

## YÜRÜTMEDE ETKİNLİK BAKIMINDAN BAŞKANLIK SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

**Muhittin TATAROĞLU**

*Doç. Dr., Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi*

### **ÖZET**

Güneybatı Dünyada yeni bir çağa girme sürecinde toplumlar kökten bir teknolojik, ekonomik, ve siyasi dönüşüme uğramaktadır. Türkiye’de de bilgi çağının başlamasının yarattığı ve gerektirdiği köklü dönüşüm işaretleri ortaya çıkmaktadır. Özellikle son on yılda hızlı ve çok boyutlu bir değişimin hızını gittikçe arttırdığı gözlenmektedir.

Günümüzde çağın ve değişimin gereklerini karşılamak amacıyla toplumsal birliği oluşturan temel kurumların, ilkelerin ve anlayışların yeniden gözden geçirilmesi yolunda yeni bir anayasa yapılması teşebbüsleri söz konusu iken, en kritik konuyu yürütme biçiminin, yani siyasi iktidarın yeniden yapılması tartışmaları almaktadır.

Hükümet biçiminin değiştirilmesi tartışmaları gittikçe yoğunlaşmakta ve özellikle başkanlık sistemi üzerinde tartışmalar gittikçe artmaktadır. Bu bakımdan tartışmalara katkı sağlamak açısından başkanlık rejiminin diğer yarı başkanlık ve parlamenter sistemlerle karşılaştırmalı olarak incelenmesi, yararlı olacaktır

**Anahtar Kelimeler:** Başkanlık sistemi, Hükümet sistemleri, Yarı başkanlık sistemi.

**Jel Kodları:** Z0

## **EVALUATION OF THE PRESIDENTIAL SYSTEM IN TERMS OF EXECUTION EFFICIENCY**

### **ABSTRACT**

In the process of entering a new era of world society and a radical technological, economic, and political transformations suffered. Turkey also are emerging signs that the radical transformation caused by the onset of the information age and need. In particular, it is observed that in the last ten years, the increasingly rapid pace of change increases multidimensional one.

Today, the era and to meet the requirements of the transformation of key institutions that make up the social unity, towards the revision of guidelines and understanding while a new constitution said the attempts made, is the most critical issue of executive form of that reorganization of political power debate.

Changing the form of government discussion of the limelight, while addressing the other half in comparison with the presidential regime of presidential and parliamentary systems in the major democratic form of government will make an important contribution.

**Keywords:** Presidential system, Government systems, semi-presidential system.

**Jel Classification:** Z0

## 1. Hükümet Biçimleri

Demokratik sistemler açısından bakıldığında siyasi iktidarın yapısı bakımından üç tür yürütme biçimi vardır. Bunlar Başkanlık, yarı başkanlık ve bazıları tarihi monarşilerini bırakmamış olan parlamenter rejimlerdir. Bunların yanı sıra Türkiye’de Kurtuluş Savaşı sırasında kısa bir süre uygulanan ve günümüzde tek örneği İsviçre olan Meclis hükümeti sistemini de zikretmek gerekir.

### 1.1. Başkanlık Sistemi

Başkanlık sistemi 1787 ABD Anayasasına dayanmaktadır ve en bilinen örneği yine ABD oluşturmaktadır. ABD’nin yanında hemen hemen tüm orta ve Latin Amerika, Sudan ve Zambia gibi bazı Afrika ülkeleri ve Afganistan’da uygulanmaktadır. ABD başkanlık sisteminin oluşumunda İngiltere’de uygulanan sınırlı monarşiden etkilendiğini söylemek mümkündür (Özkul, 2012: 89).

Başkanlık sisteminin kurumsal yapısının temel özellikleri:

- Devlet başkanının belli bir zaman dilimi için doğrudan veya benzer bir yöntemle halk tarafından seçilmesi,
- Hükümetin atanmasında ve düşürülmesinde parlamentonun gücünün bulunmadığı ve başkanın görev süresinin sabit olduğu,
- Kabine üelerini başkanın atadığı ve yine Kabine’ye başkanın başkanlık ettiği ve son sözün kendinde olduğu bir siyasi sistemdir (Bezci, 2005: 79).

Amerika Birleşik Devletleri kurulduktan sonra yaklaşık 150 yıl süreyle kamu yönetimi teşkilatı örgütsel olarak oldukça zayıf kaldı. Kamu görevlisi sayısı, federalist periyodun bitiminde sadece 300 kişi, 1881 yılına gelindiğinde 95.000; 1925 yılında ise 500.000 kişi civarında olmuştur (Wilson, 1987: 393-5). ABD’de bürokrasi bu süreç boyunca iktidar karşısında sayı ve güç olarak gelişmiş düzeyde olmamıştır.

Amerika’nın kurucuları, yeni devlette yürütme organının doğası ve işlevlerinin nasıl olması gerektiğine fazla önem vermemişlerdir. Bu konuların Kongre, yani seçilmişlerin oluşturduğu meclis tarafından kararlaştırılmasını yeğlemişlerdir. Kongre ise bakanlıkların başına gelecek kişilerin seçimle gelmesi dışında bir hassasiyet göstermemiştir. ABD’nin ilk dönemlerinde kariyer sistemine gerek duyulmadan, kamu yönetiminin herkesin yapabileceği basit bir görev olduğu kabul edilmiş ve böylece personel rejimi, ilkel ve politize olmuş bir sistem özelliğine bürünmüştür. Bu sistem, kariyer ve eğitime önem vermeyen açık bir sistem niteliğindedir (Tataroğlu, 2006: 103).

Önceleri idari kısımlarda çalışanların sayıları oldukça sınırlıydı. 1801 yılına kadar Savunma Bakanlığında görevli memur sayısı ancak 80 kişi

civarındaydı. Sadece vergi toplama, kamu borçlanmalarını yönetme, merkez bankasını yönetme, ordunun mühimmatını temin etme gibi temel görevlere sahip olan hazine bakanlığının özel bir yeri vardı. Hazine bakanlığının bu önemli işlevleri sebebiyle, Kongre bu kurumun yapısı ve faaliyetleri ile oldukça yakından ilgilenmekteydi (Wilson, 1987: 385).

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

ABD’de 1883 Pendleton Kanununun kabulüne kadar yağma sistemi (spoil system) sistemi uygulandı. Kamu görevine gelmede liyakat değil de siyasi yandaşlık esasına dayalı sistem, 1883’den sonra yerini liyakat sistemine bıraktı (Şen, 1995: 81).

Amerika’da kamu bürokrasisinin önemsenmemesi, yağma sistemi gibi bir geçmişe sahip olmasına rağmen Dünya’nın süper gücü olma derecesine nasıl geldiği konusunda farklı izah biçimleri geliştirmek mümkündür. Amerikan bürokrasisinin siyasi iktidar ile olan ilişkilerine bakıldığında özellikle geçmişte uygulanan “spoil sistem”in etkileri sebebiyle, siyasi iktidara karşı büyük ölçüde güçsüz olduğunu söylemek mümkündür. Başkan, yürütmenin başı olarak bütün idari kurumlar üzerinde kontrol yetkisine sahiptir. Bakanları da Kongre’ye değil; sadece kendisine karşı siyaseten sorumludur (Öztürk, 2015: 274). Diğer çevresel unsurlarla birlikte bürokrasinin kısıtlayıcı, engelleyici, ve kaynakları tüketici yönde gücüne maruz kalmayan Amerikan siyasilerinin enerjilerini rahatça ülkenin gelişmesine odaklayabilme imkanı bulduklarını söylemek mümkün görünmektedir.

