

Parlamente ve Başkanlık Sistemlerinde Siyasi İktidar ve Bürokrasi İlişkileri ve Türkiye Açısından Bir Değerlendirme

Yrd. Doç. Dr. Muhittin TATAROĞLU

Muğla Üniversitesi, İ.İ.B.F., Kamu Yönetimi Bölümü, MUĞLA

ÖZET

Bazı istisnalar dışında bürokrasinin temel bir araç olarak asli değil, yardımcı nitelikte hizmet vermesi konusunda hemen hemen ortak bir görüş birliği vardır. Ancak siyasal sistemlerdeki farklılıklar, bürokrasilerin yapı, işleyiş ve rollerinde de farklılıklara neden olmaktadır. Bürokrasilerin siyasi iktidarla ilişkilerinin siyasal sistemlere göre farklılıklar göstermelerinin nedenlerinin incelenmesi gereklidir. Siyasi iktidarı kullanımında başkanlık sistemindeki gibi şahısların ön plana çıkması veya parlamente sistemlerde olduğu gibi kurumların ön plana çıkması, iktidarların bürokrasi ile ilişkilerinin belirlenmesinde önemli etken olmaktadır. Türkiye’de başkanlık sisteminin uygulanması tartışmaları hemen hiç gündemden düşmemektedir. Ancak bir ülkedeki başkanlık veya parlamente rejiminin değişmesi süreci, çok önemli ve karmaşık bir yapısal değişimi gerektirir ve sonuçların önceden kestirilmesi mümkün değildir. Özellikle siyasi iktidar ve bürokrasi ilişkileri açısından bu iki rejim incelendiğinde çok önemli temel ve karakteristik farklılıklar göstermektedir. Bu bakımdan başkanlık sistemi tartışmalarına mutlaka bilimsel zenginlik kazandırmak gereklidir.

Anahtar Kelimeler: başkanlık sistemi, parlamente sistem, demokrasi, bürokrasi.

The Relationship Between Political Authority And Bureaucracy In Parliamentary And Presidential Systems: An Analyses For Turkey

ABSTRACT

Exclusive of some exception it is rather approved that bureaucracy should function as a subordinate of political master. But differences of the political systems affects structure, function and role of the bureaucracy. It is necessary to research the relation between political power and bureaucracy. Foregrounding persons by presidency or foregrounding organizations (legislative) while using political power is the dominant factor that determine relationship between power and bureaucracy. The discussion of presidency system has been always kept currency in the Turkey, and in the search of effective and efficient government. But the transforming in the political system of a country necessitate great and structural alteration which can not possible to estimate of its results. When this to systems are criticized especially by considering the relationship – relations of the political power and bureaucracy, it is clear that there are crucial essential characteristic differences between them. For this point of view it is obvious that this discussions of presidency should be literally widened.

Keywords: presidential system, parliamentary system, democracy, bureaucracy.

Giriş

Siyasi iktidar ve bürokrasi ilişkilerinde bürokrasi yansız bir araç olarak idealize edilmektedir. Siyaset ve idareyi birbirinden ayıran görüşler, siyaseti karar verme, idareyi de uygulama mercii olarak tanımlar¹. Kurumsal olarak doğru

¹ Bürokrasi- siyaset ayrımında farklı yaklaşımlar da vardır. Bürokrasinin siyasiler tarafından belirlenen politikaları uygulamak görevini yükleyen yaklaşım yanında; (Berkman, 1975:16);

görünmekle birlikte yaşanan gerçeklerle bu durum uyuşmamaktadır. İdare ve siyaset çoğu kez iç içe geçmiş bir görünüm sergilemektedir.

Gerçekte bürokrasi tamamen siyasi iktidarın otoritesine bağlı değildir. Bürokratlar Őu ya da bu Şekilde siyasi kararları etkilemektedir. Bunun başlıca nedeni siyasi iktidarların aldığı kararları icra edebilmek için yürütme organına muhtaç olmasıdır.

Demokratik ülkelerde gelişmiş bürokratik örgütlerin bulunması zorunludur. Gelişmiş batı demokrasilerinde bürokrasiler modernleşen ve büyüyen toplumun ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla işlevsel ve kantitatif açılardan gelişmek durumunda kalmışlardır. Batılı demokrasilerde bürokrasinin siyasi iktidar ile ilişkileri görece sağlıklıdır ve bürokrasilerin büyük ve güçlü olmaları bürokratik egemenlik sonucunu doğurmamıştır. Demokratik rejimlerde siyasi iktidar ile bürokrasinin uyum halinde olması için çeşitli mekanizmalar geliştirilmiştir. Bunlar bürokrasinin siyasi iktidarın otoritesine daha bağımlı kullanması olabileceği gibi, siyasi kurumlar arasında rekabet halinde bir dengeyin kurulması Şeklinde de olabilir.

Ülkelerin siyasal rejimlerinin farklı olması siyaset ve bürokrasi ilişkisinde de belirleyici olmaktadır. Bu ilişkinin anlaşılması, sorunlarının ve sağlıklı işleyiş biçimlerinin ortaya konması bakımlarından demokratik sistemlerde başlıca iki sistemin; başkanlık ve parlamenter sistemlerinin karşılaştırılmalı olarak incelenmesi önem taşımaktadır.

Demokratik ülkeler içinde başkanlık sisteminin en iyi kurumsallaştığı ülke ABD'dir. Başka başkanlık benzeri rejime sahip olan ülkeler ise uygun örnek olma niteliklerini taşımamaktadır. Çalışmada başkanlık sistemini benimsemiş ülkeler içinde sistemin en iyi işlediği ABD'ndeki yapı ve siyaset ve bürokrasi ilişkisi incelenecektir. Öte yandan demokratik parlamenter sistemlere örnek olarak Avrupa demokratik sistemleri uygun örnekler olarak ele alınabilir. Türkiye'de siyaset ve bürokrasi ilişkilerinin daha sağlıklı bir yapıya kavuşturulması arayışlarında karşılaştırmalı çalışmanın yapılması, oldukça önemli kazançlar sağlayacaktır.

Türkiye'de var olan parlamenter rejim, yürütmeye net ve tartışmasız bir iktidar vermemektedir. 1980 sonrasında yürütme organı güçlendirilmiş olmakla birlikte bu düzenleme bürokrasinin siyasi gücünü doğal sınırları geriletememiş ve yürütmenin iki başı arasındaki çatışmayı engelleyememiştir. Bunun yanında yürütme ile yasama organının ilişkilerinde de açıklık yoktur. Her zaman için yasama yürütme çatışması söz konusu olmasa da özellikle koalisyon hükümetleri esnasında, siyasal ve idari sorumluluğu bulanıklaştıracak bir işleyiş sunmaktadır. Bu durum da demokratik zeminde güçlü bir siyasi iktidar arayışlarını gündeme getirmektedir.

bürokrasinin işlevsel uzmanlığa sahip olması sebebiyle kural oluşturma yetkisine sahip olması gerektiğini savunan yaklaşım (Tortop, İspir, Aykaç, 1999:32-33) ve yönetilenleri keyfilikten korumak amacıyla bürokrasinin siyasiler karşısında özerk yetkilerle donanmasını öneren yaklaşımlardan bahsedilebilir (Günaydın, 2002:6; Eryılmaz, 2002:96).

I-Parlenter Sistem ve Bürokrasi

Parlenter sistemlerde iktidara gelen parti veya partiler, propagandalarında halka verdikleri vaatleri ve programlarında yer alan öncelikleri gerçekleştirmek için bürokrasiden yararlanırlar. Halka verilen sözlerin gerçekleştirilmesi önceliği, rasyonellik endişelerini bir derecede arka plana itebilir. Ancak yine de hükümetler, bürokratlardan yararlanırlar ve onların önerilerine kulak vererek karşılıklı etkileşime girerler.

A. Parlenterin Bürokrasi ve Siyasi İktidar ile İlişkisi

Parlenter sistemlerde yürütmenin başı olan hükümet seçimle belirlenen bir parlenterin içinden çıkar. Hükümet, parlenteroya karşı sorumludur. Siyasi karar alma sürecinde parlentero hükümetin yasa taleplerini onaylar veya reddedebilir, bakanları denetler, bakanları ve hükümeti görevden alabilir. Parlenterin kontrol yetkisi sadece hükümeti değil, aynı zamanda icra organlarını da kapsamaktadır. Kanun tasarı ve teklifleri parlenterin onayına bağlıdır. Bununla birlikte yasaların ve siyasi programların uygulanması hükümetin siyasi sorumluluğu altında, bürokrasi örgütü tarafından gerçekleştirilir. Vatandaşlar kanun yapma süreçlerinin teknik detayları ve içerikleri hakkında pek bilgi sahibi değildir. Ayrıca kanunlarda kullanılan teknik terimler ve anlaşılması güç tanımlar da bu bilgisizliği arttırmaktadır. Parlentero kontrolü vatandaşların çıkarları için gerekli ve yaşamsaldır (Steffani, 1987: 36).

Temsili demokrasilerde temel mekanizma halkın istemlerinin toplumsal fayda da gözetilerek yerine getirilmesi şeklinde çalışır. Seçmenler kendilerini temsil edecek kişileri seçerler ve bu temsilciler vasıtasıyla istek ve talepler kamu politikaları ve yasal düzenlemeler haline gelir. İdare ile parlentero arasında düşünce farklılıkları varsa, demokrasi ile bürokrasi arasında bir çatışma çıkması kaçınılmazdır. Esasen bürokrasi doğası gereği iktidar gücüne nüfuz etme ve ele geçirme eğilimindedir.

Hükümet etmenin anlamı, bir hedefe ulaşmak için gerekli siyasi kararları alma sürecidir. Önce genel tercihler belirlenir ve özel konularda siyasi talimatlar verilir. Siyasi kararların alınması ve uygulanması bakımından çifte sorumluluk vardır. Bunlardan ilki, hükümetin kendi politikaları ve verdiği kararlardan doğan sorumluluğudur. İkincisi de, ona bağlı olan bürokrasinin kararlarından ve eylemlerinden doğan sorumluluktur.

Parlenter demokrasilerde önemli bir konu da hükümetin, sorumlu ve temsil kabiliyetine sahip olmasıdır. Sorumlu bir hükümetin iktidara gelmesi, icraatleri ve iktidardan gitmesi, hukuk devleti ve demokrasi şartlarına uygun ise varlığı ve yaptıkları meşruiyet taşır. Demokrasinin temel şartı, yasama işlevini yürüten parlenterin seçimle belirlenmesidir. Eğer iki kısımlı bir parlentero yapısı var ise, en azından bir kısmının seçimle belirlenmiş olması ve kanun yapma işlevinin seçimle belirlenmiş bu organ tarafından gerçekleştirilmesi gerekir. İcranın başı olarak hükümet de hukuki ve siyasi olarak parlenteroya karşı sorumlu tutulabiliyorsa, bürokrasi üzerinde parlentero denetimi gerçekleşir. Demokratik meşruiyet de böylece sağlanmış olur.

