival: Parliamentary and Presidential Democracies Reconsidered. *Annual Review of Political Science*, (5), 151-179.



- Cheibub, J. A., Martin, S., & Rasch, B. E. (2015). Government Selection and Executive Powers: Constitutional Design in Parliamentary Democracies. *West European Politics*, 38(5), 969-996.
- Civek, F., & Özkahveci, E. (2021). Weber Bürokrasi Kuramı ve İnsan Kaynakları Yönetimi Üzerine Kavramsal Bir Değerlendirme. *Adıyaman Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 14(39), 365-393.
- Coşkun, İ. (2005). *Türkiye’de bürokrasi-siyaset ilişkileri* [Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi]. Selçuk Üniversitesi.
- Coşkun, V. (2009). *Ulus-Devletin Dönüşümü ve Meşruluk Sorunu*. Liberte Yayıncılık, Ankara.
- Coşkun Tuna, P., & Türkölmez, O. (2023). Yeni Toplumsal Hareketler ve Dijital Aktivizm. *Kamu Yönetimi ve Politikaları Dergisi*, 4(2), 211-240.
- Cumhurbaşkanlığı Mevzuat Bilgi Sistemi (2024, Nisan). *Türkiye Cumhuriyeti Anayasası* <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=2709&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>
- Çadırcı, M. (1985). Tanzimat’tan Cumhuriyet’e Ülke Yönetimi. M. Belge & F. Aral (Ed.), *Tanzimat’tan Cumhuriyet’e Türkiye Ansiklopedisi* (1.Cilt. ss. 210-230). İletişim Yayınları, İstanbul.
- Çağatay, M. (2003). *Türkiye’de toplumsal eşitsizliklerin kaynağı olarak kurumsal kimlik* [Yayınlanmamış Doktora Tezi]. Hacettepe Üniversitesi.
- Çaha, Ö. (2003). *Aşkın Devletten Sivil Topluma*. Gendaş Yayınları, İstanbul.
- Çaha, Ö. (2007). *Dört Akım Dört Siyaset*. Orion Yayını, Ankara.
- Çaha, Ö. (2010). Türkiye’de Sivil Toplum ve Demokrasi. Çaylak, A.; Dikkaya M.; Göktepe, C. & Kaplı, H. (Ed.), *Osmanlı’dan İkibinli Yıllara Türkiye’nin Politik Tarihi* (ss. 567-586). Savaş Yayınevi. Ankara.
- Çakan, I. (1999). *Türk Parlamento Tarihinde II. Meclis*. Çağdas Yayınları, İstanbul.
- Çakan, I. (2006). Erken Cumhuriyet Döneminde Türk Kamu Yönetiminin Modernleşmesi: Merkezileşme. *Anme İdaresi Dergisi*, 39(4), 45-73.
- Çakır, H. M. (2019). Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Cumhurbaşkanı-Bakan İlişkisi. *Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yürütme Sempozyum Bildiri Kitabı* (ss. 35-55). Marmara Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- Çakır, E. M. (2020). 1991- 2002 Yılları Arasında Koalisyon Hükümetleri Yönetimi. *IBAD Sosyal Bilimler Dergisi*, (6), 19-37.
- Çalış, H. Ş. (2001). Ulus, Devlet ve Kimlik Labirentinde Türk Dış Politikası. Çalış Ş. H., Dağı İ. D. ve Gözen R. (Ed.), *Türkiye’nin Dış Politika Gündemi: Kimlik, Demokrasi, Güvenlik* (ss. 3-34). Liberte Yayınları.
- Çalışkan, E., & Önder, M. (2017). Başkanlık Sistemi ve Mevcut Kamu Kurumları Üzerine Olası Etkileri. *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 10(49), 570-578.



- Çam, E. (1993). *Devlet Sistemleri*. Der Yayınları, İstanbul.
- Çanaklı, L. A. (2007). *Türk romanında bürokrasi ve memurlar (1872-1950)* [Doktora Tezi]. Uludağ Üniversitesi.
- Çavuşoğlu, H. (2022). 1983 Genel Seçimleri ve Anavatan Partisi. *Ekonomi İşletme Siyaset ve Uluslararası İlişkiler Dergisi (JEBPIR)*, 8(1), 77-86.
- Çekiç, M. (2016). 1982 Anayasası'nın Hükümet Sistemi Açısından Değerlendirilmesi. *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*, (7), 441-478.
- Çelik, G. (2010). Tanzimat Döneminde Tarihi Yarımada: Tercihler, Yaklaşımlar, Görünümler. *Türkiye Araştırmaları Literatür Dergisi*, 8(16), 227-258.
- Çelik, D. B. (2018). 16 Nisan Anayasa Değişikliği ve Yeni Hâkimler ve Savcılar Kurulu Üzerine Bir Değerlendirme. *AÜSBF Dergisi*, 3(4), 1057-1094.
- Çelik, V., & Çelik, F. (2023). Bürokrasi Kavramının Demokrasi ve Siyaset ile İlişkisi Üzerinden Hükümet Sistemlerine Genel Bir Bakış. *Ekonomi İşletme Siyaset ve Uluslararası İlişkiler Dergisi*, 9(2), 205-217.
- Çetin, H. (2003). *İnsan ve Siyaset*. Siyasal Kitabevi, Ankara.
- Çetin, H. (2003). İnsan ve Siyaset: "Siyasal İnsan'ın Yol Hikayesi". *Felsefe Dünyası*, (38), 72-92.
- Çetin, A. (2005). Sicill-i Ahvâl Defterleri ve Dosyaları Hakkında Bir Araştırma. *Vakıflar Dergisi*, 29, 87-104.
- Çetin, H. (2014). *Siyaset Bilimi*. Orion Kitabevi, Ankara.
- Çetin, Y. (2020). *Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin kamu personel rejimine yansımaları* [Yüksek Lisans Tezi]. Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi.
- Çevik, H. H. (2007). *Türkiye'de Kamu Yönetimi Sorunları*. Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Çevik, F. K. (2010). *Türkiye'de 1980'den günümüze siyasal iktidar-bürokrasi ilişkileri* [Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi]. Atılım Üniversitesi.
- Çevik, H. H. (2012). *Kamu Yönetimi Kavramlar - Sorunlar – Tartışmalar*. Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Çevikbaş, R. (2014). Bürokrasi Kuramı ve Yönetimsel İşlevi. *Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi*, 3(2), 75-102.
- Çeviker, H. C. (2022). II. Meşrutiyet Döneminde Meydana Gelen Bir Hükümet Darbesi: 23 Ocak 1913 Babiâli Baskını. *Ekonomi İşletme Siyaset ve Uluslararası İlişkiler Dergisi (JEBPIR)*, 8(1), 159-170.
- Çınar, Y. (2017). Uluslararası İlişkilerde Aydınlanma Faktörü. *Bitlis Eren Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 6(1), 1-28.
- Çiftçi, A., & Yılmaz, N. (2013). İbn Haldun'un Siyaset Teorisi ve Siyasal Sistem Sınıflandırması. *Turkish Studies*, 8(7), 83-93.
- Çilingir, L. (2009). *Farabi ve İbn Haldun'da Siyaset*. Araştırma Yayınları, Ankara.

- Çimen, H. (2018). *Türk siyasetinde statükonun değişim ve dönüşüm dönemleri: Söylemsel siyasetten eylemsel siyasete Özal-Erbakan-Erdoğan dönemi politikaları* [Doktora Tezi]. İnönü Üniversitesi.
- Çoban İnce, İ. (2018). *1982 Anayasası döneminde yasama ve yürütme ilişkilerinin evrimi* [Doktora Tezi]. Dokuz Eylül Üniversitesi.
- Çöker, Z., & Vali, E. (1995). Mülki İdare Amirleri, Bürokrasi ve Politika. *Türk İdare Dergisi*, 67(409), 1-16.
- Dağı, D. İ. (2010). Adalet ve Kalkınma Partisi: Güvenlik ve Meşruiyet Arayışında Kimlik, Siyaset ve İnsan Hakları Söylemi. H. Yavuz (Ed.), *AK Parti: Toplumsal Değişimin Yeni Aktörleri* (ss. 121-141). Kitap Yayınevi, İstanbul.
- Dağı, D. İ. (2016). Özal'lı Yıllarda Türk Siyaseti. Sezal, İ. & Dağı, İ. (Ed.), *Özal'lı Yıllar: Siyaset, İktisat Zihniyet* (ss. 203-225). Beta Yayını, İstanbul.
- Davison, R. H. (2005). *Osmanlı İmparatorluğu'nda Reform 1856-1876* (O. Akınhay, Çev.). Agora Kitaplığı Yayınevi. İstanbul.
- Davor B. (2007). Minimalist Concepts of Semi-Presidentialism: Are Ukraine and Slovenia Semi-Presidential States. *Politicka Misao*, 45(5), 155-177.
- Debbasch, C. (1976). *Science Administrative*. Dalloz, Pariz.
- Demir, S. (2005). *Öğretim üyelerinin kara harp okulunun bürokratik özellikleri ve işleyişine ilişkin görüşleri* [Yüksek Lisans Tezi]. Ankara Üniversitesi.
- Demir, T., & Nyhan, R. (2008). The Politics–Administration Dichotomy: An Empirical Search for Correspondence between Theory and Practice. *Public Administration Review*. 68(1), 81 - 96.
- Demir, F. (2011). Bürokrasi-Demokrasi İlişkisi ve Bürokratların Seçilmişlerce Kontrolü Sorunu. *Celal Bayar Üniversitesi İ.İ.B.F. Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, 18(2), 63-84.
- Demir, F. (2013). Yarı Başkanlık Hükümet Sistemi ve Türkiye. *Journal of Yaşar University*, 8(1), 831-876.
- Demir, M. İ. (2018). Siyasal İletişim: Kavramsal Bir Derleme. *Uluslararası Sanat Kültür ve İletişim Dergisi*, 1(1), 79-104.
- Demirel, D. (2006). E-Devlet ve Dünya Örnekleri. *Sayıştay Dergisi*, (61), 83-118.
- Demirel, D. (2013). Max Weber'in Sosyoloji Kuramı. *International Periodical For the Languages, Literature and History of Turkish or Turkic*, (812), 361-369.
- Demirel, D. (2013). Hesap Verebilirlikte Denetimin Yeni Rolü. *Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 17(2), 361-378.
- Demirkıran, E. K. (2023). 1921 Anayasası'nda Meclis Başkanlığı ve Hükümet Sistemi Problemi Üzerine Analitik Bir İnceleme. *Türk-Alman Üniversitesi*

*Hukuk Fakültesi Dergisi*, 5(2), 710-753. <https://doi.org/10.59933/tauahfd.1411613>

- Demirkıran, Ö., Eser, H. B., & Keklik, B. (2011). Demokrasinin Tabana Yayılması, Yönetimde Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik Bağlamında Bilgi Edinme Hakkı Kanunu. *Akdeniz Üniversitesi Uluslar Arası Alanya İşletme Fakültesi Dergisi*, 3(2), 169-192.
- Diker Yılmaz, D. (2021). 11. Cumhurbaşkanı Abdullah Gül’ün Seçim Sürecinde Yaşanan Gelişmeler. *Ekonomi İşletme Siyaset ve Uluslararası İlişkiler Dergisi*, 7(2), 244-259.
- Dinçer, Ö. (2015). *Türkiye’de Değişim Yapmak Neden Bu Kadar Zor*. Alfa Yayınları, Ankara.
- Dinç, Y. D., & Yılmaz, V. (2022). Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Yasama, Yürütme, Yargı Organları ile Taşra ve Yerel Yönetimlere Etkilerinin Değerlendirilmesi. *Ombudsman Akademik*, 8(16), 167-s213.
- Dinç, Y. D., & Atmaca, Y. (2023). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Kamu Politikası Sürecinin Yeni Aktörleri: Politika Kurulları ve Ofisler. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (76), 126-148. doi: 10.51290/dpusbe.1202489
- Dinçkol, B. (2015). 1924 Anayasası Döneminde Siyasal Muhalefet. *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi*, 21(2), 339-353.
- Dimitris T. (2005). EU Enlargement And The Perils Of Presidentialism: A Comparative Analysis. *Ankara Review European Studies*, 4(2), 39-63.
- Doğan, B., & Geyik, A. F. (2020). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Kuvvetler Ayrılığı İlkesi. *Süleyman Demirel Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi SDÜHFD*, 10(2), 19-45.
- Doğan, H. M. (2013). *Türkiye’de siyasal iktidar-bürokrasi ilişkileri* [Yüksek Lisans Tezi]. Atılım Üniversitesi.
- Doğan, İ. (2017). Türk Tipi Başkanlık Modeli Bağlamında 2017 Anayasa Değişikliğinin İrdelenmesi. İ. Doğan & S. Ünver (Ed.), *Dört Katada Başkanlık Sistemi* (ss 16-45), Astana Yayınları, Ankara.
- Doğan, K. C. (2023). Kamu Yönetiminde Karar Verme Kuramı Çerçevesinde Herbert A. Simon. *Socrates Journal of Interdisciplinary Social Studies*, 9(29), s.25-31.
- Doğan, K. C., & Arslan, S. (2023). Antik ve İmparatorluk Çin’inde Hanedanlıklar Bürokrasisi: Weberyan Bir Bakış. *Toplum, Ekonomi ve Yönetim Dergisi*, 4(1), 65-87.
- Doğaner, R. M. (2020). Siyasi Temsil Sorunu Olarak Demokrasi Açığı. *İğdır Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, (5), 73-83.

