

CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ: “SİYASAL VE BÜROKRATİK DÖNÜŞÜM”

Yüksek Lisans Turhan KARA

Bartın Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü,
Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı
turhankara@bartin.edu.tr
ORCID: 0000-0002-2150-2937

Öz

Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’ne geçilmesiyle birlikte siyasal ve bürokratik dönüşüm yeni ve farklı bir süreci beraberinde getirmiştir. Anayasal değişiklik sonucu, devletin yürütme gücünün daha hızlı ve etkin karar alabilmesi temelinde yeniden şekillendirilen hükümet sisteminin mevcut kurumlar, kurallar ve alışkanlıklar üzerinde farklı etkileri olacaktır. Yeni yönetim sistemi oluşturulurken ülkenin içinde bulunduğu şartlar, siyasal ve sosyal kültür göz önünde tutularak, farklı bir özgün model ortaya konulmuştur. Temelde katı kuvvetler ayrılığını ön gören bir yönetim şekli olan yeni sistemin, mevcut parlamenter sistemde her ne kadar şekli olarak birbirinden ayrılrsa da uygulamada iç içe geçmiş olan yasama, yürütme erkleri ve bunlara bağlı bürokrasinin üst kademesini birbirinden ayırarak yeni bir durum ortaya koyması beklenmektedir. Bu bakımdan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile kamu yönetiminin, kamu kurum ve kuruluşlarının nasıl şekilleneceğine ilişkin olarak; uygulamada sistemin siyasal düzeni ve idareyi istikrarlı bir yapıya mı kavuşturacağı yoksa yeni sorunlarla karşı karşıya mı bırakacağı belirsizliğini korumaktadır.

Anahtar Kelimeler: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, Siyasal Dönüşüm, Kamu Yönetimi, Türkiye

PRESIDENTIAL GOVERNMENT SYSTEM: POLITICAL AND BUREAUCRATIC TRANSFORMATION

Abstract

With the transition to Presidential Government System, political and bureaucratic transformation has brought new and different process. As a result of constitutional amendment, the reshaped government system transformation based on the ability of executive power to make decision faster and more effective is expected to have different effects on the current institutions, rules and habits. On the process of formation new government system, different authentic model has been presented by taking into consideration situation of the country, political and social culture. The new system which essentially foreseen the strict separation of powers, on the current parliamentary system which formed separately but interwoven it is expected to reveal a new situation by separating the legislation, executive power and upper stage of bureaucracy. In that way, Presidential Government System and public administration, with a view how public institution and establishments will take form; on the implementation whether the system will transform to a stable political structure and administration or face with new challenges remains unclear.

Keywords: Presidential Government System, Politic Transformation, Public Administration, Turkey

1. Giriş

Tarihsel süreçte, kökleri 1876 yılına kadar uzanan parlamenter sistem kültürü ile birlikte demokratik kazanımları artan Türkiye’de hükümet sisteminin, yakın dönemde ortaya çıkan siyasal, sosyal, ekonomik ve hukuki sorunlar yüzünden tartışmalı hale gelmesi ile alternatif yönetim modeli arayışları başlamış, ülkenin kendine özgü siyasi, sosyal, kültürel koşullarına göre bir hükümet sistemi modeli oluşturulmaya çalışılmıştır. Yeni bir hükümet sistemi oluşturulması noktasında, mevcut sistemde süregelen sorunlara çözüm bulmak amacı ile yürütmeye istikrar ve etkinlik sağlayacak bir sistem olarak öngörülen Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile hükümetlerin istikrarsızlığının ortadan kaldırılması ve karar alma süreçlerinde etkinlik ve hız sağlanması amaçlanmıştır (Gönenç, 2018: 2, Akıncı, 2018: 2). 16 Nisan 2017 tarihinde yapılan referandum ile gerçekleşen anayasa değişikliği sonucunda, Türkiye’de parlamenter hükümet sisteminden vazgeçilerek başkanlık sistemi özelliklerini taşıyan ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi olarak adlandırılan yeni bir yönetim sistemi kabul edilmiştir. 24 Haziran 2018 tarihinde yapılan Cumhurbaşkanlığı ve Milletvekili Genel Seçimleri ile birlikte yeni dönem fiili olarak başlamıştır.

Modern devlet, yasama, yürütme, bağımsız yargı kuvvetleri ve bunlar arasındaki denge üzerinde şekillenmektedir. Devlet sistemleri sınıflandırılırken bu kuvvetlerin karşılıklı olarak nasıl konumlandığı ve düzenlendiği temel alınmaktadır. M.J.C. Vile’a göre “Kuvvetler ayrılığı doktrini yüzyıllar boyunca özgür toplumların kurumsal yapılarını özgür olmayanlarınkinden ayırt edebileceği iddia edilen başlıca anayasal teori olmuştur.” (Erdoğan, 2010: 199). Aristo, “Politika” adlı eserinde her devlet teşkilatının yasama, yürütme, yargı olarak üç unsurdan meydana geldiğini belirtmiş ve bu unsurların her birinin görevlerini ve kimlerden oluştuklarını açıklamıştır. Teoriyi özgürlükler açısından bir güvence olarak gören Locke, “Sivil Siyasal-Yönetim Üzerine İki İnceleme ”adlı eserinde yargıyı bağımsız bir kuvvet olarak görmemekle birlikte yasama ve yürütmenin birbirinden ayrı olması gerektiğini belirtmiştir (Gözler, 2007: 192). Siyaset sosyolojisini geliştiren ve kuvvetler ayrılığı teorisini bugünkü anlamda ortaya koyan Montesquieu “Yasama kuvveti ile yürütme kuvveti aynı kişi veya memurlar topluluğuna verilirse, orada özgürlük diye bir şey kalmaz. Kuvvetler ayrılığı hürriyetlerin yaşamasına imkan sağlar.” diyerek kuvvetlerin farklı organlar tarafından kullanılması gerektiğini söylemiştir. Bu şekilde kişilerin temel hak ve özgürlükleri güvence altına alınabilecektir (İzci, 2014: 3). Kuvvetlerin hükümet sistemleri içinde dengeli bir şekilde konumlandırılması ile sağlıklı bir

demokratik yapı oluşturulabilmekte; aksi takdirde yapısal sorunlar ortaya çıkmaktadır. Toplumsal değerler üzerine kurulu bir tartışma ve uzlaşma kültürünün olmadığı ülkelerde sorunlar daha da belirgin hale gelmektedir.

