GELECEĞİN TÜRKİYESİNDE YÖNETİM

Sorunlar, Eğilimler ve Çözüm Önerileri

Haluk Alkan

GELECEĞİN TÜRKİYESİ

İLKE
ilim kültür eğitim vakfı

İLKE YAYIN NO: 19 ISBN: 978-605-80460-6-1 E-ISBN: 978-605-80460-7-8

GELECEĞİN TÜRKİYESİNDE YÖNETİM:
Sorunlar, Eğilimler ve Çözüm Önerileri

ÖZET

"Geleceğin Türkiyesinde Yönetim: Sorunlar, Eğilimler ve Çözüm Önerileri" başlıklı raporu, yönetim sistemi alanını öncelikle anayasal kurumlar ve gelenek düzleminde ele almaktadır. Türkiye'nin anayasa politiğinin gelişimini ve güncel tartışmaları inceleme konusu edinmektedir. İkinci olarak, anayasal kurumların hayata geçirilmesinde önem taşıyan başlıca kurumsal yapılar inceleme alanına dâhil edilmektedir. Bu çerçevede siyasi partiler rejimi, seçim sistemi ve kamu yönetimi sistemi mevcut yapı ve sorunları ile ele alınmalıdır. Gerek anayasal düzeyde gerekse başlıca kurumsal yapılar düzeyinde yapılan analizler, bu kurumların şekillenmesinde belirleyici olan sosyoyönetsel dinamikler, bu dinamiklerin kurumsal yapı ve yönetsel geleneklerin oluşumuna etkisi ve en nihayetinde Türkiye siyasetinin işleyişi üzerindeki yansımalarını içerecek zeminde tartışılmaktadır. Vizyon belgesi oluşturulurken Türkiye'nin küresel düzeyde yaşanan tartışmaların neresinde konumlandığı ve benzerliklerinin yanı sıra özgün yönleri de belirlenmektedir. Bu çerçevede 2017 Anayasa değişikliği ile birlikte uygulanmaya başlayan Cumhurbaşkanlığı Sistemi'nin daha işler hâle getirilmesine yönelik olarak somut, uygulanabilir çözüm önerileri sunulmaktadır.

Atıf*:* Alkan, H., (2019). *Geleceğin Türkiyesinde Yönetim: Sorunlar, Eğilimler ve Çözüm Önerileri.* (Rapor No. 2019/19). İstanbul: İLKE İlim Kültür Eğitim Vakfı.

Bu rapor Geleceğin Türkiyesinde Yönetim başlıklı raporun özet bir versiyonudur. Raporun tamamı için ana rapor metnine başvurunuz.

ilke.org.tr/gelecegin-turkiyesinde-yönetim

İLKE İlim Kültür Eğitim Vakfı 2010 yılında kurulmuş bir kuruluştur. İLKE, ilk günden itibaren yaptığı nitelikli çalışmalarla toplumu her açıdan geliştirmeyi kendisine şiar edinmiştir. Bu çalışmalarına Türkiye'nin geleceğinin oluşumuna katkı yapmak hedefiyle "Geleceğin Türkiyesi" Projesini eklemiştir. Bu kapsamda sekiz ana başlıkta ilgili alanlarda yetkin uzmanlara araştırma raporları hazırlatmaktadır. Bu raporda toplumumuzun sosyal gerçekleri göz ardı edilmeden bir gelecek vizyonunun ortaya konulması amaçlanmaktadır. Geleceğin Türkiyesi Projesi Doç. Dr. Lütfi Sunar koordinatörlüğünde Arife Gümüş, Hafsa Nur Aslanoğlu, Kübra Bilgin Tiryaki, H. Merve Bircan ve Resul Çiftçi tarafından yürütülmektedir.

Adres: Aziz Mahmut Hüdayi Mah. Türbe Kapısı Sk. No: 13 Üsküdar/ İstanbul Telefon: +90 216 532 63 70 E-posta: bilgi@ilke.org.tr Web: ilke.org.tr

© Tüm hakları saklıdır. İLKE İlim Kültür Eğitim Vakfı'nın yazılı izni olmadan bu eserin hiçbir kısmı elektronik ya da mekanik yollarla çoğaltılamaz. Yazıda belirtilen görüşler yazara aittir ve İLKE İlim Kültür Eğitim Vakfı'nı bağlamaz.

YAZAR HAKKINDA

Haluk Alkan

İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümünden 1992 yılında lisans, 1995 yılında yine İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü'nden Siyaset ve Sosyal Bilimler Ana bilim Dalı'nda Yüksek Lisans derecesi aldı. Doktorasını 1998 yılında Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset ve Sosyal Bilimler Ana Bilim Dalı'nda tamamladı. 2005 yılında Siyasal Hayat ve Kurumlar alanında Doçent, 2010 yılında Siyaset ve Sosyal Bilimler alanında Profesör oldu.

Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi, Erciyes Üniversitesi ve Marmara Üniversitesinde görev yapan Haluk Alkan, hâlen İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler öğretim üyesidir. Alkan, siyaset bilimi, karşılaştırmalı siyaset, siyasal kurumlar ve Türk siyasal hayatı konularında çalışmakta ve bu alanlarda lisans ve lisansüstü dersler vermektedir. 2003 yılında Türkiye'nin Strateji Öncelikleri Açısından Türk Cumhuriyetleri konulu bir proje yöneticiliği kapsamında Kazakistan ve Kırgızistan'da alan çalışması yürütmüş ve 2007 yılında ABD'de Indiana Üniversitesi'nde (IUPUI) akademik çalışmalarda bulunmuştur.

Prof.Dr. Haluk Alkan'ın yayımlanmış kitapları şunlardır: Yerel Siyasetin Dönüşümü (İ. Ethem Taş ile birlikte), Azerbaycan Paradoksu, Osmanlı Liberal Düşüncesi (Atila Doğan ile birlikte), Orta Asya Türk Cumhuriyetlerinde Siyasal Hayat ve Kurumlar, Karşılaştırmalı Siyaset: Başkanlık ve Parlamenter Sistem Işığında Yarı Başkanlık Modelleri, Türkiye'de Sistem Sorunu ve Yarı Başkanlık, Geçiş Sürecinde Başkanlık Sistemleri: Latin Amerika Siyaseti (Editör), Kurumsalcı Yaklaşım Işığında Yeni Siyasetin Analizi: Cumhurbaşkanlığı Sistemi.

GELECEĞİN TÜRKİYESİ

İLKE İlim Kültür Eğitim Vakfı olarak geçmişin birikim ve tecrübelerinin verdiği özgüvenle şimdiyi iyi anlayan fakat aynı zamanda geleceğe dair ufuk ve plan çizen çalışmalarla yalnızca kurumlar bazında değil tek tek insanımızın düşünme beceri ve alışkanlığını da etkileyecek araştırmalar yapmanın gerekli ve önemli olduğuna inanıyoruz. Bu inançla yürüttüğümüz Geleceğin Türkiyesi Projesi ile Türkiye'nin geleceğinin belirlenmesinde mihenk taşı olan Eğitim, Yönetim, Yükseköğretim, Ekonomi, Dış Politika, Sosyal Politika, Kültür Politikaları ve Sivil Toplum konularında mevcut ve geçmiş uygulamaları ve bu uygulamaların çıktılarını inceleyen ve geleceğe yönelik plan ve proje içeren raporlar hazırlamaya devam ediyoruz. Gayemiz ülkemizi insan kaynağı ve kurumlarıyla birlikte güçlü bir şekilde yarınlara hazırlamak ve dünyanın geleceğinde tüm insanlık için önemli vazifeler icra etmesini sağlamaktır.

Geleceğin Türkiyesinde Eğitim | Yusuf Alpaydın

Ekonomik, politik ve sosyokültürel sistemlerdeki gelişmelerin önümüzdeki yıllarda eğitim sisteminden talep ve beklentilerin artarak ve çeşitlenerek devam edeceğini gösteren "Geleceğin Türkiyesinde Eğitim" raporu, önümüzdeki yıllarda Türk eğitim sisteminin başarması gereken oldukça esaslı değişikliklerin bizi beklediğine dikkat çekiyor. Okulun fiziki yapısından yönetimine, öğretmenden eğitim programlarına geniş bir yelpazede eğitimi tüm boyutlarıyla ele alan rapor, kendi düşünce geleneğimizden hareketle toplumumuzun kültürüne ve değerlerine yabancı olmayan bir eğitim paradigmasının inşasının aciliyetine ve ehemmiyetine dikkat çekiyor.

Geleceğin Türkiyesinde Yükseköğretim | Nihat Erdoğmuş

Politik, ekonomik, sosyal, teknolojik, hukuki ve çevresel değişimler sonucunda yaşanacak değişimlerin yükseköğretimde yansımaları ve bu değişimlerin nasıl yönetilmesi gerektiğine dair önemli ipuçları veren "Geleceğin Türkiyesinde Yükseköğretim" raporu, mevcut durum analizi yaparak gelecekte, işleyen ve güçlü bir yükseköğretim için yapılması gereken değişikliklere dikkat çekiyor.

Geleceğin Türkiyesinde Ekonomi | Murat Taşdemir, Etem Hakan Ergeç, Hüseyin Kaya, Özer Selçuk

Erdemli bir toplum için adil, müreffeh ve sürdürülebilir bir ekonomi talebi etrafında şekillenen "Geleceğin Türkiyesinde Ekonomi" raporu, toplumdaki her bireyin istediği yaşama sahip olabilmesi için fırsatlara erişebileceği, maddi refahın temin edildiği, sosyal adaletin sağlandığı ve sürdürülebilir nitelikteki bir ekonominin geliştirildiği bir iktisadi yapının olmazsa olmaz olduğuna dikkat çekmektedir.

Geleceğin Türkiyesi Projesi Kapsamında Yayımlanan Politika Notları ve Takip Raporları

Türkiye'de Sivil Eğitim: Korkuyla Ümit Arasında

Eğitime Katılım Bağlamında Okul Aile Birliklerinin Yeri

Öğrenci Tercihlerinde Değişim

Mesleki ve Teknik Eğitimin Geleceği

Sunuş

Gelecek bizi bekliyor!

Bu cümlenin yalınlığı ve gerçekçiliği karşısında şaşırmamak elde değildir. Ancak yine de çoğu kez kaçınılmaz olarak, ona doğru yürüdüğümüz hâlde gerekli eylemleri yapmakta çekingen kalabiliriz. İnsanların belki de her daim kaçtıkları ama kendilerini bekleyen geleceğe hep hazırlıksız yakalandıklarını görürüz. Ama bir taraftan da geleceğin kendisini ona hazırlananlara sunduğunu da görürüz.

İLKE İlim Kültür Eğitim Vakfı, diğer çalışmalarında olduğu gibi Geleceğin Türkiyesi Projesi'nde de ülkemizi geleceğe hazırlamayı şiar edinmiştir. Geleceğin Türkiyesi projesi ile Türkiye'nin temel meselelerini reel zeminde, zaman ve mekân bütünlüğünü gözeterek çalışmaktayız. Proje kapsamında meseleleri ele alırken her zaman problemlerle yüzleşmek, sorunları bir bütünlük içinde görmeye çalışmak, sadece ülke sathında değil dünya çapında çözüm önerileri sunmak ana hedefimizi teşkil ediyor. Çünkü problemlerin olduğu gibi anlaşılması ve aktarılmasının önemli bir borç olduğuna inanıyoruz. Zira, çözüm ancak problemlerle cesaretle yüzleşilebildiğinde ve bütüncül bir biçimde anlaşıldığında mümkün olacaktır. Bununla birlikte geleceğe dair çalışmaların spekülasyona açık olabileceğinin farkında olarak her adımda kurgumuzu, yöntemimizi, çıktılarımızı konunun uzmanlarıyla istişare etmeyi de önemsiyoruz.

Bizim için yerine getirilmesi elzem bir vazife olan Geleceğin Türkiyesi'nin sağlıklı bir zeminde inşasında şimdiye kadar eğitim, yükseköğretim, ekonomi konularını büyük bir dikkat ve titizlikle ele aldık. Elinizdeki raporla birlikte yönetim gibi geleceğin önemli faillerinden olan esaslı bir konuyu hazırladık. Yönetim konusu bizim için seçim dönemleriyle mahdut bir siyaset tarzı olmaktan çok daha öte ve çok anlamlı bir konudur. Eğitim, yükseköğretim ve ekonomi ile ilgili hazırladığımız raporlarımızda gördük ki buradaki ilke ve hedeflerin anlamlı bir tutarlılıkla hayata geçirilebilmesi için yönetim konusu önem arz ediyor. Çünkü yönetim farklı biçim ve şekillerde devletin tüm kurumlarının işleyişinin önemli bir belirleyicisi olma özelliğindedir. Âdeta bir tespihte taneleri tutan imamenin fonksiyonu gibi sağlamlığı ve durduğu yer itibarıyla bütünlüğün ve ahengin garantörü gibidir. Hem estetik hem de fonksiyonel kaygılarla ustalıkla işlenmesi gereken yönetim konusu, gelecekte ülkemiz insanının dünya çapında alacağı vazife ve oluşturacağı farkındalıklar açısından kilit bir konu. Her zaman her işte öncelikli ilkemiz olan adalet, şeffaflık ve katılım hususu açısından ihmal edildiğinde oluşturacağı hasarın telafisi neredeyse mümkün olmayan bu incelikli konu, toplumun her kesiminin geleceğini yakından ilgilendiriyor. Bu nedenle ideoloji kavgalarının gölgesinde, günü kurtarmayı hedefleyen çözüm önerilerinin ötesinde çalışmaların yapılması elzemdir.

İLKE Vakfı Geleceğin Türkiyesi Projesi ekibi olarak bu önemde bir konunun ele alınmasının hassasiyetinin ve aciliyetinin farkındalığıyla oluşturduğumuz çalışmayı kamuoyu ile paylaşmanın gurur ve mutluluğunu yaşıyoruz. Çalışmamız Türkiye yönetim sisteminin tarihi serencamını ve kırılma noktalarını özetleyip esas problemlere ve bunların nasıl çözülebileceğine dair oldukça

yapıcı ve net bir biçimde yol gösterici bir çalışma özelliğindedir. Bu çalışma ile birlikte süreci yakından takip eden ve meselelerin kilitlendiği noktaları sarih bir şekilde görmek isteyen kişi ve kurumlara önemli bir fırsatı da verdiğimizin farkında ve mutluluğundayız.

