

T.C.
NECMETTİN ERBAKAN ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

**CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNDE ÜST
DÜZEY KAMU GÖREVLİLERİNİN ATAMALARI**

ÖMER FARUK KÖSEOĞLU

YÜKSEK LİSANS TEZİ

DANIŞMAN:
Prof. Dr. ÖNDER KUTLU

KONYA - 2021

T.C.
NECMETTİN ERBAKAN ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI



**CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNDE ÜST
DÜZEY KAMU GÖREVLİLERİNİN ATAMALARI**

ÖMER FARUK KÖSEOĞLU

YÜKSEK LİSANS TEZİ

DANIŞMAN:
Prof. Dr. ÖNDER KUTLU

KONYA - 2021

 KONYA	T.C. NECMETTİN ERBAKAN ÜNİVERSİTESİ Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü	 SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
---	--	---



BİLİMSEL ETİK SAYFASI

Öğrencinin	Adı Soyadı	Ömer Faruk KÖSEOĞLU
	Numarası	18810401023
	Ana Bilim / Bilim Dalı	Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi
	Programı	Tezli Yüksek Lisans
	Tez Danışmanı	Prof. Dr. Önder KUTLU
	Tezin Adı	Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Üst Düzey Kamu Görevlilerinin Atamaları

Bu tezin proje safhasından sonuçlanmasına kadarki bütün süreçlerde bilimsel etiğe ve akademik kurallara özenle riayet edildiğini, tez içindeki bütün bilgilerin etik davranış ve akademik kurallar çerçevesinde elde edilerek sunulduğunu, ayrıca tez yazım kurallarına uygun olarak hazırlanan bu çalışmada başkalarının eserlerinden yararlanılması durumunda bilimsel kurallara uygun olarak atıf yapıldığını bildiririm.

... / ... / 2021

Ömer Faruk KÖSEOĞLU

 KONYA	T.C. NECMETTİN ERBAKAN ÜNİVERSİTESİ Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü	 NECMETTİN ERBAKAN ÜNİVERSİTESİ KONYA SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
---	--	--

YÜKSEK LİSANS TEZİ KABUL FORMU

Öğrencinin	Adı Soyadı	Ömer Faruk KÖSEOĞLU
	Numarası	18810401023
	Ana Bilim / Bilim Dalı	Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi
	Programı	Yüksek Lisans
	Tez Danışmanı	Prof. Dr. Önder KUTLU
	Tezin Adı	Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Üst Düzey Kamu Görevlilerinin Atamaları

Yukarıda adı geçen öğrenci tarafından hazırlanan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Üst Düzey Kamu Görevlilerinin Atamaları başlıklı bu çalışma/...../..... tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda oybirliği/oyçokluğu ile başarılı bulunarak, jürimiz tarafından yüksek lisans tezi olarak kabul edilmiştir.

	Unvanı Adı Soyadı	İmza
Danışman		
Jüri Üyesi		
Jüri Üyesi		

 <p>KONYA</p>	<p>T.C. NECMETTİN ERBAKAN ÜNİVERSİTESİ Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü</p>	 <p>SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ</p>
--	--	--

ÖZET

Öğrencinin	Adı Soyadı	Ömer Faruk KÖSEOĞLU
	Numarası	18810401023
	Ana Bilim / Bilim Dalı	Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi
	Programı	Tezli Yüksek Lisans
	Tez Danışmanı	Prof. Dr. Önder KUTLU
	Tezin Adı	Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Üst Düzey Kamu Görevlilerinin Atamaları

Türkiye’de 16 Nisan 2017 tarihinde yapılmış olan referandum ile kabul edilip, uygulanmasına 9 Temmuz 2018 tarihinden itibaren başlanmış olan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi bir çeşit başkanlık tipi hükümet sistemidir. Uygulanan sistem henüz çok yeni bir sistem olmakla birlikte, taşıdığı ve getirdiği özellikleri nedeniyle olumlu ve olumsuz birçok eleştiriye maruz kalmaktadır . Bu kapsamda, yapılan çalışmada, Türkiye’de uygulanmaya başlanan sistemde üst düzey kamu görevlilerinin atamalarının uygulama durumu incelenmiştir.

Çalışma üç bölümden oluşmakta olup, ilk bölümde bürokrasi kavramına değinilmiş, Parlamenter Sistem, Başkanlık Sistemi, Yarı-Başkanlık Sistemi ekseninde ABD, Fransa ve Türkiye’de uygulanan hükümet yönetim sistemleri incelenmiş ve konu ile ilgili kavramsal bir çerçeve çizilmiştir. İkinci bölümde Türkiye’de Yönetim Sisteminin Tarihsel Geçmişi irdelenmiş, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi dönüşümü incelenmiştir. Son bölümde ise, bürokratik atamaların uygulanabilirliği üzerine 12 milletvekili/üst düzey yönetici ile mülakat tekniği kullanılarak bir saha araştırması yapılmıştır. Araştırmada, görüşme sorularından elde edilen cevaplar belirli bir tema etrafında bir araya getirilerek değerlendirilmiştir.

Çalışmanın sonunda Türkiye’deki bürokrasi atamalarında, liyakatin daha fazla ön plana çıkarılması gerektiği, sisteme hız kazandıracak bazı uygulamaların tam tersi etki yaparak sistemi yavaşlattığı, denetim mekanizmasının zayıfladığı gibi önemli endişelerin bulunduğu tespit edilmiştir. Bu doğrultuda geliştirilen öneriler çerçevesinde yapılacak bazı değişiklik ve yeniliklerin Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nin etkinliğini artırmaya katkı sağlayacağı değerlendirilmektedir.

Anahtar Sözcükler: Başkanlık Sistemi, Bürokrasi, Üst Düzey Yönetici



ABSTRACT

Author' s	Name and Surname	Ömer Faruk KÖSEOĞLU
	Student Number	18810401023
	Department	Political Science and Public Administration
	Study Programme	Master's Degree (M.A.)
	Supervisor	Prof. Dr. Önder KUTLU
	Title of the Thesis/Dissertation	Appointments of Senior Public Servants in the Presidential Government System

The Presidential Government System, which was accepted with the 16 April 2017 referendum in Turkey and started to be implemented as of 9 July 2018, is a kind of presidential government system. Although the implemented system is a very new system, it is exposed to many positive and negative criticisms due to the features it carries and brings. In this context, in this study, the application status of the appointments of senior public officials in the system started to be implemented in Turkey was examined.

The study consists of three parts, the concept of bureaucracy is mentioned in the first part, the government management systems applied in the USA, France and Turkey on the axis of the Parliamentary System, Presidential System and Semi-Presidential System are examined and a conceptual framework is drawn on the subject. In the second part, the Historical Background of the Governing System in Turkey has been examined and the transformation of the Presidential Government System has been examined. In the last part, a field study was conducted on the feasibility of bureaucratic appointments by using the interview technique with 12 deputies/senior executives. In the research, the answers obtained from the interview questions were evaluated by bringing them together around a certain theme.

At the end of the study, it has been determined that there are important concerns in bureaucracy appointments in Turkey, such as merit should be emphasized more, some practices that are thought to accelerate the system have the opposite effect, slowing the system down, and weakening the control mechanism. It is considered that some changes and innovations to be made within the framework of the suggestions developed in this direction will contribute to increasing the effectiveness of the Presidential Government System.

Key Words: Presidential System, Bureaucracy, Senior Manager

ÖNSÖZ

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi henüz çok yeni bir sistem olmakla birlikte olumlu ve olumsuz birçok eleştiriye de maruz kalmaktadır. Bu kapsamda, yapılan çalışmada, Türkiye’de uygulanmaya başlanan yeni sistemde üst düzey kamu görevlilerinin atamalarının nasıl olduğunun incelenmesi amaçlanmıştır. Bunun yanında, sistemin, bürokratik atamalara ilişkin değişikliklerine açıklık getirerek, konuyla alakalı belirsizlik durumlarını ve yanlış anlaşılmaları minimum seviyeye düşürmek, saha üzerinde uygulanabilirliğini tartışmak ve geliştirilen politika önerileri ile elde edilen veriler doğrultusunda, üst düzey yönetici atamaları kapsamında sunulan önerilerin Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nin etkinliğini artırmaya katkı sağlayacağı değerlendirilmektedir.

Bu çalışmanın konusuna karar verilmesi sürecinde ve çalışmanın başından sonuna kadar tüm aşamalarında engin bilgileri ve tecrübeleri ile yanımda olan en yoğun anlarında dahi benim için zaman ayırıp çalışmam ile yakından ilgilenip bana yol göstericilik yapan danışman hocam Prof. Dr. Önder Kutlu’ya ve tüm aşamalarda manevi desteklerini hiç esirgemeyen Sevgili Aileme sonsuz teşekkürler ediyor ve minnetlerimi sunuyorum.

Ömer Faruk KÖSEOĞLU

Konya-2021

İÇİNDEKİLER

BİLİMSEL ETİK SAYFASI	iii
YÜKSEK LİSANS TEZİ KABUL FORMU	iv
ÖZET	v
ABSTRACT.....	vi
ÖN SÖZ	vii
İÇİNDEKİLER.....	viii
TABLolar LİSTESİ	xi
KISALTMALAR	xii

GİRİŞ

1. Araştırmanın Amacı ve Önemi	5
2. Araştırmanın Problemi ve Alt problemler	6
3. Varsayımlar.....	7
4. Sınırlılıklar	7
5. Verilerin Toplanması	7
6. Verilerin Analizi	10

BİRİNCİ BÖLÜM

BÜROKRASİ KAVRAMI VE HÜKÜMET YÖNETİM SİSTEMLERİ

1.1. Bürokrasi Kavramı.....	12
1.1.1. Devlet Yönetimi ve Devlet Memurları Anlamında Bürokrasi.....	13
1.1.2. Kırtasiyecilik Anlamında Bürokrasi	14
1.1.3. Rasyonel Teşkilatlanma Anlamında Bürokrasi	15
1.2. Bürokrasinin Sınıflandırılması.....	16
1.2.1. Patrimonyal Bürokrasi	16
1.2.2. Hukuki - Rasyonel Bürokrasi	16
1.2.3. Rasyonel-Üretken Bürokrasi.....	17
1.3. Bürokrasinin Görevleri ve Özellikleri	17
1.4. Bürokraside Atama Yöntemleri	19
1.4.1. Liyakate Dayalı Atamalar	19
1.4.2. Siyasal Nitelikli Atamalar.....	20

1.5. Hükümet Yönetim Sistemleri	22
1.5.1. Parlamenter Sistem ve Bürokrasi.....	24
1.5.2. Başkanlık Sistemi ve Bürokrasi	25
1.5.3. Yarı-Başkanlık Sistemi ve Bürokrasi	34
1.6. ABD, Fransa ve Türkiye’de Bürokrasi Atamalarının Karşılaştırılması	39

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ VE SİSTEMİN DÖNÜŞÜMÜ

2.1. Türkiye’de Yönetim Sisteminin Tarihsel Geçmişi	51
2.1.1. 1921 Anayasası İle Türkiye’de Uygulanan Meclis Hükümeti Sistemi.....	51
2.1.2. 1924 Anayasası İle Türkiye’de Uygulanan Karma Hükümet Sistemi.....	52
2.1.3. 1961 ve 1982 Anayasaları ile Türkiye’de Uygulanan Parlamenter Sistem	54
2.1.4. Türkiye’de Yarı Başkanlık Sistemi Uygulamasının Tarihsel Gelişimi	56
2.1.5. Türkiye’de Bürokraside Atamaların Tarihsel Gelişimi	57
2.2. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Yönelmeye Neden Olan Sorunsallar ...	63
2.3. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi	67
2.3.1. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Avantajları	69
2.3.2. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Yöneltilen Eleştiriler.....	71
2.4. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Bürokrasi Atamalarının Yasal Çerçevesi	74
2.4.1. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Bürokratik Atama Yönteminin Değerlendirilmesi.....	81

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE ÜST DÜZEY ATAMALARA İLİŞKİN ALAN ARAŞTIRMASI

3.1. Türkiye’de Geçmişte ve Günümüzde Uygulanan Yönetim Sistemlerindeki Siyaset-Bürokrasi İlişkisinin Karşılaştırılmasına Yönelik Bulgular.....	91
3.2. Üst Düzey Yönetici Atamalarında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Genel Özelliklerine Yönelik Bulgular	96
3.3. Üst Düzey Yönetici Atamalarının Liyakat Açısından Değerlendirilmesine Yönelik Bulgular.....	100
3.4. Üst Düzey Yöneticilerin Görev Süresi Bakımından Sınırlandırılmasının Etkilerine Yönelik Bulgular	104

3.5. Üst Düzey Yönetici Atamalarında Teori ve Uygulamanın Karşılaştırılmasına Yönelik Bulgular.....	108
3.6. Üst Düzey Yönetici Atamaları Kapsamında Benzer Uygulamalar Bulunan Ülkelerin Yönetim Sistemlerinin Karşılaştırılmasına Yönelik Bulgular.....	112
3.7. Üst Düzey Yönetici Atamalarında Denetim Mekanizmasının İşletilmesi ve Sistemin Sürdürülebilirliğe Yönelik Bulgular	115
3.8. Üst Düzey Yönetici Atamaları Kapsamında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Etkinliğini Artırmaya Yönelik Bulgular	118
SONUÇ	124
KAYNAKÇA.....	138
EKLER	150
EK-1 Araştırmada Kullanılan Anket Formu.....	150
EK-2 Katılımcı Bilgileri	153
ÖZGEÇMİŞ	154

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo-1: Yönetme İlkesine Göre Hükümet Sistemleri.....	23
Tablo-2: Seçim Yöntemine Göre Hükümet Sistemleri	23
Tablo-3: Senatonun Onayının Şart Olduğu Başkanlık Atamaları	29
Tablo-4: ABD’de Başkanın Dahil Olduğu Atamaların Türü ve Sayısı.....	30
Tablo-5: Cumhurbaşkanının Parlamentaoya Danışmadan Gerçekleştirdiği Atamalar	39
Tablo-6: Türkiye’de Eski Yönetim Sisteminde Kamu Kurumlarına Atama Şekilleri	61
Tablo-7: Türkiye’de Geçmiş Hükümet Sisteminde Başbakanlığa Bağlı Kurumlar ve Görev Dağılımı	62
Tablo-8: Cumhurbaşkanlığı Kararı İle Yapılan Atamalar	83
Tablo-9: Cumhurbaşkanlığı Onayı İle Yapılan Atamalar	86
Tablo-10: Görev Süreleri Belirli Olan Üst Kademe Yöneticileri.....	88
Tablo-11: Türkiye’de Geçmişte ve Günümüzde Uygulanan Yönetim Sistemlerindeki Siyaset-Bürokrasi İlişkinin Karşılaştırılması Temasına İlişkin Kodlamalar	92
Tablo-12: Üst Düzey Yönetici Atamalarında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nin Genel Özellikler Temasına İlişkin Kodlamalar	97
Tablo-13: Üst Düzey Yönetici Atamalarının Liyakat Açısından Değerlendirilmesi Temasına İlişkin Kodlamalar.....	101
Tablo-14: Üst Düzey Yöneticilerin Görev Süresi Bakımından Sınırlanmasının Etkileri Temasına İlişkin Kodlamalar	105
Tablo-15: Üst Düzey Yönetici Atamalarında Teori Ve Uygulamanın Karşılaştırılması Temasına İlişkin Kodlamalar	109
Tablo-16: Üst Düzey Yönetici Atamaları Kapsamında Benzer Uygulamalar Bulunan Ülkelerin Yönetim Sistemleri İle Karşılaştırılması Temasına İlişkin Kodlamalar	113
Tablo-17: Üst Düzey Yönetici Atamalarında Denetim Mekanizmasının İşletilmesi ve Sistemin Sürdürülebilirliği Temasına İlişkin Kodlamalar	116
Tablo-18: Üst Düzey Yönetici Atamaları Kapsamında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Etkinliğini Artırmaya Yönelik Hususlar Temasına İlişkin Kodlamalar.....	119

KISALTMALAR

ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
Akt.	: Aktaran
DMK	: Devlet Memurları Kanunu
ENA	: Fransız Ulusal Yönetim Okulu
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
SES	: Kıdemli Yönetici Hizmeti (Senior Executive Service)
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TÜSİAD	: Türk Sanayicileri ve İş İnsanları Derneği
TODAİE	: Türkiye Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü
y.y.	: Yüzyıl

GİRİŞ

Bürokrasi, doğrudan siyasi karar verme aşamalarına dahil olmayan, fakat verilen kararların gerçekleştirilmesi için gerekli olan politikaların oluşması ve uygulanması aşamasına katılan bireylerden oluşan bir sistemdir. Devletin kamu yönetimi şeklinde fonksiyonu olan mekanizmayı oluşturan şahıslar, uzmanlık alanlarında ve teknik bilgilere sahip kamu görevlileridir. Bu bireyler genelde iş güvencesi sistemi sayesinde gündelik siyasi baskılar yönünden korunaklıdırlar. Bunun yanında bürokrasinin hukuk devletinin oluşturulması, yönetimde keyfiliğin engellenmesi ve demokratikleşme adımlarında da önemli bir payı olduğu düşünülür. Nitekim, Avrupa’da otoritenin merkezileşmesi, yerel feodal güçlerin etkisizleştirilmesi ve ulus devletlerin oluşmasında bürokratlaşma etken bir güç olmuştur (Demir, 2011: 63).

Temelde, kamu çalışanlarının siyasi açıdan tarafsız veya pasif olmalarının şart olduğu siyasal bilimciler tarafından savunulan önemli bir husustur. Bu görüşü savunanlara göre devlet memurunu, “siyasi tercihleri olmayan, olayları gerçekçi bir görüşle ele alıp başındaki siyasi iktidar sorumlusuna objektif bir şekilde nakleden ve onun tarafından verilen her kararı uygulayan bir yönetim makinesi” olarak nitelendirmişlerdir.

Siyasi temelli atamalar, parti düşüncesi ile gerçekleştirilen atamalardır. Bu tür atamaların Amerika’da 19. yy’da ortaya çıktığı bilinmektedir. Bu atama düşüncesine göre, hangi parti seçilir ve iktidara gelirse idari mekanizmadaki memurlar buldukları pozisyondan çekilmekte, yeni gelen partinin siyasi hedef ve planlarına inanmış olan bürokratlar vazifeye başlamaktadır (Versan, 1971:2).

Bu düşünce ile yapılan atamalar iki biçimde gerçekleştirilmektedir. Bunlardan ilki kamuya girişte, ehliyet ve liyakat prensiplerinin öne alınması yerine siyasi oluşuma taraf olma ölçütünün ön planda olmasıdır. İkincisi ise, belli mevkiler özellikle de üst düzey memurluklara gerçekleştirilecek atamalarda siyasi takdir düşüncesinin kullanılmasıdır (Tutum, 1976: 12-13).

Bürokraside gerçekleştirilen ve siyasi hedefi olan atamalar için bilimsel çevrede iki düşünce mevcuttur. Bunlardan ilk grup siyasi atamaların haklı olduğunu

düşünürken, diğer grup bu atama türüne karşı çıkmaktadır. Siyasi atamaların doğru olduğu düşüncesini savunan kesim, her bir siyasi oluşumun kendi şartlarına göre çalışma planlarının olması sebebiyle siyasi iktidarların kilit ve önemli yerlere bu politikayı benimseyen şahısları getirmelerinin çok tabii olduğu düşüncesindedirler. Bu düşüncede iktidarın başarı elde etme şansı büyük derecede siyasi kadrolar ile üst yönetim pozisyonları arasındaki entegrasyona bağlanmış ve bürokratların siyasi tarafsızlığı prensibinin efsane olduğunu ifade etmektedirler. Bu düşüncedeki grup açıkça siyasallaşmayı örtülü siyasallaşmaya tercih etmenin gerekli olduğunu ve atamalarda mesleki uzmanlık bilgisinin göz ardı edilmediğini savunmaktadırlar (Acar, 2002: 11).

Bürokrasi temelde siyasi bir kurumdur. Buna göre, idari bir makam büyük derecede siyasi kararlarla ilişkiliyse, siyasi bir makam şekline dönüştürülmesi kaçınılmazdır. Ancak, sisteminin partizanlığa dönüşmeden tesis edilmesi ciddi zorluklar içermektedir. Bundan dolayı, bürokrasiyi kontrol altında tutarken siyasi parti politikalarından muhafaza ederek politize olmasını engellemek gerekmektedir. Dünyada halen birçok ülkede bürokrasi politize olmuş durumdadır. İktidardaki siyasi parti, bütçe ve personel politikası gibi nedenlerden dolayı bürokrasinin işleyişine direkt müdahaleler yapabilmekte ve devletin makamlarına kendi siyasi görüşüne yakın bireyleri atayabilmektedir (Demir, 2011: 64)

Siyasi atamaların her şeyden önce yönetimin yansızlık prensibini zedelediğini düşünen ve siyasi atamalara karşı çıkan düşüncenin bir diğer öngörüsü de üst yönetim pozisyonlarına gerçekleştirilecek olan siyasi içerikli atamaların yönetimde dalgalanmalara, kararsızlıklara, ehliyet ve liyakat ilkelerinden uzaklaşmaya neden olacağıdır. Hatta bu dalgalanmaların alt kademelere kadar da ulaşılabilceği endişesi bulunmaktadır (Tutum, 1976: 13).

Başkanlık türü yönetim sistemlerinde özellikle bürokratların atanmasında başkana geniş yetkiler tanınmıştır. Çünkü seçim sonucunda yönetici olarak kabul gören başkanın, kendi siyasal programını uygulaması gerekliliği söz konusudur. Politikaları tespit etme ve uygulamada, başarı için, stratejik değere sahip bürokratları seçebilme hakkına sahip olması lazımdır. Bu olmadığı takdirde, topluma verdiği sözleri gerçekleştiremez. Bürokratik bir direnç ile karşı karşıya gelebilir. İsteddiği

kadar verimli ve etkili bir çalışma dönemi gerçekleştiremez. Parlamenter sistemlerde ise bürokrasi gayet güçlüdür ve zaman zaman bu husus bürokratik vesayete kadar gidebilmektedir. Bu sistemlerin her ikisinde de bürokrasinin alacağı şekli güçler arasındaki ilişkiler belirlemektedir. Sıkı sık sistem değişikliği olması durumunda bürokraside oldukça büyük oranda yapısal ve kurumsal değişimler meydana gelmektedir. Bu değişimin daha sınırlı bir oranda gerçekleşebilmesi için bürokraside profesyonel ve partilikten uzak bir kariyer sistemi oluşturulmalıdır.

16 Nisan 2017’de gerçekleştirilen referandumdan sonra Türkiye’nin siyasal sistemi değişmiş ve parlamenter sistem, özellik olarak başkanlık sistemine benzeyen Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi adıyla yeni bir siyasal sisteme dönüşmüştür. Şüphesiz bir mevcut olan bir sistemin yerine yeni bir sistem getirildiği zaman yasal ve kurumsal olarak bazı mecburi değişimleri beraberinde gerektirmektedir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin kabul edilmesinin arkasından, yeni sisteme kademeli bir geçiş öngörülmüştür. Bir takım değişiklikler acilen yürürlüğe girmiş ama kurumsal dönüşmeye yönelik tüm geçiş, 24 Haziran seçimlerinin arkasından gerçekleştirilmiştir. Türkiye’de yeni sistemin gerekliliklerinden birisi de, bürokrasi ve bürokratik kurumların dönüşüm durumudur. Türkiye’nin yeni siyasal sisteminin yapısı incelendiğinde, Cumhurbaşkanı’nın üst düzey bürokratları ataması anayasal bir yetki olarak düzenlenmiştir. Kimlerin üst düzey bürokrat olarak atanabileceği, bu kişilerde bulunması gereken nitelikler ve atamada uygulanacak usul ve esaslar Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmiştir. Ancak Türkiye’de yeni hükümet sisteminde bürokratik atamaların durumu ve bu konuya ilişkin yasal ve kurumsal düzenlemelerin nasıl olduğu konusunda birçok soru işareti de bulunmaktadır. Bu bağlamda, Türkiye’de bürokraside atamalara siyasi etkinin ne kadar olduğu merak edilen önemli konulardan birisidir. Bu nedenle, yeni bir yönetim sistemini tecrübe etmekte olan Türkiye için, bu sistemin bürokratik atamalarının eksilerinin ve artılarının başkanlık sistemi ile yönetilen ABD ile yarı başkanlık sistemle yönetilen Fransa gibi ülkelerle kıyaslanarak uygulanabilirliğinin tartışılması oldukça önemli görülmektedir (Sobacı ve Köseoğlu, 2018).

Bürokrasi ve siyaset ilişkisi her zaman temel siyasi tartışma konuları arasındadır. Bu tartışmalarda ortaya atılan yaklaşımlar ülkelere göre değişiklikler

barındırabilmenin yanında farklı kurumsal yaklaşımları da beraberinde getirmişlerdir. Türkiye siyaset ve bürokratik olarak yeni bir sistemi tecrübe ederken, ilgili konu gündeme geldiğinden bu yana çeşitli araştırmalarla incelenmeye başlanmıştır. Bu doğrultuda Özer ve Özmen (2017) çalışmalarında, parlamenter sistem ile başkanlık sistemindeki bürokrasi teorisi, bürokrasinin değişimi ve parlamenter ve başkanlık sistemlerinde bürokrasinin nasıl etkilendiğini incelemişlerdir.

Turan (2018) çalışmasında, Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine Türkiye'nin geçiş sürecini, tarihsel, yasal ve yönetsel açılardan olmak üzere farklı boyutlarla değerlendirmiştir. Çalışmasında, Cumhurbaşkanlığına nasıl aday olunur, nasıl seçilir, Cumhurbaşkanı hangi yetkilere sahiptir, taşıması gereken nitelikler nelerdir, görevleri nelerdir, gibi sorulara detaylı cevaplar vermiş ayrıca kabine ve teşkilatın tüm yeni öğeleri ile ele almış ve yeni hükümet sistemini bir bütün olarak incelemiştir. Ayrıca çalışmasını çoğunlukla yasal düzenlemeleri esas alarak gerçekleştirmiştir. Bu manada araştırma bir yasal metin incelemesi olarak nitelendirilebilir.

Gül (2017)'ün "Milletin Özne olduğu Sistem: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi" isimli araştırmasında, bir milletvekili ve hükümet sözcüsü gözünden sistemin değerlendirilmesinin ayrıntılı bir şekilde yapıldığı gözlenmektedir. Çalışmada Cumhurbaşkanlığı Hükümet sisteminin yargı, yasama ve yürütmeye ilişkin düzenlemelerinden ve bu konuda dünya ülkeleri uygulamalarının nasıl olduğu konusunda kısa bilgiler verilmiştir.

Gezici (2018) ise çalışmasında, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin benimsenmesine kadar yaşanan hükümet sistemi tartışmalarını kritik kavşaklar ekseninde araştırmıştır. Çalışmada nitel çalışma çerçevesinde; başkanlık sistemini geçmişte savunan Özal, Erbakan ve Türkeş'in siyasette yakın çalışma arkadaşlarından olan AK Parti, MHP, CHP milletvekilleri ile yüz yüze mülakatlar gerçekleştirilmiştir. Görüşmeler aracılığıyla ve siyasal partilerin 24 Haziran 2018 tarihinde gerçekleştirilen seçimlere ilişkin hazırlamış oldukları seçim beyannamelerinden temin edilerek olgubilim deseni temelinde betimsel analiz yöntemi ile veriler değerlendirilmiştir. Araştırmacı, yeni hükümet sistemini

kurgulayanların vaat ettikleri düzenlemelerin gerçekleştirilmesi halinde 24 Haziran öncesi dönemde uygulamada olan parlamenter sisteme nazaran siyasal istikrarın, etkinliğin ve temsilde adaletin daha çok sağlanabileceği sonucuna ulaşmıştır.

Çalışma üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde, bürokrasi kavramına değinilmiş, Parlamenter Sistem, Başkanlık Sistemi, Yarı-Başkanlık Sistemi ekseninde ABD, Fransa ve Türkiye’de uygulanan hükümet yönetim sistemleri incelenmiş ve konu ile ilgili kavramsal bir çerçeve çizilmiştir. İkinci bölümde Türkiye’de Yönetim Sisteminin Tarihsel Geçmişi irdelenmiş, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi dönüşümü incelenmiştir. Çalışmanın üçüncü ve son bölümde, bürokratik atamaların uygulanabilirliği üzerine 12 milletvekili/üst düzey yönetici ile mülakat tekniği kullanılarak bir saha araştırması yapılmıştır. Araştırmada, görüşme sorularından elde edilen cevaplar belirli bir tema etrafında bir araya getirilerek değerlendirilmiştir.

1. Araştırmanın Amacı ve Önemi

Türkiye’de Nisan 2017 referandumuyla kabul edilen ve 10 Temmuz 2018 tarihi itibarıyla uygulanmaya başlanan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’ne geçişle birlikte ülke yönetiminde ve dolayısıyla da kamu kurum ve kuruluşlarının işleyiş ve yapısında çok büyük değişiklikler yaşanmaya başlamıştır.

Yeni sistemin getirdiği en büyük değişikli ile Cumhurbaşkanı’nının yetkileri artırılmış ve Cumhurbaşkanı yürütme organının başı olmuştur. Ayrıca, yeni sistemde Cumhurbaşkanı partili olmaktadır. 2007 yılında anayasada yapılan değişikle Türkiye’de Cumhurbaşkanı halk oylamasıyla seçilmektedir. Bu sistemin getirdiği yeniliklerden biri de bakanların meclis dışından da atanabilmeleridir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi henüz çok yeni bir sistem olmakla birlikte olumlu ve olumsuz çok sayıda eleştirye de maruz kalmaktadır. Özellikle bürokratik atamalar yetkisinin Cumhurbaşkanı’na verilmesi hususu bahse konu eleştirilerden nasibini fazlasıyla almaktadır.

Bu kapsamda yapılan çalışmada, bürokraside siyasi atamalara Türkiye’de uygulanmakta olan Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi penceresinden ayrıntılı bir

biçimde incelenmesi amaçlanmıştır. Ayrıca, bürokrasinin yeniden tanzimi yapılarak bürokratik vesayetin önüne geçebileceği ifade edilen Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde bürokrasi ve bürokratik atamaların nasıl konumlandırıldığı (örneğin; liyakat esaslı veya siyaset bağlılığı gibi) da tüm yönleriyle irdelenmiştir.

Yapılan çalışma, uzun zamandır hem yetkililerce hem de bilimsel dünyada araştırmacılar tarafından sıkça çalışmalara konu olan siyasi atamaların saha üzerinde uzman, bürokrat ve siyasetçiler gözünden değerlendirilmesinin literatüre sağlayacağı katkı açısından önemli görülmektedir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi için bürokratik atamalarla alakalı değişiklikleri ortaya koyarak konu ile ilgili yaşanan belirsizlikler ve yanlış anlamaları minimuma indirebilmek, saha üzerinde uygulanabilirliğini tartışmak ve geliştirilen politika önerileri sayesinde bu bürokratların atanması sistemine katkı sağlamak adına da bu çalışma önemli görülmektedir.

Araştırmanın, henüz yeni bir sistem olan ve bazı olumsuzluklar taşıdığı ileri sürülen sistemin etkinliğinin artırılmasına katkı sağlanacağı değerlendirilmektedir. Ayrıca, çalışma ile literatüre de önemli bir katkı sağlanacağı ve çalışmanın bu alanda ileride yapılacak araştırmalar için rehber niteliği taşıyacağı düşünülmektedir.

2. Araştırmanın Problemi ve Alt problemler

Araştırmanın amacı ve önemi doğrultusunda araştırmanın problem cümlesi; “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde, Üst Düzey Kamu Görevlilerinin Atamaları Nasıl Yapılmakta ve Ne Gibi Özellikler Taşımaktadır?” şeklinde belirlenmiştir.

Belirlenen problem cümlesine bağlı olarak araştırmada aşağıda ifade edilen alt problemlere cevaplar aranmaya çalışılmıştır:

1. Türkiye’de geçmişte ve günümüzde uygulanan yönetim sistemlerindeki siyaset-bürokrasi ilişkisinin karşılaştırılması nasıldır?

2. Üst düzey yönetici atamalarında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin genel özellikleri nelerdir?

3. Üst düzey yönetici atamalarının liyakat açısından değerlendirilmesi nasıldır?

4. Üst düzey yönetici atamalarında teori ve uygulamanın karşılaştırılması nasıldır?

5. Üst düzey yöneticilerin görev süresi bakımından sınırlandırılmasının etkileri nasıldır?

6. Üst düzey yönetici atamaları kapsamında benzer uygulamalar bulunan ülkelerin yönetim sistemleri ile karşılaştırılması nasıldır?

7. Üst düzey yönetici atamalarında denetim mekanizmasının işletilmesi ve sistemin sürdürülebilirliği nasıldır?

8. Üst düzey yönetici atamaları kapsamında cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin etkinliğini artırmaya yönelik hususlar nelerdir?

3. Varsayımlar

Araştırmada;

- Katılımcıların kendilerine uygulanan ankette yer alan sorulara samimi ve içten cevaplar verdikleri ve,
- Anket sorularının araştırma problem ve alt problemlerinin cevaplarının aranmasında yeterli olduğu varsayılmaktadır.

4. Sınırlılıklar

Yapılan araştırma, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde uygulanan üst düzey bürokratik atamaların etkinliğinin incelenmesi ile sınırlıdır.

Ayrıca, çalışma, araştırmanın anketinde yer alan sorular ve katılımcıların bu sorulara verdikleri cevapların betimsel yöntemlerle analizi ile sınırlıdır.

5. Verilerin Toplanması

Bu araştırma ampirik bir araştırma olup, araştırmada görüşme (mülakat) yöntemi kullanılmıştır. Görüşme yönteminin tercih edilmesinde araştırma konusu etkili olmuştur. Belirli bir alanda bir durum ile ilgili sorunları, ihtiyaçları, beklentileri isteklerinin geniş bir şekilde belirlenip analiz edilebilmesi için en çok tercih edilen

yöntemlerden birisi olan görüşme yönteminde katılımcıların düşüncelerinin elde edilmesi hedeflenmektedir.

Bu nedenle görüşme soruları belirli bir formatta geliştirilmiş ve katılımcılardan tarafsız olarak görüşlerinin alınmasına çalışılmıştır. Covid-19 küresel salgın hastalığı sebebi ile katılımcılarla yüz yüze görüşme gerçekleştirilememiş, elektronik ortamda sözlü veya yazılı olarak belirli bir süre zarfında mülakat sorularına cevap vermeleri sağlanarak, güvenilir veriler elde edilmesi amaçlanmıştır.

Araştırmada mülakat tekniği ile veri toplanmıştır. Bu nedenle mülakatlarda veri toplama aracı olarak anket kullanılmıştır. Araştırma için geliştirilen anketin soruları, araştırma problemlerinin tümüne cevap aranacak biçimde hazırlanan oniki açık uçlu sorudan oluşmaktadır (EK-1).

Bu amaçla anket hazırlanmadan önce konu ile ilgili kapsamlı bir literatür taraması yapılmış, alanla ilgili örnek anketler incelenmiş ve yeni bir ölçek oluşturulmuştur. Daha sonra araştırmanın problemleri de göz önünde bulundurularak sorular hazırlanmıştır. Tarafsız ve objektif biçimde hazırlanan bu sorular aşağıda belirtilmiştir;

1) Türkiye’de Parlamenter sistem dönemindeki siyaset-bürokrasi ilişkisi uygulamaları ile Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi dönemi uygulamalarını genel manada nasıl değerlendiriyorsunuz?

2) Türkiye’nin benimsemiş olduğu “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi” yönetim şeklini nasıl tanımlıyorsunuz? Başarılı ve başarısız yönlerinin ne olduğunu düşünüyorsunuz?

3) Sizce, bürokrasinin yeniden tanzimi yapılarak bürokratik vesayetin önüne geçebileceği ifade edilen Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde bürokrasi ve bürokratik atamalar nasıl konumlandırılmıştır? Bu konuda yaşanan tereddütleri giderici düzenlemeler yeterince yapılmış mıdır?

4) Yürürlükteki Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile bürokratların ve bazı üst düzey yöneticilerin, görevlerinin Cumhurbaşkanı’nın görev süresi ile sınırlandırılması (örneğin Valiler) bazılarının ise sabit sürelerde (3 veya 4 yıl)

olmasını düzenleyen Cumhurbaşkanı kararnamelerini nasıl yorumlarsınız? Bürokrasideki siyasi atamaları fayda ve zararları açısından değerlendirebilir misiniz?

5) Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile bürokraside liyakat, etkinlik ve verimlilik unsurları öne çıkmış mıdır?

6) Bürokratik atamalarda liyakat mı, siyasi yakınlık mı tercih edilmelidir? Türkiye’de mevzuat ve uygulama nasıldır? Değerlendirebilir misiniz?

7) Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinden dolayı bürokrat atamalarında ortaya çıkabilecek olası sorunlar neler olabilir?

8) Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nin, benzer özellikler taşıdığı ifade edilen Amerika Birleşik Devletleri ve Fransa yönetim sistemlerindeki bürokratik atamalara yönelik uygulamalar açısından ülkemiz ile kıyaslamasını yapabilir misiniz?

9) Türkiye’deki bürokratik uygulamaları siyasi atamalar, istikrar, hesap verilebilirlik ve sürdürülebilirlik açısından Türk yönetim tarihindeki farklı uygulamalarla karşılaştırabilir misiniz?

10) Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nin bürokrasinin geleceğine dair hangi pozitif ve negatif etkiler üreteceğini düşünüyorsunuz? Neden?

11) Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nin bürokratik ayağına işlerlik kazandıracak üst düzey kamu görevlilerine ve atamalarına dair önerileriniz nelerdir?

12) Konuyla ilgili olarak ifade etmek istediğiniz başka bir husus bulunmakta mıdır? Lütfen belirtiniz.

Geliştirilen anketin geçerli ve güvenilir olması konusunda da gerekli tedbirler alınmıştır. Bu noktada katılımcıların ankete içten ve doğru cevap verdikleri öngörülerek ve anket sorularının katılımcılar tarafından doğru bir şekilde anlaşılması ve cevaplanması için gayret gösterilmiştir.

Ayrıca anket geliştirilirken bu konuda çalışan uzmanların da görüşleri alınarak ankette soruların tarafsız, geçerli ve güvenilir olması için gerekli çalışmalar yürütülmüştür. Anket sorularının, araştırmanın modeline uygun olması ve verilerin derinlemesine analiz edilebilmesi için açık uçlu olarak sorulması tercih edilmiştir.

6. Verilerin Analizi

Araştırma sırasında katılımcılarla yapılan görüşme sonucunda elde edilen bilgiler nitel analiz yöntemlerinden olan “içerik analizi” ile analiz ve tasnif edilmiştir. Bu analiz yönteminin kullanılmasındaki hedef, eldeki verileri açıklayabilecek kavram ve bağlantılara ulaşabilmektir. Bu nedenle araştırma verileri analizi sırasında kodlama kullanılarak ve araştırmanın amacı doğrultusunda tema oluşturma işlemi gerçekleştirilmiştir. Bu yaklaşım ile görüşme sorularından elde edilen ve birbirine benzeyen kavramlar belirli bir tema etrafında bir araya getirilerek değerlendirilmiştir. Ayrıca bu temalar, katılımcıların sözlü veya yazılı şekilde kendi ifadeleri ile açıklanmış ve örnekler sunulmuştur.

Mülakat için kullanılan anket soruları katılımcılar tarafından cevaplandırılırken COVID-19 küresel salgını nedeniyle yüz yüze görüşme tekniği yerine, 11 katılımcının görüşü mail üzerinden yazılı olarak ve 1 katılımcının görüşü ise telefon üzerinden sözlü olarak gerçekleştirilmiştir. Yapılan görüşmelerin tümü dijital olarak kayıt altına alınmış ve bu görüşme kayıtları dinlenerek ya da incelenerek gerekli notlar çıkarılmıştır.

Araştırmanın evrenini ise, Türkiye’deki Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde üst düzey kamu görevlisi olarak çalışan tüm yöneticiler ve tüm siyasi parti milletvekilleri oluşturmaktadır. Zaman ve maddi imkanlar göz önünde bulundurularak araştırmanın örneklemini ise; daha kolay ulaşılabileceği ve çalışmanın yapılması sırasında uygun bir ortam oluşturulacağı düşüncesi ile Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi konusunda ileri bilgi ve tecrübesi olan eski/yeni, Bakan, milletvekili, müsteşar, genel müdürler vb. kadrolarda görev yapmış 50 üst düzey yönetici olarak belirlenmiştir.

Bu kapsamda, çalışma verilerinin elde edilmesine yönelik eski ve yeni milletvekili, bürokrat ve uzman (gazeteci/akademisyen) olarak çalışmış 45 kişiye ulaşılmış, ancak araştırmanın anketine (mülakata) gönüllü katılmayı kabul eden 12 milletvekili/üst düzey yönetici ile görüşme gerçekleştirilmiştir. Bu doğrultuda, araştırmanın örneklemini tesadüfi olmayan bir teknikle belirlenmiştir.

Ayrıca, araştırma verilerinin toplanması için görüşülen bazı katılımcıların konum ve görevleri itibariyle katılımcı bilgilerinin açık olarak yayınlanmaması talebi doğrultusunda tüm katılımcı bilgilerinin çalışma hassasiyeti ve ciddiyeti açısından gizli tutulmasına karar verilmiştir. Mülakata görüşmeye katılan katılımcılara, kendi talepleri ve çalışma gizliliği doğrultusunda Katılımcı 1, Katılımcı 2, Katılımcı 3... biçiminde kodlama yapılmıştır. Araştırmanın “bulgular” bölümünde bu kodlandırma kullanılmıştır. Araştırmaya katılan katılımcılardan elde edilen görüşme kayıtlarının içerik analizi sonucunda elde edilen bulgular ve bu bulguların yorumlaması ilgili alt problem başlığının altında değerlendirilmiştir.

Araştırma kapsamında gerçekleştirilen mülakata katılan katılımcıların kodlama karşılıkları ve unvanları EK-2’de gösterilmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

BÜROKRASİ KAVRAMI VE HÜKÜMET YÖNETİM SİSTEMLERİ

Bu bölümde çalışma için hazırlayıcı bilgi niteliğinde olan bürokrasi kavramı, bürokrasinin sınıflandırılması, görevleri ve özellikleri, bürokraside atama yöntemleri ve hükümet yönetim sistemlerinde bürokraside atamaların nasıl yapıldığının kuramsal bir çerçevesi oluşturulmuştur.

1.1. Bürokrasi Kavramı

“Bürokrasi”, devlet işlerinin yapıldığı ofisler manasındaki “büre-au”, ile “hakimiyet” veya “iktidar” anlamına gelen “cratie” sözcüklerinin birleşmesiyle oluşan bir terimdir. Bu terimlerden yola çıkarak bürokrasi en genel tanımı ile devlet dairelerinin hakimiyetini belirten bir kelimedir (Baransel, 1979: 165; Çelebioğlu, 1975: 297). Bürokrasi kavramını ilk defa 18. yüzyılın ortalarında, “bürolarda iş görenlerin siyasal güce sahip oldukları” ya da “en azından siyasal hayatta önemli rol oynadıkları siyasal yaşam” manasında Fransızlar kullanmıştır (Heper, 1983: 11; TÜSİAD, 1983: 11).

Kamuoyunda, “burası devlet dairesi”, “kanunlar böyle emrediyor”, “ben devlet memuruyum”, “bugün git yarın gel” şeklinde olumsuz bir anlayışı çağrıştıran bürokrasinin, verimsizlik, kuralcılık, kırtasiyecilik, sorumluluk almaktan kaçma vb. özellikler içerdiği ifade edilmektedir (Gökçe, Şahin ve Örselli, 2002).

Bürokrasi kavramını ilk kez sistematik bir biçimde araştıran Weber’e göre, bürokrasinin olumsuz bir manası bulunmamaktadır (Massie, 1983: 72). Aslında bürokrasi, halk arasında anlaşıldığı gibi “işlerin geciktirilmesi”, “yokuşa sürülmesi” ve “bugün git yarın gel” anlamının tersine ideal bir organizasyon yapısını belirtmektedir (Koçel, 1989: 72). Çünkü bürokrasi, bir insan sistemi olmaktan ziyade kurallar sistematiğidir. Kişiselliğe ve bireyselliğe dayandırılmaz. Bürokraside mantık her şeyin üstünde bir durumdur (Gerth ve Wills, 1958: 214). Tüm bahsedilenlerden sonra bürokrasiyi, “Devlet ve özel kurumlarda belirli büyüklüğe erişmiş kurumların

rasyonel örgütlenme ve yönetim biçimi” şeklinde tanımlamak doğru olacaktır (Dursun, 2012).

Bürokrasi kavramının değişik anlamlarla anılması aslında, bu sosyal örgüt biçiminin özelliklerini anlatmadaki farklı yaklaşım ve düşüncelerden kaynaklandığı da bir gerçektir. Bu çalışmada ise; yukarıda ifade edilen farklı yaklaşımlardaki tanımlarından hareketle bürokrasi kavramı; “Kamu Yönetimi ve Kamu Görevlileri”, “Kırtasiyecilik ve Kötü Yönetim” ve “Rasyonel Teşkilatlanma” şeklinde üç ayrı başlıkta incelenmiştir.

1.1.1. Devlet Yönetimi ve Devlet Memurları Anlamında Bürokrasi

Devlet yönetimi anlamını taşıyan bürokrasi, kamu yönetiminde çeşitli idari görev ve faaliyetleri yapmak için hükümetler tarafından yönetilen ve farklı devlet kurumlarından meydana gelen örgütler olarak algılanmaktadır (Eryılmaz, 2009: 215). Bu noktada bürokrasi, ortaya çıkmış olduğu zamanın şartları içerisinde kendi faaliyet ortamına ve yaygın insan tipine göre en ideal ve etkin biçimde örgütlenmiş bir tür yönetim şekli olmaktadır (Eroğlu, 1993: 238). Genel itibari ile devlet yönetimini veya kamu yönetimini de anlatmak için tercih edilen bir kavram olarak ortaya çıkmaktadır (Çevik, 2007: 61).

Devlet yönetiminde bürokrasiden söz etmek için devlet ile ilgili faaliyetlerin, yüksek makamlar vasıtasıyla, ayrıntılı bir biçimde belirlenen kural ve ilkelere göre yürütülmesi lazımdır (Mises, 1947: 42). Bu doğrultuda bürokrasinin, siyasal sistemdeki bir nevi uygulama aracı olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır (Çulpan, 1980: 32).

Bürokrat, devlet örgüt yapısı içerisinde belli bir idari hiyerarşik düzenle beraber bir takım yetki ve sorumlulukları olan uzmanlaşmış memurların, devletin siyasi kanalları aracılığı ile belirlenen ve kamu yöneticileri tarafından gerçekleştirilmesi istenen işlevleri yerine getiren devlet memurlarına verilen addır (Bayraktar, 1993: 11).

Gerek bahsi geçen tanımda gerekse Türk Dil Kurumu’nun sözlüğünde ki “Devlet kurumlarında çalışan üst düzey yöneticiler topluluğu” olarak belirtilen tanımda (Bürokrasi, t,y,) devlet memuru anlamında bürokrasiden söz etmek için,

hiyerarşik bir yapılanmanın ihtiyaç olduğunun altı çizilmiştir. Bilinmelidir ki, bürokrasinin, halk tarafından anlaşılan kırtasiyecilik, sorumluluk almaktan kaçınma, işlerin ağır yürütülmesi ve keyfilik gibi negatif manalarını da içine alan devlet yönetimi anlamının yanı sıra “devlet personeli veya daha dar bir şekilde memurlar topluluğu” anlamındaki “bürokrat” terimi ile karşımıza gelmektedir (Abadan, 1959: 7).

1.1.2. Kırtasiyecilik Anlamında Bürokrasi

Bürokrasinin bir kamu yönetim şekli olarak doğru işlememesi neticesinde ortaya çıkan eksiklikler genelde “Kırtasiyecilik” olarak ifade edilen ve “sorumluluk yüklenmemek, kendi sorumluluğunu bir başkasına yüklemek” durumunu anlatan bir kavram olarak ortaya çıkmaktadır. Etkin işlemeyen bir bürokrasinin sonucu olarak kırtasiyeciliğin meydana gelmesine karşılık, bürokrasi kavramı ile eş anlamlı olarak görülmesi ilginç bir durumdur. Bunun sebebi ise, kurumsal olarak bürokrasinin işlediği kurumların verimli ve etkin bir faaliyet sürdürecekleri varsayılmasına karşın, uygulamada bu durumun çoğu zaman böyle olmadığıdır (Tortop ve diğerleri, 2007: 403).

Fransız asıllı yazar Balzac 1836’da kaleme aldığı “İşçiler” isimli romanında bürokrasiyi, alaycı bir yaklaşımla “Kategorik ifade ve raporları seven, bu yönde meyili bulunan, aleladelige doğal bir nezaket besleyen ... cüceler tarafından kullanılan devasa bir güç” şeklinde ifade etmiştir. 19. yy Fransız sosyolog Frederik Le Play ise bürokrasiyi, “Otoritenin az sayıdaki memurlar arasında yayılması, ayrıntıda boğulma, işleri güçleştirme ve başkalarının girişimlerini engelleme” olarak ifade etmiştir (Eryılmaz, 2010: 9).

Devlet faaliyetlerinin özünü ve gagesini anlayamayan ve fark edemeyen memurlara vazife ve yetki verilmesi de kırtasiyeciliğin artmasına neden olmaktadır. Aynı zamanda bürokratik engellerin başka bir kaynağı da mevzuatlardır. Aslında mevzuatın açık, net ve kolay algılanır olması, gereksiz kırtasiyeciliği azaltmaktadır. Bürokrasideki aşırılık, kuralların çok olmasından ve net olarak yerine oturmuyuşundan meydana gelmektedir (Çoker, 1995: 2).

Gökçeer (1997: 414), bürokraside kırtasiyeciliğe sebep olan durumları şu şekilde ifade etmiştir;

- Yetki ve sorumluluk alanlarının net olarak ve uygun biçimde tespitinin yapılmamış olması,
- İlgililerin vazifelerini tam olarak bilmiyor olması,
- Vazifelerin birimler arasında dağılma ve bölünüşünün ideal olarak yapılmamış olması,
- İş yükü ve iş gücü kaynakları arasında olması gereken dengenin sağlanamaması,
- Mükerrer çalışmaların engellenememesi neticesinde gereksiz kırtasiye usullerinin ortaya çıkması ile vatandaşa etkili hizmet verilememesi,
- Yapılacak faaliyetlerin denetimi konusunda sıkıntıların olması ve denetlenebilecek biçimde programlanmamış olması,
- Faaliyetlerin denetlenmesinin, iş görenleri korkutan bir araç haline dönüşmesi olarak maddelendirilebilir.

1.1.3. Rasyonel Teşkilatlanma Anlamında Bürokrasi

Bürokrasi genel anlamda örgütsel yapıların performansının incelenmesinde kullanılan bir kavramdır. Bu bağlamda, örgütün yapısal nitelikleri dikkate alınmaktadır. Bu hususta Weber'in bürokrasi kavramı odak nokta olarak kabul edilir. Buna göre bürokrasi, diğer örgüt çeşitlerine göre teknik üstünlükleri bulunan, rasyonel ve dolayısıyla da verimli ve etkili bir örgüt şeklidir (Eryılmaz, 2010: 7).

Weber'e göre geniş gruplar olarak beraber işgören insanlar, belli bir ölçüğü aştıktan sonra, mantıksal prensiplere göre örgütlendirilip yönetilebilir. Farklı bir ifadeyle, bu çalışanların bürokratik bir şekilde örgütlenmeleri gerekmektedir (Ergun ve Polatoğlu, 2004: 45).

Zira bürokrasi, işbölümü, ihtisaslaşma, teşkilatlanma, hiyerarşik bir yapı, planlama çerçevesi içinde geniş insan gruplarının sistemli bir biçimde idare edilmesini gerektiren bir toplum yapısını temsil eder. Modern sosyoloji ile siyasi

biliminin geniş çapta benimsedikleri bu manada bürokrasi, ister özel şirketlerde ister devlet yönetiminde olsun, belli bir büyüklüğü aşan bir teşkilattır. Büyüklüğü tayin eden kıstas ise, yüz yüze olmayı sağlayan temasın ortadan kaybolmasıdır (Abadan, 1959: 11).