Demokratik yönetim geleneği olmayan Latin Amerika ülkelerindeki başkanlık sistemleri ise bu ülkelerdeki düşük kurumsallaşma, “şef” geleneğinin baskın olması vb nedenlerle demokratik prensiplere zarar veren yozlaşmış başkanlık versiyonları olarak değerlendirilmektedir (Vergin, 1996: 6).

### **1.1.2. Yürütme Organı: Başkan**

Başkanlık sisteminde başkan, halkın oyuyla seçilir ve yürütme gücünü elinde tutar. Yasama organı ver başkan seçimleri ayrı ayrı yapılır. Yasama organının hükümeti belirleme imkanı yoktur. Genel seçimlerle belirlenen başkan, kendi kabinesini ve ekibini kurar. Yürütme gücü başkanın şahsında toplanmıştır (Öztürk, 2015: 273). Ne kendisi ne de bakanları yasama organından direktif alma durumunda değildir (Gözler, 2004: 92). Başkan kendisine verilen yetki ve sorumluluğu gerektiği gibi yürütebilmek için güçlü bir organizasyona sahiptir. Başkanın belirlediği kabinenin siyasa yapma yetkisi yoktur; bakanlar (veya

denkleri) başkanın dileklerine uygun davranmak zorundadır. Bakanların görevlendirilmelerinde veya görevden alınmalarında başkan yetkilidir başkan kendi kabinesi ve ekibini belirlerken kendi görüşlerini benimsemiş kişileri seçer.

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

### **1.1.3. Başkanın Seçimi**

Başkan, başkan yardımcısı ile birlikte 4 yıllığına iki kademeli bir seçimle halk tarafından seçilir. Siyasi partiler başkan ve başkan yardımcısı adaylarını belirlerler. Bağımsızlar da aday olabilir. Daha sonra her eyalette o eyaletin ikinci seçmen adayları saptılır. İkinci seçmenlerin oluşturduğu seçim kurulunun sayısı; ABD Temsilciler Meclisinin üye tamsayısı olan 435 ve Senato üye tam sayısı olan 100'ün toplamı olan 535'dir. Her eyalet çıkardığı temsilciler Meclisi üyesi ve Senatör sayıları toplamı kadar ikinci seçmen seçer.

Birinci seçmenler tercih ettikleri başkan ve yardımcısı adaylarının ikinci seçmenlerine oy verirler. Maine ve Nebraska dışındaki eyaletlerde hangi başkanın eyalet seçimini kazandığı çoğunluk usulüyle belirlenir. Yani eyalette en çok oyu alan aday, o eyalette tüm ikinci seçmenleri kazanır. Bu nedenle daha az oy alan aday, daha fazla ikinci seçmen kazanarak başkan olabilir. Başkanı seçmek üzere seçilen ikinci seçmenler (delegeler), “emredici vekâlet” ilkesi gereğince kendi partilerinin başkan adaylarına oy vermek durumundadır (Öztürk ve Kurt, 2015: 59).

Başkan adayı doğuştan ABD vatandaşı olmak, 35 yaşını doldurmuş olmak ve 14 yıl ABD'de yerleşik olmak şartlarını taşımalıdır. Başkanın görevden uzaklaştırılması, ölümü veya istifası ya da benzer sebeplerle yetersizliği durumunda bu ödev ve haklar başkan yardımcısına geçer (Özkul, 2006: 92).

### **1.1.4. Başkanın Yetkileri**

ABD'de tüm yasama gücü Kongre'ye ait olmakla birlikte Başkan hem yasama hem de yürütme alanında oldukça önemli güce yetkileri vardır.

#### **1.1.4.1. Yürütmeye İlişkin Yetkileri**

ABD başkanı üst düzey kamu görevlilerini seçer. Silahlı kuvvetlerin başkomutanıdır ve silahlı kuvvetlere emir ve talimat verebilir. Savaş veya olağanüstü hallerde yetkileri Kongre tarafından arttırılabilir. Genel düzenleme yapmak ve kural koyma yetkisine de sahiptir. Büyükelçi, elçi ve konsolos atamalarını Senato'nun onayı ile gerçekleştirir. Senatonun üçte iki çoğunluğunun

onayı üzerine ülke için bağlayıcı nitelikte uluslararası anlaşmalar başkan tarafından müzakere edilir.

Başkan kendinden önceki başkanlar tarafından yapılmış anlaşmalara uymak durumundadır. Başkan yürütme gücünü kullanabilmek için yasaya gereksinim duyar. Bu bakımdan gereksinim duyduğu yasaların çıkması için Kongre ile uyum içinde olmalıdır.

ABD’de bir Kabine veya bakanlar kurulundan ziyade “Başkan’ın kabinesi” söz konusudur. Kabine içinde başkanın iradesi geçerlidir. Abraham Lincoln, bir kabine toplantısında “8 hayır, 1 evet; evet kazandı” şeklindeki sözleri, Kabine’de başkanın kesin üstünlüğünü ifade etmektedir. Parlamenter rejimde her biri eşit oya sahip bakanlar veya oy birliği ilkeleri söz konusu değildir.

Başkanlık rejiminin temel esprisi güçlü, etkili ve isabetli yürütme ve milli birliğin teminidir. Başkan yürütmenin tam ve tek başıdır. Başkan, bazı üst düzey yöneticileri tayin eder veya görevden alır. Stratejik kararları alır ve başka kanunların uygulanmasını denetler (Fendioğlu, 2012: 44).

ABD’de başkanın kamu yönetimi üzerindeki denetim mekanizması, kamu görevlilerinin eylemlerini, seçilmiş başkanın makamı vasıtasıyla halka karşı sorumlu tutulması şeklinde düzenlenmiştir. Başkanlık; bütçedeki belirleyici rolü, reorganizasyon yetkisi, kumanda gücü, liderlik vb uygulamalarla, bürokrasiyi başkanın denetimi altına alma veya bürokrasiyi bu isteklerin yerine getirilmesi için motive etme imkanına sahiptir. Fayda-maliyet analizleri veya rasyonelleşmiş bütçe sistemleri olarak yapılan reformlar, bürokratik yeteneği artırma teknikleri olarak sunulmasına rağmen, gerçekte genellikle başkanlık kontrol gücünü arttırmaya yarayan yöntemlerdir (The Constitution of the United States , 2004, Art. 1)

Anayasal olarak başkanın yetkisi, yasaların sadakatle uygulanmasını sağlama görevinden kaynaklanmaktadır (The Constitution of the United States, 2004, Art 2). Anayasal olarak başkan kamu görevlileri üzerinde son derecede sınırlı yetkilere sahip görünmektedir. Anayasa metni başkanın kendisine ait iki içsel idari yetki tanımıştır: bunlar a- Başkanın kamu kurumlarındaki üst düzey memurlardan, sadece görevleriyle ilgili konularda yazılı fikirlerini isteyebilmesi; b- başkanın sadece Senatonun tatilde veya ara tatilde olduğu zamanlarda ve tahsisat komisyonlarının süresi sona erdiğinde münhal bütün gücü kendisi kullanabilmesidir <sup>1</sup>.