İLKE Vakfı Geleceğin Türkiyesi Projesi kapsamında bundan sonra Dış Politika, Sosyal Politikalar, Kültür Politikaları ve Sivil Toplum çalışmamızla karşınızda olmaya devam edeceğiz. Azmimizi ve sabrımızı bu ülkenin çocuklarına dünya çapında adaletin ve refahın garantörü bir ülke bırakma hayalimize borçluyuz. Motivasyonumuz, ülkemizin ve dünyanın meselelerini aynı titizlikle anlamayı ve çözmeyi hedefleyen kişilere ilham olduğumuza olan inancımızdır.

Türkiye'nin yönetim meselesini tüm boyutlarıyla ele alan ve geleceğe dair önemli tespitleri olan geniş raporun ve mevcut durumu anlatarak geleceğe ışık tutacak uygulanabilir çözüm önerileri içeren yol haritalarını sunan "Geleceğin Türkiyesinde Yönetim: Sorunlar, Eğilimler ve Çözüm Önerileri" raporunun, başta politika yapıcılar olmak üzere toplumun tamamı için faydalı olacağına inanıyoruz.

Bu kıymetli çalışmanın ortaya çıkmasında pek çok kişinin emeği bulunuyor. Öncelikle çalışmayı büyük bir dikkat ve titizlikle kaleme alan Prof. Dr. Haluk Alkan'a müteşekkirim. Çalışmanın her bir aşamasında büyük bir özveri ile çalışan İLKE Araştırmacılarına ve farklı aşamalarda raporun hazırlanmasına ve geliştirilmesine katkı sunan hocalarımıza çok teşekkür ediyorum.

Raporumuzun, geleceğin Türkiyesinde meşru ve adil, verimli ve etkili bir yönetim sisteminin doğuşuna vesile olması temennisiyle.

Doç. Dr. Lütfi Sunar

İLKE Vakfı Yönetim Kurulu Başkanı

Geleceğin Türkiyesi Proje Koordinatörü

Takdim

İLKE İlim Kültür Eğitim Vakfı olarak bir fikrin inşasında geçmişin birikimi, bugünün doğru analiz edilmesi ve geleceğe dair güçlü bir perspektifin gerekli olduğuna inanıyoruz. Sivil alanda bağımsız konumlanmış kuruluşların uygulamaya ve sorun alanlarına yakınlıkları ile politika yapıcılara ve uygulayıcılara önemli katkılar yapabileceğini düşünüyoruz. Bir sivil oluşum olarak Türkiye'nin temel meselelerine yönelik bütünlüklü ve gelecek odaklı yapıcı öneriler hazırlamayı bir sorumluluk olarak görüyoruz. Bu anlayışla 2018 yılında Geleceğin Türkiyesi projesini başlatarak geleceğe yönelik fikriyat oluşturma çabası içine girdik. Bugüne kadar yayınladığımız eğitim, yükseköğretim ve ekonomi raporlarına kamuoyunun gösterdiği ilgi ve geri bildirimler geleceğin Türkiyesini inşa sürecine katkı sağlama noktasında ümidimizi ve motivasyonumuzu artırdı. Bu düşünce ve duygularla "Geleceğin Türkiyesinde Yönetim" başlıklı dördüncü raporumuzla karşınızda olmanın mutluluğu içerisindeyiz.

İLKE Vakfı olarak kendi alanlarında öncü ve nitelikli çalışmalar yapan kurumlarımız İLEM, YEKDER, İGİAD ve araştırma birimlerimiz İKAM ve KYA ile, güçlü bir toplumsal yapının oluşumuna ve dönüşümüne özgün, sistematik ve nitelikli katkı sağlamaya gayret ediyoruz. Yakın çevremizden başlayarak, ülkemiz ve bütün dünyaya yönelik bir perspektifle çalışmalarımızı kurguluyor ve kamuoyu ile paylaşıyoruz. Bu doğrultuda 2018 yılında başlatılan "Geleceğin Türkiyesi Projesi' kapsamında, geçtiğimiz yıl Ekim ayında "Geleceğin Türkiyesinde Eğitim" raporu ile eğitim meselesini derinlemesine inceleyip eğitimin geleceğine dair inşa edici öneriler sunduk. Şubat 2019'da "Geleceğin Türkiyesinde Yükseköğretim" raporunda yükseköğretim meselesini tüm boyutlarıyla ele alarak stratejik bir yaklaşımla yapısal ve yönetsel değişime odaklanan bir gelecek vizyonu ortaya koyduk. "Geleceğin Türkiyesinde Ekonomi" başlıklı üçüncü raporumuzda ise "erdemli bir toplum için adil, müreffeh ve sürdürülebilir bir ekonomi" vizyonu ile ekonominin farklı alanlarında veriye dayalı yeni bir ekonomik çerçeve sunduk. Elinizdeki "Geleceğin Türkiyesinde Yönetim" raporu ise, küresel gelişme ve tartışmalar çerçevesinde, Türkiye'yi özgün yönlerini dikkate alarak konumlandırmakta ve ülkemiz için bir yönetim sistemi vizyonu ortaya koymaktadır.

16 Nisan 2017 tarihinde yapılan anayasa değişikliği referandumu ile cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmiştir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle birlikte yasama ile yürütmenin kurumsal ilişkisi değişmiş, meşruiyetini doğrudan halktan alan yasama ve yürütmenin birlikte çalışacağı bir kurumsal yapıya geçilmiştir. Bununla birlikte, 2017 anayasa değişikliklerinden bu yana geçen sürede yeni sistemin anayasal zemini ve tamamlayıcı demokratik ve kurumsal değişikliklere yönelik tartışmalar yaşanmaktadır. Bu bağlamda kurumsal değişimin başarısı için anayasal düzeydeki tartışmalar yanında, süreci destekleyici bir dizi reformun da hayata geçirilmesi gerekmektedir. Özellikle seçim sistemi, siyasi partiler kanunu, kamu yönetimi reformu, personel rejimi ve yerel yönetimlerle ilgili değişimler önem arz etmektedir. Bu ihtiyaçlardan hareketle, "Geleceğin Türkiyesinde Yönetim" raporunda meclisin temsil kapasitesinin artırılması, yeni bir seçim sistemi üzerinde düşünülmesi, parti içi demokrasinin geliş-

tirilmesi ve kamu yönetimi reformu gibi temel konuları kapsayan bir yönetim sistemi vizyonu sunulmaktadır.

Bu kıymetli çalışma pek çok kişinin emeği ile ortaya çıktı. Öncelikle raporun yazarı İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi öğretim üyesi Prof. Dr. Haluk Alkan hocamıza müteşekkirim. Değerli hocamız felsefi, tarihsel ve siyasi derinliği olan geniş ve kapsamlı bir konuda ufuk açıcı ve vizyoner bir rapor ortaya koydu. Bu çalışmanın farklı aşamalarında raporun hazırlanması ve geliştirilmesine katkı sunan hocalarımıza ayrıca teşekkür ediyorum. Geleceğin Türkiyesi projesi sırasında bizleri sürekli teşvik eden ve destek olan Mütevelli Heyeti üyelerimize ve projenin yürütülmesi sırasındaki destek ve katkıları için Yönetim Kurulu Üyelerimize teşekkürü borç biliyorum. Son teşekkürüm bu raporun her bir aşamasında büyük bir özveri ile çalışan İLKE Araştırma birimi ekibi ile idari işler, tasarım ve baskı sürecinde görev alan çalışma arkadaşlarımıza. İsimlerini teker teker sayamayacağım bu ekibin istek, katkı ve çabası her türlü takdirin ötesinde. Onlar emekleri yanında gönüllerini de bu sürece kattılar ve bu kıymetli eseri sizlere sunabildik.

Raporumuzun, adalet, hukuk ve meşruiyet temelinde etkin ve verimli işleyen bir yönetim sisteminin oluşumuna katkı sunmasını diliyorum.

Prof. Dr. Nihat Erdoğmuş

İLKE Mütevelli Heyeti Başkanı

GELECEĞİN TÜRKİYESİNDE

YÖNETİM

TÜRKİYE'NİN YÖNETİM VİZYONU

Türkiye’de yaşanan zorlu sürecin dinamikleri gözardı edilmeden, yönetilenlerin beklentileri dikkate alınarak Cumhurbaşkanlığı sisteminin katılımcı bir anlayışla konsolide edilmesi gerekmektedir.

1. Anayasal çerçeve yeniden ele alınarak, 2017 değişikliklerini tamamlayıcı kapsamlı değişiklerin yapılması.
2. Kanunların ve ilgili mevzuatın taranarak yeni sistemin işlerliğine katkı sağlayacak şekilde revize edilmesi.
3. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri alanı ile yasamanın üstünlüğü arasında her iki fonksiyonun görev alanın güçlendirilmesine yönelik bir dengenin sağlanması.
4. Bakanlıklar ve diğer yürütme birimleri ile Meclis arasında iş birliği ve iletişim mekanizmalarının güçlendirilmesi.
5. Meclisin kanun yapma kapasitesinin güçlendirilmesine dönük bir yapılanmanın gerçekleştirilebilmesi.
6. Yeni sistemin gerektirdiği yargı reformu, siyasi partiler rejimi, seçim sistemi, kamu yönetimi ve yerel yönetimler reformunun gerçekleştirilmesi.
7. Güçlü bir meşruiyet temelinde seçilen Başkan ile çok partili bileşime sahip bir yasama arasındaki ilişkiler konusunda kurumsal mekanizmaların ve uzlaşmacı geleneğin oluşturulması

Giriş

Yönetim sistemi, hiç şüphesiz farklı kavramsal çerçeveler ile birlikte ele alınabilecek, içerik ve kapsamı farklı belirlenebilecek bir kavramdır. Dolayısıyla Geleceğin Türkiyesinde Yönetim başlığını taşıyan bir çalışmada içerik ve kapsam alanının çizilmesi bir zorunluluktur. Rapor yönetim sistemi alanını öncelikle anayasal kurumlar ve gelenek düzleminde ele almaktadır. İster istemez çalışma Türkiye'nin anayasa politiğinin gelişimini ve güncel tartışmaları inceleme konusu edinmektir. İkinci olarak anayasal kurumların hayata geçirilmesinde önem taşıyan başlıca kurumsal yapılar inceleme alanına dâhil edilmiştir. Bu çerçevede siyasal partiler rejimi, seçim sistemi ve kamu yönetimi sistemi mevcut yapı ve sorunları ile ele alınmaktadır. Türkiye'nin yönetim sistemi vizyonu ele alınırken, konunun küresel ölçekte yaşanan gelişme ve tartışmalardan soyutlanması düşünülemez. Dolayısıyla vizyon belgesi oluşturulurken, Türkiye'nin küresel düzeyde yaşanan tartışmaların neresinde konumlandığı veya bu tartışmalar içinde hangi bağlama oturduğunun anlaşılması, benzerlik ve özgün yönlerinin de belirlenmesi gerekmektedir.

Şekil 1. Türkiye'de Yönetim Sistemi Yapılanmasının Genel Çerçevesi

Bu raporda Türkiye'nin yönetim sisteminin meşruiyet ve adalet temelinde yeniden ele alınması öncelikle önerilmektedir. Millet adına karar alabilen, uygulayan ve denetleyen bütün organların millete dayalı bir meşruiyet zemininde yapılanmaları gerekmektedir. Bu amacı gerçekleştirmek her şeyden önce seçim sistemi, siyasi partiler reformu ve kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasıyla yakından ilgili bulunmaktadır. Ancak meşruiyet temelinde yapılanan tüm organların, aynı zamanda iç süreçleri ve aldıkları kararların toplumun yaygın kabulü, yönetsel etkililik, hak ve özgürlükleri genişletici sınırlar içinde kalmaları sağlanmalıdır. Bu sayede üretilen kurumların yerleşik hâle gelmesi mümkün olabilecektir. Adalet temeli siyasal kurumlar arasında ve onlara yönelik bir denge ve denetim mekanizmasının/mekanizmalarının oluşturulmasıyla mümkün olabilir. Kurumsal meşruiyet ve adalet temelinde siyasal kurumların oluşturulması ile sistemin uzun ömürlü olabilmesinin en önemli dayanağı olan yerleşik teamüllerin gelişmesine de bir zemin oluşturulmuş olacaktır. Dolayısıyla böyle bir yönetim sistemi yönetilenler nezdinde başlı başına bir değer olabilecek ve süreklilik kazanacaktır.

Bu çerçeveden rapor dört bölüm hâlinde yapılandırılmıştır. Birinci bölüm yönetim sistemleri üzerine yapılan tartışmaların küresel görünümü ve bu tartışmalar çerçevesinde Türkiye'nin konumuna nasıl yaklaşılabilir sorusuna odaklanmaktadır. İkinci bölümde Türkiye'nin anayasa politiği, Osmanlı döneminden 1982 rejimine kadar geçen süreçte tartışılmakta ve analiz edilmektedir. Üçüncü bölüm daha çok Türkiye'de son dönemde yaşanan kurumsal değişim sürecine odaklanmaktadır. Bu çerçevede 2007 Anayasa değişiklikleri ve Nisan 2017 referandumu ile getirilen Cumhurbaşkanlığı Sisteminin arka planı, özellikleri ve yansımaları, Türkiye'nin parti sistemi, seçim sistemi, kamu yönetimi yapısı ve yargı-siyaset gerilimi bağlamında tartışılmaktadır. Dördüncü bölüm, Anayasa, parti sistemi, seçim sistemi, kamu yönetimi ve yerel yönetimler düzleminde Türkiye'nin gelecek yönetim sistemi vizyonu açısından getirilebilecek önerilere ayrılmıştır.