Hükümetlerin sorumlulukları açısından bakıldığında parlamenter ve başkanlık sistemleri farklılıklar göstermektedir. Her iki sistemde de hükümetler kanunları parlamentodan geçirmek zorundadır. Ancak parlamenter sistemde parlamento çeşitli nedenlerle hükümeti iktidardan düşürme yetkisine sahiptir. Oysa başkanlık sisteminde başkan ve parlamento ayrı ayrı sadece seçmenlere karşı siyasi sorumluluk taşımaktadır ve birbirlerini fesih veya görevden alma gibi yetkileri yoktur.

Avrupa parlamenter demokrasilerinde siyaset ve bürokrasi ilişkisi, parlamentonun bürokrasiye müdahale etme gücünün zayıf olması sebebiyle daha çok siyasi iktidar ile bürokrasi arasındaki ilişki olarak gelişmektedir. ABD'deki kadar olmasa da parlamenter rejimlerde iktidara gelen partiler nispeten daha az sayıda siyasi atama yaparlar. Örneğin Almanya'da siyaset ile bürokrasi arasındaki ilişkilerin belirleyici ve kurumsallaşmış görünümü bazı önemli bürokratik pozisyonların "siyasi memurluk (politische beamte) olarak ortaya çıkmıştır². Bu bürokratik mevkiler siyasi olarak nitelenmiş ve iktidar değişikliklerinde bu mevkilere yeni gelen hükümetin kendi seçtiği bürokratları ataması normal; hatta kural kabul etmiştir. Ancak bu durum patronaj sisteminin olduğu anlamına da gelmemektedir. Avrupa parlamenter rejimlerinde bu tür uygulamalar çok dar ve sınırlıdır ve bu yolla bürokrasiye etki etme ve denetim altına alma imkanı yoktur. Kural olarak parlamenter rejimlerde liyakat sistemi uygulanır. Başkanlık sisteminden farklı olarak siyasi iktidara karşı daha fazla güvenceye sahiptirler. Örneğin, İngiltere'de terfi mekanizması az çok otomatik olarak işlemektedir ve bürokratlar emeklilik çağının başlayacağı yaşa kadar görevde kalacağını bilir (Çevikbaş, 1992:163).

B- Parlamenter Sistemde Siyasi İktidar ve Bürokrasi İlişkisi

Parlamenter rejim, hemen tüm siyasi otoriteyi başbakana ve çoğunluğu oluşturan partiden (veya çoğunluğu oluşturan koalisyon partilerinden) seçilen bakanlar kuruluna vermiştir. Parlamenter rejimde başbakan ve bakanlar kurullarından gelen tasarılar kural olarak yasalaşır. Yasama meclisinde çoğunluk iktidar taraftarı olduğu için başbakana ancak siyasal amaçlarını tehlikeye attığı zaman karşı çıkabilir. Başbakana karşı çıkmak, iktidar partisi mensubu parlamenter için oldukça büyük siyasi riskler getirmektedir. Parlamentonun yürütmeyi denetleme konusunda pek çok yazılı yetkiye ve mekanizmaya sahip olmasına rağmen, reel açıdan ve göreceli olarak başkanlık sisteminden çok daha az yetkiye sahiptir. Parlamento üyeleri bürokratik kurumların baş yöneticilerine sorular sorabilirler, ancak bürokrasinin bilgi saklama yöntemlerine başvurması ve başbakanın karşı gelmesi durumunda denetleme mekanizmalarından elle tutulur sonuçlar elde edilemez.

İngiltere iktidar ve bürokrasi ilişkileri açısından istikrarlı bir görünüm sergilemekle birlikte, Avrupa demokrasilerinde oldukça karmaşık bir görünüm

² Almanya'da siyasi memurluk (politische beamte) uygulaması bu mevkilere hükümetin güvenini kazanmış memurların atanması yoluyla olur. Bu makamlara yapılan atama şekli, bu makamın hükümet programlarının yürütülmesinde politik nitelikli olduğunu gösterir. Ancak bu uygulama Almanya'da siyasi iktidar-bürokrasi ilişkilerini karakterize edebilmekten uzaktır (Rowat, 1988).

vardır³. Özellikle Almanya’da başbakanın partisi genellikle parlamentoda mutlak çoğunluğa sahip değildir ve koalisyon partilerinin desteğiyle iktidarda kalabilirler. İtalya’da ise koalisyonlar oldukça değişkendir. Bir partinin koalisyondan ayrılmasıyla, seçime gidilmeden de yeni bir başbakan atanabilmektedir. Fransa’da ise doğrudan seçimle işbaşına gelen başkanın yanında geleneksel parlamenter sistem yer almakta, başkan ve başbakanın ayrı partilerden geldiği durumlara da rastlanmaktadır. Ancak bu durumlara rağmen politika belirleme ve uygulama yetkisi yürütmenin elinde bulunmaktadır.

Parlamenter rejim incelemelerinde yürütmenin siyasi ve idari olmak üzere iki basit kesimden oluştuğu ayrımı geleneksel olarak kabul görmüştür. Bu ayrım, kararları alanların siyasiler; kararları uygulayanların da bürokratlar olduğunu içerir. Weberyen teoride bürokratların tarafsız kariyer bürokratları oldukları varsayılır (Peters, 1995:172). Her ikisi de kamu görevlisi olan seçilmiş siyasilerle atanmış bürokratların davranış ve motivasyonları farklıdır ve güç mücadelesine odaklanmışlardır. Bürokrasinin kamuya adanmışlığı sürekli olarak sorgulandığından, seçilmiş siyasilerin kamu çıkarlarını daha iyi temsil etmekte olduğu varsayılır (Niskanen, 1971: 92).

Avrupa parlamenter rejimlerinde politikacı–bürokrat ilişkilerini inceleyen bazı modeller geliştirilmiştir (Heclo ve Wildavsky, 1974; Peters, 2001). Bunlardan ilki olan “köy hayatı” (village life) modeli, bürokrat ve siyasileri tek bir devlet elitinin iki parçası olarak varsayar ve bunların birbirleriyle siyaset ve güç mücadelesine girmemelerini öğütler. Devlete ve halka hizmet, ortak amaç ve niyetiyle bu iki grup bir bütünün iki parçası olarak görülür. Fransa ve Almanya bu iki grubun icrai elit olarak birleştikleri ülkelere örnek oluşur. Her iki ülkede de pek çok bürokrat, parlamenter veya bakan olur (Almanya’da Bundestag’ın yaklaşık yarısı bürokrat kökenlilerden oluşur). Böylece kariyer bürokratlar ile merkezi hükümet kurumları arasında çapraz bir ilişki vardır.

Diğer model ise “işlevsel köy hayatı”dır (functional village life). Bu modelde kamu hizmetlerinde ve bürokratların çalışma alanlarındaki farklılıkları göz önüne alarak bazı gruplamalara gidilir. Böylece devletin üst kısmında yine aynı amaca yönelik oluşan bir yürütme ortaya çıkar. Böylece siyasetçi ve bürokrat arasındaki ortak benzerliklere ve farklılıklara dair varsayımlara ulaşılır. Bürokrasiler profesyonelleştikçe bu işlevsel ilişki daha önemli hale gelmekte ve teknik olarak daha karmaşıklaşmaktadır. Her bir siyasi alan içindeki aktörler birbirleriyle ilişkilerinde farklı dil ve metodoloji geliştirecek ve böylece dışarıdakilerin etkin katılımı engellenebilecektir. “işlevsel köy yaşamı” modeli, bürokratları ve siyasileri birleştirmesiyle Kıt’a Avrupa parlamenter sistemlerine uygun görünse de başkanlık sisteminde de gözlemlenebilir.

³ Çalışma kapsamında farklı yapılarıdaki parlamentolar kapsamın genişlememesi için ayrıntılı incelenmemiştir. Bununla birlikte parlamenter rejimler arasındaki farklılıkları konu edinen çalışmalar yapılmıştır. Örneğin Lijphart, iktidardaki partinin tek mi ya da koalisyon mu olduğunu kıstas olarak “majoritarian” veya “consensual” ayrımı yapmış; Richardson ise siyasa yapma biçimlerine göre sınıflandırma yoluna gitmiştir. (Bkz: Lijphart, 1984; 1989; Richardson, 1982)

Siyasi iktidar ve bürokrasi ilişkileri açısından parlamenter sistemlere bakıldığında parlamentoların bürokrasi üzerindeki nüfuz ve etkilerinin görece daha az olduğu söylenebilir. Bunun başlıca nedeni parlamentodan çıkan yürütmenin parlamentonun gücünü gölgelemesidir. Güçlü bir yürütme organı söz konusu ise bu, bürokrasinin seçilmişlerin daha çok denetimine girmesi anlamına gelir. Eğer hükümet zayıf ise veya sorunlu koalisyon hükümetinden oluşuyorsa, bürokrasi daha fazla denetimden kaçınma imkanına sahip olur.

Ancak parlamenter rejimlerde gözlenen gelişme, süreç içinde yürütmenin gittikçe daha fazla güçlenmesidir. Siyasi iktidarlar, yürütme işlemlerinin daha hızlı etkin ve verimli yapılması ihtiyacına uygun olarak parlamentolara karşı daha fazla siyasi güç elde etmektedirler. Bu şekilde daha hızlı ve etkin hükümet etme imkanı doğmaktadır. Parlamentoların yasama faaliyetleri bakımından inisiyatifleri zayıflamakta; yürütme organlarının ise düzenleme alanları genişlemektedir. Parlamentolar süreç içinde güçlerini yitirmekte ve onay makamı haline gelmektedir. Bu durum, yasama devletinden, idare devletine geçiş olarak da değerlendirilmektedir (Kuzu, 1996:57). Bu gelişim süreci parlamenter sistemlerin başkanlık sistemi karşısında belirgin ve ayırd edici özelliklerinin aşınmasını da ifade eder.

II-Başkanlık Sisteminde Siyasi İktidar ve Bürokrasi İlişkileri

Başkanlık sisteminde başkan halkın oyuyla seçilir ve yürütme gücünü elinde tutar. Yasama organı ve başkan seçimleri ayrı ayrı yapılır. Yasama organının hükümeti belirleme imkanı yoktur. Genel seçimlerle belirlenen başkan, kendi kabinesini ve ekibini kurar. Yürütme gücü başkanın şahsında toplanmıştır (Çam, 1993:105). Ne başkan, ne de bakanları yasama organından direktif alma durumunda değildir (Gözler, 2004: 92). Başkan kendisine verilen yetki ve sorumluluğu gerektiği gibi yürütebilmek için güçlü bir organizasyona sahiptir. Başkanın belirlediği kabinenin siyasa yapma yetkisi yoktur; bakanlar (veya denkleri) başkanın dileklerine uygun davranmak zorundadır. Bakanların görevlendirilmelerinde veya görevden alınmalarında başkan yetkilidir başkan kendi kabinesi ve ekibini belirlerken kendi görüşlerini benimsemiş kişileri seçer.

Yasama organının iktidarı belirleme yetkisi yoktur. Bunun gibi başkan görevden alma yetkisi de yoktur. Asli görevi olan yasama faaliyetlerinin yanında yürütmeyi denetlemeye yönelik – atamaları onaylama, kamu kurumlarının faaliyetlerini denetleme vb.- yetkilere de sahiptir. Başkanlık sisteminde yasama organı ile başkanın yetkileri ve görevleri birbirinden ayrı olarak tespit edildiğinden bu sistemde daha belirgin bir güçler ayrımı gözlemlenmektedir.

