

TRANSFORMATION OF THE PUBLIC PERSONNEL MANAGEMENT SYSTEM IN THE PRESIDENTIAL GOVERNMENT SYSTEM: APPOINTMENT OF SENIOR PUBLIC OFFICIALS

**CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNDE KAMU PERSONEL
YÖNETİM SİSTEMİNİN DÖNÜŞÜMÜ: ÜST DÜZEY KAMU
GÖREVLİLERİN ATANMASI**

Abdullah AYDIN¹
Berat AKINCI²

Abstract

Democracy's health and ability is the most fundamental element that ensures the legitimacy of today's governments. It only makes sense when it is not filled to be democratic. In this context, one of the most important elements of democracy today is the separation of forces. Some scientists even emphasize that a sharp distinction is imperative. Looking at the framework of the Position, the division of forces in different government systems is interpreted differently. This distinction, in a sense, has led to the formation and organization of these systems. There are two main systems and a hybrid government system applied by the democratic regimes in the world. These government systems are considered as a parliamentary or presidential one in a certain classification and a semi-presidency as a model of France as a hybrid model. When assessed in this framework, the position of the legislative, executive and judicial role-plays and the position of the bureaucracy against them and the attitude they take are the basic equipment's that show the functioning of the governmental system, although the system is the sharpest in terms of the separation of powers. In this study, by considering the system of government changes taking place in Turkey, in the context of the appointment of senior public officials emphasized that the new system will need to bring what. In addition, a strong bureaucratic tradition in Turkey, and change how the rotation will live with the new system and what kind of advantages and will seek to answer the question of how it would be likely to encounter difficulties and senior officer appointments methods will be discussed.

Key words: Public Personnel System, Presidential Government System, Senior Officers, Undersecretary,

Özet

Demokrasi sağlığı ve kabiliyeti günümüzdeki yönetimlerin meşruiyetini sağlayan en temel unsurdur. Zira sadece demokratik olmak içi doldurulmadığı zaman bir anlam ifade etmemektedir. Bu bağlamda demokrasinin günümüzdeki en önemli öğelerinden biri kuvvetler ayrılığıdır. Hatta bazı bilim insanları bunun yetmediğini keskin bir ayrımın şart olduğunu vurgulamaktadırlar. Konumuz çerçevesinde bakıldığında farklı hükümet sistemlerinde kuvvetler ayrılığı farklı şekillerde yorumlanmıştır. Bu ayrım da bir manada bu sistemlerin şekillenmesine ve örgütlenmesine neden olmuştur. Dünya'daki demokratik rejimlerin uyguladıkları iki ana ve bir hibrit hükümet sistemi vardır. Bu hükümet sistemleri belli bir tasnif içerisinde sadece parlamenter veya başkanlık bir de hibrit bir model olarak Fransa modeli olan yarı başkanlık dikkate alınmaktadır. Bu çerçevede değerlendirildiğinde her ne kadar erkler ayrılığının en keskin olduğu sistem başkanlıktır denilse de, yasama, yürütme ve yargının rol paylaşimleri ve bürokrasinin bunlara karşı konumlandığı yer ve takındığı tavır hükümet sisteminin işlerliğini gösteren temel donedir. Bu çerçevede çalışmada Türkiye'de yaşanan hükümet sistemi değişimi ele alınarak yeni sistemin üst düzey kamu görevlilerinin atanması bağlamında neler getirmesi gerektiği üzerinde durulacaktır. Ayrıca çalışmada güçlü bir bürokratik geleneği olan Türkiye'nin yeni sistemle yaşayacağı değişim ve dönüşün nasıl olacağı ve

¹ Dr. Öğr. Üyesi, Hatay Mustafa Kemal Üniversitesi Uluslararası İlişkiler Bölümü, aydin@mku.edu.tr

² Dr. Öğr. Üyesi, Adana Bilim ve Teknoloji Üniversitesi Uluslararası İlişkiler Bölümü, beratakinici@yahoo.com

ne gibi kolaylık ve zorluklarla karşılaşacağı sorusuna cevap aranacak ve muhtemel üst düzey memur atama yöntemlerinin nasıl olacağı tartışılacaktır.