Soğuk Savaş Sonrası Yeni Meydan Okumalar ve Yönetim Krizi

Soğuk Savaşın sona ermesi ve küreselleşme süreci, yönetim sistemlerinin üzerindeki tartışmaların daha görünür hâle gelmesinde belirleyici olmuştur. Yaşanan süreç yönetim sistemleri açısından iki soruyu gündeme taşımıştır. Bunlardan ilki, Sovyet sisteminin çöküşü Batılı sistemlerin gücünün ispatı anlamına mı gelmektedir, sorusudur. İkinci soru ise ilk soruyu tamamlayan yeni bir tartışma alanını açmaktadır: Batı dışı toplumların yönetim sistemleri yeni dönemde nasıl bir değişim geçirecektir? Bu soruların ilki daha çok batılı ülkeler için geçerli iken, ikincisi Sovyet sisteminin çöküşünden doğrudan ya da dolaylı etkilenen Batı dışı toplumların yönetim sistemlerinin değişimi ile yakından ilgilidir. Bu sorulara ilk tepki ABD'de yönetime yakın akademik çevrelerden geldi. Bu tepkilerin ortak özelliği Batılı-liberal demokrasinin yeni dünyadaki konumu ve Batı dışı toplumların geleceğine ilişkin öngörüleri içermesiydi. Sovyetler Birliği'nin dağılışı, dönemin ABD Başkanı Reagan ve kurmayları tarafından küresel bir demokrasi devrimi olarak ilan edildi. Her türlü ideolojik devlet kalıbının aşıldığı ve yerini liberal demokratik kurumların alacağı tarihin son aşamasına gelindiği ileri sürüldü (Fukuyama, 1992). Böyle bir aşamaya gelindiğine göre, yıkılan otoriter rejimlerden geriye kalan devletlerin yakın gelecekteki evrimi de buna uygun olmalıydı. Geçiş süreci paradigması diyebileceğimiz bu yaklaşımların karşısında, siyasal rejimlerin demokratik ya da otoriter bir biçimde yapılandırılmasını, onların sahip bulundukları kültürel arka plan ile açıklayan bir diğer yaklaşım yer alır. "Medeniyetler Çatışması" tezi olarak gündeme oturan yaklaşım, ekonomik, siyasal ve kurumsal değişmeye rağmen, dünyadaki belli kültürel dilimlerde yönetsel eğilimlerin değişmeden kaldığını ileri sürer. Bir yerde toplumlar ait oldukları medeniyet kalıplarının yönlendiriciliği altında rejimlerini şekillendirmektedirler. Huntigton'a göre, Konfiçyan-Çin, İslam-Arap dünyası, Katolik-Latin Amerika ve Ortodoks-Slav medeniyeti demokratik kurumları oluşturma ve sürdürme yönünden sorunlar taşımaktadırlar. Buna karşılık, Protestan-Kuzey, Hindu ve Malay medeniyetleri demokratik dinamikler yönüyle daha elverişli bir kültürel arka plana sahiptirler (Huntington, 1987: 23).

1990'lı yıllardan günümüze ABD akademisinin yukarıda özetlenen iki ana tepkisini doğrulayan somut bir değişim yaşanmamıştır. Buna rağmen uzun bir süre Dünyada yaşanan değişim bu perspektifler ışığında analiz edilmiş, yönetim sistemlerinin geleceği konusundaki birçok kavramsallaştırma ve tartışma bu tepkiler çerçevesinde geliştirilmiştir. Aslında bu durum yönetim sistemlerinin genel krizinin fark edilmesini geciktirmiş, dünyanın değişik bölgelerinde yaşanan değişimlerin yanlış yorumlanmasına neden olmuş, yönetsel krizlerin bizzat Batılı siyasal kurumları da içerdiği gerçeğini perdelemiştir.

Bu yaklaşımların taşıdığı paradokslar dört başlık altında özetlenebilir;

- İlk sorun, Soğuk savaş sonrasında Batı dışı toplumlarda kapsamlı hukuki yönetimsel ve ekonomik reformların hızlı bir biçimde hayata geçirilmesini talep eden yaklaşım ve küresel politikaların, böyle bir sürecin devlet kapasitesini zayıflatıcı yönlerini göz ardı etmeleridir.

Aynı yaklaşımın mimarları daha sonra ülkelerin gösterdiği başarısızlıklara neden olarak kapasite zayıflığını göstereceklerdir.

- Daha problematik bir sorun, ülkelerin kapasite yetersizliği veya demokratikleşme yönündeki isteklerinin sosyoekonomik sorunlar nedeniyle gerçekleştirememelerini bu ülkelere yönelik uluslararası müdahaleyi meşrulaştırıcı bir argüman olarak kullanılmasıdır.
- Bu yaklaşımlar genellemeci kavramlar üretmek suretiyle, ülkelerin kendilerine özgü dinamik ve zorluklarını göz ardı ederek, zamanla her ülkeyi bu üretilen kalıpların içine sokmaya yönelik bir söylem geliştirmişlerdir. Etiketleme ile dünyanın değişik bölgelerinde yaşanan farklı değişimleri aynı kalıplar içinde değerlendirme eğilimi hâkim akademik literatür aracılığı ile diğer ülkelere transfer edilmiştir.
- Bu yaklaşımların diğer bir sorunlu yönü; batı dışı toplumlar için geliştirdikleri eleştirel çerçevenin bizzat Batılı ülkelerde yaşanan süreçlerle paralellik gösterdiğini göz ardı etmeleridir.

Liberal Demokrasi Konusundaki Tartışmalar

1990'lı yıllarda liberal demokrasilerinin kendi içsel sorunlarına odaklanmış olan ve radikal demokrasi, müzakereci demokrasi kavramları çerçevesinde öne çıkan tartışmalar Avrupa solunun ABD hegemonyasına tepkisini dile getiren bir öz eleştiri süreci başlatmış olsalar da temelde Batının öncülüğüne vurgu yapmakla benzer bir zemine sahip bulunmaktadırlar. 1990'lı yıllarda Batılı ülkelerde yapılan tartışmalarda, yukarıdaki sürecin aksine, liberal demokratik kurumların yaşanan sosyal sorunlara ve ekonomik eşitsizliklerle mücadelede yetersizliklerine yapılan vurgular öne çıkmıştır. Hatta liberal demokratik kurumların artık demokrasinin geleceğine yönelik bir tehdide dönüştüğüne dair düşünceler ileri sürülmüştür. Liberal demokrasinin bireyi esas alan demokrasi anlayışının azınlıklar, cinsiyet ayrımcılığı, etnik farklılıklar gibi daha geniş grup kimliklerini ve kitlesel sorunların çözümünde yetersiz kaldığı eleştirilerin başlıca hareket noktalarını oluşturmuştur. Bu eleştirilere göre; liberal demokratik kurumların geliştirdiği temsil ilişkisi özellikle toplumdaki marjinal kesimlerin taleplerinin politikalara yansımasını sınırlamaktadır. Temsili mekanizmalar vatandaşları pasifize etmektedir ve temsile dayanan siyasal demokrasi demokratik meşruiyet üretememektedir (Sitembölükbaşı, 2005: 140-141).

Müzakereci demokrasi yaklaşımı, Batıda liberal demokrasiye yönelik eleştirileri, tartışma boyutundan çıkarıp kurumsal öneriler boyutuna taşınabilmesi açısından önemli olsa da bazı sınırlılıklara sahiptir. Öncelikle bu yaklaşım belli bir insan tipinin varlığına yönelik geniş bir varsayım havuzuna dayanır. Siyasal taraftarlık üstü, sorunlara duyarlı, oluşturulan mekanizmalara katılım gösteren, her şeyden önce müzakere yolu ile uzlaşma düşüncesinde sahip olma gibi pek çok özellik bu çerçevede sıralanabilir (Cohen, 1997: 74). Müzakere sürecinin tarafları genellikle birbirleriyle çatışan taleplerin sahipleridir. Müzakere her zaman mantıki temelde yürütülemez, belki ondan daha çok, köklü önyargı ve duygusallıklar topluluğa ilişkin sorunlarda daha belirgin tutumlara kaynaklık ederler. Dolayısıyla bu tür tutumların yol açacağı tartışmalar uzlaşmadan çok sorunların derinleşmesine neden olabilir. Müzakerenin ussal temelde yürütülmesi

ve retorikten bağımsız olunması da reel anlamda gerçekleştirilmesi zor bir durumdur. Konuya daha hazırlıklı olan, söylem yeteneği üstün olan gruplar diğerlerine üstünlük sağlayarak kararların rasyonalitesini etkileyebilirler. Bu da müzakerenin meşruiyetini zedeler. Müzakereci yaklaşım, bazı metinlerde ifade edildiği şekliyle, eğitimli bir birey tipine vurgu yapar. Bu durumda taraflar arasındaki eğitim düzeyinden kaynaklanan farklılıklar müzakerenin bir manipülasyona dönüşmesine neden olabilir. Konumuz açısından en önemli sınırlılık bu yaklaşımın içeriğinin fazlasıyla "Avrupalı" olmasından kaynaklanmaktadır. Aslında yaklaşımın, partiler üstü, katılımcı, çıkardan çok topluluksal taleplere duyarlı vs. hitap ettiği insan tipi, Avrupa solunun tanımlamaya çalıştığı bir Batılı (Avrupalı) insan tipine karşılık gelmektedir. Böyle bir Avrupalının olup olmadığı ayrı bir tartışma konusudur, ancak böyle bir bakış, demokrasinin kapsayıcılığı sorununu beraberinde getirmektedir.

Batı Demokrasilerinin Bir Sorunu Olarak İlliberalizm

2010'lı yılların ortalarından itibaren artık liberalizmin dışarıdakiler için geçerli bir olgu olmadığı, illiberalizmin genel bir trend olduğu yönünde yorumların öne çıktığı görülmektedir. Örneğin, Foa ve Mounk, Journal of Democracy dergisinde yayınladıkları iki makalede (2016; 2017), Dünya Değerler Araştırması verilerinden hareketle Batılı demokrasilerde gençler arasında demokratik eğilimlerin zayıfladığını ortaya koydular ve bu durumun Batılı ülkeler için bir uyarı işareti olduğunu ileri sürdüler (Şekil 2; Şekil 3).

Şekil 2. Batı Demokrasilerinde Gençliğin Demokratik Değerlere Bakışı
Kaynak: Foa and Mounk, 2017, s. 6.

Şekil 3. Liberal Demokrasilerde Güçlü Liderlik Beklentisi
Kaynak: Foa and Mounk, 2017, s.7'den alıntılanarak yeniden hazırlanmıştır.

Birçok analistin ortak görüşü, yaşanan sürecin demokrasinin genişlemesi ya da mevcut demokratik kurumların güçlendirilmesine dönük çabalardan çok illiberal eğilimlerin güçlenmesine neden olduğu yönündedir. Yaşanan gelişmelerin güçlü liderliğe olan talepleri artırması, parti disiplininin güç kazanması, demokratik teoride öne çıkartılan katılımcılık, çoğulculuk, müzakerecilik gibi olguların ikinci plana itilmesi gibi sonuçları olmaktadır. Yeni süreçte yerleşik düzen karşıtı söylemler yaygın kamuoyu desteği bulabilmektedir. Bu sürecin bir sonucu olarak sistem tartışmalarında otoriterleşme, çoğunlukçuluk tartışmaları da artık daha çok gündeme gelmektedir.

Türkiye'nin Konumunu Belirlemek veya Tek Bir Trend mi, Farklı HikÂyeler mi?

Yukarıda özetlenen gelişmelerden farklı bir dinamik, Soğuk Savaş sürecinin ülke yönetimleri üzerinde oluşturduğu baskıdan kurtulan Latin Amerika, Uzak Asya, Orta Doğu ve Avrupa ülkelerinde görülen tartışma ve değişimlerle şekillenmişlerdir. Bu ülkeler özellikle küresel güç dengesinin şekillendiriciliği altında kendi sosyoekonomik dinamiklerini baskılamaya dönük yönetim sistemlerine, başka bir ifadeyle anayasal oligarşinin hakim olduğu yönetime sahip ülkelerdir. Latin Amerika ülkeleri, Portekiz, Türkiye, Güney Kore gibi ülkelerde askeri vesayetin gölgesinde farklı formülasyonlarla şekillendirilmiş vesayet sistemlerine sahip ülkeler bu kategori içinde yer almaktadır. Sovyet sonrası yaşanan küresel değişim bu ülkelerde, genellikle anayasal tartışmalar etrafında şekillenen bir kurumsal ve siyasi değişime neden olmuştur. Latin Amerika ülkeleri, Portekiz, Türkiye, Güney Kore gibi ülkelerde vesayetçi kurumlar ile mücadele ve değişim öne çıkarken, bu süreç Arap Baharı sürecinde aşağıdan yukarıya yaşanan ve diktatörlük rejimlerinin değişimi konusunda diğer bir değişimi tetiklemiştir. Bu alanlardaki değişim

oldukça sancılı bir süreç yaşamaktadır. Aşağıdan yukarıya bir değişimi temsil eden bu değişim, kendi içsel sorunlarının yanında, küresel aktörler tarafından genellikle desteklenmemiş, özellikle Batılı ülkeler vesayetçi ve geleneksel rejimlerin devamından yana tavır almış, hatta süreçlere doğrudan müdahale etmekte sakınca görmemiştir. Hatta aşağıdan yukarıya siyaset sürecini tıkayan vesayetçi ve otoriter rejimlerin seçimler üzerinden değişimi, doğrudan illiberal dalganın bir yansıması olarak yorumlanmış ve bu ülkelerde gelişen tepkiler hep bu çerçevede yorumlanmıştır.

Türkiye'de 1990'lı yılların ortalarından itibaren yaşanan değişim ve özellikle 2000'li yılların ortasından itibaren gündeme gelen anayasal tartışmalar yukarıda özetlenen benzer kalıplar etrafında yorumlanmaktadır. Türkiye'deki değişimi böyle bir perspektifle ele almak, ülkenin tarihsel birikimini, sosyal değişim ile siyasal kurumlar arasında yaşanan uyumsuzlukları, siyasi aktörler ve siyaset dışı güç odakları arasındaki gerilimleri dışarıda tutmak gibi bir zayıflığı beraberinde getirmektedir. Dolayısıyla Türkiye'nin deneyimi ile güncel gelişmeler arasındaki ilişki çözümlenmeden yapılacak bir çözümleme ciddi eksiklikler taşıyacaktır. Türkiye'de yönetim sistemi tartışmaları, küresel anlamda yönetim sistemleri konusunda yaşanan değişimin odağında yer almaktadır. Aynı zamanda bu tartışmalar Türkiye'nin kendi deneyiminin de bir sonucudur. Dolayısıyla kapsamlı bir analiz, en azından 1950'den günümüze, tüm zorluklarına rağmen demokrasisini yaşatabilen Türkiye deneyimini, üretilen literatüre kurban etmeden ele almak zorundadır.

Türkiye'nin Anayasa Politiği

Türkiye'nin modernleşme süreci iki farklı siyaset tarzı arasındaki bir gerilimin hattının oluşmasına neden olmuştur. Bu siyaset tarzlarından ilki toplumu dönüştürmeyi hedef edinmiş, toplum için doğruların ne olduğunu bilen, yukarıdan aşağıya siyaset yapma tarzıdır. Dolayısıyla en iyimser yaklaşımla, tam anlamıyla demokratik bir model ancak toplumun belli bir aşamaya gelmesiyle mümkün olabilir. Bunun için geçiş sürecinin yönetimi gerekir ve bu sürece aydın-kentli bir elit kılavuzluk etmelidir. İkinci siyaset tarzı taleplerin karşılanmasını esas alan, devletinin işlevinin bu talepleri karşılayacak şekilde dizayn edilmesi olduğunu düşünen aşağıdan yukarıya siyaset yapma tarzıdır. Birinci siyaset tarzı kendini bürokrasi, aydın ve akademi ortaklığı ile ifade ederken, ikinci eğilim doğal olarak temsili organlar aracılığı etkisini siyasi hayatta göstermiştir.