1.2. Bürokrasinin Sınıflandırılması

Bürokrasinin genel özelliklerine göre literatürde farklı sınıflandırmaları bulunmaktadır. Patrimonyal bürokrasi, Hukuki/Rasyonel bürokrasi ve Rasyonel-Üretken bürokrasi öne çıkan sınıflandırma türleridir.

1.2.1. Patrimonyal Bürokrasi

Patrimonyal bürokrasi, sözleşme usulüne göre vazifelendirilen görevlilere değil, itaatkar memurlara dayandırılan bir bürokratik yapılanma şeklindedir. Patrimonyal bürokrasi, kölelik sisteminin çok olduğu zamanlardaki idari örgütleri ifade eder. Bu örgütlerde, soy ve statü, kişisel ilişkiler, özel işlerle devlet işlerinin birbirine karışması gibi öğeler öne çıkmaktadır. Bu bürokrasi türü, klasik yöneticilere dayanmaktadır. Hükümdar veya krallar, halkın babası olarak algılanırlar. Bu sebeple devlet hükümdarın kişisel mülkü gibi görülür. Yönetim, kralın şahsi bir işi olarak değerlendirilmektedir (Weber, 1986: 20).

1.2.2. Hukuki - Rasyonel Bürokrasi

Hukuki - rasyonel bürokrasi, modern örgüt modellerine içeren bir bürokrasi türüdür. Bu bürokraside, ilişkiler kişisel olmayıp, rasyonel ve hukuki düzenlemelere diğer bir ifadeyle kanunlara dayandırılmaktadır. Hukuki/rasyonel bürokraside memurluk meslek olarak yapılmaktadır. Memurların mesleki sorumluluk ve sadakati göreve ve kurumun kurallarına karşı olmaktadır. Hukuki-rasyonel bürokrasi, Weber'in bürokrasi kuramının hakim olduğu yönetsel yapıların nitelikleri göz önüne alınarak kavramlaştırılmıştır. Bu doğrultuda temel alınan görüşler; hukuk devleti, idarenin tarafsızlığı ve yönetimin kamu siyasetinin uygulayıcısı olduğu hususlarıdır (Heper, 1977: 41).

Weber'in ortaya koyduğu temel kuramına göre hukuki-rasyonel bürokrasinin genel özellikleri şöyle sıralanabilir (Heper, 1977: 41-47);

- Örgütsel büyümeye dikkat edilmesi,
- Uzmanlaşma ve iş bölümü yapılması,
- Hiyerarşik bölünmenin olması,
- Kuralların yazılı olması,
- Bilgi ve liyakata önem verilmesi.

1.2.3. Rasyonel-Üretken Bürokrasi

Rasyonel-üretken bürokraside, hiyerarşik denetlemenin önemi en alt seviyededir. Otoritenin kaynağı ise bilgidir. Örgütü oluşturan bireyler önemli seviyede ihtisaslaşmış ve bilgilidirler. Örgütü oluşturan bireyler ilgi ve dikkatlerini örgüt dışına yöneltirler. Denetim pozisyonunda olanlar örgütün tüm işlerinde koordinasyon sağlama olanağına sahip değildir. Bu sebeple, örgütü oluşturan bireylerin kendi kendilerine yaptıkları yatay eşgüdüm değer kazanır. Ast pozisyondakilere verilmesi gereken otonomi, fonksiyonel otonomi olup, örgütü oluşturan birey aldığı eğitime uygun olarak vazifesini yapma ve takdir yetkisini kullanmada hürdür (Ülker, 2001: 149).

Rasyonel-üretken bürokrasinin ideal tip çerçevesinde üst pozisyonunda bulunan kişi, farklı uzmanlar arasında koordinasyonu, işbirliğini ve takım çalışmasını sağlayan bir kişidir. Ast durumunda olanlar ise vazifesini yapmada ve kararları almada üstünün yetki vermesine bakmadan, o mevzuda mevcut bilgilere sahip olduğu için yetkilidir ve çalışmaktadır. Neticede, bu bürokrasi tipinde amir-memur veya ast-üst olmaktan ziyade meslektaş olma durumu vardır. İşe alma ve yükselmelerde kıdem ve tecrübe görelisi olarak önemsizdir. Zira 1980 yılı sonrası meydana gelen bütün yönetim kuram ve düşüncelerinde, yönetimde katılım, çalışanın üreticiliği, yöneticisinin görevlerindeki değişme, rekabet, takım çalışması, kurum kimliği gibi konuların önemine daha çok vurgu yapılmaktadır (Ülker, 2001: 149).

1.3. Bürokrasinin Görevleri ve Özellikleri

Bürokrasinin görevleri, özellikle siyasete daha çok yakın olan üst düzey yöneticiler vasıtasıyla gerçekleştirilir. Bürokrasinin toplumsal sistemin düzenli ve uyumlu olması için rutin işlemlerin işleminde önemli sorumluluğu bulunmaktadır.

Bu noktada bürokratlar, siyasetin verdiği kararları tarafsızlık ilkesine bağlı olarak yürütürler (Gökçe, Göküş ve Kutlu, 2002: 87). Alanlarında uzman olmaları sebebiyle daha çok teknik görevlerle ilgilendirilir. Siyasetin temel tercihlerle ilgilendiği bir sistemde bürokratlar, ihtisaslaşmış olmaları nedeniyle kararlarının ne şekilde uygulanacağına dair “gündelik politikalar” üretirler (Gökçe, Şahin ve Örselli, 2002).

Bürokrasi bulunduğu alanda önemli bir güce sahiptir. Bürokrasinin güç merkezi olmasına neden olan faktörler ise aşağıda gösterildiği gibi sıralanabilir (Eryılmaz, 2010: 96);

- Bürokraside bilgi ve uzmanlık olması,
- Bürokrasi her ne kadar kırtasiyeciler veya verimsiz bir yapıymış gibi algılsa da, yasama organına nazaran daha çabuk ve hızlı karar alma gücüne sahip olması,
- Siyasi iktidarın değişmesi zorunluluğunun tersine, bürokrasinin daimi ve istikrarlı statüsünün olması,
- Bir örgütün kendi yaklaşım, plan, program ve siyasal anlayışlardan oluşan kurum ideolojisine sahip olması,
- Bürokratların profesyonelleşmesi ve alanlarında ihtisaslaşması,
- Bir kurumun, bakanlık hiyerarşik yapısının dışına çıkarak özerk olarak örgütlenebilmesi,
- Planlama ve bütçeleme gibi teknik bilgilere sahip olması,
- Bürokratların ve bazı meslek gruplarının danışma kurulları gibi çalışmasıdır.

Bürokrasinin güç merkezi olması aynı zamanda ona önemli görevler yüklenmesine neden olmaktadır. Siyasetin ve devlet politikalarının yapılmasına yardımcı olan ve bunları uygulayan bürokratların önemli bazı görevleri aşağıdaki listelenmiştir (Kaya, 1994: 10-11):

- Toplumsal değişimi desteklemek,
- Yasa koyucuları etkilemek üzere politikalar önermek,
- Yasa tasarıları konusunda görüşlerini bildirmek,

- Gerekli görüldüğünde Bakanlar Kurulu toplantılarına katılmak,
- Bütçe veya kanun tasarısı hazırlamak,
- Kanunları yorumlamak ve uygulamaya geçirmek,
- Devletin güvenliğini ilgilendiren faaliyetleri gerçekleştirmektir.

1.4. Bürokraside Atama Yöntemleri

Üst kademe yöneticileri veya bürokratların atanması için dünyada iki temel yöntem benimsenmiştir. Bu yöntemlerden ilki olan “siyasal nitelikli” atamalarda, yürütme veya yasama organı kendine yakın gördüğü ve kendi oluşturduğu politikalarını uygulamaya geçireceğine inandığı şahısları atamakta özgür bırakılmıştır. Bürokrat atamalarında ikinci yöntem olan “liyakate dayalı” atamalarda ise, kariyer kadrolarına vazifenin gerekliliklerine en uygun ve yeterliliklerine inanılan şahısların alınmasıdır (Ergun, 2004: 297).

Aslında bu noktada atanma yöntemi olarak ifade edilen, siyasal nitelikli atamalar ve liyakate dayalı atamalar, yalnızca devlet kademelerinde görev yapacak olan kişilerin ataması yapılırken değil, terfi işlemleri, başarının değerlendirilmesi ve kurumlar arası geçişler gibi bütün çalışanların işlemlerini içine alan sistemlerin genel adıdır (Milakovich ve Gordon, 2009: 265).

Ayrıca bir takım küçük Avrupa ülkelerinde olduğu gibi, her iki atama yönteminin bir arada kullanıldığı, belki de üçüncü bir model olarak değerlendirilebilecek, modeller de söz konusu olabilmektedir (Halligan, 2011: 63). Aşağıda liyakate dayalı ve siyasal nitelikli atamalar ayrıntılı olarak incelenmiştir.

1.4.1. Liyakate Dayalı Atamalar

Liyakat prensibi genel itibari ile kamu görevlilerinin işe alınması vb. işlemlerde şahsilik veya kayırmacılık yapılması yerine, ehliyet, yeterlilik ve donanımlı olma ilkelerinin benimsenmesidir (Denhardt ve Denhardt, 2009: 286). Liyakat ilkesi önemsenerek yapılan işe alımlarda, çalışanların seçimi için tercih edilen kriter, bürokraside tanımlanmış belli pozisyonlar için eğitim, uzmanlık ve/veya entelektüel yeteneklere sahip olunmasıdır (Peters, 2010: 84).

Liyakate dayalı atamaların temel sebebi idari işlemlerin yapıldığı yerlere gerçekleştirilecek atamaların politik patronajını engellemektir. Bu şekilde siyasi atamaların neden olduğu kayırmacılığın ortadan kalkması ve kamu hizmetlerinde devamlılık ve istikrarın oluşması istenir. Aynı zamanda liyakat ile bürokraside en nitelikli kişilerin yer alacağı da düşünülür (Milakovich ve Gordon, 2009: 318).

Liyakata dayalı sistemin en önemli özelliği, kamu çalışanlarının seçimi için açık ve rekabetçi bir sınavın yapılmasıdır. Bu tür sınavlara güven geliştirilmesi için önemli politik ve idari sebepler vardır. Fakat, sınavların çoğu bir adayın görevindeki performansını anlamak açısından yetersiz olabilmektedir (Sobacı ve Köseoğlu, 2018: 15-18).

Tarafsız bir yönetim kadrosu geliştirmeyi hedefleyen liyakat yöntemi, kendi hazırladığı veya oluşturulmasına yardım ettiği bir politikayı hükümetin değişmesi sebebiyle terk etmek mecburiyetinde kalan üst düzey yöneticilerin motivasyon ve iş güdülerinin eksilmesine sebep olabilmektedir. Bununla birlikte gerçek yaşamda üst düzey yöneticilerin, siyasi iktidara aynı eşitlik, tarafsızlık ve bağlılıkla hizmet etmesinin teoride olabileceği, uygulamada ise bunun pek de mümkün olamayacağı ifade edilmektedir (Meriç, 1974: 74).

Liyakat sisteminin uygulanmaması bir örgütte önemli verimsizliklere neden olabilir. Liyakat sistemi, toplumda oluşturduğu etkilere bakmadan devlet politikalarını idare edecek bağımsız ve daha mekanik bir idareciye vurgu yapar. Bu şekildeki kanuni ve teknik ölçütlerin tercihleri yönlendirebileceği ve uygulanan programa şahsi bağlılığın davranışlara daha az yansıtılabileceği düşünülmelidir. Hükümetteki siyasi liderlerin programlarına, liyakat sistemine göre tarafsız olarak atanana göre siyasal atamalarla belirlenen personel daha çok meyillidir (Peters, 2010: 83).

1.4.2. Siyasal Nitelikli Atamalar

Siyasal nitelikli atamaların arkasında, siyasi partilerin seçmenlerine sundukları programlarında yer alan vaatleri yapabilmek ve politikalarını uygulamak için verdikleri söz yatmaktadır. Seçimle gelen hükümetin başarısı büyük derecede siyasi kadrolar ve üst düzey bürokratların uyum içerisinde çalışması ile ilişkilidir. Böyle bir

ahengin oluşması için hükümetin politika, program ve çalışma ilkelerini benimseyen şahıslara ihtiyacı olduğu düşünülür. Bu nedenle siyasi partilerin iktidar olduktan sonra kendi program ve politikalarına bağlı personeli üst kademe yönetime ve kilit yerlere yerleştirme hakları olduğu varsayılmaktadır. Bu tür atamalarda tek kriter siyasi güven ve sadakat olmaktadır (Tutum, 1976: 13).

Siyasi iktidarların bu atamalarda bütünüyle liyakatsiz insanları devlet politikalarının geliştirilmesi ve uygulanması için kilit yerlere getireceği iddiası, hükümetin politikalarında başarısız olmalarına, programındaki sözleri tutamamasına ve neticede iktidara olan güvenin yok olmasına neden olabilir. Buna neden olacak davranışlar iktidar için seçimleri riske etmektir. Bazı ülkelerdeki personel sistemleri incelendiğinde, iki tür siyasi nitelikli atama yapıldığı görülmektedir. Birinci uygulamada göreve gelişte bilgi ve liyakat yerine siyasi iktidara bağlı olma öncelikli aranan özelliktir. Bu tür atamalarda partiye hizmet veren, tarafgirlik yapan veya yakınlık hissedenenlerin bir çeşit ödüllendirilmesi hedeflenmektedir. Dolayısıyla, liyakat prensibi bütünüyle göz ardı edilir ve önemsizdir. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde anayasal veya kanuni düzeyde liyakat sistemine yer verilmekle beraber uygulamada buna dikkat edilmemektedir. İkinci yöntemde ise özellikle üst yönetimlere yapılacak atamalarda “siyasi takdir” ve “parti tercihi” ne göre davranılmaktadır (Tutum, 1976:12).

Atamalarda, ehliyet, başarı ve bilgi ölçütlerine göre gerçekleştirilmemesinden iktidar sorumlu tutulur ve bu ölçütlere muhakkak önem verilmesi düşünülür (Sobacı ve Köseoğlu, 2018: 15-18). Bu doğrultuda yapılan siyasi atamaların aşağıdaki nedenlerle yapıldığı ileri sürülmektedir (Merikoski, 1971: 170-171);

- Parti üyesi/ sempatzanının ödüllendirilmesi,
- Mesai saati dışında parti aktivitelerine katılabilme avantajı sağlanması,
- Parti vasıtasıyla atanan kişilerin şükran borcundan faydalanılması,
- Parti içindeki istenmeyen şahıslardan kurtulmaya çalışılması,
- Genç ve etkili kişileri parti saflarına çekmeye ve onlardan parti çalışmalarında faydalanmaya çalışılması.

Bu kapsamda, Türkiye'deki seçim çalışmalarında siyasi partilerin öne çıkmış veya ismi duyulmuş bürokratları kendi partilerinden milletvekili adayı olarak gösterme yarışı içinde olmaları bu duruma örnek olarak verilebilir.

1.5. Hükümet Yönetim Sistemleri

Hükümet yönetim sistemi içerisinde, siyasi partiler, seçim sistemi, politik kültür, kurum ve kuruluşlar, kural ve değerler bulunduran kapsamlı bir yönetim sistemidir. Bu noktada siyasal sistem, iktidarın kullanılması, denetlenmesi ve paylaşımına dair hukuksal-gayri hukuksal kuralları bünyesinde barındırmaktadır. Hükümet sistemleri yasama, yürütme ve yargı kuvvetlerini kullanan organları ve aralarındaki ilişkiyi düzenlemektedir. Bu bağlamda hükümet sisteminin siyasal sisteme göre kapsamının oldukça dar olduğu söylenebilir (Hakyemez, 2011: 4-26).

Hükümet sistemi, siyasal sistemin en önemli öğelerindedir. Hükümet sisteminin genel kabul gören en sade tanımı; “devletin sahip olduğu erklerin dağılımı ve düzenlenişi açısından anayasal demokrasilerde yahut demokratik olmayan rejimlerde uygulanan kural ve kurumlar dizgesinin bütünüdür” şeklinde yapılabilir (Korkmaz, 2016: 44; Erdoğan, 2011: 13).

Tablo 1'de görüldüğü üzere, hükümet sistemleri yürütme erkinde birleşme ve yasama erkinde birleşmeyi kapsayan kuvvetler birliği sistemi ile yarı başkanlık ve başkanlık sistemini kapsamakta olan sert kuvvetler ayrılığı ve parlamenter sistem olan yumuşak kuvvetler ayrılığı olmak üzere farklılıklar arz etmektedir (Gözler, 2017, Akt: Turan, 2018: 47).

Tablo-1: Yönetme İlkesine Göre Hükümet Sistemleri

İlke	Sistem şekli	Sistemin Adı
Kuvvetler Birliği	Yürütmede Birleşme	Diktatörlük Sistemi Mutlak Monarşi Sistemi,
	Yasamada Birleşme	Meclis Hükümeti Sistemi
Kuvvetler Ayrılığı	Sert Kuvvetler Ayrılığı	Yarı Başkanlık Sistemi Başkanlık Sistemi,
	Yumuşak Kuvvetler Ayrılığı	Parlamentar Sistem

Kaynak: Gözler, 2017; Akt: Turan, 2018: 47

Hükümet sistemleri ile ilgili bir farklı ayırım da seçim yöntemine göre yapılmaktadır. Bahse konu ayırım ise Tablo 2’de gösterilmiştir (Gözler, 2017, Akt: Turan, 2018: 47).

Tablo-2: Seçim Yöntemine Göre Hükümet Sistemleri

Sistem	Devletin Başı	Hükümet	Uygulama
Yarı Başkanlık	Doğrudan Halk Tarafından Seçim	Hükümet Var	Türkiye (2014 Yılı Sonrası) Fransa Rusya
Başkanlık	Doğrudan Halk Tarafından Seçim	Hükümet Yok	ABD
Parlamentar	Parlamento Tarafından Seçim	Hükümet Var	Türkiye (2014 Öncesi)
Parlamentar Monarşi	Hanedan Üyesi	Hükümet Var	İngiltere

Kaynak: Güler, 2017; Akt: Turan, 2018: 47

Çalışmanın konusu ve Türkiye’nin yönetim sistemi ile ilişkili olarak, kuvvetler ayrılığın benimsendiği ve doğrudan halk tarafından seçilen devlet başkanının var olduğu hükümet sistemleri incelenmiştir. Aşağıdaki başlıklarda, bu yönetim sistemlerinin genel özellikleri ve bu sistemlerde uygulanan bürokrasinin durumu ayrıntılı bir şekilde açıklanmıştır.

1.5.1. Parlamenter Sistem ve Bürokrasi

Parlamenter sistem, yasama, yürütme ve yargı kuvvetlerinin ayırımı noktasında tanımı yapılan kuvvetler ayrılığı ilkesi doğrultusunda, monarşinin zamanla nüfuzlarını kaybederek seçimlerle seçilen karar organlarının uzun mücadeleler neticesinde göreve gelmeleri sonucunda gelişim göstermiştir (Kılınç, 2016: 447-510).

Parlamenter sistemin temelleri İngiltere’de atılmıştır. Aynı zamanda bu sistemin omurgasının oluşturulmasında da bu ülkede görülen demokratik kazanımların payı büyüktür. İngiltere’de, 1215 senesinde toprak sahipleri ve soyluların kralın yetkilerine sınır koyabilmek amacıyla imzalamış oldukları Magna Carta, demokratik prensiplerin zeminin oluşturması yönünden büyük öneme sahiptir (Akgül, 2010: 92; Özer, 2003: 66-67).

Kuvvetler ayırımı ilkesi göz önüne alındığında, parlamenter sistemde yürütme, yasama ve yargının birbirinden yumuşak ve dengeli biçimde ayrıldığı ifade edebilir (Özer, 1981: 66). Bu doğrultuda parlamenter sistemde, meclis hükümetinden farklı olarak yürütme işlevi, ayrı bir kuvvet olan yürütme erkinin kontrolündedir. Demokratik toplumların pek çoğunda kullanılan bu sistem; kuvvetler ayırımında dengenin ve yumuşaklığın bulunması sebebiyle, kuvvetlerin sert ayırımının olduğu başkanlık sisteminden oldukça farklıdır. Bu ayırım nedeniyle parlamenter sistemde, yasama ve yürütme erklerinin birbirlerini etkilemesi başkanlık sistemine göre daha kolaydır. Çünkü yasama içerisinden çıkan yürütme, her daim yasamanın güvenine gereksinim duyabilmektedir (Gözler, 2004: 82-110).

Parlamenter sistemlerde, bürokrasinin durumunu belirleyen önemli siyasi etkenlerden birisi koalisyon hükümetleri ve koalisyondaki parti sayısıdır. Koalisyon hükümetlerinde bürokrasi, hükümet içinde bulunan partilerin isteklerini yerine getirir. Aslında koalisyon hükümetleri iktidarın yönetim performansını zayıflatabilmektedir. Hatta koalisyonda bulunan parti miktarı çoğaldıkça bu zayıflık daha çok artabilir. Bu hükümetler, tek partili hükümetlerine göre bürokratlara daha çok yetki ve özerklik sunmaktadır. Parlamenter sistemlerde bürokrasinin etkinliğinin azalması, iktidarın tek partiden olması veya istikrarlı bir koalisyonla mümkündür.

Buna örnek olarak, iktidarın genelde tek parti tarafından ya da istikrarlı koalisyonların elinde bulunan Japonya ve Lüksemburg'da zayıf bir bürokrasi bulunurken, iktidarın istikrarlı olmadığı Belçika, Finlandiya ve İtalya'da güçlü bir bürokrasi ile karşılaşılmaktadır (Göküş, 1999: 20).

Parlamente sistemin olduğu gelişmiş ülkelerde genel itibariyle bürokrasi politik kararları hayata geçiren bir mekanizma konumundadır. Bürokratlar, kariyere meyilleri olan uzman meslek gruplarından gelir. Bürokrasinin temel rolü politik kararların uygulayıcısı olmaktır (Heper, 1973: 93-94).

Parlamente sistemlerde bürokrasi ile iktidar ilişkileri hususunda, liyakat ve kariyer prensipleri benimsenmiş veya en azından önemsenmeye başlanmıştır. Bu yönetimi kullanan ülkelerde, hükümetlerin müdahale edebileceği bürokratik pozisyonlar önceden belirlenmiştir. Siyasi iktidarın atama ve yükselme mevzularında takdir yetkisine giren bürokratik pozisyonların tespiti ise önceden yapılmıştır (Çevikbaş, 1992: 171-172)

Günümüzün parlamente sistemlerinde yürütmenin daha çok güçlendiği görülmektedir. Siyasi iktidarlar, yürütme faaliyetlerinin daha çabuk, etkili ve verimli yapılabilmesi için daha fazla siyasi otorite elde etmek istemektedirler. Böylece, parlamentoların yasama işlemleri açısından inisiyatifleri azalmakta, yürütmenin ise düzenleme sahaları artmaktadır. Süreç içinde Meclis gücünü yitirmekte ve sadece bir onay makamı pozisyonunu almaktadır. Yasama devleti pozisyonundan idare devleti pozisyonuna geçiş olarak değerlendirilen bu süreç başkanlık sistemi karşısında parlamente sistemlerin kendine özgü belirgin özelliklerinin yıpranmasına da açıklık getirmektedir (Kuzu, 1996: 57).

1.5.2. Başkanlık Sistemi ve Bürokrasi

Başkanlık sistemi, yasama ve yürütmenin düzenleniş şekline göre oluşmaktadır. Temel olarak, yürütmenin Başkan'da toplandığı ve yasamanın değil halk tarafından seçilen Başkan'ın güvenine dayanan bir yürütme tarzıdır (Lijphart, 1999: 117). Parlamente yapıda yasama içerisinden bir yürütme organı gelişirken, başkanlık sisteminde yürütme doğrudan halk vasıtasıyla belirlenmektedir. Başkan ise yürütmeye dair tek yetkin otorite olarak görülmektedir. Başkanlık yönetiminde

Başkan, belirli bir süreliğine halk tarafından seçimle belirlenir ve yürütmeye dair faaliyetleri yerine getirir. Yasama organının başkanları görevden alma yetkileri bulunmamaktadır. Bu nedenle başkanlar görev süresi tamamlana kadar vazifelerini devam ettirirler. Bunun tam tersi olarak başkanında yasama organını feshetme yetkisi bulunmamaktadır. Bununla birlikte bir kişi hem yürütmede hem de yasama da görev yapmamaktadır (Gözler, 2011: 573-574).

Başkanlıkta, yürütmeye ilgili atamalar seçilmiş Başkan vasıtasıyla gerçekleştirilir. Başkan uluslararası anlaşma yapma yetkisini yasama organının onayına sunarak yapabilir. Yürütmeye dair araştırmada bulunma yetkisi yasama organı tarafından kullanılmaktadır. Başkana yönelik olarak yapılan suçlamalarla alakalı soruşturma yürütebilme yetkisi de yine yasama organı ile yerine getirilmekte ve sadece yasama (Meclis) tarafından kabul edilen suçlamalara ilişkin Başkan görevden alınabilmektedir (Gözler, 2011: 578).

Görüldüğü gibi Başkanlık sisteminde denetim mekanizmaları bulunmaktadır. Özellikle Başkanın denetlenmesi için yasamaya sunulan yetkiler önemlidir. Başkanlık yapısı incelendiğinde, temel özellik istikrarlı ve kuvvetli bir yönetim oluşturması öne çıkan güçlü taraflarıdır. Bununla beraber başkanlık sisteminin parlamenter sisteme göre daha demokratik bir yapı olduğu da iddia edilen argümanlardandır. Ancak, Başkanlık sisteminin, özellikle Latin Amerika'da olan örneklerinde bulunduğu gibi otoriter, anti-demokratik bir duruma neden olabileceği ve erkler arasında çatışmalara sebebiyet vereceği yönünde eleştiriler de bulunmaktadır (Gözler, 2011: 582-583).

Başkanlık sistemini karakterize eden bazı temel özellikler şöyle sıralanabilir (Becerren ve Kalağan, 2007: 163-181):

- Yasama ve yürütme organları birbirinin varlığını sonlandıramaz. Seçim ile halktan aldığı vazife sayesinde meşru olan yürütme organı yasama organı karşısında siyasi yönden sorumlu ve görevli bulunmamaktadır.
- Sistemde, yasama ve yürütme erkleri birbirlerinin yaptığı işlerin yerindeliğini kontrol edebilir.

- Devlet başkanı aynı anda yürütme organın başıdır ve yürütmenin vazife ve sorumluluğunu tek olarak üstlenebilmektedir.

- Başkanın yasamaya karşı siyasi açıdan sorumluluğu bulunmasa da, gerçekleştirdiği fiil ve işlerden dolayı cezai sorumluluğu bulunmaktadır. Örnek: Amerika Temsilciler meclisinin vereceği bir karar ile Başkan, Anayasa Mahkemesinin katılımıyla Senato vasıtasıyla yargılanabilmekte ve vazifesi sona erdirilebilmektedir.

- Kongre adı verilen yasama erki iki yapıya bir meclistir. Yürütme organının üyeleri meclis dışından seçilir.

Başkanlık sisteminde bürokrasi, vatandaşa karşı daha çok sorumlu görülmesi doğrultusunda şekillenmiştir. Yasama işlemleri, bütçe ve veto gibi işlemler, bürokrasiyi halka ve halkın temsil ettiği kurum olan kongreye karşı sorumlu tutmak niyetiyle yapılır (Tosun ve Tosun, 1999: 69). Kongre'nin bürokrasiyi kontrolü üç aşamada olur. Birincisi kongre bürokrasiyi kendi uzantısı olarak değerlendirmektedir. Kongre'ye göre işin gerçek sahibi kendisidir. Bürokrasi ise bu faaliyetleri yapan "Acente"dir. İkinci olarak bürokrasinin bir kusur işlemesi ya da yanlış bir fiil gerçekleştirmesi halinde müdahale yapma hakkına sahiptir. Üçüncüsü ise, bürokrasinin uygulamaları kongre ve yasama işlemleriyle düzenlenir ve sürdürülür (Tataroğlu, 2006: 104).

Dünyada pek çok ülkede Başkanlık sistemine ilişkin hükümet yönetimi tercih edilebilmektedir. Bu doğrultuda Başkanlık yönetim sisteminin ilk ve en etkili uygulaması olarak ABD'de uygulanan sistem işaret edilmektedir. ABD sistemi kuvvetler ayrılığının oldukça sert olduğu bir temele dayanmaktadır ve yukarıda ifade edilen başkanlığa dair özellikler ağırlıklı olarak uygulanmaktadır (Targonski, 2002).

1.5.2.1. ABD'de Bürokratik Atamalar

Amerika yönetim sistemini belirleyen en önemli niteliklerinden birisi kurulduğundan beri sahip olduğu çok kültürlü, etnik yapı, kimlik, köken ve inanç açısından farklılıkları barındıran grupların birlikte yaşayabilmesidir (Şahin, 1999: 121). Bu durum, aynı zamanda federal bir düzeninin olması ve merkezi yönetimle

yereller arasında yetkilerin paylaşılmasının en etkili bir şekilde düzenlenmesi neticesini ortaya çıkarmıştır (Baysal, 2016: 192).

ABD yönetim yapısı incelendiğinde, kamu görevlilerinin pozisyonu ve atanma sürecinin bu yapının en belirgin özelliği olduğu görülmektedir. ABD’de kamu görevlileri istisnalar haricinde, Federal Hükümetin ve uzantılarının sürekli iş görenleri olarak yorumlanırlar (Türker, 2010:467). Üst kurul bürokratların başkan ve bakanlar tarafından atandığı ve başkanla vazifeye başlayıp başkanla vazifelerinden ayrıldığı görülmektedir. Ancak bu atamalar Amerika’nın yönetim şekline egemen olan ‘checks and balances/ kontrol- denge’ sistemi gereği Senato’nun onay vermesi ile olabilmektedir (Emre, 1997: 127).

Amerika başkanlarının yaptığı atamalar dört temel sınıfta incelenebilir. Bunlar; Senatonun Onayını gerektiren başkanlık atamaları (PAS), Senato onayı gerektirmeyen başkanlık atamaları (PA), Kariyer dışı üst düzey yönetici atamaları atamalarıdır. Senatonun onayını gerektiren atamaları doğrudan Başkan yapmaktadır, ancak bu üst düzey yönetici pozisyonları için güvenlik soruşturması ve Senato onayı aranır (Piaker, 2016).

Bürokrasideki bu pozisyon atamaları aşağıda Tablo 3’te sunulmuştur;

Tablo-3: Senatonun Onayının Şart Olduğu Başkanlık Atamaları

Bakanlar, bakan yardımcıları, müsteşar, müsteşar yardımcıları ve bakanlıkların baş hukuk müşavirleri
Yüksek mahkeme yargıçları
Bağımsız ancak düzenleyici olmayan kurumlar (NASA gibi)
Düzenleyici kurumlardaki yönetici pozisyonlar (Çevre Koruma Kurumu gibi)
Birleşik Devletler savcıları
Birleşik Devletler adli kolluk çalışanları
Büyükelçiler
Yarı zamanlı pozisyonlar (Amerika Merkez Bankası Yöneticiler Kurulu gibi)

Kaynak: Longley (2021).

Senato onayı gerektirmeyen başkanlık atamaları ile yerleştirilen çok sayıda pozisyon bulunmaktadır. Bu şekildeki atamayla görevlendirilen yöneticiler, Başkanlık Yürütme Ofisi, danışma komiteleri, komisyonlar, vakıflar, bakanlıklar ve kurullarda çalışmaktadır. Kariyer dışı üst düzey yönetici atamaları kapsamında, başkanlık atamasıyla vazifeye gelen en üst düzey görevlilerin altında federal yönetim, politik liderler ve kamu personeli arasında köprü işlevi gören bürokratlar yer almaktadır (Piaker, 2016).

Tablo-4: ABD’de Başkanın Dahil Olduğu Atamaların Türü ve Sayısı

Atama Türü	Pozisyon Sayısı
Senatonun Onayını Gerektiren Başkanlık Atamaları	1.212
Senato Onayı Gerektirmeyen Başkanlık Atamaları	353
Kariyer Dışı Üst Düzey Yönetici Atamaları	680
Çizelge C Atamaları	1.403
Toplam	3.648

Kaynak: Sobacı. Zahit ve Köseoğlu, (2018).

Tablo 4 incelendiğinde, Amerika’da Başkanın müdahil olduğu 3 bin 648 üst düzey yönetici atanmaktadır. Bu atanan üst düzey yöneticilerden yaklaşık %33’ü Senato’ nun onayı ile yapılırken, yaklaşık %10’u Senato onayı olmadan direkt başkan vasıtasıyla yapılmaktadır. Atamaların yaklaşık %18’i kariyer dışı üst düzey yönetici ataması ve yaklaşık %38’i ise gizlilik esaslı çalışan ya da politika yapıcıların Çizelge C atamalarıdır (Sobacı. Zahit ve Köseoğlu, 2018).

ABD’nde uygulanan Kamu Personel Rejimi, askeri personel haricinde yaklaşık olarak 2,5 milyonu bulan kamu görevlisi ile üst kurul yöneticilerine önemli kariyer geliştirme imkanı veren bir sistemdir. Kamu görevlerinde, toplamda 18 puanlı bir derecelenme yapısı vardır. Başkan Carter tarafından, federal yapıda üst düzey yönetici olarak atanabilecek yaklaşık 7000 kamu unvanını içine alan ve liyakat prensibi gözetilerek yapılabilecek bir düzenleme getirilmiştir. Özel sektörden esinlenerek düzenlenen bu yapılanma ile kamusal alandaki iyi yöneticilerin özel sektördeki karlı işlere akışını engellemeye çalışılmaktadır (Türker, 2010: 468).

ABD’nde yönetici ve politika oluşturan danışman statüsündeki çalışanlar Senior Executive Service (SES) olarak isimlendirilen üst düzey yönetici sistemi içerisinde bulunmaktadır. Bu grup, başkanlık ataması ile tespit edilen en üst birimin hemen altında konumlandırılırlar ve en üst düzeyle federal çalışanlar arasında bir köprü durumundadırlar (Coşkun ve Dulkadiroğlu, 2009: 84).

ABD’nde kamu personel rejimi kariyer prensibine göre yapılanmakta ve Personel ve Yönetim Dairesi (Office of Personnel and Management) tarafından yönetilmektedirler. Bu kurum, 1978’de ‘Kamu Hizmet Komisyonu’nun yerine oluşturulmuştur. Ana vazifesi meslek memurlarının çalışma şartları ve işe atanmaları ile alakalı temel özellikleri belirlemektir. Bürokrasinin genel yapısı içerisinde işte yükselme ve görevden alınma şartlarını belirlemekle görevli organ ise Liyakat Koruma Kurumu’dur (Merit Protection Board). Aldıkları eğitim ve seviyelerine göre değişmekle beraber memur adayları 7. dereceye kadar kamu hizmetine atanabilmektedirler. Fakat daha üst kademelere giriş, yapılacak sınavlarla zorlaştırılmıştır ve genelde üniversite mezunları kabul edilmektedir. Hukuk bölümünde yüksek lisansı bitirmiş olmak gibi şartlar memuriyet sınavlarından muafiyet oluşturabilmektedir. Avukatlık, ekonomistlik gibi unvanlar için mesleki yeterlilik aranmakla birlikte, özellikle yeni atamalarda idari yetenekler uzmanlığa göre daha öne alınan bir durumdur. 15 yıllık memuriyet yapılmasının arkasından sürekli memuriyet hakkı kazanılmaktadır (Türker, 2010: 468).

ABD bürokrasisin en temel farkı, istikrarlı bir yönetim için “yeterince güçlü”, bürokrasinin siyasi gücünü ele geçiremeyecek kadar “yeterince zayıf” olmasıdır. Bu durumun kısmi yorumu bürokrasideki güç ve performansı etkileyen tecrübe, denetleme sistemi ve koordinasyon konusunda yapılmaktadır. Uzun sürede kazanılmış tecrübeler, atanmış görevlilere birçok zor sorunu nasıl halledecekleri mevzusunda özgün bilgiler vermekte, verimliliklerini ve kapasitelerini de yükseltmektedir. Farklı görevler arasında rotasyon uygulanması, yetkililerin gücü kullanmada sınırlarını genişletmiş ve çalışmalarını yalnızca bir sahada uzmanlaşmaktan ziyade, etkili bir koordinasyon kurmalarını sağlamıştır (Riggs, 1998).

ABD bürokrasisi 19. yy’ın sonuna kadar, dış dünya tarafından fark edilir bir değişim gerçekleştirmediği, sistemin altyapısı ve dinamiklerinin bu dönemde atıldığı ifade edilmektedir. 20. yy’ın başlarında ise, dikkatleri üzerine toplayacak biçimde, Amerika’da da bazı değişen mekanizma ve gelişmelerle birlikte bürokrat sayısında yükselme meydana gelmiştir. Bu değişim ve gelişmelerin başında, I. ve II. Dünya Savaşı ile 1929’da meydana gelen büyük buhran gelmektedir. Ülkenin bürokrasi

alanındaki yapısal oluşumu bu kapsamda üç farklı dönemde irdelenebilir. (Önder, 2018: 66).

Centilmenler Dönemi: Bu dönem, ilk başkan Washington ile başlamış ve Amerika'nın 7. Başkanı olan Jackson'ın göreve gelmesiyle birlikte yerini spoils (yağma) dönemine bırakmıştır. Bu dönemde, kamu görevlilerin atanmasında ana kriter ülkede yüksek saygınlığı ve bireysel dürüstlüğü olan çalışanlardır. Pratik olarak yüksek sınıf olma durumunda olduklarından bunlara *centilmen* adı verilmiştir (Şen, 1995: 79). Göreve gelen bireylerin, o görev konusunda yeterli ehliyetinin var olup olmadığı önemli değildir. Bununla beraber atamalarda “dürüstlük” prensibinin yanında siyasi sadakate de bakılmıştır.

Kayırmacılık Sistemi: ABD kamu bürokrasi mekanizması kısa süreli kayırmacı (patronaj-spoils) siyasi atamaları ile uzun süreli bilgili, uzman çalışanların atanmasını kapsayan bir sistemdir. Kayırmacı sisteminin ABD'de devlet yönetiminde kullanılmasını sağlayan ilk kişi Başkan Jackson'dır. 1828'deki seçimleriyle iktidara gelen Jackson bu bürokraside atama sistemini bir devlet politikası haline getirmiştir. Jackson sayesinde Amerikan kamusal alandaki yönetime oturan bu sisteme göre kamu görevlileri liyakat ilkesine göre atanmamakta, seçilme kriterleri; siyasi iktidar ile ilişkilerine, tanımalara ve bu partiye sağladıkları faydalara göre değişmektedir (Türkan, 2000). Bu dönemde, memurluk kamuya ait bir şey olarak düşünülmemiştir. Kamu görevi siyasal iktidara aittir ve bu pozisyona gelen siyasal oluşum, arzu ettiği memuru arzu ettiği zaman vazifeden alabilmektedir.

Liyakat ilkesine bağlı olunmamasının en büyük sebebi, kamu çalışanlarının gerçekleştirdikleri görevlerin herhangi bir bilgi gerektirmediği iddia edilmekteydi. Belki de Başkanın bu düşüncesinin asıl sebebi bürokratik yapıyı kontrol altında tutma fikridir. Bu görüşte görev süreleri siyasi iktidarla beraber başlamalı ve iktidar değiştiğinde ise bitmelidir (Şen, 1995: 81). Uygulanan sistem, ABD bürokrasinin çok fazla büyümesinin önüne geçilememiş ama neden olduğu hasarlar da giderek çoğalmıştır (Önder, 2011). Kayırmacılık ile federal yönetim bölümleri baskılar nedeniyle çöküntüye uğramış, kamu görevine giriş koşulları yolsuzluklara ve rüşvete bağlı hale gelmiştir. Uzmanlık isteyen kadrolara, liyakatsiz bireyler geldiği için devletin verimliliği düşmüştür. Siyasi oluşumların tarafgiri olmadan devlet çalışanı

olma ihtimali kalmamış, vatandaşlar arasında ayrışmalar görülmeye başlamış, siyasal kayırmacılık tüm ülkeye hakim olmuş, siyasal rant kapıları ardına kadar aralanmıştır. Bu mekanizmanın negatif sonuçlarının çoğalması, 19. yy'ın son çeyreğinde yeni sistem için arayışların başlamasına sebebiyet vermiştir (Önder, 2018: 66).

Liyakat Sistemi: ABD'nde gittikçe karmaşık bir hale gelen sosyal, finansal ve siyasi problemleri çözebilmek, devamlı değişmekte olan ve gelişim gösteren bilgiyi yakalamak için uzmanlığa önem gösteren yeni bir arayış içine girilmiştir. Bu gelişmeler sonucunda, 1883'de yağmacılıktan vazgeçerek liyakat prensiplerine dayalı, "Pendleton Yasası" ile Meritokrasi'ye geçmiştir. Meritokrasi kavramı, genel manada toplumsal kaynakların kullanımı esnasında ve toplumsal pozisyonların yerine belirli ölçütlerin temel alınarak yapılanmasını öngörmektedir (Torun, 2009: 89).

Pendleton Yasası, modern bir kamu yönetimi kanunu olmasa da ABD'nde yağmacılığın yok edilmesi için atılmış ciddi bir adımdır. Liyakat kavramı bu kanun ile oturtulmaya çalışılmıştır. Fakat, bu kayırmacı sistemden bütünüyle uzaklaşıldığı, siyasilerin eski alışkanlıklarından tam olarak vazgeçtikleri ifade edilemez (Tataroğlu, 2006). Amerika'da çağdaş kamu yönetim mekanizması 20. yy'ın ilk çeyreğinde konumlanmaya başlamıştır. Kamu kurum ve kuruluşları çalışanları seçerlerken görevin niteliğine has ölçütler getirmişlerdir. Aynı zamanda bu dönemde devlet ile özel sektör iç içe harmanlanmış ve kamu-özel ortaklıkları oluşmaya başlamıştır. Böylece, iki sektör arasında istihdam transferi çoğalmıştır (Önder, 2018: 66).

ABD'nde kamusal alan ve özel teşebbüs yönetimi arasında net bir ayrım olmaması, Amerikan yönetim geleneğinin en görünen niteliğidir. Etkin yönetişimin serbest rekabete dayalı bir mekanizma içinde olabileceği görüşü üzerine kurulmuş olan Amerika yönetim felsefesinde, devlet kurumlarının kar amacı düşünen özel alan kuruluşlarından farklı bir yönetim şekline sahip olması gerektiği anlayışının tersine, ekonomik, etkili ve verimli olma prensipleri temelinde bir yönetim düşüncesi oturmuştur (Baysal, 2016: 192). Özellikle 1980'li yıllardan sonra bütün toplumlarda büyük etki yaratan neo-liberal politikaların bir neticesi olarak, farklı ülkeler de bu süreçten etkilenmiştir (Christensen ve Legreid, 2002: 94). Kamu Yönetimi adı

verilen bu yeni anlayış zamanla geliştirilmiş ve diğer ülkelerde uygulanmaya başlanmıştır (Kettl, 2000: 9).

ABD’nde vazifeli birçok kamu yöneticisinde, “sanki hissedarları kamu kuruluşları tarafından hizmet götürülen vatandaşlar olan özel işyeri işletiyormuş gibi hareket etme” meyilinin olduğu ifade edilmektedir. Bu noktada kamusal alan bürokratlarının gayesinin kamusal çalışmaların etkin ve verimli şekilde yerine getirilmesi olduğu söylenebilir (Türker, 2010: 453).

1.5.3. Yarı-Başkanlık Sistemi ve Bürokrasi

Yarı-başkanlık Sistemi, başkanlık ve parlamenter sistemlerinin bazı özelliklerini birleştiren bir sistem olarak karşımıza çıkmaktadır. Yarı başkanlık sistemi kapsamında, belli bir süreliğine direkt ya da popüler sistem ile seçilen bir başkan (president), farklı bir pozisyona sahip bir başbakan (prime minister) ve başbakan ile beraber yasama erkine karşı sorumlu tutulan bir kabine bulunmaktadır (Elgie, Moestrup and Wu, 2011). Cumhurbaşkanı’nın geniş yetkileri yürütme konusunda başbakanla yarışan özellikte olup, Cumhurbaşkanı’nın seçimle başa gelmesi ve güçlü konumu sistemi parlamenter sistemden ayıran en önemli özelliktir (Yücel, 2003: 45).

Özellikle 1920’lerden itibaren, güçlü bir başbakanı ya da Amerika başkanı kadar güçlü yetkileri olmayan bir başkanı anlatmak için belirtilmiş olsa da, yarı başkanlık tanımı M. Duverger vasıtasıyla siyasi literatüre geçmiştir. M. Duverger, 1962’de Fransa Anayasası’nda gerçekleştirilen değişikliklerle, siyasi sistemin hem başkanlık ve hem de parlamenter yapıya özgü unsurlar barındırması sebebiyle sistemi “yarı-başkanlık” olarak sınıflandırmıştır. Buna göre yarı-başkanlık sistemi şöyle ifade edilebilir (Duverger, 1980, Akt: Elgie, 2007: 59).

“Bir siyasi rejim, anayasasında üç unsuru içeriyorsa yarı-başkanlık olarak kabul edilir:

- *Başkan halk vasıtasıyla seçilir.*
- *Başkanın oldukça önemli yetkileri bulunmaktadır.*

- *Yürütme ve idari yetkilere sahip başbakan ve bakanlar bulunur ve parlamento karşı çıkmadığı süre boyunca vazife yaparlar.”*

Bir başka tanıma göre yarı başkanlık sisteminde ki temel noktalar aşağıdaki gibi özetlenebilir (Sartori, 1997);

- Direkt seçilen başkan yürütme gücünü başbakanla paylaşmak mecburiyetindedir.
- Başbakan varlığını parlamentonun desteğine ve onayına borçludur.
- Başkan parlamentodan özerk bir statüdedir.

Yarı başkanlık sisteminin ilk uygulamaları 1919’da Finlandiya’da, Weimar Cumhuriyetinde görülmüştür. 1960’lara kadar sadece beş ülkenin yarı başkanlık sisteminde yönetildiği bilinmektedir. 1960’da Fransız ve İngiliz kolonilerinde oluşan kopmalar parlamenter ve başkanlık yapılarının bazı özelliklerinin bir araya gelmesine sebebiyet vermiştir. Bu olay yarı başkanlığın ağır da olsa yayılımına neden olmuştur. Fransa 1962’de, Portekiz 1976’da yarı başkanlık sistemine dönmüştür. Avrupa’daki bu değişmelere etki eden temel neden, parlamento sistemini deneyimlemiş bu ülkelerin acil durumlarda hızlı karar verebilecek aktif bir yürütmeye gereksinim hissetmeleridir. Yarı başkanlık sisteminin tercih edilmesi dünya nezdinde 1990’lardan sonra hızlanmaya başlamıştır. 1992’ye kadar 29 ülke daha yarı başkanlık sisteminin ilkelerini sahiplenmiştir. 1995’te Azerbaycan ve Ermenistan yarı başkanlık ile yönetilmeye geçmiş ve bu olay Sovyet’lerden ayrılıp kendi anayasalarını oluşturdukları dönemle aynı dönemdir. 2000’li tarihlerde ise yayılmaya devam eden sistem Madagaskar, Nijer, Angola gibi ülkelerde görülemeye başlanmıştır (Elgie, Moestrup ve Wu, 2011).

Yarı-başkanlık sisteminde bürokrasi siyaset ilişkisi ülkeden ülkeye değişiklik göstermekle beraber Cumhurbaşkanı bürokratik atama yapma yetkisine sahiptir. Parlamenter ve başkanlık sistemlerinde olduğu gibi yarı-başkanlıkta da Cumhurbaşkanı, üst düzey kamu görevlilerini, yargı çalışanlarını, ordu mensuplarını, bağımsız kurumların başkanlarını atamak gibi önemli yetkileri bulunmaktadır. Bu atamalar Fransa gibi ülkelerde liyakate dikkat edilerek ve sınırlı sayıda olabilirken Rusya gibi ülkelerde daha şahsi yapılabilir. Bu noktada

Rusya başkanında bulunan yetkiler, Fransa ve Polonya devlet başkanlarının yetkilerine göre daha geniş kapsamlıdır. Örneğin Fransa'da bürokraside bulunan üst düzey yönetici atamalarının pek çoğu bakanlar kurulu vasıtasıyla gerçekleştirilmektedir (Erdem, 2017: 249).

1.5.3.1. Fransa'da Bürokratik Atamalar

1958'de Beşinci Cumhuriyetin hayata geçirilmesi ile "De Gaulle'ün kurumsallaştırılması" bürokrasinin Fransa'daki evrimi açısından eşanlı olarak değerlendirilebilir. Özellikle 1873 yılından sonra yasamanın gölgesinde olan ve bir değişim yaşayamayan bürokrasi, ifade edilen bu yeni dönemde, devlet gücüyle özdeşleşmiş ve çalışmalarında da toplum-içi güç dengesini rahatça sanayi burjuvazisinden tarafa evirmiştir. Hatta, Beşinci Cumhuriyet'in, birinci ve ikinci Bonaparte zamanlarında bir üst seviyelerde yenilenmesi olduğu ve durgun olan bürokratikleşmenin eşi görülmemiş hız ve boyutlara ulaşmasına neden olduğu bilinmektedir (Crozier, 1964: 211).

Ülkenin Dördüncü Cumhuriyeti'nde bakanların % 50'den fazlasının kamusal alanda görev yapmış bir geçmişleri bulunmaktaydı. 1959 - 1988 arasında dışişleri, savunma, maliye ve eğitim bakanlarının yarısından fazlasının ve bütün başkanların önceden bürokratik yaptığı görülmektedir. 1990 yıllarında ise Fransa meclis üyelerinin üçte biri kamu görevi yapmış kişilerdir. Peters (2010)'in ifade ettiği gibi, bu ülkede siyasetçiler ile bürokrasi arasındaki ilişkiler, özellikle hizmet sunma noktasında yoğun bir biçimde olduğu görülmüştür. Aynı olay, ABD'inde de söz konusu olabilmektedir. Fakat, ABD'de görülen durumun, Fransa'da olan olaydan en temel farkı, hiyerarşik yapıda oluşudur. Gerçekte, pek çok bakan ve ulusal siyasetçi, hizmet sunumundan gelmiştir. Bir farklı söylemle, bürokrasi geçmişi olmayan bakanların ve siyasetçilerin sayısı oldukça azdır. Politikacıların kariyerlerinin bürokrat oldukları zaman başladıkları görülmektedir. Bürokrasi alanında emir alan pozisyonunda olan kişiler, politikaya atıldıkları zaman, emir veren hale yükselmektedirler. Politikacıların, yeniden bürokrasi alanına geri dönmelerine neden olan en önemli olgu, seçimlerde oy kaybederek yenilgi yaşamalarıdır. Seçimlerde oy kaybedip yenilen kişiler, geldikleri göreve geri dönerler. Bu durum da, bürokraside bazı hareketlenmelere veya işten çıkarmaların görülmesine sebep olmaktadır.

Paradoks açısından, politikacıların ve iktidarın en çok denetlemek istedikleri makamların başında, bürokrasinin merkezinde bulunan görevliler gelmektedir. İktidarlar bürokraside resmi bir aşama kaydedebilmek adına oldukça önemli girişimlerde bulunabilir. Bir başka ifadeyle, politikacıların en önemli hedefleri arasında, yönetim ve idarede belli bir resmiyeti oluşturmak vardır. Fransız kamu idaresinde, hizmet sunma hususunda paylaşım yapılması gerektiğine vurgu yapılmakta ve belirtilmektedir. Hizmetlerin verilmesi ve geliştirilmesi konusunda, halkın ve yönetsel mekanizmanın benimsediği değerlerin de doğrudan bir etkisi ve önemi vardır. Hizmet vermede, toplum ile yönetsel mekanizma arasında koordinasyon olmalı ve etkileşimin sağlanması şarttır. Aksi takdirde, hizmet verme yönünden planlananlar elde edilemez. Bu doğrultudaki en önemli güçlük, siyasi sistemdeki değişikliklerdir (Crozier, 1964: 215).