Günümüzde başkanlık sistemine en iyi örnek ABD'dir. Başkanlık sisteminde iktidar tek kişi etrafında toplanmıştır. Amerikan başkanlık sistemi iyi işleyen demokratik bir sistem olmasının yanında, diğer başkanlık benzeri sistemlerle (Latin Amerika ülkeleri) aynı kategoriye konmasında sakınca yaratacak ölçüde kendine özgünlüklere de sahiptir.

A- ABD Bürokrasisinin Farklı Yapısı.

Amerika Birleşik Devletleri kurulduktan sonra yaklaşık 150 yıl süreyle bürokrasi olgusuyla tanışmadı. Sivil bürokratların sayıları, federalist periyodun bitiminde sadece 300 kişi, 1881 yılına gelindiğinde 95.000; 1925 yılında ise 500.000 kişi civarında olmuştur Wilson, 1987:393-5). ABD’de bürokrasi bu süreç boyunca iktidar mücadelesine girecek sayı ve güce ulaşmamıştır.

Amerika’nın kurucuları, yeni devlette yürütme organının doğası ve işlevlerinin nasıl olması gerektiğine fazla önem vermemişlerdir. Bu konuların Kongre, yani seçilmişlerin oluşturduğu meclis tarafından kararlaştırılmasını yeğlemişlerdir. Kongre ise bakanlıkların başına gelecek kişilerin seçimle gelmesi dışında bir hassasiyet göstermemiştir. ABD’nin ilk dönemlerinde kariyer sistemine gerek duyulmadan, kamu yönetiminin herkesin yapabileceği basit bir görev olduğu kabul edilmiş ve böylece personel rejimi, ilkel ve politize olmuş bir sistem özelliğine bürünmüştür. Bu sistem, kariyer ve eğitime önem vermeyen açık bir sistem niteliğindedir.

ABD’nin kuruluşunu takip eden dönemde idari kısımlarda çalışanların sayıları oldukça sınırlıydı. 1801 yılına kadar Savunma Bakanlığında görevli memur sayısı ancak 80 kişi civarındaydı. Sadece vergi toplama, kamu borçlanmalarını yönetme, merkez bankasını yönetme, ordunun mühimmatını temin etme gibi temel görevlere sahip olan hazine bakanlığının özel bir yeri vardı. Hazine bakanlığının bu önemli işlevleri sebebiyle, Kongre bu kurumun yapısı ve faaliyetleri ile oldukça yakından ilgilenmekteydi (Wilson, 385).

Amerika’da bürokratik kurumların ve bürokratların sayıları 20. yüzyılın başlarına kadar oldukça yavaş bir artış gösterdi. Ancak I. Dünya Savaşı, 1929 Büyük Buhranı ve II. Dünya Savaşı gibi olaylar, bürokrat sayısında büyük artışlara yol açtı. Daha sonraki dönemde kamu hizmeti anlayışının gelişmesi, bürokrasi sayısının artmasında önemli etken olmuştur.

Amerika’da kamu bürokrasisinin önemsenmemesi, yağma sistemi gibi bir geçmişe sahip olmasına rağmen Dünyanın süper gücü olma derecesine nasıl geldiği konusunda farklı izah biçimleri geliştirmek mümkündür. Amerikan bürokrasisinin siyasi iktidar ile olan ilişkilerine bakıldığında özellikle “spoil sistem” sebebiyle, siyasi iktidara karşı büyük ölçüde güçsüz olduğunu söylemek mümkündür. Diğer çevresel unsurlarla birlikte bürokrasinin kısıtlayıcı, engelleyici, ve kaynakları tüketici yönde gücüne maruz kalmayan Amerikan siyasilerinin enerjilerini rahatça ülkenin gelişmesine odaklayabilme imkanı bulduklarını söylemek mümkün görünmektedir.

B- ABD’de Bürokrasinin Kontrolü

ABD’de siyasi iktidar-bürokrasi ilişkilerinde karakteristik özelliğini veren “spoil sistem”, uygulanmaya çok daha önceden başlamakla birlikte ilk defa 1831 yılında bir senato konuşmasında senatör William Marcy seslendirmiştir (Merikovsky, 1971:172). Marcy, bu konuşmasında politikacıların seçim zaferlerini meyvelerini toplamalarının ve düşman ganimetlerinin galibin olmasının sakıncası olmadığını ve kaybedenlerin de memuriyetten ayrılmalarının doğal karşılanması gerektiğini savunmuştur.

Gerçekten de spoil sistem, siyasi iktidara bürokrasi karşısında hatırı sayılır bir güç sağlamaktadır. Lenin dahi spoil sistemin bürokratik egemenliğe karşı devleti koruduğu düşüncesindedir. Spoil sistem, siyasi liderlerle, yerinden oynatılmayan memurlar arasındaki evrensel çatışmada bürokrasinin olması gereken yerde; siyasi iktidarın emrinde tutulmasında yardımcı olmaktadır. Spoil sistemle hükümetin eline öyle bir idare cihazı teslim edilmektedir ki, bu cihazın her parçası siyasi liderlerin tayin ettiği politikaların gerçekleşmesine bütün imkanlarıyla katılmaktadır (Merikovsky,1971: 173).

Ancak yağma sistemin uygulanmasında ortaya çıkan olumsuzluklar üzerine zaman içerisinde “merit sistem”e geçilmiştir. Bununla birlikte yeni sistem, eski alışkanlıkları tamamen ortadan kaldırmamıştır. Günümüzde spoil sistem uygulamasında iktidar değişiminde memurların yaklaşık %01’i istifa etmek zorundadır (Ingraham, 1995:34)

ABD’de günümüze değin süregelen son değişiklik, 1920’li yıllarda gerçekleşmiştir. Bu dönemde işe alma bazı kurallara bağlanmış ve kamu yönetimi sınırlandırılmıştır. Bakanlıklar, eyaletler ve mahalli idareler kendilerine özgü personelle ilgili kurallar koymuşlardır. Bundan sonraki bir dizi idari reform çalışmalarıyla liyakat sistemi benimsenerek günümüze kadar işlevini sürdürmüştür.

Kamu yönetiminin İngiltere gibi liyakat esasına dayandırılma girişimleri de olmuştur. Hatta kamu yöneticilerinin siyasi mücadelelere karışmaları bazı kanunlarla (1939-40, Hatch kanunları) önlenmek istenmiştir (Eccles,1981). Ancak ABD’de tam anlamıyla İngiltere’deki sistem kurulamamıştır.

ABD’de yürürlükte olan sisteme göre iki tür kamu görevlisi bulunmaktadır. Bunlardan birincisi sınıflandırılmış ya da sürekli görevlerdir ve bunlara liyakat ilkesi uygulanır. Bu görevlerdeki kişilerin atamalarında, işe devam etmelerinde ve yükselmelerinde siyaset rol oynamaz. ABD’deki ikinci tür kamu görevlileri ise, sınıflandırma dışı tutulmuş olan istisnai görevliler olup, politika belirlenmesinde yardımcı olan ve genellikle güven pozisyonlarından oluşan ve dolayısıyla siyasal tercihli atamalara konu olan kamu üst düzey yöneticileridir. Ancak yine de ABD sistemi siyasi pozisyonlarla kariyer pozisyonları arasındaki ayırımı açık seçik olarak belirleyememiştir (Van Riper, 1958:11,14).

Kamu görevlilerinin siyasi faaliyetlere katılması da ABD sisteminde sınırlandırılmıştır. Memuriyetle parlamento üyeliğinin bağdaşmayacağı kuralının yanında, partiye üye olmak, seçim kampanyalarına katılmak, siyasi amaçlar için yardım toplamak, siyasi toplantılara aktif olarak katılmak ve belirli bir siyasi partiyi destekleyen beyanlarda bulunmak yasaklanmıştır. Ancak seçimlerde oy vermek, aktif katılma anlamına gelmeyecek ölçüde siyasi kanaatleri açıklamak ve siyasi partilere gönüllü olarak mali yardımda ulunmak serbest bırakılmıştır (Merikovsky,1971:40).

ABD’de bürokrasinin siyasi iktidar tarafından kontrol altında tutulması düşüncesi oldukça yerleşmiş bir düşüncedir. Bu yüzden bürokrasinin kontrolü hep önemini korumuştur. Kontrol eksikliğinin bürokratik bir hükümet biçimi doğuracağı endişesi yaygın bir kabul görmektedir. Siyasi iktidarın bürokrasi

üzerinde denetiminin olmadığı anda bürokrasi, Kongre ve başkanın direktiflerini göz ardı edecek ve kendi iktidarının normları dışında herhangi bir şeye karşı sorumluluk duymayacaktır. Vatandaşlar da hizmet edilecek efendiler değil, yönetilecek “nesnelere” haline dönüşecektir (Kenneth, 1992:226).

1-Kongre kontrolü

Genel olarak kongrenin gücü incelendiğinde ABD'nin ilk dönemlerinde siyasi açıdan başkana karşı daha güçlü olduğu gözlemlenir. 1930'lu yıllara kadar Kongre, en etkili kurumdu. “New Deal” a kadar başkanın gücü Kongreyle rekabet etmekten uzaktı. New Deal ile birlikte başkanın gücü Kongre'yle rekabet edebilecek konuma ulaştı. Bu dönemden sonra Kongre, bürokrasiyi kontrol etmenin faydalı olacağını gördü ve gittikçe daha etkin denetim mekanizmaları geliştirdi (Rosenbloom, 1997:168).

Bürokrasi üzerinde Kongre kontrolü öncelikle bürokratik kurumların halka karşı daha fazla sorumlu tutulması doğrultusunda şekillenmiştir (Huber, Shipan ve Pahler, 1998: 14). Yasama faaliyetleri, bütçeler, veto ve informel ilişkiler, bürokrasiyi halka ve halkın temsil ettiği kurum olan Kongre'ye karşı sorumlu tutmak düşüncesiyle düzenlenmiştir. Kongre'nin kontrol yöntemlerinin tümü, siyasi hedeflere ulaşmak amacıyla bürokrasiyi maksimum derecede kullanmak yolunda düzenlenmiştir (Tosun ve Tosun, 1999: 69). İlginç olarak çoğu durumda da yasamaya karşı sorumluluğun sağlanması bürokrasinin teknik yeterliliğinden daha fazla önem taşımıştır (Kenneth, 1992: 227).

Kongre'nin bürokrasi üzerindeki kontrolü üç anlama gelir: ilk olarak Kongre bürokrasiyi kendi uzantısı bir organ olarak görmektedir. Kongre'ye göre işin asıl sahibi kendisidir. Bürokrasi ise bu işleri yapan “agenta”dır. İkinci olarak bürokrasinin bir hata veya yanlış eylem yaptığından haberdar olduğunda müdahale etme hakkına sahiptir. Üçüncü olarak bürokrasinin içinde eylemlerini yaptığı yapısal koşulları Kongre yasama faaliyetleriyle yaratır ve devam ettirir (McCubbins ve Schwartz, 1984: 164-179).