- Doğanay, Ü. (2007). AKP'nin Demokrasi Söylemi ve Muhafazakarlık: Muhafazakar Demokrasiye Eleştirel Bir Bakış. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 62(2), 65-89.
- Doğru, D. (2011). *Hükümet sistemleri açısından 2007 Anayasa değişikliği ve bu değişikliğin Türk parlamenter sistemine olası etkileri* [Yüksek Lisans Tezi]. Gazi Üniversitesi.
- Durgun, Ş. (2002). Türk Kamu Yönetiminde Bürokratik Siyaset. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 4(2), 83-102.
- Durgun, Ş., & Yayman, H. (2005). The Turkish Bureaucracy as a Guardian of the Statist Tradition. R. H. & Durgun, G. B. (Ed.), *Turkish-U.S. Relations* (ss. 93-106). Salmi,. Florida: Brown Walker Press.
- Durgun, G. B. (2017). Anayasa Referandumu ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi. *Yeni Türkiye*, 94, 1-6.
- Dursun, D. (1992). Bürokrasi Teorisi ve Yönetim. *In Journal of Social Policy Conferences*, (37-38), 133-149.
- Dursun, D. (1997). *Siyaset Bilimi*. Beta Basım, İstanbul.
- Dursun, D., & Al, H. (1998). *Türkiye'de Yönetim Geleneği*. İlke Yayıncılık, İstanbul.
- Dursun, D. (2006). *Siyaset Bilimi*. Beta Yayıncılık, İstanbul.
- Dursun, D., Bayram, A.K., Söğütü, İ. vd. (2018). *Siyaset Bilimi*. T.C. Anadolu Üniversitesi Açıköğretim Fakültesi Yayını, Eskişehir.
- Düzgü, S., & Keyman, A. F. (2013). Türkiye ve Avrupa Entegrasyonu: Hakkaniyet ve Mütakabiliyete Doğru. F. Keyman (Ed.), *Türkiye'nin Yeniden İnşası, Modernleşme, Demokratikleşme, Kimlik* (ss. 273-288). İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- Ecevit, Y. A., & Kapan, Ç. (2020). Yasama-Yürütme İlişkilerinde Çatışmalı Bir Dönemin Analizi: Ahmet Necdet Sezer Dönemi (2000-2007). *Alternatif Politika Dergisi*, 12(3), 673-699.
- Efe, H., & Kotan, M. L. (2015). Türkiye'de Hükümet Sistemi Tartışmaları Çerçevesinde Başkanlık Sistemi ve Türkiye'de Uygulanabilirliği. *Kafkas Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 6(9), 67-94.
- Elgie, R. (2007). Varieties of Semi-Presidentialism and Their Impact on Nascent Democracies. *Taiwan Journal of Democracy*, 3(2), 53-71.
- Elitok, M. Y., & Değirmenci, F. (2023). Hükümet Sistemleri Üzerinden Mukayeseli Bir Analiz (Parlamenter Sistem–Başkanlık Sistemi). *Current Perspectives in Social Sciences*, 27(4), 329-340.
- Erat, V. (2015a). Tanzimat Dönemi Kamu Politikalarında Bir Aktör Olarak Bürokrasi. *Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 6(1), 527-544.

- Erat, V. (2015b). Türkiye'de Cumhurbaşkanının Halk Tarafından Seçilmesinin Hükümet Sistemi Üzerine Etkileri. *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 13(25), 325-355.
- Erat, V. (2020). Kamu Yönetimi Çalışmalarında Kamu Yönetimi Yönetişim. *Bingöl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 11(21), 121-135.
- Erat, V. (2022). Kamu Politikaları Ve Yasa(laştır)ma: Türkiye'de Hükümet Sistemleri Üzerinden Kavramsal Bir Çerçeve. *İnönü Üniversitesi Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi*, 11(2), 428-442.
- Erdem, G. (2010). İslahat Fermanı'na Yeniden Bir Bakış. *Ankara Üniversitesi İlahiyat Fakültesi Dergisi*, 51(1), 327-348
- Erdem, K. (2017). Yarı-Başkanlık Sistemi: Teori, Pratik ve Tartışmalar. Semra Gökçimen (Ed.), *Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri Yarı-Başkanlık Sistemi: Fransa, Polonya ve Rusya Örnekleri* (ss. 1-25). TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı Yayınları.
- Eren, V., & Akıncı, B. (2018). Yasama Ve Yürütme İlişkileri Açısından Başkanlık ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Karşılaştırılması. Y. Demirkaya (Ed.), *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi: Kamu Yönetiminde Değişim* (ss. 38-73). Hiperyayın, İstanbul.
- Erez, E. (2017). *Feodal sistemin sosyal hayat üzerine etkisi* [Yüksek Lisans Tezi]. Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi.
- Ergil, D. (2000). *Siyasetini Arayan Ülke*. Can Yayınları, İstanbul.
- Ergun, T., & Polatoğlu, A. (1984). *Kamu Yönetimine Giriş*. TODAİE Yayınları, Ankara,
- Ergun, T., & Polatoğlu, A. (1992). *Kamu Yönetimine Giriş*. TODAİE Yayınları, Ankara.
- Ergun, T. (1997). Postmodernizm ve Kamu Yönetimi. *Amme İdaresi Dergisi*, 30(4), 3-16.
- Ergun, T. (2003). Postmodernizm ve Kamu Yönetimi. B. Aykaç, Ş. Durgun & H. Yayman (Ed.), *Türkiye'de Kamu Yönetimi* (ss. 607- 631). Yargı Yayınları.
- Ergun, T. (2004). *Kamu Yönetimi*. TODAİE Yayınları, Ankara.
- Erdoğan, M. (2000). *Demokrasi, Laiklik Resmi İdeoloji*. Liberte Yayınları, Ankara.
- Erdoğan, M. (2007). *Anayasa Hukuku*. Orion Yayınevi, Ankara.
- Erdoğan, M. (2010). *Anayasal Demokrasi*. Siyasal Kitabevi, Ankara.
- Erdoğan, M. (2011). *Türkiye'de Anayasalar ve Siyaset*. Liberte Yayınları, Ankara.
- Erdoğan, M. (2016). *Türkiye'de Anayasalar ve Siyaset*. Hukuk Yayınları, Ankara.
- Erdoğan, M. (2016). Türk Politikasında Bir Reformist: Turgut Özal. Dağı, İ. & Sezal, İ. (Ed.), *Özal'lı Yıllar: Siyaset, İktisat Zihniyet* (ss. 25-38). Beta Yayınevi, İstanbul.

- Erdoğan, M. (2018). *Türk Anayasa Hukuku*. Hukuk Yayınları, Ankara.
- Erdoğan Çelikkın, Z. (2019). *Osmanlı modernleşmesi ve kuruluşundan Tanzimat'a Evkaf-I Hümayun Nezareti (1826-1839) [Doktora Tezi]*. Ankara Üniversitesi.
- Erken, B. (2020). Hegel'de Sivil Toplum ve Devlet Üzerine Teorik Bir İnceleme. *Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 29(4), 33-53.
- Eroğul, C. (1992). *Çok Partili Düzenin Kuruluşu 1945-1971, Geçiş Sürecinde Türkiye*. Belge Yayınları, İstanbul.
- Eroğul, C. (2003). *Demokrat Parti Tarihi ve İdeolojisi*. İmge Yayınevi, Ankara.
- Eroğul, C. (2007). 2007 Cumhurbaşkanı Seçimi Bunalımından Çıkarılabilecek Dersler. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 62(3), 167-181.
- Eroğul, C. (2012). *Anatüzeeye Giriş*. İmaj Yayıncılık, Ankara.
- Erol, Ö. F. (2020). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları. *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi*, 26(1), 107-130, doi: 10.33433/maruhad.725877
- Ersöz, O. (2015). Hükümet Sistemlerinin Genel Teorisi ve Türkiye Analizi. *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilimler ve Kamu Yönetimi Dergisi*, 27-28.
- Eryılmaz, B. (1993). *Bürokrasi*. Anadolu Matbaacılık, İzmir.
- Eryılmaz, B. (1997). Bürokrasi ve İktidar. *Yeni Türkiye Dergisi*, 3(14), 1356-1365.
- Eryılmaz, B. (1998). Cumhuriyet'in Kuruluşundan Günümüze Bürokrasi-İktidar İlişkileri. D. Dursun & H. Al (Ed.), *Türkiye'de Yönetim Geleneği* (ss. 153-166). İlke Yayıncılık, İstanbul.
- Eryılmaz, B. (1998). *Kamu Yönetimi*. Erkam Matbaası, İstanbul.
- Eryılmaz, B. (2002). *Bürokrasi ve Siyaset*. Alfa Basım Yayım, İstanbul.
- Eryılmaz, B. (2009). *Kamu Yönetimi*. Okutman Yayıncılık, Ankara.
- Eryılmaz, B. (2010a). *Kamu Yönetimi*. Okutman Yayıncılık, Ankara.
- Eryılmaz, B. (2010b). *Bürokrasi ve Siyaset: Bürokratik Devletten Etkin Yönetime*. Alfa Yayınevi, İstanbul
- Eryılmaz, B., & Biricikoğlu, H. (2011). Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirlik ve Etik. *İş Ahlakı Dergisi*, 4(7), 19-45.
- Eryılmaz, B. (2013). *Bürokrasi ve Siyaset, Bürokratik Devletten Etkin Yönetime*. Alfa Yayınları, İstanbul.
- Eryılmaz, B., Çevik, H.H., & Sözen, S. (2013), *Kamu Yönetimi*. Anadolu Üniversitesi Yayıncılık.
- Eryılmaz, B. (2015). *Kamu Yönetimi*. Umuttepe Yayınları, İzmit.
- Eryılmaz, B. (2017). *Kamu Yönetimi Düşünceler-Yapılar-Fonksiyonlar-Politikalar*. Umuttepe Yayınları, İzmit.



- Eryılmaz, B., Sözen, S., & Köseoğlu, Ö. (2019). *Kamu Yönetimi*. Anadolu Üniversitesi Yayıncılık.
- Eryiğit, B. H., & Yörükoğlu, F. (2012). Modernleşme Süreçlerinde Demokrasi ve Bürokrasi İiklemi ve Kavramlarının Anlamsal Boyutları Üzerine Bir İnceleme. *Akademik Bakış Dergisi*, (32), 1-18.
- Esen, S. (2016). Başkanlık Rejimi Nedir?. Kaboğlu, İ. Ö. (Ed.), *Türkiye'nin Anayasa Gündemi Nedir* (ss. 54-89). İletişim Yayınları, İstanbul.
- Esen, E. (2019). *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde merkezi idarenin dönüşümü* [Yüksek Lisans Tezi]. Burdur Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi.
- Ertem, B. (2018). 12 Mart 1971 Askeri Müdahalesi Sonrası Ara Rejim ve Türkiye Siyasetine Etkileri (1971-1974). *Uluslararası Toplum araştırmaları Dergisi*, 8(14), 655-676.
- Ezgin, E. (2020). Marksist Devlet Teorisi Ekseninde İktidar ve Hegemonya İlişkileri ve Kentsel Mekâna Yönelik Yansımaları. *Niğde Ömer Halis Demir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 2(1), 10-20.
- Felsefe. (2020, Ekim). *Kamusal İşler Olarak Siyaset*. <https://www.felsefe.gen.tr/kamusal-isler-olarak-siyaset/>
- Felsefe. (2020, Ekim). *Bürokrasinin Temel İşlevleri Nelerdir?* <https://www.felsefe.gen.tr/burokrasinin-temel-islevleri-nelerdir/>
- Fendoğlu, H. T. (2012). Başkanlık Sistemi. *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 3(1), 39-60. doi:10.21492/inuhfd.239952
- Fendoğlu, H. T. (2015). *Türkiye'de Başkanlık Sistemi*. Yetkin Yayınları, Ankara
- Fendoğlu, H. T. (2022). Karşılaştırmalı 1921 Anayasası. Parlak, M.A. (Ed.), *1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu ve Makaleler* (ss. 143-186). Atatürk Araştırma Merkezi, Ankara.
- Fırat, E. (2018). Siyaset Biliminin Tarihi ve Şu Anki Durumu. *The Journal of Social Science*, 5(30), 6-29.
- Fidan, S., Şahin, K., & Çelik, F. (2011). Osmanlı Modernleşmesinin Temel Olgularından Biri: Bürokrasi. *SDÜ Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (23), 113-128.
- Fildiş, B. (2018). Marx, Durkheim ve Weber Üzerinden Klasik Dönem Sosyolojisinde Modern Devlet ve Modern Ordular. *Hitit Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 11(3), 1860-1876.
- Findley, C. V. (1985). 19. Yüzyılda Osmanlı İmparatorluğu'nda Bürokratik Gelişme. *Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Türkiye Ansiklopedisi*. (Cilt: 1, ss. 259-262). İletişim Yayınları, İstanbul.
- Findley, C. V. (1994). *Osmanlı Devletinde Bürokratik Reform Bâbıâli (1789-1922)* (L. Boyacı & İ. Akyol, Çev.). İz Yayınları, İstanbul.
- Findley, C. V. (1996). *Kalemîyeden Mülkiyeye Osmanlı Memurlarının Toplumsal Tarihi* (G. Ç. Güven, Çev.). Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul.