Her toplumun kendi tarihi, coğrafyası ve yönetim kültürüne bağlı olarak içinde bulunduğu koşullar, hükümet sistemlerinin seçiminde etkili olmaktadır. Farklı demokratik yönetim şekillerine sahip ülkeler, devlet yönetimlerinde kuvvetler ayrılığı ilkesini kabul etmekle birlikte bu ayrımın yumuşak veya sert olarak uygulanma şekline göre hükümet sistemlerinin değişiklik gösterdiği görülmektedir. Türkiye’de, teoride yasama ve yürütme kuvvetleri arasında yumuşak ayrılık esasına dayalı olan parlamenter sistemin uygulamada iç içe geçen bir hal alması sorunları da beraberinde getirmiştir. Yasama ve yürütme kuramsal olarak ayrı görünse de büyük oy çoğunluğu ile yönetime gelen güçlü tek parti iktidarlarının parlamentoyu denetim altına alabilmesi ile uygulamada yasama ve yürütmenin bütünleşmesi söz konusu olabilmektedir. Mecliste çoğunluğu sağlayan iktidar partisi meclis komite ve komisyonların tamamında kontrole sahip olabilmekte ve meclisin yürütme üzerindeki denetim yetkisi anlamını yitirmektedir. Yürütmenin denetimi meclisi oluşturan çoğunluk tarafından değil azınlık muhalefet tarafından soru, gensoru, meclis araştırması ve meclis soruşturması gibi denetim yolları ile yerine getirilmeye çalışılsa da bu denetim yolları lider egemenliğinin olduğu disiplinli siyasi partiler ve parti kararları çerçevesinin dışına çıkamayan milletvekilleri nedeni ile işlevsiz kalmaktadır.

Devlet yönetimlerinin meşruiyetini ortaya koyan unsurlar, tarih boyunca farklılıklar göstermekle birlikte günümüzde yönetimler açısından meşruiyet kavramı, devlet yönetiminde demokratik yöntemlerin kullanılıp kullanılmaması ve bunların ne şekilde kullanıldığı üzerinden belirleyici olmaktadır (Aydın ve diğ., 2018: 3). Bir ülkede anayasal olarak kuvvetler ayrılığının olması, serbest seçimlerin yapılması ve meclislerin oluşturulması, o ülkenin demokratik bir rejime sahip olduğu anlamına gelmemektedir. Seçimlerin yapılış biçimi, yerleşik demokratik kültürün varlığı, temel hak ve özgürlüklerin koruma altına alınması ve bunların gerçekleşme düzeyi gibi niteliğe ve işleyişe dair kriterler öne çıkmaktadır (Kamalak ve diğ., 2015: 132). Demokrasi toplum ve devlet arasında bağ kuran siyaset kurumunun iyi bir şekilde işlemesine bağlıdır. Siyaset alanının özgür ve demokratik olması ile toplum iradesinin devlet yönetimine adil bir şekilde yansımaları sağlanmalıdır. Her ne kadar fikir ve görüşler siyasal güç ve sayısal adaletsizlikler nedeni ile iktidar düzeyine eşit olarak taşınmasa da, siyaset kurumunun sağlıklı

işlemesi sağlandığı sürece toplumdaki farklı unsurlar kendilerini ifade edebilecek imkanlara sahip olurlar. Bu şekilde devlette millet üzerinden bir birliktelik ve bütünlük sağlanırken farklılıkların ve çoğulculuğun korunması ve devam ettirilmesi mümkün olacaktır. Demokrasinin işlerliği, siyasi şartların ve kuralların toplumdaki tüm gruplar tarafından kabul edilmesine ve katılımcılığın geliştirilerek kurumsallaşmasına bağlıdır (Aslan, 2015: 14-15). Otoriteryen eğilimlerin olduğu karşı durumda ise siyaset kurumu işlevsizleşerek daralmaktadır. Bununla birlikte, toplumla devlet arasındaki bağ ve etkileşim koparak yabancılaşma ve farklılaşmalar ortaya çıkmakta, devletin meşruiyeti sorgulanır hale gelmektedir.

2. Hükümet Sistemi Değişikliği Üzerinde Süregelen Tartışmalar

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile ilgili olarak anayasa değişikliği sürecinde ve sonrasında uygulamada süregelen tartışmalar, ağırlıklı olarak anayasal düzenlemenin bir rejim değişikliğine sebep olduğu yönünde gerçekleşmiştir. Yeni hükümet şekli ile birlikte demokratik bir yönetimden otoriter rejime doğru bir geçiş ve bununla birlikte federatif olarak bölünme durumu eleştiri olarak ifade edilmiştir. Ancak bir rejim değişikliğine yol açacak şekilde anayasada devletin şeklini düzenleyen ilk üç madde ve bunları güvence altına alan 4. madde üzerinde bir değişiklik yapılmamıştır. Bununla birlikte yasal olarak özerkliğe yol açacak herhangi bir değişiklik yapılmamış, yürütmenin göreve geliş şekli bakımından bir düzenleme gerçekleştirilmiştir. Dünyada ülkelerin siyasal yönetim rejimleri kategorik olarak cumhuriyet rejimi ve monarşi rejimi olarak ayrılmaktadır. Gözler, Leon Duguit tarafından önerilen ölçütü kabul ederek cumhuriyeti bir devlet şekli olarak monarşinin tersi olarak tanımlamaktadır. Dolayısıyla monarşi olmayan her devlet şekli bir cumhuriyettir (2007: 103). Cumhuriyet rejimleri de hükümet sistemleri temelinde parlamenter sistem, başkanlık sistemi ve yarı başkanlık sistemi olarak sınıflandırılmaktadır. Genel kanının aksine parlamenter sistem ise, hem cumhuriyetle, hem de monarşiyle uzlaşabilen bir sistemdir. Gözler' in ifade ettiği üzere "Cumhuriyet bir devlet şeklidir; başkanlık sistemi ise bir hükümet sistemidir. Her başkanlık kaçınılmaz olarak bir cumhuriyettir" (2017: 3).

Literatürde siyasal rejim ve devlet sistemleri arasında farklılıklar bulunmaktadır. Gözler, siyasal rejimleri devlet şekillerine göre monarşi, cumhuriyet, üniter devlet ve bileşik devlet olarak ayırmıştır. Nalbant ise devlet şekillerini örgütlenme ilkelerine göre üniter ve federasyon şeklinde ayırır. Yine Gözler'e göre hükümet sistemleri ise kuvvetler birliği ile yürütmede birleşme ve yasamada birleşme olarak meclis hükümeti sistemi, sert kuvvetler

ayrılığı ile başkanlık ve yarı başkanlık hükümet sistemleri, yumuşak kuvvetler ayrılığı ile parlamenter hükümet sistemi şeklinde ayrılmaktadır (Turan, 2018: 46-47). Hükümet sistemi kavramı genellikle siyasal rejim kavramı ile karıştırılmaktadır. Siyasal rejim kavramı hükümet sistemi kavramına göre daha kapsayıcı bir tanımdır. Siyasal rejim kavramı hükümet sistemleri ile birlikte siyasi partiler, seçim sistemi, siyasal kültür, ülkedeki tüm kurum, kural ve değerleri de içine alan bir anlam taşımaktadır. Siyasal rejim iktidarın elde edilmiş şeklini, kullanılmasını, denetimini ve bu iktidarın paylaşımına ilişkin tüm kuralları düzenlemektedir. Hükümet sistemi ise siyasal rejime göre içeriği dar kapsamlı olmakla birlikte siyasal rejimin en önemli parçasıdır. Hükümet sistemi, devletin sahip olduğu yasama, yürütme ve yargı kuvvetlerinin dağılımı ve düzenlenişi bakımından uygulanan kurallar bütünüdür (Akıncı, 2018: 5).