Kongre'nin bürokrasiyi kontrol yetkisine sahip olmasının yanında onun daha rasyonel çalışması doğrultusunda yasama faaliyetlerine de girmiştir. Örneğin 1946 tarihli İdari Prosedür Kanunu (Administrative Procedure Act), yürütme organının karar alma ve uygulama süreçlerini düzenlemektedir (Rosenbloom, 1997: 171). Bu kanunla Kongre gerekli gördüğü pek çok yasama yetkisini bürokrasiye devretme imkanı bulmuştur. Kongre esasen bürokrasinin eylemlerini en ince ayrıntısına kadar denetim altında tutma veya inceleme eğiliminde değildir. Kongre, bünyesinde oluşturduğu komite ve alt komitelerle bürokratik örgütlerin etkin bir biçimde izlenmesini amaçlamıştır.

Bürokrasinin Kongre tarafından kontrolü, ilk olarak bürokratik gücün denetim altına alınmasını hedeflemiştir. Kongre, ulusal temsil kurumu olarak kurulduğundan, Kongre'nin kontrolü, bürokrasiyi Amerikan halkına karşı sorumlu tutmak gayesindedir. Yasama organının idari faaliyetleri denetlediği bazı alanlar şunlardır: Birincisi, bürokrasinin faaliyetlerini kısıtlayan, süreçlerini tanımlayan, görevlerini ve sorumluluğunu sınırlayan hükümet faaliyetleridir. İkincisi, parlamentonun mali ve personel kaynaklarının tahsisi sürecindeki

kontrolüdür. Bürokrasi kendisine ayrılan kaynaklar dahilinde harcama yapma yetkisine sahiptir. Eğer parlamento imkan sağlamazsa, kaynaklar olmadan bürokrasinin işlemesi zordur. Üçüncüsü, Federal düzeyde yasama organının resmi olmayan veto etme yetkisidir. Kongre, bürokrasiyi kontrol etmek amacıyla hala bu yöntemi kullanmaktadır (Randall ve Grace, 1991: 15).

ABD’de siyasi iktidar–bürokrasi ilişkilerinde önemli bir durum da, “courtesy institution” veya “mutual courtesy” adı verilen uygulamadır. Buna göre başkanın Kongre’nin onayını gerektiren atamaların görüşülmesi sırasında senatörlerin herhangi birisi, bu tür atamaları açıkça “uygun bulmadığını” söylemek suretiyle hükümsüz kılabilir. Bu davranışını hiçbir gerekçeye de dayandırmak zorunda da değildir. Dayanağı diğer senatörlerin göstereceği muvafaktır. Bu uygulama uzun süreli bir geleneğe sahiptir ve bazı atamalar bu yolla engellenir (Merikovsky, 1971: 73). Bu yöntemlerin üçünün ortak tarafı, Kongre’nin onayını gerektirmesidir. Son iki yöntem ise bilgi toplamak amacıyla kullanılır. Ancak diğer üç müeyyidenin kullanılma olasılığı devamlı yedekte beklemektedir. Dördüncü bir yol da yasamanın bürokrasinin idari işlevlerini denetlemesidir. Temsilciler, kanun yapma ve kaynak tahsisi süreçlerinde önlerine gelen bilgiler yoluyla bürokratik faaliyetleri inceleme imkanlarına sahip olurlar.

Kongre hiçbir zaman kendi “acenta”sına (bürokrasiye) tamamen egemen bir patron durumunda değildir. Zaman zaman, bürokrasi duyarsızlık ve aşırıya gitmekle itham edilebilecek kadar serbestiye sahiptir. Bununla birlikte bir bürokratik kurum Kongre içindeki bölümlerden birinin görüşüne muhalif; diğer görüşe yandaş olabilir veya Kongre ile Beyaz Saray arasında bir tarafın hoşuna gitmeyecek davranışlara gidebilir. Ancak bu durum ne bürokrasinin siyasi kontrolden kaçabildiğini ne de politikaya karşı bağışık olduğunu gösterir (Wilson, 1996). Amerikan bürokrasisi sorumlu olduğu siyasi kurumlar arasında bazılarını memnun etmeyecek eylemler yapabilir ancak dış taleplere karşı koyması pek olası değildir.

Başkanlık rejiminde yasama organının bürokrasiyi denetleme gücü parlamenter sistemlere nazaran daha somut ve daha fazladır. Parlamenter rejimlerde parlamento başbakanın izni olmadan fiili olarak herhangi bir yasal düzenleme yapamaz veya bütçe değiştiremez. Bunları yapsa bile başbakanın itirazlarına rağmen yapabilir ki bu da hükümetin zayıflamasına yol açar. Ancak başkanlık sisteminde yasama organı başkana danışmadan, bağımsızca bu tür düzenlemelere gidebilir ve bu durum en azından sistemin işleyişini etkilemez.

Bununla birlikte Kongre bürokrasi üzerinde sonsuz kontrol yetkisine sahip değildir. Hatta zaman içerisinde Kongre’nin bu gücünde azalma olmuştur. Kongre’nin bürokrasiyi etkileyen eylemler konusundaki yetkilerinin çoğunu devrettiği gözlenmektedir. Yasama organının yetkilerini devretmesinin bir nedeni de yetki ile beraber gelen sorumluluktan da kurtulma isteği olarak açıklanmaktadır (Weaver, 1988:76).

2-Başkanlık Kontrolü

ABD’de başkanlık denetimi, bürokrasinin eylemlerini, seçilmiş başkanın makamı vasıtasıyla halka karşı sorumlu tutmaktır. Başkanlık, bütçe, reorganizasyonu, kumanda gücü, liderlik vb uygulamalarla, bürokrasiyi başkanın denetimi altına alma veya bürokrasiyi bu isteklerin yerine getirilmesi için motive etmek amacını güder. Fayda-maliyet analizleri veya rasyonelleşmiş bütçe sistemleri olarak reformların yapılması, bürokratik yeteneği artırma teknikleri olarak sunulmasına rağmen, özünde başkanlık kontrolünün artırılmasına yardım eder (The Constitution, 2004, Art. 1)

Anayasal olarak başkanın yetkisi, yasaların sadakatle uygulanmasını sağlama görevinden kaynaklanmaktadır (The Constitution, 2004, Art 2). Anayasal olarak başkan bürokrasi üzerinde son derecede sınırlı yetkilere sahip görünmektedir. Anayasa metni başkanın kendisine ait iki içsel idari yetki tanımıştır. Bunlar a- Başkanın kamu kurumlarındaki üst düzey memurlardan, sadece onların emri altındaki memurların görevleriyle ilgili konularda yazılı fikirlerini isteyebilmesi; b- başkanın sadece Senatonun tatilde veya ara tatilde olduğu zamanlarda ve tahsisat komisyonlarının süresi sona erdiğinde münhal bütün gücü kendisi kullanabilmedir⁴.

Anayasal olarak böyle bir görünüm olmasına rağmen ABD sistemi başkanın görece daha güçlü olduğu bir sistem olarak işlemektedir⁵. Sistemin başkan merkezli olması belli bir zaman süreci içinde gerçekleşmiştir. Özellikle 1930’lardan sonra başkanın yetkileri artmaya başlamıştır. 1921’den önce yürütme bütçesi bile mevcut olmamıştır. 1939 yılına kadar Bütçe Dairesi, Beyaz Saray’a değil; Hazine bakanlığına bağlı kalmıştır. Roosevelt başkanlığına kadar Beyaz Saray personeli dahi yoktur. Başkan Roosevelt dönemindeki kendisine bağlı Bütçe Dairesi, Başkan Nixon zamanında Federal Bütçe Dairesi’ne dönüştü. Başkan 1962’de bilimsel konularda tavsiyeler almak için Teknoloji Değerlendirme Dairesini oluşturdu. 1963 yılında ticari ilişkiler ve görüşmeler için özel bir temsilcilik kurdu. Başkan Roosevelt döneminde altı kişiden oluşan başlayan Beyaz Saray personeli Başkan Reagan döneminde onbeşbin kişiye ulaştı (Ornstein, 1984: 87).

Bürokrasi üzerindeki başkanlık kontrolünün düğüm noktası, onun idaresinde yer alan bütün bürokratik eylemlerden sorumlu tutulmasıdır. Seçilmiş başkanın kamu bürokrasisinin tümüne egemen olması iradesi açıkça ortaya konmuş olsa da başkanlığın bürokratik direnç ve etkinsizliğine karşı mücadelesini yetersiz kaldığı eleştirilerine maruz kalabilmektedir. Günümüz ABD başkanları, kendi başkanlık alanlarına giren bütün bürokratik hareketler, işlem ve eylemler üzerinde yetkili değildir. Onların bürokrasiyi daha fazla denetim altına alma ve

⁴ Amerikan Anayasası md. 2, paragraf 2. bununla birlikte anayasal açıdan Kongre başkana göre daha yetkili görünmektedir. Örneğin bütçe konusunda açıkça yetkili kılınmıştır. “Kanunla tahsis edilmedikçe hazineden hiçbir harcama yapılamaz”. Md 1, paragraf 9.

⁵ ABD’de başkanın güçlenmesi süreci Kongre ve diğer kurumlarla mücadele neticesinde olmuştur. Bu süreçte başkanın kazandığı her yetki için Kongre de benzer yetkiler kazanmıştır. Senatör Daniel Patrick Moynihan bu durumu “rekabetin demir yasası” olarak adlandırmıştır (Moynihan, 1980: 117)

verimli hale getirme çabaları, azalarak da olsa devam etme eğilimindedir (Merikovsky, 1971: 232).

ABD başkanları, bütün silahları ve kaynaklarıyla bürokrasiyi kontrol etme ihtiyacındadır. Özellikle Carter ve Reagan dönemlerinde ve sonrasında başkanların bürokrasiyi kontrol edemediklerini iddia etmek pek gerçekçi değildir (Dan Wood ve Waterman, 1991: 801-828). Başkan Carter, bürokrasinin pek çok alanında önemli değişiklikler yapmıştır. Carter, Reagan döneminde de devam eden yoğun bir ulusal savunma ve yeniden yapılanma çabalarına girişmiştir. Carter'ın en büyük başarısı, düzenli kamu politikaları oluşturmak olmuştur. Bu faaliyet iki yönlü gerçekleşmiştir: ilkinde endüstride fiyatlar ve diğer konularda düzensiz olan bir çok konu düzenli hale getirilmiştir. Finansal kuruluşlar, kara nakliyatı, demiryolları, havayolları, savunma ve enerji programları önemli ölçüde düzenlenmiştir. İkinci olarak da sağlık, sosyal güvenlik konularında çarpıcı düzenlemeler yapılmıştır (Kenneth, 1992: 232).

Başkan Reagan, bürokrasiyi kendi istediği biçimde yönlendirmek konusunda Carter'dan daha başarılı olmuştur. 'Yıldız Savaşları'nın savunma politikasındaki odak noktası olması ve silahsızlanma görüşmelerinde silahsızlanmanın ne anlama geldiğinin açıkça belirlenmesi bunlara örnek oluşturmaktadır. Sağlık ve sosyal güvenlik alanlarındaki düzenlemeler 1970 yılından beri sıkıntıda olan sanayi kesiminin vergi yükünün azalmasıyla nefes alma imkanı sağlamıştır. Reagan ve Carter, bürokrasiyi mümkün olan en kolay şekilde kontrol ettiler. Bürokratik örgütlerin başına kendi felsefelerini benimsemiş memurları atıyorlardı ve onların aldıkları siyasi kararları destekliyorlardı. Reagan, bu atamalarda bütçedeki gücünü kullanarak daha da büyük etkinlik sağladı (Kenneth, 1992: 232).