- Fişek, K. (1979). *Yönetim*. Paragraf Yayınevi.
- Fleischer, C. H. (1996). *Tarihçi Mustafa Ali Bir Osmanlı Aydın ve Bürokrati* (A. Ortaç, Çev.). Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul.
- Ganghof, S. (2015). Is the 'Constitution of Equality' Parliamentary. *Presidential or Hybrid Political Studies*, 63(4), 814-829.
- Gasset, J. O. Y. (2010). *Kitlelerin Ayaklanması*. Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul.
- Gencer, A. İ. (1990). *Tanzimat Fermanı'nın İlan ve Tatbiki Meseleleri 150. Yılında Tanzimat*. Aydınlar Ocağı Yayını, İstanbul.
- Geçit, B. (2021). Jean-Jacques Rousseau'nun Siyaset Felsefesi Üzerine Bir Değerlendirme. *Dicle Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, (29), 287-304.
- Gedik, Ö. (2013). Türkiye'de Cumhurbaşkanlığı Seçimlerinin Siyasal Rejim Üzerindeki Yansımaları. *Erzincan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 17, 27-72.
- Geylani, D. (2022). *Siyasetin bürokrasiyi kontrol mekanizması olarak alternatif bürokrasi: Cumhurbaşkanlığı politika kurulları* [Doktora Tezi]. İstanbul Medeniyet Üniversitesi.
- Gezici, A. (2006). *Bir Karaoğlan Masalı Bülent Ecevit*. Akis Kitap, İstanbul.
- Giray, K. (2009). *Arkeoloji ve Sanat Tarihi Doğu Roma (Bizans) Dönemi*. T.C. Kültür Ve Turizm Bakanlığı Türkiye Kültür Portalı Projesi, Ankara.
- Gökçe, G. (2007). Kamu Yönetiminin Yapısal Görünümü ve Sorunları. M.A. Çukurçayır & Gökçe G. (Ed.), *Kamu Yönetiminin Yapısal ve İşlevsel Sorunları* (ss. 7-55). Çizgi Kitabevi.
- Gökçe, G., Şahin, A., & Örselli, E. (2002). Türkiye'de Siyasetin Bürokrasi Üzerindeki Etkisi: Siyasallaşma. *Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 2(4), 45-58.
- Gökçe, O., & Şahin, A. (2002). 21. Yüzyılda Türk Bürokrasisinin Sorunları ve Çözüm Önerileri. *Selçuk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Sosyal ve Ekonomi Araştırmalar Dergisi*, 2(3), 1-27.
- Gökçen, S. (2020). İki Darbe Arası Türk Demokrasisi (1961-1980). *Ankara Üniversitesi Türk İnkılap Tarihi Enstitüsü Atatürk Yolu Dergisi*, (67), 241-264.
- Göktürk, İ. (2020). *Bürokratik Kültür ve Kişilik*. İksad Yayınevi, Ankara.
- Göküş, M. (1999). *Demokrat Parti Dönemi'nde bürokrasi siyasi iktidar ilişkileri* [Yayımlanmamış Doktora Tezi]. Dokuz Eylül Üniversitesi.
- Göküş, M. (2000a). Kamu Politikalarının Belirlenmesinde Bürokrasinin Rolü. *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, (6), 35-44.
- Göküş, M. (2000b). Tek-Parti Döneminde Türk Kamu Bürokrasisinin Gelişimi. *Amme İdaresi Dergisi*, 33(2), 23-33.

- Göküş, M. (2003). Demokrat Parti Döneminde Türk Kamu Bürokrasinin Genel Görünümü. *SÜ İİBF Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 3(5), 40-62.
- Gönenç, L. (2010). *Yasaların Anayasaya Uygunluğunun Yargısal Denetimi ve Anayasa Yargısı*. Tepav Yayınları, Ankara.
- Gönenç, L. (2013). Türkiye'deki Hükümet Sistemi Tartışmalarına İlişkin Değerlendirmeler. *Yeni Türkiye Dergisi*, (51), 269-279.
- Görgülü, C. (2012). *Cumhuriyetten günümüze Türk kamu bürokrasisinde örgütsel büyüme olgusu* [Yüksek Lisans Tezi]. Dumlupınar Üniversitesi.
- Göze, A. (2017). *Siyasal Düşünceler ve Yönetimler*. Beta Basım Yayım Dağıtım, İstanbul.
- Gözler, K. (2000). *Türk Anayasa Hukuku*. Ekin Kitabevi, Bursa.
- Gözler, K. (2000). Türkiye'de Hükümetlere Nasıl İstikrar ve Etkinlik Kazandırılabilir. *Türkiye Günlüğü*, (62), 25-47.
- Gözler, K. (2010). *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*. Ekin Yayınevi. Bursa.
- Gözler, K. (2014). Hükümet Sistemimiz Değişecek mi?. *Türkiye Günlüğü* Dergisi, (118), 62-69.
- Gözler, K. (2015). *Anayasa Hukukuna Giriş*. Ekin Kitabevi, Bursa.
- Gözler, K. (2018). *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*. Ekin Basım Yayım Dağıtım, Bursa.
- Gözler, K. (2019). *İdare Hukuku (1. Cilt)*. Ekin Basım Yayım Dağıtım, Bursa.
- Göztepe, E. (2017). Cumhurbaşkanlığı Sistemine Geçiş ve Anayasa Değişikliği. *Güncel Hukuk Dergisi*, 3(159), 46-51.
- Gözübüyük, A. Ş. (1989). *Yönetim Hukuku*. Sevinç Matbaası, Ankara.
- Gözübüyük, A. Ş. (1995). *Anayasa Hukuku*. Turhan Kitabevi, Ankara.
- Gözübüyük, A. Ş. (2003). *Anayasa Hukuku, Anayasa Metni*. Turhan Kitabevi, Ankara.
- Gözübüyük, A. Ş. (2013). *Anayasa Hukuku*. Turhan Kitabevi, Ankara.
- Gül, H., & Aktel, M. (2004). Tarihsel Bir Bakış Açısıyla Kamu ve Yerel Yönetimler Reformu. *Yerel Yönetimler Kongresi, Düünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Bildiriler Kitabı*, Biga/ Çanakkale.
- Gül, H., Kamalak, İ., & Gül, S. S. (2017). Amerikan Başkanlık ve Fransız Yarı-Başkanlık Sistemleri Işığında Türkiye'nin Cumhurbaşkanlığı Hükümeti Sistemi. *Strategic Public Management Journal*, 3, Özel Sayı, 101-120.
- Gülener, S., & Miş, N. (2017). *Cumhurbaşkanlığı Sistemi*. SETA Yayınları, İstanbul.
- Güler, T. (2014). Osmanlı'da Siyaset ve Bürokrasi İlişkilerinin Tarihi Seyri. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 19(4), 311-336.

- Güler, T. (2015). *AK Parti iktidarları döneminde Türkiye’de siyaset-bürokrasi ilişkisi (2002-2012)* [Doktora Tezi]. Sakarya Üniversitesi.
- Güler, T. (2016). 2000’li Yıllar Türkiye’sinde Siyaset Bürokrasi İlişkilerinin Kamu Yönetimi Reformları Üzerinden Okunması. *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 19(36), 347-382.
- Güler, T. (2018). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Kamu Yönetimine Etkileri. *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 21(39), 299-322. doi: 10.31795/baunsobed.443821.
- Güler, T. (2020). Türkiye’de Bürokrasinin Denetiminde Hak Arama Mekanizmalarının Rolü. *Bilecik Şeyh Edebali Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 5(2), 273-287.
- Gültekin, S. (2012). Kamu Yöneticileri ve Kamu Politikası: Kamu Yönetimi Paradigmaları Çerçevesinde Teorik Bir Analiz. *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 26(3-4), 87-100.
- Günaydın, G. (2002). Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler. *Kamu Yönetimi Dünyası*, 3(10), 4-21.
- Güneş, T. (1964). Devlet Başkanı-Meclis Çatışması. *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 19(2), 175-192.
- Güngör, S. (2010). 14 Mayıs 1950 Seçimleri ve CHP’de Bunalım. *SDÜ Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (21), 193-208.
- Güven, H. S. (1976). İdare Siyaset İlişkileri ve Personel Yönetimi Açısından Önemi. *Anıme İdaresi Dergisi*, 9(1), 50-70.
- Güvenç, C. (2022). *Demokrasi, seçim ve hükümet sistemleri çerçevesinde Türk tipi başkanlık sistemine yönelik bir değerlendirme* [Yüksek Lisans Tezi]. Hitit Üniversitesi.
- Güzelsarı, S. (2003). Küresel Kapitalizmin Anayasası: GATS. *Praksis Sosyal Bilimler Dergisi*, (9), 117-142.
- Haklı, S. Z. (2016). 15 Temmuz Darbe Girişimini Bürokratik Cemaatçilik Üzerinden Anlamak. *Liberal Düşünce Dergisi*, 21(84), 19-33.
- Hakyemez, Y. Ş. (2010). 2010 Anayasa Değişiklikleri ve Demokratik Hukuk Devleti. *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 14(2), 387-406.
- Hakyemez, Y. Ş. (2012). *Hükümet Sistemi Arayışları ve Yeni Anayasa*. Demokratik Anayasa. Metis Yayıncılık, İstanbul.
- Hakyemez, Y. Ş. (2012). Türkiye’de Son 10 Yılda (2002-2012) Sürecinde Atılan Adımlar. M. Yılmaz, H. E. Beriş (Ed.), *Türkiye’nin Demokratik Dönüşümü* (ss. 7-42). SDE - Stratejik Düşünce Enstitüsü, Ankara.
- Hale, W., & Özbudun, E. (2010). *Türkiye’de İslamcılık, Demokrasi ve Liberalizm, AKP Olayı*. Doğan Kitap Yayıncılık, İstanbul.
- Hayta, N., & Ünal, U. (2018). *Osmanlı Devleti’nde Yenileşme Hareketleri*. Kitabevi Yayınları, Ankara.

- Hekimoğlu, M. M. (2009). *Anayasa Hukukunda Karşılaştırmalı Demokratik Hükümet Sistemleri ve Türkiye*. Detay Yayınevi, Ankara.
- Heywood, A. (2006). *Siyaset* (B. B. Özipek, B. Seçilmişoğlu, A. Yayla & H. Y. Başdemir, Çev.). Liberte Yayınları, Ankara.
- Heywood, A. (2011). *Siyasetin Temel Kavramları* (H. Özler, Çev.). Adres Yayınları, Ankara.
- Heper, M. (1974). *Bürokratik Yönetim Geleneği: Osmanlı İmparatorluğu ve Türkiye Cumhuriyeti'nde Gelişimi ve Niteliği*. Orta Doğu Teknik Üniversitesi İdari İlimler Fakültesi Yayını No: 23, Ogun Kardeşler Matbaası, Ankara.
- Heper, M. (1977). *Türk Kamu Bürokrasisinde Gelenekçilik ve Modernleşme: Siyaset Sosyolojisi Açısından Bir İnceleme*. Boğaziçi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- Heper, M. (1983). Bürokrasi. *Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi*. (Cilt 2. ss. 290-298). İletişim Yayınları, İstanbul.
- Heper, M. (1985). 19. Yüzyılda Osmanlı Bürokrasisi. *Tanzimat'tan Cumhuriyete Türkiye Ansiklopedisi*, (Cilt 1 ss. 247-252). İletişim Yayınları, İstanbul.
- Heper, M. (2003). Osmanlı- Türk Devletinde Bürokrasinin Siyasal Rolü Kamu Yönetimi Açısından Bazı Gözlemler. B. Aykaç, Ş. Durgun ve H. Yayman (Ed.), *Türkiye'de Kamu Yönetimi* (ss. 109-144). Yargı Yayınları, Ankara.
- Heper, M. (2006). *Türkiye'de Devlet Geleneği*. Doğu Batı Yayınları, Ankara.
- Heper, M. (2011). *Türkiye'nin Siyasal Hayatı*. Doğan Kitap, İstanbul.
- Hışım, S. (2019). *Kuvvetler ayrılığı ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri* [Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi]. İnönü Üniversitesi.
- Hicks, H. G., & Gullet, C. R. (1981). *Organizasyonlar: Teori ve Davranış* (B. Baykal, Çev.). İstanbul İktisadi Ticari İlimler Akademisi İşletme Bilimleri Enstitüsü Yayınları, İstanbul.
- Hobbes, T. (1993). *Leviathan*. Yapıkredi Yayınları, İstanbul.
- Huberman, L. (2017). *Feodal Toplumdan Yirminci Yüzyıla*. İletişim Yayınları, İstanbul.
- İrge, F. (1986). *Bürokrasi ve siyasal iktidar ilişkisi* [Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi]. İstanbul Üniversitesi.
- İba, Ş. (2010). *Anayasa ve Parlamento Üzerine İncelemeler*. Türkiye İş Bankası Yayınları, İstanbul.
- İnalcık, H. (1964). Sened-i İttifak ve Güllhane Hatt-ı Hümayunu. *Belleten*, 28(112). 603-622.
- İnalcık, H. (1999). Osmanlı Fetih Yöntemleri. *Cogito Dergisi*, (19), 115-135.
- İnalcık, H. (2011). *Kuruluş ve İmparatorluk Sürecinde Osmanlı; Devlet, Kanun, Diploması*. Timaş Yayınları, İstanbul
- İnalcık, H. (2017). *Devlet-i Aliyye-Osmanlı İmparatorluğu Üzerine Araştırmalar I*. Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul.