Ancak şekli olarak siyasal rejimler ve hükümet sistemleri ülkelerin demokratik yollardan yönetilip yönetilmediğini belirlememektedir. Rejimin demokratikliği monarşi veya cumhuriyetin tanımında bir unsur değildir. Monarşi yönetimi anti-demokratik olabileceği gibi demokratik de olabilir. Aynı şekilde bir cumhuriyet demokratik olabileceği gibi anti-demokratik de olabilir (Gözler: 2007: 106). Buna göre parlamenter sistemin en köklü hali ile yerleşik olduğu İngiltere ile birlikte Birleşik Krallığa bağlı diğer ülkeler ve aynı şekilde parlamenter monarşi ile yönetilen Hollanda, Danimarka, Japonya, İsveç, Belçika, Lüksemburg, Norveç gibi ülkelerde demokratik bir siyasal yönetimin olmadığı söylenemez. Yazılı bir anayasanın olmadığı İngiltere, anayasal düzenin en iyi korunduğu ve bununla ilgili sorunların en az tartışıldığı, demokrasinin işlerliği yönünden örnek ülke olarak görülmektedir. Bu yüzden şekli olarak anayasa ve kanunlar koymak yerine bunların uygulamadaki yansımalarının nasıl olduğu öne çıkmaktadır. Başkanlık sistemi bakımından dünyadaki uygulamalar incelendiğinde; sert kuvvetler ayrılığı, kurumsal siyaset, bağımsız yargı, etkin bir şekilde oluşturulan kontrol-denge mekanizmaları ile başkanlık sisteminin sadece Amerika'da uygulandığı hali ile demokrasi, özgürlük, refah ve sosyal gelişmişlik sağlayabildiği görülmektedir. Çok farklı etnik ve dini unsurlardan meydana gelen ülkede bu duruma rağmen devlete karşı güçlü bir aidiyet sağlanabilmektedir. Sistemi uygulayan başka ülkelere bakıldığında ise özellikle Güney Amerika ve Orta Asya ülkelerinde olmak üzere temel hak ve özgürlüklerin kısıtlandığı otoriter yönetimler görülmektedir.

Senem Kurt Topuz tarafından, hükümet sistemleri ve devlet şekillerinin, ülkelerin demokrasi seviyeleri bakımından belirleyici olup olmadığı, bunun farklılık yaratıp

yaratmadığını analiz etmek üzere, The Economist dergisi “The Economist Intelligence Unit” tarafından yayınlanan, ülkelerin 2014 yılı demokrasi indeksi sıralaması referans alınarak bir çalışma yapılmıştır. Söz konusu indeks, seçim süreci ve çoğulculuk, temel haklar, hükümetin işleyişi, siyasal katılım ve siyasal kültür kategorileri olmak üzere beş ayrı kategori indeksinin basit bir ortalaması alınarak belirlenmiştir. Çalışmada devlet şekilleri monarşi ve cumhuriyet, üniter devlet ve federal devlet olarak, hükümet sistemleri ise parlamenter sistem, başkanlık sistemi, yarı başkanlık sistemi ve diğerleri olmak üzere kategoriler halinde değerlendirilmiştir. Nicel analiz yöntemlerinden yararlanılarak yapılan çalışmada ortaya çıkan temel sonuç; anayasal monarşi ile yönetilen devletlerin cumhuriyet rejimi ile yönetilen devletlere göre istatistiksel olarak anlamlı bir şekilde daha yüksek demokrasi seviyesine sahip olduğudur. Bununla birlikte demokrasi seviyesini belirleyen alt unsurlardan olan hükümetin işleyiş biçimi ve siyasal kültürün daha önemli olduğu ortaya konmaktadır. Hükümet sistemleri bakımından, parlamenter sistemle yönetilen ülkelerin başkanlık, yarı başkanlık ve diğer hükümet sistemleri ile yönetilen ülkelere göre istatistiksel olarak “hükümetin işleyişi” ve “siyasal kültür” değişkenlerinde, başkanlık sistemi ile yönetilen ülkelere göre ise anlamlı şekilde “siyasal katılım” değişkeninde daha yüksek puana sahip olduğu görülmektedir. Çalışmada; Umman, Katar, Suudi Arabistan, Birleşik Arap Emirlikleri gibi mutlak monarşi ile yönetilen ülkeler ayrı olarak değerlendirilmiştir (2016: 461-476).

Başka bir çalışmada, Hamza Ateş ve Aydın Akpınar tarafından, Freedom House’un 2016 yılı raporundaki verilerine göre hükümet sistemlerinin özgürlükler üzerinde ne derecede etkili olduğu değerlendirilerek, hükümet sistemleri ile özgürlük arasında doğrudan bir bağlantı olmasa da kısmi bir ilişkinin olduğunu ortaya koyan bir analiz yapılmıştır. Dünya üzerinde, Freedom House tarafından değerlendirilen bağımsız 195 ülkenin hükümet sistemleri parlamenter monarşi, parlamenter sistem, başkanlık sistemi, yarı başkanlık sistemi ve demokratik kabul edilmeyen hükümet sistemleri olarak 5 farklı hükümet sistemi olarak yine Freedom House’un yayınlamış olduğu özgürlük kriterleri bağlamında incelenmiştir. Araştırmada nicel araştırma yöntemlerinden tarama modeli kullanılarak, coğrafî, tarihi ve kültürel ortak paydalara sahip ülkeler hükümet sistemleri temel alınarak kategoriler altında karşılaştırmalı olarak değerlendirilmiştir. Oluşturulan kategorilerin Freedom House’un belirlemiş olduğu puanlar üzerinden ortalaması alınarak hükümet sistemlerinin özgürlükler bakımından ne derece etkili olduğu ortaya konmaya çalışılmıştır. Araştırmada en yüksek özgürlük puanına sahip olan parlamenter monarşilerin önemli bir şekilde özgürlüklere katkı

sağladıkları görülmektedir. Hem nüfus hem de ülke sayıları bakımından incelendiğinde; parlamenter monarşi ve parlamenter sisteme sahip ülkelerin özgürlük temelinde diğer hükümet sistemlerine göre daha iyi durumda olduğu ve bu hükümet sistemlerinin özgürlükler bakımından dünya ortalamasının belirgin bir şekilde üzerinde olduğu görülmektedir (2017: 1-22). Bu bağlamda hükümet sisteminin parlamenter sistem veya başkanlık sistemi olmasının demokratik işleyişin tam olarak gerçekleşmesini sağlayan başat unsur olmadığı görülmektedir. Mustafa Erdoğan'ın ifade ettiği gibi; Türkiye'nin temel sorununun demokratikleşme sorunu olduğu, bu sorunun da hükümet sistemi değişikliğinden ziyade, genel siyasal sistemi daha özgürlükçü ve demokratik hale getirir bir anayasal demokrasi sistemine geçilerek çözülebileceği gerçeği ortaya çıkmaktadır (Aksoy ve diğ., 2007: 198).