Anayasal Oligarşiler Olarak 1961 ve 1982 Anayasaları

1960 darbesi, asker-sivil bürokrasinin ve akademinin, aşağıdan yukarıya siyaset yapma tarzına karşı siyasi hayata yapmış oldukları bir müdahaledir. Bu kanlı darbe 1960-1961 yılları arasında DP'ye karşı izlediği politika ile yukarıdan ifade edilen gerilim çizgisini derinleştirmiş, gerilimi açık bir çatışma hattına dönüştürmüştür. Anayasa referandumundan yaklaşık dört ay sonra idamların gerçekleştirildiği, idamlardan bir ay sonra da genel seçimlerin yapıldığı bu süreç, toplumun büyük bir kesiminde sonraki yıllarda kalıcı bazı siyasi reflekslerin oluşmasına neden olmuştur.

Türkiye'de hükümet sistemi açısından en köklü değişiklik 1961 Anayasası ile gerçekleştirilmiştir. Bu Anayasa ile Türkiye anayasal formülasyon olarak Meclis hükümeti sisteminden parlamenter sisteme geçmiş, Anayasa Mahkemesi, Milli Güvenlik Kurulu, Devlet Planlama Teşkilatı gibi yeni anayasal kurumlar oluşturulmuş, tek meclisli yasamadan, çift meclisli yasama sistemine geçilmiş, egemenlik anlayışı 1921 ve 1924 Anayasalarından farklı bir biçimde kaleme alınarak değiştirilmiş, sosyal ve ekonomik haklar ile örgütlenme özgürlükleri Anayasa metnine dahil edilirken, parti kapatma ayrıntılı bir biçimde anayasal düzeyde düzenlenmiştir. 1961 Anayasası seçimli süreçlere karşı frenleyici mekanizmalar öne çıkarmak suretiyle Anayasal oligarşiyi güçlendirmiştir.

Gerek 1961 Anayasası, gerek 1971-73 değişiklikleri, gerekse 1982 Anayasası askeri müdahalelerden sonra, ara rejim süreci içinde şekillendirilmiş belgelerdir. Bu anayasalar demokratik kurucu iktidar sorunu taşıyan belgelerdir. Bütün bu anayasal süreçte darbeciler ve onların destekçilerinin ötekileştirdiği toplumsal gruplar ve onların siyasi temsilcileri anayasa yapım sürecine dahil edilmemiş, oluşturulan rejimler de dar bir kadronun bakış açısını yansıtan bir kurumsal yapı ortaya çıkarmıştır.

1961 rejimi, ne hızlı bir sosyoekonomik değişim süreci yaşamakta olan Türkiye'nin gerçeklerini karşılayabilecek yeterlilikteydi, ne de Soğuk Savaş koşullarında değişen uluslararası sistemin beklentilerine cevap verebilecek nitelikteydi. 1960'lı yıllarda yapılan seçimler, siyasetin ikin-

ci meclis eliyle kontrol edilmesi beklentilerini boşa çıkardı. Uluslararası sistem açısından da 1961 Anayasası gelişmeleri karşılamaktan uzaktı. Soğuk Savaşın iki kutuplu sisteminde güçlü yürütme beklentisinin güç kazanması, NATO üyesi Türkiye'de rejimin restorasyonunu zorunlu kılmaktaydı. 1961 Anayasasının belirleyici unsuru olan askerler, 60'lı yılların sonlarına doğru ülkede daha güçlü bir yürütme yapısının oluşturulmasının başlıca taraftarı konumundaydılar. 1971 muhtırası sonrasında gidilen anayasa değişiklikleri bir taraftan vesayetçi sistemi güçlendirirken, diğer yandan daha güçlü yürütmenin oluşturulmasını hedeflemiştir. Ancak bu müdahale istenilen sonuçları doğurmadığı gibi, 70'li yıllar sınırlı hükümet-güçlü yürütme ikilemi üzerinde ülkede kaosun derinleştiği yıllar olmuştur.

1961 rejimi dönemi Türkiye'de anayasa politik açısından iki paradoksal önceliği gündeme taşımıştır. Birincisi, seçimli sürece bağlı güçlü bir hükümet yapısının frenlenebilmesi, ikincisi ise güçlü bir yürütme yapısının oluşturulabilmesidir. Bu iki önceliğin aynı metinde uzlaştırılabilmesi 1980 darbesini yapanların ve 1982 Anayasası'nı formüle edenlerin temel amacını oluşturmuştur. 1982 rejimi bu iki kaygının çevresinde şekillendirilmiştir. 1982 rejiminin yönetim sistemi açısından üç özelliğinin bulunduğu belirtilebilir. Bu özelliklerden ilki yürütme iktidarı içinde Cumhurbaşkanının konumunun güçlendirilmesi ve yargı organları üzerinde belirleyici bir konum edinmesidir. İkinci özelliği hükümeti güçlendiren, hak ve özgürlükler ve siyaset üzerinde kısıtlamacı bir çerçeve getirmesi, son özelliği ise sistem içinde askerin özerkliğini ve politikaya ortak olma alanını genişletmiş olmasıdır.

1982 Anayasası güçlerin yapısı açısından kurumsal olarak parlamenter rejim çatısı altında yürütmenin yetkilerini güçlendiren, yürütme içinde de cumhurbaşkanının konumunu öne çıkaran bir formülasyona sahiptir. 1982 Anayasası cumhurbaşkanının yetkilerini arttırarak, ona siyasal sistemin işleyişinde kilit roller vermiştir. 1982 Anayasası'nda formel açıdan parlamenter rejim yapısı korunmuş, buna karşılık cumhurbaşkanının yetkileri parlamenter sistemlerde görmeye alışık olmadığımız ölçüde güçlendirilmiştir. 1982 Anayasası döneminde göreve gelen cumhurbaşkanlarının genel bir özellik olarak parlamenter sistemin öngördüğü biçimde hareket etmedikleri, bu güçlü yetkilerini bir denetim ve yönlendirme aracı olarak kullanmaktan çekinmedikleri görülmektedir. 1982 Rejimi anayasal kurumlar arasında yürütme otoritesini güçlendirirken iki aşamalı bir ilişki biçimi getirmiştir. Bu rejimde Cumhurbaşkanı denetim ve bloke etme araçları ile donatılırken, hükümetin politika belirleme yönüyle teknik kapasitesi genişletilmiştir. Yürütmenin işleyişi içinde başbakan ve bakanlar kurulu, cumhurbaşkanı ile uyumlu çalıştığı sürece güçlü bir otoritedir. Ancak bu uyum sağlanamadığı durumlarda cumhurbaşkanı anayasal yetkilerini kullanarak ya da atanmasında belirleyici olduğu kurumlar yolu ile hükümete müdahale ederek onu bloke edebilmektedir. Dolayısıyla 1982 Anayasasında hükümet yukarıda belirtilen kayıt altında güçlendirilmiş bir otoritedir.

1982-2007 yılları arasında 1982 Anayasasında yapılan çok sayıda değişiklik, önemli olmakla birlikte siyasal kurumların kurgulanan yapı ve ilişkilerini koruduğu için sistemin hibrit rejim karakterini ciddi anlamda değiştirmemiştir. Bu sistemin vesayetçi doğası en açık biçimiyle 28 Şubat sürecinde ortaya çıkmış, toplumsal talepler ve bu taleplerin siyasi yansımaları göz ardı edilerek

siyaset, sivil toplum ve ekonomik aktörler üzerinde anayasal kurumlar aracılığı ile baskı oluşturulmuştur. 2007 yılında yaşanan tartışmalar, Anayasa Mahkemesi'nin 367 kararı ve e-muhtıra süreci de sistemin vesayetçi işleyişinin diğer bir yansımasıdır.

1982 Anayasası döneminde Türk siyasal hayatında tartışma eksenlerinden birini cumhurbaşkanları ile hükümetler arasında yaşanan görüş ayrılıkları oluşturmuştur. 1983-2007 yılları arasında cumhurbaşkanları ile hükümetlerin ilişkilerine bakıldığında bu iki makam arasında farklı konularda ve farklı biçimlerde önemli anlaşmazlıkların oldukça sık yaşandığı görülmektedir. Bu dönemde cumhurbaşkanları, parlamenter sistemde karşı imza kuralı gereğince kararnameleri imzalama yetkilerini, hukuka ve usule uygunluğun ilanı amacının çok ötesinde, hükümeti yönlendirme ve bloke etme amacıyla sıklıkla kullanmışlardır. Genel görünüm olarak bu tartışmalar yalnızca, cumhurbaşkanı ile başbakanın ayrı siyasal düşüncelere sahip olmalarından ya da farklı partilerden gelmelerinden de kaynaklanmamıştır. Yine 1982 Anayasası döneminde siyasal hayatın işleyişine bakıldığında cumhurbaşkanı ve hükümetin farklı siyasal eğilimlerde oldukları dönemlerde sistemin parlamenter sistem gibi işlediğine dair bir bulguya rastlamamız da zordur. Cumhurbaşkanları hükümetlerin bileşimlerine müdahale etmekten, bakanlıklara geçecek isimler konusunda başbakanlara baskı yapmaya, bakanların görev alanlarını değiştirmekten, Meclis başkanlığına isim önermeye uzanan müdahalelerde bulunmuşlardır. 1982 döneminde cumhurbaşkanlığı yetkileri, statüsü ile ilgili hususlar sıklıkla tartışılan konuları oluşturmuştur. Bu tartışmalarda sıklıkla güçlü yetkilerle donatılmış bir cumhurbaşkanının meşruiyet sorunu, halk tarafından seçilmesi gerektiği, hatta sistemin verimli işlemesi için yarı başkanlık veya başkanlık rejimine geçilmesi gerektiği yönündeki tezler de gündeme getirilmiştir.

DEĞERLENDİRME VE GELECEĞE BAKIŞ

Türkiye'nin anayasa politiği dikkate alındığında, yönetim sisteminin, anayasal kurumların seçilmiş otoritelere karşı aşırı derecede blokaj yetkileri ile donatıldığı ve böyle bir blokaj sisteminin oluşmasında etkili olan güçlerin zaman zaman siyasi hayata anti demokratik müdahalelerde bulunarak sistemde revizyon yapabildikleri bir işleyişe sahip olduğu görülmektedir. Böyle bir işleyiş, vesayetçi kurumlara karşı tepki ve siyasi anlaşmazlıklarda vesayetçi kurumlar üzerinden sonuç alma eğilimi olmak üzere iki farklı siyaset tarzını güçlendirmiştir.

Dolayısıyla Türkiye'nin yönetim sisteminin geleceği açısından:

- Vesayetçi kurumların oyun kuruculuğuna dayalı bir anayasal anlayıştan hükûmet sistemlerinin demokratik doğasını esas alan, seçim meşruiyetine dayanan, aynı zamanda denge denetleme mekanizmalarının kurumsallaştırıldığı bir değişime gereksinim bulunmaktadır.
- Bu kurumsallaşmanın hayata geçirilmesinden sonraki süreçte siyasi aktörlerce demokratik denge denetleme mekanizmalarının vesayetçi kurum olarak algılanmaması ve yine siyasi aktörlerin siyaset dışı unsurlar üzerinden politika geliştirmeye yönelik siyaset yapma tarzından vazgeçmeleri yönünde yönetsel geleneklerin oluşturulması önem kazanacaktır.

Türkiye'de Sistem Sorunu ve Tartışmalar

Bir yönetim sisteminin meşruiyet ve adalet temelinde yerleşik hâle gelebilmesi anayasal kurumları destekleyici düzenlemelerin yapılmasını gerektirmektedir. Bu açıdan Türkiye'de parti sistemi, parti içi demokrasi sorunu, seçim sistemi, yargı–siyaset ilişkisi ve kamu yönetim sisteminin mevcut sorunlarının tespit edilerek yeniden ele alınması zorunluluğu bulunmaktadır. 1982 rejiminin, kurgulanışındaki otoriter anlayışı destekleyen bir siyasi parti rejimi, seçim sistemi ve kamu yönetimi mevzuatı üzerinde hayat bulduğu unutulmamalıdır. Türkiye'de siyaset süreci parti üreten bir işleyiş doğurmuştur. Darbeler ve Anayasa Mahkemesinin sıklıkla başvurduğu parti kapatma kararları partilerin kurumsallaşmasını frenlemiş ve lider partilerinin siyasi hayatta öne çıkmasına neden olmuştur. Yüksek barajlı seçim sistemi genel sürece bakıldığında yönetimde istikrarı sağlayamadığı gibi temsil sorununu derinleştirmiştir. Türkiye'de yargısal aktivizmin gücü siyasi rekabeti çatışmaya dönüştüren belirleyici unsurlardan biri olmuştur. Kamu yönetiminde yetkisel ve örgütsel karışıklık ve aşırı merkeziyetçilik kamu hizmetlerinin şeffaf ve verimli bir şekilde verilebilmesini frenlemiştir.

Türkiye'de Yönetim Sistemi Açısından Sorunlu Alanlar

Parti ve Seçim Sistemi

Türkiye'de siyasi parti sistemi sorunu ele alınırken, hiç şüphesiz üzerinde durulması gereken öncelikli konu askeri darbelerin ve siyasi parti kapatmalarının partilerin kurumsallaşmaları üzerindeki olumsuz etkisidir. Her askeri darbede yeni partiler kurulmuş, köklü partilerin varlıklarına son verilmiş, parti kapatma kararları ile de kurulan partilerin yerleşikleşmesine müdahaleler yapılarak kurumsallaşma süreçleri aksatılmıştır (Akgün, 2002: 151). Hatta Türkiye'de parti kapatma kararları aynı siyasi gelenek içinde lider ve kadro değişimlerine ve parti bölünmelerine neden olabilmektedir. Kurumsal partiler seçmen tabanı ile, değişen tarihsel koşullara uygun olarak, bağlarını koruyabilmiş, kadro değişimi gerçekleştirebilmiş ve bu şekilde siyasi sistem içinde etkili olabilmiş örgütlerdir. Bu özellikler, hem değişen seçmen taleplerine uyum, politika değiştirme yeteneğine, hem de lider ve kadro değişimini, örgütsel bütünlüğünü koruyarak gerçekleştirme kapasitesine işaret etmektedir. Kurumsallaşmış partiler değer üretirler ve bu sayede seçmenlerinde bir bağlılık duygusu geliştirirler (Huntington, 1968: 12). Dolayısıyla siyasi partilerin kurumsallaşma süreçlerine yapılan siyaset dışı müdahaleler partilerin kurumsallaşmalarını zayıflattığı gibi, parti sistemlerinin kurumsallaşmasına ve demokratik sistemin yerleşmesine de olumsuz etkilerde bulunmaktadır.