- İnat, K. (2007). Türkiye'nin Dönüşümünde Avrupa Birliği'nin Etkisi, D. Dursun, B. Duran & H. Al (Ed.), *Dönüşüm Sürecindeki Türkiye: Aktörler, Alanlar, Sorunlar* (ss. 98-120). Alfa Yayınları, İstanbul.
- İnternet Haber. (2023, Ekim). *Hükümetteyiz Ama İktidar Değiliz*. <https://www.internethaber.com/hukumetteyiz-ama-iktidar-degiliz-1018755h.htm>
- İpşirli, M. (2012). *Türkiye Diyanet Vakfı İslam Ansiklopedisi*. (Cilt:42, ss. 248-249). Türkiye Diyanet Vakfı Yayınları.
- İşler, E. (2019). *Thomas Hobbes ve JJ Rousseau'da insan doğası ve barışın olanağı* [Yüksek Lisans Tezi]. Maltepe Üniversitesi.
- İzci, F., & Bozdoğan, S. (2016). Türk Kamu Yönetiminde Bir Problem Alanı Olarak Bürokrasi-Siyaset İlişkisi. *The Journal of Academic Social Science*, 4(34), 33-46.
- İzci, F., & Armaca, Y. (2019). Yeni Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanının Söylemlerinin Bürokrasi Üzerindeki Etkisi. *Journal of Social and Humanities Sciences Research*, 6(48), 4522-4533.
- Kabaklı, A. (2002). *Millete Vurulan Canlı Pranga: Bürokrasi*. Türk Edebiyatı Vakfı Yayınevi.
- Kabasakal, Ö. (1998). *Dönüşüm, Sosyal ve Stratejik Çözümler*. Seba Yayınları, Ankara.
- Kafadar, C. (2010). *İki Cihan Âresinde* (C. Çıkm, Çev.). Birleşik Dağıtım Kitabevi, Ankara.
- Kahraman, H. B. (2008). *Türk Siyasetinin Yapısal Analizi-I Kavramlar Kuramlar Kurumlar*. Agora Kitaplığı-İdil Matbaacılık, İstanbul.
- Kahraman, M. (2012). Hükümet Sistemi Tartışmaları Bağlamında Başkanlık ya da Yarı-Başkanlık Sistemlerinin Türkiye'de Uygulanabilirliği. *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 9(18), 431-457.
- Kalağan, G. (2009). *Türkiye'de 1980 sonrası bürokratik dönüşüm: Sosyal Yardımlaşma Ve Dayanışma Genel Müdürlüğü (SYDGM) örneği* [Doktora tezi]. Süleyman Demirel Üniversitesi.
- Kalaycıoğlu, E. (2005). *Başkanlık Rejimi: Türkiye'nin Diktatörlük Tehidiyle Sınarı*. Türkiye Barolar Birliği Yayınları, Ankara.
- Kalaycıoğlu, E., & Kağncıoğlu, D. (2012). *Karşılaştırmalı Siyasal Sistemler*. Anadolu Üniversitesi Yayını.
- Kama, S. (2016). Parlamenter Hükümet Sistemi Olarak "Westminster Modeli" Britanya Örneği Üzerine Bir Deneme. *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi*, 22(2), 161-201.
- Kantarıcı, Z. (2014). En İyi Yönetime Giden Yol: Aristoteles'in Siyaset Felsefesi. *Mavi Atlas*, (2), 21-39.
- Kapani, M. (2001). *Politika Bilimine Giriş*. Bilgi Yayınevi, Ankara.
- Kapani, M. (2015). *Politika Bilimine Giriş*. Bilgi Yayınevi, Ankara.

- Kapani, M. (2019). *Politika Bilimine Giriş*. Serbest Akademi Yayınları, Ankara.
- Kara, T. (2019). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi: Siyasal ve Bürokratik Dönüşüm. *Uluslararası Batı Karadeniz Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi*, 3(2), 218-234.
- Karaca, N. (2018). *Siyaset Sosyolojisi*. Atatürk Üniversitesi Açıköğretim Fakültesi Yayını, Erzurum.
- Karaharman, M. M. (2021). *Özgürlük ve toplum ilişkisi bağlamında modern dönem siyasal düşüncesinin gelişimi* [Yüksek Lisans Tezi]. Kırıkkale Üniversitesi.
- Karal, E. Z. (1995). *Osmanlı Tarihi VIII. Cilt*. Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara.
- Karal, E. Z. (2011). *Büyük Osmanlı Tarihi 1-5. Cilt*. Türk Tarih Kurumu, Ankara.
- Karakoç, Ş. M. (2019). *Türkiye'de siyasetin dönüşümü: dikotomik kavramsal modellerin bir analizi* [Yayımlanmamış Doktora Tezi]. İstanbul Üniversitesi.
- Karakoç, F. (2021). Kamu Yönetimi Disiplininde Yönetim-Siyaset Ayrımına Yönelik Bir Tenkit: Siyasetname'lerde Yönetim Düşüncesi. *İşletme Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi*. (2), 397 – 419.
- Karataş, C. Y. (2017). Ahlak, Siyaset ve Demokrasi Bağlamında Kötülük ve Şiddet. *İnsan & Toplum Dergisi*, 7(2), 113-140.
- Karataş, A. V. (2020). Türk Hukuk Tarihi Açısından Kul Sistemi. *Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi* 5(1), 153-188. <https://doi.org/10.33432/ybuhukuk.585799>
- Karatepe, Ş., & Altunok, H. (2019). *Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları Kamu Politikasının Yeni Aktör ve Süreçleri*. Püf Yayıncılık, Ankara.
- Karayalçın, Y. (1983). *Meseleler ve Görüşler (1972-1983)III*. Sevinç Matbaası, Ankara.
- Karpat, K. (2002). *Osmanlı Modernleşmesi Toplum, Kuramsal Değişim ve Nüfus* (A.Zorlu Durukan & K. Durukan, Çev.). İmge Kitabevi, Ankara.
- Karpat, H. K. (2010). *Osmanlı'dan Günümüze Asker ve Siyaset*. Timaş Yayınları, İstanbul.
- Karpat, K. H. (2012). *Kısa Türkiye Tarihi 1800-2012*. Timaş Yayınları, İstanbul.
- Kartal, F. (2016). Kadınların Yurttaşlığı ve Feminist Kuram. *Anıme İdaresi Dergisi*, 49(3): 59-87.
- Kaya, K. (1994). *Çağdaşlaşma Yolunda Deve Dikenleri*. Bilim Yayınları, Ankara.
- Kaya, R. (2023). *Bürokrasi-Siyaset ilişkilerinin Parlamenter ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemleri üzerinden değerlendirilmesi (2002-2022)* [Doktora tezi]. Necmettin Erbakan Üniversitesi.



- Kayapınar, M. A. (2022). Siyaset Nedir? Türkiye’de Siyaset Çalışmalarının İmkânı Üzerine Kuramsal Bir Çözümleme. *Artuklu Akademi Dergisi*, 9(1), 1-21.
- Kayar, N. (2019). *Kamu Personel Yönetimi*. Ekin Yayınevi, Bursa.
- Kayıkçı, S. (2017). Kamu Yönetiminde Kimlik Arayışı. *Türk İdare Dergisi*, (485), 695-710.
- Kayıran, M., & Saygın, S. (2019). İzmir İktisat Kongresi. *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi Türk Dünyası Uygulama ve Araştırma Merkezi Yakın Tarih Dergisi*, 2(5), 27-70.
- Kes Erkul, A., & Erkul, R. E. (2009). James Burnham’ın Yönetimsel Devrim Kuramının Günümüzdeki Yansımaları. *H.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 27(2), 193-215.
- Keser, H. (2011). Türkiye ve Başkanlık Sistemi. *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2(1), 23-58.
- Kesgin, B. (2022). *Kamu Yönetimi ve Sosyal Hizmetler*. İstanbul Üniversitesi Açık ve Uzaktan Eğitim Fakültesi Yayını.
- Keskin, B. (2014). *Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi*. Açılım Kitap, Ankara.
- Keskin, T. Y. (2018). *Tanzimat’tan Cumhuriyet’e Osmanlı’da temsil düşüncesi (1839-1923)* [Yüksek Lisans Tezi]. Ankara Üniversitesi.
- Keskinsoy, Ö., & Kaya, S. B. (2018). Türkiye’nin Hükümet Sistemleri Üzerine Bir Değerlendirme. *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, (137), 67-96.
- Kılıçoğlu, M. S. (2013). Türkiye’de Yasama Organının Yürütme Organını Siyasi Denetimi. *Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 17(1-2), 31-71.
- Kılınc, D. (2016). Türkiye’de Bitmeyen Tartışma: Hükümet Sistemi Üzerine Değerlendirmeler. *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 20(1), 447-510.
- Kışlalı, A. T. (1994). *Siyaset Bilimi*. İmge Kitabevi, Ankara.
- Kırılmaz, H., & Kılıç Kırılmaz, S. (2014). Erken Cumhuriyet Dönemi Türk Kamu Yönetimi: Anayasal Sistem, Yönetim Yapısı, Bürokrasi ve Reform Uygulamaları. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (40), 25-44.
- Kırılmaz, H. (2017). Türkiye’nin Demokratikleşme Sürecinde Bürokrasinin Rolü: Tek-Parti Dönemi ve Çok-Partili Sisteme Geçiş. *Türk Dünyası Sosyal Bilimler Dergisi*, (92), 1-28.
- Kırılmaz, M., & Arak, F. (2015). Kamu Mali Yönetiminde Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik Araçları: Faaliyet Raporları. *Ombudsman Akademik Dergisi*, (3), 189-217.



- Kırkbeşoğlu, E. (2011). *Türkiye’de örgüt seçkinleri: farklılıkları ve etkileri kapsamında seçkinliğin yeniden değerlendirilmesi* [Doktora Tezi]. Başkent Üniversitesi.
- Kırışık, F., & Öztürk, K. (2020). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemiyle Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi. *Adalet Dergisi*, (65), 167-200.
- Kili, S. (1998). 1961 Anayasası ve Devlet Anlayışı. S. Kili (Ed.), *27 Mayıs 1960 Devrimi, Kurucu Meclis ve 1961 Anayasası* (ss. 51-68). Boyut Kitapları, İstanbul.
- Koca, D. (2020). Sanayi Devrimlerinin Tarihsel Arka Planı ve İşgücü Becerileri Üzerindeki Yansımaları. *OPUS International Journal of Society Researches*, 16(31), 4531-4558.
- Kocaman, H. (2007). Hukuki Tarihçesiyle İstisnai Memuriyet ve TBMM Örneği. *Yasama Dergisi*, (4), 57-83.
- Koç, A. K. (2018). İngiliz ve Amerikan Devrimlerine Fransız Devrimi Üzerinden Bir Bakış. *Liberal Düşünce Dergisi*, 23(91-92), 53-72.
- Koç, A. (2021). Türkiye’de Hükümet Sistemi Tartışmaları ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi. *Avrasya Dosyası Dergisi*, 12(2), 190-244.
- Koçak, C. (2008). Siyasal Tarih:1923-1950. S. Akşin (Ed.), *Türkiye Tarihi 4* (ss. 127-227). Cem Yayınevi, İstanbul.
- Koçu, R. E. (2004). *Yeniçeriler*. Doğan Kitap Yayınları, İstanbul.
- Korkmaz, T. (2016). Türkiye Eksenli Bir Hükümet Sistemi Analizi/Systems Of Government And An Analysis On Türkiye. *Akademik Hassasiyetler*, 3(6), 43-57.
- Koyuncu Lorasdağı, B., Keyman E. F., & Vardar, D. (2019). *Uluslararası İlişkilere Giriş*. T.C. Anadolu Üniversitesi Açıköğretim Fakültesi Yayını.
- Köker, L. (2005). *Modernleşme, Kemalizm ve Demokrasi*. İletişim Yayınları, İstanbul.
- Köseoğlu, Ö. N. (2010). *Sınıf siyasetinden kimlik siyasetine geçişte özne* [Yüksek Lisans Tezi]. İstanbul Üniversitesi.
- Kurşun Karakoyunlu, B. (2021). *Türkiye’de bürokrasi ve üç kuşak memur vatandaş etkileşimi* [Doktora Tezi]. Necmettin Erbakan Üniversitesi.
- Kuru, A. T. (2013). Türkiye’de Askeri Vesayetın Yükseliş ve Düşüşü: İslamcılık Kürtçülük ve Komünizm Korkuları. A. T. Kuru ve A. Stepan (Ed.), *Türkiye’de Demokrasi, İslam ve Laiklik*. (ss. 139-159). İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- Kuzu, B. (1997). *Türkiye İçin Başkanlık Sistemi*. Fakülteler Matbaası, İstanbul.
- Kuzu, B. (2011). *Her Yönü ile Başkanlık*. Babalı Kültür Yayınları, İstanbul.
- Küçükkuşurlu, M. (2009). Türkiye’de Livaların Vilâyete Dönüştürülmesi. *CTAD*, 5(10). 23-50.