1978 yılında Carter döneminde gerçekleştirilen "Kamu Hizmetleri Reform Kanunu", başkan Reagan'a büyük bir kontrol imkanı sağladı (Ingraham ve Ban, 1984: 21). Bu düzenlemeye göre başkan, kendisine direnen bürokratları 120 gün sonra başka bir yere nakledebiliyordu. Bunun yanında sivil memurlara performans notu vermek yoluyla siyasi atamalar kontrol edilebiliyordu.

Carter ve Reagan dönemini gözlemleyen James Pfiffner, bürokratların Reagan döneminde daha fazla işbirliği eğiliminde olduklarını belirtmektedir (Pfiffner, 1987: 57-65). Ancak böylesi durumlarda, siyasi atamalarda hükümet tecrübesi az olan memurlara güvenmek, pek akılcı bir davranış biçimi değildir. Kamu hizmetlerinde Reform Kanunu, memurların iyi performans-kötü performans farkını bilecek kadar hükümet tecrübesine sahip olmalarıyla tamamlanmıştır. Bu tür önlemler alındığında, bazı sorunlu bürokratların disipline edilmesi de sağlanarak bütün siyasi nitelikli atamaların kontrol altına alınması sağlanabilir.

ABD'de başkanlık kontrolünün sağlanması için gereken ikinci reform, patronaj sistemi olmuştur. Başkanın yaptığı patronaj atamaları başlı başına siyasi öncelikleri değiştirme yöntemidir. Reagan yönetimi iktidara geldiğinde hükümet tecrübesine sahip çok az muhafazakar bürokrat olmasından şikayet etmiştir. Bu bakımdan patronaj sisteminin uygulanması, havuzda yeteri kadar kaliteli siyasi

memur bulunmasıyla rahatça uygulanabilir. Ayrıca uygun kamu politikaları üretebilmek ve bürokraside yozlaşmış siyasallaşmanın engellenebilmesi için patronaj atamalarının kesin bir şekilde belirlenmesi gerekir. Günümüz Amerika'daki Kamu Hizmetleri Kanunu, önemli bürokratik makamlar için daha çok uzmanlık deneyimini gerektiren kariyer sistemi ağırlıklı bir görünüm kazanmıştır (Kenneth, 1992: 233).

Sonuç olarak Amerikan sisteminde temel düşünce, idareyi siyasetten arındırmaktır. Ayrıca kuvvetler ayrılığı ilkesi ve yasamayı yürütmeden ayırma, bugünkü idari rejimin oluşmasında belirgin özelliklerdir. Bununla birlikte ABD'de kuvvetler ayrımı başkanın yanında Kongre'yi de rakip bir güç olarak ortaya çıkarmıştır. Bürokrasinin denetimi konusunda iki kurum bir tür rekabet halinde görünmektedir. Bu durumda bürokrasi iki farklı sahibe (Kongre ve başkan) hizmet etmekte, sorumlu olmakta ve denetimlerine tabi olmaktadır. Bu özellik bürokrat seçilmiş ilişkisi açısından bazen bürokrasiye bir kurumu diğer kuruma karşı kullanma imkanı da sağlamakla birlikte, kalıcı ve uzun vadeli faydalar sağlamaktan uzaktır.

Başarılı ve istikrarlı bir yapı olarak bakıldığında başkanlık sistemi ABD'ye özgü bir sistemdir. Sağlıklı işlemesi bakımından gösterilecek tek örnek başkanlık sistemi, ABD'deki başkanlık sistemidir. Latin Amerika ülkelerindeki başkanlık benzeri rejimler temel dinamikleri, sosyo-kültürel altyapı bakımlarından önemli farklılıklar göstermektedir. Yine Amerika'dakinden farklı olarak bu ülkelerde "başkancıl hükümetler" olarak adlandırılan kişisel iktidarlar oluşmuştur. Yine yürütme organı, parlamenter rejimlerdeki gibi iki başlıdır (Düverger, 1995:82). Bu tür farklılıkların yanında kurumsal olarak ABD ile Latin Amerika ülkeleri arasında şekli benzerlik dışında en başta demokratik rejimler olmaları gibi, kültürel, sosyal açılardan önemli farklılıklar göstermektedir.

III- Türkiye'de Parlamenter Rejimin Siyasi İktidar ve Bürokrasi İlişkisi Açısından Görünümü

Türkiye'nin siyasi sistem tercihinin iktidar ve bürokrasi ilişkilerinde belirleyici bir özellik olduğu kesindir. Esasen Türk bürokrasi tarihi incelendiğinde Türkiye'de siyasi sistemin şekillenmesinde etki eden faktörlerin en önemlisi de bizatihi bürokrasinin kendisidir.

Günümüz Türkiye'sinin siyasi yapısının oluşması Osmanlı'dan günümüze kadar gelen bir süreç içerisinde belirlenmiştir. İmparatorluk devri mutlak monarşi rejiminde siyasi iktidar (padişah), "kul" sistemiyle toplumla hiçbir bağlantısı olmayan (devşirme) bürokratlarla egemenliğini sürdürmüştür (Heper, 1973:78). Günümüz modern bürokrasisini oluşturan -ama geçmiş yapının da tortularını içinde barındıran- yapının temelleri Tanzimat'ta atılmıştır (Eryılmaz,1992:78). Tanzimat dönemi inceleme konusu açısından toplumun güçlü ve merkezi bir bürokrasi aracılığıyla dönüştürülme süreci olarak tanımlanabilir. Monarşik yapı değişmemekle birlikte Tanzimat döneminde bürokrasi siyasi iktidara karşı "kul" niteliğini değiştirecek pek çok haklar elde etti. Bu dönem bürokrasinin siyasi iktidara karşı güç elde etme sürecinin başlangıcını oluşturmuştur (İnalçık,

1964:133). Tanzimat döneminde günümüz parlamenter rejiminin temellerini oluşturacak olan – ancak üyelerinin bürokrat sınıfından oluştuğu- meclisler ortaya çıkmaya başlamıştır⁶. Abdülhamit döneminde geleneksel otoritenin, bürokrasiye rağmen siyasi gücü tekrar ele aldığı dönemi hariç tutarsak, Tanzimat ile başlayan ve Osmanlı'nın yıkılmasıyla sona eren dönemi, Padişahın elindeki devletle ilgili yetkileri yitirmesi, buna karşın meşruiyetçi bürokrasinin yükselmesi olarak özetleyebiliriz (Show, 1973: 301).

İmparatorluğun yıkılışı, Askeri ve sivil bürokrasiyi imparatorluktan yoksun bıraktı. Osmanlı bürokratları kendi varlıklarını merkezi bir devlete borçluydular. Yeni devletin oluşturulması bu bakımdan önem taşımaktaydı (Turan, 2003:123). Yeni Cumhuriyet dönemine girmeden önce ortada, meşruiyet biçimine bürünmüş, iktidarın fiilen tamamıyla bürokrasinin eline geçtiği ve parçalanmış bir ülke vardı⁷. Cumhuriyet dönemi, Osmanlı'dan sadece güçlü bir bürokratik yapı ve gelenek değil; aynı zamanda bu yapıyı kendi imkanlarıyla geliştirme aracı olarak kullanan bürokrasi anlayışını da devraldı (Roos ve Roos, 1971: 75). Yeni devletin kuruluşunda Türk kültüründeki “devlet gücü”, “devletin saygınlığı” ve “devletin önemi” gibi, yeni kurulan ülkelerde sıklıkla gözlemlenen söylemler, yeni devletin belirleyici nitelikleri oldu (Heper, 1989: 460). Kurtuluş savaşı sırasında kurulan Meclis'le birlikte Cumhuriyet kurulduğunda kuvvetler birliğine dayalı meclis hükümeti sistemine geçildi (Soysal, 1969: 160).

Bu dönemde meclis üyelerinin çoğunluğu asker ve sivil bürokrat kesimden oluşmuştur ve siyasal kadrolarla bürokrasinin iç içe geçmişliği, bürokrasinin egemen olduğu bir sistem görünümündedir (Öz, 1991: 80; Tuncay, 1973: 56). Ortada bir meclis ve güçler birliğine dayalı bir meclis hükümeti olmasına karşın realitede bürokrasinin hakimiyetindeki bir yasama organı ve karizmatik bir tek adam idaresi vardı (Şaylan, 1992: 300). Kurulan CHF, bürokrasinin egemen olduğu ve bürokratik felsefeyi savunan bir parti olmuş ve tek-parti dönemi boyunca devlet, rejim ve temel kamusal kurumlar bürokrasi tarafından şekillendirilmiştir (Frey, 1965: 181). Bu dönemde bürokrasinin nüfuzu dışında herhangi bir siyasi oluşum yoktur. Tek-parti dönemi boyunca Terakkiperver Cumhuriyetçi Fırka ve Serbest Fırka gibi çok partililik denemeleri, bürokrasinin egemenliğini ve ideallerini tehlikeye attığı için başarılı olamamıştır (Yücekök, 1983). Tek-parti dönemi boyunca bürokrasi-siyaset iç içeliği yaşanmış, hatta CHF il başkanları illerin valileri olmuştur.

Çok partili siyasal yaşama geçişten sonra bürokrasi yeni siyasal işleyişle çatışmaya girmiştir. Laiklik, hakçılık, ekonomi ve siyaset gibi konularda siyasi sisteme kendi görüşlerini kabul ettirmeye çalışmıştır. Bu çabalar, entellektüel kesimden de destek bulmuştur (Başgil,1966). Demokrat parti iktidarı ile birlikte, siyasal kurumlarda, Meclis'te ve iktidarda bürokrasinin gücü azalmıştır. Çok

⁶ Başlıcaları şunlardır: Şura-ı Devlet, Meclis-i Ali-i Tazimat, Divan'ı Ahkam-ı Adliye, Meclis-i İmariyye ve Vilayet Tetkik Komisyonu (Carter, 1980:172-7).

⁷ Parçalanma dönemi Osmanlı'sında bürokrasi, “devleti kurtarma”, ve “modernleşme” görevlerini kendine atfetmiş ve iktidarı elde tutma gerekçesi olarak da kullanmıştır. (Küçükömer, 1994:75)

partili seçimlerle oluşmuştur ve artık iktidara gelmek ve iktidardan ayrılmak seçimlerle gerçekleşecektir.

Çok partili parlamenter yaşam boyunca bürokrasi siyasi kurumlarla ilişkilerinde devamlı olarak güç kaybeden bir süreç içine girmekle birlikte bürokrasi, siyasi iktidar üzerindeki nüfuzundan kolayca vazgeçmemiş ve 1960, 1971 ve 1980 müdahalelerinde olduğu gibi sık sık siyasi iktidarla baskın karakterli bir ilişki içine girmiştir. Özellikle 1960 müdahalesinin ardından yapılan 1961 anayasasıyla siyasi iktidarın gücü sınırlandırılmış ve siyasi iktidarın kullanılmasına bürokratik kurumlar ortak edilmiştir. 1960 müdahalesinden sonra Büyük Millet Meclisinde bürokratik geçmişten gelen milletvekillerinin oranlarında yeniden bir artış gözlemlenmiştir (Yücekök, 1983:282). Devlet memurlarının ücretleri de görece iyileştirilmiştir (Turan, 2003: 139). Öte yandan egemenliğin kullanımında bazı kamusal kurumların da ortak edilmesi, Anayasa Mahkemesi gibi kurumların da ilk defa olarak kurulması gibi gözlemlerle birlikte değerlendirildiğinde; bürokrasinin siyasi gücünün artırıldığına hükmetmek mümkündür.