Siyasi partilerin, dolayısıyla parti sisteminin kurumsallaşamamış olmasının diğer bir yansıması Türkiye'de seçmen tercihlerinin yüksek oynaklık (volatility) göstermesidir. Türkiye'de 1950-1999 yılları arasında yapılan onüç seçimin ortalama değişkenlik katsayısı 18 olup, bu oran Avrupa'da 1885-1985 gibi geniş bir tarih aralığında 8,6'yı bulmaktadır. 1983-1999 yılları arasında ise Türkiye'de tercih oynaklığı 21,5'e ulaşmıştır. Bu rakamlar Türkiye'de seçmenin seçimden se-

çime tercihini değiştirme oranının yüksekliğine, diğer bir ifade ile seçmen ile parti kimliği bağının zayıflığına işaret etmektedir (Akgün, 160). Türkiye'de %10 gibi yüksek bir seçim barajının bulunmasına rağmen, 1983 sonrasında seçmenlerdeki tercih değişiminin azalmadığı, aksine arttığı dikkat çekici bir göstergedir.

Tablo 1. Türkiye'de Uygulanan Seçim Sistemleri ve Partiler

Seçim Tarihi	Seçime Giren Parti sayısı	Hükûmet/Mecliste Temsil Edilen Parti sayısı	Dönem Sonunda Mecliste Temsil Edilen Parti Sayısı	Seçim Sistemi
21 Temmuz 1946	2	Tek Parti/2	3	Listeli Çoğunluk
14 Mayıs 1950	3	Tek Parti/3	3	Listeli Çoğunluk
2 Mayıs 1954	4	Tek Parti/3	4	Listeli Çoğunluk
27 Ekim 1957	4	Tek Parti/4	-	Listeli Çoğunluk
15 Ekim 1961	4	Koalisyon/4	5	Çevre Barajlı d'Hont Yöntemi
10 Ekim 1965	6	Tek Parti/6	7	Milli Bakiye Sistemi
12 Ekim 1969	8	Tek Parti-Koalisyon/8	11	d'Hont Yöntemi
14 Ekim 1973	8	Koalisyon/7	7	d'Hont Yöntemi
5 Haziran 1977	8	Koalisyon/6	7	d'Hont Yöntemi
6 Kasım 1983	3	Tek Parti/3	7	%10 Ulusal + Çevre Barajlı d'Hont Yöntemi
29 Kasım 1987	7	Tek Parti/3	6	%10 Ulusal + Çevre + Kontenjan Barajlı d'Hont Sistemi
20 Ekim 1991	6	Koalisyon/5	10	%10 Ulusal + Çevre + Kontenjan Barajlı d'Hont Yöntemi
24 Aralık 1995	12	Koalisyon/5	10	%10 Ulusal Barajlı d'Hont Yöntemi
18 Nisan 1999	20	Koalisyon/5	10	%10 Ulusal Barajlı d'Hont Yöntemi
3 Kasım 2002	18	Tek Parti/2	7	%10 Ulusal Barajlı d'Hont Yöntemi
22 Temmuz 2007	14	Tek Parti/4	8	%10 Ulusal Barajlı d'Hont Yöntemi
12 Haziran 2011	15	Tek Parti/4	11	%10 Ulusal Barajlı d'Hont Yöntemi
7 Haziran 2015	20	Hükûmet Kurulamadı/4	4	%10 Ulusal Barajlı d'Hont Yöntemi
1 Kasım 2015	17	Tek Parti/4	5	%10 Ulusal Barajlı d'Hont Yöntemi
24 Haziran 2018	8	5	9	%10 Ulusal Barajlı d'Hont Yöntemi

Türkiye'de siyasi parti sistemi ile ilgili diğer bir boyut yasal mevzuat ile ilgilidir. 1961 Anayasası, belirtildiği gibi, parti kapatmayı anayasal bir sorun hâline getirmiş ve bu yaklaşımı 1982 Anayasası da devam ettirmiştir. Bazı değişikliklere uğrasa da konu ile ilgili Anayasal hükümler oluşturdukları muğlak alanlarla Anayasa Mahkemesinin kapatma kararı verme konusundaki inisiyatifini güçlendirmekte, Siyasi Partiler Kanunundaki düzenlemeler de bu inisiyatifi anayasal çerçevenin ötesine taşıyarak genişletmektedir.

Türkiye çok partili sistem özelliğini korumakta ve parti üreten bir yapıya sahip bulunmaktadır. Son dönemde yapılan seçimlerde de zaman zaman görüldüğü üzere seçmen tercihi oynaklığı da sistemin bir görünümü olarak varlığını sürdürmektedir. Yine hakim parti sistemi altında kutuplaşmış parti eğilimi de varlığını sürdürmektedir.

Türkiye'de tek partili hükümetlerin kurulması da seçim sisteminden çok seçmen sosyolojisiyle ilgili bir durumdur. Hükümet kurulmasını oldukça zorlayan milli bakiye sisteminin uygulandığı 1965 seçimlerinde AP'nin tek başına hükümet kurabilecek bir çoğunlukla seçilmesi bu durumun bir göstergesidir. Yine yüksek barajlara rağmen 1983 sonrasında çok sayıda koalisyon hükümeti doğuran seçim sonuçları ortaya çıkmıştır.

Asıl ilginç olan Mecliste parti temsilini sınırlamayı amaçlayan bir seçim sisteminin uygulandığı 1983 sonrasında Meclis içinde temsil edilen parti sayısının önceki dönemlere göre artış göstermesidir. Çifte barajlı d'Hont ve Ulusal barajlı d'Hont sistemlerinin uygulandığı bu dönemde Meclise giren parti sayısı sınırlanmış olmasına rağmen temsil edilen parti sayısında artış yaşanmıştır. Bu durum Meclise giremeyen partilere mevcut milletvekillerinin geçmesi, bir partinin başka bir parti listesinden veya bağımsız adaylar göstermesi, bizzat belli sayıda milletvekilinin partilerinden ayrılarak yeni bir parti kurmaları gibi birçok yöntemle gerçekleşmiştir. Tablo bu güne kadar uygulanan seçim sistemlerinin, sistemde az sayıda partinin etkin olması amacını hayata geçiremediğini göstermektedir. Üstelik 2018 yılında kabul edilen 298 Sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanun ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile %10 barajını güvenceye almak için getirilmiş olan, partiler arasında ittifak yasağının kaldırılmış olması yüksek barajlar yolu ile parti temsilini sınırlama amacını sadece işleyiş olarak değil yasal açıdan da anlamsız kılmıştır.

Dolayısıyla Türkiye'de temsil istikrar ilişkisini yeniden düşünmek, Dünya'da örneği olmayan ve işlevsiz kalmış yüksek bir baraj uygulamasına bağımlı kılınmış seçim sistemini yeniden ele almak zorunluluğu bulunmaktadır.

Siyaset – Yargı Gerilimi

Türkiye'de tarihsel süreç içinde anayasal olarak tanınmış yüksek yargı organlarının kararlarının da siyasi anlamda özgürlükleri genişletici bir geleneğe sahip oldukları da ileri sürülemez. Türkiye'de 1961 Anayasasının yürürlüğe girmesinden günümüze kadar geçen sürede 47 siyasi parti kapatılmıştır. Bu partilerin 29'u normal siyasi dönemlerde ve yargı organları tarafından kapatılmıştır. Kapatılan partilerden 19'u sol, 10'u sağ yelpazede yer alan partilerdir. Anayasa Mahkemesi ayrıca, 17 siyasi parti hakkında açılan kapatma davalarında ret kararı vermiş bir siyasi parti için, kapatma kararı vermeyip, hazine yardımından yararlanamama cezası takdir etmiştir.

Diğer bir ifade ile ortalama olarak normal siyasi dönemlerde neredeyse iki yılda bir parti kapatma olayı gerçekleşmiştir. Bu rakamlar bir demokrasi için normal sayılamayacağı gibi, yargısal denetim siyasi özgürlük ilişkisinin kurulabilmesinin Türkiye için güçlüğüne işaret etmektedir.

Türkiye'de Anayasa Mahkemesi kararları üzerinde yapılan incelemeler "yargısal aktivizm" eğiliminin güçlü olduğunu göstermektedir (Korucu, 2014; Gülener, 2017; Hakyemez, 2009; Arslan, 2008). Yargısal aktivizm genel bir tanımlama ile yargının olağan denetim sınırlarını aşması durumudur. Anayasa mahkemelerinin yargısal aktivizmi doğrudan yasama organının siyasi takdirine müdahale anlamına gelmektedir (Korucu, 2014: 51)

Yargı siyaset ilişkisi açısından üzerinde durulması gereken diğer bir boyut, belirtildiği gibi, yüksek mahkemelerin atama sistemi ve hesapverebilirliğinin nasıl sağlanabildiği sorunu çerçevesinde şekillenmektedir. 1961 Anayasası yüksek mahkemelere yapılacak atamalarda daha çok mesleki kooptasyonu- kapalılığı öne çıkarmıştı.

1982 Anayasası belirtildiği gibi, yüksek yargı atamalarında Cumhurbaşkanı merkezli bir atama sistemi getirerek mesleki kapalılıktan çok vesayeti öne çıkarmıştır. Her iki anayasada da demokratik meşruiyet ve yargının hesapverebilirliği, denge denetim sistemine karşılıklılık temelinde dahil edilmesi gibi bir yaklaşım bulunmamaktadır.

Ana hatları ile özetlenirse, Türkiye örneğinde tarihsel açıdan yargısal kararların siyasi ayrışma ve çatışmalara kaynaklık etmesi, siyasi anlamda özgürlükleri geliştirmekten çok kısıtlayıcı bir tutum takınarak ülke sosyolojisindeki değişimle giderek ayrışması, yargısal aktivizmin güçlü bir tutum olarak varlığını sürdürmesi, yüksek yargı organlarına yapılan atamalarda kapalılık veya vesayet anlayışının benimsenmesi gibi özelliklerin öne çıktığı ve bu konularda düşünülmesi zorunluluğunun bulunduğu belirtilebilir.

Kamu Yönetim Sistemi

Türkiye'de kamu yönetim sistemi açısından gerek merkezi örgütlenmenin iç yapısı, gerekse merkezi yönetim yerel yönetimler arasındaki ilişki ve yetki paylaşımı açısından merkeziyetçilik hakim bir görünümdür. Bu yapısal özellik Türkiye'nin sahip olduğu yönetim kültürü mirasından kaynaklanmaktadır. Yerel yönetimler, merkezi yönetimin beklentilerini yerel düzeyde yerine getiren organlar olarak görülmüşlerdir.

Türkiye'de bir bakanlık teşkilatının hizmet alanının kendi özelliklerinden kaynaklanan örgütsel farklılıkların dışında merkez teşkilatında 5, bağlı kuruluşlarda 5, taşra birimlerinde 13 hiyerarşik birim bulunmaktadır. Bakanlıklara bağlı kuruluşlar bu sayıya dahil değildir. Ayrıca her bakanlığın hizmet alanından kaynaklanan merkez ve hiyerarşik alt birimleri eklendiğinde karşımıza devasa bir örgüt ağı çıkmaktadır. Bu yapı bakanlıklar arasında görev, yetki ve sorumluluk çakışması, farklı adlarla kurulmuş, ama aynı işlevi gören iç denetim birimlerinin varlığı, fonksiyonel/tema bazlı ikili örgütlenme sorunu, ekonomi yönetiminin koordinasyonu, bakanlıkların bünyesinde aynı işi yapan farklı birimlerin bulunması gibi sorunların ortaya çıkmasına neden olmaktadır (Ateş, 2018, ss. 32-44).

Türkiye'de kamu hizmetlerinde yerel yönetimlerin doğrudan yetkili kılındığı alan sayısı 11'dir (İtfaiye hizmetleri, şehir planlama, su ve atık su, çöp toplama, mezarlıklar, mezbaha, parklar, şehir kara ulaşımı, şehir raylı sistem, şehir ısıtma sistemi). 23 alanda merkezi yönetim organları tam yetkilidir. 15 alan ise ortak yetki kullanılan alan olarak gösterilse de, yukarıda belirtildiği gibi, bu hizmet alanlarında merkezi idari organların ağırlığı bulunmaktadır (sağlık, turizm, spor gibi). Şehir içi kara ulaşımı gibi konularda da yerel yönetimler tam yetkili olsa da önemli ölçüde merkezi yönetimin taşra kuruluşlarından yardım almaktadırlar. Bu dağılım tablosu Türkiye'de kamu hizmetlerinde yerel yönetim denildiğinde kurumsal olarak belediyelerin öne çıktığını, hizmetin özelliklerine göre farklı yerel yönetim kuruluşlarına sistem içinde yer verilmediğini de göstermektedir.

Özellikle 1980'li yıllardan sonra kamu yönetimi sistemi içine alınan bağımsız idari otoritelerin konumu bu açıdan üzerinde durulması gereken bir konudur. Bu kuruluşlar, yürütme otoritesi karşısında bağımsız, buna karşılık yürütme alanında belli konularda hukuki olarak yetkilendirilmiş, icrai kararlar alıp, uygulayan birer otorite konumundadırlar (Tan, 2012, s. 531). Bağımsız idari otoriteler birçoğu bakanlıkların yetki alanlarına giren konularda, onlardan bağımsız olarak karar alabilmektedirler. Bu otoritelerin hiyerarşik denetim ve idari vesayet denetimine tabi olmadıkları genel kabul görmektedir. Çoğu kurul olarak yapılandırılmış bu otoriteler belli bakanlıklarla "ilgili" veya "ilişkili" olarak gösterilmektedir. Bu kurullar için kuruluş düzenlemelerinde bazı denetim usulleri getirilmişse de, yıllık rapor vermek gibi, bu denetimimin hangi sonuca bağlanacağı konusunda çoğunlukla belirsizlikler bulunmaktadır.

Türkiye'de personel rejimi statü hukuku temelinde belirlenir. Başka bir ifade ile hizmetin niteliğine göre sözleşme ilkesi ancak yine kanunla gösterilen sınırlı alanlarda geçerlidir. Her ne kadar göreve atanmada liyakat ilkesi geçerli olsa da görevde kalmada liyakatten çok kariyer ilkesi geçerlidir. Memur olmak, meslekte yükselmenin önceden belirlendiği ve hizmette geçirilen süreye bağlı olarak mümkün olduğu neredeyse ömür boyu sürecek bir mesleğe sahip olmak demektir. Dolayısıyla kamu personel rejimi, bireysel başarının ödüllendirildiği bir sisteme yabancıdır. Bu kamu personelinin inisiyatif almasını engelleyen diğer bir faktördür.