3. Yürütmenin Güçlendirilmesi

Dünyada ve yakın coğrafyamızdaki ekonomik, politik ve askeri gelişmeler göz önüne alındığında yürütme organının güçlendirilerek daha hızlı ve etkin olması gerekliliği gün geçtikçe önemini artırmaktadır. Devletin gücünü sınırlı tutarak alanını daraltmak fikri ön planda tutulsa da, bütün ülkelerde devletin ağırlığını hissettirmesi gereken alanlarda yürütmenin gücünün artırılmasına yönelik çabalar görülmektedir (Kuzu, 2017: 81-82). Bununla birlikte devletler güçlü ve istikrarlı yönetimlerle, ekonomik, siyasi ve askeri alanlarda hareket kabiliyetlerini artırmak için daha hızlı ve etkin karar alma mekanizmaları oluşturmayı amaçlamaktadırlar. Uluslararası alanda meydana gelen değişimleri öngörebilen ve bu değişimlerle birlikte hızlı karar alma mekanizmalarına sahip olan sistemler daha başarılı olmaktadır. Bundan dolayı devletler, sistemin ihtiyaçları karşılama yetersiz kaldığı durumlarda revizyona gitmektedirler (İzci, 2014: 8).

Türkiye'de yönetim sisteminde değişim ihtiyacı, kurumsallaşma sorunu olmanın ötesinde siyasal kaynaklı yapısal bir sorun olarak ortaya çıkmaktadır. Bu duruma kaynaklık eden asıl problem, toplumsal alanın kurulumuna ilişkin olarak ontolojik sorunların sistem değişimini gerektirmesidir. Batı demokrasileri örnek alınarak modernleşmenin sürdürülmeye çalışılmasına rağmen parlamenter sistemin anti-demokratik olarak dizayn edilmesi, demokratik yönetim geleneğinin oluşamaması ve siyasal temsilin tam olarak sağlanamaması sonucunu doğurmuştur. Modernleşme sürecinde, devletin bütün alanlarına hâkim olan bürokratik elit parlamenter sistem üzerinden bir yönetim tesis etmesine rağmen sistemi vesayet üretecek şekilde yapılandırarak demokratik siyaseti devre dışı bırakmıştır. Etnik, dini ve ideolojik olarak

bölünmüş toplumsal yapı ve bu bölünmenin parlamentoya taşındığı bir siyasi düzende hükümet sistemi değişikliği tartışmaları yaklaşık iki yüzyıla uzanan demokratikleşme sorununa çözüm arama sürecinin de devamıdır. Modernleşme süreci ile birlikte ulus-devlete geçiş döneminde ortaya çıkan, demokratik meşruiyet temelinde bir yönetim sisteminin kurulamaması ve otorite sorunudur. Sonuç olarak, devlet-millet birlikteliği sağlıklı olarak sağlanamamış ve siyasette demokrasi eksikliği, az gelişmiş ekonomi, güvenlikte dışa bağımlılık gibi yapısal sorunlar ortaya çıkmıştır (Aslan, 2015: 11).

Cumhuriyet, meclis hükümeti sisteminden başlayarak parlamenter sisteme geçiş süreci ile birlikte birçok politik kültürü tecrübe etmesine rağmen tam olarak istikrarlı bir yapıya kavuşamamıştır (Kaya, 2017: 12). Birinci TBMM sahip olduğu kurucu nitelik, siyasi anlamda ihtiva ettiği politik çeşitlilik, aldığı kararlar ve yürüttüğü Millî Mücadele ile Türk parlamenter deneyiminin en önemli dönemeçlerinden birisi olmuştur. Kurucu iradenin somut yansıması olarak yasama iradesi mutlak anlamda kabul edilerek 1921 Anayasası ile yasama ve yürütme yetkilerinin TBMM tarafından kullanılmasını öngören meclis hükümeti sistemi benimsenmiştir (Baykal, 2019: 13-14). 29 Ekim 1923 tarihinde yeni bir devlet rejimi olarak Cumhuriyet'in ilan edilmesi ve buna dair anayasa değişikliğinin ardından 1924 Anayasası ile iki başlı ve siyasi sorumluluğu olan, meclis hükümeti ve parlamenter sistemin özelliklerini barındıran karma hükümet modeli uygulanmıştır. TBMM yasama yetkisini kullanırken sahip olduğu yürütme yetkisini bizzat kullanmayıp bu yetkiyi kendi seçtiği cumhurbaşkanı ve atadığı bakanlar kurulu üyeleri ile kullanmıştır. Bununla birlikte milli mücadelenin sürdürüldüğü savaş ve milli devletin kuruluşu aşamasında bu iki anayasayı ülkenin içinde bulunduğu olağanüstü koşullar ile değerlendirmek gereklidir (Durgun, 2017: 2).

1950 yılında yapılan seçimlerin ardından çok partili döneme geçilmiş ve 10 yıllık bu dönemde “kuvvetli İcra” öne çıkmış ve bundan şikâyet edilmeye başlanmıştır. 1960 yılında gerçekleşen askeri darbe ve sonrasında hazırlanan 1961 Anayasası'nda en belirgin durum yürütme organının ikinci plana atılması olmuştur. Anayasada ilgili maddelerde yasama ve yargı “yetki” kavramı ile ifade edilirken yürütme için “görev” kavramı kullanılmıştır. Anayasanın hazırlık aşamasında Siyasal Bilgiler Fakültesi'nin hazırlamış olduğu anayasa tasarısında yürütme organının yapısında kuvvetli ve istikrarlı bir hükümetin gerekliliği için şu gerekçeler dikkat çekmektedir (Kuzu, 2017: 83-84).

“Kuvvetli bir icra organı bizde gelenektir. Bu gelenek demokratik gelişmeden beri de

devam etmiştir. Böyle bir geleneğin Türkiye’de yerleşmesi tesadüfi değil bünyevi zaruretlerin mahsulüdür ve bunun devamında büyük milli menfaat vardır. Batı memleketlerinin bünyesi icra organının istikrarsızlığına veya işlememesine bir dereceye kadar belki tahammül edebilir. Fakat az gelişmiş bir memlekette böyle bir durum halledilmesi gereken her türlü toplumsal meselenin askıda kalması gibi çok tahripkar neticeler doğurur. Bundan başka, batı memleketlerinde bile kuvvetli bir icra zarureti münakaşa edilmez bir siyaset prensibi haline gelmiştir.”

Ancak anayasa hazırlığı aşamasında bu yönde yapılan akademik tavsiyeler dikkate alınmayarak, güçlü bir yürütme yerine iktidar gücü anayasal olarak oluşturulan vesayetçi kurumlar arasında paylaştırılmak suretiyle zayıf bir yönetim sistemi meydana getirilmiştir. Siyasi süreçte, iktidar gücünün zaafa uğraması ve ortaya çıkan vesayet unsurları ile sorunlar artarak devam etmiş ve 12 Mart Muhtırası ile ara rejim dönemine gelinmiştir. Devam eden istikrarsız durum ve ortaya çıkan güçlü bir yürütme organı ihtiyacı 1971 ve 1973 yıllarında yapılan anayasa değişiklikleri ile giderilmeye çalışılsa da bu düzenlemeler yeterli olmamıştır. 1970-1980 yılları arasındaki koalisyonlar dönemi boyunca 12 hükümet değişikliği olmuş ve politik, ideolojik ve mezhepsel çatışmalarla birlikte ekonomik çalkantıların yoğun olduğu toplumsal ve siyasi çatışma dönemi 1980 askeri darbesi ile sonuçlanmıştır.