Anahtar Kelimeler: Siyaset bilimi, kamu yönetimi idare hukuku

GİRİŞ

Toplumların gözünde yönetimlerin meşruiyetini sağlayan unsurlar tarihsel süreçte farklılık göstermiştir. Modern döneme gelindiğinde ise meşruiyet demokratik yöntemlerin uygulanıp uygulanmadığı noktasında düğümlenmiştir. Demokrasinin gerçek vukuu bulması için gerekli ortam tam sağlanamadığı için demokrasi uygulamaları temsili demokrasi üzerine yoğunlaşmıştır. Ancak günümüz demokrasileri temsiliyet çıkmazı içerisine girmiş bunu aşmak için doğrudanlaşma noktasında yeni arayışlar içerisindedirler. Bu süreç gün be gün devam etmekte ve yeni demokrasi kriterlerini beraberinde getirmektedir. Yani yüz yıl önceki demokrasi anlayışı adil ve yarışmacı bir seçim iken günümüzde katılım, yönetim, hesap verebilirlik ve benzeri birçok unsur demokrasinin olmazsa olmazına dönüşmüştür. Bu bahsi geçen unsurların yanında devletin üç ana erkinin ilişkiler de demokrasinin durumunu yansıtan bir aynadır. Zira erkler ayrılığı temel bir ilke haline gelmiş ancak yetmemiştir. Bu yüzden kesin ve keskin bir ayrımın gerekliliği hatta belli durumda çatışmasının demokrasinin olmazsa olmazına doğru gittiği gerçeği karşımıza çıkmaktadır. Bu bağlamda değerlendirildiğinde çalışmamızın ana eksenini oluşturan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve getirmiş olduğu değişim Türkiye için yeni bir süreci ortaya çıkartacaktır. Zira temelde kuvvetler ayrılığını ön gören bir yönetim olan yeni sistem bir bakıma iç içe geçmiş Yasama, Yürütme ve onlara bağlı Bürokrasinin üst kademesini bir manada birbirinden ayırarak yeni bir durumu ortaya çıkartacaktır. İşte bu noktada çalışmamızda Kamu Personel Yönetim Sisteminde yeni süreçle beraber ortaya çıkacak yeni ilişki ağlarının neler olabileceği ve pozitif ve negatif nasıl gelişmeler yaşanabileceği üzerinde durulacaktır. Bu çerçevede ilk olarak iki ana modeldeki yani Parlamenter ve Başkanlık sistemlerindeki Bürokrasi-Siyaset ilişkisi üzerinde durulacak akabinde Türkiye'deki hükümet sistemi değişikliği ele alınarak Türkiye'deki yeni hükümet sistemi ile ortaya çıkacak durum incelenecektir.

Başkanlık sistemlerindeki Bürokrasi-Siyaset İlişkisi

Devletin yönetiminin başkan merkezli bir şekilde örgütlenmesi sisteminin genel adı olan Başkanlık Hükümet Sistemi temel olarak devletin ana erkleri olan yasama, yürütme ve yargı organları arasında keskin bir ayrıma dayanır. Bu ayrım anayasal güvence altındadır. Başkan yürütme mevkii olarak, yasamanın ve yargının iyi bir şekilde işlemesi ve onların aldığı kararları uygulamakla görevlidir. Bu bağlamda her bir erke bir diğerini dengelemek ve aralarında kontrol mekanizması olması için belli bir takım güçler ve yetkiler verilmiştir. Diğer yandan Başkanlık Sisteminin en temel özelliklerinden biri de Başkanın direkt olarak halk tarafından seçiliyor olmasıdır (presidentalsystem.org, 25.03.2017). Bu durum ise halk nezdinde yürütmenin meşruluğunu arttırmaktadır.

Dünyada başkanlık sistemi ile yönetilen ülkelerin tarihsel, toplumsal ve siyasal tecrübeleri her ülke için kendine has bir yönetim anlayışına sahip olmasına neden olmuştur. Her ne kadar farklı uygulama modellerinden bahsedilse de Amerika Birleşik Devletleri (ABD) Başkanlık Sistemi denilince akla gelen ilk ülkedir (Yaman, 2014: 84).

Ciddi kuvvetler ayrılığının olduğu bir ortamda devlet işlerinin etkili ve verimli yürütülmesi denge yüzünden biraz zordur. Bu çerçevede yürütmenin yasamanın elindeki yasa yapma yargının elindeki hukuku idare etme gibi güçlerine karşılık belki den etkili güç kaynaklarından biri devleti beraber yöneteceği veya kendisine yardımcı olacak memurları belirlemesidir.

ABD'nin genel kamu yönetimi ile ilgili belki de en ön plana çıkan kavram ganimet veya yağma sistemi olarak Türkçeleştirilene "Spoil System" dir. Aynı zamanda patronaj sistemi olarak adlandırılan ganimet sistemi, seçim kazanan siyasi partinin, kampanya görevlilerine ve diğer aktif destekçilere devlet görevlerinde ve diğer desteklere atanarak ödüllendirildiği bir uygulamayı anlatmaktadır. Üst düzey memurlukların ve siyasi sorumluluk taşıyan yüksek mevkilerin çoğunluğunun parti kontrolündeki bir değişik neticesinde zorunlu olarak yeni görevlilere getirilmesi durumudur (Gülener, 2016: 61).

Kavram, 1812'nin başlarında Amerikan siyasetinde fiili olarak kullanılmaktaydı, ancak 1832'de New York Senatörü William Marcy tarafından yapılan bir konuşma neticesinde gündeme oturmuştur. Başkan Andrew Jackson'ın yapmış olduğu bir atamayı savunan Marcy, "Zafere düşmanın ganimetleri dâhildir" diyerek kavramın kamuoyuna mal olmasını sağlamıştır. Marcy'in bahsettiği dönem için, ganimetler, seçilmiş bir memur tarafından kontrol edilen kabine daireleri veya büyükelçilikler gibi siyasi atamaları ifade etmekteydi.