Siyasallaşma yani yağma olarak isimlendirilen sistem, ABD’de önceden olduğu gibi, 1970’li yıllarda Fransa’da da görülmüştür. Bu sistemin en vurgulanan kısmı, siyasi iktidarı ele geçiren partinin, bürokrasideki birimlerde istediği gibi atamalar ve değişiklikler yapabilmesidir (Crozier, 1964: 213).

1974 yılından sonraki dönem zarfında tüm kamu idaresinde önemli değişiklikler görülmeye başlanmıştır. Bu noktada, yeni kamu yönetimi anlayışı ismi ile anılan bir anlayış doğmuştur. Bu zaman zarfında, devlet merkezli yapıdan, siyaset merkezli yapıya doğru bir dönüşüm gerçekleşmiştir. Yeni kamu yönetimi düşüncesinde, politika üreticilerin yerleri giderek sağlamlaşmıştır. Bu da, ülkelerin, politika kavramına olan bakış açılarında önemli değişimlerin meydana gelmesini sağlamıştır. Yeni süreç içinde, Avrupa’nın her ülkesinde, yönetimler arasında bir benzerlik olduğu fark edilmektedir. Kamu yönetimine katılmak, çoğulcu bir biçimde yapılmaya başlanmıştır. Bu meyil, bakanlar kabinesinin siyasallaşmasına sebebiyet vermiştir (Özkaral, 2008: 65).

Fransa’da kamu çalışanları, Napolyon’un devlet anlayışı doğrultusunda şekillendirdiği kamu yönetimi teşkilatlanmasının ana unsurlarıdır. Buna göre, kamu çalışanlarının halkın refahı adına bir güvence olduğu, halkın hizmetkârı olan bürokratların bu düşünceyle hareket etmesi gerektiği önemli bir kabuldür (Karasu, 2004: 233).

Fransa’da yürütme; Cumhurbaşkanı ve hükümet tarafından iki kanallı olarak yürütülmektedir. Fransa yönetim sistemini diğer parlamenter sistemlerden ayıran en belirgin özellik, yürütmedeki yetkilerin önemli bir bölümünün hükümette değil, cumhurbaşkanının elinde olmasıdır. Bunun yanında yönetim sisteminin ana öğelerinden birisi bürokratik yapılanmadır. Grand Corps’ olarak isimlendirilen üst kurul bürokratlar yönetimin temel belirleyicisidir. Fransız düşünür Diament’in “Cumhuriyet geçicidir, ama yönetim kalıcıdır” ifadesi, bürokrasinin önemine vurgu yapan son derece aydınlatıcı bir ifadedir. Bu nedenle, ülkedeki siyasi istikrarsızlığa rağmen devletin istikrarlı olmasını sağlayan en önemli faktör olarak bürokrasi kabul edilmektedir (Nitas, 2003: 249).

Fransa’da eski dönemlerdeki bürokratların en önemli özelliği, bunların bir temsili organizasyona üye olmaları ve böylece devletle özdeşleşmeleridir. Bu şekilde oluşturulan elit zümre, teknik, idari, sosyal ve hukuksal sınıflar arasındadır. Bu sınıfların elinde kendine has bir yetki alanı vardır. Demokratik olmadığı konusunda eleştirilen bu mekanizmanın değiştirilebilmesi için II. Dünya Savaşı’ndan sonra ENA (Fransız Ulusal Yönetim Okulu)’nın oluşturulması dâhil çok sayıda düzenleme yapılmıştır (Öktem ve Karaer, 1991: 259–261).

Zamanımızda kamu yöneticisi yetiştirilmesi denildiğinde, ilk akla gelen eğitim kurumu olan ENA, benimsediği bu yönetsel miras ile bütün dünyada kendine bir etki alanı oluşturmuştur. Bu sebeplerde dolayı Kara Avrupası yönetim sistemi geleneğinin Fransa’dan önemli derecede etkilenmesi, yönetim biliminin gelişmesi ve bürokrat eğitimi aşamalarının da diğer Avrupa toplumlarınca model alınan bir duruma taşınması sonucunu ortaya çıkarmıştır (Baysal, 2016: 189).

ENA, Fransa’da “Kamu Personel Sistemi içinde, bir yandan kamuda görev yapacakları belirleyen, bir yandan da bu personeli eğiten ve yetiştiren bir eğitim kurumudur. Seçme ve formasyon alanında kurumsallaşmasını halletmiş bir kurum olan ENA, bu ülkedeki farklı eğitim kuruluşlarına olduğu kadar, başka ülkelerdeki okullar için de bir esin kaynağıdır (Şengül, 2009:292). Fransa’da adli ve askeri kamu kurumları haricindeki bütün devlet kurumlarında bürokrat olarak vazife yapmak için tamamlanması mecburi olan ENA, Başbakanlığa bağlı olarak görev yapmaktadır (Baysal, 2016: 189).

Fransa’da, 1958 Anayasası’nın ilk halinde, parlamentoya sınırlı bir yasama yetkisi verilmişken, zaman içinde parlamento yetki alanını artırma yönünde küçük adımlar atmıştır. Bunlardan birisi de atamalarla ilgili yetkililerdir. 2008’de Anayasa’da gerçekleştirilen bir değişiklikle, istisnalar haricinde bütün üst düzey atamalarda parlamentonun komisyonlarına danışılması mecburiyeti konulmuştur. Buna göre, eğer cumhurbaşkanı vasıtasıyla yapılan öneri, parlamentonun komisyonlarında kullanılan tüm oyların üç bölü beşini oluşturacak bir çoğunluk ile reddedilirse cumhurbaşkanı atamayı yapamamaktadır. Parlamentonun onayının alınmayacağı atamalar için yalnızca Anayasanın 13. Maddesinde bir istisna bulunmaktadır. Cumhurbaşkanının Parlamentoya danışmadan atamasını gerçekleştirebileceği görevler Tablo 5’de gösterilmiştir.

Tablo-5: Cumhurbaşkanının Parlamentoya Danışmadan Gerçekleştirdiği Atamalar

Büyükelçiler
Özel Temsilciler
Devlet Konseyi
Anayasa Konseyi
Yüksek Yargı Konseyi
Légion d’Honneur Konseyi üyeleri
Sayıştay Başkan
Başsavcı ve Üyeleri
Ordu Komutanları

Kaynak: Şencan, 2017.

Fransa’da, 2010 yılında çıkan bir kanunla, hangi komisyonun hangi atamalarda söz sahibi olacağına dair düzenleme yapılmıştır. Ayrıca, yapılan anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanı’na, daha önce atama süreçlerine müdahil olamadığı 51 kurumun atamalarını reddetme hakkı tanınmıştır (Şencan, 2017: 63).

1.6. ABD, Fransa ve Türkiye’de Bürokrasi Atamalarının Karşılaştırılması

Siyasi iktidar ve bürokrasi ilişkisi halka hizmet gibi aynı amaç doğrultusunda, aynı değerler ve araçlarla uyum içinde görev yapma esasına göre oluşturulmuştur. Bu doğrultuda iktidarlar, ülke idaresi ile ilgili kararları politik bir süreç içerisinde almakta ve bünyesindeki bürokratlara uygulatmaktadır. Bürokratların siyasi karar ve

tercihleri uygulaması ise, daha çok yönetsel bir süreç içerisinde sürmektedir. Bundan dolayı iktidarlar kararların alındığı siyasi süreçte konumlanırken, bürokrasi de bu kararların uygulandığı yönetsel bir süreçle konumlanmaktadır. Fakat bu ayrışım teoride tatmin edici olsa bile, yönetim anlamında uygulamada ve günümüz şartları ile bağdaşmamaktadır. Bu açıdan yönetim ile siyaset arasındaki ayrım, yapay bir ayrım olarak hissedilmektedir. Çünkü bürokraside bulunan üst kurul bürokratlar ve teknik elemanlar, bakanlar, yasama makamı ve baskı grupları üyeleri ile olan ilişkilerinde, karar projelerinin ve yasa tasarılarının geliştirilmesinde önemli derecede siyasete karışmakta veya mecburi olarak karıştırıldığı gerçek bir durum olarak ortaya çıkmaktadır. Neticede iktidar ve bürokrasi, her ne kadar kamu alanında çalışmalar yapmak gibi ortak bir amaçta buluşmuş olsalar da, sahip oldukları güç kaynaklarının başka olması sebebiyle, farklı ilgi ve eğilimlere sahip olmakta ve sıkça çatışabilmektedirler. Zira bu çatışma, siyasi iktidar ile bürokrasi bağlantısının en önemli yönünü göstermektedir (Gökçe, 2005: 37).

Bürokrasi ve siyaset ilişkisi dönem dönem ülkelerde tartışma konusu olmuştur. İleri sürülen yaklaşımlar ülkeden ülkeye farklılık göstermekle birlikte temel görüş ayrılıkları üç başlıkta toplanabilir (Eryılmaz (2010: 110).

Birinci kategoride, bürokrasi ve siyasetin birbirinden ayrılması öngörülmektedir. Bu yaklaşımda bürokrasi ve siyasetin yetki ve görevleri birbirinden ayrılmaktadır. Bu görüşü ilk savunan kişi Woodrow Wilson'dur. Wilson, bürokrasinin keyfilik, siyasallaşma, yolsuzluklar ve kamusal hizmetlerin layıkıyla yerine getirilmemesi gibi sorunlardan yola çıkarak yönetim alanını bilimsel bir temelde ele almıştır (İzci ve Bozdoğan, 2016: 35-37). Wilson, yolsuzluk ve parti örgütlerinin idari konulara müdahalesi ile siyasallaşmanın yaşanacağından endişe duyarak, siyasetin bürokrasiyi etkilememesi gerektiği görüşünü benimsemiştir (Wilson, 1961: 63-64). Çünkü bürokraside bulunan bu tür makamlar böyle bir sistemde siyasetin güdümünde iş yapmaktadır.

Bu görüşe göre, siyasal yapı ile siyasetin çeşitli alanlara ayrılması, yönetsel yapı ile de konularına göre ayrılmış siyasetin uygulanması sağlanmalıydı (Acar, 2002: 6). Benzer bir yaklaşım, Frank Goodnow'un "Politics and Administration (1900)" isimli makalesinde karşımıza çıkmaktadır (Demir, 2011: 67). Weber'in ideal

bürokrasi tezinde yer alan tarafsız memur ilkesi bu ayrımın en somut ifadesidir. Burada bürokratlar, tarafsızlık, uzmanlık bilgisi ve itaat gibi nitelikler taşımalıdır. Bürokratların görevi, kuralları ve üstlerinden gelen emirleri uygulamaktır. Dolayısıyla, emir-komuta zinciri içerisinde görev yapan bürokratlar, dışardan gelebilecek müdahalelere kapalıdır (Eryılmaz, 2010: 110)..

İkinci kategori, siyaset ve yönetimin ayrılmasını reddetmektedir. Bürokrasinin idari ve siyasi yönünün iç içe olduğu ve bürokratların yönetimin dahili bir unsuru olduğu savunulur (Eryılmaz, 2010: 110). Bu görüşü savunanlardan Kingsley, idare ve siyasetin birbirinden ayrılamayacağını, idarenin amaçların en önemlisinin halkın iradesinin gerçekleştirilmesi olduğunu ifade eder (Demir, 2011: 67). Vatandaşların siyasileri seçimle belirlemesi ile siyasilerin de kamu politikaları üretmesi arasında oldukça sıkı bir ilişki bulunmaktadır. Bu ilişkiyel ağda kamu vazifelerini yürütenler de idare olduğundan, toplum - siyasetçi - idare üçlüsü bir konfigürasyonun varlığını gösterir. Bu üçlü kon figüre yapı birbiriyle ilişki içinde olmakta ve birbirlerini tamamlamaktadır. Bu kapsamda, seçilenler ile atanarlardan oluşan bürokrasi, kurumlarının sistematik bir şekilde işleminde önemli bir zorunluluktur (Aksan ve Çelik, 2011: 2-3).

Üçüncü görüş ise, üst düzey bürokratlara bazı özel yetkilerin verilmesini savunur (Eryılmaz, 2010: 111). Bu yaklaşım, temelde siyaset-bürokrasi ayrımını içerir. 1980'li yıllardan itibaren üst kurulların oluşturulması bu kapsamda değerlendirilebilir. Üst kurullar toplumsal yaşamın şeffaf alanlarını düzenleme ve denetleme görevini yürütür. Bu sayede teknik ve uzmanlık isteyen birçok alanda bürokratlar siyasilere karşı bazı özerk yetkilere sahip olmuşlardır (İzci ve Bozdoğan, 2016: 35-37).

Bürokrasi ve siyasetin birbirinden bağımsız hale gelmesi aslında güç bir süreci gösterir. Çünkü siyaset ile bürokrasinin sınırlarını tam olarak çizmek oldukça zordur, hatta neredeyse imkansızdır. Öncelikle, siyasal sistem bürokratik sistemi en fazla etkileme gücüne sahip birimdir (Acar, 2002: 6). Kamu örgütleri siyasal bir sistem içinde işlev yaptığından, yönetim-siyaset ayrımının kesin olarak yapılamayacağını öngörülmesi gerekir (Ergun ve diğerleri, 1980: 4). Kamusal politikalar oluşturulurken uzman teknokratların rolünün yanında bunların uygulanmasında da

politik etkiler söz konusudur. Örneğin, “politik bir yönetici olan Maliye Bakanı, tarımsal kazançların vergilendirilmesi konusunda karar verirken, konu üzerinde geniş bir bilgiye sahip olan Gelirler Genel Müdürlüğü’nün fikirlerinden faydalanmak isteyecektir... Bakanın bu isteğini Gelirler Genel Müdürü, konunun özelliği nedeniyle değer yargılarını ve hatta politika yargılarını katmadan karşılayamaz” (Güven, 1976: 52). Bu yüzden, salt siyasi ya da salt idari süreç olmasından bahsedilemez (Ülker, 1995: 189).

Siyaset ve bürokrasi birbiriyle yakın ilişki içinde bulunan ve birlikte yürüyen iki oluşumdur. Siyasal süreç özellikle yüksek pozisyonlara terfilerde kendini gösterir (Acar, 2002: 7). Bu bağlamda, Weberci modeldeki apolitik, tarafsız bürokrasi ilkesinin olanaksız olduğu, bürokrasi ve siyaset arasındaki ilişkilerin birbirinden soyutlanamaz gerçekliğinin bulunduğu söylenebilir (İzci ve Bozdoğan, 2016: 35-37).

Siyaset ve bürokrasi ilişkisi devletin asıl sahibinin kim olduğu düşüncesi etrafında gelişirse, bu durum kamu personelinin iktidar savaşı içerisinde olmasına yol açabilir. Bu noktada personel sisteminin işleyişinde “vesayet savaşı” veya “kontrol alanını genişletme” şeklinde iki önemli problem meydana getirebilir (Emre, 2003: 187).

‘Bürokraside siyasi etkinin çoğaldığını’ anlatmak için siyasallaşma terimi kullanılır. İktidarın seçim sırasında vadettiği politikalarını yerine getirebilmesi niyetiyle bürokrasiye şekil verme arzusu, onu büyük derecede siyasal etkiye maruz bırakmakta ve neticede yönetimin siyasallaşması gerçekleşmektedir (Çınar, 1997: 10). Amerika’da 19. Yy. da, Spoils/Yağma Sistemi olarak bilinen personel atama sisteminin hükümete verilmesiyle politik hale dönmesi, bu konuda verilecek en önemli örneklerdendir (Garvey, 1997: 29). Farklı ülkelerde de çokça örnekleri görülen bu olgu, yönetim biliminde sistematik bir bozulma şeklinde değerlendirilmektedir (Oktay, 1985: 189).

Bürokraside siyasallaşmanın en çok hissedildiği dönemler genellikle iktidarın değiştiği zamanlardır. Liberal ve demokratik toplumlarda, toplumun ortak işlerini görececek bir sistem yaratmanın çözümü olarak, siyaseti yönetimden ayırmak olduğu düşünülmüştür. Bürokrasi ise politikaların uygulanmasından sorumlu örgütsel bir

yapıdır. Bürokrasinin gerektirdiği teknik bilgi ve beceriye sahip insanların bulunup istihdam edilmesi önemli görülmektedir (Güler, 2005: 47).

Fransa'daki kamu görevinin temelini ise 1920'li yılların ortasından itibaren Weber'ci bürokrasi ilkeleri oluşturmuştur. Bu ilkeler, görevlerin yeterlilik sınavı ve liyakat ilkesine göre seçimini esas almıştır. Fransa'da devlette çalışmanın, kişinin kendini bütünüyle bu işe adanması anlamında düşünülmektedir. Ülkede en rasyonel örgütlenme şeklinin; üst düzey yöneticileri siyasiler karşısında özerk kılan, kişisel uygulamaların bulunmadığı ve kuralların hakim olduğu bir kamu idaresi örgütlenmesi olduğu kabul görmüştür (Demir, 2011b: 167). ABD'de ise bundan farklı olarak, üst düzey yöneticilerin önemli bir çoğunluğu işletme lisanslarından ve özel sektörden aktif görevli olarak geldiği görülmektedir (Rockman, 1995: 240; Akt. Dreyfus, 2007: 215-247).

ABD'de uygulanan bürokrasi rejimi, idarenin toplumsal prestijinin bir işareti olarak değerlendirilmektedir. ABD'de uygulanan yeni kamu yönetimi "Kamu Hizmetinin Yeniden İnşası" olarak raporlanmıştır. Bu raporda, idarenin başarısı ve etkin olabilmesi için özellikle bürokratların başarılı olmasından söz edilmiş ve bu memurların halkın gözündeki imajını yükseltebilmek için öneriler sunulmuştur. Bu önerilerden en önemlileri arasında; en iyi adayların sisteme çekilebilmesi için maaş artırımının yapılmasının gerekliliği, başarılı yükümlülükler istenmesi ve başkanın atamalarının azaltılarak özellikle liyakat sahibi meslekte aktif kişilerin göreve getirilmesi bulunmaktadır (Demir, 2011b: 168);

Ne var ki bu uygulamaların çok azı uygulamaya konmuştur (Barlett, 2005). ABD'deki kamu bürokrasisi ne Weber'in düşündüğü kadar akılcı ve öngörülebilir, ne de onun ürktüğü kadar zulme neden olan mekanik bir araçtır. Çünkü bürokrasi kuralları olan, katılımcı bir aygıttır (Wilson, 1996: 404-405).

Amerika'da günümüz düzeninde ganimet/yağma sistemi yerine liyakat ön şart olagelmıştır. Liyakat yapılanması ile memuriyet, kariyer ve düzenli bir meslek haline dönüşmüştür (Eryılmaz, 1993: 87). Ülke' de 1883'te Pendleton Kanunu'yla "federal personel sistemi" hayata geçirilmiş ve liyakat ilkesi başrole alınmıştır. Kayırma ve yağmayı engelleyebilmenin kamuda liyakat yapılanmasıyla gerçekleşebileceğini

düşünen anlayış, kadro sınıflandırma düzenini kurmuşlardır. Hatta bu ilkenin uygulanmasına sağlamak gayesiyle ülke, 1978’de “Liyakat Koruma Kurulu” na hayat vermiştir (Yıldırım, 2013).

İktidarların yoğun olarak ellerinde tutmak istedikleri bürokratik yapı olan üst düzey kamu yöneticiliğine atamalar “kariyere dayalı” ve “pozisyona dayalı” olmak üzere iki çeşittir. Fransa’da yapılan kariyere dayalı üst düzey kamu görevine atanmak, bu göreve yeni başlayacaklar için akademik başarı ölçütlerine göre mezunların katılacağı rekabetçi sınavlar ile değerlendirilmektedir. Mevcut memurlar için ise kariyerlerinin erken dönemlerinde yapılmaktadır. Bundan dolayı “kariyere dayalı üst kademe kamu hizmeti pozisyonları” dışarıya kapalı adeta bir “adacık” gibidir. Mezunları üst kademe kamu yöneticisi olan Fransa’daki Ulusal Yönetim Okulu’na girenlerin neredeyse yarısı 24 yaş ortalamasında olan üniversite mezunlarından meydana gelmektedir. Kariyer düzeni devletin farklı kurumlarında vazife alan üst yöneticiler arasında iyi bir iletişimsel etkinliğin oluşmasına katkı sağlamaktadır. Ama bu sistem kamu yönetimi haricinden veya memur olup da büyük başarılarla imza atanlar arasından aday seçimine olanak tanımayarak kapalı bir yapı oluşturduğundan bir dezavantaj sunmaktadır (Word Bank, 2019). Bununla birlikte bu dışı kapalı olma hali zaman içerisinde toplumdaki da uzaklaşma gibi bir probleme neden olabilmektedir (Şengül, 2009: 298).

ABD’de görülen “pozisyona dayalı üst kademe kamu hizmeti” ne tecrübelerini, başarılarını ve yöneticilik kabiliyetlerini daha önceden göstermiş kişiler arasından siyasi görüşe göre seçim yapılmaktadır. Bundan dolayı doğrudan kariyer sistemi ile görev alanlara göre daha deneyimli kişiler seçilebilmektedir. Bu pozisyonlar yalnızca başka kamu kurumlarında görev yapan mevcut kamu görevlilerine değil özel sektörlerden gelecek olanlara da açıktır. Fransa’dan farklı bir özellik gösteren bu sistemde, yeni görev alanların daha önce buldukları kuruluşlardan tecrübelerini ve kazandıkları kültürü de aktardıklarından kurumların yenilenmesine ve vizyoner olmasına katkı sağlamaktadırlar. Ayrıca sistemin patronaj atamalarının gerçekleşmesine izin vermesi ve yöneticilerin uzun zaman beraber görev yapamamaları da kurumlarda ortak yönetim kültürünün gelişmemesine neden olarak büyük bir dezavantaja yol açmaktadır (Word Bank, 2019).

Zamanımızda birçok ülke bürokraside yağma düzeninden uzaklaşıp, liyakat esaslı düzene geçmeye ve üst düzey yönetici atamalarında liyakat sisteminin hâkim olmasını sağlamakla meşgul olmaktadır. Türkiye’de de “657 sayılı Devlet Memurları Kanunu (DMK)” ile kamu personel sistemi sınıflandırma, derecelendirme, kariyer ve eğitim mekanizmasına bağlanmıştır. Personel işlemlerinde rasyonel esasiyet hedeflenerek bu sisteme göre on hizmet sınıfı oluşturulmuştur. Aynı zamanda kamu çalışanlarının yükselmelerine olanak sağlayan yönetmelikte kurumların çıkaracakları yönetmeliklerde atama gerçekleştirilecek pozisyonlara dair gerekli eğitim düzeylerinin belirlenmesi talep edilmiştir (Yıldırım, 2013). Demokratik ülkelerde atamaların genel olarak liyakat ilkesi çerçevesinde yapılması artık kabul gören bir konu olmuştur. Ancak liyakat ilkesine uyulmakla birlikte siyaset ve bürokrasi arasında uyumun sağlanması ve bu bağlamda yürütmeye etkinliğin sağlanması açısından hükümet sistemlerine göre atamaların şekillendiği ifade edilebilir (Özer ve Özmen, 2017: 27).

Kamusal alanlara personel atamaları incelendiğinde; genel itibariyle üst kademe yönetim pozisyonlarına yalnızca politik esaslı görevlendirmelerin yapıldığı bir ülkeye rastlanmadığı gibi salt kariyer kadrolarının olduğu ve liyakat esaslı görevlendirmelerin yapıldığı bir ülkeye rastlamak da mümkün olmamaktadır. Hemen her ülkede bürokraside siyasi atamalar yapılmaktadır. Bunun yanında siyasi atamaların miktarları ülkelerin siyasal, hukuksal ve yönetsel anlayışına göre değişebilmektedir. Örneğin Amerika gibi bazı ülkelerde üst düzey pozisyonların yalnızca yüzde 10’u kadarına siyasi atamalar yapılabilirken, Fransa gibi ülkelerde valilik ve müsteşarlık gibi üst düzey yönetici pozisyonları dışındaki yerlere liyakat şartı aranmaktadır. Hatta bu liyakat ilkesinde mutlaka Fransız Ulusal Kamu Yönetimi Okulu’nda eğitim alma şartı bulunmaktadır (Ergun, 2004: 296-297). Türkiye’de uygulanmakta olan kamu personeli seçme sınavı da liyakata dayalı memur seçiminde önemli bir demokratik süreç olarak görülmektedir. Ancak özellikle üst düzey bürokrat atamalarında şu an tek yetkili makam Cumhurbaşkanlığı’dır.

Türkiye’deki 657 Sayılı DMK’da, kamu görevlisinin tarafsızlığı benimsenmiştir. Bu doğrultuda da kamu görevlilerinin siyasi faaliyetlerde bulunması yasaktır. Bu nedenle, “hiçbir kamu görevlisinin işgal ettiği kadro siyasete ne kadar

yakın olursa olsun, yasaların belirlediği hususlar dışında, siyasi iktidarı elinde tutanların inançlarına ya da politikalarına karşı olduğu gerekçesiyle mevkiinden uzaklaştırılmaması gerekir” (Versan, 1971). Fakat, ülkemizde siyasi nitelik taşıyan atamalar yapılabilmektedir. Bu atamaların ise uzun vadede olumsuz bazı sonuçlarının olabileceği ileri sürülmektedir. Bu olumsuzlukların bazıları şöyledir (Peker ve Aktürk, 2000: 41-44; Oktay, 1983: 207-208):

- Tarafsızlığın zedelenmesi,
- Gereksiz yatırımlar,
- Plansızlık,
- Hızlı yönetici devri,
- İstenilen hedeflere ulaşamama,
- Hukukun zarar görmesi,
- Dürüstlüğün zedelenmesi,
- Liyakat ilkesinin zedelenmesi,
- Kamunun siyasallaşması
- Parti menfaatlerinin ön plana çıkması,
- Kariyer planlamasının zarar görmesi,
- Kaliteli insan gücünün kaybedilmesi.

Hükümetlerin kendi plan, program ve politikalarını yapmak için bir takım üst düzey pozisyonlara kendi görüşlerinden kişileri atamaları doğal olarak görülse de; üst düzey memurların tamamının, Amerika’da olduğu gibi, iktidar ile değişmesi gibi bir yaklaşım Türkiye açısından uygun görülmemektedir. Çünkü, Türkiye Cumhuriyeti’nin yaklaşık 80 yıllık tarihinde 58 yeni hükümet kurulmuştur ve demokratik kültür ve siyasette bazı sorunlar yaşanabilmektedir. Bu yüzden üst düzey yöneticilerin sık değişmesinin sonuçlarının faydadan çok zarar getirebileceği düşünülmektedir (Gökçe, Şahin ve Örselli, 2002).

Bütün bunların yanında, Fransa’nın değişimden önceki bürokratik halini hatırlatan Türkiye bürokrasisi aslında bürokrat eğitimleri konusunda Fransa’yı model

alma çabaları olduğu da gözlenmiştir. Bu doğrultuda, yapısı ve nitelikleriyle örnek gösterilen ENA' nın, Türkiye'de Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü'nün (TODAİE) hayata geçirilmesinde iyi bir örnek olduğu tespit edilmiştir. Bu iki kurum yapısal ve fonksiyonel anlamda farklılıklar taşısa da, hem kurulum dönemleri hem de kurulum amaçları yönünden önemli benzerlikler taşıdığı da bilinen bir gerçektir (Baysal, 2016:204).

İki kurumu birbirinden ayıran en önemli fark ise; Fransa'da üst düzey yöneticilik için ENA'yı bitirmenin bir mecburiyet olması, Türkiye'de ise böyle bir zorunluluğun şart koşulmamasıdır. TODAİE kamu yöneticilerine yüksek lisans eğitim verme konusunda belli bir yeterliliği yakalamıştır. Ancak birçok bürokratik kuruma eğitim desteği sağlama işlevi konusunda maalesef yetersiz bulunmaktadır (Baysal, 2016: 204).

Tüm bahsedilenlerin özeti olarak Türkiye'de dokuz dereceli kamu memurluğu sisteminde alt ve orta seviye memurlarının atanmasında KPSS gibi sınavlarla liyakat ve ehliyeteye önem verilmektedir. Ancak üst kademedeki bürokrasinin tam olarak ne hukuki bir tanımı ne de mevzuatı bulunmaktadır. Bu durum bu pozisyondaki bürokratik yapının oluşturulmasında ve atanmasında bir karışıklığa neden olmaktadır. Bu doğrultuda ülkemizde hükümetler, üst düzey yöneticilerin seçilmesinde ve görev yapmasında liyakat, performans, eğitim ve deneyim gibi kriterler yerine güvenilir olmak, sır saklamak, parti menfaatlerini her şeyin önünde tutmak gibi nitelikler aramışlar ve bazı haklı gerekçeler öne sürerek de aramaya devam etmişlerdir (Gökçe, Şahin ve Örselli, 2002).

Türkiye'de parlamenter sistem açısından en önemli sorunlardan birinin yürütmede yaşanan çift başlılık ve istikrarsız koalisyon hükümetleri olduğu ifade edilmektedir. İktidar değişimiyle birlikte, iktidara gelen parti ya da partiler yeni kadrolar ve makamlar oluşturmaya ve kadroları şekillendirmeye çalışmaktadırlar. Bu görevlendirmeler sadece üst kademeler için değil, alt ve orta kademeler için de geçerlidir (Çınar, 1997: 11 Eryılmaz, 2012: 212). Aslında bakanlıklar yönetimin üst kadrolarında görev yapan, stratejik memurluklara partileri ve siyasi fikirleri ile uyumlu insanları getirme eğiliminde oldukları düşünülür (Ardanç ve Ergun, 1980: 4).

Türkiye bürokrasinin fonksiyonları ve yapılanması açısından gizlilik ve resmi sıradanlık prensip, şeffaflık ise istisnai bir durum olarak algılanır. Siyasi iktidarın özelliği, devletin güvenliği, otorite elde etme isteği, bürokratların denetlenme ve hesap verme belirsizliğinden kaçınma eğilimleri ve yanlış yönetme anlayışları gibi etkenler bu gizliliğin nedenleri arasında görülmektedir (Gökçe ve Şahin, 2002: 13).

Yeni sistem ile kuvvetler ayrılığı güçlendirilerek, yasama ve yürütmenin çalışmalarının birbirlerinden ayrı ve özerk olarak tahsis etmeleri sağlanmıştır (Bilir, 2017: 3). “Yapısal olarak tek kişiden oluşan yürütme organı, yürütme görevini icra ederken bizatihi cumhurbaşkanı tarafından görevlendirilen yardımcısı(ları), bakanlar ve bürokratlar eliyle işleyecektir” (Bilir, 2017: 4-5). Yasama ve yürütme erklerinin birbirinden bağımsız hareket edebilmeleri bu bağlamda, bürokrasinin her iki organ tarafından daha rahat bir şekilde denetlenmesine neden olacağı düşünülmektedir (Özer ve Özmen, 2017: 29).

Türkiye’de günümüzdeki en önemli değişikliklerden birisinin, üst düzey kadrolara Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile atama yapılması gösterilmektedir. Hatta eski sistemlerde Bakanlar Kurulu ile ataması gerçekleştirilen bazı üst kurul üyelerinin Cumhurbaşkanı vasıtasıyla görevlendirilecek olması, sistemin liyakat esasından kayırma/ yağma esasına geçeceği yönde endişeleri artırabilir (Öztürk ve Kurt, 2015: 274). Ancak Cumhurbaşkanlığı Hükümet sistemi ile Cumhurbaşkanı’ nın yapacağı üst düzey yönetici atamalarında tıpkı Amerika’da olduğu gibi yürütmede etkin ve bürokratik anlamda da etkili olunabileceği argümanlarını da ortaya çıkarmaktadır (Özer ve Özmen, 2017: 28).

Daha önce de ifade edilen diğer çevresel olgularla beraber bürokrasinin hantal, kısıtlayan, engelleyen ve kaynakları tüketen etkenlerini bertaraf eden Amerika’da politikacıların güç ve enerjilerini ülkelerinin istikrarına yöneltme olanağı bulduklarını belirtmek mümkündür (Tataroğlu, 2016: 77). Ülkemizdeki Cumhurbaşkanlığı Hükümet yönetiminde de, sistemin başarısı büyük derecede, deneyim sahibi üst düzey yöneticilerin başarılarına ve bürokratik yapılanmanın doğru bir şekilde kontrol edilebilmesi ile bağlantılı olacaktır (İzci ve Sarıtürk, 2017: 529). Zira, yeni tecrübe edilecek bu yeni bürokratik sistemin başarılı veya başarısız olduğunu zaman gösterecektir.

Aslında görülüyor ki; tüm politik yapılanmalarda siyasi ve liyakat esaslı yerleştirmeler beraber kullanılmaktadır. Politika yapıcı pozisyonlara siyasi yerleştirmeler tercih sebebiyken genellikle rutin kamusal çalışmalarda görev alacak memurlar için liyakat şartı arandığı görülmektedir. Bu noktadaki sıkıntı, politik atama ve yerleştirmelerin sınırlarının nasıl çizileceğidir. Amerika başkanı ülkesinde yaklaşık olarak 3 bin 500 üst düzey yöneticiyi kamusal vazifelere atarken, Fransa'da siyasal atamalar oldukça sınırlı yapılabilmektedir. ABD'de özel kamu geçişleri oldukça büyük düzeyde iken Fransa ülkesinde üst düzey yönetici eğitiminde kullanılan model oldukça iyi bir örnek olarak görülmektedir. Ancak birbirinden oldukça farklı gibi görünen bu iki atama anlayışı ile kurulan sistem (ABD ve Fransa) de kendi içinde oldukça etkin işleyebilmektedir (Peters, 2010: 84). Türkiye'de ise birkaç bini bulacak miktarda üst kademe kamu yöneticisinin Cumhurbaşkanı tarafından atanacağı söylenmekte (Güler, 2018: 318) ve bunun yayınlanan kararnamelerle şekillenerek netleşmeye başladığı görülmektedir. Yeni bir sistemi tecrübe edecek Türkiye için sistemin etkinliğinin öngörülmesi ve bürokrat yetiştirilmesinde izlenecek yollar için bir şeyler söylemek oldukça erkendir. Demokratik ülkelerin pek çoğunda olduğu gibi atanacak bazı üst düzey yöneticilerde eğitim ve liyakat şartının getirilmesi ve özel sektörde tecrübesi olan vasıflı memurların atanması yaklaşımı ciddi bir program ile ortaya konabilir. Bu yaklaşım kamu bürokrasisinin iyileşmesine, siyasetçilerin, bürokratların ve vatandaşların ortak hedeflerine ulaşmasına olanak tanıyacaktır (Aydın, 2012: 65).

Türkiye, Fransa ve ABD'nde bürokratların hakkını korumaya yönelik yasalar mevcuttur. Her üç ülkede de liyakat temelli atamalar yapılmak istense de Cumhurbaşkanları ve Başkanların atamalara siyasi yönden etkisi göze çarpmaktadır. Ancak, bu atamaların hukuksal bir zemininin olması, denetleme ve kontrole tabi tutulması açısından bu üç ülkede farklılıklar vardır. Amerika ve Fransa atamalarda liyakat usulünü öne çıkarmaktadır. Fransa'da eğitim ile liyakat kazanarak bürokraside yer alma söz konusu iken Amerika'daki yapıda Başkanla gelen ve Başkanla giden en üst yönetim mekanizması dışında her pozisyonda liyakat usulü geliştirilmiştir. Amerika'da özel ile kamu arasında önemli geçişlerin varlığı ve bürokratların pozisyonlarını kendi özel işyerleri gibi benimseyip hizmet verme isteği

başarıyı beraberinde getirmektedir. Türkiye’de de bürokraside ideal atama tipi olan liyakat usulünü benimsemekte ancak, kanunlarla açıkça belirtilmeyen özellikle üst düzey bürokrat yapısına atamalarda siyasi müdahalelerin gerçekleştiği görülmektedir. Türkiye’de köklü bir bürokratik yapı bulunmaktadır. Amaç, yöntem, yoğunluk ve etkinliği açısından diğer gelişmiş ülkelerle arasında bazı farklılıklar bulunsa da, güçlü ve etkili bürokratik yapısı sayesinde, alacağı tedbirler ve düzenlemeler ile bürokraside ideal bir atama modeli geliştirebileceği değerlendirilmektedir.



İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ VE SİSTEMİN DÖNÜŞÜMÜ

2.1. Türkiye’de Yönetim Sisteminin Tarihsel Geçmişi

Türkiye’de 1876 yılında çıkarılan Kanun-i Esasi ile anayasal sisteme geçilmiş ve yönetim sistemi ile ilgili tartışmalar o tarihlerden bu zamana kadar devam etmiştir. 1921 anayasası meclis hükümetini esas alırken, 1924 anayasası ise meclis hükümeti sistemi ve parlamenter sistem karışımı olan karma hükümet modelini benimsemiştir. 1960 ve 1980 darbeleri sonrası hazırlanan anayasalarında ise parlamenter sistem bütünüyle benimsenmeye çalışılmıştır (İzci ve Sarıtürk, 2017: 517-518).

Türkiye’nin yönetim sisteminin tarihsel geçmişi incelendiğinde, hazırlanan anayasalar ile hükümet yönetim sistemleri belirlenmeye çalışılmış ve bu tespit çalışmalarında hükümet sistemlerinin temelini oluşturan kuvvetler ayrılığı prensibi yani yasama, yürütme ve yargı erkleri arasındaki ilişkiler düşünülerek hazırlanmıştır. Ülkemizde bu zamana kadar uygulanan farklı hükümet sistemlerinin ardından geçilen parlamenter sistem yerini yarı başkanlığa ve en nihayetinde de bazı özelliklerinin Türkiye’ye özgü olduğu Başkanlık sistemi uygulamasına geçilmiştir (Sargın, 2019: 35).

2.1.1. 1921 Anayasası İle Türkiye’de Uygulanan Meclis Hükümeti Sistemi

Meclis hükümeti sisteminde yasama ve yürütme organlarının sahip olduğu yetkiler tek bir makamda toplandığı görülmektedir. Yasama erki yürütme vazifesini de üstüne almıştır. Yasama organı hem yasaları hazırlar hem de bu yasaları kendisi uygulamaya sokar. Bu yapıya meclis hükümeti sistemi adı verilmektedir (Gözler, 2010: 87). Bu sistem J.J Rousseau’nun “halk iradesinin pay edilmemesi ve egemenliğin bölünmemesinin gerekliliğini” ifade etmesiyle, ilk kez Fransız devriminde hayata geçirilmiş bir sistem olarak karşımıza çıkmıştır. Bu nedenle

meclis hükümeti yönetim yapısının ilk uygulaması Fransa ülkesinde benimsenmiştir (Sezginer, 2010: 31).

Osmanlı'nın devamı niteliğinde olan Türkiye'de daha önce meclis hükümeti sistemi arkasından ise parlamenter sisteme doğru olan değişim, Osmanlı Devleti zamanında kabul edilen Kanun-i Esasi ile hayat bulmuştur. Osmanlı zamanında benimsenen monarşik yapı ve tek yetkili kişi olan padişah gücünü Kanun-i esasiyle beraber kaybetmeye başlamıştır. Padişahın var olan yetkileri 1900'lü yılların başında hazırlanan değişiklikler ile daraltılmış ve padişah meclise karşı sorumlu hale getirilmiştir (Yıldız, 2013: 195). Bu olaydan sonra yaşanan kurtuluş savaşı neticesinde yeni bir devlet olan Türkiye Devleti kurulmuştur. Yeni kurulan ülkemizde zamanın şartlarından dolayı yönetim sistemi arayışları başlamış ve 1921'de Teşkilat-ı Esasiye'nin kabulü ile meclis hükümeti yönetim sistemi benimsenmiştir (Erdoğan, 1996: 118). Bu durumun yaşanmasında ülkenin içerisinde bulunduğu zor şartlar etkili olmuş ve kuvvetler ayrılığının bütünüyle benimsenmesinin dezavantajları düşünülmüş ve etkin bir hükümet oluşturulamayacağı iddiasıyla hareket edilmiştir. Yasama ve yürütme erkleri tek bir makam olan yasama organında toplanmış ve ülkenin içerisinde bulunduğu zorlukları daha rahat halletmesi hedeflenmiştir. 1921 Anayasasına "Devlet Büyük Millet Meclisi Tarafından İdare Olunur" şeklinde giren yönetim anlayışı yürütme işlemlerinin yasamanın da yapıldığı meclise verilmiştir. Böylece yasama ve yürütme yetkilerinin aynı merci olan, tek merkez, mecliste toplanması sağlamıştır (Demir, 2013: 850).

1921 Anayasasında 1923 yılında gerçekleştirilen değişikliklerden önce bir devlet başkanı yani Cumhurbaşkanı makamına yer verilmediği gözlenmektedir. Bu şekilde tek yerden yönetilebilme olanağı verilmiştir. Yani 1923 yılına kadar Türkiye'de kullanılan yönetim sistemi, yasama ve yürütmenin TBMM'de toplandığı, tipik bir meclis hükümeti sistemi olarak kayıtlara geçmiştir (Yazıcı, 2011: 114).

2.1.2. 1924 Anayasası İle Türkiye'de Uygulanan Karma Hükümet Sistemi

Mecliste olan yürütme yetkisinin bu makamdan alınarak, Cumhurbaşkanı ve bakanlara geçmesi 1924 Anayasası ile sağlanmıştır. Cumhurbaşkanı seçimi meclis

tarafından yapılmaya başlanmış ve Başbakanın da Cumhurbaşkanıca belirlenip, seçilmesi tercih edilmiştir. Yürütme görevini yerine getirecek bakanların tespiti ise başbakan vasıtasıyla yapıp, ardından Cumhurbaşkanına sunulması kararlaştırılmıştır. Bu sistemde Cumhurbaşkanına sunulan bakanların bu makam tarafından kabul görmesi ile bakanlar meclisin onayına sunularak kabul edilmektedir. Bu şekilde meclis vasıtasıyla onaylanan bakanların bu yapılara karşı politik sorumlulukları, bireysel işlemleri veya toplu bir biçimde denetlenebilmesi ön görülmüştür. Bu olay o dönemde parlamenter sisteminin uygulandığının bir işareti olarak savunulan argümanlardan olmuştur (Sargın, 2019: 37).

Ancak bahsedilen dönemde parlamenter sistemin kullanıldığı hukuki olarak ifade edilse de, parti yapılanması nedeniyle kuvvetler ayırımından daha çok kuvvetler birliği gibi yönetildiği görülmektedir. Çünkü 1950'lere gelene kadar Türkiye'de tek parti dönemi yaşanmıştır (Erdoğan, 2012: 57). Bu şekilde yasama organında büyük çoğunluğa sahip olan parti yönetim ve yürütmede de tek başına etkin olmuştur. Demokratik olma yönünden incelendiğinde, 1924 Anayasasıyla yönetim sisteminde demokrasi prensibi tam oturtulamamıştır denilebilir.

Yürütmenin vazifeleri açısından, yürütme organına tam anlamıyla etkin yetkiler verilememesi sebebiyle ve yürütmenin görevlerinin bir bölümünün hala TBMM'ne ait olması nedeni ile bu anayasa; hem meclis hükümeti hem de parlamenter sistemin bir karışımı olduğu yönünde ifade edilebilir (Demir, 2013: 851). Yönetim sisteminde bir Cumhurbaşkanı ve bakanların yürütme makamı olarak bulunması sağlanmış olursa da yetkiler noktasında çok fonksiyonel olmadığı vurgulanmaktadır.

Bu dönemde parlamenter sistemin bir başka özelliği ise anayasada hükümetin toplu bir biçimde sorumluluğu kabul edilmiştir. Türkiye'de uygulanan bu yönetim anlayışında karşı imza kuralı da olduğu görülmektedir. Cumhurbaşkanı'nın politik ve hukuksal açıdan herhangi bir sorumluluğunun bulunmaması nedeniyle yaptığı iş ve fiillerde başbakan ve bakanlar kurulunun imzasını istemek mecburiyetinde kaldığı durumlar yaşanmıştır. Bu olay, yürütmenin sorumlu olan bölümünün başbakan ve bakanlar kurulunun olduğunu kanıtlamaktadır. Tüm bu ifade edilenlerden yola

çıkarak, 1924 Anayasasının karma bir sistem üzerine kurulduğu ve meclis hükümeti yapısı ile parlamenter yapıdan özellikler barındırdığı söylenebilir (Sargın, 2019: 37).

2.1.3. 1961 ve 1982 Anayasaları ile Türkiye’de Uygulanan Parlamenter Sistem

1961 Anayasası kabulü ile Türkiye’de tam manasıyla bir parlamenter yönetim sistemi anlayışı yerleşmiştir. 1961 Anayasası ile tüm kuvvetler ayrı ayrı makamlara verilmiştir. Yürütme vazifesi meclis içerisinde seçilen bir tane Cumhurbaşkanı ve Başbakan ile beraber görev yapan Bakanlar Kuruluna bırakılmıştır. Bakanların ve başbakanın birbirlerine üstün olduğu bir durum ortaya çıkartılmamıştır. Başbakan burada yalnızca bakanların başı statüsündedir. Ayrıca bakanlardan ayrı olarak bir takım sorumlulukları bulunmaktadır. Aynı zamanda her iki organa, yani yasama ve yürütmenin, birbirlerinin vazifelerine son verme olanağı da verilmiştir. Bu yetkiler seçime gitme şansını ortaya koymakta ve kolaylık sağlamaktadır (Yazıcı, 2011: 118).

1961 Anayasasında Cumhurbaşkanının görev süresi 7 yıldır ve bu makam tarafsızlık üzerine yapılandırılmıştır. Her makama eşit uzaklıkta olan Cumhurbaşkanının yetkileri ise sembolik olarak şekillendirilmiştir. Aslında 1961 Anayasası bir darbe sonrası hazırlanan anayasa olduğu için oldukça sert bir anayasa olduğu söylenebilir. Yürütme bütün faaliyetlerinde yasama erkine bağılıken, anayasanın sunduğu çoğulcu ve özgürlükçü devlet olunması yönündeki taleplerle yasama ve yürütme mercilerinin yetkileri sınırlandırılmaya çalışılmıştır (Demir, 2013: 853).

İlgili Anayasa ile yürütmenin gücü ve yetkileri, iktidara gelen hükümetin otoriteleşmesini engellemek gayesiyle yürütme organını kısıtlayıcı tavırlar alınmıştır. 1961 Anayasası ile bahsi geçen dönemlerde iktidara gelen hiçbir parti istikrar elde edememiştir. Bu sebeplerden dolayı Türkiye’de yönetim sistemi tartışmaları ortaya çıkmaya başlamıştır (Yıldız, 2013: 204).

1971’de Anayasada yürütmenin yetkilerini çoğaltacak şekilde bazı değişiklikler yapılmış olsa da maalesef yönetim adına muvaffakiyet kazanılamamıştır. Hatta gerçekleştirilen bu değişiklikler sayesinde darbe yapılmasının önü açılmıştır. Zira bu değişikliklerin ardından gelişen bazı olayların da etkisi ile 1980 askeri darbesi yaşanmıştır. Anayasa’da değişikliklerin yapıldığı 1971

yılı ile askeri darbenin görülüşü 1980 yılları arasında mevcut sistemde öyle tıkanıklıklar yaşanmıştır ki bu süre zarfında on iki defa hükümet değışikliği görölmüşür (Yanık, 2013: 122). Görölen bu siyasi tıkanıklar ve problemler sonrası Türkiye'nin yönetimine askeriye el koymuş ve mevcut Anayasanın yürütmenin yetkilerini kuvvetlendirdiğı ve bu nedenle problemlerin çıktığı iddiasıyla 1982 Anayasası hayata geçirilmiştir.

1982 yılında hazırlanan Anayasa ile 1961 Anayasası ve yapılan değışikliklerle güçsüzleştirilen yürütme erki yeniden kuvvetli bir hale getirilmeye çalışılmıştır. Bu güçlendirme çalışmaları devlet otoritesinin daha çok var olduğunu göstermek için gerçekleştirilmiştir (Demir, 2013: 852). Bu şekilde yönetimde kuvvetlerin ayrı olması ana prensip kabul edilerek, yürütme için bir problem oluşmayacak ve ülkeyi politik krizlere yöneltmeyecek bir biçimde dizayn yapılmış olduğu ifade edilebilir. Ayrıca 1982 Anayasasının kabul ettiği hükümet sisteminin “rasyonelleştirilmiş Parlamenterizm” şeklinde betimlendiğı de literatürde görölmektedir (Gözler, 2000: 33).

Bu Anayasa Cumhurbaşkanına hem daha fazla yetki vermekte hem de yaptığı işlemlerde sorumsuz olmasını sağlaması nedeniyle diğere siyasi kuruluşlarla ters düşmesine sebep olabiliyordu (Kuzu, 2011: 75). Bu olay tıkanıklıkların meydana gelmesine neden olabilmıştır. Fakat bu durum yalnızca bir problem olarak düşünölmeyebilir. Aynı zamanda bu durum, parlamenter sistemde Cumhurbaşkanın bir aracı ve uzlaştırıcı vazifesine bürünmesini sağlayabilen bir durum haline de gelebilmiştir (Sargın, 2019: 38).

Bu Anayasa 1961 tarihli Anayasaya benzeyen bir biçimde parlamenter sistemin yolundan hareket etmiştir. Cumhurbaşkanı meclis içinden seçilmekte ve meclis ile ilişığı kesilip tarafsız hale dönüşmesi beklenmekteydi. Cumhurbaşkanının herhangi bir siyasi sorumluluğı da bulunmamaktadır. Bu sistemde yürütme ve yasama birbirlerinin vazifelerine son verebilmekteydi. Cumhurbaşkanı, başbakanın istemiyle seçimin tekrarlanmasına karar verebilir ve hatta yasama birimi kurulan hükümete güvenoyu vermeyerek yeniden seçim yapılabilmesini sağlayacak bir pozisyona getirtilmiştir (Yazıcı, 2011: 125).

1982 Anayasası ile yürütmenin daha çok güçlendirilmesi ile Cumhurbaşkanına temsili yetkilerden ziyade daha farklı yetkiler tanınmıştır. Bu sistemde, Cumhurbaşkanına oldukça önemli yetkiler tanınmış olsa da, bu bir başkanlık sistemi ya da yarı - başkanlık sistemi olarak ifade edilememektedir. Çünkü bu sistemde Cumhurbaşkanı halk aracılığı ile seçilmemektedir. Ve Cumhurbaşkanı yürütmenin iş ve eylemlerine aktif bir biçimde dâhil olamamaktadır (Becerren ve Kalağan, 2007: 164-180).

Aslında 1924 Anayasasıyla oturtulmaya çalışılan bu parlamenter yönetim yapısı genel niteliklerini Türkiye’de de göstermiştir. Bu doğrultuda çok partiliğe hitap eden bu sistem ülkemizde de aynı şekilde var olabilmıştır. Türkiye’nin siyasi durumu incelendiğinde çok partili bir sistem tarzında olduğu görülebilmektedir. Ülkedeki mevcut parlamenter yapıdaki bu partililik anlayışı, Parlamenter sistemin genel niteliklerini sergileyerek yürütmenin tek başlılığına olanak tanıyan bir durum halini alabilmiştir. Bu noktada iktidar olan siyasi partiler yürütme ve yasama erkinin işlerliğinde tek söz sahibi olma durumuna ulaşabilmişlerdir (Sargın, 2019: 38).

Türkiye’nin parlamenter sistemi kullandığı dönemlerde yaşanan her problem sonrası bu sisteme farklı birçok eleştiri yapıp, parlamenter yönetim anlayışının eksiklikleri ve değiştirilmesi gerektiği tartışmaları sürekli devam etmiştir.