Anayasal olarak böyle bir görünüm olmasına rağmen ABD sistemi

---

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

başkanın görece daha güçlü olduğu bir sistem olarak işlemektedir<sup>2</sup>. Sistemin başkan merkezli olması belli bir zaman süreci içinde gerçekleşmiştir. Özellikle 1930'lardan sonra başkanın yetkileri artmaya başlamıştır. 1921'den önce yürütme bütçesi bile mevcut olmamıştır. 1939 yılına kadar Bütçe Dairesi, Beyaz Saray'a değil; Hazine bakanlığına bağlı kalmıştı. Roosevelt başkanlığına kadar Beyaz Saray personeli dahi yoktu. Başkan Roosevelt dönemindeki kendisine bağlı Bütçe Dairesi, Başkan Nixon zamanında Federal Bütçe Dairesi'ne dönüştü. Başkan 1962'de bilimsel konularda tavsiyeler almak için Teknoloji Değerlendirme Dairesini oluşturdu. 1963 yılında ticari ilişkiler ve görüşmeler için özel bir temsilcilik kurdu. Başkan Roosevelt döneminde altı kişilik personelle başlayan Beyaz Saray personeli Başkan Reagan döneminde onbeşbin kişiye ulaştı (Ornstein, 1984: 87).

Bürokrasi üzerindeki başkanlık kontrolünün düğüm noktası, onun idaresinde yer alan bütün bürokratik eylemlerden sorumlu tutulmasıdır. Seçilmiş başkanın kamu bürokrasisinin tümüne egemen olması iradesi açıkça ortaya konmuş olsa da Amerikan kamuoyunda, başkanlığın bürokratik direniş ve hantallığa karşı mücadelesini yetersiz bulan değerlendirmeler sıklıkla duyulmaktadır. Günümüz ABD başkanları, kendi başkanlık alanlarına giren bütün bürokratik işlem ve eylemler üzerinde yetkili değildir. Onların bürokrasiyi daha fazla denetim altına alma ve verimli hale getirme çabaları, azalarak da olsa devam etme eğilimindedir (Merikovsky, 1971: 232).

ABD başkanları, bütün silahları ve kaynaklarıyla bürokrasiyi kontrol etme ihtiyacındadır. Özellikle Carter ve Reagan dönemlerinde ve sonrasında başkanların bürokrasiyi kontrol edemediklerini iddia etmek pek gerçekçi değildir (Dan Wood ve Waterman, 1993: 497). Başkan Carter, bürokrasinin pek çok alanında önemli değişiklikler yapmıştır. Carter, Reagan döneminde de devam eden yoğun bir ulusal savunma ve yeniden yapılanma çabalarına girişmiştir. Carter'ın en büyük başarısı, düzenli kamu politikaları oluşturmak olmuştur. Bu faaliyet iki yönlü gerçekleşmiştir: ilkinde endüstride fiyatlar ve diğer konularda düzensiz olan bir çok konuyu düzenli hale getirilmiştir. Finansal kuruluşlar, kara nakliyatı, demiryolları, havayolları, savunma ve enerji programları önemli ölçüde düzenlenmiştir. İkincisi de, sağlık, sosyal güvenlik konularında çarpıcı düzenlemeler yapılmıştır (Kenneth, 1992: 232).

Başkan Reagan, bürokrasiyi kendi istediği biçimde yönlendirmek konusunda Carter'dan daha başarılı olmuştur. 'Yıldız Savaşları'nın savunma politikasındaki odak noktası olması ve silahsızlanma görüşmelerinde

---

<sup>2</sup> ABD'de başkanın güçlenmesi süreci Kongre ve diğer kurumlarla mücadele neticesinde olmuştur. Bu süreçte başkanın kazandığı her yetki için Kongre de benzer yetkiler kazanmıştır. Senatör Daniel Patrick Moynihan bu durumu "rekabetin demir yasası" olarak adlandırmıştır (Moynihan, 1980: 117)

silahsızlanmanın ne anlama geldiğinin açıkça belirlenmesi bunlara örnek oluşturmaktadır. Sağlık ve sosyal güvenlik alanlarındaki düzenlemeler 1970 yılından beri sıkıntıda olan sanayi kesiminin vergi yükünün azalmasıyla nefes alma imkanı sağlamıştır. Reagan ve Carter, bürokrasiyi mümkün olan en kolay şekilde kontrol etmişlerdir. Bürokratik örgütlerin başına kendi felsefelerini benimsemiş memurları atıyorlardı ve onların aldıkları siyasi kararları destekliyorlardı. Reagan, bu atamalarda bütçedeki gücünü kullanarak daha da büyük etkinlik sağladı (Kenneth, 1992: 232).

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

Carter ve Reagan dönemini gözlemleyen James Pfiffner, bürokratların Reagan döneminde daha fazla işbirliği eğiliminde olduklarını belirtmektedir (Pfiffner, 2011: 5-7). Ancak böylesi durumlarda, siyasi atamalarda hükümet tecrübesi az olan memurlara güvenmek, pek akılcı bir davranış biçimi değildir. Kamu hizmetlerinde Reform Kanunu, memurların iyi performans-kötü performans farkını bilecek kadar hükümet tecrübesine sahip olmalarıyla tamamlanabilir. Bu tür önlemler alındığında, bazı sorunlu bürokratların disipline edilmesi de sağlanarak bütün siyasi nitelikli atamaların kontrol altına alınması sağlanabilir.

ABD’de başkanlık kontrolünün sağlanması için gereken ikinci reform patronaj sistemi olmuştur. Başkanın yaptığı patronaj atamaları başlı başına siyasi öncelikleri değiştirme yöntemidir. Reagan yönetimi iktidara geldiğinde hükümet tecrübesine sahip çok az muhafazakar bürokrat olmasından şikayet etmiştir. Bu bakımdan patronaj sisteminin uygulanması, havuzda yeteri kadar kaliteli siyasi memur bulunmasıyla rahatça uygulanabilir. Ayrıca uygun kamu politikaları üretebilmek ve bürokraside yozlaşmış siyasallaşmanın engellenebilmesi için patronaj atamalarının kesin bir şekilde belirlenmesi gerekir. Günümüz Amerika’sındaki Kamu Hizmetleri Kanunu, önemli bürokratik makamlar için daha çok uzmanlık deneyimini gerektiren kariyer sistemi ağırlıklı bir görünüm kazanmıştır (Kenneth, 1992: 233).