- Kütük, A. (2012). *Demokratik hukuk devleti ve bükrümet sistemleri perspektifinden Türk anayasal tarihinde Cumburbaşkanlığı* [Yüksek Lisans Tezi]. Akdeniz Üniversitesi.
- Lamba, M. (2014). Bürokrasinin Siyaset Karşısında Güç Kaybetmesine Yönelik Gelişmeler. *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 6(11), 40-56
- Laçiner, Ö. (2004). Türk Militarizmi II-Ordular: İlk Hedefiniz Piyasa Mı Oluyor. A. İnsel & A. Bayramoğlu (Ed.), *Bir Zümre, Bir Parti: Türkiye’de Ordu* (ss. 29-39). Birikim Yayınları, İstanbul.
- Leblebici, D. N. (2005). Küresel Değişim Baskısına Karşı Türk Bürokrasisindeki Yapısal Uyum Çabalarının Yapısal Atalet Kavramı Açısından Değerlendirilmesi. *Cumhuriyet Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, 6(1), 1-14.
- Leblebici, D. N. (2008). Yönetim Bilimi Açısından Klasik Dönemi Hatırlamaya İlişkin Bir Çalışma. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (21), 100- 118.
- Leblebici, D. N. (2008). Örgüt Kuramının Temelleri. *Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 9(1): 111-129.
- Lewis, B. (1984). *Modern Türkiye’nin Doğuşu* (M. Kıratlı, Çev.). Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara.
- Lijphart, A. (1996). *Çağdaş Demokrasiler* (E. Özbudun & E. Onulduran, Çev.). Türk Demokrasi Vakfı ve Siyasi İlimler Türk Derneği Yayınları, Ankara.
- Lijphart, A. (1999). *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven & London: Yale University Press.
- Lipset, S. M. (2008). Robert Michels, Demokrasi ve Oligarşinin Tunç Kanunu. *Çalışma ve Toplum Dergisi*, 4(19), 11-38.
- Locke, J. (2012). *Yönetim Üzerine İkinci İnceleme* (F. Bakırcı, Çev.). Ebabel Yayınları, Ankara.
- Mahçupyan, E. (1998). *Türkiye’de Merkezîyetçi Zihniyet Devlet ve Din*. Patika Yayınları, İstanbul.
- Mankan, V. (2020). Woodrow Wilson ve Siyaset-Yönetim Ayrımı Üzerine Bir Değerlendirme. *Al Farabi Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi*, 5(1), 1-9.
- Maraşlı, E. (2017). *Çankaya Sancuları*. Bilge Oğuz Yayınları, İstanbul.
- Mardin, Ş. (1991). *Türk Modernleşmesi*. İletişim Yayınları, İstanbul.
- Mardin, Ş. (2020). Atatürk, Bürokrasi ve “Rasyonellik”. Türköne, M. & Önder, T. (Ed.), *Türkiye’de Toplum ve Siyaset Makaleler 1* (ss. 247-259). İletişim Yayınları, İstanbul.
- Mardin, Ş. (2002). *Türkiye’de Toplum ve Siyaset*. İletişim Yayınları, İstanbul.
- Marx, K. (2005). *Ekonomi Politîğin Eleştirisine Katkı* (S. Belli, Çev.). Sol Yayınları, Ankara.

- Meier, J. (1993). *Politics and Bureaucracy*. Brooks/Cole Publishing Company, California.
- Memiş, E. (1989). Milli Mücadele Yönetiminin Kurduğu İcra Kurulunun (Heyet-i Vekile/İcra Vekilleri Heyeti) Yasama Etkinliklerindeki Gelişim ve Değişimlerinin Anayasal Boyutlarda Ele Alınışı. *Hukuk Araştırmaları Dergisi*, 4(1-3), 85-97.
- Memişoğlu, D. (2006). *Yeni kamu yönetimi ve yerel yönetim reformu* [Yüksek Lisans Tezi]. Süleyman Demirel Üniversitesi.
- Mertcan, H. (2012). *Türk modern devletinin oluşum ve gelişim sürecinde siyasal iktidar karşısındaki konumları ve kimlik sorunsalı bağlamında Nusayriler* [Yayımlanmamış Doktora Tezi]. Ankara Üniversitesi.
- Metin, A., & Özkan, M. (2016). Hayek’te Sosyal, İktisadi ve Siyasal Teorilerin Bütünselliği. *Liberal Düşünce Dergisi*, (81), 113-129.
- Michels, R. (1966). *Political Parties*. Collier-Macmillan Limited. Transaction Publishers, London.
- Mosca, G. (1939). *The Ruling Class*. McGraw-Hill Book Company, New York.
- Mouzelis, N. P. (2003). *Örgüt ve Bürokrasi* (H. B. Akın, Çev.). Çizgi Kitabevi, Konya.
- Mumcu, A. (1996). *Tarih Açısından Türk Devriminin Temelleri ve Gelişimi*. İnkılap Kitabevi, İstanbul.
- Mutlu, S. (2013). Tek Parti Döneminde Parti-Devlet Bütünleşmesine Bir Örnek: “Dilek Sistemi”. *Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi*, 29(86), 53-102.
- Mutlusu, F. A., & Öner, Ş. (1999). Bürokrasi-Bürokrat-Siyaset İlişkisi ve Bürokratik Katılım. *Türk İdare Dergisi*, 71(424), 133-148.
- Nacak, O. (2021). Cumhurbaşkanlığı Ofislerinin Yapısına İlişkin Değerlendirme. *Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 23(3), 1023-1041.
- Narin, S. (2022). Türk Anayasa Hukukunda Ulusal Kurtuluş Savaşı Döneminde ve 1921 Anayasası’nda İcra Vekilleri Heyeti. *Bilgi Sosyal Bilimler Dergisi*, 24(2), 488-507. doi:10.54838/bilgisosyal.1197 496
- Nohutçu, A. (2006). *Kamu Yönetimi*. Savaş Yayınevi, Ankara.
- Nohutçu, A. (2018). *Anayasa Hukuku*. Savaş Yayınevi, Ankara.
- Odabaş, H. (2001). Kurumsal İletişim Açısından Yazışmalar ve Ülkemizde Yazışmaların Durumu. *21. Yüzyıla Girerken Enformasyon Olgusu Sempozyumu Bildirileri*, 158-172.
- Oder, B. E. (2010). Türkiye’de Anayasa ve Anayasa Yargısı. *Tarihi Miras ve Güncel Beklentiler Arasında Türkiye* (ss.191-208). Konrad - Adenacur Stiftung, Ankara.
- Odyakmaz, Z., Kaymak, Ü., & Ercan, İ. (2008). *Anayasa Hukuku İdare Hukuku*. Arıkan Basım Yayım Dağıtım, İstanbul.

- Oğuz, M. C. (2018). Hegel'in Woodrow Wilson Üzerindeki Tesiri: Organik Devlet Düşüncesinin Amerika'ya Girişi. *Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 36(2), 75-94.
- Oğuzhan Börekçi, Ü. A. (2018). 19. Yüzyıl Osmanlı Bürokratik Yapısının Jön Türk Düşüncesinde Eleştirisi: "Turfanda Mı Yoksa Turfa Mı" Üzerinden Bir Analiz. *İletişim Kuram ve Araştırma Dergisi*, (47), 448-466.
- Oğuzhan, M., & Duyar, Z. (2021). Toplum Sözleşmesi Anlayışının Temeli: Machiavelli'de Devlet ve Birey. *Mecmua Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi*, 6(11), 455-479.
- Okcu, M., Usta, S., & Ceyhan, H. (2020). Değişen Kamu Yönetimi Anlayışı ve Bürokrasi ve Kültürü. *KMÜ Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 22(39), 291-311.
- Okşar, M. (2012). *1982 Anayasası çerçevesinde bakanlar kurulu* [Yayınlanmış Doktora Tezi]. Ankara Üniversitesi, Ankara.
- Oktay, C. (1997). *Siyasal Sistem ve Bürokrasi: Yükselen İstemler Karşısında Türk Siyasal Sistemi ve Kamu Bürokrasisi*. Der Yayınları, İstanbul.
- Oktay, C. (2003). *Siyaset Bilimi İncelemeleri*. Alfa Yayınları, İstanbul.
- Okyay, C. (2018). *Türkiye'de anayasacılık anlayışı olarak tepkisellik (1960-1982 dönemi)* [Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi]. Hitit Üniversitesi.
- Olcaş, M. Ş. (2019). *Machiavelli ve Nizamül Mülk'ün yönetim anlayışları* [Yüksek Lisans Tezi]. Cumhuriyet Üniversitesi.
- Onar, E. (2005). "Türkiye'nin Başkanlık veya Yarı-Başkanlık Sistemine Geçmesi Düşünülmeli midir?", Ergül, T. (Ed.). *Başkanlık Sistemi*, Türkiye Barolar Birliği Yayınları (ss. 71-104), Ankara.
- Orhan, Ö. (2015). Aristoteles'te Siyasal Yönetim Kavramı ve Politikanın Türkçe Çevirilerinin Bir Eleştirisi. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 70(3), 607-653. [https://doi.org/10.1501/SBFder\\_0000002365](https://doi.org/10.1501/SBFder_0000002365)
- Ortaylı, İ. (1979). *Türkiye İdare Tarihi*. TODAİE Yayınları, Ankara.
- Ortaylı, İ. (1985). *Tanzimatdan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği*. Hil Yayın, İstanbul.
- Ortaylı, İ. (1995). *İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı*. Hil Yayınları, İstanbul.
- Ortaylı, İ. (2006). *Osmanlı'yı Yeniden Keşfetmek*. Timaş Yayınları, İstanbul.
- Ortaylı, İ. (2008). *Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi*. Cedit Neşriyat, Ankara.
- Önder, Ö. (2009). *Türkiye'de sivil bürokratik elitlerin dönüşümü (1960-1980)* [Yayınlanmış Doktora Tezi]. Gazi Üniversitesi.
- Önder, Ö. (2013). *Türk Bürokrasisi ve Bürokratik Elitizm*. Otorite Yayınları, Ankara.
- Önder, T. (2019). Türkiye'de Bürokrasi-Demokrasi İlişkisi Üzerine. *Uluslararası Toplum Araştırmaları Dergisi*, 14(20), 2149-2168.

- Örselli, E., Babahanoğlu, V., Bilici, Z. (2018). Kamu Politikalarında Yeni Aktörler: Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları ve Ofisleri. *Turkish Studies, Economics, Finance And Politics*, 13/30, 303-318.
- Özalp, A. (2016). İktidar ve Güç İlişkisinin Analizi: Elitist Teori ve Bürokrasi. *Toplum Bilimleri Dergisi*, 10(19), 231-240.
- Özbek, N. (2006). *Cumhuriyet Türkiye'sinde Sosyal Güvenlik ve Sosyal Politikalar*. Tarih Vakfı Emeklilik Gözetim Merkezi Yayını, İstanbul.
- Özbudun, E. (1992). *1921 Anayasası*. Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Atatürk Araştırma Merkezi, Ankara.
- Özbudun, E. (1995). Türkiye'de Devlet Seçkinleri ve Demokratik Siyasal Kültür. E. Özbudun, E. Kalaycıoğlu, L. Köker (Ed.), *Türkiye'de Demokratik Siyasal Kültür* (ss. 16-30). Türk Demokrasi Vakfı Yayınları, Ankara.
- Özbudun, E. (2003). *Çağdaş Türk Politikası*. Doğan Kitap, İstanbul.
- Özbudun, E. (2005). Başkanlık Sistemi Tartışmaları. T. Ergül (Ed.), *Başkanlık Sistemi* (ss. 104-113). Türkiye Barolar Birliği Yayınları, Ankara.
- Özbudun, E. (2008). *Türk Anayasa Hukuku*. Yetkin Yayınları, Ankara.
- Özbudun, E. (2017). *Türk Anayasa Hukuku*. Yetkin Yayınları, Ankara.
- Özcan, Y. (2015). The European Transformation Of Turkish Bureaucratic Elites. *Journal Of The Academic Elegance*, 2(3), 147-189.
- Özçelik, S. (1964). *1961 Anayasası Ders Notları*. Nuruosmaniye Matbaası, İstanbul.
- Özdemir, H. (1995). Siyasal Tarih (1960-1980). S. Akşin (Ed.), *Türkiye Tarihi 4 Çağdaş Türkiye 1908-1980* (ss. 191-263). Cem Yayınevi, İstanbul.
- Özdemir, H. (2002). 1960-1980 Dönemi. H.C. Güzel, K. Çiçek & S. Koca (Ed.), *Türkler 17. Cilt* (ss. 15-47). Yeni Türkiye Yayınları, Ankara.
- Özdemir, G. (2014). Weberyen Anlamda Türklerde Otorite ve Meşruiyet İlişkisi (15.yüzyıl Osmanlı Dönemine Kadar). *Akademik İncelemeler Dergisi (Journal of Academic Inquiries)*, 9(2), 69-90.
- Özdemir, H., & Demirkanoglu, Y. (2015). 6360 Sayılı Yasaya Adalet ve Kalkınma Partisi'nin Muhafazakâr Demokrat Kimlik Tanımı Üzerinden Bakış: Pekişen İktidarla Merkezileşen Yerel Yönetime Doğru. *YDÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, 8(2), 114-149.
- Özdemir, L., & Sönmez, R.V. (2018), Örgütsel Kültürün Ürün İnovasyonu Üzerinde Etkisine Yönelik Bir Araştırma. *Süleyman Demirel Üniversitesi Vizyoner Dergisi*, 9(21), 14-26.
- Özdemir, H. (2020). Türkiye'nin Parlamenter Hükümet Sistemi □ Tecrübesine Kısa Bir Bakış. *Bingöl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 10(20), 373- 400.
- Özdemir, E. (2022). *Siyaset Sosyolojisi*. İstanbul Üniversitesi Açık ve Uzaktan Eğitim Fakültesi.