2007 Krizinin Anlamı ve Anayasa Değişikliklerinin Etkileri

2007 yılında gerçekleştirilen Anayasa değişiklikleri ile Türkiye'nin kurumsal anlamda bir tür yarı başkanlık sistemine yaklaştığı belirtilebilir. Bazı araştırmacıların bu tip sistemlerle ilgili sınıflandırmaları dikkate alındığında (Duverger, Elgie) bu değişiklikler ile Türkiye'yi bir yarı başkanlık modeli olarak değerlendirmek mümkündür. 1982 Anayasası yürütme otoritesi içinde güçlü yetkilerle donatılmış bir cumhurbaşkanlığı makamı oluşturmuş, cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesine ilişkin son değişiklikle birlikte kurumsal anlamda parlamenter rejim formülasyonu da kaybedilmiş, sistem zayıf yarı başkanlığa dönüştürmüştür.

Tablo 2. 1982 Rejimi ve Yarı Başkanlık Sistemleri

Yetki/Ülke	Rusya	Fransa	Portekiz	Avusturya	İrlanda	Türkiye
Cumhurbaşkanının Parlamentoyu Fesih Yetkisi	Ön Koşula Bağlı	Ön Koşulsuz	Ön Koşulsuz	Ön Koşulsuz	Ön Koşula Bağlı	Ön Koşula Bağlı
Hükûmetin Kuruluşu Aşamasında Zorunlu Güvenoyu	Sadece Başbakan İçin Zorunlu	Zorunlu Değil	Zorunlu	Zorunlu	Zorunlu	Zorunlu
Parlamentonun Cumhurbaşkanını Görevden Alabilmesi	Anayasayı İhlal Suçu	Anayasayı İhlal Suçu	Anayasayı İhlal Suçu	Genel	Anayasayı İhlal Suçu	Vatana İhanet Suçu
Cumhurbaşkanının Veto Yetkisi	Güçleştirici Veto	Geciktirici Veto	Güçleştirici Veto	Yok	Yok	Geciktirici Veto
Cumhurbaşkanının Tek Başına İşlem Alanı	Geniş	Anayasada Belirlenmiş Konular	Anayasada Belirlenmiş Konular	Tüm İşlemlerde Karşı İmza	Tüm İşlemlerde Karşı İmza	Yetkisi Var ve Anayasal Olarak Belirlenmemiş
Cumhurbaşkanının Referandum Yetkisi	Bağlı yetki	Ortak	Ortak	Bağlı	Bağlı	Anayasa Değişiklikleri ile Sınırlı
Parlamentonun Güvensizlik Oyu İle Hükûmeti Düşürmesi	C.başkanının Fesih Yetkisine Bağlanmış ve C.başkanı İsterse Hükûmeti Görevde Tutabilir	Tanınmış	Tanınmış	Tanınmış	Tanınmış	Tanınmış
Cumhurbaşkanının Hükûmeti Doğrudan Görevden Alabilmesi	Tanınmış	Yok	Tanınmış	Yok	Yok	Yok

1982 Anayasasında yürütme alanında stratejik yetkilerin dağılımı esas alınarak, seçimli cumhurbaşkanlarının görev yaptığı beş Avrupa ülkesi ile Türkiye'nin konumu karşılaştırılmaktadır. Görüleceği üzere 1982 Anayasasının içerdiği yetki yapısının, diğer ülkelere göre belirgin bir farklılık gösterdiği bu tabloya bakılarak söylenemez. Aksine anayasal formülasyon pek çok açıdan Türkiye'de 2007 değişikliklerinden sonra siyasal sistemin işleyişinin diğer ülkelerin deneyimleri ışığında değerlendirilebilir olduğu belirtilebilir.

2007 yılında yapılan anayasa değişiklikleri ile artık bir vesayet ajanı olmaktan çıkan ve en azından salt çoğunluğa yakın bir oranda halk desteğini almış bir cumhurbaşkanı öncekine göre daha güçlü bir meşruiyete sahip olacaktı. İkinci kez seçimlere girebilecek olması da onu kendine oy veren seçmenlerin eğilimlerine daha duyarlı davranmasını zorunlu kılmıştır. Artık cumhurbaşkanı seçmenlerinin taleplerini izleyen ve hükümet politikalarını bu açıdan değerlendiren bir siyasal taraftır. Dolayısıyla cumhurbaşkanları artık hükümete karşı yetkile-

rini kullanırken bu meşruiyet zemininde hareket edecekti. 1982 Anayasası döneminde cumhurbaşkanlarının kendilerini seçen parlamentoya karşı yetkilerini kullanmakta bir sakınca görmedikleri düşünüldüğünde, değişikliklerin cumhurbaşkanlığını siyasi bir aktör olarak güçlendirdiği belirtilebilir.

2007 değişikliklerinin kurumsal anlamda diğer bir sonucu, yürütmenin iki kanadı arasında yaşanacak bir meşruiyet (çifte meşruiyet sorunu) krizi olasılığını güçlendirmesidir. Belirtildiği gibi güçlü bir seçmen desteğine sahip cumhurbaşkanı, büyük bir olasılıkla kendisinden daha az seçmen desteğine sahip bulunan bir hükümetle birlikte çalışacaktı. Bu durum, cumhurbaşkanının yetkilerini hükümete karşı kullanmasını kolaylaştıracaktı. Özellikle parlamentoda çoğunluğa sahip bir tek parti iktidarı bulunmuyorsa, başka bir ifade ile hükümette parlamentonun parçalı desteğine sahip bir koalisyon görev yapıyorsa cumhurbaşkanının meşruiyeti daha güçlü bir biçimde öne çıkacaktı. 2007 değişiklikleri yürütmenin iki otoritesi arasında çifte meşruiyet sorununu getirerek, cumhurbaşkanı ile hükümet arasında sürekli siyasal kriz çıkma olasılığını güçlendirmiştir.

2007 yılı anayasa değişikliklerinin Türkiye'nin hükümet sistemini kurumsal açıdan çok sayıda boşluk taşıyan bir tür yarı başkanlık sistemine dönüştürdüğünü söyleyebiliriz. Yarı başkanlık sistemleri cumhurbaşkanı ile hükümet arasında yaşanabilecek yetki çatışmalarını önleyici ve iki makam arasında uyumu sağlayıcı mekanizmalara gereksinim duyan bir hükümet sistemidir. 1982 Anayasası vesayetçi yapısı nedeniyle bu tip mekanizmalara yabancıydı ve meşru iki otorite arasındaki çatışmayı önleyecek herhangi bir kuruma da sahip değildi. Dolayısıyla 2014 yılında ülkedeki ilk Cumhurbaşkanlığı seçimleri sonrasında, 2017 değişiklerine kadar geçen sürede sistemin işleyebilmesi anayasal kurumlardan çok siyasal aktörlerin yaklaşımlarına bağlı kalmıştır. Sonuç olarak 2007 değişiklikleri vesayetçi dayatmalara haklı bir tepki olarak ortaya çıkmış, buna karşılık Türkiye'de sistem tartışmalarını çözümlemeyen ve yeni tartışmalara neden olan bir işleyiş getirmiştir.

2007 yılında gerçekleştirilen değişikliklerle güçlü yetkilere sahip cumhurbaşkanının halk tarafından doğrudan seçilmesi bu makamın meşruiyet zeminini güçlendirmiştir. Anayasa referandumunda evet oylarının yüksekliği ve 2014 Cumhurbaşkanlığı seçimlerinin gerçekleştirilmesi böyle bir değişimin genel kabul gördüğünü göstermektedir. Dolayısıyla cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçildiği bir sistemden, sandığın tekrar Meclise alınacağı bir değişimin meşruiyet zemini bulamayacağı ortadır. Güçlü yetkiler korunarak yapılacak böyle bir transfer, doğrudan vesayet sistemine dönüş anlamına gelir ki bunun halktan destek bulma olasılığı Türkiye'de demokrasinin geldiği nokta dikkate alındığında oldukça zordur. Cumhurbaşkanının yetkilerinin tamamen sembolik-temsili alana çekilerek bu transferin yapılması da yüksek meşruiyetin delege edilmesi gibi bir anlama gelecektir ki birinci durumla aynı şekilde halkın buna onay vermesi, olağanüstü koşullar oluşmadıkça, zayıf bir olasılıktır. Dolayısıyla parlamenter sisteme geçişi savunan siyasi aktörlerin bu dönüşümü seçimli bir cumhurbaşkanlığı makamına yer veren, buna karşılık işleyiş olarak parlamenter sisteme benzeyen modelleri esas almaları, böyle bir işleyişin koşulları ve kurumsal formülasyonu üzerinde (Avusturya, İrlanda, Finlandiya gibi) yoğunlaşmaları gerekmektedir.

Tablo 3. Yarı Başkanlık Modelleri

Parlamenter İşleyişi Önceleyen Model	Cumhurbaşkanı-Hükûmet Dengesi Modeli	Güçlü Cumhurbaşkanı Modeli
Hükûmetin Kurulması Meclis Seçimlerine Bağlı	Hükûmetin Kurulması Meclis Seçimlerine Bağlı. Cumhurbaşkanlığı ve Meclis Seçimleri Farklı Zamanlarda	Hükûmetin Kurulması Cumhurbaşkanlığı Seçimlerine Bağlı ve/veya Cumhurbaşkanlığı ve Meclis Seçimleri Eş Zamanlı
Cumhurbaşkanının Sembolik Yetkileri Dışında Tüm İşlemleri Karşı İmza Kuralına Bağlı	Cumhurbaşkanına Olağanüstü Hal İlanı ve Bu Durumlarda Kararname Çıkarma Yetkisinin Tanınması	Cumhurbaşkanına Yürütme Alanında Kararname Çıkarma Yetkisinin Tanınması
Cumhurbaşkanının Meclis Üyeleri İçinden Bir İsmi Hükûmeti Kurmakla Görevlendirme Zorunluluğu	Meclisin Belli Bir Süre İçinde Hükûmet Kuramaması Durumunda Hükûmet Kurma Yetkisinin Cumhurbaşkanına Geçmesi	Bazı Bakanların Atanmasında Doğrudan Cumhurbaşkanının Yetkili Olması
Cumhurbaşkanına Geciktirici Veto Yetkisinin Tanınması	Cumhurbaşkanına Geciktirici Veto Yetkisinin Tanınması	Cumhurbaşkanına Güçleştirici Veto Yetkisinin Tanınması
Cumhurbaşkanının Meclisi Fesih Yetkisi Yok	Ön Koşula Bağlanmış Meclisi Fesih Yetkisinin Cumhurbaşkanına Tanınması	Ön Koşula Bağlanmış Meclisi Fesih Yetkisinin Cumhurbaşkanına Tanınması
Hükümetin Kurulması Her Koşulda Meclis Bileşimine Bağlı	Cumhurbaşkanının Kurduğu Hükûmetin Düşürülebilmesi Yapıcı Güvensizlik Önerisi İle Mümkün Olması	Ön Koşula Bağlı Olarak Hükûmeti Görevden Alma Yetkisinin Cumhurbaşkanına Tanınması
Hükûmetin Kurulması Zorunlu Güvenoyuna Bağlı. Hükûmet Meclise Karşı Sorumlu	Hükûmetin Kurulmasının Zorunlu Güvenoyuna Bağlı Olması. Hükûmetin Meclise Karşı Sorumlu Olması	Zorunlu Güvenoyu Olmaması Ancak Meclisin Gensoru ve Meclis Soruşturması Yolu İle Hükûmeti Görevden Alma Yetkisinin Korunması
Yasama Alanında Meclis Mutlak Yetki Sahibi	Olağanüstü Hal Dönemlerinde Yasal Düzenlemelere Cumhurbaşkanının Katılımı	Meclisin Yasama Alanı Konu Olarak Anayasada Belirlenmesi
Cumhurbaşkanı, Bakanlar Kurulunun Onaylanmasında Başbakanın Sunduğu Listeye Bağlı	Yürütme Alanında Cumhurbaşkanının Atama Yapma Yetkisinin Yalnızca Kriz Dönemlerinde Tanınmış Olması	Yürütme Alanında Cumhurbaşkanına Atama Yetkisi Tanınması
Cumhurbaşkanın Yasa Tasarısı Sunma Yetkisi Yok	Cumhurbaşkanına Yasa Tasarısı Sunma Yetkisi Tanınması	Cumhurbaşkanına Yasa Tasarısı Sunma Yetkisi Tanınması
Üst Düzey Yargı Atamalarında Cumhurbaşkanının Önerisi Meclisin Onayı Esasının Benimsenmesi	Üst Düzey Yargı Atamalarında Cumhurbaşkanının Önerisi Meclisin Onayı Esasının Benimsenmesi	Üst Düzey Yargı Atamalarında Cumhurbaşkanının Önerisi Meclisin Onayı Esasının Benimsenmesi

Cumhurbaşkanlığı Sistemi: Kurumsal Yapı ve Olasılıklar

Başkanlık sistemlerinin değişik uygulamaları dikkate alındığında 2017 Anayasa referandumu ile şekillenen Cumhurbaşkanlığı sisteminin bu modeller arasında karma bir yapıya sahip bulunduğu belirtilebilir. Bu sistem kararname – yasama dengesi açısından yasama alanına öncelik tanımakta ve bu yönüyle yasamayı öne çıkartan modele yaklaşırken, yürütme alanının güçlendirilmesi noktasında o sistemlerden ayrılmaktadır. Bu çerçevede Cumhurbaşkanlığı sisteminin belirleyici özellikleri üç başlık altında toplanabilir:

1. Yasamanın üstünlüğünü esas alması,
2. Yürütmenin etkililiğini öne çıkarma isteği,
3. Sistemin kilitlenmesini önleyici mekanizmalara yer vermesi.

Anayasa değişikliği, Cumhurbaşkanının yürütme yetkisi alanına giren konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma yetkisini tanıyarak Başkanlık sisteminin mantığına uygun bir çerçeve çizmektedir. 2012'de Meclis Anayasa Uzlaşma Komisyonuna sunulan öneride kararname yetkisi doğrudan yasama alanı ile ilintilendirilmişken, 2017 değişiklikleri bu alanı yürütme ile sınırlı tutmuş, ayrıca yasama yetkisinin üstünlüğünü öne çıkartmıştır. Buna göre:

- Kararname yürütme alanında çıkartılabilecek,
- Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasî haklar ve ödevler Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenemeyecek,
- Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamayacak,
- Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması hâlinde kanun hükümleri uygulanacak ve,
- Meclis tarafından aynı konuda kanun çıkarması durumunda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hâle gelecektir.