Sonuç olarak Amerikan sisteminde temel düşünce, idareyi siyasetten arındırmaktır. Ayrıca kuvvetler ayrılığı ilkesi ve yasamayı yürütmeden ayırma, bugünkü idari rejimin oluşmasında belirgin özelliklerdir. Bununla birlikte ABD’de kuvvetler ayrımı başkanın yanında Kongre’yi de rakip bir güç olarak ortaya çıkarmıştır. Bürokrasinin denetimi konusunda iki kurum bir tür rekabet halinde görünmektedir. Bu durumda bürokrasi iki farklı sahibe (Kongre ve başkan) hizmet etmekte, sorumlu olmakta ve denetimlerine tabi olmaktadır. Bu



özellik bürokrat seçilmiş ilişkisi açısından bazen bürokrasiye bir kurumu diğer kuruma karşı kullanma imkanı da sağlamakta birlikte, kalıcı ve uzun vadeli faydalar sağlamaktan uzaktır.

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

#### **1.1.4.2. Yargıya İlişkin Yetkileri**

ABD Başkanı, Federal Yüksek Mahkeme'nin (Supreme Court) 9 üyesini ömür boyu görev yapmak üzere Senato'nun onayı ile tayin eder. ABD Anayasasının 3. Maddesinde yargı gücü düzenlenmiştir. Buna göre, Federal Yüksek Mahkeme, yasama ve yürütmenin Anayasaya uygunluğunu denetler, tüm adliyelerin hiyerarşik üstüdür ve Yargıtay, Danıştay ve Yüksek Seçim Kurulunun görev ve yetkilerine sahiptir (ABD Anayasa Metinleri, 1950: 448).

#### **1.1.5. Başkanlık Sistemi ve İstikrar**

Başkanlık sistemi taraftarları, bu sistemin özellikle derin siyasal husumetlere çok sayıda siyasal partiye sahip uluslar ve seçilen uzlaşma mekanizmalarına gerek duyan toplumlara ya hep, ya hiç türünden bir siyaset yapma imkanı tanıdığı ve yürütmeyi daha istikrarlı hale getirdiği için uygun olduğu iddiasındadırlar (Horowitz, 1991: 46).

Ayrıca, parlamenter sistemlerde hükümetin kurulamayışının neden olabileceği yönetim ve dolayısıyla otorite boşluğunun yaratabileceği sakıncaları engellediği; temsil ilişkisini daha doğrudan hale getirerek, halk egemenliğini sağlamlaştırıp devlet otoritesinin meşruiyetini artırdığı, siyasi katılımı genişlettiği, kısaca yönetimi demokratikleştirdiğini ileri sürerler. Yürütmenin bir kez seçildikten sonra azledilemeyeşi, hükümetin istikrar ve politikalarına süreklilik sağladığı, meclis üyelerinin oylarını, hükümetin düşmesine yol açma endişesi duymadan, parti disiplini ve sınıf çıkarları yerine vicdanlarının sesine uyarak özgürce kullanmalarını imkan dahiline soktuğu belirtilir (Becerem ve Kalağan, 2007: 168-169).

Yürütmenin, tekli yapısı, kriz dönemlerinde ya da acil durumlarda süratli ve dolayısıyla etkin müdahale imkanı sağladığı, izlenecek politikaların tutarlı ve takip edilebilir olduğu iddialarına destek oluşturur. Başkanlık sisteminin

istikrarlı olmasını sağlayan, güçlendirilmiş devlet başkanının varlığı ve onun yürütmenin başı olması değildir. İstikrarlı bir model olarak ABD başkanlık sistemi incelendiğinde;

İstikrarı sağlayan unsurlar arasında kesin kuvvetler ayrılığının olması, merkezin, yerel ve bölgesel yönetimlerle yürütme erkini paylaşması ve yasama meclisinin iki kanatlı olmasıdır. Kişisel nitelikleri ile seçilenlerle, bölgelerini temsilen seçilenleri birbirini dengelediği bir yasama organı tüm başkanlık sistemlerinin belirgin özelliğidir (Ergil, 2015: 37).

Ancak günümüzde Türkiye'deki başkanlık sistemi önerilerinde iki kanatlı parlamento, yerel yönetimlerin yürütme gücünü paylaşması, parlamento ve yargının başkanı denetleyecek aşırı güçlerini sınırlayacak mekanizmalardan pek bahsedilmemektedir. Başkanın tüm erkleri elinde toplamasının yolu açılabilir ve yürütme denetlenemez ve sorgulanamaz bir güce kavuşabilecektir. Dengeli ve istikrarlı bir örnek olarak ABD başkanlık sisteminin yanında başkanlık sistemi çoğunlukla Latin Amerika ülkelerinde benimsenmiştir. Ancak bu ülkeler incelendiğinde özellikle Latin Amerika başkanlık sistemlerinin istikrarlı olduğunu söylemek mümkün değildir. Bu ülkelerde başkanlık hükümetleri genellikle istikrarsız ve zayıf görünümündedir (Uzun ve Gezgüç, 2015: 91).

## 2. Türkiye'de Parlamenter Rejimin Yürütme Boyutu

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

Günümüz Türkiye'sinin siyasi yapısının oluşması Osmanlı'dan günümüze kadar gelen bir süreç içerisinde belirlenmiştir. İmparatorluk devri mutlak monarşi rejiminde siyasi iktidar (padişah), "kul" sistemiyle toplumla hiçbir bağlantısı olmayan (devşirme) bürokratlarla egemenliğini sürdürmüştür (Heper, 1973: 78). Günümüz modern bürokrasisini oluşturan -ama geçmiş yapının da tortularını içinde barındıran- yapının temelleri Tanzimat'ta atılmıştır (Eryılmaz, 1992: 78). Tanzimat dönemi inceleme konusu açısından toplumun güçlü ve merkezi bir bürokrasi aracılığıyla dönüştürülme süreci olarak tanımlanabilir. Monarşik yapı değişmemekle birlikte Tanzimat döneminde bürokrasi siyasi iktidara karşı "kul" niteliğini değiştirecek pek çok haklar elde etti. Bu dönem bürokrasinin siyasi iktidara karşı güç elde etme sürecinin başlangıcını oluşturmuştur (İnalçık, 1964: 133). Tanzimat döneminde günümüz parlamenter rejiminin temellerini oluşturacak olan – ancak üyelerinin bürokrat sınıfından oluştuğu- meclisler ortaya çıkmaya başlamıştır<sup>3</sup>. Abdülhamit döneminde geleneksel otoritenin,

<sup>3</sup> Başlıcaları şunlardır: Şura-ı Devlet, Meclis-i Ali-i Tazimat, Divan'ı Ahkam-ı Adliye, Meclis-i İmariyye ve Vilayet Tetkik Komisyonu (Carter, 1980:172-7).

bürokrasiye rağmen siyasi gücü tekrar ele aldığı dönemi hariç tutarsak, Tanzimat ile başlayan ve Osmanlı'nın yıkılmasıyla sona eren dönemi, Padişahın elindeki devletle ilgili yetkileri yitirmesi, buna karşın meşruiyetçi bürokrasinin yükselmesi olarak özetleyebiliriz (Show, 1973: 301).