- Özer, A. (2016). Herbert Simon'un Yönetim Bilimine Katkıları Üzerine Değerlendirmeler. *Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi* 5(11), 160-185.
- Özer, M. A., & Özmen, B. (2017). Parlamenter ve Başkanlık Sistemleri Arasında Konumunu Arayan Bürokrasi. *Strategic Public Management Journal*, (3), 17-34.
- Özer, M. A., & Önen M. (2017). *200 Soruda Yönetim/Kamu Yönetimi*. Gazi Kitabevi, Ankara.
- Özer, M. A. (2018). Siyaset Yönetim Dikotomisi. M. A. Özer & U. Ayhan (Ed.), *Kamu Yönetimi Tartışmaları* (ss. 29-113). Gazi Kitabevi.
- Özer, U. (2018). *Kamu Yönetimi*. Hitit Üniversitesi.
- Özer, M.A., Akçakaya, M., Yaylı, H., & Batmaz, N. Y. (2019). *Kamu Yönetimi Klasik Yapı ve Süreçleri*. Gazi Kitabevi. Ankara.
- Özipek, B. B. (2014). Adalet ve Kalkınma Partisi (AK Parti) Dönemi iç ve Dış Politika: (2002-...). Çaylak, A.; Dikkaya M.; Göktepe, C. & Kaplı, H. (Ed.). *Osmanlı'dan İkininli Yıllara Türkiye'nin Politik Tarihi: İç ve Dış Politika*, Savaş Yayinevi, Ankara.
- Özkan, M. (2020). Temsili Demokrasiden Demokratik Temsile: Pitkin'i Yeniden Düşünmek. *Muhafazakâr Düşünce Dergisi*, 16(58), 55-83.
- Özkan Duvan, A. (2018). Devlet Teorisinde Kuvvetler Ayrılığının Doğuşu: Locke ve Montesquieu. *Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi*, 4(1), 35-60.
- Özkoç, Ö., Yakut, K., Tellal, E. vd., (2019). *Siyasi Tarih II*. T.C. Anadolu Üniversitesi Açıköğretim Fakültesi Yayını, Eskişehir.
- Özkuş, F. (2012). Başkanlık Sistemi Üzerine Amerika Birleşik Devletleri ve Azerbaycan Modeli Karşılaştırması. *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, (103), 85-110.
- Özkuş, F. (2013). 2007 Anayasa Değişikliği Sonrası Benimsediğimiz Hükümet Sisteminin Niteliği, Ülkemizde Uygulanabilirliği ve Başkanlık Sistemi Önerileri Üzerine Bir İnceleme. *Yeni Türkiye Dergisi*, (51), 555-566.
- Özkuş, F. (2023). 1961 Anayasası'nın Türk Anayasacılığındaki Yeri ve Önemi. *Hasan Kalyoncu Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi HKÜHFD*, 13(25): 15-61.
- Özlem, D. (1990). *Max Weber'de Bilim ve Sosyoloji*. Ara Yayıncılık, İstanbul.
- Özoral, S. (2020). *Türkiye'de bürokrasi ve siyaset ilişkileri: siyasi partilerin seçim beyannameleri üzerinden bir inceleme* [Yüksek Lisans Tezi]. Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi.
- Öztop, S., & Lamba, M. (2019). Siyaset ve Yönetim Ayrımının Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Sağlık Ve Milli Eğitim Bakanlıkları Üzerinden İncelenmesi. *Neşehir Hacı Bektaş Veli Üniversitesi SBE Dergisi*, 9(2), 426-439.
- Öztürk, N. K. (2003). *Bürokrasinin Gücü ve Siyaset*. Siyasal Kitabevi, Ankara.



- Öztürk, N. K. (2004). *Bürokrasi-Siyaset İlişkisi*. Muğla İ.İ.B.F Yayınları, Muğla.
- Öztürk, N. K. (2017). *Bürokrasi-Siyaset İlişkileri ve Türkiye*. Siyasal Kitabevi, Ankara.
- Öztürk, N. K. (2019). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Temel Dinamikleri. *ASSAM Uluslararası Hakemli Dergi*, 6(15), 49-65.
- Öztürk, N. K. (2019). *Anayasa Hukuku*. Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Öztürk, N.K. (2021). Bürokrasinin Verimliliği Hakkında Sosyalist ve Liberal Görüşler. *Ombudsman Akademik Dergisi*, 8(15), 13-41.
- Özsoy, Ş. (2010). *1982 Anayasası'nın Yapım Süreci*. 12 Levha Yayınları, İstanbul.
- Özsoy Boyunsuz, Ş. (2014). *Başkanlı Parlamenter Sistem Cumhurbaşkanının Halk Tarafından Seçildiği Parlamenter Hükümet Modeli ve Türkiye'ye Tavsiye Edilebilirliği*, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul.
- Özsoy Boyunsuz, Ş. (2009). *Başkanlı Parlamenter Sistem Cumhurbaşkanının Halk Tarafından Seçildiği Parlamenter Hükümet Modeli ve Türkiye İçin Tavsiye Edilebilirliği*. Oniki Levha Yayıncılık, İstanbul.
- Öztuna, Y. (2006). *Osmanlı Devleti Tarihi-Siyasi Tarih I*. Ötüken Yayınları, İstanbul.
- Öz Yazılım. (2023, Aralık). *Bürokrasi Modeli*. <http://www.ozyazilim.com/ozgur/marmara/orgut/burokrasi.html>
- Özyürek, A. (2018). *Klasik Elitist teorinin demokrasi eleştirisi* [Yüksek Lisans Tezi]. Uludağ Üniversitesi.
- Page, E. C. (1992). *Political Authority and Burocratic Power: A Comparative Analysis*. Pearson Higher Education.
- Pakalın, M. Z. (1993). Pençik. *Osmanlı Tarih Deyimleri ve Terimleri Sözlüğü* (Cilt I, ss. 8). Milli Eğitim Bakanlığı Yayınları.
- Pakdemirli, E. (2013). *Özal'ın Mirası*. Ufuk Yayınları, İstanbul.
- Pank Yıldırım, Ç. (2024). *Türkiye'de bürokrasi ve siyaset ilişkisinin tarihsel değişimi* [Doktora Tezi]. Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi.
- Pareto, V. (1935). *The Mind And Society (4. Cilt)*. Harcourt, Brace and Company, New York.
- Pareto, V. (2005). *Seçkinlerin Yükselişi ve Düşüşü* (M. Z. Doğan, Çev.). Doğu Batı Yayınları, Ankara.
- Parla, T. (2016). *Türkiye'de Anayasalar Tarih, İdeoloji, Rejim 1921-2016*. Metis Yayınları, İstanbul.
- Parlak, B., & Sobacı, Z. (2008). *Kuram ve Uygulamada Kamu Yönetimi Ulusal ve Küresel Perspektifler*. Alfa Aktüel Yayınları, İstanbul.
- Parlak, B. (2011). *Kamu Yönetimi Sözlüğü*. MKM Yayıncılık, Bursa.



- Parlak, B., & Bincan, S. (2019). Kamu Yönetimi Disiplininin Değişim Sürecinde Dwight Waldo'nun Rolü. *Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi*, 2(3), 488-497.
- Parsak, M. (2012). Parlamenter /Başkanlık/Yarı Başkanlık Hükümet Sistemlerine Genel Bir Bakış ve Türkiye Cumhuriyeti'nin Hükümet Sistemi. *Türk Akademisi Siyasi Sosyal Stratejik Araştırmalar Vakfı*, (1), 1-20.
- Peker, K., Yörükoğlu, F., & Eryiğit B. H. (2014). Türk Demokrasinin İnşasında Bürokrasinin Rolü. *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 12(23),165-188.
- Pustu, Y. (2007). Osmanlı-Türk Devlet Geleneğinde Modernleştirici Unsur Olarak Bürokratik Elitler. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 9(2), 197-214.
- Pustu, Y. (2018). Türkiye'nin İdari Reform Deneyimi. M. A. Özer ve U. Ayhan (Ed.), *Kamu Yönetimi Tartışmaları* (ss. 305-321). Gazi Kitabevi, Ankara.
- Resmi Gazete. 2018. (2023, Ağustos). *Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri*. <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/07/20180710-1.pdf>
- Resmi Gazete. 2010. (2024, Ocak). *Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun*. <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2010/05/20100513-1.htm>
- Resmi Gazete. 2024. (2024, Aralık). *Bazı Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*. <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2024/12/20241228-1.pdf>
- Riggs, F. W. (1997). Presidentialism versus Parliamentarism: Implications for Representativeness and Legitimacy. *International Political Science Review*, 18(3), 253-278.
- Robbins, S. B., & Coulter, M. (2011). *Management*. New Jersey: Pearson.
- Rousseau, J.J. (2014). *Toplumsal Sözleşme veya Siyasal Hukukun Prensipleri* (C. Karakaya, Çev.). İletişim Yayınları, İstanbul.
- Sabuncu, Y. (2014). *Anayasaya Giriş*. İmaj Yayınevi, Ankara.
- Sartori, G. (1997). *Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği* (E. Özbudun, Çev.). Yetkin Yayınları, Ankara.
- Sanal, R. (1998). Tarihi Gelişimi İçerisinde Türk Anayasalarında Genel Yönetimin Taşra Örgütüne İlişkin Düzenlemeler ve Yönetim Desenindeki Değişmeler. *Ankara Üniversitesi Türk İnkılap Tarihi Enstitüsü Atatürk Yolu Dergisi*, 6(22), 173-200.
- Sander, O. (1993). *Siyasi Tarih - İlkçağlardan-1918'e*. İmge Kitabevi, Ankara.
- Saran, U. (2004). *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Kalite Odaklı Bir Yaklaşım*. Atlas Yayıncılık, Ankara.
- Sargın, İ. (2009). Toplumsal Düzen Açısından Hukuk ve Devlet. *Çukurova Üniversitesi İlahiyat Fakültesi Dergisi* 9(2), 157-178.

- Sargut, A. (2018). *Siyasal istikrar ve hükümet sistemleri ilişkisi* [Yüksek Lisans Tezi]. Sakarya Üniversitesi.
- Sarıkaya, M. Z. (2023). Osmanlı Devleti'nde Yeni Bir Yapılanma: Tanzimat Fermanı. *DTCF Dergisi* 100. Yıl Özel Sayısı, 60-91
- Sauvy, A. (1975). *Bürolar ve Bürokrasi* (Y. Yayla, Çev.). Gelişim Yayınları, İstanbul.
- Sayarı, S. (1980). *Parlamentar Demokrasilerde Koalisyon Hükümetleri*. Boğaziçi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- Saygılıoğlu, N., & Arı, S. (2002). *Etkin Devlet, Kurumsal Bir Tasarı ve Politika Önerisi*. Sabancı Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- Seleş, A. (2017). *Ulus Devlet, bürokrasi ve siyaset ekseninde otoritenin meşru kullanımı* [Yüksek Lisans Tezi]. Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi.
- Sencer, M. (1984). Osmanlı İmparatorluğunda Tanzimat Sonrası Gelişmeler. *Anme İdaresi Dergisi*, 17(3), 46-71.
- Sencer, M. (1984). 1980'e Kadar Türkiye'de Siyasal ve Anayasal Süreçler. *Anme İdaresi Dergisi*, 17(4), 3-32.
- Sencer, M. (1986). *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*. Alan Yayıncılık, İstanbul.
- Senemoğlu, O. (2016). *Marx'ın düşüncesinde insan doğası ve toplumu* [Doktora Tezi], Yıldız Teknik Üniversitesi.
- Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı (SETA). (2023, Eylül). *2001'de Anayasa Kitapçığı Fırlatma Krizinin Ardından Türkiye'nin Şoklara Direnci Katbekat Arttı*. <https://www.setav.org/yorum/2001de-anayasa-kitapcigi-firlatma-krizinin-ardindan-turkiyenin-soklara-direnci-katbekat-artti>
- Sevinç, H. (2021). Antik Yunan'da Siyasal Yapı ve Aristo ile Platon Özünde Siyasal Düşünüş. *Ekonomi İşletme Siyaset ve Uluslararası İlişkiler Dergisi*, 7(2), 209-223.
- Seyitdanlıoğlu, M. V. (2006). Divan-ı Hümayundan Meclis-i Mebusuna Osmanlı İmparatorluğu'nda Yasama. H. İncelik & M. Seyitdanlıoğlu (Ed.), *Tanzimat Değişim Sürecinde Osmanlı İmparatorluğu* (ss. 17-23). Phoenix Yayınevi, Ankara.
- Sezen, S. (2003). *Türk Kamu Yönetiminde Kurullar*. TODAİE Yayınları, Ankara.
- Sezginer, M. (2010). *Günümüz Demokrasilerinde Kurvetler İlişkisi ve 1982 Anayasası'nda Sorunlar*. Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Shugart, M. S. (2005). Semi-Presidential Systems: Dual Executive and Mixed Authority Patterns. *French Politics*, (3), 323-351.
- Simon, H. A. (1946). The Proverbs of Administration. *Public Administration Review*, 6(1), 53-67.
- Skach, C. (2007). The Newest Separation of Powers. *Semipresidentialism. International Journal of Constitutional Law*, 5(1), 93-121.