12 Eylül askeri rejimi tarafından hazırlanan 1982 Anayasası ile siyasi istikrar adına otoriter ve güçlü bir yürütme öngörülmüş ve cumhurbaşkanının konumu sistem içinde güçlendirilmiştir. Bu nedenle güçler ayrılığı ilkesi, yürütme lehine bozulmuş, çoğulculuk, katılımcılık ve demokratik temsilden çok güçlü siyasi iktidar ve siyasi istikrar öne çıkarılmıştır (Kamalak ve diğ., 2015: 128). Ancak, yürütmenin güçlendirilmesi amaçlanmış ise de uygulamada sorunlar ortaya çıkmıştır. Anayasa, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu’ndan oluşan yürütmenin güçlendirilmesi konusunda ağırlığı geniş yetkilerle Cumhurbaşkanı tarafına vermiş ancak hesap verme noktasında siyasi, hukuki ve cezai olarak sorumsuz kılarak hukuk devleti ile çelişir bir durum ortaya çıkarmıştır (Durgun, 2017: 4). Yürütmede iki başlılığın sebep olduğu siyasi istikrarsızlıklarla birlikte ekonomik krizlerin de yaşanması parlamenter hükümet sisteminin sorgulanmasına ve sorunların aşılması için yeni sistem arayışlarına yol açmıştır.

Parlamenter sistem deneyimi boyunca, özellikle son çeyrekte yaşanan siyasi istikrarsızlıklar ve yönetim zafiyetleri siyasi ve toplumsal krizler meydana getirmiştir. Devlet ve vatandaş birlikteliğini mümkün kılacak, toplumsal farklılıkları garanti altına alacak

demokratik bir yönetim sistemi oluşturulamamış ve bir siyasal kurumsallaşma sağlanamamıştır. Bu durum vatandaşların yönetime ve demokratik hayata katılımını olumsuz etkilemiştir. Siyasette parçalanma ve ayrışma, askeri ve bürokratik vesayet unsurlarına alan açmış ve neticesinde demokratik ve ekonomik kazanımlar kayba uğramıştır. Demokratik bir yönetimin gereği olarak, parlamenter sistemde meşruiyetini millet iradesinden alarak yapılması gereken iktidar değişimleri, demokratik siyaset dışındaki vesayet unsurları tarafından yapılmak istenmiştir (Akıncı, 2018: 8). 1961 ve 1982 anayasalarının darbe sonucu askeri vesayet altında yapıldığı düşünülürse, istikrarsızlığın ne kadar büyük boyutta olduğu daha iyi anlaşılabilir (Kaya, 2017: 15).

2007 yılına kadar gelinen süreçte hükümet sistemi ile ilgili tartışmalar, Cumhurbaşkanlığı seçim sürecinde yaşanan sıkıntılar ve “367 Kararı” ile ortaya çıkan krizle birlikte sorunlar artarak büyümüştür. Devam eden süreçte gerçekleştirilen anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanı'nın yetkileri ile ilgili hükümlere dokunulmadan seçilme yöntemi ile ilgili bir düzenleme yapılarak, halk tarafından seçilmesi kararlaştırılmıştır. Ancak hükümet sistemi üzerine tartışmalar devam etmiş, Cumhurbaşkanı'nın halk tarafından seçilmesi ile uygulamada yarı başkanlık sistemi yönünde bir evrilme ortaya çıkmış, meşruiyetini halktan alan Cumhurbaşkanı ile siyasal sorumlu olan Başbakan'ın oluşturduğu iki başlı yapı belirgin bir hale gelmiştir. Doğal olarak sistemik belirsizlik ile ortaya çıkan iki başlılık, yönetimde yetki karmaşası ve yetki-sorumluluk dengesizliğine sebep olma riskini ortaya çıkmıştır (Aslan, 2015: 7). Bununla birlikte hükümet sisteminden kaynaklı yapısal sorunların çözümünde Türkiye'ye özgü bir sistem arayışı içerisine girilmiştir. Parlamenter sistemde ortaya çıkan iki başlılığın giderilmesi ve yürütmenin siyasal sorumlu olarak Cumhurbaşkanı'nda toplanmasını öngören bir sistem olarak Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi 16 Nisan 2017 referandumu ile oylanarak kabul edilmiştir. Yeni hükümet sisteminin 2019 yılında yapılacak seçimlerle yürürlüğe girmesi ve bu geçiş döneminde seçim kanunu ve siyasi partiler kanunu ile diğer ilgili kanunlarda yapılacak düzenlemeler öngörülmüştü. Ancak yakın dönemde siyasette ortaya çıkan tikanıklık, Ortadoğu bölgesinde süregelen savaş ve çatışmalar, Türkiye'nin küresel düzeyde karşı karşıya kalmış olduğu risk ve tehditlerle birlikte gerçekleşen 15 Temmuz 2016 darbe girişimi Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçiş sürecini hızlandıran önemli faktörler olarak belirleyici olmuştur (Turan, 2018: 4).

4. Kamu Yönetimi ve Bürokraside Dönüşüm

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile idarede Cumhurbaşkanlığı Merkez Teşkilatından başlayarak önemli değişiklikler meydana gelmiştir. Yürütme ile ilgili olarak 1 numaralı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Kararname ile düzenlenen yeni örgütlenmede Cumhurbaşkanlığı Merkez Teşkilatı, Cumhurbaşkanlığı Makamı ve İdari İşler Başkanlığı şeklinde oluşturulmuş, bakanlık sayısı 16'ya düşürülerek Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı içine alınmış, politika kurulları ve ofisler oluşturulmuş, bağlı kurum ve kuruluşlar yeniden belirlenmiştir. Yeni sistemde Cumhurbaşkanı ile doğrudan çalışmak üzere kendi alanlarıyla ilgili konularda politika üretmek üzere en az 3 üyeden oluşması öngörülen 9 politika kurulu tesis edilmiştir (Mevzuat.gov.tr, 2018). Yeni hükümet sistemi ile birlikte, anayasal olarak Cumhurbaşkanı kamu hizmetlerinin verimli bir şekilde sunulmasından birinci derecede sorumlu kılınmıştır. Bu bağlamda kamu hizmetlerinin etkin ve tam olarak yerine getirilmesinde kamu personelinin niteliği önem kazanmaktadır. Bununla birlikte artık ihtiyaçlara cevap vermekten uzak kamu yönetimi anlayışında reformlara ihtiyaç duyulmaktadır. Hantal devlet yapısının ve yönetim işleyişinin yeniden yapılanma çerçevesinde idarenin en üst kademelerinden başlayarak, kurumların karar alma mekanizmalarında etkinliğin sağlanması ve rasyonel uygulamaların yapılabilmesi için bürokraside her yönü ile yeniden yapılanma gereklidir (Turan, 2018: 41).