1960 müdahalesi bürokrasinin siyasi iktidara doğrudan müdahale etme sürecinin başlangıcı olması bakımından anlamlıdır. 1960'da başlayan süreç ise 1971 ve 1980 ile devam etmiştir. Günümü siyasi yaşamında 28 Şubat ile farklı formda da olsa varlığını göstermiştir. Ancak günümüze kadar gelen süreç gözlemlendiğinde bürokrasinin gücünün bir daha asla tek-parti dönemine ulaşmadığı ve devamlı olarak güç kaybettiği ifade edilebilir.

1971 müdahalesinde sivil-asker bürokrasi etkin olmasına rağmen ekonomik ve sosyal bunalımları ortadan kaldırmayı hedefleyen hareket siyasi iktidarın kısmen güçlenmesine yönelik anayasa değişikliği yapılmıştır. Toplumun gelişmesi ve modernleşmesi ve sivil kesimlerin güçlenmesiyle bürokrasi 1960'daki gücünü gittikçe yitirmeye başlamıştır. Artık parlamentoda bürokratik kesimlerin azınlıkta; sivil toplumsal kesimlerden gelenlerin çoğunlukta olduğu gözlenmektedir (Yücekök,1983:112). Süreç içinde toplumun farklılaşması bürokrasinin içsel bütünlüğünü ve aydın kesimle olan işbirliğini de aşındırmaya başlamıştır.

12 Eylül 1980'e kadar zayıf yürütme ve parlamento kendi belirlediği kararları alamamış ve siyasi iktidara tam olarak sahip olamamıştır. Seçilmemişleri de barındıran İkinci Meclis (Senato) ile birlikte parlamento örneğin Cumhurbaşkanı seçimini kendi tercihiyle göre değil; bürokrasinin tesiriyle yapmıştır. Bu dönem zarfında 1961 anayasası, iktidarın kullanımına "bürokratik ortaklar" getirdiği, devletin gücünün bölüşülmüş olması nedeniyle "zayıf iktidar" ve "zayıf yürütme" eleştirilerine konu olmuştur. İktidara gelen partilerin bürokrasinin üst kısmında istediği değişiklikleri yapamaması kendine uymayan bürokratlarla çalışmak zorunda oluşu devamlı şikayet konusu olmuştur (Tutum,1976: 21).

12 Eylül 1980 müdahalesinin ardından oluşturulan 1982 Anayasasında, 1961 ile 1980 döneminde güçsüz ve etkinsiz iktidarların yarattığı olumsuzlukların etkisiyle Senato kaldırılmış; yürütme yasamaya tabi bir organ olmaktan

Çıkarılmış, bu iki gücün devlet faaliyetlerini düzenlenmesinde eşitlik içinde işbirliğine gitmeleri amaçlanmıştır (1982 Anayasası, Md 8). Bu doğrultuda anayasada yürütme görev olmaktan çıkarılmış ve gerekli yetkilere sahip ve kanunların kendisine verdiği görevleri yerine getiren bir kuvvet olarak tanınlanmıştır (Arslan,2004:112). İki başlı yürütme içinde Cumhurbaşkanının yetkisi daha da arttırılmıştır (Kuzu, 1987). Bakanlar kurulunun güçlendirilmesi de eskiden farklı olarak bakanların artık başbakana karşı sorumlu tutulması şeklinde olmuştur (1982 Anayasası Md. 105). Başbakanın güçlendirilmesi amacıyla bakanların cumhurbaşkanı vasıtasıyla görevden alınması yetkisi başbakana tanınmıştır (Md. 109).

1982 Anayasasıyla ortaya çıkan durum yürütme organının, yasama organına karşı daha da güçlendirilmesi olmuştur. Buna ilaveten bürokrasi ile ilgili bazı düzenlemeleri de göz önüne aldıęımızda⁸, siyasi iktidar, bürokrasiye karşı güçlendirilmek istenmiştir. Ara dönemde ilk defa kamu yönetiminin düzenlenmesi için yürütme organına önemli g sağlayan “kanun hükmünde kararname” uygulamasına da gidilmiştir.

1983 seçimlerinin ardından demokratik yaşama dönüldüğünde güçlendirilmiş yürütme ve mecliste tek başına iktidarı elde eden Anavatan Partisi ile birlikte daha önceki dönemlere göre siyasi iktidarın bürokrasi üzerindeki gücü ve denetimi artmıştır. Bu durumun en önemli iki etkeni 1982 Anayasasının yürütmeyi daha fazla güçlendirmesi ve partinin tek başına parlamentoda çoğunluğu sağlayacak kadar oy almasıdır. 1980’li yıllarda Anavatan iktidarı boyunca parlamento siyasi iktidarla uyum içinde çalışmış; bu süreçte yürütme ve yasama atışması yaşanmamıştır. Parlamento çoğunluğunun desteğinde Anavatan Partisi güçlü bir iktidar sürerek bürokrasiyi kendi iradesi doğrultusunda hizmet etmeye sevk etmiştir. Bu iktidar döneminde bürokrasinin gücünü azaltıcı düzenleme ve uygulamalar gerçekleştirilmiş; bürokratik işlemler ve formaliteler azaltılmış, zelleştirme faaliyetleri başlamış, önemli bürokratik kurumların başlarına partinin ilkelerini benimsemiş bürokratlar getirilmiştir.

Bu dönemde Anavatan Partisinin başkanı Turgut Özal, Amerikan başkanlık sisteminde benzeri görülen uygulamaları da gerçekleştirmiştir (Heper, 1989). Başkanlık sistemindeki başkanın bakanlar üzerindeki meşru denetimi gibi, zal’da bakanları üzerinde benzer bir otorite kurmuştur. Bakanların kendisine karşı gelmelerine izin vermemiş ve bu yola girenleri de görevden aldırılmıştır. Hatta bakanlar kurulu kararlarında sonradan doldurulmak veya istifa işlemi yapmak için bile bakanlardan imzalı boş kağıtlar toplanmıştır. Yine ABD’deki “başkan’ın adamları”na benzer şekilde bilgisine ve uyumlu çalışacağına inandığı bürokratları önemli kamu kurumlarının başına getirmiştir (Cemal, 1989: 149).

⁸ 12 Eylül ara döneminde askeri hükümetin kuruluşunun hemen ardından bir komisyon oluşturularak kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesine ilişkin çalışmalar başlatılmıştır. Bu alışmalar Ulusu hükümeti döneminde yeniden bürokrasinin düzenlenmesi konulu Kanun Hükmünde Kararnamelere konu olmuştur. (Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi, 1982)

Özellikle Turgut Özal'ın başbakanlıkta bulunduğu dönemde bürokrasi ile ilişkilerin verimlilik ve uyumluluk bakımlarından olumlu görünüm sergilemesini Özal'ın karizmatik bir kişiliğe sahip olmasıyla değerlendirmek, anlamlı sonuçlar elde etmeyi mümkün kılabılır. Özellikle kendinden sonraki dönemde karizmatik olmayan liderler ve koalisyon hükümetlerinin iktidara gelmesiyle siyasi iktidar ve bürokrasi ilişkileri verimlilik ve etkinlik bakımlarından oldukça önemli aşınmalar göstermektedir. Karizmatik olmayan liderler ve koalisyonlar, net ve açık politikalar ve hedefler belirlemek; bu hedef ve politikaların gerçekleşmesi için gereken yöntemleri belirlemek ve bürokrasiyi bu hedefler doğrultusunda sevk ve motive etmek konusunda zayıf kalmışlardır. Liderlik gerekleri bakımından yetersiz olan politikacılar somut ve gerçekçi siyasal hedefler belirlemede ve bu hedefler doğrultusunda bürokrasiyi seferber etmekte yetersiz kalmışlardır.

Özal'ın cumhurbaşkanı olmasından sonra 09.11.1989-23.06.1991 tarihleri arasında Yıldırım Akbulut; 23.06.1991-20.11.1991 tarihleri arasında da Mesut Yılmaz Anavatan Partisi iktidarını başbakan olarak sürdürmüşlerdir. Daha sonra uzun bir dönem koalisyon hükümetleri iktidarda olmuştur 21.11.1991-25.06.1993 arası Demirel'in başbakan olduğu DYP-SHP koalisyonu; 25.06.1993-05.10.1995 arası I. Çiller iktidarında DYP-SHP koalisyonu; 05.10.1995-30.10.1995 arasında güvenoyu alamayan II. Çiller hükümeti; 30.10.1995-06.03.1996 döneminde DYP-CHP koalisyonundan oluşan III. Çiller hükümeti, 06.03.1996-28.06.1996 arasında ANAP-DYP koalisyonundan oluşan II. Yılmaz iktidarı; 28.06.1996-30.06.1997 arasında RP- DYP koalisyonu ve Erbakan iktidarı; 30.06.1997-11.01.1999 arasında ANAP-DSP-DTP-Bağımsızlardan oluşan II. Yılmaz hükümeti; 11.01.1999-28.05.1999 arasında ANAP ve DYP'nin desteklediği VI. Ecevit azınlık hükümeti; 28.05.1999 - 18.11.2002 arasında DSP-MHP-ANAP koalisyonundan oluşan V. Ecevit hükümetinin akabinde 2003 yılından itibaren Ak Parti iktidarına kadar kurulan hükümetler (TC hükümetleri www.tbmm.gov.tr), bürokrasiyi denetleme, hedefler doğrultusunda seferber etme, etkin ve verimli çalıştırma konusunda zaafiyetler göstermiştir.

Anavatan iktidarının bitiminin ardından koalisyon hükümetleri tekrar başlayınca, koalisyon hükümetlerinin iktidar zaafiyetleri tekrar ortaya çıkmıştır. Bunun yanında yürütmenin diğer kanadı cumhurbaşkanının güçlü yetkileri de kullanılmaya başlayınca başbakan ile cumhurbaşkanı arasında yetki çatışmaları ortaya çıkmış ve siyasilerin bürokrasi ile ilişkilerindeki gücü azalmaya başlamıştır. Bürokrasinin karşı çıktığı politikalar (liberalleşme gibi) daha büyük zorluklarla karşılaşır olmuştur ve siyasi karar alma konusunda seçilmiş olmayan kuruluşlar da etki etmeye başlamıştır.

Özal sonrası günümüze kadar gelen on yıllık sürece bakıldığında güçsüz liderler ve koalisyon hükümetlerinin bürokrasi ilişkilerinde çeşitli sorunlar olduğu gözlenmektedir. Özellikle zayıf ve siyasi sorumluluğun parçalanarak aşındığı koalisyon hükümetleri, hem geçerli ve etkin kamusal politikalar üretememiş, hem de bürokrasiyi belirlenen politikalar hedefinde mobilize edememiştir. Örneğin ulusal bir hedef olan Avrupa Birliği uyum süreci için gerekli yapısal

düzenlemeleri gerçekleştirmek için bürokrasi seferber edilememiş, bizzatıhi bürokrasiyi hedef alan düzenlemeler gerçekleştirilememiştir.