- Sobacı, M. Z., & Köseoğlu, Ö. (2018). *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Üst Kademe Yöneticiler*. Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı Yayınları, Ankara.
- Sobacı, M. Z., Miş, N., & Köseoğlu, Ö. (2018). Türkiye'nin Yeni Yönetim Modeli ve Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı. *SETA Perspektif*, (206), 1-6.
- Soysal, M. (1997). *100 Soruda Anayasanın Anlamı*. Gerçek Yayınevi, İstanbul.
- Soysal, M. (2011). *Anayasaya Giriş*. İmge Kitabevi, Ankara.
- Söğüt, S. (2019). Dekolonizasyon Dünyada Sömürgelerin Bağımsızlaşma Süreci 1945-1997. *Medeniyet ve Toplum Dergisi*, 3(2), 267-270.
- Söğütü, E. (2010). Jön Türkler ve Türkiye'nin Batılılaşması. *Eskişehir Osmanlı Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 11(1), 1-28.
- Sözen, Y. (2017). Demokrasi, Otoriterlik ve Popülizmin Yükselişi. *Boğaziçi Üniversitesi-TÜSİAD Dış Politika Forumu Araştırma Raporu*. <https://tusiad.org/tr/yayinlar/raporlar/item/10006-demokrasi-otoriterlik-ve-populizmin-yukselisi>
- Stacey, R., & Choudhry, S. (2014). Semi-Presidential Government in the Post-Authoritarian Context. *The Center for Constitutional Transitions Meeting the Challenges of Emerging Constitutional Democracy Working Paper Series*, SSRN retrieved from <https://ssrn.com/abstract=3025979>.
- Stivers, C. (2008). The Significance of The Administrative State, The Legacy of Dwight Waldo. *Public Administration Review*, 68(1), 53-56.
- Sunay, S. (2007). *II. Abdülhamid döneminde Balıkesirli mülki görevliler hakkında bir inceleme (Sicill-İ Ahval kayıtlarına göre 1879- 1909)* [Yüksek Lisans Tezi]. Afyonkarahisar Kocatepe Üniversitesi.
- Sünnetçioğlu, S. B. (2019). *Hatıratlarda Türkiye'de bürokrasi* [Yüksek Lisans Tezi]. Afyon Kocatepe Üniversitesi.
- Şahin, A. (1998). *Bürokrasi kuramı ve Türk bürokrasisi* [Doktora Tezi]. Selçuk Üniversitesi.
- Şahin, A. (2007). Türk Kamu Yönetiminde Siyaset Bürokrasi İlişkisi. M. A. Çukurçayır & Gülise Gökçe (Ed.), *Kamu Yönetiminin Yapısal ve İşlevsel Sorunları* (ss. 403-446). Çizgi Kitabevi, Konya.
- Şahin, E. (2012). *Cumhuriyet Anayasaları*. Beta Basım, İstanbul.
- Şahin, K. (2014). Türkiye'deki Hükümet Sistemi Tartışmalarına Siyasi Kültür ve Demokrasi Eksenli Bir Yaklaşım. *Sakarya İktisat Dergisi*, 3(3), 29-71.
- Şahin, A., & Taşpınar, Y. (2021). Türk Kamu Yönetiminde Siyaset – Bürokrasi İlişkisi. *Nakhchivan University Al-Farabi 9th International Conference on Social Sciences May 2-4*, 170-181.
- Şaylan, G. (1974). *Türkiye'de Kapitalizm-Bürokrasisi ve Siyasal İdeoloji*. TODAİE Yayınları, Ankara.

- Şaylan, G. (1984). Cumhuriyet Bürokrasisi. *Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi*, Cilt 2, İletişim Yayınları, İstanbul.
- Şchitoğlu, R., & Çarkçı, A. (2022). Yerel Siyaset ve Katılımcı Yerel Demokrasi. *İstanbul Aydın Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 14(3), 245-260.
- Şen, B. (2008). *Türkiye’de küreselleşme tartışmaları ve sonuçları* [Doktora Tezi]. İstanbul Üniversitesi.
- Şen, F. (2012). Müzakereci Demokrasi ve Halkla İlişkiler: Kamu Yönetiminde Alternatif Bir Halkla İlişkiler Arayışı. *Journal of Yasar University*, (7), 4589-4610.
- Şencan, H. (2006). Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun. *Yasama Dergisi*, (1), 96-128.
- Şenel, A. (2002). *Siyasal Düşünceler Tarihi*. Bilim ve Sanat Yayınları, Ankara.
- Şenel, A. (2014). *Siyasal Düşünceler Tarihi*. Bilim ve Sanat Yayınları, Ankara.
- Şimşek, M. (2020). Çoğulculuk ve Vesayet İkileminde 1961 Anayasası. *Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (TBMN’in 100. Yılı ve Milli İrade Özel Sayısı), 221-240.
- Şirin, T. (2017). 2017 Anayasa Değişikliklerinin Yargı Bağımsızlığı Yönünden Değerlendirilmesi. *Anayasa Hukuku Dergisi*, 6(11), 85-116
- Tahtaloğlu, H. (2011). *Türk kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmalarını zorlaştıran faktör olarak bürokrasi* [Yüksek Lisans Tezi]. Atatürk Üniversitesi.
- Tan, T. (2002). Bağımsız İdari Otoriteler ve Düzenleyici Kurullar. *Amme İdaresi Dergisi*, 35(2), 11-37.
- Taner, A. (2012). Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Arayışları ve Hesap Verme Sorumluluğuna Etkileri. *Sayıştay Dergisi*, (85), 27-46.
- Tanör, B. (1994). *İki Anayasa, 1961-1982*. Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., İstanbul
- Tanör, B. (2017). *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri (1789-1980)*. Yapı Kredi Yayınları, İstanbul.
- Taşdöğen, S. (2015). *Türk anayasa hukukunda karşı-imza kuralı* [Yüksek Lisans Tezi]. Uludağ Üniversitesi.
- Taşkın, Y. (2014). Siyaset Nedir? (Y. Taşkın Ed.), *Siyaset: Kavramlar, Kurumlar, Süreçler* (ss. 19-49). İletişim Yayınları, İstanbul.
- Taşmerdivenli, N. (2019). *Erken modern dönemde toplumsal bölünmeler ulusal kiliselerin oluşumu Anglikan Kilisesi örneği* [Yüksek Lisans Tezi]. İstanbul Üniversitesi.
- Tatar, T. (1997). *Siyaset Sosyolojisi*. Turan Yayıncılık, İstanbul.
- Tataroğlu, M. (1997). *Türkiye’de 12 Eylül 1980 sonrası siyasi iktidar-bürokrasi ilişkileri* [Doktora Tezi]. Dokuz Eylül Üniversitesi.

- Tataroğlu, M. (1998). Cumhuriyet Döneminde Bürokrasinin Rolü. *Yeni Türkiye Dergisi*, 4(23-24), 3589-3600.
- Tataroğlu, M. (2006). Parlamenter ve Başkanlık Sistemlerinde Siyasi İktidar ve Bürokrasi İlişkileri ve Türkiye Açısından Bir Değerlendirme. *Celal Bayar Üniversitesi İİBF Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, 13(1), 97-119.
- Tekin, Y., & Okutan, Ç. (2012). *Türk Siyasal Hayatı*. Orion Kitapevi, Ankara.
- Terzi, M. A. (2012). *Türkiye Devlet Geleneğinde Bürokrasi ve Memur*. Sistem Ofset, Ankara.
- Teziç, E. (2007). *Anayasa Hukuku*. Beta Yayınevi, İstanbul.
- Teziç, E. (2012). *Anayasa Hukuku*. Beta Basım, İstanbul.
- Toprak, B. (2009). Türkiye’de Dinin Denetim İşlevi. E. Kalaycıoğlu & A.Y. Sarıbay (Ed.), *Türkiye’de Politik Değişim ve Modernleşme* (ss. 445-459). Dora Yayıncılık, Bursa.
- Tortop, N. (1974). Yönetimin Denetlenmesi ve Denetim Biçimleri. *Amme İdaresi Dergisi*, 7(1), 7-50.
- Tortop, N., İsbir, E. G., & Aykaç, B. (1993). *Yönetim Bilimi*. Yargı Yayıncılık, Ankara.
- Tortop, N., İsbir, E.G., Aykaç, B. (1999). *Yönetim Bilimi*. Yargı Yayınevi, Ankara.
- Tortop, N., İsbir, E. G., Aykaç, B., Yayman, H., & Özer, M. A. (2012). *Yönetim Bilimi*. Nobel Kitabevi, Ankara.
- Tosun, G., & Tosun, T. (1999). *Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemleri*. Alfa Yayınları, İstanbul.
- Tozlu, A. (2016). Karar Verme Yaklaşımları Üzerinde Herbert Simon Hegemonyası. *Sayıştay Dergisi*, (102), 27-45.
- Tuna, I. (2020). 27 Mayıs’ın Gölgesinde Demokrasiye Dönüş: 15 Ekim 1961 Genel Seçimleri. *Çağdaş Türkiye Tarihi Araştırmaları Dergisi*, (40), 227-251.
- Tuncel G., & Gündoğmuş, B. (2012). Türkiye Siyasetinde Merkez-Çevrenin Dönüşümü ve Geleneksel Merkezin Konumlanma Sorunu. *Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F Dergisi*, 14(3), 137-158.
- Tunç, H., & Türkoğlu, K. (2007). Doğu Bloku’nun Yıkılması Sonrasında (Postkomünist) Devletlerde Anayasa Yapım Yöntemleri. *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 11(12), 1133-1163.
- Tunç, H., & Yavuz, B. (2009). Avantaj ve Dezavantajlarıyla Başkanlık Sistemi. *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, (81), 1-39.
- Tunç, H., Bilir, F., & Yavuz, B. (2009). *Türk Anayasa Hukuku*. Asil Yayın Dağıtım, Ankara.
- Tunçkaşık, H. (2017). Başkanlık Sistemi: Teori, Pratik ve Tartışmalar. Semra Gökçimen (Ed.), *Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri Başkanlık Sistemi:*

- ABD, Arjantin, Azerbaycan, Brezilya ve Nijerya Örnekleri (ss. 1-22). TBMM Araştırma Merkezi Yayınları.
- Tunçkaşık, H. (2017). Parlamenter Sistem: Teori, Pratik ve Tartışmalar. Semra Gökçimen (Ed.), *Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri Parlamenter Sistem: Almanya, Güney Afrika, Hindistan, İngiltere, İtalya ve Japonya Örnekleri* (ss. 1-33). TBMM Araştırma Merkezi Yayınları.
- Turan, İ. (1996). *Siyasal Sistem ve Siyasal Davranış*. Der Yayınevi, İstanbul.
- Turan, İ. (2003). Türk Bürokrasisinde Süreklilik ve Değişim. B. Aykaç, Ş. Durgun & H. Yaman (Ed.), *Türkiye’de Kamu Yönetimi* (ss. 121-144). Yargı Kitabevi.
- Turan, M. (2018). Türkiye’nin Yeni Yönetim Düzeni: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi. *Social Sciences Research Journal*, 7(3), 42-91.
- Turhan, M. (1989). *Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası*. Dühf Yayınları, Diyarbakır.
- Turhan, M. (1993). *Hükümet Sistemleri*. Gündoğan Yayınevi, Ankara.
- Tutum, C. (1976). Yönetimin Siyasallaşması ve Partizanlık. *Anıme İdaresi Dergisi*, 9(4), 9-32.
- Tüfenkçi, S., & Çetin, M. (2017). Rousseau’da İnsan Doğası ve Değerler Eğitimi. *Hitit Üniversitesi İlahiyat Fakültesi Dergisi*, 16(32), 487-506.
- Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Mahkemesi (2024, Ocak). *1924 Anayasası (Teşkilâtı Esasiye Kanunu)*. <https://www.anayasa.gov.tr/tr/mevzuat/onceki-anayasalar/1924-anayasasi/>
- Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Mahkemesi (2024, Şubat). *1961 Anayasası*. <https://www.anayasa.gov.tr/tr/mevzuat/onceki-anayasalar/1961-anayasasi/>
- Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı İletişim Başkanlığı. (2024, Ocak). *Cumhurbaşkanı Erdoğan: “Türkiye, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi İle Bölgesel ve Küresel Krizlere Karşı Daha Etkin Refleksler Verebilme İmkânına Kavuştu”*. <https://www.iletisim.gov.tr/turkce/haberler/detay/cumhurbaskani-erdogan-turkiye-cumhurbaskanligi-hukümet-sistemi-ile-bolgesel-ve-kuresel-krizlere-karsi-daha-etkin-refleksler-verebilme-imkanina-kavustu>
- Türkiye Cumhuriyeti Milli Eğitim Bakanlığı. (2024, Ocak). *Cumhuriyetin İlanı*. <https://www.meb.gov.tr/belirligunler/10kasim/inkilaplari/siyasi/cumhuriyet.htm>
- Türkiye Cumhuriyeti Dışişleri Bakanlığı. (2024, Ocak). *Sayın Bakanımızın 12 Eylül 2010 Tarihinde Düzenlenen Referandumla İlişkin Açıklaması*, <https://www.mfa.gov.tr/sayin-bakanimizin-12-cylul-2010-tarihinde-duzenlenen-referandumla-iliskini-aciklamasi.tr.mfa>
- Türköne, M. (2005). *Siyaset*. Lotus Yayınları, Ankara.
- Türköne, M. (2009). *Siyaset*. Opus Yayınları, İstanbul.