Cumhurbaşkanı'nın yürütme alanından sorumlu olarak halk tarafından doğrudan seçilmesinden dolayı yürütmede siyasal sorumluluk bakımından kendisine tanınan yetkilerin en önemlisi yürütme ile ilgili her alanda kararname çıkarma yetkisidir (Durgun, 2017: 5). Bu nedenle hükümet sistemi değişikliğinin kamu kurum ve kuruluşlarına yönelik etkisi önemlidir. Cumhurbaşkanı, kamu kurum ve kuruluşlarının kuruluş, görev, yetki ve sorumluluklarını çıkaracağı kararname ile belirleyebilmektedir. Bununla birlikte kamu kurum ve kuruluşlarında görev alacak üst düzey bürokratlar Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır. Kamu kurum ve kuruluşları hakkında her türlü yetkinin Cumhurbaşkanı'nın elinde olması ile bürokrasinin etkin ve sistemli bir şekilde yürütülmesi tasarlanarak, rasyonel davranılması halinde, daha iyi bir kamu yönetimi sağlanması mümkün olabilecektir (Çalışkan ve diğ., 2017: 9). Türkiye'nin tarihi, siyasal şartları, toplumsal yapısı, ekonomik ve hukuki durumu ile birlikte yeni sistemin gereklerine uygun bir şekilde yıllardır üzerinde temel bir anlayış ve kapsam belirlenemeyen

kamu personel yönetim sisteminin tekrar gözden geçirilerek yeniden yapılandırılmasında zorunluluk bulunmaktadır (Aydın ve diğ., 2018: 1029).

Devletin uygulama aracı olan kamu yönetimi, düzenli toplumlarda yasama, yargılama ve hükümet etme dışında kalan tüm kamusal kurum ve kuruluşları ve bunların işleyişini düzenleyen kurallar bütünüdür (Baysal, 2016: 2). Kamu yönetiminin bugünkü yapısı, örgütlenme biçimi, hakim olan zihniyet ve davranışlarla devam edemeyeceği, kamu yönetiminde yeniden yapılanma ihtiyacı uzun zamandır üzerinde tartışılan bir konudur. Bununla birlikte sistemin yapı ve işleyişinde aksayan yönlerinin dünyada yaşanan gelişmeler ve yeni yaklaşımlar doğrultusunda teknolojiye uyarlamak ve kamu görevlilerine değişen koşullara göre eğitim verme konusunda radikal düzenlemelere ihtiyaç duyulmaktadır. Türkiye’de hükümetlerden ve siyasi partilerden başlayarak tüm toplum kesimlerinin hatta sistemi oluşturan memurların bile şikayetçi olduğu, ehliyet ve liyakatin geliştirilemediği aksine partizanlığın zorlandığı, üretkenlik ve girişkenliğin köreltildiği bir bürokratik yapının varlığı mevcuttur. Vatandaşın gözünde bürokrasi birçok kişinin çalışmadan para aldığı her şeye engel çıkarıcı, savurganlığın hakim olduğu, hatır, torpil ve avanta ile yürüyen bir sistem olarak görülmektedir (Aykaç ve diğ., 2012: 482).

5. Üst Düzey Kamu Yöneticileri Atamaları ve Liyakat

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile kamu personel sisteminde önemli değişiklikler meydana gelmiştir. Yürütmeye uyumun ve etkinliğin sağlanması amacıyla bürokrasinin üst kadrolarına yapılacak atamalar önemli bir konu olarak ortaya çıkmaktadır. Anayasa ile Cumhurbaşkanı’na tanınan üst düzey kamu personelinin atama yetkisi ve bu yetki çerçevesinde Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile kurulan kamu kurum ve kuruluşlarına yapılacak atamalar yoğun bir personel hareketliliği meydana getirmiştir. Bu kararnamelerle birlikte üst düzey kamu personelinin atama usullerine ilişkin yeni düzenlemeler yapılmıştır. Üst düzey kamu personel atamaları hakkında Anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanı’na verilen yetkiler ve kamu personel sisteminde liyakat, etkinlik ve verimlilik önem taşımaktadır (Turan, 2018: 37).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde, siyasal sorumluluk Cumhurbaşkanı’ndadır ve 539 maddeden oluşan 1 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile idare hiyerarşik olarak Cumhurbaşkanı’na bağlanmıştır. Anayasanın değiştirilen 104. Maddesinin 9. Fıkrasına göre, Cumhurbaşkanı “Üst kademe kamu yöneticilerini atar, görevlerine son verir ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasları Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenler” hükmü gereği

üst düzey kadro atamalarının kapsamı ve bu görevlere atanma koşulları 3 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenmiştir. Üst kademe yöneticilerinin atanmasına dair kararname, bürokrasi, bürokratik kurumların dönüşümü ve sistemin farklılığı açısından önemlidir. Belirtilen kararname ile Cumhurbaşkanı ile gelecek ve gidecek kadrolar belirlenmiş, üst kademe yönetim pozisyonlarına özel sektörden de atamalar yapılabilmesinin önü açılmıştır. Kararname ile üst kademe yönetici kadroları iki ayrı kısım halinde düzenlenmiş; birinci kısımda düzenlenen kadrolara doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından atama yapılacak, ikinci kısımda düzenlenen kadrolara atamalarda ise Cumhurbaşkanı'nın onayı gerekecektir (Mevzuat.gov.tr, 2018)

Türkiye'de üst düzey kamu yöneticileri ile ilgili en önemli mesele tanımlama sorunu olmaktadır ve buna ilişkin farklı kanuni düzenlemeler ve yaklaşımlar bulunmaktadır. Genel olarak tanımlamak gerekirse kamu kurum ve kuruluşlarının üst yönetimlerinde görev yapan ve bu kurum ve kuruluşların temel politikalarını belirleyen, idari işleyişe ilişkin kararlar verme yetki ve sorumluluğuna sahip olan ve aynı zamanda merkezi idare tarafından alınan kararları işlevsel politikalar ve program kararları haline getiren, uygulatan ve denetleyen kişiler anlaşılmaktadır (Günay, 2004: 18). Hem başkanlık sisteminde hem de parlamenter sistemde seçimle iktidara gelen siyasetçiler, bürokratların sahip olduğu profesyonel niteliklerden faydalanabilmek için bürokratlara yetki devrederler. Bu anlamda bürokratların atanması, bürokraside gerekli değişikliklerin yapılabilmesi gibi hususlar önem kazanmaktadır. Hükümet sistemlerinin niteliği, bu atamaların yapılması, yürütmede ve bürokraside etkinliğin ve denetimin sağlanması üzerinde etkili olmaktadır. (Özer ve diğ., 2017: 12).