2.1.4. Türkiye’de Yarı Başkanlık Sistemi Uygulamasının Tarihsel Gelişimi

2007’de 1982 Anayasasında gerçekleştirilen Cumhurbaşkanı seçilmesi ile ilgili değişiklikler neticesinde sistemin adının ne olduğu konusunda farklı düşünceler belirlemiştir. Gönenç (2011:4)’e göre bu sistem ne yarı-başkanlık ne de parlamenter sisteme tam olarak benzemiyordu. Bu sistemin ismi araştırmacıya göre başkanlı parlamenter sistem olarak ifade edilmeliydi. Çünkü bu yönetim anlayışında Cumhurbaşkanı halk tarafından seçilse de verilen yetkiler açısından Başkanlık sistemindeki verilen yetkilere oranla oldukça eksik kalmaktaydı. 2007’de 1982 Anayasasında değişiklik yapılmasına, referandum ile vatandaşa sorularak karar verilmiş ve halkın verdiği onay ile beraber bu değişiklikler yasalaşmıştır. Gerçekleştirilen bu değişiklikler ile mevcut Anayasanın öngördüğü parlamenter yönetim yapısından uzaklaşıp yarı- başkanlığa adım atılmıştır. Çünkü yarı –

başkanlık olarak ifade edilen sistemde meclis görev yapmayı sürdürürken Devlet Başkanı/Cumhurbaşkanı ise halk tarafından seçilmektedir. 2007 yılındaki değişiklik yalnızca Cumhurbaşkanı seçimleri ile ilgili değişiklik olduğu için 2017’de anayasada gerçekleştirilecek değişikliğe kadar geçen zaman zarfında Cumhurbaşkanının diğer bütün yetkileri geçmiş parlamento yapısındaki gibi kalmış değişiklik yapılmamıştır. Bu nedenle sistem yarı - başkanlık olarak değil parlamenter sistem olarak algılanmaya devam etmiştir (Arı, 2018: 95).

Fendoğlu (2012: 45) bu mevzu ile ilgili olarak 1982 Anayasasında öngörülen bu değişiklikler ile sistemi şu şekilde tanımlamıştır. *“Sistem Başkanlık sistemini onaylar hale gelmişse de tam anlamıyla Başkanlık sistemi oturtulmamış bir Başkanlık sistemi olmuş ve yarı – başkanlık sistemine yanlılıkla dönülmüş gibi görmektedir.”*

2007 yılından sonra Cumhurbaşkanının halkoyu ile seçilmesinin referandum ile önü açılmasının ardından hemen Cumhurbaşkanı seçimi yapılamamıştır. 2014’te gerçekleştirilen seçimlerle ilk kez Cumhurbaşkanı halkın oyları ile seçimi gerçekleştirilmiştir (Arı, 2018: 95).

2017 yılında Anayasada yapılan köklü değişiklikler içeren referanduma kadar, 2007’de gerçekleştirilen Cumhurbaşkanlığı seçim usulü ile yarı - başkanlık sistemine benzeyen bir yönetim anlayışı vuku bulmuş ve 2014’te Cumhurbaşkanı halk tarafından seçilmiştir. Bu süreçte başbakanın bir tür yetkileri açısından devre dışı kaldığı düşünülerek, tümüyle yarı-başkanlığa benzeyen bir dönem şekli ortaya çıkmıştır. 2017 yılında ise Anayasada yapılan değişiklik ile de Türkiye tipi Başkanlık sistemine geçilmiştir.

2.1.5. Türkiye’de Bürokraside Atamaların Tarihsel Gelişimi

Tarihsel olarak incelendiğinde Türkiye’deki siyasal iktidarlar başa geldiklerinden itibaren yönetimi politize etme tekniklerine girişmişlerdir. Yönetime gelen iktidarlar, önceden belirledikleri politikalarını çabuk, etkili ve verimli bir biçimde çok kısa bir zaman zarfında gerçekleştirebilmek için, siyasallaştırmayı temel çözüm yolu olarak kabul etmişlerdir. Yüksek bürokrat makamlarına atamalar, genellikle siyasi iktidarın takdiri neticesinde yapıldığı bilinen temel gerçeklerdendir.

Hatta bu siyasi oluşum yüksek düzeylerden daha alttaki makamlara kadar yayılabildiği de bilinmektedir. Bu bağlamda merkezi sınavlar ile yapılan atamalar haricindekiler veya sözlü-mülakat sınav sistemleri, hem siyasi, hem de bürokratik kayırmalara son derecede elverişlidir (Tutum, 1976: 31). Bu olgu bürokrasinin araç olma özelliğini de zedeleyen türdendir. Zira dışarıdan müdahaleler ile gerçekleştirilecek atamalar bürokratik anlayışı rasyonellikten uzaklaştırmaktadır. Fakat siyasallaşmayla beraber, hesap verebilirliğin, şeffaflığın ve denetleme sisteminin oluşturulması daha kolay olabilir. Devlet hizmetleri hızlı, etkin, verimlilik içerisinde ve yönetimde ortaya çıkabilecek küresel değişmelere daha çabuk entegrasyon gibi özelliklere de sahip olabilecektir. Bunun yanında ülkemizde uzun yıllardır siyasi iktidarlar üstünde bir baskı haline dönüşen askeri bürokratlara karşı da sivil bürokrasinin siyasallaşması istenebilmektedir. Ancak bu olay siyasi iktidarın yönetimin başında olduğu zaman içerisinde istenen bir durumdur. Bu nedenle hiçbir ideoloji ve siyasal parti sonsuz olmadığı için, iktidara gelen her hükümetin bürokraside siyasallaşma meyili göstermesi pek çok olumsuz durumu da bünyesinde taşıyabilmektedir. Bu sebeplerden ötürü, yöneticilerin vazifelerini yaptıkları yerlerde sürekli değişiklikler, yönetimde düzensizliklere ve istikrarsızlığa neden olabilmektedir (Acar, 2002: 11).

20. yy'ın başlarında Cumhuriyet Halk Partisi, bürokrasinin partisi olarak adlandırılmıştır. Tek parti döneminde bürokrasinin en ciddi vazifelerinden biri, reformların devamlılığını yerine getirmektir. Tek parti zamanında valilerin, kaymakamların parti müfettişini karşıladığı, yolcu ettiği ve onların denetiminde olduğu dönemlerde, siyasal iktidar kamu idaresine de egemen haline gelmiştir (Güran, 2012: 203). Demokrat Parti iktidarı zamanında, tek parti dönemine kıyasla bürokrasi siyaset ilişkisinde köklü değişimler yaşanmıştır. 1950-1960 arasındaki zaman zarfında görülen gelişmeler içerisinde bürokrasinin durumunda gerek ekonomik imkanlar ve gerekse toplumsal statü açısından bir düşme görülmüştür. Demokrat Parti iktidarı bahsi geçen dönemde, bürokrasinin sahip olduğu maddi imkanları azaltmak için bir takım girişimler içerisine girmiştir. Bu durum, bürokrasi ile siyaset arasındaki ilişkilerde gerginliklere sebebiyet vermiş ve sonuç olarak ülke ilk darbeyi yaşamıştır. Darbeden sonraki zaman zarfında ise bürokrasi, belirli bir

özerklik içine girmeye başlamıştır. 1961 Anayasası, parti merkezli siyasetin etkisini frenlemek için, bürokrasiye iktidar karşısında belli bir özerklik vermiştir. Yani bu Anayasa, bürokrasiyi, siyasi iktidara karşı güçlendirmiştir. 1980 sonrasında ise yeniden dengeler değişmeye başlamış ve siyasi iktidarın, bürokrasiye karşı kuvvetinin arttığı bir süreç zamanla meydana gelmeye başlamıştır (Özkaral, 2008: 65).

1971 Muhtırası ile ve sonrasında Anayasada yapılan değişiklikler ile bürokrasi ve siyaset ilişkileri yeni bir şekle dönüşmüş, askeri müdahale zamanlarında bürokratik atamalar hız kazanmıştır (Eryılmaz, 2010: 150-151). 1973 yılından sonra ise kurulan koalisyon hükümetleri iktidara geldiklerinde, Cumhuriyet tarihinde hiç olmadığı kadar büyük miktarlarda memurların yerlerinde değişikliklere gidilmiştir (Heper, 2006: 165). Bu dönem itibarıyla koalisyon ortağı partiler bürokrasinin alt ve üst tüm kademelerinde siyasallaşma yoluna gitmişler ve kendi taraftarlarına bürokratik vazifeler vermişlerdir. Ayrıca bu kadrolara ilave olarak yüzlerce yeni sivil bürokratik kadrolar meydana getirilmiş ve her bakanlık belirli bir siyasi partinin mülkü gibi görülüp, o partinin tasarruflarına bırakılmıştır (Heper, 2006:200). Türkiye’de üst kademelerdeki bürokratların atanmasında genel itibari ile liyakat ve deneyim gibi kriterlerden ziyade güvenilir olmak, sır saklamak, parti menfaatlerine göre davranmak gibi özellikler öne çıkmaktadır. Hükümeti oluşturan iktidarın değişimi demek aynı zamanda üst düzey bürokratların da değişmesi olarak düşünüldüğü için, bu olay özellikle koalisyon ve istikrarın olmadığı zamanlarda yöneticilerin konumları ile ilgili tedirginlik duymalarına neden olmuştur. Bu korkular sebebiyle üst düzey bürokratlar vazifelerine yoğunlaşmaktan ziyade, atamaya yetkin makamlara ihtimam göstermeye çalışmışlardır. Kurumsal hedefler doğrultusunda uzun süreli planlar hazırlanması ve vizyonlar oluşturulmasını negatif etkileyen bu durum, bürokratik çalışmalarda çeşitli yönlerden aksaklıklara ve gerilimlere yol açmıştır. Halbuki bürokrasi siyaset bağlantısında esas olan eylem, kamu hizmetlerinin daha iyi olmasını sağlamaya çalışmaktır (Acar, 2002: 9-12).

Atama faaliyetleri genel itibarıyla yapıldığı siyasi dönemin ürünü olarak irdelenmektedir. Aslında hükümetler devlet bürokrasisinin iyi işlemlerini arzu ederken, diğer yandan bürokrasinin oluşum ve işleyişine dahil olarak negatif etkilerle

ikilem yaşatabilmektedirler. Görülen bu durum siyasetin bürokrasi ironisi (Aydın, 2012: 51) olarak da kavramsallaştırılabilir. Türkiye’de kamu sisteminde köklü değişiklik dönemi olan 1960’larda personel rejiminde liyakat prensibini yerleştirmek niyetiyle çeşitli iyileştirmeler gerçekleştirilmiş ama bu noktada pek de başarı elde edilememiştir. 1965’te yürürlüğe giren 657 sayılı DMK’nın temel üç ilkesi arasında liyakata da yer verilmiştir. Fakat uygulamalarda bürokraside zaman zaman farklı kayırma şekillerinin (siyasi yakınlık, dost, akraba, hemşehri, bölge, okul, inanç vb.) etkili olduğu bir istihdam ortamı oluşturulduğu da görülmüştür. Kamu personel atamalarında liyakat prensibi benimsenmeye çalışılmış olursa da, daha çok vurgulanan ilkeler maalesef itaat ve sadakat olmuştur (Eryılmaz, 2010:150).

Siyasi hükümetin atama kararı verme yetisinin dağılımı, kamusal işleyişin kaynağını ve hiyerarşik oluşumunun temeli yapısı şeklinde görülür. Atama yetkisinin, Türkiye yönetiminde iki ayrı yasayla düzenlendiğini Güler (2005: 269-270) şöyle açıklamaktadır;

“İlki 2451 sayılı Yasa’dır (Bakanlıklar ve Bağlı Kuruluşlarda Atama Usulüne İlişkin Kanun) . Bu kanunla bakanlıklar ile bağlı kuruluşlardaki atama usulü tespit edilmiştir. İkincisi ise 2477 sayılı Yasa’dır (2451 sayılı Kanunun Kapsamı Dışında Kalan Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usulüne İlişkin Kanun). Bu yasa ile de 2451 sayılı Kanun kapsamında olmayan özel statülü kurumlara atama usulü düzenlenmiştir. “Diğer kamu görevlileri” ismi ile anılan askeri, adli, akademik alanlarda atama usulü ise bahsi geçen kurumların özel kanunları ile düzenlenmiştir. Ülkemizde geçmiş dönemlerde kamuda atama kararları hukuksal açıdan; kararnameli atama (atama kararnamesi) ve emirli atama (atama emri) olarak yapılmaktadır”.

Fakat yeni sistemle bahsi geçen bu kanun KHK ile kaldırılmış ve eski yönetim anlayışında Bakanlar Kurulu, müşterek kararnameler ile veya özel kanunlarla gerçekleştirilen bütün atama ve vazifelerden alınma mekanizmasında, Yürütme organının başı tek belirleyici olmuştur. Tablo 6 eski sistemde bahsi geçen yasa ve diğer yasalar çerçevesinde ataması yapılan kadroları ve yöntemlerini göstermektedir.

Tablo-6: Türkiye’de Eski Yönetim Sisteminde Kamu Kurumlarına Atama Şekilleri

Atama Usulü	Atama Yapılan Kadro
Bakanlar Kurulu Kararı (2451 Sayılı Kanun Çerçevesinde)	Valiler, Büyükelçiler, Daimi Temsilciler, Daimi Delegeler, Diyanet İşleri Başkanı Ve Din İşleri Yüksek Kurulu Üyeleri, Türkiye İstatistik Kurumu Başkanı
Müşterek Kararname (Özel Kanunlar Çerçevesinde)	Bazı Bağımsız Düzenleyici Kurumların Başkan ve Üyeleri (Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu; Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu, Rekabet Kurumu, Sermaye Piyasası Kurulu, Kamu İhale Kurumu, Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu, Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu, Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Başkan ve üyeleri), Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu Başkan ve üyeleri, Merkez Bankası Başkanı, YÖK üyeleri, TRT Genel Müdürü ve Yönetim Kurulu üyeleri, Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu Başkan ve üyeleri, Kamu Görevlileri Etik Kurulu başkan ve üyeleri, Genelkurmay Başkanı
Müşterek Kararname (2451 sayılı Kanun Çerçevesinde)	Bakan Yardımcıları (Milli Savunma Bakanlığı Bakan Yardımcısı dahil), Müsteşar ve Yardımcıları (Dışişleri Bakanlığı Genel Sekreteri ve Yardımcıları dahil), Genel Müdür ve Yardımcıları (Ticaret Bakanlığı Dış Ticaret Genel Sekreteri ve Yardımcısı, Hazine Genel Müdürü ve Milletlerarası İktisadi İşbirliği Teşkilatı Genel Sekreteri ve Yardımcısı, İçişleri Bakanlığı Sivil Savunma İdaresi Başkanı ve Yardımcısı dahil), Türkiye Bilimsel ve Teknik Araştırma Kurul Üyeleri ve Genel Sekreteri, Vakıflar Genel Müdürlüğü İdare Meclis Başkan ve Üyeleri, Gelir İdaresi Başkanı, Gelir İdaresi Başkan Yardımcıları, Gelir İdaresi Daire Başkanları ve Vergi Dairesi Başkanları, Türkiye İlaç ve Tıbbi Cihaz Kurumu Başkanı ve Başkan Yardımcıları, Devlet Personel Başkanı, Atom Enerjisi Komisyonu Genel Sekreteri, Bakanlıklardaki Kurul Başkanları ve Üyeleri, Strateji Geliştirme Başkanları, Bakanlıkların Rehberlik ve Teftiş, Rehberlik ve Denetim, Denetim Hizmetleri Başkanları, Vergi Denetim Kurulu Başkan Yardımcıları, Bakanlık Müfettişleri (Maliye Bakanlığı Vergi Müfettişleri ve Bankalar Yeminli Murakıpları dahil), Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Müfettişleri, Bakanlık Müşavirleri (Milli Savunma Bakanlığı Bakanlık Müşavirleri dahil), Birinci Hukuk Müşaviri, Bakanlık Daire Başkanları, İl İdare Şube Başkanları, Bölge Müdürleri ve Başmüdürler, Vali Muavini, Kaymakam, İl Hukuk İşleri Müdürü, Polis Akademisi Başkanı, İl Emniyet Müdürü
Müşterek Kararname (2477 sayılı Kanun Çerçevesinde)	Başkan, Başkan Yardımcısı, Genel Müdür, Genel Müdür Yardımcısı, Yönetim Kurulu Üyeleri (Seçimle gelenler hariç), Daire Başkanı (1. ve 2. derece), Müessese Müdürü, Grup Başkanı (1. ve 2. derece), Genel Sekreter, Müşavir (1. derece), Kurul Başkanı (Teftiş, fen, tetkik ve benzeri), Bölge Müdürü (1. ve 2. derece)
Müşterek Kararname (Özel Kanunlar Çerçevesinde)	Adli Tıp Kurumu Başkan ve Yardımcıları, TİKA Başkanı, TÜBİTAK Başkanı, Yurt Dışı Türkler ve Akraba Toplulukları Başkanı, ÖSYM Başkanı, Türkiye Su Enstitüsü Başkanı, Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Kurumu Başkanı, Türk Patent Enstitüsü Başkan, Başkan Yardımcıları

Kaynak: Sobacı, Zahit ve Köseoğlu, 2018.

Yeni Hükümet Sistemi'yle gerçekleştirilecek en önemli değişimlerin kamu yönetimi merkez teşkilatında olacağı öngörülmektedir. Başbakanlık kurumu ortadan kalkacaktır. Yukarıdaki Tablo 6'da belirtilen kadro ve görevlere atama yapılmasında yetkisi ve onayı olacak kişi yeni sistemle Cumhurbaşkanı olmuştur.

Başbakanlık ve bakanlıkların bulunduğu merkez teşkilatının önceki durumu tetkik edildiğinde, önemli büyüklüğü olan bir yapıyla karşılaşılmaktadır. Tablo 7'ye göre bir başbakan ve beş başbakan yardımcısı bulunduğu başbakanlık müessesesi, içerisinde bulundurduğu birçok kurum ve kuruluş ile tek başına büyük bir hizmet bakanlığı olarak karşımıza çıkmaktaydı. Başbakanlığın altında olan organizasyonlardan daha stratejik olduğu düşünülenlerden bir bölümü, direkt başbakana bağlıdır. Diğerlerinin ise başbakan yardımcıları arasında vazife ve yetki durumlarına göre pay edildiği görülmektedir (Güler, 2018: 314).

Tablo-7: Türkiye'de Geçmiş Hükümet Sisteminde Başbakanlığa Bağlı Kurumlar ve Görev Dağılımı

Doğrudan Başbakana Bağlı	Başbakan Yrd.	Başbakan Yrd.	Başbakan Yrd.	Başbakan Yrd.	Başbakan Yrd.
Milli Güvenlik Kurulu	Diyanet İşleri Bşk.	Hazine Müsteşarlığı	Radyo ve Televizyon Üst Kurulu	Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı	Vakıflar Genel Müdürlüğü
Toplu Konut İdaresi Başkanlığı	Türkiye Radyo Televizyon Kurumu	Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu	Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Kurumu	Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu	Yurtdışı Türkler ve Akraba Top. Bşk.
Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu	Anadolu Ajansı	Sermaye Piyasası Kurulu	Kişisel Verileri Kor. Kurumu		Türk İşbirliği ve Koordinasyon Ajansı Başkanlığı
Türkiye Varlık Fonu		TC. Merkez Bankası			Basın-Yayın ve Enf. Gen. Md.
Türkiye Yat. Des. Ve Tanıtım Ajansı		TC. Vakıflar Bankası			
Tanıtma Fonu Kurulu		TC. Kalkınma Bankası			

Kaynak: Güler, 2018: 315.

Başbakanlık sisteminin yanı sıra devlet yönetimi merkez teşkilatlanmasında başlarında bakanların sorumlu olduğu 21 hizmet bakanlığı bulunmaktadır. Bakanlar,

bakanlığın en üst amiri şeklinde başbakana karşı sorumlu olarak çalışmaktaydılar. Başbakanlığa bağlı kuruluşların özellikleri incelendiğinde, başta ekonomi olmak üzere medya, finans, tanıtım ve strateji geliştirme hususlarında yerli ve uluslararası faaliyetler gerçekleştirecek duruma sahip oldukları fark edilmektedir. Bu noktada, ülkede başbakanlığın bakanlıklar arası işlerliğini ve koordinasyonu sağlama işlevinin yanı sıra sahip olduğu çok ciddi ve çeşitli örgütlerle ülke yönetiminin merkezini/çekirdeğini meydana getirdiği gözlenmektedir (Güler, 2018: 314).

Geçmişteki yönetsel sistemde yürütmenin sorumlu tarafı olan ve bakanlar kurulunun hazırlanmasından, bürokraside üst düzey atamaların yapılmasına kadar karar veren mekanizma başbakan olsa da onay makamının cumhurbaşkanı olması bazı aksaklıkların yaşanmasına sebebiyet vermiştir (Güler, 2018: 315).

2.2. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Yönelmeye Neden Olan Sorunsallar

İktidar olsun muhalefet olsun tüm siyasiler ülkelerinde, zaman zaman mevcut hükümet sistemlerini eleştirmişler ve yeni sistem arayışlarına gitmişlerdir. Bu ülkeler içinde en önemli olayların yaşandığı ve en yoğun tartışmaların yapıldığı ülkelerden olan Türkiye, Başkanlık sistemi tartışmaları ile karşımıza çıkmıştır. Türkiye’de yönetim anlayışı konusunda Beceren ve Kalağan (2007: 174); “Ülke’ de 1876 tarihindeki Kanuni Esasi’den bu zamana yaklaşık olarak 150 senelik bir Parlamenter sistemin denemesinin yapıldığını ve bazı sebeplerle kesintilere uğramanın yanında ülkemizde Parlamenter yönetim anlayışının yönetsel olarak önemli bir deneme olarak kayıtlara geçtiğini” ifade etmektedirler.

Türkiye’de Başkanlık konusunda yapılan tartışmalar tarihsel olarak analiz edildiğinde, özellikle 1980’lerden sonra bu yönetim sistemi ile ilgili konuların konuşulmasının büyük ivme kazandığı görülmektedir. 1980 yılının Mart ayında “Tercüman Gazetesi’nin gerçekleştirdiği Anayasa Semineri’nde” ve “Yeni Forum Dergisi’nin öneride bulunduğu Anayasa Projesi’nde” gündeme gelen yönetim sistemi tartışmaları, 1987 senesinde Başbakan Turgut Özal’ın (1927-1993) cumhurbaşkanı halkın seçmesi gerekliliğini sıklıkla dile getirmesi ve anayasanın ilgili maddelerinde değişiklik istemi ile sürmüştür. Ancak Özal’ın cumhurbaşkanı olduktan sonra bu düşüncelerinin değiştiği ve 1997 yılında dönemin Cumhurbaşkanı Süleyman Demirel

(1924-2015) tarafından yeniden gündeme getirilmiş olsa da çok da ilgi görmemiştir (Yazıcı, 2011: 163). Tartışmayı başlatan Demirel'in Başkanlık sistemi istemine Başbakan Ecevit şiddetle karşı gelmiştir. 2002 yılından sonra ise Başbakan Recep Tayyip Erdoğan, Prof. Dr. Burhan Kuzu ve Cemil Çiçek ile tartışma yeniden başlamıştır (Fendoglu, 2012: 46).

Başbakan Erdoğan'ın bu konudaki görüşleri incelendiğinde tarihsel süreç aşama aşama gelişmiştir. Başbakan Erdoğan konuşmalarından birinde başkanlık sistemi talebine gerekçe olarak, bürokratik oligarşiye işaret etmiştir. 59. Hükümetin Başbakanı Erdoğan'ın bu mevzudaki düşünceleri şöyle özetlenebilir; 21 Nisan 2003: *"Siyasetteki tek arzum başkanlık ya da yarı başkanlık modeli. Bunun ideali de Amerika 'da uygulanan sistem."* 5 Ocak 2005: *"Başkanlık sisteminin tartışılması Türkiye için yararlı olabilir ama bu bizim şu anda gündemimizde yok".* 15 Şubat 2006: *"Başkanlık sistemini ben de istiyorum ama şartlar şu anda müsait değil".* 18 Nisan 2010: *"Sistemin rahat çalışması konusunda bu olaya (başkanlık sistemi) sıcak bakıyorum. Çok daha seri neticeler alması noktasında..."* 10 Eylül 2010: *"Bir önyargımız yok. Nihayetinde bununla ilgili gerekirse halk oylamasına gidilir, ama şu anda illa bu olmazsa olmamız değil".* 25 Eylül 2010: *"Ben bu konuyu tartışılın diye açtım. Bunun tartışılmasının siyasilere de, halkımıza da katacağı çok şey var".* 2 Şubat 2011: *"Bence demokratik parlamenter sistem içinde halk tartışmalı, tartışılmalı. Millet'in tartışmasından kaçmak, çekinmek demokrasiye terstir. 'Liderler tektir zaten, bunun yanında liderliği paylaştığı ikinci bir kişi olmaz. Ama 'takım ruhu' denilen bir olay vardır, 'takım oyunu' denilen bir olay vardır, 'kolektif aklı oluşturmak' denilen bir olay vardır. Ben, Başkanlık sistemiyle alakalı, ülkemde halk bu kavramları tartışmalıdır, bilmelidir ve şahsen Başkanlık sisteminin daha faydalı neticeler doğuracağına inanıyorum. Bu benim kanaatim. Sayın Bahçeli başka türlü düşünebilir, bir başkası başka türlü düşünebilir. Onların düşüncesine de benim saygım var, ama lütfen benim düşüncemdir, benim düşünceme de saygıları olsun."* *"Başkanlık sistemi var, yarı Başkanlık sistemi var. Niye rahatsız oluyoruz bunlardan? ABD'si, Fransa'sı ortada... Almanya'da da bakıyorsunuz şansölye var, bu tür sistemler var, cumhurbaşkanlığı makamları var, güçlendirilmiş... Ama bazı yerlerde bakıyorsunuz sadece temsili... Bunlar da var. Bunların tartışılmasından*

kimsenin gücenmeye bence hakkı yok. Bırakalım tartışılsın, kimse de bundan da rahatsız olmasın (Fendoğlu, 2012: 47).”

Başkanlık sistemine geçişi sağlayan Recep Tayyip Erdoğan’ın da bu konuya ilişkin düşünceleri zaman zaman farklı açıklamalarla devam etmiştir. Yukarıda ifade edilen bu açıklamaların ardından bazı zamanlarda bu konu dile getirilmemiş olsa da 2012’de Adalet ve Kalkınma Partisi tarafından getirilmiş olan bir öneri bulunmaktadır (Turan, 2018: 44-45):

Türkiye’nin içerisinde olduğu sıkıntı ve problemlere alternatif çözüm olarak önerilen “Başkanlık Sistemi” nin ülkenin durumuna uyup uymadığı irdelenirken, bu yönetim anlayışını savunanlar ve bu sisteme karşı olanların görüşlerine açıklık getirilerek sisteme giden sorunsallar ifade edilecektir. Karatepe (2005: 252), ülkemizde sistemi tartışanların hepsinin, dayandığı ana argümanın Türkiye’deki siyasi tıkanmalar olduğudur. Demokratik katılım eksikliği, seçilenleri denetleyememe, sivil toplum örgütlenmesinde zafiyetler, statükocu partiler, yerel yönetimlerin sınırlandırılmış gücü, ülkedeki iktisadi yapılanma gibi temel sebepler bu siyasi tıkanıklıklara örnek olarak verilebilir.

Yukarıda sayılan sebeplerden ve daha ifade edilebilecek pek çok sebepten dolayı Türkiye’de siyasi tıkanmalar yaşanmıştır. Görülen bu siyasi tıkanmaların aşılabilmesi şarttır. Bu sorunların yönetim sisteminden kaynaklandığını düşünenlerin farklı önerileri bulunmaktadır; yürütmenin güçlü hale getirilmesi bu önerilerin temelini meydana getirmektedir. Fakat mevcut sistemi koruyarak sadece yürütmenin güçlendirilmesinin problemleri halledemeyeceğini ve daha da çoğaltacağını düşünenler; uygulanmakta olan hükümet yapısının değiştirilmesini ifade etmektedirler. Bu düşüncede olanlar yürütmenin oldukça etkin olduğu Başkanlık Sistemi’nin hayata geçirilmesi gerektiğini savunmuşlardır. Teknolojideki gelişmeler, parlamentolardaki; acil, teknik, geçici ve arizi kararların seri biçimde alınmasının gerekliliği bu değişimi zorunlu kılan sebepler olarak öne çıkmaktadır (Karatepe, 2005: 253). Fakat, bu fikirlerin taraftarları olduğu kadar karşıt görüş sunanlar da bulunmaktadır. Başkanlığı savunanlara göre, parlamenter sistemler miadını doldurmuştur. Parlamenter yapılanmada, öncelikle, iktidarların sınırlandırılmasında en ciddi fonksiyonel yapı olan kuvvetler ayrılığı prensibinin uygulanması

zorlaşabilmektedir. Bunun yanında meclisler kendi içinden çıkan hükümeti yeterli miktarda denetleyememektedir. Bu şekilde, iktidarlar meclis üzerinde kontrolü ele geçirebilmekte ve bu da, siyasi istikrarı olumsuz etkilemektedir (Fendoğlu, 2012: 48). Başkanlık sisteminin ülkede uygulanması gerekliliği aşağıdaki argümanlarla savunulmuştur;

Devlet Geleneği ve Halkın deneyimi ve ülkenin tarihi yönetim altyapısı başkanlık sistemine uygundur. Osmanlı'nın 600 yıllık geçmişi, Cumhuriyetin kurulduğu ilk zamanlar, İnönü'nün 'Milli şef' dönemi bu duruma örnek olarak verilebilir. Türk halkı, etkin ve kuvvetli bir yönetimden taraf olmakla beraber, totaliterliğe karşı olduğunu, gerek askeri darbe dönemleri sonrasında, gerek belirli bir yıpranma ve otoriterliğe kayma eğilimi gösteren yönetimleri değiştirirken, verdiği oylar ve seçtiği siyasi oluşumlarla göstermiştir (Yaman, 2014:94).

Başkanlık sistemi siyasi istikrar sağlar: uygulanmakta olan % 10 barajlı seçim sisteminin arzusu oyların "gereğinden fazla bölünmemesi" ve ana siyasi oluşumda toplanmasıdır. Buna göre, "güçlü iktidar" ın "siyasi istikrar" ile ulaşılacağı formül Başkanlık sistemi ile mümkün görölmektedir. Koalisyon hükümetleri ya da oy dağılımının neden olduğu parçalanmalar sebebiyle kısa süreli istikrarsız hükümetler, problemleri çözemez bir hal almıştır. Başkanlık sistemi ise açık ve net projelerin halka mal edilmesi ve uygulanmasına imkan tanır. Başkanlık sistemi ile yürütme kendi özerkliğini daha rahat muhafaza edebilmektedir. Çünkü elinde fesih gibi parlamento yapısında hiç işlemeyen bir yetkisi olmamakla beraber, başkanlık yönetim sistemi anayasal anlamda üstün yetkilerle bezenmiştir. Yürütmenin başı ve bakanlıklar halkın bilgisi ile vazife yapmakta ve özellikle bakanlar meclis dışından atamaları yapıldığı için halk nezdinde tavizlere neden olmadan vazifelerinin gereğini istedikleri gibi yapabilme gücüne muktedirdirler. Parlamenter yönetim anlayışında ise, bakanlar seçildikleri bölgelerin işlerini takip etmekten ve seçmenlerini işe almaktan, kendi çalışmalarını yeterli şekilde sürdürememektedir (Kuzu, 1996: 92).

Hızlı gelişme için başkanlık sistemi güçlü icraya sahiptir: Dünyanın gelişim hızını yakalayabilmek ve vatandaşların artan ihtiyaçlarını vaktinde karşılayabilmek için icranın güçlendirilmesi şarttır. Başkanlık sistemi özellikle icrayı güçlendirir ve icraattan sorumlu olanı (Başkanı) net bir şekilde ortaya çıkartır. Kriz dönemlerinde,

acil durumlarda acil ve etkili bir müdahale, güçlendirilmiş bir icra ile mümkün kılınır.

16 Nisan 2017’de yapılan referandum ile hayata geçirilen Anayasa değişikliğinin akabinde 24 Haziran 2018’de olan Cumhurbaşkanlığı ve Milletvekili Genel Seçimleri sonucunda Türkiye’de hem kanuni hem de fiili Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi olarak isim verilen yeni hükümet sistemi işlemeye başlamıştır (Turan, 2018: 43).

2.3. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi

Türkiye’de uzun zamandır hükümet yönetim sistemine dair tartışmalar yaşanırken 2007’de doktrinde “367 Kararı” olarak anılan krizin meydana gelmesinden sonra gerçekleştirilen anayasa değişikliği ile daha önceden de ifade edildiği üzere, Cumhurbaşkanının halk vasıtasıyla seçilmesi sağlanmıştır. Fakat hükümet sistemi tartışmaları bitmemiş ve başkanlık sisteminin gelmesi gerekliliği ile ilgili birçok öneri yapılmıştır. Bu doğrultuda Türkiye’ye özgü bir hükümet sistemi arayışı sürmeye devam etmiş ve “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi”ni öngören bir anayasaya değişikliği teklifi yapılmıştır. 16 Nisan 2017’de gerçekleştirilen referandum ile düşünülen bu yeni sistem kabul edilmiştir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile milli egemenlik kapsamında yasama ve yürütmenin hukuken eşit ve birbirinden bağımsız olmaları öngörülmüştür. Bununla beraber siyasi açıdan yürütmenin daha kuvvetli olmasını, çift başlılığın bitirilmesini ve yürütmenin Cumhurbaşkanı üzerine kurgulanmasını öngören bir sistem hedeflendiği için Cumhurbaşkanlığı sistemi ifadesi tercih edilmiştir. Fakat Türkiye’deki bu yeni sistem diğer hükümet sistemleriyle kıyaslandığında, en çok başkanlık sistemine benzetilmektedir (Bilir, 2017: 2-3). Türkiye’deki yeni hükümet sisteminde devlet başkanı için Cumhurbaşkanı ifadesinin kullanılması temelde sistemin başkanlık sistemi olma niteliğini engellemekte ve başkanlıktan farklı bir sistemin benimsenmesinin düşünüldüğünü göstermemektedir. Ama Cumhurbaşkanlığı Hükümet sistemi ABD’deki sistem ile birebir aynı değildir ve benzerlikler olduğu gibi farklılıkları da vardır. Türkiye’de ihtimal verilen tıkanmaları engellemek ve

sistemin daha iyi çalışmasını sağlamak için Türkiye'ye özgü bazı değişiklikler gerçekleştirilmiştir (Küçük, 2017: 158-168).

Öncelikle ifade etmek gerekirse; Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ABD başkanlık sisteminden esinlenmiş olsa da bu sistemden ayrılan yönlerinin; meclis ve Cumhurbaşkanı'nın karşılıklı fesh yapabildiği, Cumhurbaşkanı ve meclis seçimlerinin birlikte gerçekleştirilmesi ve Cumhurbaşkanının yetkileri bağlamında düzenlendiği ifade edilmektedir (Çolak, 2017: 52). Bu bağlamda yeni sistemin daha önceden belirtilen hiçbir sistemin ve herhangi bir başkanlık sisteminin kopyası olmadığı, -Türkiye'ye has (Türk tipi) özellikleri olan bir sistem- olacağı öngörüsünü yansıttığı ifade edilebilir. (Güler, 2018: 311)

Hükümet sistemlerinin omurgasının yasama ve yürütmenin fonksiyonları ile tespit edilmesinden hareketle, yeni sistemde bu organların seçilmesi, birbirlerine göre pozisyon şekilleri ve ilişkisel ağları, denetleme şekilleri olmak üzere çok büyük değişimlere gidilerek bu erkler arasında katı bir ayrılığın oluşturulması, Türkiye'deki sistemin tipik bir başkanlık modeli olduğunu savunanların argümanları arasındadır (Gülener ve Miş, 2017: 10). Akçakaya ve Özdemir (2018: 927) tarafından bu husus "*Kuvvetlerin sert ayrımına dayanan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, ABD'de uygulanan başkanlık sistemi ile bire bir aynı olmasa da bazı özellikleri ile parlamenter sistemden ziyade başkanlık sistemine daha yakındır*" biçiminde yorumlanmaktadır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde bulunan "*Cumhurbaşkanı ve Cumhurbaşkanı yardımcılarının özel kalem müdürlükleri, danışmanlar, Cumhurbaşkanı Sözcüsü, İdari İşler Başkanlığı, Ofisler, Bağlı kuruluşlar ve Politika Kurulları*" Amerika'da kullanılan başkanlık yapılanmasından örnek alınarak yapılmıştır (Gülener ve Miş, 2017: 12-13). Devleti meydana getiren üç temel erkten birisi olan yürütme organı ise yeni sistem ile oldukça farklı bir yapıya kavuşturulmuştur.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ismi ile teklif edilen anayasa değişikliği önerisi ile yürütme organı tek başlı duruma kavuşturulmuş, yasama ve yürütme erkleri birbirinden ayrıştırılmış ve cumhurbaşkanının görev ve yetkileri yeniden düzenlenmiştir. Bununla birlikte 24 Haziran 2018'de birlikte gerçekleştirilen TBMM ve Cumhurbaşkanlığı seçimleriyle yürürlüğe giren Cumhurbaşkanlığı Hükümet

Sistemi'nde, Cumhurbaşkanı halk aracılığı ile seçilecek ve bu seçimler meclis seçimleri ile birlikte beş yılda bir yenilenecektir. Başbakanlık ve bakanlar kurulunun kaldırılmasıyla yürütme erki sadece Cumhurbaşkanıya bağlanmıştır. Yürütme erkinin başı olan cumhurbaşkanının cezai sorumluluğu bulunmakta ve görev sırasında yapmış olduğu eylemlerden dolayı sorumlu olacaktır. Ayrıca meclisin Cumhurbaşkanı için gensoru verebilme yetkisi alınmış olsa da meclis ile Cumhurbaşkanı birbirini feshedip, seçime gidebileceklerdir (Demirhan ve ark., 2018: 16-17);

2.3.1. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Avantajları

Ak Parti ve MHP birlikteliğiyle öngörülen Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi; yürütmede meydana gelen iki başlılığın yok edilmesi, ülkenin iktisadi, siyasal ve toplumsal istikrarına fayda sağlaması, temel hak ve hürriyetlerinin daha fazla artırılması ve bu noktada demokratik kurum ve kültürün konsolidasyonu, koalisyonların tam anlamıyla sağlayamadığı yürütmenin etkin ve verimli kararlar verebilmesinin temini, harici-dahili, askeri, bürokratik vb. vesayet odaklarıyla tam mücadele, devletin belkemiği temel kuvvetlerin birbirlerinin vazife alanlarına müdahale etmelerini engelleyecek kuvvetler ayrılığı ilkesinin sert olarak uygulanması ile devletin tüm organlarıyla halka hizmet verme noktasında hesap verilebilirliğinin ve şeffaflığının oluşturulması gerekçeleriyle temellendirilmiştir (Miş ve Duran, 2017: 7-15).

Türkiye'nin temel dinamiklerini tümüyle değiştiren hükümet sistemi uygulaması ile özellikle yasama ve yürütmenin kendi etkinlik alanlarında maksimum sonuç alması hedeflenmiştir. Bahsi geçen bu kuvvetlerin birbirlerini engelleyen iş ve fiillerden ziyade birbirlerine destek veren ve koordine çalışmasını sağlayacak denge ve denetim mekanizmaların oluşturulduğu Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin özellikleri şöyledir (Bülbül, 2017: 24-27; Yıldırım, 2017: 147-181):

- *Devletin omurgası olan yasama ve yürütme organlarının herhangi birisi beş yılda yapılması öngörülen seçimlerin daha önce yapılması kararını verebilir. Erken seçim kararı neticesinde yasama ve yürütme organlarının her ikisinin de seçimleri aynı gün yapılması şarttır. Böylece sistemin tıkanma ihtimali ya da olağanüstü*

hallerde kuvvetlerden herhangi birisinin vereceği seçim kararıyla sistemin tekrar çalışır hale gelmesi sağlanacaktır.

- *Cumhurbaşkanının partisiyle olan ilişkisi sürmekte olup, yasamanın onayı olmadan cumhurbaşkanı yardımcılarını, bakanları ve üst düzey bürokratları atayabilecektir.*

- *Yürütme erkinin cezai ve siyasi sorumluluğu tek başlı olarak cumhurbaşkanı şahsında birleşmektedir.*

- *Cumhurbaşkanına bütçe kanunu teklif etme yetkisi verilmiştir.*

- *Yürütmeden bağımsız yasama işlemleri ile bu işlemlerin kalitesinin artması hedeflenmiştir.*

- *Yasama ve yürütmenin seçimi, siyasi parçalanmışlıkları merkezde toplanmasını sağlayacak mecburi bir birlikteliği öngörmektedir.*

- *Dinamik ve dönüşümcü bir modeldir. Parlamenter sisteme özgü iktidarda kalış sürelerinin sınırının olmaması sebebiyle görülen muhalefet-iktidar gerginliği yumuşama meyline girebilir.*

- *Bu hükümet sistemiyle beraber tek elden alınacak kararların uygulanması ve denetimi yine tek elden olacağından bürokrasinin kendi çalışma alanlarında kamu hizmetlerinin verimli bir biçimde sunulması hususunda mazeretleri azalacaktır (Kutlu ve Kahraman, 2017:1-26).*

- *Yürütmenin başı olarak cumhurbaşkanı siyasal ve cezai sorumluluğu üzerinde hissederek halkın problemleri ile daha yakından ilgilenecek ve alınan kararların kamu yönetimi uygulayıcıları tarafından kusursuz bir biçimde yapılmasını özenle takip edecektir (Kuzu, 2011: 72-78).*

- *Bu yeni hükümet sisteminin, bürokratik vesayet kurumlarının vesayetçi tutumlarını azaltacağı ve bu yapıların vesayetçi uygulamalarını ortadan kaldıracığı öngörülmektedir (Mercimek, 2018:131).*

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi yukarıda bahsedilen özellikleri ile en başta parlamenter sistemden doğan siyasal tıkanmalar ve istikrarsızlığın önlenmesi,

akabinde ise kamu idaresinin tüm kuruluş ve ilkeleriyle beraber yeniden rasyonel şekle dönüştürülmesini hedeflemiştir (Türkyılmaz, 2017: 160-161). Muhakkak ki yasama ve yürütme organları yönünden çok eksenli bir değişimin görüleceği bu süreçte, kamusal hizmetlerini verecek olan idari memurların da tabi olduğu personel yönetim sisteminin dönüşümü de gerçekleşmesi bilinmektedir. Bu noktada Türkiye’de kamusal yönetim anlayışı, özelinde ise personel yönetim anlayışı geçmişten bugüne devamlı bir değişim içerisinde olduğu ve arada bir yapılan reformlarla sisteme işlerlik kazandırılmaya çalışıldığı gözlenmektedir. Özellikle kamu görevlilerinin tabi olduğu 657 sayılı DMK’nın günümüze kadar en çok değiştirilen yasalardan olması, Türk personel rejiminin ne kadar çok inişli çıkışlı bir süreç geçirdiğini meydana çıkarmaktadır (Yılmazöz, 2009: 293-302).

Türkiye’de uygulamaya konulan sistemin, hem parlamenter sistemin uygulandığı dönemlerde meydana gelen yürütme içi tıkanmaların giderilmesi, hem de koalisyonlar zamanında yaşanan problemlerin ortadan kaldırılması açısından önemli bir işlevinin olacağı yönünde görüşler oldukça fazladır. Türkiye’de yasama ve yürütme organları arasında gelişebilecek sistemsel sorunların giderilmesi amacına yönelik olarak istenilen; yasama ve yürütme seçimlerinin Cumhurbaşkanı ve TBMM tarafından yenilenmesi yönünde karar alınabilmeleri ve bu karar üzerine her iki seçimin de aynı zamanda gerçekleşmesi ve bütçenin kabul edilmemesi halinde geçici bütçenin kabul edilmesi, bu mümkün olmadığı takdirde, bütçe yasası kabul edilinceye kadar, bir önceki yılın bütçe yasasının yeniden değerlendirilmesine göre artırılarak uygulanması, başkanlık sisteminin rasyonelleştirilmesini sağlayıcı yönde fonksiyonları olacaktır (Küçük, 2017: 187).

2.3.2. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Yöneltilen Eleştiriler

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine yöneltilen eleştiriler genelde belli başlıklar altında ve belirli argümanlar üzerinden sürdürülmektedir. Özellikle kuvvetler ayrılığı hususunda endişeleri olan bazı kişi ve gruplar yargı, yasama ve yürütmenin tek bir liderin yönetiminde toplanarak bu durumun bir süre sonra tek adam rejimine dönüşebileceğini savunarak eleştiriler oluşturmaktadır.

Ülkemizde oluşturulan Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin tipik bir başkanlık sistemi olduğu ve bu nedenle bu sisteme karşı olanların ve eleştirenlerin aşağıda ifade edilen argümanları öne sürdüğü belirlenmiştir (Yaman, 2014: 95).

Dikta rejimi kurulabilir. Türkiye'nin demokrasi geleneği ve geçmişi başkanlık sistemiyle bağdaşmayacaktır. Bu yönetim anlayışı demokratik gelişimini hala tamamlayamamış ülkede yürütme ile yasama erklerinin birbirine müdahalesine ve böylece yürütmenin fiilen üstünlüğüne neden olabilecektir. Başkanlık Sistemi'nin Latin Amerika uygulamalarında uğradığı başarısızlığa odaklanan ve ileri süren sistem karşıtları, bu sisteminin dikta rejimine neden olabileceğini ve ülkeye diktatörlük getireceğini iddia etmektedirler. Hatta yürütmede esnekliği olmadığı için siyasi mücadeleyi keskinleştirerek kutuplaşmaların oluşmasına neden olan başkanlık sisteminin Türkiye için uygun bir yönetim anlayışı olmadığı savunulmaktadır. Bu görüşleri savunanlara göre; güçlü ve demokratik bir yönetim düşüncesi, olağanüstü yetkilere haiz olan tek bir adamın yönetim anlayışında gerçekleştirilemez (Uluşahin, 1999: 56).

Siyasi partiler “feda edilip”, federasyona dönüşebilir. Başkanlık sisteminin Amerika haricinde başarılı ve devamlı bir örneği bulunmamaktadır. Bu yönetim sistemi, bütünüyle Amerika gibi birçok dengelerin birlikte yer aldığı federal tarzı olan bir devlette, üstelik iktisadi ve gelişmişlik yönünden hayli güçlü liberal bir toplumda uygulama zemini bulabilmektedir. Başka ülkelerdeki başkanlık sistemi uygulama örneklerinin hepsi kesintilere uğramış ve sistemin işleyişi, zamanla demokrasiden uzaklaşarak değişimler yaşanmıştır (Yaman, 2014: 96).

Parlamente sistemin daha başarılı olabilmesi için reforma ihtiyacı vardır, yeni bir sistemin getirilmesine gerek yoktur. Parlamento sisteminin tarafı olan gruplar, iddia edilen “Tıkanıklar”ın parlamente yapıdan kaynaklanmadığını savunmaktadırlar. Yeni bir sistem arayışları ülkemizin parlamento ile edindiği tecrübeleri ve ödediği bedelleri hiçe saymak olarak değerlendirilmektedir. Zira başkanlık sistemi yasamanın mevcut olan problemlerini de çözememektedir, yalnızca yürütmeyi güçlendirecektir. Özellikle sisteme, Türkiye'ye özgü bazı niteliklerin eklenmesi ile Amerika'daki denge mekanizmasının uygulanamayıp başarısız bir yönetim anlayışının gelişmesine neden olabileceği savunulmaktadır.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet sistemine ilişkin olarak, sisteminin daha çok iki partili sistemlerde yaşadığı, çok partili sistemlerde siyasi istikrarsızlığa neden olarak, yürütme ve yasama arasında çatışma yaratacağı şeklinde eleştiriler getirilmektedir. Siyasal iktidarın tek bir merkezde toplanması demokratik geleneklerin olmadığı toplumlarda tek adamlık, diktatörlük ile sonuçlanabilir, yürütmenin mutlak hakimiyeti oluşabilir ve demokratik teamülleri olmayan bir ülkede başkanın partisinin çoğunluğundan oluşan yasama, yürütmeye tabi olarak hareket edebilir denilmektedir (Yaman, 2014: 96).

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine dair yapılan eleştirilerin genellikle halkın ve toplumun korkularını harekete geçirmek için yapıldığı ileri sürülmektedir. Bu bağlamda özellikle muhafazakâr sağ iktidarların gerçekleştirmeye çalıştığı reformları engellemek için, bir takım çevrelerin statükoyu muhafaza etmek niyetiyle korku oluşturan ifadelere yöneldikleri yakın geçmişte sıkça karşılaşılan bir olgu olarak karşımızda durduğu belirtilmektedir. Bu noktada Cumhurbaşkanlığı sistemine dair tüm muhalif grupların ve kişilerin ileri sürülen eleştiriler çerçevesinde gelecekte yol açacağı iddia edilen sorunları kısaca özetlemekte fayda vardır (Küçük, 2017: 159-180).

1) Cumhurbaşkanının partisiyle ilişkisinin kesilmemesine ilişkin ileriye sürülen eleştiriler bulunmaktadır. Bu durum tarafsızlık ve şeffaflık konusunda sorun oluşturacağı düşünülmektedir (Miş ve Duran, 2017).

2) Cumhurbaşkanın ülkeyi Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile yöneteceği tarzında eleştiriler vardır. Bu kararnamelerin içeriği bilinmediği için her türlü sorunun bir tek kişi elinden oluşabileceği ve başarısızlıklara evirileceği iddia edilmektedir.

3) Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hiçbir Denetime Tabi Olmaması önemli bir sorundur ve dengeleri çökertecektir eleştirileri yapılmaktadır.

4) Cumhurbaşkanının ve kabinenin hiçbir siyasal sorumluluğunun olmaması yönünde sistem eleştirilmektedir.

5) Cumhurbaşkanlığı Seçimleri ile TBMM Seçimlerinin aynı günde yapılması eleştirilen yönlerinden birisidir

6) Sistem ile ilgili yargı bağımsızlığı ve tarafsızlığının ortadan kalkacağı tarzında da eleştiriler yapılmaktadır. Cumhurbaşkanının yargıya ilişkin direkt ve dolaylı atama yetkilerinin olağanüstü olması ve bu şekilde yargıyı güdümüne alacağı iddia edilmektedir.

7) Denge-fren mekanizmalarının ABD'deki gibi oluşturulmadığı eleştirileri yapılmakta ve bu konuda ciddi sıkıntılar doğacağı savunulmaktadır.

8) Siyasilerin bürokratlar ve bürokrasi üstünde hakimiyet oluşturarak bürokrasinin siyasallaşması ve iktidarın kişiselleştirilmesi eleştirileri yapılmaktadır (Mercimek, 2018:146).

9) Üniter yapının bozularak sistemin mecburi olarak federalizme döneceği yönünde iddialar öne sürülmektedir (Yalçın, 2017: 55).

10) Meclisin etkisizleştirildiği, güçsüzleştirildiği, yetkilerinin elinden alındığına dair eleştiriler yapılmaktadır (İyimaya, 2017: 79).

2.4. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Bürokrasi Atamalarının Yasal Çerçevesi

Ülkemizde son zamanlarda cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile alakalı tartışmalar daha çok parlamenter yapı ile başkanlık yapısı arasında kalmış, yeni sistemin bürokraside oluşturacağı değişimler üzerinde çok da konuşulmamıştır. Ancak Cumhurbaşkanlığı Sistemi'nin kabul edilmesiyle birlikte, artık tartışılması gereken konulardan birisi de bu yönetim anlayışının bürokrasiyi ve bürokratik atamaları nasıl değiştireceğidir.

Başkanlık sistemi ile yönetimde genel özellik olarak sert kuvvetler ayrılığı prensibi kullanılmaktadır. Bu yönden Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde bu hususta oldukça önemli düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Güler (2018: 313) bu düzenlemeleri erkler ayrışmasını ve denge mekaniğini meydana çıkaran düzenlemeler ile sistemin çalışmasını sağlayan düzenlemeler olarak iki kategoride analiz etmektedir; "Buna göre devlet başkanın halk vasıtasıyla seçilerek tek başına yürütmenin başı olması, kapsamlı bir cezai sorumluluğunun bulunması, yasama ve yürütmenin her ikisinin de seçimlerinin yenilenmesi için birbirlerini feshedebilmesi,

bir kişinin aynı zamanda hem yasadaki hem de yürütmede vazife alamaması, cumhurbaşkanının kanun teklif edememesi gibi düzenlemeler sistemde erklerin ayrımını oluşturmayı hedefleyen birinci grup düzenlemeler olarak ortaya çıkmaktadır,” şeklinde açıklamaktadır.