- Tüzcel, S. (1969). *Anayasa Hukuku*. Ege Üniversitesi Matbaası, İzmir.
- Uçan, F. (2019). Siyasal Sistemin Yönetimsel Aygıtı: Bürokrasi. Ş. Nişancı (Ed.), *Siyaset Bilimi* (ss. 226-245). Atatürk Üniversitesi Açıköğretim Fakültesi Yayınları.
- Uçman, H. (2014). *Türkiye’de Bürokrasi ve Siyaset*. Alter Yayınları, Ankara.
- Uğur, A. A. (2000). *Politik süreç bürokrasi ve kamu açıkları ilişkisi (Türkiye örneği 1983-1999)* [Doktora Tezi]. İstanbul Üniversitesi
- Uluşahin, N. (2011). Türkiye’de Mevcut Hükümet Sisteminin Niteliği ve Rejimin Başkanlık Sistemine Kaymasının Getireceği Tehdit ve Tehlikeler. *Hukuk ve İktisat Araştırmalar Dergisi*, 3(1), 29-38.
- Urhan, V. (2016). Aristoteles’in Siyaset Felsefesinde Anayasal Yönetim. *Kayıt Uludağ Üniversitesi Fen-Edebiyat Fakültesi Felsefe Dergisi*, (27), 211-230.
- Urhan, V. (2016). Siyaset Felsefesi Bağlamında Devlet, Hükümet ve Bürokrasi. *Felsefe ve Sosyal Bilimler Dergisi*, (22), 1-14.
- Usta, A. (2015). Kamu Örgütlerinde Çıkar Çatışması: Türleri ve Önlenmesi. *Akademik Araştırmalar ve Çalışmalar Dergisi*, 7(13), 100-124.
- Usta, A. (2018). Aydınlanma Düşüncesine Kısa Bir Bakış. *Kastamonu İletişim Araştırmaları Dergisi*, 1(1), 74-90.
- Uyanık, N. (2020). Hegel’in Devlet Teorisi Üzerine. *Artuklu İnsan ve Toplum Bilim Dergisi*, 5(2), 1-14.
- Uygun, O. (2003). Küreselleşme ve Değişen Egemenlik Anlayışının Sosyal Haklara Etkisi. *Anayasa Yargısı Yayımları*, 19(1), 11-45.
- Uzun, H. (2000). *Osmanlı’dan Cumhuriyet’e modernleşme süreci* [Yüksek Lisans Tezi]. Hacettepe Üniversitesi.
- Uzun, H. (2023). Tarihsel Bakış Açısıyla Türkiye’de Siyaset-Yönetim Dikotomisi: Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Üzerinden İnceleme. *Ekonomi İşletme Siyaset ve Uluslararası İlişkiler Dergisi*, 9(2-1), 65-86.
- Üçok, C., Mumcu, A., & Bozkurt, G. (2015). *Türk Hukuk Tarihi*. 17. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara.
- Ülgen, P. (2010). Ortaçağ Avrupasında Feodal Sisteme Genel Bir Bakış. *Mukaddime Dergisi*, 1(1), 1-18.
- Ün, L. (2020). *Türkiye’de hükümet sistemlerinin kamu yönetimine etkileri başlangıcında cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi* [Doktora Tezi]. Ondokuz Mayıs Üniversitesi.
- Ünal, U. (2003). İdari ve Sosyal Alanlarda Nizam-ı Cedid Çabaları. *Ankara Üniversitesi Osmanlı Tarihi Araştırma ve Uygulama Merkezi Dergisi*, 14(14), 273-289. [https://doi.org/10.1501/OTAM\\_0000000501](https://doi.org/10.1501/OTAM_0000000501)
- Ünsal, A. (1980). *Siyaset ve Anayasa Mahkemesi*. Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara.



- Ünsal, C. (2023). Osmanlı İmparatorluğu'nda Askeri Değişim ve Kapıkulu Süvarileri (16-17. Yüzyıl). *Harp Tarihi Dergisi*, (7), 1-38.
- Üstün, G. (2019). Cumhurbaşkanlığı Ofislerinin İdari Teşkilattaki Yeri. *Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yürütme Sempozyumu Bildiri Kitabı* (ss. 29-34). Marmara Üniversitesi Yayınevi, 29-34.
- Veinstein, G. (2011). Büyüklüğü İçinde İmparatorluk. (S. Tanilli, Çev.). R. Mantran (Ed.), *Osmanlı İmparatorluğu Tarihi I* (ss. 197- 279). Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul.
- Vural, M. (2019). *Postbürokratik kamu yönetimi anlayışının 2000'lerden günümüze kamu yönetimi reformlarına etkisi* [Yüksek Lisans Tezi]. Aydın Adnan Menderes Üniversitesi.
- Weber, E. P. (1999). The Ouestion of Accountability in Historical Perspective. *Administration & Society*, 31(4), 451-494.
- Weber, M. (2005). *Sosyoloji Yazıları* (T. Parla, Çev.). İletişim Yayınları, İstanbul.
- Weber, M. (2012). *Ekonomi ve Toplum* (L. Boyacı, Çev.).Yarın Yayınları, İstanbul.
- Weiker, W. F. (1973). Osmanlı Bürokrasisi: Modernleşme ve Reform (S. Büyükdavras & E. Oyal, Çev.). *Anme İdaresi Dergisi*, 6, (3), 48-57.
- White, L. D. (2016). Kamu Yönetimi Klasikleri, J. M. Shafritz & A. C. Hyde (Ed.), *Kamu Yönetimi Klasikleri* (ss. 65-80). (H. Akdoğan & S. Altıntop, Çev.). Global, Ankara.
- Yalçındağ, S. (1970). Kamu Yönetim Sistemimizin Tarihsel Evrimi Üzerine Notlar. *Anme İdaresi Dergisi*, 3(2), 20-57.
- Yalçinkaya, A., & Ağaogulları, M.A. (2013). *Siyasi Düşünceler Tarihi*, T.C. Anadolu Üniversitesi Açıköğretim Fakültesi Yayını.
- Yamaç, M. (2024). 100. Yılında Türkiye Cumhuriyeti'nin İlk Anayasası 1924 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu. *HUMANITAS - Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi (Cumhuriyet'in 100. Yılı Özel Sayısı)*, 266-282.
- Yaman, Y. (2019). *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde ortaya çıkabilecek olası sorunlar ve çözüm önerileri* [Yüksek Lisans Tezi]. Kütahya Dumlupınar Üniversitesi.
- Yancı Özalp, N. (2017). 2017 Anayasa Değişikliklerinin Yasama Yürütme İlişkileri ve Yargı Bağımsızlığına Etkisi. *Anayasa Hukuku Dergisi*, 6(11), 117-136.
- Yatkin, A. (2014). 65 Kavram İncelemesi. M. Akif Özer (Ed.), *Kamu ve Özel Sektör İçin Yönetim Sözlüğü* (ss. 585). Adalet Yayınevi, Ankara.
- Yavuz, M. H. (2004). Milli Görüş Hareketi: Muhalif ve Modernist Gelenek. T. Bora & M.Gültekingil (Ed.), *Modern Türkiye'de Siyasi Düşünce: İslamcılık* (ss. 591-603). İletişim Yayınları, İstanbul.

- Yavuz, B. (2008). Cumhurbaşkanının Halk Tarafından Seçilmesinin Hükümet Sistemine Etkisi. *Erciyes Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 3(2), 131-163.
- Yayla, Y. (1985). Osmanlı Devletinde Meşruiyet Kavramı. M. Belge & F. Aral (Ed.), *Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Türkiye Ansiklopedisi 4. Cilt* (ss.948-952). İletişim Yayınları, İstanbul.
- Yayla, A. (1998). *Liberalizm*. Liberte Yayınları, Ankara.
- Yayla, A. (2002). *Siyaset Teorisine Giriş*. Liberte Yayınları, Ankara.
- Yayman, H. (2000). Türkiye'de Devletçilik Politikasının Gelişimi Üzerine. *Karınca Dergisi*, 65(757), 35-41.
- Yayman, H. (2016). *Türkiye'de Devlet Reformu ve Başkanlık Sistemi*. Doğan Kitap, İstanbul.
- YAZICIOĞLU, R. (1995). *Bu Sistem Değişmeli: Alternatif Bir Yaklaşım*. Birey Yayıncılık, Erzurum.
- YAZICI, S. (2002). *Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri*. Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- YAZICI, S. (2005). *Başkanlık Sistemleri: Türkiye için Bir Değerlendirme*. Türkiye Barolar Birliği Yayınları, Ankara.
- Yeşil, A. (2016). Doğu ve Batı Yönetim Bilimi Düşüncesinin Öncüleri Machiavelli ve Nizamü'l-Mülk Örneği. *Finans Ekonomi ve Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 1(1), 47-70.
- Yıldız, M. (1988). Atatürk ve 1921 ve 1924 Anayasaları. *Hukuk Araştırmaları*, 3(3), 85-94.
- Yıldırım, M. (2020). Rönesans ve Reformasyon. *Çankırı Karatekin Üniversitesi Karatekin Edebiyat Fakültesi Dergisi*, 8(1), 184-210.
- Yıldırım, T., & Göçgün, M. (2016). İdarenin Düzenleyici İşlemlerinde Eşitlik İlkesi. *İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 3(2), 39-60.
- Yıldırım, F. (2019). Bürokratik yapının ve işleyişinin çalışanların motivasyonu üzerine etkisi - Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi'nde bir uygulama [Yüksek Lisans Tezi]. Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi.
- Yıldırım, U. T. (2020). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin Eleştirileri: Türkiye'de Muhalefet Partileri Üzerinden Bir İnceleme. *Jass Studies-The Journal of Academic Social Science Studies*, 13(79), 509-524.
- Yılmaz, M. (2013). Medya ve Siyaset İlişkilerinin Kamuoyu Üzerindeki Etkileri: KKTC Örneği. *İnsan ve Toplum Bilimleri Araştırmaları Dergisi*, 2(2), 230-252.
- Yılmaz, N., & Doğan, K. C. (2013). Max Weber'de Etik-Siyaset İlişkisi. *Turkish Studies - International Periodical For The Languages, Literature and History of Turkish or Turkic*, 8(6), 881-893.

- Yılmaz, N., Doğan, K. C., & İnankul, H. (2013). Tek Parti İktidarı Döneminde (1923-1946) Bürokrasi ve Siyaset İlişkisinin Weberyan Değerlendirmesi. *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 27(3), 263-284.
- Yılmaz, N. (2014). Antik Yunan Dönemi Karşılaştırmalı Siyaset Biliminde Siyasal Sistem Sınıflandırmalarına Genel Bir Bakış. *Doğuş Üniversitesi Dergisi*, 15(1), 123-138.
- Yılmaz, A., & Güler, T. (2016). AK Parti Hükümetleri Döneminde Siyaset ve Bürokrasi Arasındaki Güç Mücadelesinin Devlet Planlama Teşkilatı Üzerinden Okunması. *Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi*, 14(2), 294-316.
- Yılmaz, M. E. (2018). *Koalisyon hükümetlerinde istikrar ve verimlilik: 1991-2002 Türkiye örneği* [Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi]. Yıldırım Beyazıt Üniversitesi.
- Yılmaz, A. (2023). Mutlakiyetten Parlamentarizme Geçiş Aşamasında II. Meşrutiyet Dönemi (1908-1918). *Asya Studies*, 7(25), 291-306. <https://doi.org/10.31455/asya.1318190>
- Yokuş, S. (2018). Türkiye'de Yeni Anayasa Arayışları ve 2017 Anayasa Değişiklikleri. *Anayasa Hukuku Dergisi*, 6(12), 665-682.
- Yücekök, A. N. (1983). *Siyaset Sosyolojisi Açısından Türkiye'de Parlatmentonun Evrimi*. Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara.
- Yücel, B. (2008). *Parlamente Hükümet Sisteminin rasyonelleştirilmesi ve Türkiye örneği* [Doktora Tezi]. Anadolu Üniversitesi, Eskişehir.
- Yücel, B. (2009). *Parlamente Hükümet Sisteminin Rasyonelleştirilmesi ve Türkiye Örneği*. Adalet Yayınevi, Ankara.
- Yüksel, C. (2013). Türkiye'nin Gelecek Siyasi Sistem Tercihi: Rasyonelleştirilmiş Parlamentarizm, Yarı-Başkanlık ve Başkanlık Sistemleri. *Yasama Dergisi*, (25), 38-70.
- Yüzbaşıoğlu, N. (2008). *Anayasa Hukuku El Kitabı*. Beta Basım, İstanbul.
- Yoldaş, Y. (2013). *Toplumun Siyaseti*. Derin Yayınları.
- Zabunoğlu, H. G. (2016). Toplum Sözleşmesi Bağlamında John Locke'un Devlet Anlayışı. *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 7(2), 431-456.
- Zengin, O. (2019). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve İdari Yapıya Etkisi. *Emek Araştırma Dergisi*, 10(15), 1-24.
- Zürcher, E. J. (2002). *Modernleşen Türkiye'nin Tarihi* (Y. Saner Gönen, Çev.). İletişim Yayınları, İstanbul.

# Türkiye’de Hükümet Sistemlerinin Bürokrasi-Siyaset İlişisine Etkileri

Muhammed Sami Belet

 ÖZGÜR  
YAYINLARI

ISBN 978-625-5958-70-9  
  
9 786255 958709