Türkiye’de demokratik anlamda çoğulcu bir parlamenter rejimin geçmişi uzun değildir. Cumhuriyetin kurulmasıyla birlikte meclisli bir yapı kurulmuş olsa da, Osmanlı’dan 1946 yılına kadar tek-adam yönetimi süregelmiştir. Demokrat parti dönemine kadar meclis var olsa da çoğulcu bir görünümde değildir. Türkiye’de çoğulcu parlamenter rejimin geçmişi elli yıla yakın bir süredir ki bu süre demokratik bir sistem için çok kısa sayılmalıdır.

Parlamenter rejimlerde dünyada gözlemlenen genel eğilim, Türkiye’de de gözlenmektedir ve parlamentoların güçleri Türkiye’de yürütme lehine azalmaktadır. Bir diğer anlatımla bir ucu parlamenter, diğer ucu başkanlık rejimi olan bir çizgide Türkiye’nin gelişim süreci başkanlık sistemine doğru yönelmiştir. Demokrasi ilkelerine uygun bir süreçte meydana gelen bu değişim, iktidar kurumlar yerine bireylerin emrine vermektedir. İktidarlar daha hızlı ve etkin çalışma imkanı bulduça da bürokrasiyle ilişkilerinde daha baskın olabilmektedir.

Sonuç

Bürokrasilerin asli işlevleri ortak toplumsal hizmetlerin görülmesidir. Ancak bürokrasiler, çoğu kez sadece hizmet ifa etmekle sınırlı kalmazlar. Çeşitli şekillerde iktidarın kullanımına etki etmek isterler: bürokrasinin karşısında bazı güç kaynakları vardır. Bunlar, çalıştıkları alanda bilgi ve uzmanlığa sahip olmaları, bazı işlemlerin gizliliği, devamlı olarak aynı görevde bulunmalarının verdiği avantaj ve bürokratların büyük bir seçmen kitlesi oluşturmaları gibi idari ve siyasi veya kamu planlaması ve bütçeleme gibi işlerde söz sahibi olmaları gibi mali ve ekonomik olabilmektedir.

Demokratik rejimlerde siyasi iktidar ile bürokrasinin uyum halinde olması için çeşitli mekanizmalar geliştirilmiştir. Bunlar, bürokrasinin siyasi iktidarın otoritesine daha bağımlı kullanması olabileceği gibi, siyasi kurumlar arasında rekabet halinde bir dengenin kurulması şeklinde de olabilir.

Otoriter sistemlerin çoğunda ise bürokrasinin büyük ölçüde egemenliği ele geçirdiği gözlenmektedir. Örneğin eski Sovyetler Birliği, çok büyük bir bürokratik mekanizmanın, bireyin en basit gündelik davranışlarına kadar denetlediği bir bürokratik egemenlik örneği olduğu söylenebilir.

Gelişmiş ölkeler arasında siyasi iktidarın bürokrasi üzerinde en fazla denetimi sağladığı ölkeler başkanlık rejimiyle yönetilen ABD’dir. ABD kuruluşundan itibaren siyasi iktidara karşı bürokrasiye söz hakkı veya siyasi güce nüfuz etme imkanı vermemiştir. Bunun yanında bürokrasi üzerinde denetim sağlayan mekanizmalar, diğer ölkelere göre daha iyi işlemektedir. Bunların yanında hem ABD’nin geçmişinde bürokratik yönetim geleneği yoktur, hem de kamu yönetiminde spoil sistem gibi bir tecrübeye sahiptir. ABD’de bürokrasinin siyasi iktidarın yetkilerine müdahale isteklerine karşı devamlı hassasiyet söz konusu olmuştur. Ayrıca ABD’de devletin oluşum sürecinde Beyaz-Anglosakson Protestan kültür, bireyci ve özgürlükçü özelliklere sahiptir ve bu kültürel altyapı

kamusal gücün kullanımı konusunda hem siyasiler, hem de bürokrasi açısından devamlı olarak şüpheli olmuştur.

Başkanlık sisteminin en önemli özelliği yürütme organının başının, halkın tümünün katıldığı seçimle belirleniyor oluşudur. Yine başkan halk oyuyla seçildikten sonra bir seçim dönemi için yürütme organının istikrarı büyük ölçüde temin edilmiş olur. Halbuki parlamenter sistemlerde istikrarlı kabine ve güçlü başbakan dönemleri görece daha düşüktür. Çoğu zaman koalisyonlar yüzünden yürütme organı istikrarlı bir şekilde çalışmaz. Başkanlık sisteminde başkana belli bir görev verilmesi, halk tarafından seçilmesi ve yasama organından bağımsız olması sebebiyle istikrarsızlık olasılıkları büyük ölçüde ortadan kaldırılmıştır. Bu durumda bürokrasinin başındaki siyasi patronun kim olduğu ve ne kadar süreyle iktidarda kalacağına dair endişesi olmaz. Parlamenter rejimlerde seçimlere gitme olasılığı ortaya çıktığında, tüm bürokrasinin muhtemel bir iktidar değişikliğine karşı işleri durdurması veya emirleri savsaklaması gibi sakıncalar olmaz.

Başkanlık sisteminin bir diğer önemli özelliği ise sorumluluğun daha açık ve somut bir şekilde belirlenebilmesidir. Demokratik sistemlerde bu durum oldukça önemlidir. Seçimlerde, geçmiş dönemde yapılan olumlu-olumsuz işlerin kimler tarafından yapıldığının açıkça biliniyor olması, seçmenlerin daha isabetli tercih yapmalarına yardımcı olur. Parlamenter sistemlerde sorumluluklar dağılmakta ve aktörler, parti, parlamento, kabine, koalisyonlar vb gibi kurumlar arkasına saklanarak sorumluluklarından kaçabilmektedirler. Siyasi sorumluluğun belli olduğu durumlarda bürokrasi ile ilişkilerde de kimin sorumlu olacağı daha belirgindir. Ve böylece bürokratların da sorumluluktan kaçma veya hataları siyasilerin sırtına yükleme imkanı daha düşük olur.

Somut sorumluluk açısından bakıldığında Avrupa parlamenter rejimlerinde bazı siyasi kültürden gelen özellikler göze çarpmaktadır. İngiltere’de siyasal yapı koalisyonlara izin vermeyecek şekilde iki partili bir yapı kazanmıştır ve bu durum sorumluluğun kaybolması riskini azaltır (Litset ve Rokkan, 1990:137). Almanya’da yine koalisyon hükümetleri olmasına karşın istikrarlı bir parlamenter yapı sunmaktadır. Siyasal kültür, sorumluluğun aşınmasına izin vermez. Örneğin seçimlerde veya iktidarda başarısız olan siyasi liderler sorumluluklarını üzerlerine alarak kendiliklerinden görevlerinden ayrılma örnekleri çok sık görülür. Oscar Lafontain’in seçim başarısızlığının ardından istifa etmesi Alman siyasal yaşamında az rastlanan bir örnek değildir. Batı Avrupa’da siyasal sorumluluğun açık bir şekilde belirlenmiş olması, siyasilerin bürokrasi ile ilişkilerinde önemli katkı sağlamaktadır. Ayrıca bu ülkelerde Fransa hariç, yürütmede iki başlılığın yarattığı sorumluluk aşınması da gözlenmez.

Başkanlık sisteminde güçler ayrımının kesin olarak uygulanması ve yasama ve yürütmenin ayrı kurumlarda toplanması, bu kurumları birbirine bir denge içinde bağlı kalmalarını sağlamaktadır. Başkanlık sisteminde yasama organı parlamenter rejimlerin aksine mecliste çoğunluğu sağlayan iktidarın gölgesi altında kalmaz. Yasama organı parlamenter rejime göre daha güçlüdür. Başkanlık sisteminde başkan ve bakanların meclis çalışmalarına katılma hakkı ve kanun tasarısı hazırlama hakları yoktur. Parlamenter rejimde kanun ve bütçe

yapma yetkisi kağıt üzerinde meclisin elinde olmasına rağmen realitede yürütme organı bu faaliyetleri yönlendirmekte ve belirlemektedir. Gerçekleşen kanunların büyük çoğunluğu hükümetten gelen tasarılardır. Bunun yanında hükümetin elinde Kanun Hükmünde Kararname çıkarma yetkisi de bulunmaktadır.

Seçilmiş-atanmış ilişkilerinde başkanlık ve parlamenter sistemlerinin kendine özgü karakteristikleri vardır. Türkiye'deki iktidarların bürokrasi ile ilişkileri başkanlık sistemi ile karşılaştırıldığında daha sorunlu bir görünüm sergilemektedir. Ancak batılı parlamenter sistemlerle karşılaştırıldığında da göreceli olumsuzluk yine göze çarpmaktadır.

Türkiye'de var olan parlamenter rejim, yürütmeye net ve tartışmasız bir iktidar vermemektedir. 1980 sonrasında yürütme organı güçlendirilmiş olmakla birlikte bu düzenleme yürütmenin iki başı arasındaki çatışmayı engelleyememiştir. Bunun yanında yürütme ile yasama organının ilişkilerinde de açıklık yoktur. Her zaman için yasama yürütme çatışması söz konusu olmasa da özellikle koalisyon hükümetleri esnasında, siyasal ve idari sorumluluğu bulanıklaştıracak bir işleyiş sunmaktadır.

Türkiye'de siyasi iktidarların güçlü oy çoğunluğuyla iktidara gelmesi çok sık rastlanan durum değildir. Bu durum siyasi iktidarın bürokrasi ile istikrarlı ve oturmuş bir ilişki geleneği oluşturmaya imkan sağlamamıştır. Bu bakımdan bazen bürokrasinin bazen de siyasilerin üstün olduğu ilişki durumları ortaya çıkmaktadır.

Türkiye'de bürokrasinin siyasallaşması sorunu tam olarak aşılammıştır. İktidara gelen siyasi partilerin bürokraside kadrolaşma veya kendi yandaşlarını bürokrasiye yerleştirme olgusu hala aşılammıştır. Bu sorunun başkanlık sistemine taşınması, sorunun daha da zorlaşmasına yol açabilir. Bu sorun ABD'de spoil sistem geçmişine karşın başkanın bürokrat atamalarında Kongre'nin bir denge unsuru olarak kontrol yetkisine sahip olması; Avrupa'da ise bürokraside kadrolaşma sorununun aşıldığı bir geleneğin yerleşmesiyle aşılmıştır.

Türkiye'de siyasal istikrarsızlık sorunu ve iktidarların başarı durumları aynı seçim periyodu içinde oldukça büyük değişiklik göstermektedir. Bu duruma bir emniyet sübabı olarak iyice başarısız kalmış iktidarlar karşısında hükümetin direnmesine rağmen parlamentolar erken seçim kararı alarak çözüm bulabilmektedir. En son yaşanan 2001 krizi sırasında koalisyonu oluşturan parti liderleri uzun süre ayak diremelerine rağmen parlamentonun erken seçim kararı alması, derin krizin çözülmesi yolunda ilerleme sağlamasını mümkün kılmıştır. Başkanlık sisteminde başkanın parlamentoya karşı sorumlu olmaması ve bakanlarını kendisinin ataması gibi özellikler Türkiye'de başkanın çevresini dikkate almamaya, hatalarını görmezden gelmeye ve uzlaşmaya yanaşmamasına neden olabilir. Başkanın ülkeyi krize sokacak derecede kötü performans göstermesi durumunda uyarıcı, ve denge sağlayıcı unsurlar ve kurumsal olarak ne de siyasi kültür kaynaklarından temin edilemeyecektir ve başkanın kendi başına rasyonel yargılar geliştirip başkanlık seçiminin yenilenmesi oldukça zordur.