Yapılan değişimlerle yürütmenin yapısı değiştirildiği ve başbakanlık ve bakanlar kurulunun lav edildiği bu sistemde, Cumhurbaşkanının başkan olduğu yürütme yapısına yardımcı yeni yapılanmalar oluşturulmuş, eski birimlerde de yenilenmeye gidilmiştir (Akman, 2019: 44). Bu sistemde en önemli odak noktalarından biri aslında yürütme organının çalışması ve fonksiyonları olacaktır. Çünkü bu sistemde yürütme başrolde olduğu için başarı konusunda da tek sorumlu gibi düşünülecektir. Bu nedenle yürütmenin çalışmalarına özen göstermesi büyük önem arz etmektedir. Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri bu noktada oldukça önemlidir. Bu kararnameler ile kamu yönetimi ve kamu atamalarının işleyişi doğrudan etkileneceği bilinmektedir. Kararnamelerle, kamu kurumlarının durumunda ve vazifelerinde değişimlerin gerçekleştirilmesi şüphesiz ki bürokrasinin pozisyonunu etkileyecektir (Güler, 2018: 313).

Anayasada uygulanan değişikliklere uyum sağlanması gayesiyle, bazı kanun ve kanun hükmünde kararnamelerde değişiklik yapılması mevzusunda çıkarılan 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile müsteşar kadroları kaldırılmıştır. KHK'nın Geçici 32. Maddesine göre, “Bakanlık ve bağlı kuruluşlardaki müsteşar, müsteşar yardımcısı ve merkez valisi kadroları iptal edilmiştir. İptal edilen bu kadrolar kurumların kadro cetvellerinin ilgili bölümlerinden çıkarılmıştır. Bakanlıklarda bakan yardımcıları, bağlı kuruluşlarda başkanlar atanıp göreve başlayıncaya kadar mevcut müsteşarlar görevlerine devam ederler” şeklinde bir düzenleme yapılmış ve bu şekilde müsteşar kadroları kaldırılıp, vazifelerinin bakan yardımcılara aktarıldığı ifade edilmiştir. 703 sayılı KHK'nın hemen ardından yürürlüğe giren 1 Nolu CBK'da 504. Madde de Bakan Yardımcılarından bahsedilmiştir. İlgili maddeye göre, “*Bakan Yardımcıları, bakanın emrinde ve onun yardımcısı olup bakanlık hizmetlerini bakan adına ve bakanın direktif ve emirleri yönünde, bakanlığın amaç ve politikalarına, kalkınma planlarına ve yıllık programlara, stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine, mevzuat*

hükümlerine uygun olarak düzenler ve yürütür. Bu amaçla bakanlık teftiş kurulu hariç bakanlık kuruluşlarına gereken emirleri verir ve bunların uygulanmasını gözetir ve sağlar.” Bu noktada anlaşılacağı üzere Bakanlıkların politikalarında artık müsteşarlar yerine bakan yardımcılarını en üst yönetici olarak vazife yapacaklardır (Akman, 2019: 44).

Ayrıca, bakanlıklarda kaç bakan yardımcısı olacağı hususunda herhangi bir sınırlama yapılmamıştır. Nitekim bakan yardımcılarının göreve atanmaları mevzuu; *“Bakan yardımcısı kadroları atama işlemi yapıldığı anda herhangi bir işleme gerek kalmaksızın ihdas edilerek Genel Kadro ve Usulü Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin ilgili bölümlerine eklenmiş sayılır”* şeklinde düzenlenmiştir. Bu madde, Cumhurbaşkanı tarafından rahat bir şekilde göreve atanıp, görevden alınabileceğini belirtmektedir. Burada Cumhurbaşkanının ifadelerinden hareketle kamu politikalarında bürokratik oligarşinin etkisinden kurtulmanın planlandığı söylenebilir (Akman, 2019: 44).

Bunun yanı sıra yeni sistem ile bakan yardımcısı sayısı yükseltilmiştir. Önceki sistemde bir bakan yardımcısı bulunurken artık bu sayı bakanlıklar arasında farklılık oluşturmaktadır. Örneğin: Sağlık Bakanlığında dört Bakan yardımcısı bulunurken; Dışişleri Bakanlığında üç Bakan yardımcısı bulunmaktadır. Devletin politikalarının yapım ve uygulama sürecinde bakanlıkların rolünde neler değiştiği sorusu da önemli bir sorudur. İlgili bakanlıklar politika yapım ve uygulama rolünden, yapım bölümünü ofis ve politika kurullarına devretmişlerdir. Böylece politikaların uygulama süreçlerinde önem arz eden bürokrasi, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile sıfırdan yapılandırılmaktadır. Bu kapsamda zamanla farklı adımların da atılması ve düzenlemelerin yapılması beklenmektedir (Akman, 2019: 44).

Yeni sistemin bürokrasi yapısında, merkezi yönetimde ABD’deki başkanlık ofisine benzeyen birimlerin oluşturulması, cumhurbaşkanlığı ofisindeki danışma kurullarında, politika yapılmasına dair devlet başkanına yardım edecek kurmay bölümleri barındıran bir teşkilatın hazırlandığı, cumhurbaşkanı ile göreve gelip onunla geri gidecek bazı danışma birimlerinin varlığı görülmektedir. Diğer yandan artık başbakanın bulunmadığı bu yeni sistemde başbakanlığa bağlı kurum ve kuruluşların yeniden konumlandırılması zamanla düzenlenecek ve bu aşamada

önemli uğraşlar verilmesi gerekecektir. Bu düzenlenme sürecinin ilk aşamasında, sözü geçen kurum ve kuruluşların bazıları cumhurbaşkanlığı teşkilatının bünyesine dahil edilmiş, bazıları bakanlıklara aktarılmış, ancak tümünün mevzuatı ve örgütlenmesi yeniden oluşturulmuştur. Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile yeni oluşturulan bakanlıklar yanında, mevcutlardan bazılarının birleştirilmesi ya da kaldırılması öngörülmüş, dolayısı ile cumhurbaşkanının odakta bulunduğu, yürütmeye yetkilerin tek başına tahsis edildiği bir baş aktör olarak, en başta kamu yönetimi ve bürokrasi olmak üzere her birimi domine ve koordine edeceği bir süreç başlamıştır (Sobacı, 2018).

Daha önceden de ifade edildiği üzere, dünyada kullanılan başkanlık sistemlerinde aralarında anayasa mahkemesi üyeleri, büyükelçiler, valiler, merkez bankası başkanı gibi kişi ve organların olduğu “üst düzey kamu görevlilerinin atanması ve vazifelerinden alınması”nda başkana bazı yetkiler verildiği bilinmektedir (Gülener, 2016: 11). Türkiye’de politikaların uygulanması süreci ile ilgili yeni kurulan sistemde bu doğrultuda önemli bir değişim süreci başlatılmıştır. Önceki sistemde 2709 sayılı kanunla Anayasanın 104. maddesinde değişiklik önerilen maddede cumhurbaşkanına üst düzey bürokratları atama yetkisi tanınmış fakat bu madde dahilinde hangi çalışanların üst düzey bürokrat olduğu tanımı yapılmamıştır. Ancak bu noktada Anayasanın 104. Maddesinde gerçekleştirilen değişiklik, idare ve bürokrasideki atamalar açısından büyük bir öneme sahiptir. İlgili değişikliğe göre; “.....Cumhurbaşkanı yardımcılarını ile bakanları atar ve görevlerine son verir. Üst kademe kamu yöneticilerini atar, görevlerine son verir ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasları Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenler” (Akman, 2019: 44).

“Üst Kademe Yöneticileri İle Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” ile bu yöneticiler belirlenmiş ve cumhurbaşkanı vasıtasıyla atama şekilleri oluşturulmuştur. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin hayata geçmesi ile en kilit atamalardan olan üst düzey memurların atamasını cumhurbaşkanı gerçekleştirmektedir (Bknz. Tablo-8 ve Tablo-9) Bu üst düzey yöneticiler Cumhurbaşkanı kararı ile direkt olarak vazife alacaklardır. Bu atama sistemi bürokrasinin kontrolünü kolaylaştıracağını

göstermektedir. Çünkü, yürütme erkinin başkanının bürokratik yapılanmada etkili bir hiyerarşik yetkisi bulunacaktır (İzci ve Sarıtürk, 2017: 529).

Yeni Cumhurbaşkanlığı Sistemi ile üyelerinin bir bölümünün bakanlar kurulu vasıtasıyla atandığı bazı üst düzey bürokratların Cumhurbaşkanı kararı ile atanmasının yukarıda ifade edilen olumlu tarafları olduğu gibi dezavantajlarının da olduğu ve bu da sorunların ortaya çıkmasına neden olacağı yönünde görüşler de bulunmaktadır. Örneğin, Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurulunun 3 üyesini Cumhurbaşkanı, 8 üyesini de Bakanlar kurulu atıyordu. Şimdi tamamı Cumhurbaşkanı tarafından atanacaktır. Bu durum, liyakatın esas alındığı personel sisteminden kayırma (spoils) yöntemine geçiş olarak da düşünülmektedir. Ama kamu bürokrasimizin çok da alışık olmadığı bu olayın muvaffakiyeti hususunda konuşmak için erken olduğu söylenebilir. ABD’de önceden bürokrasinin önemsenmemesi, spolis sistemi gibi bir geçmişlerinin bulunmasına rağmen Dünya’nın süper gücü olma seviyesine nasıl ulaştığı hususunda farklı açıklamalar yapmak mümkündür. ABD bürokrasisinin siyasal iktidar ile olan ilişkileri irdelendiğinde, özellikle geçmişte kullanılan “yağma sistem”in etkileri nedeniyle, siyasal iktidarın bürokrasiye karşı fazlaca güçlü olduğunu ifade etmek doğrudur. Başkan, yürütmenin baş aktörü olarak tüm kamu kurumlar üstünde kontrol gücüne sahiptir. Bakanların da Kongre’ye karşı değil; yalnızca başkana karşı siyaseten sorumlu olduğu görülmektedir. Türkiye’de de oluşturulan bu hükümet sisteminin başarısı büyük derecede bürokrasiye olan hakimiyete ve denge mekanizmalarına bağlı olarak seyri değişeceği görülmektedir (İzci ve Sarıtürk, 2017: 528).

Bürokrasi üstündeki başkanlık kontrolünün düğüm noktası, onun idaresinde bulunan bütün bürokratik fiillerden sorumlu olmasıdır. Halk tarafından seçilmiş başkanın bürokrasinin bütününe hakim olmasının iradesi açıkça ortaya konmuş olsa da ABD kamuoyunda, başkanlığın bürokratik direniş ve hantallığa karşı mücadelesini yetersiz bulan yorumlar sıklıkla yapılmaktadır. Ancak zamanımızda ABD başkanları, kendi başkanlık kapsamlarında tüm bürokratik iş ve faaliyetler üstünde yetkili değildir. Onların bürokrasiyi daha fazla denetleme ve verimli hale dönüştürme gayretleri, azalarak da olsa sürme meylinindedir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde de, sistemin başarısı büyük miktarda, deneyimli üst kurul

bürokratların başarısına ve bürokratik sistemin kontrolüne bağlı olacaktır (İzci ve Sarıtürk, 2017: 529).

Bürokraside yapılacak atamalar ile ilgili gerçekleştirilen değişiklik ile beraber Cumhurbaşkanının yürütmeye ilgili çıkaracağı kararnameleri ile Cumhurbaşkanı tarafından atanan bürokratlar yine aynı şekilde cumhurbaşkanı tarafından görevinden alınabilecektir (Yılmazöz, 2009: 293-302; Güleler ve Miş, 2017: 5-25). Bunun yanı sıra müsteşarlık pozisyonunun kaldırıldığı ve Bakan Yardımcılığının bunun yerini geçtiği (3 Nolu CBK) değişiklik önemli bir değişiklik olarak karşımıza çıkmaktadır. Aslında bu durum müsteşarlıkların lav edilmesiyle bakan yardımcılığının statüsü daha da güçlü hale getirilmiştir. Eski yönetim sisteminde her iki pozisyonun da bulunduğu bilinmektedir. Bu değişikliğin manası, yürütme erki olan Cumhurbaşkanının bürokrasiyi arzu ettiği gibi şekillendirebilmesidir. Bu konuda da farklı görüşler bulunmaktadır. Bu uygulamanın avantajlı olduğunu ifade edenler bu adımı “Cumhurbaşkanının yürütmek istediği politikalarda bürokrasi engelini aşmak yolunda bir adım” olarak nitelendirmektedirler (Akman, 2019: 52).

Ancak özellikle parlamenter sistemin en önemli birimlerinden olan müsteşarlık yapısının ortadan kaldırılması belirli sorunları da beraberinde getirmesi muhtemeldir. Zira yeni sistem ile müsteşarlık biriminin bütünüyle bakan yardımcılığına dönüştürülmesi diye bir olay söz konusu değildir. Daha önce olan biri siyasi diğeri daha çok kamu idaresi olan iki birimin bir araya getirilmesi durumu mevzu bahistir. Bu durum eğer bakan yardımcılığı ilk defa ihdas edilmiş olsaydı belki problem yaratmayabilirdi (Aydın ve Akıncı, 2018: 1030).

Yeni hükümet sisteminde bürokraside gerçekleştirilen atamalar ile ilgili diğeri önemli yasal mevzuat, cumhurbaşkanı vasıtasıyla göreve başlayacak bürokratların vazifelerinde kalma süreleri ve iş güvenceleriyle ilgili konulardır. Bu konuda farklı ülke uygulamaları incelendiğinde, özellikle başkanlık sisteminin kullanıldığı Amerika’da üst düzey bürokratların işlerinin başkanın görev süresi ile ilişkili olarak bu süreye entegre edildiği bilinmektedir. Bu doğrultuda başkan vasıtasıyla görev verilen ve senato tarafından onayı yapılan bu bürokratlar başkanın görev süresi ile ilişkili olarak vazife almakta ve başkanın görev süresi bittiğinde onların da vazifeleri sona ermektedir. Türkiye’de de uygulanmaya başlanan sistem ile beraber yürütme

organının tek aktörü olan cumhurbaşkanının uyum içerisinde görev yapacağı ve politikalarını yapıp uygulayacağı bürokratları seçme hakkının olması yerinde bir uygulama olarak görülmektedir. Çünkü bu sistem ile cumhurbaşkanı kamu çalışmalarının verimlilikle sunulmasından ilk derecede sorumlu olarak nitelendirilmektedir. İfade edilen bu sorumluluk siyasi olduğu kadar cezaidir. Dolayısıyla kamusal faaliyetlerin sunulmasında çok önemli bir statüsü bulunan bu bürokratların kamudan veya dışarıdan transferlerinin yapılması hususunda düzenlemelerin net bir şekilde yapılmaya başlandığı ve görev sürelerinin bir sözleşmeye dayandırılacağı ile ilgili düzenlemeler öngörülmektedir. Kamudan transfer edilen görevlendirmeler akabinde vazife süreleri dolan bu personelin başvurması halinde eski işlerine geri dönmeleri muhtemel görülmektedir (Aydın ve Akıncı, 2018: 1030-1031).

Anayasanın 137. Maddesindeki “Kamu hizmetlerinde herhangi bir sıfat ve suretle çalışmakta olan kimse, üstünden aldığı emri, yönetmelik, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, kanun veya Anayasa hükümlerine aykırı görürse, yerine getirmez ve bu aykırılığı o emri verene bildirir. Ancak, üstü emrinde ısrar eder ve bu emrini yazı ile yenilirse, emir yerine getirilir; bu halde, emri yerine getiren sorumlu olmaz” değişikliğiyle, cumhurbaşkanı kararnamesi bir üst norm şartı pozisyona sahip olmuş, kamu görevlilerinin, çalışmaları ile ilgili emir ve talimatlarda bağlayıcı bir nitelik kazandırmıştır. Yukarıda ifade edilenlerden de fark edileceği gibi, bu getirilen cumhurbaşkanlığı sistemi bürokraside çok ciddi değişiklikleri beraberinde getirmiştir. Bu yapılanların muvaffakiyet getirip getirmeyeceği mevzusu ise sistemin uygulanmasıyla zamanla anlaşılacaktır. Bunun yanında, yeni yönetim yapısını savunanların temele aldıkları düşünce olan Türkiye’nin geçmişini referans olarak göstermeleridir. Bu da lider merkezli bir sistemin ülkenin devlet geleneği olmasıdır. Ülkemizde demokrasi çok büyük sınavlardan geçmiş olmasına rağmen, oldukça eski ve güçlü bir devlet geleneğine ve köklü bir devlet yönetim deneyimine sahip olduğu bilinen önemli bir gerçektir. Ayrıca, çok da kısa sayılmayacak bir demokrasi deneyimimiz bulunmaktadır. Bu sebeplerden dolayı, Latin Amerika’da ve Afrika’da görülen yapısı bozulmuş başkanlık yapıları misal gösterilerek, ülkemizde de dikta rejimine evirileceğini savunmak doğru olmayabilir (Yanık, 2013: 131). Bu

toplumları baz alıp uygulamalar görülmeden negatif görüşler ifade etmek yanlış olacaktır. Zira tecrübeli bir devlet geleneği olan bir toplumun, sonradan devlet olmuş ülkelerle kıyaslanması doğru değildir. Zira cumhuriyet, üç kıtaya hüküm kuran bir imparatorluğun yönetim anlayışını devralarak kurulmuş, köklü bir devlet yapısını ve şuurunu hiçbir vakit kaybetmemiştir (İzci ve Sarıtürk, 2017: 529).

Yeni sistem sayesinde, kamunun tüm iş ve fiillerine karşı yargısal yol açılmış, daha önce eylemlerinden sorumlu olmayan ve hesap sorulmayan Cumhurbaşkanı, hem anayasa mahkemesi, hem idare mahkemesi ve hem de Sayıştay'ın denetimleriyle hesap verecek hale dönüştürülmüştür. Yürütme sahasında Cumhurbaşkanının kararname çıkarma yetkisinin olması ve düzenleyici idari işleri yapması, Kamu idaresinin çabuk ve düzenli çalışmasına dairedir. Ayrıca cumhurbaşkanına, bakanlıkların merkez ve taşra teşkilatı oluşturulma yolunu açan kararname düzenlenmeleri hantal bürokratik sistemi daha etkin hale dönmesine neden olacaktır. Geçmişte uzun vakitler alan yasaları yapma aşamasına mecbur olunmaması içindir. Bu bağlamda, üst kurul bürokratik atamalar hususunda cumhurbaşkanının görevlendirilmesini, yönetsel açıdan irdelemek daha verimli olacaktır. Siyasal bakış açısıyla yorumlamak insanları farklı yönere götürebilecek bu da yanılığara neden olabilecektir. Bu noktada Türkiye'deki yeni hükümet sistemi ile yetkili olacak Cumhurbaşkanının kayırma ve tarafgirlikten ziyade, önemli bürokratik kurumlara tahsis edilecek görevlilerin liyakat ve bilgi sahibi olanlardan görevlendirilmesini sağlaması oldukça yerinde olacaktır. Böylece başarılı bürokratlar ve görevliler ile kamusal alanda ve bürokraside verim yükselecek ve kurumsal başarı ülkenin başarısına dönüşecektir (İzci ve Sarıtürk, 2017: 530).

2.4.1. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Bürokratik Atama Yönteminin Değerlendirilmesi

Anayasanın 104. maddesinde yapılan değişiklikle üst düzey memurların atanmasında ve tanımlanmasında önceden yaşanmakta olan karmaşalar aşama aşama sona ermeye başlamıştır. Aynı zamanda yeni yayınlanan kararnamelerin de etkisiyle bürokrasi şekillenmeye ve kendine has bir özelliğe bürünme yoluna da girmiştir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi değişiklikleri kapsamında yayınlanan, 10.07.2018 tarihli 3 No'lu Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin amacı üst kademe

yöneticileri ile kamu kurum ve kuruluşlarında atama usul ve esaslarını belirlemektir. Ancak ilgili kararnamedeki cetvellerde sayılan birçok kadro ve pozisyon yalnızca üst düzeyi işaret etmekle beraber pek çok yönetici vasfı olmayan memuru ve orta derece yöneticiyi de kapsamaktadır. Bu nedenle ilgili kararname ve ardından yapılan değişiklikler tüm bürokrat atamaları için bir yol gösterici durumundadır. Bu kararnamede belirtilen I, II ve III sayılı cetvellerde bulunan kadro, pozisyon ve görevlere atamaların nasıl yapılacağı belirtilmiş ve Cumhurbaşkanının bu konudaki yetkileri belirlenmiştir. Ancak 3 No'lu kararnamenin aşağıda sunulan I sayılı cetvelinde bulunan kadro, pozisyon ve görevlere atamalar Cumhurbaşkanı kararı ile yapılmaktadır (Tablo 8).



Tablo-8: Cumhurbaşkanı Kararı İle Yapılan Atamalar

Kamu Kurum ve Kuruluşlarındaki Pozisyon Kadro ve Görevler
Diyanet İşleri Başkanı
Milli İstihbarat Teşkilatı Başkanı Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreteri
Devlet Denetleme Kurulu Başkan Ve Üyeleri Savunma Sanayii Başkanı Bakan Yardımcıları
Cumhurbaşkanlığı Ofis Başkanları Cumhurbaşkanlığına Bağlı Kurum Ve Kurul Başkanları Özelleştirme İdaresi Başkanı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Başkanı Türkiye Radyo - Televizyon Kurumu Genel Müdürü
Sayıştay Başsavcısı Valiler Büyükelçiler, Daimi Temsilci/Delegeler
Düzenleyici Ve Denetleyici Kurumlar Başkan Ve Üyeleri (Rtük Ve Kişisel Verileri Koruma Kurulunun Tbm'm'ce Seçilen Üyeleri Hariç)
Tasaruf Mevduatı Sigorta Fonu Başkan Ve Üyeleri Yükseköğretim Kurulu Üyeleri İç Denetim Koordinasyon Kurulu Üyeleri
(Mülga:Rg-5/2/2019-30667-C.K.-29/2) Yunus Emre Vakfı Mütevelli Heyet Üyeleri Türkiye İnsan Hakları Ve Eşitlik Kurumu Başkan Ve Üyeleri Rektörler (Milli Savunma Ve Türk-Japon Bilim Ve Teknoloji Üniversitesi Rektörleri Dahil) Afet Ve Acil Durum Yönetimi Başkanı Gelir İdaresi Başkanı
Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanı Küçük Ve Orta Ölçekli İşletmeleri Geliştirme Ve Destekleme İdaresi Başkanı
Akaryakıt İkmal Ve Nato Pol Tesisleri İşletme Başkanı Atatürk Kültür, Dil Ve Tarih Yüksek Kurumu Başkanı Türk İşbirliği Ve Koordinasyon Ajansı Başkanı Türkiye İstatistik Kurumu Başkanı Yurtdışı Türkler Ve Akraba Topluluklar Başkanı
Ulusal Bor Araştırma Enstitüsü Başkanı Diyanet İşleri Başkanlığı Rehberlik Ve Teftiş Başkanı Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı Rehberlik Ve Teftiş Başkanı Dışişleri Bakanlığı Stratejik Araştırmalar Merkezi Başkanı (Değişik:Rg-5/2/2019-30667-C.K.-29/3) Nadir Toprak Elementleri Araştırma Enstitüsü Başkanı Bakanlıkların, Teftiş Kurulu, (Ek İbare:Rg-7/8/2019-30855-C.K.-43/21) Teftiş, Rehberlik Ve Teftiş, Rehberlik Ve Denetim, Denetim Hizmetleri Başkan-Ları İle Diğer Kurul Başkanları
Cumhurbaşkanlığına Bağlı Kurum Ve Kurul Başkan Yardımcıları Din İşleri Yüksek Kurulu Başkanı Diyanet İşleri Başkan Yardımcıları Merkez Bankası Başkan Yardımcıları Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreter Yardımcıları Milli İstihbarat Teşkilatı Başkan Yardımcıları, Milli İstihbarat Teşkilatı Başkanlığı Başkanları Mushafları İnceleme Ve Kıraat Kurulu Başkanı

Savunma Sanayii Başkan Yardımcıları Toplu Konut İdaresi Başkanı
Bölge Kalkınma İdaresi Başkanları Çanakkale Savaşları Ve Gelibolu Tarihi Alan Başkanı Türk Patent Ve Marka Kurumu Başkanı Türkiye Atom Enerjisi Kurumu Başkanı Türkiye Tıbbi Cihaz Ve İlaç Kurumu Başkanı Türkiye Yazma Eserler Kurumu Başkanı
Ölçme, Seçme Ve Yerleştirme Merkezi Başkanı
Tarım Ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu Başkanı Türkiye Bilimsel Ve Teknolojik Araştırma Kurumu Başkanı Türkiye Sağlık Enstitüleri Başkanı Türkiye Su Enstitüsü Başkanı
Ulaştırma, Denizcilik Ve Haberleşme Araştırmaları Merkezi Başkanı Vergi Denetim Kurulu Başkanı
Gelir İdaresi Başkan Yardımcıları
Türk Akreditasyon Kurumu Genel Sekreteri
Helal Akreditasyon Kurumu Genel Sekreteri
Sosyal Güvenlik Kurumu Başkan Yardımcıları
Genel Müdürler Strateji Geliştirme Başkanları Helal Akreditasyon Kurumu Yönetim Kurulu Başkanı Özelleştirme İdaresi Başkan Yardımcıları Yurtdışı Türkler Ve Akraba Topluluklar Başkan Yardımcıları
İller Bankası Genel Müdürü Basın İlan Kurumu Genel Müdürü Türkiye Varlık Fonu Yönetim Kurulu Başkanı, Genel Müdürü Ve Yönetim Kurulu Üyeleri
Adli Tıp Kurumu Başkanı Avrupa Birliği Eğitim Ve Gençlik Merkezi Başkanı Türkiye'nin Taraf Olduğu Uluslararası Anlaşmalar Gereği Kurulan Üniversitelerin Müttevelli Heyeti, Yönetim Ve Denetim Kurulu Başkan Ve Üyeleri
(Ek:Rg-13/12/2018-30624-C.K.-23/11 Md.) Türkiye Uzay Ajansı Başkanı
(Ek:Rg-5/2/2019-30677-C.K.-29/5 Md.) Din İşleri Yüksek Kurulu Üyeleri (Ek:Rg-2/5/2019-30762-C.K.-34/16 Md.) Türkiye Adalet Akademisi Başkanı (Ek:Rg-19/6/2019-30806-Ck-39/14 Md.) Türkiye Bilimler Akademisi Başkanı

Kaynak:10/07/2018 Tarih ve 3 No'lu Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, 1 Sayılı Cetvel. <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/19.5.3.pdf>, 02.11.2019.

Tablo 9'da bulunan kadro, pozisyon ve görevlere Cumhurbaşkanı onayı ile atama yapılmaktadır. İlgili kararnamenin II sayılı cetvelinde bulunan bu orta düzey yöneticiler (bürokratlar) açısından Cumhurbaşkanının yetkisi "onaylama" kelimesiyle belirtilmiştir. Bu pozisyon ve kadrolara bakanlık veya bağlı, ilgili kuruluşlarca gerçekleştirilecek atamalarda Cumhurbaşkanı bu kişileri onamaya yetkili hale gelmiştir. Bu durumun açıklaması, Cumhurbaşkanının onamadığı bir atanmanın gerçekleşemeyecek olmasıdır. Cumhurbaşkanı bürokratların pek çoğunun atanmasında son sözü söyleme yetkisine sahiptir. Kadro, pozisyon ve görevleri

beraber düşündüğümüzde yeni vazifeye gelen bir Cumhurbaşkanının yaklaşık 4-5 bin civarında üst ve orta düzey memuru atayabilmek ya da onaylamak konumunda olduğu ifade edilebilir (Öztürk, 2019: 1284).



Tablo-9: Cumhurbaşkanlığı Onayı İle Yapılan Atamalar

Kamu Kurum ve Kuruluşlarındaki Pozisyon Kadro ve Görevler
Dışişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu Üyeleri
Diplomasi Akademisi Başkanı
Müşafaları İnceleme Ve Kıraat Kurulu Üyeleri
Afet Ve Acil Durum Yönetimi Başkan Yardımcıları Atatürk Kültür, Dil Ve Tarih Yüksek Kurumu Bağlı Kurum Başkanları Helal Akreditasyon Kurumu Yönetim Kurulu Üyeleri Sayıştay Savcıları Toplu Konut İdaresi Başkan Yardımcıları Türkiye İstatistik Kurumu Başkan Yardımcıları Türkiye Radyo - Televizyon Kurumu Yönetim Kurulu Üyeleri
Bölge Kalkınma İdaresi Başkan Yardımcıları Türk İşbirliği Ve Koordinasyon Ajansı Başkan Yardımcıları Polis Akademisi Başkanı Adli Tıp Kurumu Başkan Yardımcıları, İhtisas Kurulları Başkan Ve Üyeleri
Bakanlık Daire Başkanları Bakanlık Müfettişleri (Adalet, Mülkiye, Vergi Ve İş Müfettişleri Dâhil) Hazine Kontrolörleri,
I.Hukuk Müşavirleri (Bakanlık Bağlı, İlgili, İlişkili Kuruluşları) Çalışma Ve Sosyal Güvenlik Eğitim Araştırma Merkezi Başkanı Genel Müdür Yardımcıları (Bağlı, İlgili, İlişkili Kuruluşlar Dâhil) Gelir İdaresi Daire Başkanları Sosyal Güvenlik Kurumu Yönetim Kurulu Üyeleri (3) Türkiye Tıbbi Cihaz Ve İlaç Kurumu Başkan Yardımcıları
Adalet Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkan Yardımcıları Spor Toto Teşkilat Başkanı Türk Patent Ve Marka Kurumu Başkan Yardımcıları Ve Yönetim Kurulu Üyeleri Türkiye Atom Enerjisi Kurumu Başkan Yardımcıları Vergi Denetim Kurulu Başkan Yardımcıları
Daimi Temsilci Yardımcıları, Cumhurbaşkanlığı İle Bakanlık Ve Bağlı İlgili, İlişkili Kuruluşlarının Yurtdışı Sürekli Görevlerine Atanacaklar İller Bankası Genel Müdür Yardımcıları Kamu İktisadi Teşebbüsleri Yönetim Kurulu Üyeleri Küçük Ve Orta Ölçekli İşletmeleri Geliştirme Ve Destekleme İdaresi Başkan Yardımcıları Milli Piyango İdaresi Yönetim Kurulu Üyeleri Türkiye Bilimsel Ve Teknolojik Araştırma Kurumu Başkan Yardımcıları Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Para Politikası Kurulu Üyesi Türkiye İş Kurumu Yönetim Kurulu Üyeleri
Değişik:Rg-5/2/2019-30667-C.K.-29/8) Türkiye Atom Enerjisi Kurumu Yürütme Kurulu Üyeleri Türk Akreditasyon Kurumu Genel Sekreter Yardımcıları Spor Müşavirleri Bakanlıklardaki Kurul Üyeleri Türkiye Bilimsel Ve Teknolojik Araştırma Kurumu Yönetim Kurulu Üyeleri
Vakıflar Meclisi Üyeleri
Bölge Müdürleri (Bağlı, İlgili, İlişkili Kuruluşlar Dahil)
Bakanlık İl Müdürleri Defterdarlar İl Emniyet Müdürleri

İl Müftüleri Türkiye İstatistik Kurumu Daire Başkanları Vakıflar Genel Müdürlüğü Rehberlik Ve Teftiş Başkanı Vali Yardımcıları Ve Kaymakamlar Vergi Dairesi Başkanları
(Ek:Rg-13/12/2018-30624-C.K.-23/11 Md.) Türkiye Uzay Ajansı Başkan Yardımcıları, Türkiye Uzay Ajansı Yönetim Kurulu Üyeleri (Ek:Rg-10/1/2019-30651-C.K.-27/106 Md.) Ulaşım Emniyeti İnceleme Merkezi Başkanı

Kaynak:10/07/2018 Tarih ve 3 No'lu Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, II sayılı cetvel. <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/19.5.3.pdf>, 02.11.2019.

Tablo 8 ve Tablo 9'da sayılmayan görevlere ise atamayı, ilgili Cumhurbaşkanı yardımcısı, bakan veya atamaya yetkili amirler yapabilmektedir. Cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakan bu yetkisini alt kademedeki yöneticilere de devredebilecektir.

3 No'lu Kararname'nin 4. Maddesi gereğince atanan bürokratların görev süresi incelendiğinde, atandıkları tarihte görevde bulunan Cumhurbaşkanının görev süresini geçemediği görülmektedir. Cumhurbaşkanının vazifesi sona erdiğinde, bu memurların görevi de sona ermektedir. Aynı zamanda görev süreleri sona erenlerin yeniden atanması mümkündür. Bu memurların görev süreleri bitmeden de Cumhurbaşkanınca vazifeden alınabileceklerdir. Ancak, Tablo 10'da sayılan memurlar hakkında bu ifade edilenler uygulanmamaktadır (Madde 7). Bu memur ve yöneticilerin görev süreleri aşağıda ifade edilen süreler olarak Kararname'nin III sayılı cetvelinde açıklanmıştır.

Tablo-10: Görev Süreleri Belirli Olan Üst Kademe Yöneticileri

Kadro/Unvan/Görev	Görev Süresi
Diyanet İşleri Başkanı	4 Yıl
Ölçme, Seçme Ve Yerleştirme Merkezi Başkanı	4 Yıl
Rektörler	4 Yıl
Talim Ve Terbiye Kurulu Başkanı	4 Yıl
Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Başkan Yardımcıları	4 Yıl
Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Başkanı	4 Yıl
Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Para Politikası Üyesi	4 Yıl
Türkiye İstatistik Kurumu Başkanı	4 Yıl
Yükseköğretim Kurulu Üyeleri	4 Yıl
Atatürk Kültür, Dil Ve Tarih Yüksek Kurumu Başkanı	3 Yıl
Adli Tıp Kurumu Başkanı	4 Yıl
Düzenleyici Ve Denetleyici Kurum Başkan Ve Üyeleri (Rtük Hariç)	4 Yıl
İç Denetim Koordinasyon Kurulu Üyeleri	4 Yıl
Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu Başkan Ve Üyeleri	4 Yıl
Türkiye Bilimsel Ve Teknolojik Araştırma Kurumu Başkanı	4 Yıl
Türkiye İnsan Hakları Ve Eşitlik Kurumu Başkan Ve Üyeleri	4 Yıl
Türkiye Radyo-Televizyon Kurumu Genel Müdürü	4 Yıl
Türkiye Radyo-Televizyon Kurumu Yönetim Kurulu Üyeleri	4 Yıl
Yazma Eserler Kurumu Başkanı	4 Yıl
Türkiye Sağlık Enstitüsü Başkanı	3 Yıl
Sayıştay Başsavcısı	4 Yıl
(Ek-Rg-2/5/2019-30762-C.K.-34/16 Md.) Türkiye Adalet Akademisi Başkanı	3 Yıl
(Ek-Rg-19/6/2019-30806-Ck-39/14 Md.) Türkiye Bilimler Akademisi Başkanı	3 Yıl

Kaynak:10/07/2018 Tarih ve 3 No'lu Cumhurbaşkanlığı kararnamesi III sayılı Cetvel. <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/19.5.3.pdf>, 02.11.2019.

Yukarıda 3 No'lu kararnamede bulunan I sayılı cetveldeki memuriyetlerin büyük bir kısmı (III s. cetvelde olan ve süreleri 3 veya 4 yıl olanlar hariç) siyasi nitelikli memurlardır. II s. cetvelde olan üst düzey yöneticilerin sayısı net olarak ifade edilmeyip bine yakın olduğu söylenebilir. Bu sayılar tahmini en az rakamlar olarak belirtilmektedir. Gerçek rakamlar resmi açıklamalarla anlaşılacaktır.

İlgili üst düzey memurların görev sürelerinin Cumhurbaşkanı ile başlayıp onun görevi ile bitmesi, Cumhurbaşkanı değişikliğinde, yeni Cumhurbaşkanının neredeyse bir çok üst düzey memuru atama imkanına kavuşması anlamını taşımaktadır. Gerçekte bu durum yeni sistemin ruhuna çok aykırı olarak da görülmemelidir. Çünkü yürütme organını tek başına elinde tutan Cumhurbaşkanının beraber görev yapacağı bürokratları seçme yetkisinin olması son derece normal karşılanmalıdır. Ancak bu durumun oluşturabileceği zararlar da göz ardı edilmemelidir. Bu kadar çaplı bir

bürokrat değişimi bir nevi devletin hafızasını sıfırlama olarak da değerlendirilmektedir. Valilerin, Büyükelçilerin, Delegelerin, birçok kurum ve kurulun başkanlarının, başkan yardımcılarının ve üyelerinin, bazı vakıf üyelerinin Cumhurbaşkanı ile göreve gelmesi ve görevden gitmesi oldukça zorlu bir süreci tanımlamaktadır. Türkiye'nin bu konuda ki deneyiminin olmaması yapılan değişikliklerin uygulanmasını, kurum ve yöneticilerin adaptasyonunu zorlayabileceği de düşünölmelidir.

Tablo 10'da bulunanların görev sürelerinin özel olarak düzenlenmesi ve Cumhurbaşkanının görevine bağlı olmaması durumu, eleştirilen konulardan biridir. 3 No'lu kararname ve III sayılı cetvelde yer alan memurların bu durumdan farklı tutulması diğerlerine böyle bir görev süresi uygulamasının yapılmamasının nedenleri tam olarak bilinmemektedir. Pozisyonlar incelendiğinde genelinin bağımsız kurum olması ve Cumhurbaşkanı ataması ile görevlerine gelseler bile görev süresinde böyle bir bağlantının kurulmamasını ortaya çıkarmaktadır. Ayrıca Amerika ve Fransa örneklerinde de bu duruma benzer bir kadro ayırımının yapıldığı da bilinmektedir. Örneğin, Diyanet İşleri Başkanı'nın ve Rektörlerin görev süresi 4 yıl olarak belirtilmiş ve Cumhurbaşkanının görev süresine bağlı kılınmamıştır. Cumhurbaşkanının görev süresi bitiğinde bu bürokratların da görev süresinin bitmesi ve yeni Cumhurbaşkanı tarafından atamalarının yapılması daha faydalı bir uygulama olarak değerlendirilebilir. Çünkü bu kadro ve pozisyonlara gelen memurların sayısı diğerlerine göre oldukça azdır. Değişmesinde herhangi bir problem oluşmayacağı düşünölebilir.

Ancak yine de bu memurların görev süreleri tasarrufunda tam olarak neyin planlandığı bilinmese de özellikle Rektörlerin, YÖK üyelerinin, Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi Başkanının, Merkez Bankası Başkanının, Düzenleyici ve Denetleyici Kurum başkan ve üyelerinin, Sayıştay başsavcısının belirli bir görev süresinin olması ve görev süresinin Cumhurbaşkanının görev süresi ile bitmemesi kritik bürokratik kurumların düzeni açısından oldukça faydalı olacaktır.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde askeri bürokrasinin belirlenmesinde de yetkili Cumhurbaşkanı'nın olması, seçilmiş sivil otoritenin askeri otorite

üstündeki etkisini artıracak ve önceden yaşanan askeri vesayet sorunu çözülmüş olacaktır. Bu durum, olumlu bir gelişme olarak değerlendirilebilir.

Bu hususta önemli bir başka nokta ise istisnai memurlukların sayıca durumudur. 657 Sayılı Kanun'un 59. Md.ne göre "Bu Kanunun atanma, sınavlar, kademe ilerlemesi ve dereceye yükselmesine ilişkin hükümleriyle bağlı olmaksızın tahsis edilmiş derece aylığı ile memur atanabilir". İstisnai memurluklar konusunda bilgi veren bu maddeye göre başta müşavirliklerin dahil olduğu pek çok üst düzey yönetici atanabilmektedir. Bu doğrultuda istisnai olarak belirtilen bu üst düzey memurluklar için bu kanundaki atanma koşulları, sınavlar, mülakatlar ve derece artırılmasına dair hükümler muafiyet kapsamındadır. Özetle liyakat koşulu istenmeyen bu memuriyetlerin sayılarının bu denli fazla olması, bürokrasinin bilgi ve uzmanlık özelliğini negatif olarak etkileyecek bir uygulama olarak düşünülebilir. Ayrıca bakanlık müşavirlerinin çalışma sürelerinin bakanınki ile paralel olması ayrı bir sorunu da beraberinde getirmektedir. Her bakan değiştiğinde beraberindeki tüm üst düzey kadrolar da değişebilmektedir. Bu şekilde kadro ve pozisyonlarda büyük değişikliklere gidilmesi güvenlik kaygılarına sebebiyet vermektedir. Ancak bu üst düzey memur alımlarında güvenlik soruşturmasının yapılacak olması, bu husustaki şüpheleri az da olsa yok edebilecektir (Öztürk, 2019: 1287).

Bu bağlamda "kurumlarının en üst seviyesinde vazifeleri olan başkan, başkan yardımcısı, genel müdür ve daire başkanlarını, vali ve büyükelçileri, bölge ve il müdürlerini de kapsamı içine alan ve gereksinim duyuldukça Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle yeni üst ve orta düzey mevkileri de belirleyecek bir havuz oluşturmanın daha doğru bir yöntem olduğu" görüşü de benimsenebilir (Öztürk, 2019: 1287).

Türkiye Anayasa'sı 70. maddesi ve 657 sayılı DMK 3. Maddesi gereğince memur istihdamına yönelik olarak liyakat ve kariyer ilkesini benimsemiş olduğu bilinen en önemli gerçeklerdendir. Zira nitelikli ve liyakati olan bir personelin sisteme katkısı tartışılmaz. Ancak daha önceden de ifade edildiği gibi SETA vakfının bu konuda düzenlediği raporlarında bürokratların atanması, bürokratların yetiştirilmesi, eğitilmesi ve denetlenmesi ile ilgili önerilerin yadsınmaması ve üzerinde politikalar üretilmesi, sitem adına oldukça faydalı olacaktır.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE ÜST DÜZEY ATAMALARA İLİŞKİN ALAN ARAŞTIRMASI

Bu bölümde, araştırma verilerinden elde edilen bulgular doğrultusunda ulaşılan araştırma sonuçları ve sonuçların değerlendirilmesi yer almaktadır.

3.1. Türkiye’de Geçmişte ve Günümüzde Uygulanan Yönetim Sistemlerindeki Siyaset-Bürokrasi İlişkisinin Karşılaştırılmasına Yönelik Bulgular

“Türkiye’de geçmişte ve günümüzde uygulanan yönetim sistemlerindeki siyaset-bürokrasi ilişkisinin karşılaştırılması nasıldır?” şeklindeki birinci alt problemin cevaplarının aranması için yapılan analizler sonucunda ulaşılan tema ve kodlamalar ile ilgili hususlar belirlemiştir. Tablo 11’de, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde üst düzey kamu görevlilerinin atamaları kapsamında Türkiye’de geçmişte ve günümüzde uygulanan yönetim sistemlerindeki siyaset-bürokrasi ilişkisinin karşılaştırılmasına yönelik temalar ve ilişkili kodlamalar yer almaktadır.

Tablo-11: Türkiye’de Geçmişte ve Günümüzde Uygulanan Yönetim Sistemlerindeki Siyaset-Bürokrasi İlişkisinin Karşılaştırılması Temasına İlişkin Kodlamalar

TEMA 1: Türkiye’de geçmişte ve günümüzde uygulanan yönetim sistemlerindeki siyaset-bürokrasi ilişkisinin karşılaştırılması	
Olumlu Görüşler	Olumsuz Görüşler
<ul style="list-style-type: none"> • Geçmişte uygulanan parlamenter sistemde siyaset ve bürokrasinin görev alanları bellidir. Siyaset ve bürokrasi yetki ve sorumluluk çerçevesinde hareket etmiştir. • Yeni sistemde “hızlı karar alma” yapılabilmektedir. Bu başarıyı yasama ve yürütmenin tek kişide birleştirilmesi sağlamıştır. • Yeni sistemle birlikte bürokrasi hantal yapısından kurtulmuştur. • Yeni sistemde karar alma mekanizmasının ani refleks göstermesi ile birçok sorunun hızlıca çözüme kavuşturulmasına zemin hazırlanmıştır. 	<ul style="list-style-type: none"> • Eski sistemde ülkeye hâkim olan siyasetin (sivil veya askeri) istemediği hususlar olmamış, istediği hususlar gerçekleşmiştir. • Yeni sistemde, erkler yürütmeye, yürütme de bir kişiye entegre edilmiştir. • Yeni sistemde hükümet işlevsizleştirilmiş ve yetkiler tek bir kişide toplanmıştır. • Cumhurbaşkanının tarafsız olmadığı (partili olduğu) yeni sistemde, bir kararname ile kurallar kaldırılmakta veya yeni kurallar getirilebilmektedir. • Yeni sistemde, bakan atamalarından il müdürlüklerine kadar bir kişinin kararıyla (imzasıyla) bürokratik sistem dizayn edilebilmektedir. • Yeni sistem “başarı” veya “başarısızlık” tan öte “anti demokratik” bir sistemdir. • Yeni sistem olumsuz yönleriyle baştan aşağı tıkanmış bir yöntem olmuştur. • Çok partili sisteme geçiş sonrası milletvekili yönetimin içinde yerelin en güçlü profili iken yeni sistemde bu güç azalmış ve sistem daha merkezi bir modele dönüşmüştür. • Koalisyon hükümetleri ülkemize ticari, ekonomik ve diğer konularda maalesef kayıplar yaşatmıştır.

Genel Değerlendirmeler

- Sistem veya rejim değil, sisteme hâkim olan gücün veya sistemi işletenler önemlidir.
- Sistem ve sistemin verdiği yetki ve yasaklar çok önemli değildir.
- Geçmişte üçlü kararname ile yapılan üst düzey bürokrat atamalarında “denge” mekanizmasının kurulmasına karşın, yeni sistemde bakana bağlı olarak çalışacak bir bürokratin bakanın görüş veya onayı olmadan bir kişinin (Cumhurbaşkanı) iradesi ile atama yapılmaktadır.

Tablo 11 incelendiğinde, Türkiye’de geçmişte ve günümüzde uygulanan yönetim sistemlerindeki siyaset-bürokrasi ilişkisinin karşılaştırılması sonucunda katılımcıların Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine yönelik; sistemin antidemokratik olduğu, siyaset ve bürokrasinin yetki ve sorumlulukları çerçevesinde hareket etmediği, hükümetin işlevsizleştirildiği ve yetkilerin tek bir kişide toplandığı, partili Cumhurbaşkanı olması nedeniyle adalet ve tarafsızlığın ortadan kalktığı, sistemin bu haliyle tıkanıdığı şeklinde olumsuz ve yeni sistemin hızlı karar almayı sağladığı şeklinde olumlu görüşleri bulunduğu tespit edilmiştir.

Bu kapsamda katılımcılar görüşlerini şu şekilde dile getirmişlerdir:

Katılımcı 5; “Geçmişte uygulamış olduğumuz parlamenter sistemde siyaset ve bürokrasinin görev alanları bellidir. Tek başına veya koalisyonla iktidara gelen siyaset -şayet askeri veya bir grup çeteler tarafından yönetilmiyorsa/ yönlendirilmiyorsa- görev alanları dışına çıkmamakta ve hem siyaset hem de bürokrasi yetki ve sorumluluk çerçevesinde hareket etmekteydi. Üst düzey bürokratlar bakanlardan uzun ömürlü, kısmen bağımsız ve bir görev kültürüyle iş yapıyordu. Ancak Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle bürokrasi ve siyaset iç içe geçmiş ve siyasetin güdümüne girmiş bulunmaktadır.” şeklinde ifade etmiştir. Katılımcılardan Katılımcı 5 sistemin olumlu yönlerine yönelik ise şunları söylemektedir; “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemini yasama ve yürütme gücünü aynı kişide ve tek kişide toplamış bir sistem olarak tanımlıyorum. Başarılı yön olarak -bu sistemi önünüze getirenlerin propagandalarında ifade ettikleri gibi- “hızlı karar almayı” sağlayan bir sistem olarak görüyorum ki zaten bu “başarıyı” da yasama ve yürütmeyi tek kişide birleştirmenin neticesidir ve bunu “başarısızlıktan da öte anti demokratik bir sistem” olarak görmekteyim.”

Katılımcı 2; “Geçmişte (Parlamenter sistemde) üst düzey bürokrat atamaları üçlü kararname (ilgili Bakan, Başbakan ve Cumhurbaşkanı) ile veya BBKD başkanı veya yönetim kurulu gibi bazı bağımsız kurullara atamalar ise ‘Bakanlar Kurulu Kararı’ ile yapılmaktaydı. Atamalarda da bu sayede “denge” ve “kontrol” mekanizması kurulmaktaydı. Yeni sistemde ise örneğin bir bakana bağlı olarak çalışacak bir bürokrat bakanın bile görüş veya onayı

alınmadan bir kişinin (Cumhurbaşkanı) iradesi ile atama yapılmaktadır. Bu sistemde bir başbakanlık yoktur ve Cumhurbaşkanı tek başına hükümdür. Bakanlar kurulu da yoktur. Adeta bakanlar Cumhurbaşkanının memuru gibidirler, yetkileri bulunmamaktadır....Bir bakana bağlı bir bürokratin atanmasında bakanın görüşünün ve rızasının alınmasına gerek yoktur. Bakana sormadan resen oraya atama yapılabilmektedir.”

Katılımcı 1; “Bürokrasi eski hantal yapısından kurtulmuştur. Kriz anlarında ve vatandaşımıza faydalı bir projenin hayata geçirilmesinde hızla karar alınıp uygulanabilmektedir. Özellikle Depremler ve COVID 19 salgınında vatandaşlarımız Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin ne kadar hızlı ve etkili çalıştığını görmüştür.”

Yine, katılımcılardan Katılımcı 5 yeni sistem konusunda “demokrasi” nin önemine vurgu yaparak şunları söylemektedir; “bu sistemi demokrasi açısından başlı başına problemleri görüyorum... Cumhurbaşkanının tarafsız olmadığı, partili olduğu bir sistem, bir kararname ile kural kaldırıp kural getiren bir sistem, bakan atamalarından il müdürlüklerine kadar bir kişinin imzasıyla dizayn edilen bir bürokratik sistem, tüm bunlar bu sistemin handikaplarını oluşturmaktadır... Zira sistemin baştan aşağı tıkanmış bir yöntem olduğu anlaşılmıştır.”

Katılımcı 6; “Devletlerin yönetsel temsilcileri hükümetler eliyle; devletlerin dolayısıyla hükümetlerin yöneticilik faaliyetleri de bürokratlar eliyle yürütülür. Hükümetlerin siyasi yapısı göz önüne alındığında aslında hükümetin icra kanalının başı olarak atadığı bakanların siyasetçi kimliğinin, doğal bir siyaset- devlet ilişkisi ortaya çıkardığını görürüz. Bu açıdan bakıldığında Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi aslında yönetimin ruhunda var olan siyaset etkisini resmi hale dönüştürmüştür. Başka bir anlatımla; seçimle işbaşına gelen iktidarın görev verdiği bakanlar icranın stratejik hedeflerinde planlamalarda model değişikliği yapar, bürokratları bu değişikliklerin uygulama kısmının yürütücüsü olarak sistemin yürütülmesini sağlar. Buradan da anlaşılacağı üzere eski sistemde de yeni sistemde de politikalar hükümetlerin, uygulamalar bürokratların görevidir. Hükümetler kendi siyasi yönelimlerine uygun hedeflere bürokratlar üzerinden yürürler.”

Katılımcı 6; “Çok partili sisteme geçiş sonrası milletvekili yönetimin içinde yerelin en güçlü profili iken yeni sistemde bu gücünün azaldığı yönetimin daha merkezi bir modele dönüştüğü söylenebilir.”

Katılımcı 11; “Yeni yönetim sistemi oluşturulurken ülkenin içinde bulunduğu şartlar, siyasal ve sosyal kültür göz önünde tutularak, farklı bir özgün model ortaya konulmuştur. Temelde katı kuvvetler ayrılığını ön gören bir yönetim şekli olan yeni sistemin, mevcut parlamenter sistemde her ne kadar şekli olarak birbirinden ayrılrsa da uygulamada iç içe geçmiş olan yasama, yürütme erkleri ve bunlara bağlı bürokrasinin üst kademesini birbirinden ayırarak yeni bir durum ortaya koymuştur. Bu bakımdan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile kamu yönetiminin, kamu kurum ve kuruluşları siyasal düzeni ve idareyi istikrarlı bir yapıya kavuşturmuştur.”