Mevcut yönetim geleneği ve toplumsal ilişkilerin sonucu olarak kamu yönetiminde üst düzey yöneticilerin nitelikli ve yeterli yöneticiler olmaları büyük önem taşımaktadır. Sistemsel sorunlardan dolayı yöneticilerin liderlik vasıfları kamu kurum ve kuruluşlarının yönetiminde kaynakların etkin kullanımı, başarı, verimlilik ve motivasyon bakımından belirleyici olmaktadır. Siyasal kayırmacılık nedeniyle, yeterliği ve nitelikleri nakıs yönetici atamalarından kaynaklanan kötü yönetimler, bugünkü sorunsal varoluşun en önemli nedenleri olarak görülmektedir. Yönetimlerin ehil ve liyakatli ellerde bulunması, ülke ve insanların daha iyi yönetilmesi, vatandaşların daha iyi koşullarda yaşatılması sonucunu doğuracak en önemli nedenlerden biridir. Kamu yönetiminde uygulamada ortaya çıkan sorunların temelinde, siyasi ya da sosyal bir gruba ait olma ve sadakat ön plana çıkmakta, liyakat geri planda kalmaktadır.

Bürokratik yapı nedeniyle otoritenin üst yönetimde toplanması ortaya çıkmakta, orta ve alt kademe yöneticilere fazla inisiyatif verilmemektedir (Özer ve diğ., 2017: 5). Diğer yönü ile inisiyatif almaktan çekinen, bütün kararları tamamen siyasi iradeden bekleyen yönetici profili başka bir önemli sorun olarak ortaya çıkmaktadır. En alt yönetim kademelerinde çözülmesi mümkün olan sorunlar zincirleme olarak merkezde bakanlıklara ve Cumhurbaşkanlığı'na kadar ulaşan ağır bir bürokratik yüke dönüşmektedir. Bu anlamda kamu yönetiminde yaşanan sorunların bürokrasi-siyaset ilişkisi bağlamında hala geçerli olduğu, sisteme karşı eleştirilerini yüksek sesle ifade edebilen farklı bir yönetici olarak akıllarda kalan Recep Yazıcıoğlu'nun şu sözlerinden anlaşılabilir.

“Mevcut sistemde bürokratla politikacı arasında üç davranış şekli vardır. Bürokrat ile politikacı kavga eder, bürokrat makamını kaybeder. Bürokrat ile politikacı uzlaşır, bürokrat bu sefer itibarını kaybeder. Her iki şıktan kaçınmak isteyen bugünkü bürokrat, eylemsiz, idare-i maslahatçı, gününü gün eden, karışma-görüşme-bulaşma politikasını benimseyen bir tavrın içerisine girer...” (Yıldız, 2007: 200).

6. Sonuç

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile birlikte tüm ekonomik, siyasal ve toplumsal sorunların hızlıca çözümlenmesi beklenmemelidir. Yeni süreçte, demokratik yönetim anlayışını tüm kurum ve kurallarıyla yerleştirebilmek, temel hak ve özgürlüklerin korunmasını, geliştirilmesini ve daha hakkaniyetli kullanılabilmesini olanaklı kılabilmek temel hedefler olarak göz önünde bulundurulmalıdır (Kamalak ve diğ., 2017: 119). Oluşturulan yeni sistemde denge ve denetim mekanizmalarının etkin şekilde kullanılarak sistemin ehil olmayan liyakatsiz ellerde suistimal edilip kötüye kullanılmasının önüne geçilmelidir. Bununla birlikte gelişen süreçte ortak bir toplumsal zeminde mutabakat sağlanmadan, demokratik özgürlük ve güvenliğimizi temin etmek mümkün değildir. Özgürlük ve güvenliğin temin edilmediği bir ortamda devlet ve toplum ilişkileri adaletli ve demokratik bir şekilde kurulamayacaktır. Devlet ve toplum ilişkilerinin özgür ve demokratik olarak düzenlenmediği, adaletin tesis edilemediği toplumlarda bireylerin kolektif enerjisi heba olur ve bununla birlikte siyasi istibdat, azgelişmişlik ve dışa bağımlılık sorunları artarak devam eder (Aslan, 2015: 44).

Hükümet sistemi değişikliği ile birlikte, kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması ihtiyacı zaruret olarak öne çıkmaktadır. Olumsuzluklara yol açan yerleşik düzen ve alışkanlıkların değiştirilerek kamu yönetiminde ve bürokraside yeniden yapılanmanın

gerçekleştirilmesi, yönetimde istikrar ve etkinliğin sağlanması gerekmektedir. Mevcut durumda rasyonel olarak düzenlenmemiş merkeziyetçi ve kaynak israfına yol açan hantal ve işlevsiz bir yapı bulunmakta ve bu sürdürülebilir görünmemektedir. Hizmet üretme kabiliyeti ve gücünden yoksun işlevsiz birimler kaldırılarak, yönetimde fonksiyonlar yerine unvanların hakim olduğu anlayışın değişmesi gerekmektedir. Yönetimde kamu yararı bilincinin zayıflaması ile birlikte kamu hem kaynak sıkıntısı çekmekte hem de rasyonel planlanmayan yatırımlarla kaynak savurganlığı içinde bulunmaktadır. Üst yönetimdeki istikrarsızlık nedeniyle yönetsel kararlar ve davranışlar öngörülebilir olmaktan çıkmıştır. Görev ve yetkilerin dağılımında ve bölüşümünde dengesizlikler ortaya çıkmaktadır. Kamu hizmetleri etkin olarak yerine getirilememekte veya standardın altında yürütülmektedir. Kamu yönetimi bir anlamda ülkenin gereksinim duyduğu reformların aracıdır ve motor gücü olarak değerlendirilebilir (Aykaç ve diğ., 2012: 488). Kamu yönetiminin etkin ve rasyonel olarak düzenlenememesi durumunda, hükümet sistemi değişikliği ile birlikte gerçekleştirilecek diğer reformların başarıya ulaşma şansı da ortadan kalkacaktır. Öncelikle kamu yönetiminde yapılacak olan reformlar diğer alanlardaki reformlara esas olarak etki edecek ve belirleyici olacaktır.

Yürütme bakımından her alanda çok yönlü ve hızlı bir değişimin gerektiği bu süreçte, kamu hizmetlerini yerine getiren kamu personeli ile ilgili olarak ihtiyaç duyulan düzenlemelerin bir an önce yapılması gerekmektedir. Yürütmenin alacağı kararların; etkin ve verimli olarak yerine getirilmesini sağlayacak, liyakat esasına göre atanmış yöneticiler yeni hükümet sisteminin uygulanmasında oldukça önemli olacaktır. Kamu personel yönetiminde her anlamda eksikliği hissedilen, yöneticilerin stratejik kararlar alma ve inisiyatif kullanma beceri ve yetkilerinin artırılması, yürütmenin ihtiyaç duyduğu zamanda, doğru ve kaliteli hizmeti üretmek için gerekli olacaktır. Nitelikleri geliştirilmiş, yeterliği kanıtlanmış yöneticilerin seçilmesi, yetiştirilmesi ve görevlendirilmesi aşamalarında liyakat ilkelerinin belirleyici olması gerekmektedir. Kamu personel yönetimindeki yozlaşmanın ortadan kaldırılarak karar verici üst makamlara teknik niteliklerle birlikte, temel yöneticilik, karar alma ve uygulama yeteneğine sahip personelin atanması, siyasal ve başka türlü kayırmaların sona erdirilerek, görevin gerektirdiği niteliklerin esas alınması sağlanmalıdır. Liyakat, kariyer ve sınıflandırma kavramları üzerinde revizyona gidilerek çağdaş insan kaynakları formatında yeniliğe, şeffaflığa, esnekliğe, yaratıcılığa, verimliliğe ve en önemlisi bürokratik oligarşiye fırsat vermeyecek şekilde düzenlenmesi gerekmektedir (Baysal, 2016: 3). Bu bakımdan devlet idaresinin işlevsel hale getirilerek kamu yönetiminde ihtiyaç ve beklentilere cevap verecek

yöneticilerin seçimi, eğitimi ve istihdamı büyük önem kazanmaktadır.