Son olarak siyasi iktidarın kullanımında seçilmişlerin tam olarak egemen olduğunu söylemek mümkün değildir. Bu bakımdan Türkiye'de önemli

sorunlardan biri seçilmiş-atanmış ilişkilerinin sağlıklı bir zemine oturtulamamış olmasıdır. Bu durum bürokrasinin siyasi güce nüfuz etme çabalarından kaynaklandığı gibi, siyasi kurumların da olgun ve yeterli tavır geliştirememiş olmasından da kaynaklanmaktadır.

Bu hususlar dikkate alındığında, Türkiye’de tek başarılı örneği, kendine özgü siyasal kültür ve geleneğe olan ABD’de gözlenen başkanlık sisteminin başarılı olacağını iddia etmek, sağlam ve ikna edici kanıtları olmayan bir söylemdir. Avrupa parlamenter rejimlerinin gerek olduğu anda Margaret Thatcher, Vaclav Havel, Helmut Kohl, Willy Brandt, gibi güçlü ve karizmatik başbakanlar çıkarabildiği göz önüne alındığında icra gücü ve bürokrasi ile ilişkileri sağlıklı bir şekilde düzenlenmiş, iki başlılığın olumsuz yönlerinin törpülediği güçlü başbakanlık anlayışı daha uygun olacaktır.

KAYNAKÇA

- ARSLAN, Rıza (2004) Türkiye’ye Siyasi Model, Seçkin Yayınları, Ankara
- AYDEMİR, Şevket Süreyya, (1990) *İhtilalin Mantığı*, Remzi Kitabevi, 4. Baskı, İstanbul.
- BAŞGİL, Ali Fuat, (1966) *27 Mayıs İhtilali ve Sebepleri*, (Çev: Ali Sebük ve İ. Hakkı Akın), Yağmur Yayınevi, İstanbul
- BERKMAN, Ümit (1975) “Administrative Reform of Bureaucratic Reform: The Choice for the Underdeveloped Countries”, *ODTÜ Gelişme Dergisi*, S. 9/1975: 15-23.
- ÇAM, Esat (1993) *Devlet Sistemleri*, Der Yayınları, İstanbul
- ÇEVİKBAŞ, Rafet. (1992) “Batılı Ülkelerde Kamu Yönetiminin işleyişi ve Siyasal İktidarla Olan İlişkisi”, *Türk İdare Dergisi*, S. 364:158-175.
- DUVERGER, M. (1995) *Siyasal Rejimler*, (Çev: Teoman Tunçdoğan), İletişim Yayınları, İstanbul.
- ERYILMAZ, Bilal (1992) *Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme*, İşaret Yayınları, İstanbul.
- ERYILMAZ, Bilal (2002) *Bürokrasi ve Siyaset. Bürokratik Devletten Etkin Yönetime*, Alfa Yayınları, İstanbul.
- ECCLES, James R. (1981) *The Hatch Act and the American Bureaucracy*, Vantage Press,
- FINDLEY, Carter V. (1980) *Bureaucratic Reform in the Ottoman Empire: The Sublime Porte, 1798-1922*, Princeton University Press, Princeton.
- GÖZLER, Kemal (2004) *Anayasa Hukukuna Giriş*, Ekin, Bursa.
- GÜNAYDIN, Gökhan (2002) “Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler”, *Kamu Yönetimi Dünyası*, S.10: 4-16.
- HEPER, Metin (1973) *Modernleşme ve Bürokrasi*, Türk Sosyal Bilimler Derneği Yayınları, Ankara
- HEPER, Metin (1989) "Motherland Party Governments and Bureaucracy in Turkey, 1983-1989", *International Journal of Policy and Administration*. V 2, N:4: 457-468.
- HUBER, John D.; Shipan, Charles R. Ve Pfahler, Madelaine (1998) *The Influence of Divided Government on Policy-Making and Bureaucratic Autonomy*, Annual Meeting of the American Political Science Association, Boston.
- INGRAHAM, Patricia W. (1995) *The Foundation of Merit: Public Service in American Democracy*. John Hopkins University Press, London
- İNALCIK, Halil (1964) *Türk İdare Teşkilatı Tarihi*, SBF Çoğaltılmış Ders Notları, Ankara.
- INGRAHAM, Patricia W. ve Ban, Carolyn. (1984) *Legislating Bureaucratic Change: The Civil Service Reform Act of 197*, State University of New York Press, New York.
- İNSEL, Ahmet (1990) *Türkiye Toplumunun Bunalımı*, Birikim Yayınları, İstanbul.
- KAMU YÖNETİMİNİN YENİDEN DÜZENLENMESİ, (1982) *Hizmete Özel*, Başbakanlık Basımevi, Ankara.
- KENNETH, J. Meier (1992) *Politics and the Bureaucracy, Policymaking in Fourth Branch of Government*, Brooks/Cole, California.

- KUZU, Burhan (1996) "Türkiye İçin Başkanlık Hükümeti", *Liberal Düşünce*, 1996/2: 13-42.
- KUZU, Burhan (1987) *Yürütme Organının Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisi ve Güçlendirilmesi Eğilimi*, Filiz Kitabevi, İstanbul.
- KÜÇÜKÖMER, İdris (1994) *Düzenin Yabancılaşması*, Bağlam Yayınları, İstanbul.
- LİJPHART A. (1984) *Democracies*, Yale University Press, New Haven
- LİJPHART A. (1989) "Democratic Political Systems: Types, Cases, Causes, Consequences." *Journal of Theoretical Politics*, N: 1/1989.
- LİPSET, Martin Seymour ve Rokan, Stein. (1990) "Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alinments", *The West European Party System*, Oxford University Press, New York.
- MCCARTY, Nolan ve Razaghian, Rose (1998). *The Division of Bureaucratic Control: A Model of Executiver Appointments and Legislative Oversight*, Presented at the Annual Meeting of the Midwest Political Science Association, Chicago.
- MCCUBBİNS M. (1984) "Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols vs. Fire Alarms", *American Journal of Political Science*, 28/1984: 48-63.
- MCCUBBİNS M. Ve Page, T. (1987) "A Theory of Congressional Delegation", *Congress: Structure and Policy*, (Ed: M. McCubbins ve T. Sullivan), Cambridge University Press, Cambridge.
- MERİKOSKİ, V (1971) "The Politization of Public Administration", *Academia Scientiarum Fennica*, Helsinki, (Çeviren ve özetleyen: Cahit Tutum), AİD, Cilt:4, Sayı:4: 21-38.
- MOYNIHAN, Daniel Patrick (1980) *Counting Our Blessings*, Atlantic/Little Brown, Boston
- NISKANEN, William A. (1971) *Bureaucracy and Representative Government*, Aldine/Atherton, Chicago.
- NORMAN J. Ornstein (1984) *Vital Statistic on Congress*, American Enterprise Institute, Washington.
- ÖZ, Esat (1991) *Tek Parti Yönetimi ve Siyasal Katılım*, Gündoğan Yayınları, Ankara
- PETERS, B. Guy (1994) "Are Parliamentary Regimes Becoming More Presidential?", *Presidential Government: An Evaluation*, (Ed: K. Von Mettenheim), Johns Hopkins University Press, Baltimore 1994
- PETERS, Guy (1995) "Are European Parliamentary Regimes Becoming More Presidential?" Ed: Kurt von Mettenheim, *Parliamentary and Presidential Regimes*, Baltimore: Johns Hopkins University Press: 146- 186
- PETERS, Guy (2001) Rebuilding the Village? Or is It a Merely a Camp Ground? *NISPACE Conference*, Riga, Latvia, May, 2001
- RICHARDSON J. J. (1982) *Policy Styles in Western Europa*, Allen and Unwin, London.
- RIPLEY, Randall B. Ve Grace, A. Franklin (1991) *Congress, the Bureaucracy and Public Policy*, Pacific Grove Brooks/Cole, California.
- ROOS, L. L. Ve Roos N P. (1971) *Managers of Modernization, (Organization and Elites in Turkey, 1950-1969)*, Harvard University Press, Cambridge
- ROSENBLOOM David R. (1997) "The U.S. Constitutional Separation of Powers and Federal Administration", *Modern System of Government: Exploring Role of Bureaucracy and Politician*, (Ed: Ali Farazmand), Sage Publications, London
- ROWAT, Donald C (1987) "West Germany", *Public Administration in Developed Democracies, A Comparative Study*, Ed: Donald C. Rowat, Marcel Dekker Inc, New York.
- PFIFNER, James (1987) "Political Appointees and Career Executives: The Democracy-Bureaucracy Nexus in the Third Century." *Public Administration Review*, N:47:57-65.
- SHAW, S. J. Ve Shaw, E. K. (1983) *Osmanlı İmparatorluğu ve Modern Türkiye*, E Yayınları, İstanbul.
- SOYSAL, Mümtaz (1969) *Anayasaya Giriş*, SBF Yayınları, Ankara.
- STEFFANI, Winfried (1987) "İnstitionen der Demokratie Verwaltung, Medien", *Politikwissenschaft, Band:2, Der Demokratische Verfassung*, Ed: Klaus Von Beyme, Ernst-Otto Czempiel, Peter Graf KielMansegg, Peter Schmog Verlag, Stuttgart: 11-58.
- ŞAYLAN, Gencay (1991) "Cumhuriyet Dönemi Bürokrasisi", *Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi*, İletişim Yayınları, İstanbul.
- TORTOP, Nuri; İspir, Eyüp G.; AYKAÇ, Burhan (2002) *Yönetim Bilimi*, Yargı yayınevi, Ankara.

- TOSUN, Gülgün E. ve Tosun, Tanju (1999) *Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemleri*, Alfa Yayınları, İstanbul
- TUNCAY, Mete (1973) *Türkiye Cumhuriyetinde Tek Parti Yönetiminin Kurulması (1923- 1931)*, Yurt Yayınları, Ankara.
- TURAN, İlter (2003) "Türk Bürokrasisinde Süreklilik ve Değişim", *Türkiye'de Kamu Yönetimi*, Ed: Aykaç, Burhan; Durgun, Şenol; Yayman, Hüseyin, Yargı Yayınevi, Ankara: 121-144.
- TUTUM, Cahit (1976) "Yönetimin Siyasallaşması ve Partizanlık", *AİD*, C:9. S.4: 38-54.
- VAN RIPER, Paul P. (1958) *The History of the United Civil Service*, New York 1958
- WEAVER, R Kent (1988) *Automatic Government: The Politics of Indexation*, Brookings Institution, Washington 1988.
- THE CONSTITUTION OF THE UNITED STATES,
<http://usinfo.state.gov/usa/infousa/facts/funddocs/consteng.htm> (20.2.2005)
- TC HÜKÜMETLERİ (2005) www.tbmm.gov.tr/ambar. (20.2.2005)