Katılımcı 7; “Parlamenter sistem döneminde mevcut olan çift başlı yönetim şekli, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile ortadan kaldırılmıştır. Bu durumu yürütme içerisinde meydana çıkabilecek siyasi krizleri önleme bakımından oldukça önemlidir. Bu durum da siyasi istikrarı etkilemektedir. Parlamenter Sistemde hükümet istikrarı da yoktu. Koalisyon hükümetleri

ülkemize ticari, ekonomik ve diğer konularda maalesef kayıplar yaşatmıştır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin tek başlı bir hükümet modeli olması ile yürütme hızlı ve esnek karar alabilmektedir. Koalisyon ihtimalinin olmaması yürütmeyi güçlü kılmaktadır.”

Katılımcı 7; “Yeni sistemde Cumhurbaşkanına Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile üst düzey yetkilileri atama hakkı tanınmıştır. Bu kapsamda üst düzey yetkililer tam olarak tanımlanmamasına rağmen inisiyatif kullanmak tamamen Cumhurbaşkanı'nın kendi takdir yetkisine bırakılmıştır... Cumhurbaşkanı'nın yürütme kanadını oluştururken, özellikle alanında uzman olan kişileri meclis içerisinde değil de dışarıdan atayarak yapması, yürütme organının verimli işlemesi açısından önemli bir adım olarak ortaya çıkmıştır.”

Katılımcı 12; “Türkiye siyasi çalkalanmaları, güçlü-güçsüz iktidarlara yaşarken, bürokrasi kendi geleneği, sabrı, enerjisi -ki yetersizliği ile hep gündem olmuştur- ile aslında ülkeyi 'muhafaza'yı sürdürmüştür. Cumhurbaşkanlığı sistemi ile beklenen bürokrasinin olumlu hallerini sürdürürken, atalet, yavaşlık gibi sakıncalarından sıyracak ama omurga halini koruyacak bir yöntem üretilmesi gerekirken, yüzlerce binlerce yetişmiş insan ıskartaya çıkmıştır -müsteşarlar, genel müdürler ve diğerleri Üstelik bu insanların çoğu iktidarın oluşumunda vazgeçilmez roller üstlenmiş, bilgi-birikim sahibi genç insanlardır...”

Katılımcı 9; “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi aşırı şekilde otoriter bir yapı oluşturmuş ve dahi totalitarizme doğru evrilmektedir. Demokrasiden, ve demokrasinin temel değerlerinde hızla uzaklaşmaktadır...”

Katılımcı 10; “Parlamentar sistem döneminde, seçilmiş siyasetçiler ile atanan bürokratlar arasındaki çekişmeler oldukça yoğun ve bürokrasi de oldukça güçlüydü. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi döneminde ise Bakanlar Kurulunun seçilmiş başkan tarafından atananlardan oluşması iş bölümü ve uzmanlaşma esasına dayalı olan bürokrasinin siyasetteki elini (tabii başkandan sonra) biraz daha güçlendirmiştir.”

Katılımcı 4; “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde ise kamu tüzelkişiliği kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulmakta, üst düzey kamu yöneticileri Cumhurbaşkanı tarafından atanmakta ve görevden alınmaktadır. Bu durum yürütmeye ilişkin görev ve yetkilerin yerine getirilmesi sürecinde kurumların ve bu kurumların üst düzey görevlilerinin belirlenmesine ilişkin bir yetkidir. Önceden yürütmeyi temsil eden Başbakan ve Cumhurbaşkanı'nın birlikte kullanılan bu yetki, yeni sistemde yürütme organı olarak Cumhurbaşkanı tarafından icra edilmektedir.”

Katılımcılardan elde edilen bilgiler doğrultusunda, ülkemizde geçmişte uygulanan parlamenter sistemin olumlu yönlerinin yanında bazı olumsuz sonuçlarının da bulunduğu, yeni sistemin de bu açıdan benzer özellikler gösterdiği söylenebilir. Açıkçası hiçbir sistem tek başına mükemmel olmayabilir. Burada önemli olan, sadece yasalarla ortaya konan ilkelerin değil bu ilkeleri hayata geçirecek siyasetin veya ülkede etkili olan sivil veya resmi kurum ve kuruluşların uygulamada ne yaptığıdır. Bunun yanında, halkın da kendilerine sunulan yönetim

sisteminin artılarının ve eksilerinin farkında olması ya da duyarlı davranmasının önemli olduğu söylenebilir. Elbette burada toplumun eğitim seviyesi de önemli bir husustur. Yöneticilerin ve yasaların, halkın menfaatine olacak tutum ve davranış içinde olduğunun bilincinde olunması gerekmektedir. Partizanca alınana kararların ve hayata geçirilen uygulamaların toplumun bir kesimini mutlu ederken diğer taraftan bazı haksızlıklara yol açacak sonuçlar doğuracağı unutulmamalıdır. Yönetim bir süreç olduğu ve zaman içinde toplumun siyasi tercihlerinin değişebileceği göz önünde bulundurulduğunda, hakim olan yönetim anlayışının taraflarının da değişebileceği, bunun da ülkede istikrarsızlığa yol açabilecek önemli bir husus olduğu söylenebilir.

3.2. Üst Düzey Yönetici Atamalarında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Genel Özelliklerine Yönelik Bulgular

“Üst düzey yönetici atamalarında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nin genel özellikleri nelerdir?” şeklindeki ikinci alt problemin cevaplarının aranması için yapılan analizler sonucunda ulaşılan tema ve kodlamalar ile ilgili hususlar belirlenmiştir. Tablo 12’de, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde üst düzey kamu görevlilerinin atamaları kapsamında üst düzey yönetici atamalarında yaşanan genel sorunlara yönelik temalar ve ilişkili kodlamalar yer almaktadır.

Tablo-12: Üst Düzey Yönetici Atamalarında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin Genel Özellikler Temasına İlişkin Kodlamalar

TEMA 2: Üst düzey yönetici atamalarında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin genel özellikleri	
Olumlu Görüşler	Olumsuz Görüşler
<ul style="list-style-type: none"> • Cumhurbaşkanlığı Hükümet sistemiyle birlikte yürütme erki etkili bir nitelik kazanmıştır. • Yeni sistemde “kuvvetler ayrılığı” prensibi daha sağlıklı uygulanma zemini bulmuştur. • Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde, Cumhurbaşkanı doğrudan halk tarafından seçilmektedir. Yetki ve sorumluluk cumhurbaşkanına aittir. Bu sayede istikrarsız hükümetlerin oluşması söz konusu olamayacaktır. 	<ul style="list-style-type: none"> • Bürokrat atamalarında Cumhurbaşkanının bizzat dâhil olması bürokrasiyi siyaset mekanizmasına dönüştürmektedir. • Bürokrasideki üst düzey yöneticileri ve yardımcılarını siyasetin ataması ve hiyerarşinin kaldırılması durumunda üst düzey yöneticiler bağlı oldukları birimi dikkate almak yerine Cumhurbaşkanına dikkat kesilirler. • Alınan kararlarda ben ‘yaptım, oldu; olmadı düzeltiriz’ yaklaşımı bulunmaktadır. • Kararlar bazen hızlı alınmakta, fakat çok hata yapılabilmektedir.
Genel Değerlendirmeler	
<ul style="list-style-type: none"> • Yeni sistem keyfi yönetimin önünü açmaktadır. • Üst düzey bürokratların ‘inisiyatif’ almaları mümkün olmamaktadır. 	

Tablo 12 incelendiğinde, Üst düzey yönetici atamalarında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin genel özelliklerine yönelik katılımcıların görüşlerinin; yürütme erki etkili bir nitelik kazanmıştır, kuvvetler ayrılığı prensibi daha sağlıklı uygulanma zemini bulmuştur, istikrarsız hükümetlerin oluşması söz konusu olamayacaktır şeklinde olumlu ve atamalarda Cumhurbaşkanının bizzat dâhil olması bürokrasiyi siyaset mekanizmasına dönüştürmektedir, üst düzey yöneticiler bağlı oldukları birimi dikkate almak yerine Cumhurbaşkanına dikkat kesilirler, alınan kararlarda ben ‘yaptım, oldu; olmadı düzeltiriz’ yaklaşımı bulunmaktadır, kararların hızlı alınması

nedeniyle çok fazla hata yapılmaktadır şeklinde olumsuz yönde olduğu tespit edilmiştir.

Bu konuda katılımcıların görüşleri şu şekildedir:

Katılımcı 5; “Bürokrasideki üst düzey yöneticileri ve yardımcılarını siz atarsanız hiyerarşiyi kaldırabilirsiniz, Bakan yardımcısı Bakanın söylediklerini dikkate almak yerine Cumhurbaşkanına dikkat kesilir. İl Milli Eğitim Müdürü MEB’i değil, parti İl Başkanını dinler. Bakan ve bakanlık, bakanlığın işlerini değil, siyasetin işlerini yapmaya başlar ve böylece siz devlet kurumlarındaki geleneği kaldırdığınız gibi bakanlığı veya kurumu aslından çıkartıp politik büroya çevirmiş olursunuz. Bununla birlikte olası bürokrat adayları kendilerini mesleklerine değil Cumhurbaşkanına adar ki bu da göreve ve millete yapılacak en büyük kötülüktür... Kısacası bürokrat atamalarında Cumhurbaşkanının bizzat dâhil olması bürokrasiyi siyaset mekanizmasına dönüştürür.”

Katılımcı 1; “Cumhurbaşkanlığı Hükümet sistemiyle birlikte yürütme erkinin kendi içerisindeki fonksiyonları derli toplu ve etkili bir nitelik kazanırken, kuvvetler ayrılığı prensibi daha sağlıklı bir şekilde uygulanma zemini bulmuştur.”

Katılımcı 6; “Bürokrasi dediğimiz bürokratin faaliyet bütünüdür aslında. Bürokratlarda atama şartlarını yeniden tanzim eden yeni sistem; bürokrasinin kendine atfettiği vazgeçilmezlik korunağını kaldırmış üst yönetici atama şartları çok fazla seçenek üzerinden yapılabilir hale gelmiştir. Devlet hafızasının ortadan kalkması tehlikesi yine en önemli çekinceme maddesidir. Eski sistemde genel müdür atanma için 12 yıl devlet memuriyeti şartı, 5 yıl çalışmış olma (kamu- özel) şartına indirgenmiş üst yönetici artık memuriyet şartı dahi aranmaksızın atanabilmektedir. Burada önemli konu 20 yıllık bir kamu yöneticisinin üst görevine kamu tecrübesi olmayan belki de ilgili konuya yeterince vakıf olmayanların atanmasıyla kamuda oluşacak karmaşadır ki ortaya çıkması muhtemel tehlike bürokrasi de farklı bir kilitlenmedir. Yapılacak liyakatli atamaların bu sorunu minimuma indirmesi öngörülebilir. Tereddüt giderici düzenlemeler yeterli olmamakla birlikte aksayan yönlerle ilgili sürekli yeni düzenlemeler yapılmaktadır ve görünen o ki bir süre daha yapılacaktır.”

Katılımcı 12; “...Sistemin aşırı merkezîyetçi ve aşırı güçlü Cumhurbaşkanlığı, temerküz eden gücün klikler tarafından hoyratça kullanılması ve çatışmacı yaklaşımını öne çıkarmıştır...”

Katılımcı 9; “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemiyle birlikte aşırı merkezîleşmeye ve Türk kamu yönetimi sisteminin ve bürokrasi-siyaset ilişkilerinde geçmişten beri önemli hastalıklarından biri olan patronaj ilişkilerinin bu dönemde iyice yoğunlaşması, mevcut sistemin en önemli açıklarından biri haline gelmiş ve kamu yönetimi sisteminde etkinsizlik yaratmanın başat faktörünü oluşturmaktadır. Eğer bu aşırı merkezîleşmenin önüne geçilmezse, demokrasinin en önemli değerlerinden biri olan parlamentoların denetim mekanizmasından çıkması sistemde daha büyük açıkların verilmesi sonucunu doğuracaktır.”

Katılımcı 10; “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemini bir anlamda ben ‘yaptım, oldu; olmadı düzeltiriz’ sistemi olarak tanımlıyorum. Kararlar bazen hızlı alınabiliyor, fakat hata da çok yapılabiliyor.”

Katılımcı 8; “Yeni hükümet sistemi siyasi manada karar almayı hızlandırırken, bürokratik anlamda yavaşlamaya neden olmuştur. Şöyle ki; yeni sistemle uygulanan Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri mevzuat açısından hızlanmaya neden olmuş fakat bu sistemle birlikte bürokrasi tamamen emir ve talimat bekleyen ve inisiyatif almayan bir yapıya bürünmüştür.”

Katılımcı 4; “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ABD ve diğer başkanlıkla yönetilen ülke örnekleri de incelenerek ve oralaradaki sıkıntılar dikkate alınarak Türkiye’ye özgü, Türk milletinin tarihi ve kültürel dokusuna uygun bir hükümet sistemi olarak inşa edilmiştir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemiyle parlamenter sistemin ağırlıkları tasfiye edilmiş, kusur ve eksiklikleri bertaraf edilmiş, sorunların çözümüne ve Türkiye’nin gelişmesine odaklı bir yönetim yapısı tesis edilmiş ve başarıyla uygulanmaktadır.... Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi iki yılı aşan uygulama sürecinde tutmuş, rüştünü birçok defa ispat etmiştir. Bunların başında; terörle mücadelede elde edilen tarihi başarılar, Suriye, Irak, Doğu Akdeniz, Kıbrıs, Ege ve Libya konuları başta olmak üzere dış politikada gerek bölgesel planda gerekse küresel ölçekte Türkiye’nin belirleyici aktör halini alması, ayrıca bu süreçte yaşanan Kovid-19 salgınına ve Türkiye ekonomisine yönelik saldırılara karşı ortaya konulan performans gelmektedir.”

Katılımcıların görüşleri doğrultusunda, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nin getirdiği tüm yeniliklerin yanında çok hassas bazı özellikler içerdiği ve gerekli denetim veya danışma sistemlerinin kurulmaması veya göz ardı edilmesi durumunda kritik ve geri dönülmesi zor sonuçlarla karşılaşılacağı değerlendirilmektedir. Örneğin, gerçekten de sistemi savunanların iddia ettikleri gibi sadece Cumhurbaşkanı tarafından üstü düzey bürokratlara ilişkin “hızlı” atamalar yapılabileceği açıktır. Ancak, toplumda yüksek sesle dile getirilen ve alınan bu ani kararların büyük sonuçlarının olacağı ve isabetsiz kararların maliyetinin ise büyük olacağı şeklinde eleştirileri haklı görülebilir. Nitekim, Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin uygun bir yöntem olup olmadığının kişisel olarak değerlendirilmemesi gerekmektedir. Kişilerden bağımsız yapılacak bir bakış açısıyla incelendiğinde, yönetsel açıdan, alanında uzman ve yetkili kişilere danışarak karar alınmasının olumlu bir yönetim anlayışı olduğu hem toplumsal kültürümüzde hem de bilimsel yöneticilik anlamında olumlu sonuçlarının olduğu görülmektedir. Ayrıca, denetim mekanizmasının da tümüyle ortadan kalkacak olması, yine profesyonel yönetim anlayışından uzaklaşıldığının ve siyasetin gereğinden fazla ağırlık kazandığının bir göstergesi olarak ifade edilebilir.

Çalışmada daha önce ifade edildiği gibi, siyaset ve bürokrasi arasındaki ilişkiye yönelik; bürokrasinin siyasetin bir aracı ve parti programlarını uygulamaya geçirmede en etkili unsurlardan birisi olduğu şeklinde yaklaşımın burada tam olarak hayata geçirildiği söylenebilir. Ancak, bu yaklaşımın kamusal istikrara zarar verdiği ve kamu hafızasını yok ettiği şeklindeki önemli eleştiriler de tümüyle göz ardı edilmemelidir. Bu noktada teori ve uygulamanın bir denge içinde hayata geçirilmesi gerektiği ve bunun hayati önem taşıdığı söylenebilir.

3.3. Üst Düzey Yönetici Atamalarının Liyakat Açısından Değerlendirilmesine Yönelik Bulgular

“Üst düzey yönetici atamalarının liyakat açısından değerlendirilmesi nasıldır?” şeklindeki üçüncü alt problemin cevaplarının aranması için yapılan analizler sonucunda ulaşılan tema ve kodlamalar ile ilgili hususlar belirlemiştir. Tablo 13’de, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde üst düzey kamu görevlilerinin atamaları kapsamında üst düzey yönetici atamalarının liyakat açısından değerlendirilmesine yönelik temalar ve ilişkili kodlamalar yer almaktadır.

Tablo-13: Üst Düzey Yönetici Atamalarının Liyakat Açısından Değerlendirilmesi Temasına İlişkin Kodlamalar

TEMA 3: Üst düzey yönetici atamalarının liyakat açısından değerlendirilmesi	
Olumlu Görüşler	Olumsuz Görüşler
<ul style="list-style-type: none"> Başarısız yöneticilerinin kendilerini buldukları makam ve konuma getiren siyasetçiler tarafından hızla değiştirileceğini bilmesi sistemin etkinliği artırmaktadır. 	<ul style="list-style-type: none"> Yeni sistemde tek bir kişiye bürokrasiyi dizayn etme yetkisi verilmiş ve o tek kişinin eliyle “liyakat” ve “adalet” kavramları ortadan kaldırılarak sadece “sadakat” kıstasıyla atamalar yapılmıştır. Merkez Bankası Başkanlığı, BBDK ve SPK gibi bağımsız kurullara yapılan doğrudan atamalar bağımsızlık olgusuna ve kurum itibarına zarar vermektedir.
Genel Değerlendirmeler	
<ul style="list-style-type: none"> Liyakat yerine sadece “sadakat” kriteriyle atanan bürokratlar, kanunun vermiş olduğu yetki ve sorumluluğu hukuk ve vicdaniyla değil devlet başkanı ve kendisi arasındaki ilişki çerçevesinde kullanabilmektedir. Bazı durumlarda liyakat yerine güvenilir kişilerle çalışılması ön plana çıkmaktadır. Özellikle ekonomik konularda bağımsız olması gereken kurumlara yapılan doğrudan atamalar bağımsızlık olgusuna ve kurum itibarına zarar vermektedir. 	

Tablo 13 incelendiğinde, üst düzey yönetici atamalarının liyakat açısından değerlendirilmesi neticesinde katılımcıların Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’ne yönelik; başarısız yöneticilerinin kendilerini buldukları makam ve konuma getiren siyasetçiler tarafından hızla değiştirileceğini bilmesi sistemin etkinliği artırmaktadır şeklinde olumlu görüşüne karşılık, tek kişinin eliyle yapılan atamalarda “liyakat” ve “adalet” kavramları ortadan kaldırılarak sadece “sadakat” kıstasıyla atamalar yapılabilmektedir, bağımsız kurumlara yapılan doğrudan atamalar bağımsızlık olgusuna ve kurum itibarına zarar vermektedir biçiminde olumsuz görüşleri bulunduğu tespit edilmiştir.

Bu hususta katılımcılar görüşlerini şu şekilde ifade etmişlerdir:

Katılımcı 5; *“Hukuken tek kişinin güçlendirildiği bu sistemde kesinlikle liyakat, etkinlik ve verimlilik değil sadakat ön plana çıkmıştır. Liyakati olanların değil, bir partiye ve bir kişiye her koşulda itaat edenlerin atandığı bir sistem kurulmuştur... Bürokratik atamalarda ve her atama da liyakati ve adaleti esas almalıyız. Kamuya hizmet etmek bütün vatandaşların temel hakkıdır. Dolayısıyla hak eden herkes devlet kademesinde görev alabilmelidir.”*

Katılımcı 5; *“Türkiye’de an itibariyle mevzuatın önemi yoktur, keyfi uygulamalar vardır... .. memurluk sınavı olan KPSS’den Türkiye birincisi olmanızın hiçbir önemi yoktur, mülakatta size verecekleri puanla elenebilirsiniz veya öğretim görevlisi olmanız için ders notlarınızın, ALES ve DİL puanlarınızın hiçbir önemi yoktur.... İlahiyat alanından öğretim görevlisi alırken Turizm mezunu olma şartının aranması veya Siyaset Bilimine araştırma görevlisi alırken Müzik eğitimi almış şartlarını koyabiliyorlar. Kişiye göre alım yapılan bir ortamda siz adaletten ve liyakatten bahsedebilir misiniz?”*

Katılımcı 2; *“Merkez Bankası Başkanlığı, BDDK ve SPK gibi bağımsız kurullara yapılan üst düzey atamalar bu kurumların bağımsızlık olgusuna zarar vermekte ve kurumun itibarını özellikle uluslararası alanda zedelemektedir. Bu durum ise bu gibi önemli kurumların etkinliğini ortadan kaldırmaktadır. Nitekim ekonomide yaşanan sorunlar bu atamalarla ilişkilendirilebilir.”*

Katılımcı 2; *“Yeni sistemde liyakati önceleme diye bir hassasiyeti görmüyorum. Mesela bankalar çok önemlidir. Ömründe ekonomiyle uğraşmamış, mesleğiyle finansla alakası olmayan kişiler bankalara üst düzey yönetici olarak atanabilmektedir. Yapılan atamalarda hep siyasi tercihler kullanılmaktadır. Hatta mesleği gereği atanmış olduğu izlenimi bulunana bazılarında da geçmişteki siyasi ilişkileri doğrultusunda atama yapıldığı görülmektedir. Dolayısıyla öncelik liyakattan ziyade bireysel taleplerin karşılanması olarak yapılabilmektedir.”*

Katılımcı 3; *“2002 yılına kadar kamu yönetiminde gerçekleştirilen ve “devrim” niteliğinde olan en önemli düzenleme ise; 57. Hükümet döneminde yapılan düzenlemedir. Merkez Bankasının bağımsızlığı, Kamu İhale Kurumu yapılanması, BDDK düzenlemesi yanında, kamu hizmetine girme konusunda getirilen KPSS düzenlemesi, mükemmel bir düzenleme idi. Tamamen “teknik ve objektif” ölçülerde yapılan, dış müdahalelere kapalı olan bu sistem sayesinde “bilgi ve liyakata dayalı” bir kamu yönetimi yapılanması dönemi başlamıştır.”*

Katılımcı 6; *“Eski sistemde de yeni sistemde de asıl olan liyakat olmalıdır. Yeni sistem alanında başarılı isimleri göreve getirirken ortaya çıkan kanuni engelleri ortadan kaldırmış yeni bir model ortaya koyarak büyük bir dönüşüm ortaya koymuştur, ancak liyakatin denetlenmesi konusunda ilgili kanuni düzenleme eksikliği büyük bir tehlike olarak bugünde yanında çok büyük bir kırılma noktasıdır. Yeni sistemde öngörülen modelinin verimlilik ve etkinlik ölçümünün kısa dönem çalışma aralığı ile oluşması beklenmemelidir. Burada başka bir tehlike olarak yeni sistemle atanan üst yöneticinin kamuya entegre olma sürecinin verimlilik açısından ortaya çıkaracağı kamusal zaman*

ve iş kaybıdır ki bunun da yeni sistemin getirdiği hızlanmanın etkilerini yavaşlatma tehlikesi çok muhtemeldir.”

Katılımcı 11; “Bu sistemin başlıca bileşenleri "ofisler, "kurullar", "başkanlıklar" ve "bakanlıklar"dır. Milletvekili olma şartı aranmaksızın yapılan Bakan atamaları, Cumhurbaşkanı tarafından ilgili bakanlıktaki işlerin yürütülmemesi durumunda görevden alınmasını kolaylaştırmıştır. Bu tip atamayla gelen bakanın başarı-başarısızlık durumuna göre değerlendirme şansı olduğu için bürokrasi-siyaset işleri dışında ilgili bakanlığın işlerine özenle sarıldığı, başarısızlık durumunda görevden alınacağını bilmesi sistemin getirdiği artılardandır.... Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin eksikleri yapılan düzenlemelerle özellikle halkın beklentileri de sorgulanarak yapılmaya halen devam ediyor. Son zamanlarda en çok dikkat çeken atamalar Üniversitelere yapılan Rektör atamalarıdır. Sistemin eksikleri arasında ya da düzenlenmesi gereken konulardan birisi Rektörlük atamalarıdır. Üniversitelerden bağımsız olarak Cumhurbaşkanlığı tarafından yapılan atamaların düzenlenerek, yine seçim yöntemiyle öğretim üyelerinin en çok yönetimde görmek istediği isimlerin arasından belirlenmesi daha uygun olacaktır.”

Katılımcı 11; “Türkiye 2013 yılından itibaren olağanüstü günler geçirmiştir. Cumhurbaşkanı buna bağlı olarak siyasi yakınlık içerisinde bulunduğu güvenilir isimlere görevler vermiştir. Devletin bütün kılcal damarlarına sızan terör örgütü üyelerinin olduğu bir dönemde atamalarda siyasi yakınlık tercih edilmesi yerinde bir karar olmuştur. Bir süre sonra bu atamalarda değişiklikler yapılarak liyakatlı olduğu düşünülen kişilere görevler devredilmiştir. Ancak kişilerin liyakat anlayışı ile sistemin liyakat anlayışı farklı olabilmektedir.”

Katılımcı 7; “...Liyakate önem vermiş devletler, ellerinde bulunan insan kaynağını verimli kullandıklarından ilerleme kaydederler ve dünya siyasetinde başarılı ve güçlü bir konuma yükselirler... Ancak Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile bu yaklaşımda da değişimler gözlenmiş, özellikle Bakanlıklardaki görevlendirmelerde işini iyi bilen kişiler yani liyakatlı isimler görevlendirilmiştir.”

Katılımcı 12; “Toplum katmanları arasında ayırım gözetmeden hizmetlerini yerine getirmesi beklenen bürokrasinin iktidara göre şekil alması görece kabul edilebilir gözükmeyle birlikte, görevde yükselme, iktidarı paylaşma ve siyaset mekanizmalarında yer alma güdüsü bürokrasiyi siyasete eklemlili hale getirmektedir. Ne var ki parlamenter sistem döneminde bürokratik atama usulleri, görevde yükselme için taşınması gereken lazımlar yine görece eşitler arasında seçimde liyakat, birikim esaslarını öncelemede idi. Öte yandan parlamenterler ve siyaset kurumunun iktidar kanadındaki çeşitli kademedeki yöneticilerle teması nerede ise zorunlu kılmakta idi. Oysa Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde bu ilişki ve ilişiklik zarureti sayıca daha az ve kanatlara bölünmüş gruplarla –özellikle üst düzey bürokrasi için örneğin rektör atamaları- teması, irtibat ve hatta itaati neredeyse mecbur kıldı. Bu yöntemle önceki sistemdeki bürokratik vesayetini, bürokratik zincirlerin kırılması ve özgün ve özgür bir alan açılması hedeflenmiş olmakla beraber teori ile uygulama arasında ağız bir hayli açık bir makasın doğduğu gözlenmektedir.”

Katılımcı 10; “Maalesef bu konuda (liyakat) ideal olan aşamadan çok uzağız. Sistemin değişmiş olması zihniyeti ve çalışma disiplini değiştirmemiştir. Tabi ki liyakat tercih edilmelidir. Ancak sadece liyakat da yeterli olmuyor; ahlak, etik değerler, vicdan... Bunlara da sahip olmalı bürokratlar. Fakat bazen liyakatli olanlar siyasi yakınlığa da sahip olabiliyorlar. Bu noktada sanırım çok hassas olunmalı ve akıllarda soru işareti bırakılmamalıdır.”

Katılımcı 8; “Liyakat ilkesi tüm yönetim modellerinin baş aktörü hatta olmazsa olmazdır. Ülkemizdeki mevzuat açısından da her zaman liyakat ilkesi vurgulanmıştır. Maalesef ki uygulamada tam manası ile hayata geçirildiğini söylemek mümkün değildir.

Katılımcılardan sisteme yönelik getirilen en önemli ve ortak eleştiri liyakat hususudur. Gerçekten de liyakatin her alanda olduğu gibi kamusal alanda da sistemin etkinliği için olmazsa olmaz bir kavram olduğu düşünülmektedir. Dolayısıyla, uygulamada siyasi ağırlıklı bürokrat atamaları yapılmasının ve liyakatin engellenmesinin kritik bir konu olduğu söylenebilir. Buna göre, liyakatin göz ardı edilmesi ile ilk önce yönetimde kalite anlayışı yok olacaktır. Kurumların üst düzey yöneticilerinin profesyonellikten uzaklaşması zaman içinde kurumda önemli bazı sorunları beraberinde getirecektir. Örneğin, liyakat esasına göre değil siyasi düşünceyle atanan bürokratlar, tespit ettikleri ya da olası olumsuz durumları partisine veya parti yöneticisine zarar geleceği endişesiyle ilgili birimlere rapor etmekten kaçınabileceklerdir. Toplumsal yozlaşmanın göstergesi olarak ifade edilen yolsuzluk, haksızlık vb. durumlarda bürokratlar görevden alınma vb. korkuyla da hareket edebilecektir. Bu nedenle, liyakatin önemli bir faktör olduğunun bilincinde hareket edilmesi gerektiği unutulmamalıdır.

3.4. Üst Düzey Yöneticilerin Görev Süresi Bakımından Sınırlandırılmasının Etkilerine Yönelik Bulgular

“Üst düzey yöneticilerin görev süresi bakımından sınırlandırılmasının etkileri nasıldır?” şeklindeki dördüncü alt problemin cevaplarının aranması için yapılan analizler sonucunda ulaşılan tema ve kodlamalar ile ilgili hususlar belirlemiştir. Tablo 14’de, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde üst düzey kamu görevlilerinin atamaları kapsamında üst düzey yöneticilerin görev süresi bakımından sınırlandırılmasının etkilerine yönelik temalar ve ilişkili kodlamalar yer almaktadır.

Tablo-14: Üst Düzey Yöneticilerin Görev Süresi Bakımından Sınırlandırılmasının Etkileri Temasına İlişkin Kodlamalar

TEMA 4: Üst düzey yöneticilerin görev süresi bakımından sınırlandırılması	
Olumlu Görüşler	Olumsuz Görüşler
<ul style="list-style-type: none"> • Yeni sistem bürokraside yığılmanın, kadrolaşmanın ve zihinsel yorgunluğun önlenmesinde etkili olmaktadır. • Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde etkinlik ve verimlilik unsurları öne çıkmaktadır. • Üst düzey yöneticilerle (özellikle de valilerle) uyum içinde çalışılması sağlanmıştır. 	<ul style="list-style-type: none"> • Parlamenter sistemde üst düzey bürokratlar bakanlardan uzun ömürlü, kısmen bağımsız ve görev kültürüyle iş yapmaktaydılar. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde ise bürokrasi ve siyaset iç içe geçmiş ve siyasetin güdümüne girmiştir. • Tek tip bürokrat özelliği yaygınlaşmakta, farklı seslerin (görüşlerin) ifade edilmesine müsaade edilmemektedir.
Genel Değerlendirmeler	
<ul style="list-style-type: none"> • Mevcut sistemde bürokratlara görev süresi belirlemenin bir mantığı ve gerekliliği bulunmamaktadır. • Yeni sistemde, Cumhurbaşkanı ile birlikte (neredeyse) bütün üst düzey yönetici kadrosunun değişmesi ile ülkenin kurumsal hafızasının sıfırlanma diğer bir ifadeyle yönetim mekanizmasının geçmiş tecrübelerinden yaralanarak geleceğe yönelik daha etkin ve doğru kararlar almasına zarar verme riski bulunmaktadır. 	

Tablo 14 incelendiğinde, üst düzey yöneticilerin görev süresi bakımından sınırlandırılması sonucunda katılımcıların Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi için; bürokraside yığılmanın, kadrolaşmanın ve zihinsel yorgunluğun önlenmesinde etkili olmaktadır, etkinlik ve verimlilik unsurları öne çıkmaktadır, üst düzey yöneticilerle (özellikle de valilerle) uyum içinde çalışılması sağlanmıştır biçiminde olumlu ve bürokrasi ve siyaset iç içe geçmiş ve siyasetin güdümüne girmiştir, tek tip bürokrat özelliği yaygınlaşmakta, farklı seslerin (görüşlerin) ifade edilmesine müsaade edilmemektedir biçiminde de olumsuz yönde görüşlere sahip oldukları belirlenmiştir.

Bu kapsamda katılımcılar görüşlerini şu şekilde dile getirmişlerdir:

Katılımcı 5; “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemini savunanlar ve önümüze getirenler “siyasetin üzerindeki vesayeti böylece kaldıracamız” diyerek yeni bir vesayet inşa etmişlerdir. ... tek adama bürokrasiyi dizayn etme yetkisi verilmiş ve o tek kişinin eliyle liyakat ve adalet kavramları ortadan kaldırılarak sadakat kıstasıyla atamalar yapılmıştır. Bu kriterlerle atanan bürokrat, kanunun vermiş olduğu yetki ve sorumluluğu hukuk ve vicdanıyla değil devlet başkanı ve kendisi arasındaki ilişki çerçevesinde kullanacaktır”. Katılımcı 5 yine bürokratların görev süresinin belirlenmiş olmasına yönelik şunları ifade etmiştir; “Bürokraside yığılmanın, kadrolaşmanın zihinsel yorgunluğun önlenmesi amacıyla bu düzenlemeler getirilmiş olabilir. Bu anlamda faydalı diyebiliriz ancak bürokratların ve yöneticilerin statü ve diğer kazanımlarının korunması, teminat altına alınmasının en büyük avantajı o kişiyi görev esnasında özgür kılmasıdır. Maddi ve manevi açıdan kendisini korumasız hisseden bürokrat ya güçlü olanın işlerini yapacaktır ya da vicdanının sesini dinleyecektir.”

Katılımcı 2; “Mevcut sistemde bürokratlara görev süresi belirlemenin hiçbir mantığı ve gerekliliği bulunmadığını düşünmüyorum. Çünkü, tek kişinin düzenleme yapabildiği bir sistemde örneğin, Cumhurbaşkanı bir validen rahatsızlık duymuşsa beğenilmeyen veya istenmeyen (Cumhurbaşkanının canını sıkan) vali görev süresi Cumhurbaşkanı ile bitecek olmasına karşın yeni bir düzenlemeyle hemen görevden alınabilecektir. Dolayısıyla Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin sadece Cumhurbaşkanı'nın iradesiyle çıktığı şu anki ortamda bürokratlarla ilgili süreli atamaların bir anlamının olduğunu düşünmüyorum.”

Katılımcı 1; “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde, Cumhurbaşkanı partili cumhurbaşkanidir. Milletın oyu ile göreve gelir. Göreve geldiğinde programını hayata geçirmek zorundadır. Politika belirleme ve uygulamada bu politikaların başarısı için stratejik öneme sahip üst kademe yöneticilerini belirleyebilme hakkına sahip olması gerekir. Değilse topluma vadettiği hususları icraata geçiremez. Hizmet, icraat ve daha büyük projelere imza atabilmek için sistemin etkin ve verimli çalışabilmesi yapılan atamalardır... ‘Aynı dili konuşan değil aynı duyguları paylaşanlar anlaşabilirler’(Mevlana). Liyakat ve siyasi yakınlık senkronize olmalıdır.”

Katılımcı 11; “2020 yılında Dünya'yı etkisi altına alan yeni tip Koronavirüs (Covid-19) salgını sürecinden Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle atanan Valilere büyük görevler düşmüştür. İçişleri Bakanlığı'nın hızlı karar alma yapısı sonrasında alınan kararların uygulanmasında Valiler yetkili kılınmıştır. Bu süreçte gördüğümüz, başarı-başarısızlık denkleminin Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde uygulanarak çalıştığıdır... Aslında sisteme genel olarak bakıldığında kamu hizmetlerinde yetkili isimlerin sürekli değerlendirilmede olduğu ve başarı ya da başarısızlık durumunun hızlıca değerlendirilerek yeni görevlendirmeler yapılmasının sağlandığıdır.”

Katılımcı 7; “Devletin en tepesinde bulunan Cumhurbaşkanı ile il yönetimlerinin tepesinde bulunan valilerin görev sürelerinin Cumhurbaşkanı'nın görev süreleri ile sınırlandırılması, yönetimde uyum ve senkronizasyona sebebiyet verecektir. Devleti bir bütün olarak

düşündüğümüzde, sistemlerin uyumlu çalışması esas olacağından, bu şekildeki atamaları faydalı buluyorum.”

Katılımcı 7; *“Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde bürokrasinin geleceğinde, görev verilen kişinin performansı, görev süresini etkileyecektir. Görev verilen bir bürokrat, istenilen çalışma performansını yakalayamadığında, alternatiflerinin olduğunu bilecek ve görevden alınma ihtimalini sürekli aklında tutarak iş yapacaktır. Bu durum ise olumlu manada işlerin yürümesini sağlayacağı gibi kişilerde tedirginlik oluşmasına da neden olabilir ki bu durum da insanların verilen göreve olan konsantrasyonunu olumsuz etkileyebilir.”*

Katılımcı 9; *“Aşırı merkezileşmeye yol açan “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi”, bürokratik süreçlerde denetim mekanizmalarının çoğunu ortadan kaldırması nedeniyle orta ve alt düzey bürokrasinin analitik, inovatif ve vizyoner yönlerini gösterememelerine yol açmaktadır.”*

Katılımcı 10 ; *“Seçilmiş bir başkan tarafından atanan bürokratlar fikri, başkanın tercihleriyle ve kiminle çalışmak istediğiyle de ilgili. Böyle bir durumda tektipleşme artacak farklı sesler pek duyulmayacaktır. Diğer yandan, bu uyum da getirebilir. İkinci olarak üst yönetimin siyasi kadrolarla birlikte iş başına gelmesi ve siyasilerin görev süreleri ile birlikte üst yöneticilerin de görev sürelerinin doldurulması, çalışılmak istenen kadro seçiminde fayda sağlamaktadır. Fakat uzun vadeli yatırımlarda bu üst yönetim değişikliği aksamalara yol açma ihtimalini barındırmaktadır.”*

Katılımcı 4; *“Kamu idarelerinde unvan rantı, nepotizm, uzun yıllar değişime direnme gibi kötü uygulama ve alışkanlıkları gidermesi beklentisiyle getirilen yeni atama ve görevlendirme sistemi kamu sektörünün çalışma anlayışında önemli değişiklikler getirebilecektir.*

Özel sektörden kamuya yönetici transferi uygulaması da, liyakatin ve performansın esas alınması halinde kamu sektörüne dinamizm, verimlilik ve gelişim katacağı düşünülmektedir.”

Katılımcıların görüşleri doğrultusunda, kurumsal hafıza olarak ifade edilen ve bir kurumun bilgi birikimi ve tecrübesini ifade eden “devamlılık” ilkesi önemli bir unsur olduğu, bu kapsamda belirli pozisyonlardaki kadrolarda görev yapan bürokratların seçilen Cumhurbaşkanı ile birlikte göreve başlamalarının ve Cumhurbaşkanı’nın görev süresi sonunda da görevlerini bırakmalarının da mantığa uygun olduğu söylenebilir. Ancak, bu görev sayısının sınırlı tutulmasında fayda vardır. Ayrıca, atamalarda süreden ziyade görev başarısı ve performansın göz önünde bulundurulması ile daha etkili sonuçlar elde edilebileceği düşünülmektedir. Nitekim, görevinde başarılı üst düzey bir bürokrattan sonraki dönemlerde de istifade edilmeli ve tecrübelerinden yeni yöneticilerin faydalanılması sağlanmalıdır.

3.5. Üst Düzey Yönetici Atamalarında Teori ve Uygulamanın Karşılaştırılmasına Yönelik Bulgular

“Üst düzey yönetici atamalarında teori ve uygulamanın karşılaştırılması nasıldır?” şeklindeki beşinci alt problemin cevaplarının aranması için yapılan analizler sonucunda ulaşılan tema ve kodlamalar ile ilgili hususlar belirlemiştir. Tablo 15’de, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde üst düzey kamu görevlilerinin atamaları kapsamında üst düzey yönetici atamalarında teori ve uygulamanın karşılaştırılmasına yönelik temalar ve ilişkili kodlamalar yer almaktadır.



Tablo-15: Üst Düzey Yönetici Atamalarında Teori Ve Uygulamanın Karşılaştırılması Temasına İlişkin Kodlamalar

TEMA 5: Üst düzey yönetici atamalarında teori ve uygulamanın karşılaştırılması	
Olumlu Görüşler	Olumsuz Görüşler
<ul style="list-style-type: none"> • Yeni sistem, kamu yönetiminin daha etkin ve verimli çalışması, karar alma ve uygulama süreçlerini hızlandırmıştır. • Yeni sistem “hız” ve “kolaylık” getirmiştir. • Başarısız olan üst düzey yöneticilerin değiştirilmesi kolaylaştırılmıştır. • Ülkedeki çok başlı yönetim sonlandırılmıştır. 	<ul style="list-style-type: none"> • Teoride, yeni sistemle birlikte “siyasetin üzerindeki vesayet kaldıracağı” ileri sürülmüş, ancak yeni bir vesayet inşa edilmiştir. • Teoride sisteme işlerlik ve hız kazandırılacağı ifade edilmesine karşın, uygulamada sistem yavaşlamış hatta bazı durumlarda kilitlenmiştir. • Sistem suiistimallere açık hale gelmiştir. • Sistemin uygulamada başarı sağlaması için zaman geçmesi beklenmektedir. • Uygulamalarda ‘deneme-yanılma’ yöntemi kullanılmaktadır.
Genel Değerlendirmeler	
<ul style="list-style-type: none"> • İşler yolunda gitmediğinde veya afet, salgın vb. durumlarda hemen önlem alınabilmektedir. • Teoride sisteme işlerlik ve hız kazandırılacağı ifade edilmesine karşın, uygulamada sistem yavaşlamış hatta bazı durumlarda kilitlenmiştir. • Sistemin uygulamada başarı sağlaması için zaman geçmesi beklenmekte bu durum ülkenin yönetim sisteminin oturması için gereksiz bir zaman kaybetmesine neden olmaktadır. • Uygulamalarda ‘deneme-yanılma’ yöntemi kullanılmakta ve mağduriyetler yaşanmasına sebep olmaktadır. 	

Tablo 15 incelendiğinde, üst düzey yönetici atamalarında teori ve uygulamanın karşılaştırılmasına yönelik katılımcıların Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’ne yönelik; kamu yönetiminin daha etkin ve verimli çalışmasını sağladığı, karar alma ve

uygulama süreçlerini hızlandırdığı, sistemin ‘hız’ ve ‘kolaylık’ getirdiği, başarısız olan üst düzey yöneticilerin değiştirilmesini kolaylaştırdığı şeklinde olumlu ve “siyasetin üzerindeki vesayet kaldıracağı”nın ileri sürüldüğü, ancak yeni bir vesayet inşa edildiği, teoride sisteme işlerlik ve hız kazandırılacağı ifade edilmesine karşın uygulamada sistemin yavaşladığı hatta bazı durumlarda kilitlendiği, sistemin suiistimallere açık hale geldiği, sistemin uygulamada başarı sağlaması için zaman geçmesi beklendiği, uygulamalarda ‘deneme-yanılma’ yöntemi kullanıldığı şeklinde olumsuz görüşlerinin bulunduğu tespit edilmiştir.

Bu hususta katılımcılar görüşlerini şu şekilde ifade etmişlerdir:

Katılımcı 2; “Geçmişte hiçbir dönemde bürokratların sistemi tıkamaya ya da yavaşlatmaya yönelik eyleminin olduğunu düşünmüyorum. Gerçekte de bu mümkün görülmemektedir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile bürokrasinin hantallığının giderileceği, engellerin kaldırılacağı ve bürokrasiye hız kazandırılacağı ifade edilmesine karşın, uygulamada tam tersi bir durum söz konudur. Örneğin, bazı atama ve işlemlerde karar verici makam olan Cumhurbaşkanlığı’na ulaşmak zaman aldığı veya mümkün olmadığı için çok uzun süre beklenilmesi gerekmekte ve bu tür işlemlerde kararlar alınmamaktadır.”

Katılımcı 1; “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, kamu yönetiminin daha ve etkin ve verimli çalışması, karar alma ve uygulama süreçlerinin hızlandırılmasına göre konumlandırılmıştır. Bu sayede atamalarda bürokratik gecikmeleri ortadan kalkmış ve görevde ehliyet ve liyakati ön plana çıkarmıştır.”

Katılımcı 6; “Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ülkemizdeki yerleşik yönetim sistemine köklü sayılabilecek birçok yenilik getirmiştir uygulamaların alan karşılığını alabilmek için iki yıllık sürenin yeterli olduğunu düşünülmemelidir. Genel manada yeni sistem yukarıda belirttiğim gibi yazılı olmayan ama uygulamalarda var olan siyaset etkisini resmi hale getirmesi noktasında önemli bir dönüşümdür. Eski sistemde hükümet değişimleri sonrası geçmiş hükümetlerin üst yöneticilerinin görev değişiminde yaşanan zaman kaybı ortadan kalkmış, cumhurbaşkanının görevinin sona ermesiyle üst yöneticilerin görevinin düşmesi yeni bir çalışma gerektirmeksizin gerçekleştirilmektedir. Ancak burada üst yönetimde yaşanacak köklü değişimin oluşmuş devlet hafızasının ortadan kalkması gibi büyük bir handikabı ortaya çıkarması kaçınılmazdır.”

Katılımcı 6; “Türkiye aslında mevzuat ve kanun zengini bir ülkedir. Buradaki zenginlik asla bir başarı olarak değil ahlaki eksikliklerin kanunla tamamlanması olarak görülmemelidir. Ahlaki kimlikte olamayan eksiklerin ortaya çıkaracağı olumsuz etkileri kanunla tamamlama yoluna gidilmiş ve yaşanan her sorunda yeni kanuni düzenleme yapılarak bu kanun karmaşası ortaya çıkmıştır. Atamalarla ilgili değerlendirdiğimizde yeni sistem eskiye göre daha esnek olmakla birlikte liyakatin önemsenmesi halinde çok başarılı sonuçlar ortaya çıkarabilecektir.”

Katılımcı 6; “Eski sistemde de atamalar Cumhurbaşkanlığı makamı tarafından yapılmaktaydı. Yeni sistem aradaki kararname zincirini ortadan kaldırmış tek imza ile bu işin yapılması gibi bir hız ve kolaylık getirmiştir. Tereddüt oluşacak konu tek noktadan atanacak yöneticilerin sistematik bir zincir prosedürden geçmemesi neticesi iltimas konusudur ki bunun da sorumluluğu atama makamında olup oluşacak memnuniyetsizlikler için seçim dönemleri bu sorgulamanın temel noktası olarak seçmenin elinde bulunmaktadır.”

Katılımcı 12; “‘Başkanlık’ genetik olarak toplumumuza uygun bir sistem olarak gözükmektedir. ‘Ulul emre itaat’ inanç köklerimizde yer alan, gerek parlamenter sistemde gerekse halen siyaset kurumunun toplumun bu yaklaşımını yer yer istismar ettiği bir özelliğimizdir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’ni hem pratik hem de sistem olarak oturmamış, yaşanmışlıklara tepkisel refleksleri bünyesinde barındıran, kurumların bağlılıklarını tam olarak oturtamamış... gelecek senaryolu ve Türkiye’nin ideolojik, jeopolitik ve jeostratejik sarkaçlarına göre planlanmamış ve erk sahibine göre şekil alabilecek esnekliğe sahip olması nedeni ile gözden geçirilmeye ihtiyaç duyan, bugün toplum lehine olarak kullanılabilir bir yetkinin yarın toplumun karşısına silah olarak çıkma potansiyeline şahin bir sistem olarak tanımlamaktayım.”

Katılımcı 9; “(Üst düzey yöneticiler) her an görevden alınma korkusu ile inisiyatif ve risk alamayan, kayırmacı bir bürokrat tipi ortaya çıkma eğilimindedirler.”

Katılımcı 10; “Ayrıca, atamalar geciktiğinden işler gerektiği seviyede iyi yürütülemez ve ertelenmiş olur. Ama bu parlamenter sistemde de olur. En azından Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde hemen önlem alınır. Parlamenter sistemde çabuk önlem alınamaz.”

Katılımcı 8; “Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ülkemizde yaklaşık 5 yıl süre ile tartışmada kalmış ve tüm ilgili çevrelerden olumlu ya da olumsuz eleştiriler almıştır. Söz konusu eleştiri süreci sistemin yenilenmesine olumlu katkı sağlamış olmasına rağmen mevzuat alanında herhangi bir çalışma ortaya koyulmamıştır. Özellikle yeni sistemin ilk yılı bu hazırlık olmamasından dolayı mevzuat geliştirilmeye ayrılmış ve halen muğlak kalan noktaların olduğu söylenebilmektedir. Bu durum bürokrasinin tam manada işlerlik kazanabilmesi adına siyasetin karar vermesini beklediği bir süreç olarak tanımlanabilir.”

Katılımcı 4; “Devlet teşkilatımızın, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine uygun bir şekilde yeniden yapılandırılması amacıyla devletin yürüteceği hizmetlerle uyumlu şekilde teşkilat yapısının yeniden düzenlenmesi sağlanmıştır. Uyum yasaları çıkarılmış, idari yapılanma büyük ölçüde tamamlanmış, sistemin tamamlayıcı unsurlarına (TBMM İçtüzüğü, siyasi partiler kanunu, seçim kanunları ile kamu kurumu niteliğindeki kuruluşlara ilişkin düzenlemeler) ilişkin eksik kalan düzenlemelerin yapılmasına başlanmıştır, devam edilmektedir.”

Teori ve uygulama her zaman örtüşmeyebilen bir gerçekliktir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nin geliştiricileri ve savunucuları da bu durumu kabul etmektedir. Son araştırmalar, sistemin başarılı ve başarısız yönlerinin

irdelendiğini ve bazı yeni kararlar alınmaya çalışıldığını göstermektedir. Bu çok doğal bir süreç olarak değerlendirilmektedir. Ancak, alınacak kararlarda zaman kaybedilmemesi gerekmektedir. Katılımcıların da ifade ettikleri gibi bu konuda “deneme-yanılma” metodunun benimsenmesi gereksiz zaman kaybı olarak görülmektedir. Yapılması gerekenin, sisteme yönelik eleştirilerin hızla ve olumsuz sonuçların ortaya çıkmaya başlamasına fırsat verilmeden değerlendirilmeye alınması ve gerekli düzenlemelerin hayata geçirilmesi olduğu söylenebilir. Bu sayede, sistemin üzerindeki yük hafifletilecektir. Yapılan eleştirilerin dikkate alınmaya başlaması ile yeni sistemin imajının daha olumlu olmaya da başlaması öngörülmektedir.

3.6. Üst Düzey Yönetici Atamaları Kapsamında Benzer Uygulamalar Bulunan Ülkelerin Yönetim Sistemlerinin Karşılaştırılmasına Yönelik Bulgular

“Üst düzey yönetici atamaları kapsamında benzer uygulamalar bulunan ülkelerin yönetim sistemleri ile karşılaştırılması nasıldır?” şeklindeki altıncı alt problemin cevaplarının aranması için yapılan analizler sonucunda ulaşılan tema ve kodlamalar ile ilgili hususlar belirlemiştir. Tablo 16’da, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde üst düzey kamu görevlilerinin atamaları kapsamında üst düzey yönetici atamaları kapsamında benzer uygulamalar bulunan ülkelerin yönetim sistemleri ile karşılaştırılmasına yönelik temalar ve ilişkili kodlamalar yer almaktadır.

Tablo-16: Üst Düzey Yönetici Atamaları Kapsamında Benzer Uygulamalar Bulunan Ülkelerin Yönetim Sistemleri İle Karşılaştırılması Temasına İlişkin Kodlamalar

TEMA 6: Üst düzey yönetici atamaları kapsamında benzer uygulamalar bulunan ülkelerin yönetim sistemleri ile karşılaştırılması
<p>Genel Değerlendirmeler</p> <ul style="list-style-type: none"> • ABD sisteminde yürütme ve yasama birbirlerinin üzerinde bir yetkiye de sahip değiller, yargı da her iki organdan bağımsız bir şekilde denetim görevini yerine getirebilmektedir. • Fransa’da kendisine ait bir güç dengesi kurulmaya çalışılmıştır. Ancak, güç dengesi oluşturulmaya çalışılsa da halk tarafından seçilen cumhurbaşkanları, siyasetten geldikleri için daha etkin rol oynama eğiliminde olacaktırlar. • Yönetim sistemleri siyasi zemine dayalı olduğu için çok fazla farklılık göstermemektedir. • Bu konuda kıyaslama yapabilmek için henüz çok erken. Bu sistemde devam edilecekse bazı hususların oturması gerekmektedir. • Temel farklılık, bizdeki atamaların kararnameye dayalı, onlarınkinin kanuna dayalı olmasıdır. • O ülkelerde Parlamento daha etkindir. • O ülkelerde Senato vb. denetim ve denge sisteminin kurulduğu. • Bizim şu anki olağanüstü dönem geçtikten sonra TBMM’ni daha etkin hale getirmemiz gerekmektedir. • Bu ülkelerin yönetim sistemleri ile ülkemiz arasındaki tek benzer yön başkan ya da Cumhurbaşkanı’nın halk tarafından seçilmesidir. Diğer yönlerden benzerlik bulunmamaktadır.