Cumhuriyet dönemine girmeden önce ortada, meşruiyet biçimine bürünmüş, iktidarın fiilen tamamıyla bürokrasinin eline geçtiği ve parçalanmış bir ülke vardır<sup>4</sup>. Cumhuriyet dönemi, Osmanlı'dan sadece güçlü bir bürokratik yapı ve gelenek değil; aynı zamanda bu yapıyı kendi imkânlarıyla geliştirme aracı olarak kullanan bürokrasi anlayışını da devraldı (Roos ve Roos, 1971: 75). Yeni devletin kuruluşunda Türk kültüründeki “devlet gücü”, “devletin saygınlığı” ve “devletin önemi” gibi, yeni kurulan ülkelerde sıklıkla gözlemlenen unsurlar, yeni devletin belirleyici nitelikleri oldu (Heper, 1989: 460). Kurtuluş savaşı sırasında kurulan Meclis’le birlikte Cumhuriyet kurulduğunda kuvvetler birliğine dayalı meclis hükümeti sistemine geçildi (Soysal, 1969: 160).

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

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

Çok partili parlamenter yaşam boyunca bürokrasi, siyasi kurumlarla ilişkilerinde devamlı olarak güç kaybeden bir süreç içine girmekle birlikte siyasi iktidar üzerindeki nüfuzundan kolayca vazgeçmemiş ve 1960, 1971 ve 1980 müdahalelerinde olduğu gibi sık sık siyasi iktidarla etkin bir ilişki içine girmiştir.

<sup>4</sup> Parçalanma dönemi Osmanlı’ında bürokrasi, “devleti kurtarma”, ve “modernleşme” görevlerini kendine atfetmiş ve iktidarı elde tutma gerekçesi olarak da kullanmıştır. (Küçükömer, 1994:75)

Özellikle 1960 müdahalesinin ardından yapılan 1961 anayasasıyla siyasi iktidarın gücü sınırlanmış ve siyasi iktidarın kullanılmasına bürokratik kurumlar ortak edilmiştir. 1971 müdahalesinde sivil-asker bürokrasi etkin olmasına rağmen ekonomik ve sosyal bunalımları ortadan kaldırmayı hedefleyen hareket, siyasi iktidarın kısmen güçlenmesine yönelik anayasa değişikliği yapmıştır. Toplumun gelişmesi ve modernleşmesi ve sivil kesimlerin güçlenmesiyle bürokrasi 1960'daki gücünü gittikçe yitirmeye başlamıştır. Artık parlamentoda bürokratik kesimlerin azınlıkta, sivil toplumsal kesimlerden gelenlerin çoğunlukta olduğu gözlenmektedir (Yücekök, 1983: 112). Süreç içinde toplumun gelişip farklılaşması, bürokrasinin içsel bütünlüğünü ve aydın kesimle olan işbirliğini de zayıflatmaya başlamıştır.

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

12 Eylül 1980 müdahalesinin ardından oluşturulan 1982 Anayasasında, 1961 ile 1980 arasında güçsüz ve etkisiz iktidarların yarattığı olumsuzlukların etkisiyle Senato kaldırılmış; yürütme yasamaya tabi bir organ olmaktan çıkarılmış, bu iki gücün devlet faaliyetlerini düzenlenmesinde eşitlik içinde işbirliğine gitmeleri amaçlanmıştır (1982 Anayasası, Md 8). Bu doğrultuda anayasada yürütme görev olmaktan çıkarılmış ve gerekli yetkilere sahip ve kanunların kendisine verdiği görevleri yerine getiren bir kuvvet olarak tanımlanmıştır. İki başlı yürütme içinde Cumhurbaşkanının yetkisi daha da artırılmıştır (Kuzu, 1987). Bakanlar kurulunun güçlendirilmesi de eskiden farklı olarak bakanların artık başbakana karşı sorumlu tutulması şeklinde olmuştur (1982 Anayasası Md. 105). Başbakanın güçlendirilmesi amacıyla bakanların cumhurbaşkanı vasıtasıyla görevden alınması yetkisi başbakana tanınmıştır (Md. 109).

1982 Anayasasıyla ortaya çıkan durum yürütme organının, yasama organına karşı daha da güçlendirilmesi olmuştur. Bu dönemde Cumhurbaşkanlığı ve başbakanlığın yetkilerinde artış söz konusudur. Siyasi iktidar, bürokrasiye karşı güçlendirilmek istenmiştir. Ara dönemde ilk defa kamu yönetiminin düzenlenmesi için yürütme organına önemli güç sağlayan "kanun hükmünde kararname" uygulamasına da gidilmiştir.

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

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

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

Özal'ın cumhurbaşkanı olmasından sonra 09.11.1989-23.06.1991 tarihleri arasında Yıldırım Akbulut; 23.06.1991-20.11.1991 tarihleri arasında da Mesut Yılmaz Anavatan Partisi iktidarını başbakan olarak sürdürmüşlerdir. Daha sonra uzun bir dönem koalisyon hükümetleri iktidarda olmuştur 21.11.1991-25.06.1993 arası Demirel'in başbakan olduğu DYP-SHP koalisyonu; 25.06.1993-05.10.1995 arası I. Çiller iktidarında DYP-SHP koalisyonu;

05.10.1995-30.10.1995 arasında güvenoyu alamayan II. Çiller hükümeti; 30.10.1995-06.03.1996 döneminde DYP- CHP koalisyonundan oluşan III. Çiller hükümeti, 06.03.1996-28.06.1996 arasında ANAP-DYP koalisyonundan oluşan II. Yılmaz iktidarı; 28.06.1996-30.06.1997 arasında RP- DYP koalisyonu ve Erbakan iktidarı; 30.06.1997-11.01.1999 arasında ANAP-DSP-DTP-Bağımsızlardan oluşan II. Yılmaz hükümeti; 11.01.1999-28.05.1999 arasında ANAP ve DYP'nin desteklediği VI. Ecevit azınlık hükümeti; 28.05.1999 - 18.11.2002 arasında DSP-MHP-ANAP koalisyonundan oluşan V. Ecevit hükümetinin akabinde 2003 yılından itibaren Ak Parti iktidarına kadar kurulan hükümetler, bürokrasiyi denetleme, hedefler doğrultusunda seferber etme, etkin ve verimli çalıştırma konusunda zaafiyetler göstermiştir (Tataroğlu, 2006: 113). 1989'dan 2002 yılına kadar ikisi hariç 11 hükümet görev yapmıştır. Bu dönem istikrarlı hükümet arayışlarının gerekçesi olagelmıştır.

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

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

Türkiye'de demokratik anlamda çoğulcu bir parlamenter rejimin geçmişi uzun değildir. Cumhuriyetin kurulmasıyla birlikte meclisli bir yapı kurulmuş olsa da, Osmanlı'dan 1946 yılına kadar tek-adam yönetimi süregelmiştir. Demokrat parti dönemine kadar meclis bulunsa da yasama organı olarak işlemlerini tam olarak yerine getirememiştir. Türkiye'de çoğulcu parlamenter rejimin geçmişi elli yıla yakın bir süredir ki bu süre demokratik bir sistem için çok kısa sayılmalıdır.