Yeni sistemde anayasal olarak münhasıran Cumhurbaşkanlığı kararnamesine bırakılan altı alan bulunduğu söylenebilir. Bunlar Cumhurbaşkanı yardımcıları, bakanlar ve üst kademe kamu yöneticilerini atama ve görevden alma (Md. 104); bakanlık teşkilatlarının kurulması ve mevcut bakanlıklarının teşkilat yapısında değişiklik yapabilme (Md. 106); MGK Sekreterliği teşkilat ve görevleri (Md. 118); Kamu tüzel kişiliği kurma (Md. 123);Genel Kurmay Başkanını atama (Md. 117) ve Devlet Denetleme Kurulu (Md. 108) ile ilgili kararname yetkileridir.

Cumhurbaşkanlığı Sistemi, seksenin üzerindeki konuda düzenlenmenin münhasıran Meclise bırakılması, buna karşılık münhasıran Cumhurbaşkanlığı kararnamesi alanının sınırlı tutulmuş olması, Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerin kanun yolu ile feshedilebilmesi, KHK yolu ile yasamanın yürütmeye yetki devrinin mümkün olmaması, bir kararname hükmünün kanun madde-

si ile çelişmesi durumunda kanun maddesinin geçerli olması yönleriyle yasamanın üstünlüğünü esas alan bir kurumsal çerçeve getirmektedir.

Cumhurbaşkanlığı sisteminde TBMM üye tam sayısının yarısından bir fazlası ile Cumhurbaşkanının iade ettiği yasaları imzalanmak üzere tekrar Cumhurbaşkanına gönderebilmektedir. Bu, birçok başkanlık sisteminde başkanın vetosunu aşmak için Meclise getirilen nitelikli çoğunluk koşulunun en alt sınırıdır. Meclis, önem verdiği bir konuda rahatlıkla, Cumhurbaşkanının vetosunu aşabilecek güçtedir.

Cumhurbaşkanlığı Sisteminin yasamanın üstünlüğünü öne çıkaran yönleri bulunmakla birlikte, yeni sistemde yürütmenin de etkili bir şekilde yapılandırılmak istendiği yapılan değişikliklerden anlaşılmaktadır. Cumhurbaşkanı Yardımcıları ve Bakanların atanmasında, bazı başkanlık sistemlerinde görülen yasama onayı şartı Cumhurbaşkanlığı sisteminde getirilmemiştir. Cumhurbaşkanlığı sisteminde, Cumhurbaşkanı ile birlikte seçimle göreve gelen bir yardımcılık makamına yer verilmemiş, Cumhurbaşkanının atama yetkisine bağlanmıştır. Ek olarak üst kademe kamu yöneticilerinin Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile belirlenecek usûller çerçevesinde Cumhurbaşkanı tarafından atanıp, görevden alınabilmesi de yürütme de etkililiği sağlama amacına dönük bir diğer düzenlemedir. Diğer bir ifade ile Cumhurbaşkanlığı Sistemi bazı başkanlık sistemlerinde görülen, üst düzey yöneticilerin atanmasında yasama onayı kurumuna yer vermeyerek, burada da cumhurbaşkanına yürütme alanında politikasını hayata geçirmede kendi kadrosu ile çalışma inisiyatifini güçlendirmiştir.

Cumhurbaşkanının doğrudan atamasına tabi olan, Meclisin atanmalarında onay yetkisinin bulunmadığı bakanların cezai sorumlulukları gereği Meclis tarafından Yüce Divana sevk edilmelerinin Cumhurbaşkanı için getirilen prosedürle aynı olması da Cumhurbaşkanının otoritesini güçlendiren diğer bir düzenlemedir.

Yürütmenin etkililiği açısından diğer bir husus Bakanlıkların ve bağlı teşkilatlarının kararname ile kurulabilmesidir. Yine benzer şekilde, merkezi yönetime bağlı kamu tüzelkişiliğinin Cumhurbaşkanı kararnamesi ile kurulabilmesi de yürütme de etkililiği önceleyen bir diğer düzenlemedir.

Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Kilitlenmeyi önleyecek üç önemli mekanizmaya yer verildiği görülmektedir. Bunlar; eş zamanlı seçimler, seçimlerin karşılıklı olarak yenilenebilmesi ve bütçe ile ilgili düzenlemelerdir. Eşzamanlı seçim, seçmenlere yasama ve yürütmede benzer eğilimlerin oluşmasına fırsat tanıyarak sistemin işleyişinde bir kilitlenme yaşanması olasılığını zayıflatan bir mekanizmadır. Bütçe konusunda yürütme ile yasama arasında bir anlaşmazlık durumunda, sistemin kilitlenmesini önlemek amacıyla bir önceki yıl onaylanan bütçenin yürürlüğe girebilmesi bu kapsamda dikkat çekmektedir. Cumhurbaşkanlığı Sisteminde kilitlenmeyi önleyici diğer bir mekanizma seçimlerin karşılıklı olarak yenilenebilmesidir. Cumhurbaşkanlığı makamına iki defa seçilebilme kısıtı ve Meclisin nitelikli çoğunlukla seçim kararı alabilmesi, iki otorite arasında uzlaşmayla çözümlenemeyecek bir sorunun varlığı durumunda bunun aşılması açısından öngörülen bir mekanizma olduğunu göstermektedir.

DEĞERLENDİRME VE GELECEĞE BAKIŞ

Cumhurbaşkanlığı sisteminin olası yansımaları ele alınırken konunun iki boyutlu bir analiz çerçevesi içinde değerlendirilmesi zorunluluğu bulunmaktadır. Bu boyutlardan ilki, yeni sistemin yerleşmesinde onu doğuran aşağıdan yukarıya siyaset yapma tarzının bugüne kadar yaşadığı güçlüklerin giderilmesi ve sistem meşruiyetinin bu temelde sağlanmasıdır. İkinci boyut, yeni sistemin getirdiği kurumsal çerçevenin getirdiği siyaset tarzının Türkiye'de yerleşik siyasi geleneklerle etkileşiminin nasıl olacağı veya sağlanacağı sorusu çerçevesinde şekillenecektir.

Cumhurbaşkanlığı sistemi, yeni bir yasama ve yürütme ilişkisi doğuracaktır. Bu çerçevede öncelikle yürütmenin yeni yapısı ve bu yapı ile yasama ve siyasetin ilişkisinin değişimi ve bu değişime uygun kurumsal düzenlemeler üzerinde düşünülmelidir.

Yeni sistem, meclisin yasama faaliyetinde inisiyatifinin güçlendirilmesini zorunlu kılmaktadır. Meclisin kanun formülasyonu, ortak metin oluşturma yönünde uzlaşmacı mekanizmalar, teknik ve danışmanlık düzeyinde altyapısının güçlendirilmesi gerekmektedir.

Bütçe ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri konularında yeni sistemin mantığı ve işlerliği açısından tartışmalı konuları ve oluşabilecek boşlukları giderici ek düzenlemelerin üzerinde durulmalıdır.

Yüksek yargı atamalarının meşruiyeti, yüksek yargıçların hâkim güvencesi ve mahkemelerin bağımsızlığı çerçevesinde hesap verebilirliğinin sağlanması, sistemin yerleşmesi açısından önemli konu başlıklarından biridir.

Anayasal düzeydeki belirtilen bu alanların dışında seçim sistemi, kamu yönetiminin yapılanması, yerel yönetimler gibi alanlarda ne gibi değişikliklere gidilmesi gerektiği de üzerinde tartışılması gereken tamamlayıcı diğer konulardandır.

Meşruiyet ve Adalet Temelinde Türkiye Yönetim Sisteminde Yapılacak İyileştirmeler

Türkiye siyaseti üzerinde yapılan bu analiz, Türkiye'de yönetim sisteminin geleceği ile ilgili bir perspektifin meşruiyet ve adalet temelinde bir bakış açısına gereksinim bulunduğunu göstermektedir. Meşruiyet, millet adına karar alan, uygulayan ve denetim yapan tüm siyasi kurumların bu yetkilerini milletten almaları ve nihai noktada millete hesap vermeleri ile ilgili bir husustur. Adalet ise fırsat eşitliğini sağlayan mekanizmaların üretilmesini, siyasi otoritenin yönettiği insanlar üzerinde yansızlığının sağlanması, siyasi olan ile herkes için olan arasındaki dengenin sağlanmasını içerir. Yöneten ve yönetilenler için geçerli olan bir hukuk devleti ilkesinin meşruiyete zarar vermeden yapılanmasını ve yönetimin bu esasla denetlenmesini içeren süreçlerle ilgilidir. Raporda Cumhurbaşkanlığı Sistemi esas alınarak anayasal düzeyde ve destekleyici düzenlemeler düzeyinde başlıca şu önerilere yer verilmektedir.

Türkiye'nin Yönetim Sisteminin Geleceğine İlişkin Anayasal Öneriler

Seçimler ve Yasama-Yürütme İlişkilerine İlişkin Öneriler

- Temsilde adalet ve yönetimde istikrar dengesinin sağlanması amacıyla Anayasa'da karma seçim sistemine geçilebilmesini sağlayacak bazı genel düzenlemelere yer verilebilir. Bu amaçla çalışmada Meclis üye bileşiminin dar ya da daraltılmış bölgelerden gelen milletvekilleri ile ulusal listeden nispi temsille seçilen milletvekilleri olarak ikili bir ayrıma gidilmesi önerilmektedir.
- Mecliste temsilin güçlendirilmesi amacıyla, seçimlerin eş zamanlı yapılması nedeniyle Cumhurbaşkanlığı sisteminde belli oranda oy alan adayların kontenjan milletvekili olarak Mecliste yer alması sağlanabilir veya eş zamanlı seçim yerine yakın zamanlı seçim tercih edilebilir.
- Yedek milletvekilliği sistemin işleyişini rahatlatacak bir diğer öneridir. 2018 seçimleri sonrasında pratiğe baktığımızda, bazı stratejik bakanlıklara Meclisten bakan atama eğilimini sürdüğü, yine yerel seçimlerde parti başkanlarının da benzer bir eğilim sergiledikleri, sergileyecekleri görülmektedir. Bu eğilim üyelik düşmesinin ikame edilememesi nedeniyle Mecliste partilerin temsil profilini olumsuz etkilemektedir. Ayrıca yedek milletvekilliği uygulamasına geçilmesi seçimle gelen bakanlar – teknokrat bakanlar arasındaki dengenin sağlanmasında işlevsel bir mekanizma oluşturacaktır.
- Yasama il yürütme arasında yetki aşımı, yargısal denetim gibi konularda ortaya çıkacak sorunların önlenmesi amacıyla Temel/Çerçeve Kanun çıkarma yetkisinin Meclisin yetkileri arasında tanımlanması üzerinde düşünülmelidir.

Bu çerçevede;

i. Üst kademe kamu yöneticilerinin atanması ile ilgili usul ve esasları düzenleyen Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri,

ii. Kamu tüzel kişiliği kurma ile ilgili Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri,

iii. Sosyal ve ekonomik hak ve özgürlüklere ilişkin Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin sınırları,

iv. Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin yargısal denetimi ile ilgili temel ilkeler,

v. Mahalli idareler ile ilgili düzenlemeler,

vi. Cumhurbaşkanlığı ve Meclis seçimleri ile ilgili düzenlemeler

konularında çıkarılabilecek bu kanunlar Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğu ile çıkarılabilmeli ve Anayasa Mahkemesinin ön denetimine tabi olmalıdır.

- Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların atamalarında Meclis onayı ya da itirazı esasının benimsenmesi ve Meclis tarafından Yüce Divana sevk kararı alınmasında, doğrudan seçimle gelen ve sistemin denge unsurlarından biri olan Cumhurbaşkanından daha aşağıda bir nitelikli çoğunluk getirilmesi meşruiyet ve hesapverebilirlik açısından daha yerinde olacaktır.
- Bakanlıklar ve diğer yürütme otoriteleri ile Meclis arasında bazı işbirliği ve bilgilendirme kanallarının oluşturulması noktasında yeni mekanizmalara gereksinim bulunmaktadır. Bu çerçevede Meclis komisyonlarına bakanlar ve üst düzey yöneticilerin bilgi almak amacıyla katılımının sağlanması, raporlama esasının benimsenmesi, yine bu çerçevede Meclis araştırma komisyonlarının açıklık ilkesi esasında yeniden yapılandırılması konularında Anayasal ve Meclis İç Tüzüğü temelinde düzenlemeler ele alınmalıdır.
- Anayasal düzeyde seçmen inisiyatifini güçlendirici düzenlemeler üzerinde düşünülmelidir.
- Egemenliği temsil eden kurumlar arasında görüş alış verişi sağlama ve işbirliği kanallarının oluşturulması amacıyla, seçimli otoriteler olarak Cumhurbaşkanı, Meclis Başkanı, Mecliste grubu bulunan parti başkanları ve Anayasa Mahkemesi Başkanının yer alacağı anayasal düzeyde tanımlanmış bir istişari organın oluşturulması raporda ele alınan diğer bir öneridir.
- Cumhurbaşkanının kararname çıkartma yetkisini sınırlayan, ancak ülkenin ihtiyaç duyduğu konularda uzlaşma ile kanun çıkartamayan bir Meclis bileşimi sistemin kilitlenmesine yol açabilir. Bunun önlenebilmesi için Anayasa'da Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleneceği belirtilen konuların münhasır yetki olarak kabul edileceği bir düzenlemeye gidilmesi veya bu yönde anayasal teamülün oluşturulması zorunluluktur.
- 2017 değişiklikleri bütçe üzerinde yaşanan anlaşmazlığın kilitlenmeye yol açmaması için bir önceki bütçenin yeniden değerleme oranında yürürlüğe girmesi yönünde bir düzenleme getirmiştir. Ancak Cumhurbaşkanı ile Meclis arasında birbirini izleyen dönemlerde bütçe konusunda yaşanacak ikincil anlaşmazlıkların nasıl çözümleneceği belirsizdir. İkin-

ci bir defa bütçe konusunda anlaşmazlık yaşanması durumunda bir defaya özgü olarak bütçenin belli bir oranının Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile yürürlüğe sokulması kamu hizmetlerinde aksamanın önlenmesi açısından yararlı olacaktır.