Tablo 16 incelendiğinde, üst düzey yönetici atamaları kapsamında benzer uygulamalar bulunan ülkelerin yönetim sistemleri ile karşılaştırılmasına yönelik katılımcıların; bahse konu ülkelerin yönetim sistemlerinin siyasi zemine dayalı olması sebebiyle çok fazla farklılık göstermedikleri, bu konuda kıyaslama yapabilmek için henüz çok erken olduğu ve bu sistemde devam edilecekse bazı hususların oturması gerektiği, temel farklılığın bizde atamaların kararnameye dayalı, onlarda kanuna dayanması olduğu, O ülkelerde Parlamento’nun daha etkin olduğu, O ülkelerde Senato vb. denetim ve denge sisteminin kurulduğu ve bizim TBMM’ni daha etkin hale getirmemiz gerektiğini düşündükleri belirlenmiştir.

Bu konuda katılımcıların görüşleri şu şekildedir:

Katılımcı 5; “ABD sisteminde yürütme ve yasama birbirlerinin üzerinde bir yetkiye de sahip değiller, yargı da her iki organdan bağımsız bir şekilde denetim görevini yerine getirebilmektedir. Dolayısıyla erklerin ayrıldığı bir sistemden bahsediyoruz. ABD’de de kendi kabinesini ve yürütme organlarındaki çalışanları atama yetkisi var ve Bakanları ve çalışanları Senato’nun onayı olmadan görevden de alabiliyor. Bunun yanı sıra, üst düzey memur ve büyükelçileri de atama yetkisi var. Ancak bu atama yetkisi Senato’nun tavsiyesi ve onayı ile kullanılıyor. Bürokratik atama açısından baktığımız takdirde ABD’de yasamanın da bir işlevi olduğunu görüyoruz. Genel olarak Amerikan başkanlık sistemi; erklerin tek elde toplanmasını, otoriterliğe ve diktatörlüğe kaymasını engellemek amacı etrafında oluşturulmuştur. Ancak Türkiye’de diğer sorularda cevaplandığımız gibi tam olarak öyle değildir.”

Katılımcı 5; “Fransa’da ise yarı başkanlık sistemi bulunmaktadır. Yani hem Cumhurbaşkanı vardır ve bunu halk seçer hem de bakanlar kurulu vardır ve bu da yine halkın seçtiği meclisten seçilir. Fransa’da kendisine ait bir güç dengesi kurulmaya çalışılmıştır. Ancak, güç dengesi oluşturulmaya çalışılsa da halk tarafından seçilen cumhurbaşkanları, siyasetten geldikleri için daha etkin rol oynama eğiliminde olacaklardır. Genel olarak Başkanın ait olduğu siyasi parti mecliste de çoğunluğu elde eder ve bakanlar kurulunu da oluşturur ise, çok daha güçlü ve etkili bir yürütme oluşacaktır... Fransa’da Cumhurbaşkanı başbakanı atadığı gibi başbakan dışında da üst düzey sivil kamu görevlilerini atama yetkisi de bulunmaktadır. Ancak Türkiye’deki gibi bütün uçlara dokunacak tarzda yetkilendirilmemiştir.”

Katılımcı 1; “ABD’de federal devlet memur kadrolarının yaklaşık yüzde 10 kadarına siyasal tercihli atamalar yapılabilmekteyken Fransa’da valilik ve müsteşarlık gibi kadrolar dışında liyakat ilkesine uyulmaktadır. Ayrıca bu tür atamalarda Fransız Ulusal Kamu Yönetimi Okulu mezunu olma şartı bulunmaktadır.”

Katılımcı 3; “Türkiye’de “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi” olarak adlandırılan sistemin, siyaset biliminde bir karşılığının olmadığını, bir örneğinin olmadığını önemle ifade ediyorum. ABD ya da bazı ülkelerde uygulanmakta olan ve sınırlı da olsa başarılı olduğu kabul edilen ülkelerdeki Başkanlık Sistemiyle, Türkiye’de uygulanmakta olan Hükümet Sistemi arasında uzaktan ya da yakından hiçbir ilgi yoktur. Zira; ABD ya da benzeri ülkelerde uygulanan Başkanlık veya yarı başkanlık sistemlerinde de, Parlamenter sistemlerde olduğu gibi “denge ve denetleme” aygıtları vardır. Türkiye’de ise; 1982 Anayasasıyla yaratılan tahribatlara rağmen, AKP’li yıllara kadar nispi anlamda da olsa kuvvetler ayrılığının belli ölçülerde etkili olduğu bir sistem vardı. Bu sistem tümüyle yok edilmiştir. Parlamenter Sistemin elbette eksiklikleri ve yanlışları vardır. ancak, bunların giderilmesi ve “güçlü ve icrai bir parlamenter sistemin” inşasının mümkün olduğunu yeri gelmişken ifade ediyorum.”

Katılımcı 7; “Arjantin, Brezilya, Endonezya, Filipinler, Meksika ve Uruguay başta olmak üzere dünyada yaklaşık elli ülkede başkanlık sistemi bulursa da model ülke Amerika Birleşik Devletleri (ABD)’dir. Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) Araştırma Hizmetleri Başkanlığı ise başkanlık

sistemine dair örneklem olarak ABD, Arjantin, Brezilya'yla birlikte Azerbaycan ve Nijerya örneklerini de ilave etmiş bulunmaktadır. ABD'deki Başkanlık sistemini oluşturan birimlerde temel olarak politika belirleme, bütçe ve yönetim, ulusal güvenlik, ekonomi, hukuk, iç ve dış siyaset, yasama ve yönetimlerarası ilişkiler, bakanlar kurulu faaliyetlerinin eşgüdümü ve personel atamaları konularında danışman ve görevliler bulunmakta ve sistemin 'pragmatik siyasal ve yönetsel işleyişi' gözetilmektedir."

Katılımcı 10; *"Bu konuda kıyaslama yapabilmek için henüz çok erken. Eğer bu sistemde devam edecekse tabii ki bir şeylerin oturması gerekiyor."*

Katılımcı 8; *"Bahsi geçen iki ülke ile ülkemiz arasındaki tek benzer yön başkan ya da cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesidir. Federatif bir yapıya sahip olan ve hiçbir yönetim unsurunun ülkemize benzemediği ABD ile ülkemizi mukayese edebilmek mümkün değildir. Bahsi geçen her iki model de çift meclis yapısına sahip olmakta olup kamu yönetimi düzenlemeleri örtüşmemektedir."*

Katılımcılardan elde edilen görüşlere göre, ülkemizde uygulanan yeni sistemin her ne kadar Fransa ve ABD'nde uygulanan yönetim sistemlerine benzese de, kültürel ekonomik ve sosyolojik olarak farklı toplum yapılarına sahip olmamızdan kaynaklı olarak, bu sistemlerden ayrıldığı ifade edilebilir. Bu haliyle bize en yakın sistem Fransa olarak görülmektedir. Ancak, hem Fransa hem de ABD'nde öne çıkan en önemli hususun "denetim" yapılabilirliği olduğu değerlendirilmektedir. Ülkemizde ise, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile tasarlandığı veya planlandığı gibi TBMM'nin etkili konumunun bulunmadığı gözlenmektedir. Bu yönde getirilen eleştirilerin dikkate alınmasının sistemin etkinliğini artıracığı ifade edilebilir.

3.7. Üst Düzey Yönetici Atamalarında Denetim Mekanizmasının İşletilmesi ve Sistemin Sürdürülebilirliğe Yönelik Bulgular

"Üst düzey yönetici atamalarında denetim mekanizmasının işletilmesi ve sistemin sürdürülebilirliği nasıldır?" şeklindeki yedinci alt problemin cevaplarının aranması için yapılan analizler sonucunda ulaşılan tema ve kodlamalar ile ilgili hususlar belirlemiştir. Tablo 17'de, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde üst düzey kamu görevlilerinin atamaları kapsamında üst düzey yönetici atamalarında denetim mekanizmasının işletilmesi ve sürdürülebilirliğine yönelik temalar ve ilişkili kodlamalar yer almaktadır.

Tablo-17: Üst Düzey Yönetici Atamalarında Denetim Mekanizmasının İşletilmesi ve Sistemin Sürdürülebilirliği Temasına İlişkin Kodlamalar

TEMA 7: Üst Düzey Yönetici Atamalarında Denetim Mekanizmasının İşletilmesi ve Sistemin Sürdürülebilirliği	
Olumlu Görüşler	Olumsuz Görüşler
<ul style="list-style-type: none"> • Geçmişe göre bürokratik süreçler ve imza süreçleri kısalmıştır. • Verimli, etkin, şeffaf ve hizmet üreten bir mekanizma oluşturulmuştur. • Vatandaş memnuniyeti göz önünde bulundurularak bürokrasinin daha etkin çalışması sağlanmıştır. • Cumhurbaşkanı'nın dolayısıyla da sistemin doğrudan halka hesap verebilirliği sağlanmıştır. 	<ul style="list-style-type: none"> • Şeffaflık sorunu ortaya çıkmıştır. • Denetlenemezlik sorunu yaşanmaktadır. • Sorumluluğu bulunmayan 'yetkili' kişilerin doğmasına zemin hazırlanmıştır. • TBMM etkisizleşmiştir.
Genel Değerlendirmeler	
<ul style="list-style-type: none"> • TBMM'nin işlevselliği artırılmalıdır. • Avrupa Birliği Uyum yasaları çerçevesinde düzenlemeler yapılmalıdır. 	

Tablo 17 incelendiğinde, üst düzey yönetici atamalarında denetim mekanizmasının işletilmesi ve sistemin sürdürülebilirliğine yönelik olumlu anlamdaki görüşleri; bürokratik süreçlerin ve imza süreçlerinin kısaldığını, verimli, etkin, şeffaf ve hizmet üreten bir mekanizma oluşturulduğu, vatandaş memnuniyeti göz önünde bulundurularak bürokrasinin daha etkin çalışmasının sağlandığı, Cumhurbaşkanı'nın dolayısıyla da sistemin doğrudan halka hesap verebilirliğinin sağlandığı şeklindedir. Olumsuz anlamdaki görüşleri ise; şeffaflık sorununun ortaya çıktığı, denetlenemezlik sorunu yaşandığı, sorumluluğu bulunmayan 'yetkili' kişilerin doğmasına zemin hazırlandığı ve TBMM'nin etkisizleştiği şeklindedir.

Katılımcıların üst düzey yönetici atamalarında denetim mekanizmasının işletilmesi ve sistemin sürdürülebilirliğine yönelik görüşleri şu şekildedir:

Katılımcı 5; “Türkiye Cumhuriyetinde demokratikleşmenin ve de cumhuriyet sisteminin de getirmiş olduğu yeniliklerle her vatandaş hür ve eşit sayılmış herkes gerekli şartları taşıdığı takdirde memur olabilmektedir. Bu süreçte de memurların atanması, denetlenmesi, ödüllendirilmesi, görevden uzaklaştırılması veya açığa alınması mümkündür. Osmanlı ve daha eski devletlerden ve sistemlerden farklı olarak bu süreçler daha şeffaf görünmektedir. Yine bu süreçte keyfi uygulamalar daha az olduğunu düşünmekteyim.”

Katılımcı 2; “Kurulan yeni sistemle başta Cumhurbaşkanlığı olmak üzere (bunun için 400 milletvekili gerekmektedir ve bunu sağlamak da mümkün görülmemektedir) hiçbir makam, mevki ve işlem denetlenmemektedir. Örneğin, yapılan büyük ihalelerde şeffaflık bulunmamaktadır. Kimin ne yaptığı belli değildir. Sistemde büyük bir bilinmezlik bulunmaktadır. Bu gibi sorunlara ‘başına bir iş gelir mi’ endişesinin neden olduğunu düşünüyorum.”

Katılımcı 11; “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi yönetim şekli itibariyle yetkilerin neredeyse tamamı partili ve seçilmiş Cumhurbaşkanı’nda toplanmıştır. Ancak sistemdeki bazı katı kurallar, Cumhurbaşkanı’ni hesap verebilir ve yargılanabilir durumuna getirmiştir. Sistemle birlikte devletin en üst kademesinden başlayarak kamu yönetiminin en alt kademesine kadar hızlı, etkin ve doğrudan halka hesap verebilir bir davranış kalıbı içinde hareket etmeyi zorunlu kılmıştır.”

Katılımcı 12; “Cumhurbaşkanı’nın insan olması hasebi ile hiçbir işle uğraşmasa bile atacağı imzalar üzerinde yeterli inceleme yapması imkanı sınırlıdır. Hal böyle olunca ‘sorumsuz yetki sahibi’ olabilecek kişi ve grupların ortaya çıkması söz konusudur. Bu da atamalarda isabet kaydedilebileceği gibi isabetsizlikleri de mümkün kılacaktır.”

Katılımcı 10; “Günümüzde, karşılaşılan uluslararası problemlerden dolayı çabuk karar almak gerektiğinden ihtiyacı karşılıyor gibi gözüküyor. Ancak uzun dönemde meclisin daha etkin olması gerektiğini düşünüyorum.”

Katılımcı 8, “Ülkemiz Avrupa Birliği Uyum yasaları ile birlikte yeni bir sürece girmiştir. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu mali açıdan hesap verilebilirliğin yanında etkinlik, etkililik ve verimlilik gibi unsurları barındıran stratejik yönetim esasını belirlemiştir. Uygulamada ise 5 yıllığına yapılan ve orta vadeli sürdürülebilirliği hedefleyen stratejik planları kullanılmayan broşür yığınları haline getirmiştir. Yerel yönetimler kendine sağlanan mali özerkliği kullanmakta oldukça hoyrat davranmış ve bu durum karyum atamalarını beraberinde getirmiştir.”

Katılımcı 4; “... bazı atamalara ilişkin olarak ABD’de Senatonun onayı, Fransa’da Parlamente’nin görüşü alınmakta, Türkiye’de ise atamalarda Cumhurbaşkanı yetkili bulunmakta (Sayıştay başkan ve üyeleri, RTÜK üyeleri, bazı yüksek yargı üyeleri gibi TBMM tarafından seçilen bazı kadrolara atamalar hariç), yüksek yargı üyeleri ve rektör gibi kadrolara atamalarda ilgili idarelerin görüşü alınmaktadır.”

Bir önceki bulgu ile benzerlikler gösteren bu hususta, katılımcıların ifade ettiği gibi verimli, etkin, şeffaf ve hizmet üreten bir mekanizma oluşturulduğu ve Cumhurbaşkanı’nın dolayısıyla da halka hesap veren bir sistem bir açıdan haklı

görülse de, mevzu siyasetin tamamı değil sadece kamusal alan ve bürokrasi olduğunda bunun bütünüyle kabulü mümkün görülmemektedir. Demokrasilerde elbette sorumluluk seçilenlerdedir ve seçimle tüm yetkinin seçilenlere verildiği şeklindeki yaklaşımla, üst düzey bürokrat atamalarının da bu sorumluluk anlayışıyla yapılabileceği sonucu doğmaktadır. Burada önemli olanın bütüncül bir kabul anlayışıyla hareket etmenin değil, bazı konularda ayrıma gidilebileceği olduğu düşünülmektedir. Bu sayede “ya hep ya hiç” gibi bir bakış açısıyla değil daha profesyonel ve denetlenebilir bir yönetim uygulanabileceği değerlendirilmektedir.

3.8. Üst Düzey Yönetici Atamaları Kapsamında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Etkinliğini Artırmaya Yönelik Bulgular

“Üst düzey yönetici atamaları kapsamında cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin etkinliğini artırmaya yönelik hususlar nelerdir?” şeklindeki sekizinci alt problemin cevaplarının aranması için yapılan analizler sonucunda ulaşılan tema ve kodlamalar ile ilgili hususlar belirlemiştir. Tablo 18’de, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde üst düzey kamu görevlilerinin atamaları kapsamında üst düzey yönetici atamaları kapsamında cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin etkinliğini artırmaya yönelik hususlara yönelik temalar ve ilişkili kodlamalar yer almaktadır.

Tablo-18: Üst Düzey Yönetici Atamaları Kapsamında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Etkinliğini Artırmaya Yönelik Hususlar Temasına İlişkin Kodlamalar

TEMA 8: Üst düzey yönetici atamaları kapsamında cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin etkinliğini artırmaya yönelik hususlar
Genel Değerlendirmeler
<ul style="list-style-type: none"> • Cumhurbaşkanı yetkilerinin bazıları demokratik ölçüde devredilmelidir. • Cumhurbaşkanı başta olmak üzere hâlihazırda atama yetkisi olan kurumlara ve kurum yöneticileri atamalarda; liyakati, ehliyeti ve adaleti esas almalarıdır. • Büyükelçilik, Valilik, Bakan yardımcılığı gibi üst düzey yöneticiler kurumsal bütünlüğü bozmayacak şekilde mümkünse kurum içerisinde ve o kurum idarecisinin de içerisinde olduğu bir kurul tarafından atanmalıdır. • Kurumların kurumsal yapılarını bozacak dışarıdan atamalar olmamalıdır. • Sisteme katkı olarak ifade edilen görüşler dikkate alınmalıdır. • Liyakat, ehliyet ve adalet ilkelerinin kaldırıldığı veya çığnendiği sistem devleti ve bürokrasiyi bozacaktır. Böyle bir sistem de uzun ömürlü olamayacaktır. • Atamaların kurumsallaşması ya da kurumlara yetki verilmesi gerekmektedir. • Bürokratik atamalarda liyakat ön planda olmalıdır. • Atama ve görevden alma kararlarındaki üsluba dikkat edilmelidir. • Aşırı merkezileşmeyle birlikte ortaya çıkabilecek patronaj ilişkilerinin ortaya çıkmasını önleyici tedbirler alınmalıdır. • Birikim sahibi genç insan kaynaklarının yeniden sisteme kazandırılması gerekmektedir. • Uzun dönemli stratejiler gerektiren sağlık, eğitim vb. alanlarda farklı atama modelleri uygulanmalıdır. • Bağımsız olarak görev yapma zorunluluğu bulunan Merkez Bankası, BBDK ve SPK gibi özellik arz eden görevlere doğrudan Cumhurbaşkanı ataması yapılmasına yönelik düzenleme değiştirilmelidir. • Atamalarda mülakat sistemi kaldırılmalı veya mülakat şartları objektif olarak belirlenmelidir. • Yeni hükümet sistemine 2010'lı yıllarda gündemde olan Yeni Kamu Yönetimi Reformlarının eşlik etmesi gerekmektedir. • Nitelikli insan gücünden etkin ve verimli şekilde yararlanılmasını mümkün kılan bir personel rejimi inşa edilmeli ve uygulama sergilenmelidir. • Üst düzey kamu görevlerine atama yetkisinin büyük ölçüde Cumhurbaşkanında

toplanması iş yoğunluğunu artırmaktadır. Bu kapsamda bazı görevler üst kademe kapsamından çıkarılabilmeli, bazı atamalar Cumhurbaşkanı Yardımcısına bırakılabilmeli, yahut bakanların atamaya dair yetki alanı genişletilebilmelidir.

- Siyasete, sivil toplum kuruluşlarına ve medyaya yönelik etik kurallar belirlenmelidir.
- Üst düzey bürokrat atamalarında tecrübe ve bilgi birikimi göz önünde bulundurulmalıdır.
- Etkin bir denetim ve denge mekanizması için TBMM'nin daha etkili kılınmasına yönelik düzenlemeler yapılması gerekmektedir.

Tablo 18 incelendiğinde, üst düzey yönetici atamaları kapsamında cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin etkinliğini artırmaya yönelik katılımcıların bazı önemli görüş ve tekliflerinin bulunduğu tespit edilmiştir. Katılımcıların üst düzey yönetici atamaları kapsamında cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin etkinliğini artırmaya yönelik şu görüşleri dile getirmişlerdir:

Katılımcı 5; "... bu sürecin sürdürülebilir olacağını düşünmüyorum ancak devam etmesi halinde de bürokrasinin siyaset eliyle toplumu kontrol altında tutacak bir aygıt ve liyakatsizler ordusu haline gelen bürokrasinin toplumu ve devleti ekonomik ve politik bir darboğaza sürükleyecek hale geleceğini düşünüyorum. Çünkü Cumhurbaşkanı eliyle oluşan bürokrasinin liyakat merkezli değil, itaat/sadakat merkezli hale geldiğini hep beraber görmekteyiz. Böyle bir bürokrasi ancak toplumu aslında muhalefeti kontrol altına alır ve bu ekonomiyi ve ekonomiyle beraber dışardaki ve içerideki politikayı bir çıkmaza götürür. 3 yılda geldiğimiz süreç önümüzdeki yıllarda bu sistemin nereye evrileceğini, devletimizi ve milletimizi nereye sürükleyeceğini bizlere göstermektedir."

Katılımcı 5; "Öncelikle Cumhurbaşkanı yetkilerinin bazılarını demokratik ölçüde devretmelidir. Bununla birlikte başta Cumhurbaşkanı olmak üzere hâlihazırda atama yetkisi olan kurumlara ve kurum yöneticilerine tavsiyem atamalarda; liyakati, ehliyeti ve adaleti esas almalarıdır. Bunun yanında ise Büyükelçilik, Valilik, Bakan yardımcılığı gibi üst düzey yöneticiler kurumsal bütünlüğü bozmayacak şekilde mümkünse kurum içerisinde ve her türlü o kurum idaresinde içerisinde olduğu ve de o idarecinin mesela bakanın yetkili olduğu bir kurul tarafından atanmalıdır. Yani atamalarda büyük ölçüde kişi değil kurul kararı olmalıdır."

Katılımcı 5; "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine veya Başkanlık Sistemine doğrudan karşı veya taraftar olmadığımı belirtmek isterim. Esas olanın Yasama, yargı ve yürütmenin ayrı olması ve her kademinin de denetlenebilir olması gerektiğinin düşünüyorum."

Katılımcı 2, "Atamaların kurumsallaşması lazım. İstenilen kişinin görevden alınıp yerine başkalarının getirilmesi yerine bazı zorluklar getirilmesi gerekmektedir."

Katılımcı 3; *“Laikliğin uygulanmasında yaşanan sapmalar ya da yetersizlikler elbette önemlidir. Ancak, laikliğin esas alınması demek, akıl ve bilimin esas alınması demektir. Medeniyet anlamında, demokrasi ve barış anlamında, sağlıklı bir kamu yönetimi anlamında her ne yapılacaksa; ancak, laikliğin oluşturduğu platform üzerinden inşa edilebilir. Ayrımcılığın önlenmesini sağlayacak yol ve yöntemler, laikliğin olduğu bir düzende mümkün olabilir. Laikliğin olmadığı bir yönetimde; hak, hukuk ve adaletin inşası mümkün olamaz. Laiklikle beraber, modernleşme ve aydınlanma süreci sayesinde ve sonucunda, “ümmet ya da kul” olmaktan “birey” olmaya dönüşüm süreci başlamıştır. Modernleşme ve aydınlanma devrimini, “eşit yurttaşlık” hukukuyla tamamlayan ülkeler, toplumsal barış ve demokrasi anlamında ciddi bir mesafe almışlardır... Türkiye; laiklikle birlikte modernleşme ve aydınlanma sürecini başlatmış ise de, maalesef “demokrasi ve eşit yurttaşlık” hukukunu inşa etme konusunda başarılı olamamıştır. “Eşit yurttaşlık” kavramının alt dinamiklerinin ayrıca değerlendirilmesi gerektiğini, tartışılması gerektiğini yeri gelmişken ifade ediyorum. Parlamenter Sistem; tüm aygıtlarıyla devreye girdiği takdirde, bir başka ifadeyle “kuvvetler ayrılığını” inşa edebildiği takdirde, özellikle Türkiye gibi sosyo-kültürel anlamda “çoğulcu” bir yapıya sahip olan ülkelerde, demokrasi ve barışın inşası konusunda başarılı olmanın yolu açılmış olacaktır.”*

Katılımcı 3; *“Aslında, anlatımı yapılan bu konuların anayasal anlamdaki çerçevesi AY'nin “Hizmete Girme” başlıklı 70. maddesinde özlü bir şekilde ifade edilmiştir. “Hizmetin gerekleri ve liyakat...” kamu hizmetine girmede esas alınması gereken 2 temel ilke... Bunun yolu ve yönteminin ne olduğu bellidir... Kamu yönetimini bu ilkeler çerçevesinde yeniden yapılandırmak ve bu konuda siyaseten dürüst olmak, güven vermek ve buna göre bir siyasi öncelik ve irade ortaya koymak...”*

Katılımcı 6; *“Yeni sistem bunu kanuna bağlamış yeni gelen hükümete yönetici atama konusunda çok büyük bir alan hazırlamıştır. Yeni sistem aslında günümüz için değil gelecek dönemler için ciddi değişiklikler fırsatı sunmakta olup bu da hükümet değişimlerinde devlet yönetiminde köklü yenilenmenin önünü açmıştır. Aslında eski sistemde siyasi bir yönelime ihtiyaç duymayan üst yönetici artık siyasi bir kimliği de kimliğine eklemek mecburiyeti hissedebilecektir çünkü yeni seçilen iktidar tüm üst yöneticileri aynı siyasi mensubiyetten olarak değerlendirecek ve yenileme yoluna gidecektir. Bu açıdan bakıldığında devletteki siyasi erk gücünün arttığı söylenebilir ve bu da memnuniyetlerle birlikte birçok memnuniyetsizliği ortaya çıkaracaktır. Siyasi bürokrat algısının muhalefeti destekleyen toplumsal kesimde temsil duygusunun ortadan kalktığı duygusunun yaşanması öngörülebilir bir tehlikedir.”*

Katılımcı 6; *“Yeni sistemin uygulama karşılıkları atanma kısmında hemen netice verebiliyor olsa da sonuçlarının değerlendirilmesi daha uzun zaman alacaktır. Yukarıda bahsettiğimiz olumlu yanların karşılığı kısa dönemde, ancak olası sorunların karşılıkları uzun dönemde alınacaktır. Yeni sistem kendi döneminde sıkı bir istikrar sağlamakla birlikte olası iktidar değişikliklerinde devletin tepeden tırnağa yenilenmesi gibi bir tehlikeyi barındırmaktadır ki bu sonuçları itibarıyla ciddi sorunlara yol açma potansiyeline sahip bir konudur. Parlamenter sistemde var olan meclisin denetleme yetkisinin yeni sistemde bir miktar azaltıldığı değerlendirilmektedir buna ilave olarak eski sistemde bakanların meclisten milletvekillerinden gelme*

geleneginin ortadan kalkması vekil – bakan modelinin milletvekiline sağladığı gücü ortadan kaldırmış, milletvekili yerel taleplere daha zor yanıt verir hale gelmiştir.”

Katılımcı 11; *“...liyakat ile ilgili bazı sorunlar halen görülmektedir. O makama liyakatlı olan kişi ile sistemin başındaki kişinin liyakatlı olarak gördüğü kişi farklı oluyor. Ama sonuç itibarıyla işinin ehli olmayan kişi atansa bile bir süre sonra görevde yeterli verimlilik sağlayamayınca görevden uzaklaştırılabilir. Bunun için yapılan atamaların ülkeye zarar vermemesi için daha iyi değerlendirilmesi gerektiği düşüncesindeyim.”*

Katılımcı 12; *“...liyakat ve tecrübe temel ilkelerini önceleyen bir düzeltme ihtiyacı olduğu kanaatini taşıyorum.”*

Katılımcı 12; *“Iskartaya kaldırılmış, kenara atılmış, küskün durumdaki birikim sahibi genç insan kaynaklarının yeniden sisteme kazandırılması gerekmektedir. Bir tarafta atıl yetişmiş insanlar köşelerde dururken, diğer tarafta deyim yerinde ise adam kıtlığı çekilmektedir. Bürokrat atamalarında ‘görevden alınmıştır’ ifadesini çok incitici buluyorum. Bu ifade değiştirilmeli, adam görevden uzaklaşırken bir de kendini çöp hissedeceği duruma düşürülmemelidir.”*

Katılımcı 9; *“...Kurumların özel durumları ve hizmet sunma noktasındaki önemleri açısından kurumlar, farklı atama modelleri ile yönetilmelidir. Örneğin sağlık ve eğitim gibi alanlarda gündelik siyasetin dışında uzun vadeli bir politika uygulanması gerektiğinden, bu alanlardaki yöneticilerin görevden alınma korkusu yaşamayacakları bir çalışma ortamı inşa edilmesi gerekmektedir. Benzer şekilde düzenleyici ve denetleyici kurumlar, üniversiteler ya da sosyal güvenlik kurumları, aynı görevlendirme-atama modelleri ile yönetilemez...”*

Katılımcı 9; *“Mülakat sisteminin kaldırılması, yöneticilerin inisiyatifine kalmayan objektif bir göreve alma sınavı-görevde yükselme sisteminin inşa edilmesi, disiplin mevzuatının yorumu açık olmayacak şekilde yeniden düzenlenmesi, kurumların performansının rasyonel kriterlere göre düzenli olarak ölçülmesi, yönetici atama kriterlerinin artırılması ve yöneticilerin önemli bir eğitim/sertifikasyondan geçirilmesi (TODAİE) benzeri bir kurum oluşturulması gibi).”*

Katılımcı 10; *“Bürokrat atamaları için de kurumlara yetki vermek lazım. Kurumsal düzenlemeyle sistemin bütün kurallarıyla yerleşmesi gerekir.”*

Katılımcı 8; *“Yeni hükümet sistemine 2010’lı yıllarda gündemde olan Yeni Kamu Yönetimi Reformlarının eşlik etmesi şarttır. Bu süreçte ortaya konan yerel yönetim yasaları, sosyal güvenlik mevzuat yeniliği, kamu mali yönetimi ve kontrol kanunu, Sayıştay kanunu vb.’lerin yeni sürece adaptasyonu tartışılıp geliştirilmelidir.”*

Katılımcı 8; *“Atamalar kamuoyunda akrabalık ve siyasi bağ olarak algılanmayacak şekilde gerçekleştirilmelidir. Tüm kurumların temsil ağırlama giderleri kamuoyu denetimine açık ve net sunulmalıdır. Atamalar yapılırken en az 10 kamu yönetimi erki içerisinde yer alma şartı aranmalı ve atama yapılan kurum mevzuat gelenek ve mevzuatına ait kişiler tercih edilmelidir.”*

Katılımcı 4; *“Sistem kalitesi kadar sistemi işletecek olan insan gücü kalitesi de önemlidir. 11. Kalkınma Planında da vurgulandığı gibi ehliyet ve liyakat esaslı bir yaklaşımla memleketimizin tüm nitelikli insan gücünden etkin ve verimli şekilde yararlanılmasını mümkün kılan bir personel rejimi inşa edilmeli ve uygulama sergilenmelidir. Üst düzey kamu görevlerine atama yetkisinin büyük ölçüde Cumhurbaşkanında toplanması iş yoğunluğunu artırmaktadır. Bu kapsamda bazı görevler üst kademe kapsamında çıkarılabilmeli, bazı atamalar Cumhurbaşkanlığı Yardımcısına bırakabilmeli, yahut bakanların atamaya dair yetki alanı genişletilebilmelidir.”*

Katılımcıların görüş ve teklifleri incelendiğinde, gerçekten de önemli tespitlerde bulunulduğu ve yapılacak düzenlemelerle sisteme daha fazla işlerlik kazandırılacağı değerlendirilmektedir. Bunlar arasından; Cumhurbaşkanlığı yetkilerinin bazılarının demokratik ölçüde devredilmesi gerektiği, atamalarda liyakat, ehliyet ve adalet esas alınması gerektiği, Büyükelçilik, Valilik, Bakan yardımcılığı gibi yöneticilerin kurumsal bütünlüğü bozmayacak şekilde mümkünse kurum içerisindeki bir kurul tarafından atanması gerektiği, sisteme katkı olarak ifade edilen görüşlerin dikkate alınması gerektiği, gerekli tedbirlerin alınmaması durumunda sistemin uzun ömürlü olamayacağı, atama ve görevden alma kararnamelerindeki üsluba dikkat edilmesi gerektiği, aşırı merkezileşmeyle birlikte ortaya çıkabilecek patronaj ilişkilerinin ortaya çıkmasını önleyici tedbirler alınması gerektiği, birikim sahibi genç insan kaynaklarının yeniden sisteme kazandırılması gerektiği, uzun dönemli stratejiler gerektiren sağlık, eğitim vb. alanlarda farklı atama modelleri uygulanması gerektiği, bağımsız olarak görev yapma zorunluluğu bulunan Merkez Bankası, BBDK ve SPK gibi özellik arz eden görevlere doğrudan Cumhurbaşkanlığı ataması yapılması gerektiği, atamalardaki mülakat şartlarının objektif olarak belirlenmesinin gerektiği, Yeni Kamu Yönetimi Reformlarının dikkate alınması gerektiği, üst düzey bürokrat atamalarında tecrübe ve bilgi birikiminin göz önünde bulundurulması gerektiği, nitelikli insan gücünden etkin ve verimli şekilde yararlanılmasının gerekli olduğu ve etkin bir denetim mekanizması için TBMM'nin etkili kılınmasına yönelik düzenlemeler yapılmasına ihtiyaç duyulduğu hususlarının dikkate alınması gereken önemli konular olarak görülmektedir. Bu sayede, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin daha etkili sonuçlar ortaya koyacağı, ülkenin refah seviyesine ekonomik gelişmişliğine, toplumsal huzur, birlik ve beraberliğe katkı sağlanacağı değerlendirilmektedir.

SONUÇ

Bürokrasi bir yönetim kurumu iken demokrasi siyasal bir rejimi teşkil etmektedir. Bu ikisi arasında uyumsuzlukların görülmesi gerilimleri de beraberinde getirmektedir. Bürokrasinin meydana çıkmasıyla birlikte, değişik ülkelerde farklı uygulamalar gözlenmektedir. Bu uygulama farklılıkları bilerek veya bilmeyerek bürokrasi alanında meydana gelen tartışma ve ihtilafları daha fazla gündem konusu haline getirmektedir.

Özellikle politik açıdan istikrar elde etmiş, gelişimini tamamlamış ülkelerde yasama organı tarafından kabul edilen yasalar, kamuoyunca meşru olduğu için bürokrasi mekanizması dahilinde kolaylıkla bağlayıcı olabilmektedir. Bu durumun tam zıddı olarak, bir ülke politik istikrar ve dengeler açısından uygun bir düzen geliştirememiş ise bu ülkede farklı sistemler uygulanmaktadır. Bu durumun sonucu olarak da siyaset ve bürokrasinin birbirleri ile olan ilişkilerinde çok ciddi sorunlarla karşılaşmaktadır. Çünkü bürokrasi dışı kuruluş ve organizasyonların zayıf olduğu bu ülkelerde bürokrasideki bireyler giderek kurallara uyma konusunda daha isteksiz bir tutuma yönelmeye başlamaktadırlar. Bunun neticesinde kamu hizmetleri her geçen gün biraz daha aksayabilmektedir.

Bu biçimdeki şartların meydana geldiği azgelişmiş veya gelişmekte olan ülkelerde belirli bir sürenin ardından varılan yer, devletin yapısında yer alan organlardan birinin iktidara el koyarak tamamen otoriter özellikte olan bir yönetim sistemini ilan ederek uygulamaya başlamasıdır. Sonuç olarak bu tür özellikler gösteren ülkelerde siyaset ve bürokrasi arasında problemler yaşandığı görülmektedir. Bu durumun nedeni bürokrasinin etkili ve verimli bir şekilde hizmet etmek yerine siyasal açıdan daha etkin rol üstlenmesidir.

Bürokrasinin ve siyasin birbirleri ile olan ilişkileri devletin sahibinin kim olduğu sorusu çerçevesinde geliştiği zaman, devlete sahip olma yönünde elde edilecek üstünlük olgusu kamu personellerine de iktidar savaşı dahiline yönlendirebilmektedir. Bu çerçeveden ele alındığı zaman personel sisteminin yapısının işleyişinde; kontrol alanını daha geniş bir hale getirmek ve vesayet elde

edebilmek olarak oldukça önem arz eden iki durumdan dolayı ciddi sorunlar yaşanabilmektedir. “Bürokrasi üzerindeki siyasi etkinin arttığını” ifade edebilmek amacı ile kullanılan kavram; “siyasallaşma” dır. İktidarların kendi politikalarını uygulayabilmek amacı ile bürokrasiyi kendi amaçları doğrultusunda yönlendirmeye ve kontrolü kendi ellerinde bulundurmaya çalışmaları iktidarları siyasal yönden oldukça etkilemekte ve sonuç olarak yönetim siyasallaşmaktadır. Yönetimin siyasallaşması, kamu kurumlarına personel ataması yapılacağı zaman daha çok siyasi etkenlerin göz önünde bulundurulması anlamına gelmektedir. Bu durumun örneklerine bazı ülkelerin yönetimsel yapılarında görülebilmektedir. Yönetim bilimi alanında bu durum bir bozulma göstergesi olarak ele alınmakta ve çoğunlukla az gelişmiş ülkelerde görülmektedir. Yönetimin siyasallaşması iktidar değişimini olduğu zaman dilimlerinde daha yoğun gözlenmektedir.

Liberal-demokratik yönetim şeklinin uygulandığı toplumlarda gün geçtikçe, tüm toplumu ilgilendiren işlerin yapılabilmesini sağlayacak bir sistem meydana getirebilmek için yönetim ve siyasetin birbirinden ayrılması gerektiğine karar vererek politikaların uygulanması aşamalarından bürokrasiyi sorumlu tutmuşlardır. Bürokrasiye bu sorumluluğun verilmesi sonucunda yapılması gereken; hem teknik açıdan hem de beceri yönünden gerekli yeterliklere sahip kişileri bularak bürokrasi alanında istihdamlarını sağlamaktır. 1920’lerin ortaları itibariyle Fransa’da mevcut bulunan kamu görevlerinin çerçevesini Weberci bir bürokrasi anlayışının temel prensipleri meydana getirmiştir. Bu prensiplerin somutlaşmış hali, görev için gerekli olan yeterlikler için sınavlar ve müsabakalar uygulanarak, liyakate dayalı seçimler yapılması olmuştur.

Esas olarak bürokrasiye siyasiler tarafından müdahalede bulunulmasının sınırlandırılması amaçlayan “Kalıcılık İlkesi”nin tesisinde; Fransa’da devlet için çalışıp hizmette bulunacak kişilerin kendilerini tamamen devlet hizmetine adanmaları gerekliliği düşüncesi oldukça etkili olmuştur. Siyasal iktidar karşısında kamu görevlilerine özerklik sağlayan ve kişiselliğe dayanmayan kurallar çerçevesinde yönetilmekte olan kamu idarelerinin, amaçlara yönelik olarak karşılaştırma yapıldığı zaman en ussal örgütlenme olduğu kabul edilmektedir.

Farklı bir durum söz konusu olan ABD’de ise; kamu alanındaki üst düzey görevlilerin büyük bir kısmı işletme okulları mezunu olmakta ve kamu görevine geçmeden önce özel sektörde görev yapmaktadırlar. ABD’de görülen bu durum, toplumsal alanda idarenin saygınlığının göstergesi şeklinde kabul edilmektedir. Biraz da bu tarz uygulamalardan dolayı ABD idaresi belirli bir kalıp çerçevesinde ve seçkin bir camia meydana getirme bilincine dayalı olan bağdaşıklığa ulaşamamıştır. Bununla birlikte 1989 senesinde ABD’de “*Kamu Hizmetinin Yeniden İnşası*” başlıklı bir rapor yayınlanmıştır. Bu raporda; memurlar ne kadar etkinler ise idarenin de o kadar etkin olacağı ifade edilmiş ve bürokrasiyi daha etkin hale getirmek ve mükellefler karşısında bürokrasiye daha güçlü imajlar kazandırmak amacıyla bazı önerilerde bulunulmuştur. Ancak dönemin ABD Başkanı Bush tarafından, bu önerilerin büyük bir kısmını uygulamaya konmamıştır.

Siyaset ile bürokrasi arasındaki ilişki Türkiye ve Fransa özet olarak ve genel bir şekilde karşılaştırıldığı zaman, Türkiye’de siyaset ve bürokrasi iç içedir. Fransa’daysa bürokratik yapının Türkiye’deki sağlam ve ağır kökleri bulunmamakta ve bürokrasi hükümetin emri altında bulunmamaktadır. Fransa’daki yerleşme sürecinin ardından bürokratik alanda karşılaşılan zorluklarla mücadele daha da kolaylaşmıştır. Bu durum daha geniş bir açıdan ele alındığında, Türkiye’de siyaset ve bürokrasi arasında var olan mevcut ilişki Fransa’nın geçmişinden izler barındırmaktadır. Şeffaf yönetim, yönetişim ve yerleşme yönündeki istekler Türkiye’de her geçen gün daha da artmaktadır.

Fransa, yapılacak olan reform çalışmaları açısından, siyasetçiler için de bürokratlar için de örnek alınması gereken ülkedir. 1789 senesindeki devrimin öncesinde siyasal iktidar ve bürokrasi arasındaki ilişki benzer gelişimler göstermektedir. Osmanlı Devleti’nde padişah, Fransa’da ise kral kamu yönetimini tamamen ülke yöneticisine bağımlı bir halde bulundurmaya çalışmışlardır. Fransız devriminden sonra, Osmanlı’da da Tazminat Dönemi’ne denk gelen dönemde ise hem Fransa’da hem de Osmanlı’da bürokraside yenileme ve geliştirme girişimleri gerçekleştirilmiştir. Bu dönemde, yasal düzenlemelerle yöneticilerin keyfi olarak hareket etmelerine sınırlamalar getirilmiş, memur alımı eğitime dayalı hale getirilmeye çalışılmış ve bürokrasinin etkinliği artırılmıştır. 20. asrın ilk yıllarına

kadar siyasal iktidar ve bürokrasi ilişkisinde her iki ülkede de dalgalanmalar yaşansa da benzerlikler görülmüştür.

20. asrın ortalarına gelindiğinde ise Osmanlı ve Fransa'da, siyasal iktidar ve bürokrasi arasındaki ilişkilerde farklı sonuçlar meydana gelmiştir. Türkiye'de kurulan yeni devlet bürokratların elinde olmuş, Fransa'da ise bürokrasi devlet yönetiminde daha zayıf hale getirilmiştir. Bürokratik yapılanma açısından Amerika'da ise yeni bir yapılanmaya gidilmiştir. Bu açıdan ele alındığı zaman bahsi geçen ülkelerin siyasal iktidar ve bürokrasi arası ilişkilerinde 20. asrın ortalarında belirgin farklılıklar olduğu görülmektedir. Paralel bir tarihsel gelişim seyri gösteren bu üç ülkenin 20. asrın sonlarında ulaştıkları sonuçların farklı olduğu görülmektedir.

İktidardaki partiler değiştiği zaman kendilerine verilmiş olan atama yetkisini bürokrasiye kendi istekleri doğrultusunda şekil vermek amacıyla kullanmakta ve bu doğrultuda yeni makam ve kadrolar meydana getirilebilmektedir. Bu kadrolar ve makamlar için yapılan görevlendirmeler siyasal atama olarak değerlendirilmekte ve bu görevlendirmeler üst, orta ve alt olmak üzere tüm kademe yöneticilerin görevlendirilmesinde görülebilmektedir. Partiler iktidara geldikleri zaman kendi hazırlamış oldukları program, tüzük ve seçim öncesindeki vaatleri doğrultusunda kendi politikalarını uygulamaktadırlar. Bakan olarak atamaları yapılan kişiler bu politikaların ana yürütücüleridirler. Bakanlar genellikle, yönetim açısından hiyerarşik üstünlüğü olan ve siyasal olarak karar verileceği durumlarda etkili sayılan kadrolara bağlı oldukları partinin ve kendilerinin görüş ve düşüncelerine uygun gördükleri kişileri atama eğilimindedirler. Türkiye'de koalisyon hükümetleri 1973 senesinde görülmeye başlanmıştır. Bu dönemde iktidardaki partiler bürokrasiyi kendi denetimlerinde tutma eğilimi göstermiş ve kendi istedikleri kişileri bürokrasiye yerleştirmeye çalışmışlardır. Mevcut dönemde yönetici ve memurlar liyakatten ziyade partili olma durumuna göre görevlendirilmeye çalışılmıştır. Benimsenen bu politika, bürokrasideki üst ve orta kademe yöneticilerin oldukça hızlı bir şekilde değişmesi sonucunu doğurmuştur.

Kamu personeli ile ilgili uygulamalar ele alındığı zaman, üst kademe yöneticilerin yalnızca siyasal nitelikle atandığı bir ülke olmadığı gibi, bu atamaların yalnızca salt kariyer ve liyakate göre yapıldığı ülke de neredeyse yok gibidir. Siyasi

nitelikli atamalar hemen hemen her ülkede görülmektedir. Ancak bu atamaların oranı, kamu yönetimindeki gelenekler, kamu personeli yönetim sistemleri ve bu alandaki hukuki düzenlemeler farklılık arz etmektedir. Türkiye’de uygulanmakta olan kamu personeli seçme sınavı da liyakate dayalı memur seçiminde önemli bir demokratik süreç olarak görülmektedir. Ancak, özellikle üst düzey bürokrat atamalarında şu an tek yetkili makam Cumhurbaşkanlığı’dır.

Aslında politik sistemlerin genelinde atamaların hem siyasi hem de liyakate dayandığı görülmektedir. Politika oluşturabilecek kadro ve pozisyonlar için yapılan atamaların daha çok siyasi olduğu, kamu hizmetlerindeki rutin kadrolar içinse atamaların liyakate göre yapıldığı görülmektedir.

Türkiye, Fransa ve Amerika’daki mevcut yasalarda bürokratların ve memurların hakları koruyucu maddeler bulunmaktadır. Bu ülkelerin üçümde de liyakat temelli ideal atamalar yapılmak istense de Cumhurbaşkanlarının ve Başkanların atamalara siyasi yönden etkisi göze çarpmaktadır. Ancak farklılık bu atamaların ve pozisyonların hukuksal bir zemini ve işleyişinin olması denetleme ve kontrole tabi tutulması açısından bu üç ülkede farklılıkların var olmasıdır. Amerika ve Fransa atamalarda liyakat usulünü öne çıkarmaktadır. Bu ülkelerden Fransa’da eğitim ile liyakat kazanarak bürokraside yer alma söz konusu iken Amerika’daki yapıda Başkanla gelen ve Başkanla giden en üst yönetim mekanizması dışında her pozisyonda liyakat usulü geliştirilmiştir. Amerika’da özel ile kamu arasında önemli geçişlerin varlığı ve bürokratların pozisyonlarını kendi özel işyerleri gibi benimseyip hizmet verme isteği başarıyı beraberinde getirmektedir. Türkiye’de bürokraside ideal atama tipi olan liyakat usulünü benimsemekte ancak kanunlarla açıkça belirtilmeyen özellikle üst düzey bürokrat yapısına atamalarda siyasi müdahalelerin gerçekleştiği ve Cumhurbaşkanı’nın bürokrasi üzerindeki etkisinin çok büyük olduğu görülmektedir. Ancak Türkiye’de köklü bir bürokratik yapı bulunmaktadır.

Bu yönden Fransa’ya oldukça benzeyen ülkemiz yöntemler, hedefler ve amaçlar açısından farklılıklar gösterse de, hem etkinlik hem de yoğunluk açısından farklılıklar arz etse de gelişmiş olan ve gelişmekte olan diğer ülkelerle kıyas edildiği zaman bürokratik yapısının etkili ve güçlü olduğu görülmektedir. Bu sayede alacağı

tedbirler ve düzenlemeler ile bürokraside ideal bir atama modeli geliştirebilecek pozisyonadadır.

Türkiye’de de siyasi iktidarlar, tüm demokratik ülkelerde olduğu gibi halka karşı sorumluluk yüklenmektedirler. Bürokrasi, siyasi iktidarların, halk tarafından beklenen hizmeti sunabilmeleri için kullanabilecekleri en önemli araçtır. Ayrıca bürokraside oy kaybı yaşamak ve halkın hesap sorması gibi herhangi bir kaygı bulunmamaktadır. Bu açıdan ele alındığında iktidardaki siyasiler kendi programlarını sürdürebilmek için, bürokrasi alanında gerekli gördükleri değişikliklerde bulunabilmelidir. Kamu alanındaki bürokrasinin çalışmalarında daha etkin olabilmesi ve sonuçların tarafları daha menün edici olabilmesi için Türkiye’de bazı değişimlerin denenmesi olumlu sonuçlar verebilir.

Bu kapsamda yapılan çalışmanın sonunda katılımcıların Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde uygulanan üst düzey bürokrat atamalarına yönelik olumlu görüşlerinin aşağıdaki gibi olduğu belirlenmiştir:

- Sistemin hızlı karar almayı sağladığı,
- Yürütme erkinin etkili bir nitelik kazandığı,
- Kuvvetler ayrılığı prensibinin daha sağlıklı uygulanma zemini bulduğu,
- İstikrarsız hükümetlerin oluşmasının söz konusu olamayacağı,
- Başarısız yöneticilerinin kendilerini buldukları makam ve konuma getiren siyasetçiler tarafından hızla değiştirileceğini bilmesinin sistemin etkinliğini artıracığı,
- Bürokraside yığılmanın, kadrolaşmanın ve zihinsel yorgunluğun önlenmesinde etkili olacağı,
- Üst düzey yöneticilerle (özellikle de valilerle) uyum içinde çalışılmasının sağlandığı,
- Kamu yönetiminin daha etkin ve verimli çalışmasını sağladığı,
- Karar alma ve uygulama süreçlerini hızlandırdığı,
- Başarısız olan üst düzey yöneticilerin değiştirilmesini kolaylaştırdığı,

- Bürokratik süreçlerin ve imza süreçlerinin kısaldığı,
- Vatandaş memnuniyeti göz önünde bulundurularak bürokrasinin daha etkin çalışmasının sağlandığı,
- Cumhurbaşkanı'nın dolayısıyla da sistemin doğrudan halka hesap verebilirliğinin sağlandığıdır.

Katılımcılarının, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemindeki üst düzey bürokrat atamalarına yönelik olumsuz anlamdaki görüşleri ise aşağıdaki gibidir:

- Sistemin antidemokratik olduğu,
- Siyaset ve bürokrasinin yetki ve sorumlulukları çerçevesinde hareket etmediği,
- Hükümetin işlevsizleştirildiği ve yetkilerin tek bir kişide toplandığı,
- Partili Cumhurbaşkanı olması nedeniyle adalet ve tarafsızlığın ortadan kalktığı,
- Sistemin bu haliyle tıkanıdığı,
- Atamalarda Cumhurbaşkanının bizzat dâhil olmasının bürokrasiyi siyaset mekanizmasına dönüştürdüğü,
- Üst düzey yöneticilerin bağlı oldukları birimi dikkate almak yerine Cumhurbaşkanıya dikkat kesildikleri,
- Alınan kararlarda ben 'yaptım, oldu; olmadı düzeltiriz' yaklaşımının bulunduğu,
- Kararların hızlı alınması nedeniyle çok fazla hata yapılmakta olduğu,
- Tek kişinin eliyle yapılan atamalarda "liyakat" ve "adalet" kavramları ortadan kaldırılarak sadece "sadakat" kıstasıyla atamalar yapılabildiği,
- Bağımsız kurumlara (Merkez bankası, BBK vb.) yapılan doğrudan atamaların bağımsızlık olgusuna ve kurum itibarına zarar verdiği,
- Bürokrasi ve siyasetin iç içe geçtiği ve bürokrasinin siyasetin güdümüne girdiği,

- Tek tip bürokrat özelliğinin yaygınlaştığı ve farklı seslerin (görüşlerin) ifade edilmesine müsaade edilmediği,
 - “Siyasetin üzerindeki vesayet kaldıracağı”nın ileri sürüldüğü, ancak yeni bir vesayet inşa edildiği,
 - Teoride sisteme işlerlik ve hız kazandırılacağı ifade edilmesine karşın uygulamada sistemin yavaşladığı hatta bazı durumlarda kilitlendiği,
 - Sistemin suiistimallere açık hale geldiği,
 - Sistemin uygulamada başarı sağlaması için zaman geçmesi beklendiği,
 - Cumhurbaşkanı ile birlikte (neredeyse) bütün üst düzey yönetici kadrosunun değişmesi ülkenin kurumsal hafızasının sıfırlayabilecektir. Diğer bir ifadeyle ülkenin yönetim mekanizmasının geçmiş tecrübelerinden yararlanarak geleceğe yönelik daha etkin ve doğru kararlar almasına zarar verme riskinin bulunduğu,
 - Uygulamalarda ‘deneme-yanılma’ yönteminin kullanıldığı,
 - Şeffaflık sorununun ortaya çıktığı,
 - Denetlenemezlik sorunu yaşandığı,
 - Sorumluluğu bulunmayan ‘yetkili’ kişilerin doğmasına zemin hazırlandığı
- ve,
- TBMM’nin etkisizleştiği şeklindedir.