Parlamenter rejimlerde dünyada gözlemlenen genel eğilim Türkiye'de gözlenmektedir ve parlamentoların güçleri Türkiye'de yürütme lehine azalmaktadır. Bir diğer anlatımla bir ucu parlamenter, diğer ucu başkanlık rejimi

olan bir çizgide Türkiye'nin gelişim süreci başkanlık sistemine doğru yönelmiştir. Demokrasi ilkelerine uygun bir süreçte meydana gelen bu değişim, iktidarı kurumlar yerine bireylerin emrine vermektedir. İktidarlar daha hızlı ve etkin çalışma imkanı buldukça da bürokrasiyle ilişkilerinde daha baskın olabilmektedir.

### **2.1. 2000 Sonrası Dönem**

Konumuz açısından bakıldığında 2000 sonrası dönem, 2002 yılında Adalet ve Kalkınma Partisinin iktidar gelmesi ve gittikçe oylarını arttırarak günümüze değin süregelen iktidarıdır. Esasen AK Parti'nin temelini oluşturan siyasi hareketin güçlenme süreci 1990'lı yıllarda başlamıştır. 1990'Lı yıllar boyunca siyasi temsiliyet krizleri zayıf koalisyon hükümetleri ile anılmaktadır. Bu dönemde siyasi partiler, sınıf ve kimlik siyaseti eksenli sorunlara selenen projeler üretememekteydi. Peşpeşe gelen 1994, 1999, 2000 ve 2001 krizleri, işçi, köylü, kentli, orta sınıf, sabit gelirliler, küçük işletmeler, esnaf ve zanaatkarlar gibi geniş toplum kesimlerine büyük bedeller ödetti. IMF ve Dünya Bankası kaynaklı neoliberal politikaları olduğu gibi sahiplenilen merkez sağ ve sol partiler sınıf siyaset alanında birbirine benzemeye ve toplumsal piramidin alt kesimleriyle ilişkisi zayıflamaya aştı. Öte yandan özellikle Kürt sorunu, laiklik, inançlar konusunda askeri bürokrasinin baskın duruma geçmesini kabullendiler ve önerilen askeri kaynaklı çözümleri benimsediler (Akça, 2011: 28).

2002, 2007, 2011 ve 2015 yılındaki iki seçimin ilki hariç oylarını sürekli arttıran Ak Parti muhafazakar, neoliberal ve popülist stratejilerle siyasi alanda kapsayıcı bir hegemonya oluşturdu (Akay, 2009: 22). Askeri bürokrasinin çrşitli siyasi hamlelerine rağmen, ordunun siyasi gücünü gerilettiler ve önemli sivilleşme reformlar gerçekleştirdi. Sivilleşme sürecinde üç faktörün önemli olduğu söylenebilir: Ap Partinin sivilleşme iradesine ve gücüne sahip ir aktör olarak varlığı, Kürt sorununun gidişatı ve aşta AB üyelik süreci olmak üzere dış faktörler. AK Parti aynı zamanda sivilleşme mücadelesinde ve askeri bürokrasinin gerilettilmesinde liberal aydınlar ve azı sol kesimlerin de desteğini temin etmişti. Öte yandan “inanç özgürlüğü” bağlamında özellikle dini cemaat şeklinde örgütlenen sivil toplum kesimlerinin desteğini de yanında buldu.

Siyasi iktidarın gücünün artması ve bürokrasinin siyasi nüfuzunun azaltılması sürecinde;

2001 ve 2003 yılında MGK'nda sivil üyelerin sayısı arttırıldı ve MGK Genel Sekreterliği makamına sivillerin gelmesi sağlandı. 2004 ve 2005'de YÖK ve RTÜK'de asker üyelerin varlığına son verildi. 2008 yılında Cumhurbaşkanlığı'na kendi partisinden bir adayın seçilmesini sağladı ve akabinde Cumhurbaşkanlığı seçimlerinin halkoylaması ile yapılması sağlandı. 2010 yılında HSYK ve Anayasa Mahkemesinin yapılarında değişiklik yapılarak yüksek yargı üzerinde kontrol sağlandı. 2008 ve 2010'da Ergenekon ve Balyoz

olarak iline davalarla askeri bürokrasiden çok sayıda üst düzey subay mahkemelerde yargılandı ve askeri bürokrasinin siyasi iktidarın denetimine alınması konusunda önemli gelişmeler sağlandı (Gönenç, 2010: 16).

Adalet ve Kalkınma Partisi söylemlerinde siyaset kurumunun itibar kazanarak vatandaşların bütün taleplerin muhatabı olması gerektiğini savunmuştur. Sivil-asker bürokrasinin kendi sınırları dışına taşarak siyaset kurumunun sınırlarını daraltan anlayışı tekrar asli sınırları içine çekilmesi gerektiğini söylemiştir. 2010 yılından sonraki söylemlerinde ise bu konuda önemli başarılar elde edildiği görülmektedir (Yılmaz ve Güler, 2016: 303).

2000 sonrası dönemde Ak Parti iktidarları sürecinde bürokrasi ve bürokratik vesayet kurumlarına karşı geçmiş döneme nazaran oldukça büyük kazanımlar elde etmiştir. BU dönemde istikrarlı bir hükümetler dönemi gözlenmektedir. Seçimlerde alınan görece yüksek oylar, parlamentoda iktidar partisinin gücünü iyice pekiştirmiş; hükümetin parlamento üzerindeki etkisi de önceki dönemlerden daha yüksek olmuştur. Cumhurbaşkanlığı da Ak partiye geçtikten sonra yürütmenin iki kanadı arasında uyum sağlanmış ve Ak Parti iktidarının istediği her yasal düzenleme ve her üst düzey atama istisnalar dışında tümüyle gerçekleşmiştir.

Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi usulü benimsendikten sonra şekli olarak Türkiye’de “yarı-başkanlık” sisteminde bahsetmek mümkün hale gelmiştir. Hâlihazırda Anayasanın Cumhurbaşkanına verdiği yasama, yürütme, yargı ve diğer yetkiler dahi esasında oldukça geniştir. Ancak siyasi gelenekler ve teamüller “tarafsız, denge sağlayıcı, ulusal birliğin sembolü olma” rolünden farklı, etkin bir Cumhurbaşkanlığı örneği ortaya koymamıştır. Muhtemelen seçimle gelecek ilk Cumhurbaşkanından sonra bu durum değişecektir.

### **3. Hükümet Sisteminin Değişmesinde Olası Zorluklar**

Hükümet sistemini değiştirmek kolay bir süreç değildir. 1950-1990 arasında barışçıl biçimde hükümet sistemi değiştiren sadece üç örnek vardır. Fransa 1958’de parlamenter sistemden yarı-başkanlık sistemine; 1960’da Brezilya’da başkanlık sisteminden yarı-başkanlık istemine, ve 1963’de ise tekrar başkanlık istemine dönmüştür. 2001’de Moldova ise yarı-başkanlık sisteminde parlamenter sisteme geçmiştir (Gönenç, 2005:3). Pek çok bileşeni olan hükümet sistemlerinin değiştirilmesinde farklı zorlukların ortaya çıkması da kaçınılmazdır. Bu sorunların neler olacağıın önceden tespit edilmeye çalışılması, beklenmedik engellerle karşılaşmamak bakımından önemlidir. Bu sorun alanlarından bazılarını saymak mümkündür (Gönenç, 2005:6-8):

1- Meşruiyet sorunu: Hükümet sistemi değişikliği siyasi sistem içinde en temel kurulma tercihlerden birinin değiştirilmesi anlamına gelir. Bu noktada an itibarıyla siyasi iktidarı elinde bulunduran siyasi grubun bu değişikliği yapacak



meşruiyet tabanına sahip olup olmadığıdır. Hükümet sisteminde değişiklik gibi önemli değişiklikler parlamento dışındaki siyasi aktörlerle de uzlaşmayı gerektirir.