Ülkemiz, bulunduğu zorlu coğrafyada jeopolitik ve stratejik olarak karşı karşıya kaldığı risk ve tehditlere karşı istikrarlı ve güçlü bir yapıya sahip olmak zorundadır. İçinde bulunduğumuz dünya düzeni siyasal, sosyal ve ekonomik anlamda hızlı bir değişim ve dönüşümün yaşandığı bir dönemdir. Bu bakımdan süregelen siyasal, sosyal ve ekonomik sorunların bir an önce çözüme kavuşturularak ekonomide, dış politikada ve güvenlikte meydana gelen kırılmalara karşı hızlı ve kararlı adımlar atılması gerekmektedir. Mevcut siyasi-toplumsal gerçekliğin ve bu durumun neden olduğu sorunların doğru olarak tespit edilmesi, otoriter devlet-toplum ilişkisinden demokratik bir devlet-toplum ilişkisine geçilerek, demokratik katılımın geniş bir yelpazede sağlandığı ve farklılıkları kucaklayan çoğulcu bir siyasal-toplumsal merkez oluşturularak bu merkezin iradesinin siyasal sisteme en iyi şekilde yansıtılması önemlidir. Bu sayede yeni hükümet sisteminin mevcut demokratik kazanımları artırarak ülkemizi bulunduğu noktadan daha ileri seviyelere taşıması mümkün olabilecektir.

Kaynakça

- Akıncı, B. (2018). *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Olası Demokratik ve Ekonomik Etkileri*, Turkish Studies, 12(24), 1-16.
- Aslan, A. (2015). *Türkiye İçin Başkanlık Sistemi: Demokratikleşme, İstikrar, Kurumsallaşma*, 122. İstanbul: Seta.
- Ateş, H., Akpınar, A. (2017). *Hükümet Sistemleri ve Özgürlük: Karşılaştırmalı Bir İnceleme*, Strategic Public Management Journal, 3(6),1-22.
- Aydın, A., Akıncı, B. (2018). *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde Kamu Personel Yönetim Sisteminin Dönüşümü: Üst Düzey Kamu Görevlilerin Atanması*, Route Educational and Social Science Journal, 5(10),1024-1033.
- Aykaç, B., Durgun, Ş., Yayman, H. (2012). *Türkiye'de Kamu Yönetimi*, Ankara: Nobel Akademik
- Baykal, Ö.(2019). *Resmi Bir İdeoloji Olarak Kemalizm*, Ömer BAYKAL (Ed.), Cumhuriyet Döneminde Siyasi Düşünce, (s.3-76), Ankara: A Kitap.
- Baysal, T. (2016), *Türkiye' de Kamu Yöneticilerinin Yetiştirilmesi, Sorunlar ve Çözüm Önerileri*, Akademik Yaklaşımlar Dergisi, 7(1), 186-213.
- Çalışkan, E., Önder, M. (2017). *Başkanlık Sistemi ve Mevcut Kamu Kurumları Üzerine Olası Etkileri*, Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi, 10(49), 570-578.
- Demir, C., Çohadar, Ö., Gök, G. (2017). *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Yönetişiminin Temel İlkeleri Bağlamında İncelenmesi*, Strategic Public Management Journal, 3, 138-153.

- Durgun, G.B. (2017). *Anayasa Referandumu ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi*, Yeni Türkiye, 94, 1-6.
- Erdoğan, M. (2010). *Anayasal Demokrasi*, Ankara: Siyasal.
- Gönenç, M.L. (2018). *Uygulamada Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi*, Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı, 1-6.
- Gözler, K. (2007). *Devletin Genel Teorisi*, Bursa: Ekin.
- Gözler, K. (2017). *Cumhurbaşkanlığı Sistemi mi, Başkanlık Sistemi mi, Yoksa Neverland Sistemi mi?* 26 Kasım 2018 tarihinde www.anayasa.gen.tr/neverland.pdf adresinden erişildi.
- Günay, Ö.F. (2004). *Üst Düzey Kamu Yöneticilerinin Yetiştirilmesi*, Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi.
- İzci, F. (2014). *Yeni Anayasa Değişikliği Çerçevesinde Yürütme Organında Meydana Gelen Değişimler*, YYÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 1(4), 1-16.
- Kamalak, İ, Gül, H., Sallan Gül, S.(2015). *Demokrasi, Siyasal Rejim ve Başkanlık Sistemi Tartışmalarının Karşılaştırmalı Bir Analizi*, Toplum ve Demokrasi, 9(19-20), 127-148.
- Kamalak, İ, Gül, H., Sallan Gül, S.(2017). *Amerikan Başkanlık ve Fransız Yarı-Başkanlık Sistemleri Işığında Türkiye'nin Yeni Cumhurbaşkanlığı Hükümeti Sistemi*, Strategic Public Management Journal, 3(Special Issue), 101-120.
- Kaya, B. (2017). *Türk Tipi Başkanlık Sistemi Önerisinden Partili Cumhurbaşkanlığı Sistemine*, Yönetim Bilimleri Dergisi, 15(30), 27-50.
- Kuzu, B. (2017). *Her Yönü İle Başkanlık Sistemi*. İstanbul: Babıali Kültür.
- Mevzuat.gov.tr (2018). 28 Kasım 2018 tarihinde www.mevzuat.gov.tr adresinden erişildi.
- Özer, M.A., Burak Ö. (2017). *Parlamenter ve Başkanlık Sistemleri Arasında Konumunu Arayan Bürokrasi*, Strategic Public Management Journal, 3, 17-34.
- Topuz, S. K. (2016). *Hükümet Sistemleri ve Devlet Şekillerinin Ülkelerin Demokrasi Seviyeleri Üzerinde Yarattığı Farklılığın Tespiti Üzerine Bir Çalışma*, Ege Akademik Bakış, 16(3), 461-476.
- Turan, M. (2018). *Türkiye'nin Yeni Yönetim Düzeni: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi*, Social Sciences Research Journal, 7(3), 42-91.
- Yıldız, M. (2007). *Kamu Yönetimi Reformu ve Kamu Yöneticisi Davranışı: Recep Yazıcıoğlu Örneği*, Şinasi AKSOY, Yılmaz ÜSTÜNER (Ed.), (s.195-213), Kamu Yönetimi: Yöntem ve Sorunlar, Ankara: Nobel.