Ayrıca, çalışmada benzer yönetim sisteminin bulunduğu ülkelerdeki durum da katılımcılara soru olarak yöneltilmiş ve katılımcılardan aşağıdaki görüşler elde edilmiştir:

- Bahse konu ülkelerin (ABD ve Fransa) yönetim sistemleri siyasi zemine dayalı olması sebebiyle çok fazla farklılık göstermemektedirler.
- Bu konuda kıyaslama yapabilmek için henüz çok erkendir.
- Bu sistemde devam edilecekse bazı hususların oturması gerekmektedir.
- Temel farklılık, bizde atamaların kararnameye dayalı, onlarda kanuna dayalı olarak gerçekleştirilmesidir.

- Bahse konu ülkelerde Parlamento daha etkindir.
- Bahse konu ülkelerde Senato vb. denetim ve denge sistemi kurulmuştur.

Bizde ise böyle bir denetim ve denge mekanizması bulunmamaktadır.

- Bizim TBMM'ni daha etkin hale getirmemiz gerekmektedir.

Bu çalışmada bürokraside siyasi atamaların durumu incelenirken, Amerika, Fransa ve Türkiye'deki atama modelleri değerlendirilerek bazı karşılaştırmalarda da bulunulmuştur. Türkiye'deki bürokrasi atamalarının siyasi içerikten daha uzak, liyakat ve ehliyet gözetilebilmesinin Fransa ve Amerika modelleri de göz önünde bulundurularak bazı değişiklik ve yeniliklere gidilmesinde fayda sağlayacağı düşünülmektedir.

Yapılan çalışmada elde edilen veriler doğrultusunda, üst düzey yönetici atamaları kapsamında aşağıda sunulan önerilerin Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin etkinliğini artırmaya katkı sağlayacağı değerlendirilmektedir:

- Cumhurbaşkanı yetkilerinin bazıları demokratik ölçüde devredilebilir,
- Üst düzey bürokrat atamalarında liyakat, ehliyet ve adaletin esas alınmasına özen gösterilmelidir,
- Büyükelçilik, Valilik, Bakan yardımcılığı gibi üst düzey yöneticilerin kurumsal bütünlüğü bozmayacak şekilde mümkünse kurum içerisinde ve o kurum idarecisinin de içerisinde olduğu bir kurul tarafından atanmasına yönelik düzenleme yapılabilir,
- Kurumların kurumsal yapılarını bozacak dışarıdan atamalar yapılmamalıdır,
- Sisteme katkı olarak ifade edilen görüşler dikkate alınmalıdır,
- Liyakat, ehliyet ve adalet ilkelerine gereken önemin verilmediği durumlarda sistemin bürokrasiyi hızla bozacağı, böyle bir sistemin de uzun ömürlü olamayacağı hususu unutulmamalıdır,
- Aşırı merkezileşmeyle birlikte ortaya çıkabilecek patronaj ilişkilerinin ortaya çıkmasını önleyici tedbirler alınmalıdır,

- Birikim sahibi genç insan kaynaklarının yeniden sisteme kazandırılmasına çalışılmalıdır,
- Uzun dönemli stratejiler gerektiren sağlık, eğitim vb. alanlarda farklı atama modelleri uygulanabilir,
- Bağımsız olarak görev yapma zorunluluğu bulunan Merkez Banaksı, BBDK ve SPK gibi özellik arz eden görevlere yönelik atamalara ilişkin yeni bir düzenleme yapılmalıdır,
- Atamalarda mülakat sistemi kaldırılabilir veya mülakat şartları daha objektif olarak belirlenebilir,
- Yeni hükümet sistemine 2010'lı yıllarda gündemde olan Yeni Kamu Yönetimi Reformlarının eşlik etmesi sağlanabilir,
- Üst düzey bürokrat atamalarında tecrübe ve bilgi birikimi daha fazla göz önünde bulundurulmalıdır,
- Etkin bir denetim ve denge mekanizması için TBMM'nin daha etkili kılınmasına yönelik düzenlemeler yapılmalıdır,
- Üst düzey yöneticilerin atamalarına ilişkin hukuki bir çerçeve çizilmelidir,
- Nitelikli insan gücünden etkin ve verimli şekilde yararlanılmasını mümkün kılan bir personel rejimi inşa edilmeli ve uygulama sergilenmelidir,
- Üst düzey kamu görevlerine atama yetkisinin büyük ölçüde Cumhurbaşkanında toplanması iş yoğunluğunu artırmaktadır. Bu kapsamda bazı görevler üst kademe kapsamından çıkarılabilmeli, bazı atamalar Cumhurbaşkanı Yardımcısına bırakılabilmeli, yahut bakanların atamaya dair yetki alanı genişletilebilmelidir,
- Her kadro veya görevin atanma şekli ve usulü açıkça belirtilmelidir,
- Bürokraside özellikle üst kademe yöneticilerin görev süresi açık ve net olarak ortaya koyulmalıdır,
- Özel sektördeki bilgi, tecrübe ve uzmanlıktan faydalanılmalıdır,

- Bürokraside kurumsal bir yapı geliştirilmeli ve sistemli bir eğitim mekanizması ile geliştirilmelidir,
- Bürokrasinin ve atamaların çok boyutlu denetim ve kontrollerinin yapılması sağlanmalıdır,
- Özellikle üst kademe bürokrasi ve yöneticilik için personel işlerine dair itirazların değerlendirilmesinde bir üst kurul kurulmalıdır.

Katılımcılardan elde edilen bilgiler doğrultusunda; ülkemizde geçmişte uygulanan parlamenter sistemin olumlu yönlerinin yanında bazı olumsuz sonuçlarının da bulunduğu, yeni sistemin de bu açıdan benzer özellikler gösterdiği söylenebilir. Açıkçası hiçbir sistem tek başına mükemmel olmayabilir. Burada önemli olan, sadece yasalarla ortaya konan ilkelerin değil bu ilkeleri hayata geçirecek siyasetin veya ülkede etkili olan sivil veya resmi kurum ve kuruluşların uygulamada ne yaptığıdır. Bunun yanında, halkın da kendilerine sunulan yönetim sisteminin artılarının ve eksilerinin farkında olması ya da duyarlı davranmasının önemli olduğu söylenebilir. Elbette burada toplumun eğitim seviyesi de önemli bir husustur. Yöneticilerin ve yasaların, halkın menfaatine olacak tutum ve davranış içinde olduğunun bilincinde olunması gerekmektedir. Partizanca alınan kararların ve hayata geçirilen uygulamaların toplumun bir kesimini mutlu ederken diğer taraftan bazı haksızlıklara yol açacak sonuçlar doğuracağı unutulmamalıdır. Yönetimin bir süreç olduğu ve zaman içinde toplumun siyasi tercihlerinin değişebileceği göz önünde bulundurulduğunda, hakim olan yönetim anlayışının taraflarının da değişebileceği, bunun da ülkede istikrarsızlığa yol açabilecek önemli bir husus olduğu söylenebilir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin getirdiği tüm yeniliklerin yanında çok hassas bazı özellikler içerdiği ve gerekli denetim veya danışma sistemlerinin kurulmaması veya göz ardı edilmesi durumunda kritik ve geri dönülmesi zor sonuçlarla karşılaşılabilen değerlendirilmektedir. Örneğin, gerçekten de sistemi savunanların iddia ettikleri gibi sadece Cumhurbaşkanı tarafından üst düzey bürokratlara ilişkin "hızlı" atamalar yapılabileceği açıktır. Ancak, toplumda yüksek sesle dile getirilen ve alınan bu ani kararların büyük sonuçlarının olacağı ve isabetsiz

kararların maliyetinin ise büyük olacağı şeklinde eleştirileri haklı görülebilir. Nitekim, Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin uygun bir yöntem olup olmadığının kişisel olarak değerlendirilmemesi gerekmektedir. Kişilerden bağımsız yapılacak bir bakış açısıyla incelendiğinde, yönetsel açıdan, alanında uzman ve yetkili kişilere danışarak karar alınmasının olumlu bir yönetim anlayışı olduğu hem toplumsal kültürümüzde hem de bilimsel yöneticilik anlamında olumlu sonuçlarının olduğu görülmektedir. Ayrıca, denetim mekanizmasının da tümüyle ortadan kalkacak olması, yine profesyonel yönetim anlayışından uzaklaşmışlığının ve siyasetin gereğinden fazla ağırlık kazandığının bir göstergesi olarak ifade edilebilir.

Siyaset ve bürokrasi arasındaki ilişkiye yönelik, bürokrasinin siyasetin bir aracı ve parti programlarını uygulamaya geçirmede en etkili unsurlardan birisi olduğu şeklinde yaklaşımın Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile birlikte tam olarak hayata geçirildiği söylenebilir. Ancak, bu yaklaşımın kamusal istikrara zarar verdiği ve kamu hafızasını yok ettiği şeklindeki önemli eleştiriler de tümüyle göz ardı edilmemelidir. Bu noktada teori ve uygulamanın bir denge içinde hayata geçirilmesi gerektiği ve bunun hayati önem taşıdığı söylenebilir.

Sisteme yönelik getirilen en önemli ve ortak eleştiri liyakat hususudur. Gerçekten de liyakatin her alanda olduğu gibi kamusal alanda da sistemin etkinliği için olmazsa olmaz bir kavram olduğu düşünülmektedir. Dolayısıyla, uygulamada siyasi ağırlıklı bürokrat atamaları yapılmasının ve liyakatin engellenmesinin kritik bir konu olduğu söylenebilir. Buna göre, liyakatin göz ardı edilmesi ile ilk önce yönetimde kalite anlayışı yok olacaktır. Kurumların üst düzey yöneticilerinin profesyonellikten uzaklaşması zaman içinde kurumda önemli bazı sorunları beraberinde getirecektir. Örneğin, liyakat esasına göre değil siyasi düşünceyle atanan bürokratlar, tespit ettikleri ya da olası olumsuz durumları partisine veya parti yöneticisine zarar geleceği endişesiyle ilgili birimlere rapor etmekten kaçınabileceklerdir. Toplumsal yozlaşmanın göstergesi olarak ifade edilen yolsuzluk, haksızlık vb. durumlarda bürokratlar görevden alınma vb. korkuyla da hareket edebilecektir. Bu nedenle, liyakatin önemli bir faktör olduğunun bilincinde hareket edilmesi gerektiği unutulmamalıdır.

Kurumsal hafıza olarak ifade edilen ve bir kurumun bilgi birikimi ve tecrübesini ifade eden “devamlılık” ilkesi önemli bir unsurdur. Bu kapsamda belirli pozisyonlardaki kadrolarda görev yapan bürokratların seçilen Cumhurbaşkanı ile birlikte göreve başlamalarının ve Cumhurbaşkanı’nın görev süresi sonunda da görevlerini bırakmalarının da mantığa uygun olduğu söylenebilir. Ancak, bu görev sayısının sınırlı tutulmasında fayda vardır. Ayrıca, atamalarda süreden ziyade görev başarısı ve performansın göz önünde bulundurulması ile daha etkili sonuçlar elde edilebileceği düşünülmektedir. Nitekim, görevinde başarılı üst düzey bir bürokrattan sonraki dönemlerde de istifade edilmeli ve tecrübelerinden yeni yöneticilerin de faydalanması sağlanmalıdır.

Sosyolojide, teori ve uygulama her zaman örtüşmeyebilen bir gerçekliktir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nin geliştiricileri ve savunucuları da bu durumu kabul etmektedir. Son araştırmalar, sistemin başarılı ve başarısız yönlerinin irdelendiğini ve bazı yeni kararlar alınmaya çalışıldığını göstermektedir. Bu çok doğal bir süreç olarak değerlendirilmektedir. Ancak, alınacak kararlarda zaman kaybedilmemesi gerekmektedir. Katılımcıların da ifade ettikleri gibi bu konuda “deneme-yanılma” metodunun benimsenmesi gereksiz zaman kaybı olarak görülmektedir. Yapılması gerekenin, sisteme yönelik eleştirilerin hızla ve olumsuz sonuçların ortaya çıkmaya başlamasına fırsat verilmeden değerlendirilmeye alınması ve gerekli düzenlemelerin hayata geçirilmesi olduğu söylenebilir. Bu sayede, sistemin üzerindeki yük hafifletilecektir. Yapılan eleştirilerin dikkate alınmaya başlaması ile yeni sistemin imajının daha olumlu olmaya da başlaması öngörülmektedir.

Ülkemizde uygulanan yeni sistemin her ne kadar Fransa ve ABD’nde uygulanan yönetim sistemlerine benzese de, kültürel ekonomik ve sosyolojik olarak farklı toplum yapılarına sahip olmamızdan kaynaklı olarak, bu sistemlerden ayrıldığımız ifade edilebilir. Bu haliyle bize en yakın sistem Fransa olarak görülmektedir. Ancak, hem Fransa hem de ABD’nde öne çıkan en önemli hususun “denetim” yapılabilirliği olduğu değerlendirilmektedir. Ülkemizde ise, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile tasarlandığı veya planlandığı gibi

TBMM'nin etkili konumunun bulunmadığı gözlenmektedir. Bu yönde getirilen eleştirilerin dikkate alınmasının sistemin etkinliğini artıracığı ifade edilebilir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin verimli, etkin, şeffaf ve hizmet üreten bir mekanizma oluşturduğu ve Cumhurbaşkanı'nın dolayısıyla da sistemin doğrudan halka hesap verebilirliğinin sağlandığı bir açıdan haklı görülse de, söz konusu olan siyasetin tamamı değil sadece kamusal alan ve bürokrasi olduğunda bunun bütünüyle kabul edilmesi mümkün görülmemektedir. Demokrasilerde elbette sorumluluk seçilenlerdedir ve seçimle tüm yetkinin seçilenlere verildiği şeklindeki yaklaşımla, üst düzey bürokrat atamalarının da bu sorumluluk anlayışıyla yapılabileceği sonucu doğmaktadır. Burada önemli olanın bütüncül bir kabul anlayışıyla hareket etmenin değil, bazı konularda ayrıma gidilebileceği olduğu düşünülmektedir. Bu sayede “ya hep ya hiç” gibi bir bakış açısıyla değil daha profesyonel ve denetlenebilir bir yönetim uygulanabileceği değerlendirilmektedir.

Sonuç olarak, çalışma kapsamında katılımcılardan elde edilen görüşler doğrultusunda geliştirilen önerilerin dikkate alınması gereken önemli hususlar olduğu ve yapılacak düzenlemeler ile, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin daha etkili sonuçlar ortaya koyabileceği, bu sayede de ülkenin refah seviyesine, ekonomik gelişmişliğine, toplumsal huzur, birlik ve beraberliğe katkı sağlanacağı değerlendirilmektedir.

Yapılan çalışma kapsamında konu ile ilgilenen siyasetçi, uzman, akademisyen ve öğrencilere aşağıdaki önerilerde bulunulmuştur.

- Bürokraside siyasi atamaların karşılaştırılması amacıyla, Fransa, Amerika ve Türkiye dışındaki diğer ülke modellerinin de incelenmesi,
- Konu ile ilgili yapılmış çalışmaların bir nitel veya nicel meta analizinin yapılması,
- Bürokrasideki siyasi atamaların kamu personeli/kamuoyu tarafından nasıl algılandığına dair bir mülakat/anket çalışması yapılması ile de alan yazına katkı sağlanacağı değerlendirilmektedir.

KAYNAKÇA

- ABADAN, N.** (1959). *Bürokrasi*. Ajans Türk Matbaası, Ankara.
- ACAR, Ali.** (2002). “Yönetim – Siyaset İlişkisinde Kamuda Personel Politikaları”, *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 7, 5-14.
- AKÇAKAYA, Murat ve Özdemir, Abdülkadir.** (2018). “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Siyasal İstikrar”, *Üçüncü Sektör Sosyal Ekonomi*, 53(3), 922-944.
- AKGÜL, E. Mehmet.** (2010). “Kuvvetler Ayrılığı İlkesinin Dönüşümü ve Günümüz Demokratik Rejimlerdeki Anlamı”, *Ankara Barosu Dergisi*, 4, 79-100.
- AKMAN, Elvettin.** (2019). “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Kamu Politikası Aktörleri”, *Paradoks Ekonomi, Sosyoloji Ve Politika Dergisi*, 15(1), 35-54.
- AKSAN, Gamze ve Çelik, Ö.** (2011). “Gerilim ve Uzlaşma: Demokrasi Ekseninde Bürokrasi ve Siyaset İlişkisi Üzerine Bir Değerlendirme”, *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 25, 1-10.
- AKYÜZ, Ü.** (2009). “Siyaset Ve Ahlak”, *Yasama Dergisi*, 11, 93-129.
- ALTUNOK, H.** (2016). “Atama Yetkisi Ve Bürokrasi Siyaset İlişkisi Üzerine Bir Değerlendirme-An Evaluation On Appointment Authority And Bureaucracy-Politics Relationship”, *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 8(14), 166-180.
- ARDANIÇ, B. ve Ergun, T.** (1980). “Siyasal Nitelikli Yüksek Yönetici Atamalar”, *Amme İdaresi Dergisi*, 13(2), 3-18.
- ARI, Mehmet.** (2018). “Yeni Anayasa Tartışmaları ve Hükümet Sistemi Arayışları”, *Politik Ekonomik Kuram Dergisi*, 2(1), 51, 93-99.
- AYDIN, Abdullah ve Akıncı Berat.** (2018). “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde Kamu Personel Yönetim Sisteminin Dönüşümü: Üst Düzey Kamu Görevlilerin Atanması”, *Route Educational and Social Science Journal*, 5(10), 1024-1033.
- BARANSEL, A.** (1979). *Çağdaş Yönetim Düşüncesinin Evrimi. Klasik ve Neo-Klasik Yönetim ve Örgüt Teorileri*, İstanbul, Cilt: I, 165.

- BAYRAKTAR, G.** (1993). *Bürokratik Düşünce ve Türk Siyasal Hayatında Bürokrasinin Rolü*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- BAYSAL, T.** (2016). “Türkiye’de Kamu Yöneticilerinin Yetiştirilmesi, Sorunlar Ve Çözüm Önerileri”, *Akademik Yaklaşımlar Dergisi*, 7(1), 186-213.
- BECEREN, Ertan ve Kalağan, Gökhan.** (2007). “Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemi: Türkiye’de Uygulanabilirliği Tartışmaları”, *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 11, 163-181.
- BEZCİ, B.** (2005). “Demokrasi ve Başkanlık Sistemi”, *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 3(2), 77-91.
- BİLİR, F.** (2017). “Türkiye’ye Özgü Yeni Bir Hükümet Modeli: Cumhurbaşkanlığı Sistemi”, *Yeni Türkiye*, (94), 1-6.
- BÜLBÜL, Kudret.** (2017). *Etkin İstikrarlı Güçlü Bir Türkiye İçin Cumhurbaşkanlığı Sistemi*. Tezkire Yayıncılık, 1. Baskı, İstanbul.
- TDK.** (2019). *Bürokrasi*, <http://sozluk.gov.tr/>, Erişim Tarihi (08.07.2019).
- CHRISTENSEN, T. ve Legreid, P.** (2002). *New Public Management-Undermining Political Control*, Tom Christensen and Per Legreid (Ed.), *New Public Management*, 93- 120.
- COŞKUN, S. ve Dulkadiroğlu, H.** (2009). “Ücret, Performansa Göre Ücret ve Çalışanların Algısı: ABD’de Federal Düzey Örneği”, *A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*.
- CROZIER, M.** (1964). *The Bureaucratic Phenomenon: An Examination Of Bureaucracy In Modern Organizations And Its Cultural Setting In France*. The University of Chicago Press. Social Forces.
- ÇELEBİOĞLU, F.** (1975). “Bürokrasi ve Davranışsal Açından Eleştirisi”, *İstanbul Üniversitesi İşletme Fakültesi Dergisi*, IV(1), 297.
- ÇEVİK, H.H.** (2007). *Türkiye’de Kamu Yönetimi Sorunları*, (Gözden Geçirilmiş 3. Baskı), Seçkin Yayınları, Ankara, 61-62.
- ÇEVİKBAŞ, Rafet.** (1992). “Batılı Ülkelerde Kamu Yönetiminin İşleyişi ve Siyasal İktidarla Olan ilişkisi”, *Türk İdare Dergisi*, Yıl 64, 392.
- ÇINAR, Kerim.** (1997). *Kamu Yönetiminde Yozlaşma Ve Rüşvet*, TÜGİAD Yayınları, İstanbul.

- ÇOKER, Z.** (1995). “Mülki İdare Amirleri, Bürokrasi ve Politika”, *Türk İdare Dergisi*, 67, 409.
- ÇOLAK, Ç.D.** (2017). “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Yetkisinin Amerikan Sistemi Üzerinden Karşılaştırmalı Analizi”, *Strategic Public Management Journal*, 3, Special Issue, 51-50
- ÇULPAN, R.** (1980). “Bürokratik Sistemin Yozlaşması”, *Amme İdare Dergisi*, 13(2), 32.
- DEMİR, Fevzi.** (2011). “Bürokrasi-Demokrasi İlişkisi ve Bürokratların Seçilmişlerce Kontrolü Sorunu. Yönetim ve Ekonomi”, *Celal Bayar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 18 (2), 63-84.
- DEMİR, Fevzi.** (2011b). “Bürokratik Kültür”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 16(2), 153-178.
- DEMİR, Fevzi.** (2013). “Yarı - Başkanlık Hükümet Sistemi ve Türkiye”, *Yaşar Üniversitesi Dergisi*, 8, 833-853.
- DEMİRHAN, Yılmaz, Aslan, Seyfettin, Adıgüzel, Özkan, Kurt, Emin, Han, Bünyamin ve Taylan, Ömer.** (2018). “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Halkın Bakışı Ve Beklentileri: Diyarbakır Örneği”, *VII. Uluslararası Sempozyum İdealden Gerçeğe Toplum, Siyaset Ve Ekonomi*, 15-30.
- DENHARDT, R.B. ve Denhardt, J.V.** (2009). *Public Administration: An Action Orientation*, Thomson Wadsworth, Belmont, California. 286.
- DEWHIRST, Robert E.** (2009). *The American President as a Bureaucratic Leader*, CRC Press Taylor and Francis Group, in Farazmand, Ali, Bureaucracy and Administration.
- DÖNER, Nevzat.** (1998). *D.P Döneminde Bürokrasi, Siyaset ve Demokrasi İlişkisi*, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- DREYFUS, Françoise.** (2007), *Bürokrasinin İcadı: Fransa, Büyük Britanya ve ABD’de Devlete Hizmet Etmek*. İletişim Yayınları, İstanbul.
- DURSUN, D.** (2012). “Bürokrasi Teorisi ve Yönetim”, *Journal of Social Policy Conferences*, 37-38, 133-149.
- ELGIE, Robert.** (2007). “Varieties of Semi-Presidentialism and Their Impact on Nascent Democracies”, *Taiwan Journal of Democracy*, 3(2), 59.

- ELGIE R, Moestrup S, Wu Y.** (2011). *Semi-presidentialism and democracy*. Palgrave Macmillan.
- EMRE, Cahit.** (1997). *Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi: Birleşik Krallık, ABD, Fransa, Almanya ve Japonya'da Kamu Yöneliminin Yapısı ve İşleyişi*, Siyasal Kitabevi, Ankara.
- EMRE, Cahit.** (2003). *Yönetim Bilimi Yazıları*, İmaj Yayıncılık, Ankara.
- ERDEM, Kasım.** (2017). *Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Yarı-Başkanlık Sistemi (Fransa, Polonya ve Rusya Örnekleri)*, Ed. Semra Gökçimen, TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı Yayınları, 2. Baskı, Ankara.
- ERDOĞAN, M.** (1993). *Liberal Toplum, Liberal Siyaset*, Ankara.
- ERDOĞAN, M.** (1996). *Anayasal Demokrasi*, Siyasal Kitabevi, Ankara.
- ERDOĞAN, M.** (2011). *Anayasa Hukuku*, Cilt 4, Orion Yayınevi, Ankara.
- ERDOĞAN, M.** (2012). *Türkiye'de Anayasalar ve Siyaset*, Liberte Yayınları, Ankara
- ERGUN, Turgay.** (1988). *Kamu Yöneticilerinin Yetiştirilmesi*, TODAİE Yayınları No:224, Ankara.
- ERGUN, Turgay.** (2004). *Kamu Yönetimi: Kuram, Siyasa, Uygulama*, TODAİE Yayınları Ankara, 297.
- ERGUN, T. ve Polatoğlu, A.** (2004). *Kamu Yönetimi*, Alfa Yayınları, Ankara, 45.
- EROĞLU, F.** (1993). "Bürokrasinin Çıkmazları ve Türk Bürokrasisi", *Atatürk Üniversitesi İİBFD*, 10(1-2), 237-242.
- EROĞUL, C.** (2004). *Anayasaya Giriş (Anayasa Hukuku'na Giriş)*, (7. Baskı), Ankara: İmaj Yayıncılık.
- ERYILMAZ, Bilal.** (1993). "Kamu Bürokrasisinin Denetlenmesinde Yeni Gelişmeler", *Amme İdaresi Dergisi*, 26(4), 81-106.
- ERYILMAZ, Bilal.** (2009). *Kamu Yönetimi*, (2. Baskı), Okutman Yayınları, Ankara.
- ERYILMAZ, Bilal.** (2010). *Bürokrasi ve Siyaset*, Alfa Yayınları, İstanbul, 6.
- ERYILMAZ, Bilal.** (2012). *Türkiye'de Bürokrasinin Sorunları, Türkiye'de Kamu Yönetimi*, (Ed: Burhan Aykaç Şenol Durgun-Hüseyin Yayman), Nobel Yayıncılık, Ankara.

- FENDOĞLU**, Hasan Tahsin. (2012). “Başkanlık Sistemi”, *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 3(1), 39-60.
- GARVEY**, Gerald. (1997). *Public Administration The Profession And The Practice A Case Study Approach*, Thomson Wadsworth, United States Of America.
- GERTH**, H.H. ve Wills C.W. (1958). *From Max Weber Essays In Sociology*, Routledge and Kegan Paul Ltd., London,
- GÖKÇE**, O. (2005). *Türkiye’de Bürokrasi- Siyaset İlişkisi*, Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya.
- GÖKÇE**, O. ve Şahin, A. (2002). “21. Yüzyılda Türk Bürokrasisinin Sorunları ve Çözüm Önerileri”, *SÜ İİBF Sosyal ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi*, (3), 1-27.
- GÖKÇE**, G, Şahin, A, Örselli, E. (2002). “Türkiye’de Siyasetin Bürokrasi Üzerindeki Etkisi: Siyasallaşma”, *Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 2(4), 45-58.
- GÖKÇE**, O., Göküş, M. ve Kutlu, Ö. (2002). *Kamu Yönetimi Ders Notları*, Konya.
- GÖKÇEER**, F. (1997). “Devlet-Bürokrasi ve Kırtasiyecilik”, *Türk İdare Dergisi*, 414.
- GÖKÜŞ**, Mehmet. (1999). *Demokrat Parti Döneminde Bürokrasi Siyasal İktidar İlişkileri*, Basılmamış Doktora Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir.
- GÖNENÇ**, Levent. (2011). *Türkiye’de Hükümet Sistemi Tartışmalarına Kısa Bir Bakış ve Mevcut Hükümet Sisteminin Niteliği*, [http://swww.tepav.org.tr/uploadfiles1303138962-5.Turkiyede Hukumet Sistemi Tartismalarına Kısa Bir Bakis ve Mevcut Hukumet Sisteminin Niteliği.pdf/](http://swww.tepav.org.tr/uploadfiles1303138962-5.Turkiyede_Hukumet_Sistemi_Tartismalarına_Kisa_Bir_Bakis_ve_Mevcut_Hukumet_Sisteminin_Niteliği.pdf/), Erişim Tarihi (25.09.2019).
- GÖZLER**, Kemal. (2000). “Türkiye’de Hükümetlere Nasıl İstikrar ve Etkinlik Kazandırılabilir?”, *Türkiye Günlüğü*, (62), 33.
- GÖZLER**, Kemal. (2004). *Anayasa Hukukuna Giriş*, Ekin Kitabevi, Bursa.
- GÖZLER**, Kemal. (2010). *Anayasa Hukukunun Genel Esasları*, Bursa: Ekin Yayınları.
- GÖZLER**, Kemal. (2011). *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi (2 Cilt)*, Bursa: Ekin Yayınevi.

- GÜLENER, S.** (2016). *Başkanlık Sistemlerinde Denge ve Denetleme*, 1. Baskı, Ankara, SETA Yayınları.
- GÜLENER, S.** ve Miş, N. (2017). *Cumhurbaşkanlığı Sistemi*, SETA Yayınları, Ankara, Sayı 190.
- GÜLER, Birgül Ayman.** (2005). *Kamu Personeli: Sistem ve Yönetim*, İmge Yayınevi, Ankara.
- GÜLER, Tahsin.** (2018). “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Ve Kamu Yönetimine Etkileri”, *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 21(39), 299-322.
- GÜRAN, S.** (2012). *İktidar Ve Kamu Yönetimi Bağlamında İdarede Merkezileşme Olgusu, Türkiye’de Kamu Yönetimi*, (Ed: Burhan Aykaç-Şenol Durgun-Hüseyin Yayman), Nobel Yayıncılık, Ankara.
- GÜVEN, H.S.** (1976). “İdare Siyaset İlişkileri ve Personel Yönetimi Açısından Önemi”, *Amme İdaresi Dergisi*, 9 (1).
- HAKYEMEZ, Y. Şevki.** (2011). “Yeni Anayasada Türkiye’nin Hükümet Sistemi”, *SDE Analiz*, 3-27.
- HALLIGAN, J.** (2011). *Leadership and the Senior Service from A Comparataive Perspective, The Handbook of Public Administration*, ed. B. Guy Peters ve Jon Pierre, Sage, California: 201, s.63.
- HEPER, Metin.** (1973). *Modernleşme ve Bürokrasi*, Sosyal Bilimler Derneği Yayınları, Ankara: Sevinç Matbaası.
- HEPER, Metin.** (1983). *Bürokrasi*, Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi, Cilt: I, İstanbul, 290.
- HEPER, Metin.** (1977). *Türk Kamu Bürokrasisinde Gelenekçilik ve Modernleşme*, Boğaziçi Üniversitesi Yayını, İstanbul.
- HEPER, Metin.** (2006). *Türkiye’de Devlet Geleneği*, (Çev. Nalan Soyarık), Doğu Batı Yayınları, Ankara.
- İYİMAYA Ahmet.** (2017). “Anayasa değişikliği ekseninde cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi”, *Yeni Türkiye*, 23(94), 71-89.
- İZCİ, F.** ve Bozdoğan, S. (2016). “Türk Kamu Yönetiminde Bir Problem Alanı Olarak Bürokrasi-Siyaset İlişkisi”, *The Journal Of Academic Social Science*, 4(34), 33-46.

- İZCİ**, Ferit ve Sarıtürk, Mehmet. (2017). “Yeni Anayasa Değişikliği İle Getirilen Cumhurbaşkanlığı Sisteminin İdari Yapı Ve İşleyiş Etkisi”, *In Proceedings Book 2nd International Scientific Researches Congress on Humanities and Social Sciences*, April 20-23, 2017, İstanbul, 517-532.
- KARATEPE**, Selma. (2005). *Başkanlık Sisteminin Türkiye Açısından Değerlendirilmesi*, Adnan Küçük, Selahaddin Bakan, Ahmet Karadağ (ed.), 21. Yüzyılın Eşiğinde Türkiye’de Siyasal Hayat, İstanbul: Alfa Akademi Ltd. Şti, 1. Baskı, Cilt 1, 241-258.
- KARASU**, K. (2004). “Kamu Yönetimi Disiplininin Kökenine İlişkin Bir Not”, *II. Kamu Yönetimi Forumu Bildirileri, Hacettepe Üniversitesi*, 225-242.
- KAYA**, K. (1994). *Çağdaşlaşma Yolunda Deve Dikenleri*, Bilim Yayınları, Ankara.
- KETTL**, F.D. (2000). “Public Administration at the Millennium: The State of the Field”, *Journal of Public Administration Research & Theory*, 10 (1), 7-35.
- KILINÇ**, Doğan. (2016). “Türkiye’de Bitmeyen Tartışma: Hükümet Sistemi Üzerine Değerlendirmeler”, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, XX(1), 447-510.
- KIRMACI**, R. Bülend. (2019). *Başkanlık Sistemi ve Türkiye*, <http://rbulendkirmaci.wordpress.com/2013/04/08/baskanlik-sistemi-ve-turkiye/>, Erişim Tarihi (02.09.2019).
- KOÇEL**, T. (1989). *İşletme Yöneticiliği*, İstanbul.
- KORKMAZ**, Tuğrul. (2016). “Hükümet Sistemleri Ve Türkiye Üzerine Bir Analiz”, *Akademik Hassasiyetler Dergisi*, 6, 43-57.
- KUTLU**, Önder. (2003). *Yönetimsel Reformda Hedef*, Radikal Gazetesi, 15 Nisan.
- KUTLU**, Önder ve Kahraman, Selçuk. (2017). “Türk Cumhurbaşkanlığı Sisteminin Kamu Yönetimi Açısından Değerlendirilmesi”, *PESA*, Sakarya.
- KUZU**, Burhan. (1996). “Türkiye İçin Başkanlık Sistemi I-II”, *Liberal Düşünce*, S.2, 57.
- KUZU**, Burhan. (2011). *Her Yönü İle Başkanlık Sistemi*. Babıali Kültür Yayıncılığı, İstanbul.
- KÜÇÜK**, A. (2017). “Yeni Anayasa Değişikliği ile Getirilmek İstenen Türkiye’ye Özgü Başkanlık Sistemi: Korkular, Algılar, Beklentiler”, *Liberal Düşünce Dergisi*, 22(85), 157-189.

- LIJPHARDT**, Arend. (2012). *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven: Yale University Press,
- LONGLEY**, R. (2021). *Presidentially Appointed Jobs Requiring Senate Approval*. <https://www.thoughtco.com/presidentially-appointed-jobs-requiring-senate-approval-3322227>, Erişim Tarihi (13.06.2021).
- MASSIE**, J.L. (1983). *İşletme Yönetimi*, Çev. Şan Özalp ve diğerleri, Beytaş Yayınları, Eskişehir.
- MERCİMEK**, Şehriban. (2018). “Bürokratik Vesayet Anlayışına Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nin Etkisi”, *USOBED Uluslararası Batı Karadeniz Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi*, 131-149.
- MERİÇ**, O. (1974). “Siyasal İktidar ve Yüksek Yöneticiler Sorunu”, *Amme İdaresi Dergisi*, 7(4), 74.
- MERIKOSKI**, V. (1971). “İdarenin Siyasileşmesi”, Çev: Tutum, Cahit, *Amme İdare Dergisi*, 4.
- MILAKOVICH**, M.E. ve Gordon, G.J. (2009). *Public Administration in America*, Wadsworth, Boston. 254.
- MISES**, L.V. (1947). *Bürokrasi*, (Çev. Feridun Ergin), Cumhuriyet Matbaası, İstanbul.
- MİŞ**, Nebi ve Duran, Burhanettin. (2017). *Türkiye’de Siyasal Sistemin Dönüşümü ve Cumhurbaşkanlığı Sistemi*, Ed. Nebi Miş, Burhanettin Duran, SETA Kitapları 19, 2. Baskı, Ankara.
- NİTAS**, K. (2003). *Fransa Yönetim Sistemi, Yirmi Birinci Yüzyılda Yönetim*, Türk İdari Araştırmalar Vakfı Yayını, 201-278.
- OKTAY**, Cemil. (1983). *Yükselen İstемler Karşısında Türk Siyasal Sistemi ve Kamu Bürokrasisi*, İ.Ü. Yayınları, İstanbul.
- OKTAY**, Cemil. (1985). “Yönetimde Siyasallaşma Üzerine Bir Not”, *İdare Hukuku Ve İlimleri Dergisi*, 1-3, 189-102.
- ÖKTEM**, M.K. ve Karaer, T. (1991). “Günümüz Fransa’sında Tüm Yönleri ile Kamu Yönetimi”, *Türk İdare Dergisi*, 391.
- ÖNDER**, M. (2011). “What Accounts for Changing Public Trust in Government? A Causal Analysis with Structural Equation Model”, *Journal of US-China Public Administration*, 8(2), 154-165.

- ÖNDER, M.** (2018). *Amerika Birleşik Devletleri, Yönetmel Yapı İncelemeleri*, Ed. (Aykaç, B., Altunok, H. ve Gedikkaya, F.G.), Genişletilmiş 2. Basım. Nobel Akademik Yayıncılık, Ankara, 59-99.
- ÖRNEK, A.** (1984). “Siyasal Sistemlerde Memurların Durumu”, *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, 33(1), 291-305.
- ÖZER, Attila.** (1981). *Batı Demokrasilerinde ve Türkiye’de Hükümetin Kuruluş Yöntemleri*, Ankara: Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayını.
- ÖZER, Attila.** (2003). *Anayasa Hukuku*, Ankara: Turhan Kitapevi.
- ÖZER, M.A. ve Özmen, B.** (2017). “Parlamentar ve Başkanlık Sistemleri Arasında Konumunu Arayan Bürokrasi”, *Strategic Public Management Journal*, 3, 17-34.
- ÖZKARAL, M.** (2008). *Bürokrasi Siyaset İlişkisi Açısından Türkiye İle Fransa’nın Karşılaştırılması*, Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya.
- ÖZTÜRK, N.K. ve Kurt, H.** (2015), *Amerikan Başkanlık Sistem*, (Ed: Murat Aktaş ve Bayram Coşkun), Ankara: Liberte Yayınları.
- ÖZTÜRK, N.K.** (2019). “Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Üst Düzey Memurların Atanması”, *İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 33(4), 1279-1297.
- PEKER, Ö. ve Aytürk, N.** (2000). *Etkili Yönetim Becerileri*, Yargı Yayınları, Ankara.
- PETERS, G.** (2010). *The Politics of Bureaucracy: An Introduction to Coparative Public Administration*, Routledge, Oxon. 84.
- PIAKER, Z.** (2019). *Help Wanted: 4,000 Presidential Appointees*, http://presidentialtransition.org/blog/posts/160316_help-wanted-4000-appointees.php, Erişim Tarihi (03.11.2019).
- RIGGS, Fred W.** (1998). “Public Administration in America: Why Our Uniqueness is Exceptional and Important”, *Public Administration Review*, 58, 22-31.
- SARGIN, Erkut.** (2019). *Başkanlık Sistemi Ve Türkiye’de Uygulanan Başkanlık Sistemindeki Sorunlar*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kocaeli.
- SARTORI, G.** (1997). *Comparative constitutional engineering: an inquiry into structures, incentives, and outcomes*. New York University Press.

- SEZGİNER**, Murat. (2010). *Günümüz Demokrasilerinde Kuvvetler İlişkisi ve 1982 Anayasası'nda Sorunlar*, Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- SOBACI**, M. Zahit. (2017). *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Tüm Boyutlarıyla Tartışıldı*, <http://haber.sakarya.edu.tr/cumhurbaskanligi-hukümet-sistemi-tum-boyutlariyla-tartisildi-h59519.html>, Erişim Tarihi (13.10.2019).
- SOBACI**, M. Zahit ve Köseoğlu, Ö. (2018). *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Üst Kademe Yöneticiler*. SETA Vakfı Raporu. Turkuvaz Haberleşme ve Yayıncılık. 1. Baskı, İstanbul, 7-53.
- ŞEN**, L.M. (1995). “Liyakat İlkesi ve Türk Personel Sisteminde Uygulanması”, *Amme İdaresi Dergisi*, 28 (1), 77-92.
- ŞENCAN**, H. (2017). *Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Yarı-Başkanlık Sistemi (Fransa, Polonya ve Rusya Örnekleri)*. Ed. Semra Gökçimen, TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı Yayınları, 2. Baskı, Ankara, 63.
- ŞENGÜL**, R. (2009). “Kamu Yönetiminde Yüksek Yöneticilerin Yetiştirilmesinde Okul Modeli: Fransa’da ENA Örneği”, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 24, 291–297.
- TAHMASEBİ**, Reza ve diğerleri (2011). “Politics – Administration Dichotomy: A Century Debate”, *Administration and Public Management*, 17.
- TANER**, A. (2015). “Demokrasi, Hesap Verme Sorumluluğu ve Hükümet Modelleri”, *Uludağ Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 34(1), 71-92.
- TARGONSKI**, Rosalie. (2002). *Ana Hatları İle ABD Devlet Yapısı*, Washington. Birleşik Devletler Dışişleri Bakanlığı Enformasyon Programlar Dairesi.
- TATAROĞLU**, Muhittin. (1998). “Cumhuriyet Döneminde Bürokrasinin Rolü”, *Yeni Türkiye Dergisi*, Y.4, S.4.
- TATAROĞLU**, M. (2006). “Parlamenter ve Başkanlık Sistemlerinde Siyasi İktidar ve Bürokrasi İlişkileri ve Türkiye Açısından Bir Değerlendirme”, *Yönetim ve Ekonomi*, 13(1), 97-119.
- TATAROĞLU**, M. (2016). “Yürütmede Etkinlik Bakımından Başkanlık Sisteminin Değerlendirilmesi”, *Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi*, 5(1), 74-97.
- TORTOP**, N., İsbir, E.G., Aykaç, B., Yayman, H. ve Özer, M.A. (2007). *Yönetim Bilimi*, Ankara: Nobel Yayınları.

- TOSUN**, Gülgün ve Tosun, Tanju. (1999). *Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemleri*, İstanbul: Alfa Yayınları.
- TURAN**, İ. (2005). *Başkanlık Sistemi Sevdası: Zayıf Temelli Bir Özlem*. T. Ergül. (Editör). Başkanlık Sistemi, Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayınları, 113-124.
- TURAN**, Menaf. (2018). “Türkiye’nin Yeni Yönetim Düzeni: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi”, *Sosyal Bilimler Araştırma Dergisi*, 7(3), 42-91.
- TUTUM**, Cahit. (1976). “Yönetimin Siyasallaşması ve Partizanlık”, *Amme İdare Dergisi*, Ankara, 9(4), 9-32.
- TÜRKAN**, A. (2000). *Liyakat İlkesi ve Türk Personel Sistemindeki Yeri*, Uzmanlık Tezi, Başbakanlık DPB, Ankara.
- TÜRKER**, M. (2010). *Amerika Birleşik Devletleri Yönetim Sistemi*, www.arem.gov.tr/proje/yonetim/Dunyada_Kamu_yon/abd.pdf., Erişim Tarihi (05.07.2019).
- TÜRKYILMAZ**, Murat. (2017). *Cumhurbaşkanı Sistemi*, Sanat Ofisi Yayınları, 1. Baskı, İstanbul.
- TÜSİAD**, Türk Sanayicileri ve İş İnsanları Derneği. (1983). *Kamu Bürokrasisi*, İstanbul, 11.
- ULUŞAHİN**, Nur. (1999). *Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi*, Ankara: Yetkin Yayınları.
- ÜLKER**, Halil. (1995). *Siyasi İktidar – Bürokrasi İlişkisi*. Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri 2. Cilt, OTDÜ, 185-192.
- ÜLKER**, İ.H. (2001). Bürokrasinin Evrimi ve Türk Bürokrasisi, *Abant İzzet Baysal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Güz, 149.
- VERSAN**, V. (1971). *Siyaset ve İdare*, http://gazetearsivi.milliyet.com.tr/GununYayinlari/Zmm9SgaNGFzg02OzP1uvGg_x3D__x3D, Erişim Tarihi (03.07.2019).
- YALÇIN**, Semih. (2017). “Anayasa değişikliği ve referandum sürecinde MHP’nin rolü”, *Yeni Türkiye*, 23(94), 43-59.
- YAMAN**, Abdulsamet. (2014). “Başkanlık Sistemi, Uygulamaları Ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, *Firat University Journal of Social Sciences/Sosyal Bilimler Dergisi*, 24(1), 83-98.

- YANIK**, Murat. (2013). *Başkanlık Sistemi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği*, Ankara: Adalet Yayınevi.
- YAYMAN**, Hüseyin. (2016). *Türkiye’de Devlet Reformu ve Başkanlık*, 4. Baskı, İstanbul: Doğan Kitap.
- YAZICI**, Serap. (2011). *Başkanlık ve Yarı - Başkanlık Sistemleri, Türkiye İçin Bir Değerlendirme*. 2. Baskı, İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- YILDIRIM**, M. (2013). “Kamu Yönetiminin Kadim Paradoksu: Nepotizm ve Meritokrasi”, *CBÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, 11(2), 353-380.
- YILDIZ**, Hüseyin. (2013). “Türkiye’de Parlamentarizm Uygulamaları”, *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 4(1), 195-204.
- YILDIRIM**, Hurşit. (2017). *Parlamentar Sistem Krizleri ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi*, Pozitif Yayınları, 1. Baskı, İstanbul.
- YILMAZ**, Battal. (2013). “Türkiye’de Bakan Yardımcılığı Uygulamasına İlişkin Bir Değerlendirme”, *Kastamonu Üniversitesi İİBF Dergisi*, 1 (34).
- YILMAZÖZ**, Mehmet. (2009). “Türkiye’de Kamu Personel Yönetimi Sorunu”, *Maliye Dergisi*, Sayı 157.
- YÜCEL**, Bülent. (2003). “Yarı-Başkanlık Sisteminin Hükümet Modeli Üzerine Karşılaştırmalı Bir Çalışma: Fransa Modeli ve Komünizm Sonrası Polonya”. *AÜHF Dergisi*, 52 (04).
- WEBER**, M. (1986). *Sosyoloji Yazıları*, Der. Gerth, H.H., & Wright Mills, C. Çev. Taha Parla, İstanbul: Hürriyet Vakfı Yayınları.
- WILSON**, W. (1961). *Seçme Parçalar*, Çev: Nermin Abadan, Yenilik Basımevi, İstanbul.
- WILSON**, James Q. (1996). *Bürokrasi: Kamu Kuruluşları Neyi, Niçin Yaparlar*. Çev: Yalçındağ, S., Canman, D. ve Ertekin, Y., TODAİE Yayınları, Ankara.
- WB**, Word Bank. (2019). *Senior Public Service: High Performing Manages of Government*, <http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/epublishdocs/SPS%20note%201216.pdf>, Erişim Tarihi (02.07.2019).
- 10/07/2018 Tarih ve 3 No’lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi. <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/19.5.3.pdf>, Erişim Tarihi (02.11.2019).

EKLER

EK-1 Araştırmada Kullanılan Anket Formu

Sayın

Prof. Dr. Önder KUTLU danışmanlığında hazırladığım yüksek lisans tezim için yaptığım bir araştırma nedeniyle size başvuruyorum. Bu araştırma ile 1982 Anayasası'nda getirilen Parlamenter sistem ve yapılan değişikliklerle uygulanma imkanı bulan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemindeki bürokratik atamaların mukayeseli bir değerlendirmesi yapılarak, bugün itibariyle yeni sistemde bürokratik atamaların durumu ve geleceği analiz edilecektir. İstemeniz halinde kimlik bilgileriniz gizli tutulacak olup, vereceğiniz samimi cevaplar yalnızca bilimsel amaçlı olarak kullanılacaktır. Yüz yüze yapmayı arzu ettiğimiz mülakat çalışmasını Covid-19 nedeniyle yazılı olarak yapmanın daha uygun olacağını düşündüğümüz için size bu şekilde ulaşıyoruz.

Katkılarınız ve destekleriniz için teşekkür eder, çalışma sonuçlarımdan sizi de bilgilendireceğimi ifade ederek, saygılarımla sunarım.

Ömer Faruk KÖSEOğLU

Necmettin Erbakan Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi
Yüksek Lisans Öğrencisi

SORULAR

- 1- Türkiye’de Parlamenter sistem dönemindeki siyaset-bürokrasi ilişkisi uygulamaları ile Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi dönemi uygulamalarını genel manada nasıl değerlendiriyorsunuz?
- 2- Türkiye’nin benimsemiş olduğu “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi” yönetim şeklini nasıl tanımlıyorsunuz? Başarılı ve başarısız yönlerinin ne olduğunu düşünüyorsunuz?
- 3- Sizce, bürokrasinin yeniden tanzimi yapılarak bürokratik vesayetin önüne geçebileceği ifade edilen Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde bürokrasi ve bürokratik atamalar nasıl konumlandırılmıştır? Bu konuda yaşanan tereddütleri giderici düzenlemeler yeterince yapılmış mıdır?
- 4- Yürürlükteki Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile bürokratların ve bazı üst düzey yöneticilerin, görevlerinin Cumhurbaşkanı’nın görev süresi ile sınırlandırılması (örneğin Valiler) bazılarının ise sabit sürelerde (3 veya 4 yıl) olmasını düzenleyen Cumhurbaşkanı kararlamelerini nasıl yorumlarsınız? Bürokrasideki siyasi atamaları fayda ve zararları açısından değerlendirebilir misiniz?
- 5- Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile bürokraside liyakat, etkinlik ve verimlilik unsurları öne çıkmış mıdır?
- 6- Bürokratik atamalarda liyakat mı, siyasi yakınlık mı tercih edilmelidir? Türkiye’de mevzuat ve uygulama nasıldır? Değerlendirebilir misiniz?
- 7- Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinden dolayı bürokrat atamalarında ortaya çıkabilecek olası sorunlar neler olabilir?
- 8- Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nin, benzer özellikler taşıdığı ifade edilen Amerika Birleşik Devletleri ve Fransa yönetim sistemlerindeki bürokratik atamalara yönelik uygulamalar açısından ülkemiz ile kıyaslamasını yapabilir misiniz?

9- Türkiye'deki bürokratik uygulamaları siyasi atamalar, istikrar, hesap verilebilirlik ve sürdürülebilirlik açısından Türk yönetim tarihindeki farklı uygulamalarla karşılaştırabilir misiniz?

10- Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin bürokrasinin geleceğine dair hangi pozitif ve negatif etkiler üreteceğini düşünüyorsunuz? Neden?

11- Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin bürokratik ayağına işlerlik kazandıracak üst düzey kamu görevlilerine ve atamalarına dair önerileriniz nelerdir?

12- Konuyla ilgili olarak ifade etmek istediğiniz başka bir husus bulunmakta mıdır? Lütfen belirtiniz.



EK-2 Katılımcı Bilgileri

S/N	Katılımcı Kodlaması	Ünvanı
1.	Katılımcı 1	Milletvekili
2.	Katılımcı 2	Milletvekili
3.	Katılımcı 3	Milletvekili
4.	Katılımcı 4	Milletvekili
5.	Katılımcı 5	Milletvekili
6.	Katılımcı 6	Eski Müsteşar Yrd.
7.	Katılımcı 7	Daire Başkanı
8.	Katılımcı 8	Gelir Uzmanı
9.	Katılımcı 9	Akademisyen
10.	Katılımcı 10	Akademisyen
11.	Katılımcı 11	Gazeteci
12.	Katılımcı 12	Gazeteci

ÖZGEÇMİŞ

Kişisel Bilgiler

Adı Soyadı: Ömer Faruk Köseoğlu

Eğitim Durumu

Lisans Öğrenimi:

Anadolu Üniversitesi İşletme

Yüksek Lisans Öğrenimi:

Necmettin Erbakan Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi

Bildiği Yabancı Dil:

İngilizce

İş Deneyimi:

Mikrolink Bilişim A.Ş. de (Vodafone Türkiye A.Ş. Bölge Çözüm Ortağı)

Kiralama Uzmanı