2- Diğer siyasi aktörlerin direnişi: Hükümet sistemi değişikliği, mevcut sistem içindeki aktörlerin konumlarını, yetki ve güçlerini etkileyecek ve güçlerini hatta varlıklarını yok edecek değişiklikler yaratabilir. Bu sebeple, güçleri, menfaatleri hatta varlıkları tehlikeye düşürecek değişim karşısında bu siyasi aktörlerin direnmeleri, değişimi engelleme çabasına girmeleri mümkündür.

3- Değişimin getireceği maliyet: Hükümet sistemi değişikliği, geniş bir uzlaşma zemininde, sistemin mevcut aktörlerinin katılımı ve halk oylamasıyla gerçekleşse dahi yine de ortaya oldukça yüksek bir maliyet çıkacaktır.

Bu olumsuz sonuçları, değişimini yarattığı hukuki-teknik sorunlar; öğrenme sürecinden kaynaklanan sorunlar, dış tepkiler ve yeni sistemin oturması ve demokrasinin pekişmesi süreci şeklinde özetlemek mümkündür. Hükümet sistemi değişikliği, pek çok aktörü doğrudan ve dolaylı etkileyecek zincirleme sonuçlara yol açacak karmaşık bir süreçtir. Beklenen faydalarının yanında öngörülme-yen olumsuz çıktılarının da olması kaçınılmazdır. Bu bakımdan değişimin getirdiği maliyetin göze alınması kaçınılmazdır.

## SONUÇ

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

Başkanlık sistemlerinde ilişkiler net bir biçimde belirlendiğinden kurumlardan biri haksız bir uygulamada bulunduğu sorumluluğun tespit edilmesi daha kolaydır. Başkanlık sisteminde başkanın güvenoyu ile düşürülme tehlikesi bulunmadığından daha cesur politikalar uygulayabilir ve bürokrasiyi daha etkin bir şekilde kullanmaya odaklanabilir. Yine başkanlık sisteminde bakanlar seçimle gelmediğinden oy kaygısı olmadan gerekeni yapma imkânına sahip olabileceklerdir. Parlamenter sistemlerde ise bakanlar seçmen bölgesinin işleriyle uğraşma endişesiyle verimliliklerinde düşüş söz konusu olabilecektir.

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

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

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

Başkanlık sisteminde güçler ayrımının kesin olarak uygulanması ve yasama ve yürütmenin ayrı kurumlarda toplanması, bu kurumları birbirine bir denge içinde bağlı kalmalarını sağlamaktadır. Başkanlık sisteminde yasama organı parlamenter rejimlerin aksine mecliste çoğunluğu sağlayan iktidarın gölgesi altında kalmaz. Yasama organı parlamenter rejime göre daha güçlüdür.

Başkanlık sisteminde başkan ve bakanların meclis çalışmalarına katılma hakkı ve kanun tasarısı hazırlama hakları yoktur. Parlamenter rejimde kanun ve bütçe yapma yetkisi kâğıt üzerinde meclisin elinde olmasına rağmen realitede yürütme organı bu faaliyetleri yönlendirmekte ve belirlemektedir. Gerçekleşen kanunların büyük çoğunluğu hükümetten gelen tasarılardır. Bunun yanında hükümetin elinde Kanun Hükmünde Kararname çıkarma yetkisi de bulunmaktadır.

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

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

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

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

Türkiye'de siyasal istikrarsızlık sorunu ve iktidarların başarı durumları aynı seçim periyodu içinde oldukça büyük değişiklik göstermektedir. Bu duruma bir emniyet sübabı olarak iyice başarısız kalmış iktidarlar karşısında hükümetin direnmesine rağmen parlamentolar erken seçim kararı alarak çözüm bulabilmektedir. En son yaşanan 2001 krizi sırasında koalisyonu oluşturan parti liderleri uzun süre ayak diremelerine rağmen parlamentonun erken seçim kararı alması, derin krizin çözülmesi yolunda ilerleme sağlamasını mümkün kılmıştır. Başkanlık sisteminde başkanın parlamentoya karşı sorumlu olmaması ve bakanlarını kendisinin ataması gibi özellikler Türkiye'de başkanın çevresini

dikkate almamaya, hatalarını görmezden gelmeye ve uzlaşmaya yanaşmamasına neden olabilir. Başkanın ülkeyi krize sokacak derecede kötü performans göstermesi durumunda uyarıcı ve denge sağlayıcı unsurlar ve kurumsal olarak ne de siyasi kültür kaynaklarından temin edilemeyecektir ve başkanın kendi başına rasyonel yargılar geliştirip başkanlık seçiminin yenilenmesi oldukça zordur.

En son olarak siyasi iktidarın kullanımında seçilmişlerin tam olarak egemen olduğunu söylemek mümkün değildir. Bu bakımdan Türkiye’de önemli sorunlardan biri seçilmiş-atanmış ilişkilerinin sağlıklı bir zemine oturtulamamış olmasıdır. Bu durum bürokrasinin siyasi güce nüfuz etme çabalarından kaynaklandığı gibi, siyasi kurumların da olgun ve yeterli tavır geliştirememiş olmasından da kaynaklanmaktadır. Bu sorun günümüzde önemli ölçüde aşılmıştır. Günümüzde Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesine dair düzenleme, yarı-başkanlık kastıyla değil; bu makamın belirlenmesinde halk dışı unsurların müdahalesinden kurtulmak amacıyla yapılan siyasi bir manevra sonucu gerçekleşmiştir. Cumhurbaşkanının yetki ve gücünde kayda değer bir değişiklik olmamıştır.

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

Yürütmeyi güçlendirmek amacıyla 3046 sayılı yasada yapılan değişikliklerle bakanlar kurulunun yapısı, güçlü başbakan, iç kabineyi andıran başbakan yardımcılıkları ve bakan yardımcılıkları ile kademeli bir yürütme yapısı oluşturulmuş; kabinenin işlerliği ve başbakanın gücünün artması bakımından başarılı bir örnek sunmaktadır. Öte yandan çoğulcu siyasi sistem içinde parlamenter rejim gerektiğinde Menderes, Özal, Erdoğan gibi güçlü ve karizmatik başbakanlar da çıkarabildiğini kanıtlamıştır.

## **KAYNAKÇA**

ABD Anayasa Metinleri, (1950), “Amerika Birleşik Devletleri Anayasa Metinleri”, ( Çev: Muvaffak Akbay), **AÜHF Dergisi**, 7 (1-2), 446-493.

Akay, Hale (2009), "**Türkiye’de Güvenlik Sektörü: Sorular, Sorunlar, Çözümler**", İstanbul, Tesev Yayınları.