Üst Düzey Yargı Atamaları ve Yargının Sorumluluğu

- Anayasa Mahkemesi ve Hakim ve Savcılar Kurulu üyelerinin atanması konusunda yasama ile yürütme arasında dengenin oluşturulması veya atamaların paylaşım yerine bu iki otoritenin ortak karar alma prosedürüne bağlanması seçenekleri üzerinde düşünülmelidir.
- Başkanlık sistemlerinde kuvvetler ayrılığının hayata geçirilmesinde başvurulan bir mekanizma olarak yüksek yargı organlarının üyelerinin görevleri ile ilgili suçlardan Meclise karşı sorumluluğu anayasal bir kural olarak getirilebilir.

Türkiye'de Yönetim Sistemini Destekleyecek Reformlar

Siyasi Partiler Sistemine Yönelik Kurumsal Değişim Önerileri

- Türkiye'de parti içi demokrasinin sağlanabilmesi için öncelikle delegatif seçim süreçlerinin demokratikleştirilmesi gerekmektedir. Bu amaçla partilerin üyelik yapısının değişimine yönelik müdahaleleri önleyecek, üye aidatlarını düzenli ödeyen üyeler üzerinden delege seçimlerinin gerçekleştirilmesine imkan tanıyan düzenlemelere gereksinim bulunmaktadır. Partilerin üye kayıt sistemlerinin birden fazla partiye üyeliğe imkân vermeyen, mahalle dışından üyeliğin mümkün olmadığı, kayıtların ve aidatların kaydi olarak izlenebildiği ve şeffaflığı sağlayacak şekilde yeniden yapılandırılması gerekmektedir.
- Yerel parti teşkilatlarına el çektirmeye yönelik kararların somut gerekçelerle alınmasının sağlanması, hangi durumlarda bu yönde kararların alınabileceği ve en önemlisi, kongrelere yakın dönemlerde veya yerel ve genel seçim dönemlerinde bu yetkiye başvurulmasının sınırlanması konusunda düzenlemeler yapılmalıdır.
- Siyasi Partiler Kanunu'nda (SPK) disiplin cezaları belirtilmiş olmasına rağmen hangi fiillerin bu cezaların karşılığı olduğunun parti tüzüklerine bırakılması yerine, hangi fiillerin bu kapsamda sayılabileceğinin düzenlemesi yerinde olacak ve ihraç kararlarının yargısal denetimi açısından da daha hukuki bir çerçevenin oluşturulmasına katkı sağlayacaktır.
- Parti merkezlerinin hazine yardımını yerel teşkilatlar arasında bir ödüllendirme/cezalandırma aracı olarak kullanmasını önleyecek bazı düzenlemelere SPK'de yer verilmesi gerekmektedir.
- SPK'de parti adaylarının daha önce belirttiğimiz esaslara göre düzenlenmiş üyelik sistemi dâhilinde kayıtlı üyelerin katılacağı bir ön seçimle belirlenmesi zorunluluğu getirilmelidir. Ancak bu genel düzenleme çerçevesinde belli bir oranda parti merkezinin aday gösterebilmesi mümkün olabilmelidir.
- Tüm bu düzenlemeler karma bir seçim sistemine geçilmesi suretiyle desteklenmelidir.

Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılmasına İlişkin Öneriler

- Cumhurbaşkanlığı sistemi, yürütmenin yapısında bir paradigma değişimini ve bu kapsamda bir yerel yönetimler ve bürokratik reformu zorunlu kılmaktadır. Yeni sistemin zorunlu bir sonucu olarak yürütme örgütü içinde cumhurbaşkanı, bakanlar ve üst düzey yürütme otoritelerinin yanı sıra belli konularda yeni birimler etkin ve esnek bir örgüt yapısına sahip olacak şekilde oluşturulmalı ve mevcut kurumların bu doğrultuda yeniden dizayn edilmeleri gerekmektedir.
- Türkiye'de kamu yönetiminin yapılandırılması açısından hizmet alanın gerektirdiği fonksiyonel örgütlenme ve kamu örgütleri arasında yatay iş birliği modelleri üzerinde yoğunlaşılması gerekmektedir.
- Bakanlıklarla ilgili kararnamelerin yazımı aşamasında ve daha sonra uygulama içinde yeni birimlerin oluşturulması sürecinde, konu ve yetki çakışmalarının önlenmesi açısından bu dönem bir fırsat olarak değerlendirilmelidir.
- Cumhurbaşkanlığınca yapılacak atamalarda, cumhurbaşkanına aşırı bir iş yükü getirmeyecek, karar ve politikaların etkinliği açısından işlevsel olacak bir çerçeve oluşturulması amaçlanmalıdır.
- Üst kademe yöneticilerinin taşıması gereken niteliklerle ilgili olarak temel/çerçeve bir kanun çıkartılması, atamalar konusunda gelişebilecek spekülasyonları önlemek açısından yararlı olacaktır. Yine aynı yöntemle, bağımsız idari otoritelerle ilgili kararname alanı da netleştirilebilir.
- Kamu denetim birimlerinin isimlendirme, görev alanı, denetimle ilgili görevlilerin tanımı, farklı denetim birimlerinin aynı kurumda yaptıkları denetimlerde yetki ve alan çakışmalarının önlenmesi, denetim sonuçlarının şeffaflığının sağlanması gibi konularda ortak bir çalışma yapılmalıdır.
- Türkiye'de yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması için yerelin potansiyelini belirleyecek kriterlerin oluşturulması ve bu kriterlere göre farklı yerel yönetim modellerinin bir arada uygulanması üzerinde düşünülmelidir.
- İdari vesayet denetimi; üniter devlet yapısına aykırı karar ve faaliyet, kamu hizmetlerinin ciddi şekilde aksaması, Sayıştay denetimi sonucu ciddi aykırılık ve usulsüzlüklerin belirlenmesi gibi konularla sınırlı ve kanunda gösterilen usullere bağlı olarak yapılabilmelidir.
- Yerel yönetimlerin vergi gelirleri içindeki paylarının ve yerel yönetimlerce alınan vergi sayısının arttırılması yoluna gidilmelidir.

DEĞERLENDİRME VE GELECEĞE BAKIŞ

Meclis'in temsil kapasitesinin ve özerk karar alma ve denetim inisiyatifinin güçlendirilmesi, bunu destekleyecek şekilde milletvekili statüsünün ve seçim sisteminin yeniden düzenlenmesi, kanun-kararname ilişkisinin bir sonucu olarak temel/çerçeve kanun uygulamasına geçilmesi ve yargının hesap verebilirliğinin sağlanması, Türkiye'nin yönetim sisteminin geleceği konusunda anayasal düzeyde temel öncelikler olmalıdır.

Anayasal düzenlemeleri destekleyici nitelikte, siyasi parti üyeliği, delege seçimleri, parti yönetimlerinin seçimi gibi konularda parti içi demokrasinin kurumsal alt yapısının oluşturulması, karma seçim sistemleri temelinde temsil-istikrar dengesinin sağlanması, kamu yönetimi alanında konulara odaklı esnek örgütlenme ve personel rejimi modellerinin güçlendirilmesi, cumhurbaşkanının atama yetkilerinin iş yükü-politika etkililiği temelinde yeniden ele alınması ve kademeli yerel yönetim modeline geçilmesi gibi reformların gerçekleştirilmesi üzerinde düşünülmelidir.

Sonuç

Türkiye'de siyaset, anayasal oligarşik yapılarla girişilen uzun ömürlü bir mücadele sonucunda bugünlere gelmiştir. Özellikle 2007 krizi ile doruğa çıkan bu gerilim, önce 1982 Anayasası'nın mantıksal kurgusunun çökmesi, daha sonra da bir tür başkanlık sistemi olan cumhurbaşkanlığı sistemine geçişle sonuçlanan bir değişime kapı aralamıştır. Bu noktada şu hususun altının çizilmesi gerekir; gerek parlamenter gerek başkanlık gerekse yarı başkanlık sistemleri, demokrasinin krizlerine bir çözüm olarak ortaya çıkmış demokratik sistemlerdir. Bu sistemlerin her birinin avantajlı yönleri olduğu kadar sorunlu yönleri de bulunmaktadır. Yine her bir sistemin demokratik uygulamalarının yanı sıra otoriter uygulamaları da söz konusudur. Dolayısıyla Türkiye'de, kendi yaşadığı zorlu sürecin dinamikleri dikkate alınarak cumhurbaşkanlığı sistemi, yönetilenlerin beklentilerini dikkate alarak katılımcı bir anlayışla konsolide edilmek zorundadır.

Türkiye'nin deneyimi, bugün dünyada örnekleri görülen otoriterleşme süreçlerinden farklı dinamiklerden beslenmektedir. Türkiye deneyiminin küresel ölçekte görülen değişimin içine topyekûn boca edilmesi, bu deneyimin özgünlüğüne büyük zarar verecektir. Türkiye anayasal oligarşiye karşı edindiği başarıyı katılımcı bir konsolidasyon süreci ile tamamlamak yönünde bir hareket stratejisi benimsemelidir.

Bu çerçevede mevcut anayasal çerçevenin yeniden ele alınarak, 2017 değişikliklerini tamamlayıcı değişiklerin yapılması sistemin demokratik konsolidasyonunu güçlendirecektir. Anayasal düzeyde yapılacak değişikliklerin hayata geçirilmesinde önemli olan alanlarda destekleyici reformlar çok önemlidir. Kanunların ve ilgili mevzuatın taranarak yeni sistemin işlerliğine katkı sağlayacak şekilde revize edilmesi gerekmektedir. Bakanlıklar ve diğer yürütme birimleri ile meclis arasında iş birliği ve iletişim mekanizmalarının güçlendirilmesi, yine güçlü bir meşruiyet temelinde seçilen başkan ile çok partili bileşime sahip bir yasama arasındaki ilişkiler konusunda, kurumsal mekanizmaların ve uzlaşmacı geleneğin oluşmasını sağlayacak kurumsal mekanizmalar üzerinde düşünülmelidir. Meclisin yeni sistemin ruhuna uygun olarak güçlenmesi, kanun yapma kapasitesinin güçlendirilmesine dönük bir yapılanmayı zorunlu kılmaktadır. Yeni sistemin gerektirdiği yargı, siyasi partiler rejimi, seçim sistemi, kamu yönetimi ve yerel yönetimler reformunun Türkiye'nin demokratikleşme sürecinin özgün yönleri dikkate alınarak hayata geçirilmesi geleceğin Türkiye'sinde gündeme gelecek başlıca temaları oluşturacaktır.

Kısa Kaynakça

Akgün, B. (2002). Türkiye'de siyasi parti sisteminin gelişimi ve demokratik istikrar. *Liberal Düşünce, 27*, 151-167.

Arslan, Z. (2008). Anayasa Mahkemesi'nin 'yorum tekeli', yargısal üstünlük ve demokrasi. S. Yazıcı, K. Gözler, E. F. Keyman, E. Göztepe (Ed.). *Prof. Dr. Ergun Özbudun'a armağan* içinde (ss. 59-89). Ankara: Yetkin Yayınları.

Ateş, H. (2018). *Türk kamu yönetiminin örgütlenmesi ve denetimi*. Ankara: Devlet Personel Başkanlığı.

Cohen, J. (1997). Deliberation and democratic legitimacy. J. Bohman ve W. Rehg (Ed.). *Deliberative democracy* içinde (ss. 67-92). Cambridge: The MIT Press.

Foa, R. S. ve Mounk, Y. (2017). The signs of deconsolidation. *Journal of Democracy, 28*(1), 5-15.

Fukuyama, F. (1992). *The end of history and last man*. New York: Free Press.

Gülener, S. (2017). *Türkiye'de anayasa yargısının demokratik meşruluğu*. İstanbul: Oniki Levha Yayıncılık.

Hakyemez, Y. Ş. (2009). *Hukuk ve siyaset ekseninde Anayasa Mahkemesinin yargısal aktivizmi ve insan hakları anlayışı: Türk Anayasa Mahkemesinin işlevi, insan hakları anlayışı ve oluşumu üzerine bir inceleme*. Ankara: Yetkin Yayınları.

Huntington, S. P. (1987). The goals of development. M. Weiner ve S. P. Huntignton (Der.). Huntington, Samuel P. (1968). Political order in changing societies. New Haven: Yale University Press. *Understanding political development* içinde (ss. 3-32). Boston: Little, Brown.

Korucu, S. (2014). *Yargısal aktivizm*. Ankara: Seçkin.

Sitembölükbaşı, Ş. (2005). Liberal demokrasinin çıkmazlarına çözüm olarak müzakereci demokrasi. *Akdeniz İ.İ.B.F. Dergisi, 10*, 139-162.

Tan, T. (2012). Bağımsız idari otoriteler veya düzenleyici kurullar. B. Aykaç, Ş. Durgun ve H. Yayman (Ed.). *Türkiye'de kamu yönetimi* içinde (ss. 527-556). Ankara: Nobel.

GELECEĞİN TÜRKİYESİNDE YÖNETİM

Sorunlar, Eğilimler ve Çözüm Önerileri

Gelecekte nasıl bir Türkiye'de yaşayacağımızı, bugün nasıl bir ülke tasavvur ettiğimiz belirleyecektir. Bu nedenle bu çalışmanın temel motivasyonu "Geleceğin Türkiyesinde yönetim nasıl olmalıdır?" sorusudur. Geleceğin Türkiyesinde arzulanan bir yönetim sisteminin inşa edilebilmesi, ancak sağlıklı ve tutarlı bir ge- lecek vizyonuna sahip olunmasıyla mümkündür. İ LKE İ lim Kültür Eğitim Vakfı olarak hazırladığımız, Türkiye'nin yönetim sisteminin geleceğini ele alan bu raporda, kurumsal yapılanmanın meşruiyet ve adalet temelinde yeniden ele alınması gerektiğini önermekteyiz.

"Geleceğin Türkiyesinde Yönetim: Sorunlar, Eğilimler ve Çözüm Önerileri" raporu, Türkiye'de yönetim sisteminin kurumsal temelinin güçlendirilmesi açısından üzerinde durulması gereken temel konuları ele almaktadır. Elinizde bulunan çalışma, Türkiye'nin yönetsel gerçekliğini ve kurumların işleyiş tarzını göz önünde bulundurarak, Cumhurbaşkanlığı Sistemi'nin işlerliğini artırıcı öneriler ile birlikte, tartışılan ve çekince koyulan hususlarda düzenleme önerileri getiren "Geleceğin Türkiyesinde Yönetim" Raporunun ana çerçevesini ve içerdiği 7 vizyoner öneriyi ele alan özet rapordur.

GELECEĞİN TÜRKİYESİ

İLKE
ilim kültür eğitim vakfı