Akça, İsmet(2011) “1980’lerden Bugüne Türkiye’de Siyaset ve Hegomonya: Bir Çerçeve Denemesi”, **İktisat Dergisi**, N: 515-516, 25-36.

- Atayi Ender Ethem, (1999), "**Yarı Başkanlık Rejimi ve Özellikle Fransa Örneği**", Kamu Hukuku Arşivi, 2 (4).
- Başgil, Ali Fuat, (1966), "**27 Mayıs İhtilali ve Sebepleri**", (Çev: Ali Sebük ve İ. Hakkı Akın), Yağmur Yayınevi, İstanbul
- Becerem, Ertan ve Kalağan, Gökhan, (2007), "Başkanlık ve Yarı-başkanlık Sistemi: Türkiye'de Uygulanabilirliği Tartışmaları", **İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, 11 (2), 163-181.
- Bezci, Bünyamin, (2005), "Demokrasi ve Başkanlık Sistemi" **Yönetim Bilimleri Dergisi**, C:3/2, 77-91.
- Dan Wood, B. ve Waterman, Richard W. (1993) "The Dynamics of Political Bureaucratic-Adaptation", **American Journal of Political Science**, C:37, 497-528.
- Ergil, Doğu (2015), "**Başkanlık Sistemi ve Türkiye**", Başkanlık Sistemi, Liberte Yayınları, Ankara: 21-47.
- Eryılmaz, Bilal (1992), "**Tanzimat ve Yönetiminde Modernleşme**", İşaret Yayınları, İstanbul.
- Fendioğlu, H. Tahsin, (2012), "Başkanlık Sistemi", **İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 2 (2), 39-60.
- Frey, F. W. (1965), "**Turkish Political Elite**", MIT Press, Cambridge.
- Gönenç, Levent (2005), "Türkiye'de Hükümet Sistemi değişikliği Tartışmaları Olanaklar ve Olasılıklar Üzerine Bir Çalışma Notu", Başkanlık Sistemi, **TBB**, Ankara: 1-12.
- Gönenç, Levent (2010), "2010 Anayasa Değişikliği Teklifi Üzerine Bir Değerlendirme", **Birikim Dergisi**, S:254, 12-21.
- Heper, Metin (1973), "**Modernleşme ve Bürokrasi**", Türk Sosyal Bilimler Derneği Yayınları, Ankara.
- Heper, Metin (1989), "Motherland Party Governments and Bureaucracy in Turkey, 1983-1989", **International Journal of Policy and Administration**. 2 (4), 457-468.
- Ingraham, Patricia W. ve Ban, Carolyn, (1984), "**Legislating Bureaucratic Change: The Civil Service Reform Act of 1977**", State University of New York Pres, New York.
- Ingraham, Patricia W. (1995), "**The Foundation of Merit: Public Service in American Democracy**". John Hopkins University Pres, London
- İnalçık, Halil (1964), "**Türk İdare Teşkilatı Tarihi**", SBF Çoğaltılmış Ders

Notları, Ankara.

- Kenneth, J. Meier, (1992), "**Politics and the Bureaucracy, Policymaking in Fourth Branch of Government**", Brooks/Cole, California.
- Kuzu Burhan, (1996), "Türkiye İçin Başkanlık Hükümeti", **Liberal Düşünce**, 1996/2, 13-42.
- Kuzu, Burhan, (1987), **Yürütme Organının Düzenleyici İşlem yapma Yetkisi ve Güçlendirilmesi Eğilimi**, Filiz Kitabevi, İstanbul.
- Merikovski V. (1971), "The Politization of Public Administration", **Academia Scientiarum Fennica**, Helsinki, (Çev: Cahit Tutum), AİD, 4 (4), 21-38.
- Moyninah, Daniel PATrick, (1980), "**Counting Our Blessings**", Atlantic/Little Brown, Boston
- Niskanen William A. (1971), "**Bureaucracy and Representative Government**", Aldine/Atherton, Chicago.
- Ornstein, Norman J. (2008), "**Vital Statistic on Congress 2008**", Brookings Institution Press, Washington.
- Özkul, Fatih (2012), "Başkanlık Sistemi Üzerine: Amerika Birleşik devletleri ve Azerbaycan Modeli Karşılaştırması", **TBB Dergisi**, C.103, 86-110.
- Öztürk, Namık Kemal, (2015), "**Anayasa ve Devlet Temel Kavramlar ve Uygulamalar**", Albi Yayınları, İzmir.
- Öztürk, N. K. ve Kurt, H., (2015), "**Amerikan Başkanlık Sistemi**", (Ed: Murat Aktaş ve Bayram Coşkun), Liberte Yayınları, Ankara: 51-77.
- Pfiffner, James P. (2011), "**The Paradox of President Reagan's Leadership**", Bedrosian Center, Los Angelos.
- Shaw, S. J. ve Shaw, E. K., (1983), "**Osmanlı İmparatorluğu ve Modern Türkiye**", E Yayınları, İstanbul.
- Soysal, Mümtaz, (1969), "**Anayasaya Giriş**", SBF Yayınları, Ankara.
- Şaylan, Gencay, (1991), "Cumhuriyet Dönemi Bürokrasisi", **Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi**, İletişim Yayınları, İstanbul.
- Şen, Mustafa Lütfi (1995), "Liyakat İlkesi ve Türk Personel Sistemindeki Uygulaması", **AİD**, 28 (2), 77-92.
- Tataroğlu, Muhittin, (2006), "Parlamentar ve Başkanlık Sistemlerinde Siyasi İktidar ve Bürokrasi İlişkileri ve Türkiye Açısından Bir Değerlendirme", **Yönetim ve Ekonomi Dergisi**, CBÜ, İİBF, 13 (1), 97-119.
- The Constitution of the United States (2012), <http://usinfo.state.gov/>

usa/infousa/facts/funddocs/consteng.htm (20.2.2013)

Teziç, Erdoğan, (2006), "**Anayasa Hukuku**", Beta Yayınları.

Tutum, Cahit, (1976), "Yönetimin Siyasallaşması ve Partizanlık", **AİD**, 9 (4), 38-54.

Vergin, Nur, (1996), "Cumhuriyetin Yönetilebilirliği İçin İktidar Yapısında Değişim, Yarı- Başkanlık Sistemi", Türkiye Günlüğü, **TDV yayınları**, C:41.

Wilson, Woodrow, (1887), "The Study of Administration", **Political Science Quarterly**, 2 (2), 197-222. [http://www.commentary.com/admin\\_thoughts\\_1887.pdf](http://www.commentary.com/admin_thoughts_1887.pdf) ( 20.3.2013).

Yılmaz, Abdullah ve Güler, Tahsin, (2016), "Ak Parti Hükümetleri Döneminde Siyaset ve Bürokrasi Arasındaki Güç Mücadelesinin Devlet Planlama Teşkilatı Üzerinden Okunması", **Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi**, 14 (2), 294-316.

Yücekök, Ahmet N., (1983), "**Siyaset Sosyolojisi Açısından Türkiye'de Parlamantonun Evrimi**", AÜSBF Yayınları, Ankara.