Ganimet sisteminden yana olan argümanlar, sadık çalışanlar için mesleki ödüller sunarak aktif bir parti organizasyonunu sürdürmenin bir aracı olarak savunmaktadır. Yani seçimlerde canla başla çalışanların bunun karşılığında ülke için hizmet etme fırsatı elde etmeleri gayet normaldir. Ayrıca iktidar partisi kendisine sadık kalabilecek ve uyumlu çalışabilecek bir bürokrasinin olmasını garanti altına almış olur. Uygulamanın taraftarları bu sonucun daha etkili bir yönetimde olduğunu iddia ederler çünkü atanan memurlar seçilmiş yetkililere politikalarını yerine getirme ve kampanya vaatlerini yerine getirme konusunda yardım etme hakkına sahiptir. Diğer taraftan, ganimet sistemi, çoğu kez, atanan kişinin niteliklerini veya işi yapma kabiliyetini dikkate almadan, partinin ihtiyaçlarına sıkı sıkıya bağlı olan atamalarla sonuçlanabilme riskini içinde barındırmaktadır.

Ganimet sistemi, 1820'lerden günümüze kadar Amerika Birleşik Devletleri'nde tartışmasız bir şekilde uygulanmış ve gelişmiştir. Sistemin suiistimalleri, atamalarla doldurulmuş hükümet görevlerinin sayısını azaltmaya ve işlerini hak ettikleri ölçüde ödüllendirmeye yönelik sivil hizmet reformlarında olduğunu görmekteyiz. . 1883 tarihli Pendleton Federal Kamu Hizmeti Yasası, federal yetkililerin işe alınmasında liyakat sisteminin benimsenmesi için başlangıç esasını sağlamış ve 20. yüzyılın sonlarında, liyakat sistemi, federal, eyalet ve kent seviyelerindeki ganimet sisteminin yerini neredeyse tamamen almıştır. Günümüzde ganimet sistemi işleyiş açısından ciddi bir kamuoyu denetiminde ve diğer erklerin takibindedir. Dolayısıyla ilk uygulandığı dönemdeki gibi denetimsiz ve yaptım oldu şeklinde atamalara artık çok rastlanmamaktadır. Ganimet sistemi Amerikan politik bir terim olmasına rağmen, kamu görevlilerini taraftarları ödüllendirmek ve bir hükümeti güçlendirmek için dağıtmak, diğer birçok ülkede de yaygındır (britannica.com,2018).

Parlamente Sistemdeki Bürokrasi-Siyaset İlişkisi

Parlamente Sistemin temel özelliği olarak karşımıza yasa yapma, hazırlama ve uygulama yetkisinin parlamentonun tamamı veya bir kısmı tarafından yürütülmesi çıkmaktadır. Bu sistemin ilk örneğinin İngiltere uygulamış olduğu "Westminster modeli" olduğu bilinmektedir (dictionary.com, 26.03.2018).

Yasa yapma ve uygulamanın parlamento içerisinde kalması parlamente sistemin yasama ve yürütme kuvvetlerinin birbirine yakın olmasına neden olmaktadır. Bu durum ise yumuşak bir kuvvetler ayrılığını anlatmaktadır. Parlamente sistemde kuvvetlerin keskin ayrımının yerine kuvvetlerin işbirliği temel alınmıştır. Parlamente sistemde genel olarak iki başlı bir yürütme söz konusudur. Bir yanda bakanların oluşturduğu hükümet (kabine) diğer yanda devlet başkanı (Başkan, Cumhurbaşkanı veya Kral) bulunur. Ancak devlet başkanlığı makamı genel olarak yürütmenin

sorumsuz kanadıdır. Ayrıca hükümet veya hükümetin başı olan Başbakan yasamaya karşı sorumludur. Yürütmenin etkin kanadı olan hükümet istisnaları dışında (teknokrat bakanlar) parlamento bünyesinden çıkmaktadır. Bunun yanında güvenine ihtiyaç duymaktadır. Zira hükümet güvenoyu alarak kurulur veya güvensizlik oyu alarak düşer. Parlamenter sistemlerde bir siyasetçinin hem yürütme erkinde hem de yasama erkinde görevi olabilir (iktisadi.org, 28.03.2018). Görüldüğü üzere parlamenter sistemde düalist bir yapı söz konusudur. Böylece yürütme yetkisi iki yapı sorumlu kanat olan bakanlar kurulu ile sorumsuz kanat olan Cumhurbaşkanlığı ya da monarşilerde Kral, Kraliçe'den oluşan iki yapı tarafından kullanılmaktadır (Belli, 2016: 392).

Parlamenter sistemlerde yürütme organının üzerindeki yasama etkisinden bahsedilmişti bu etki sadece yürütme üzerinde değil aynı zamanda diğer icra birimleri üzerinde de hissedilmektedir. Zira kanun ve politikaların uygulanmasında hükümetin siyasi sorumluluğu olduğu kadar, bürokrasinde icrai sorumluluğu vardır. Ancak siyasetin ve bürokrasinin pozisyonuna özellikle Avrupa uygulamaları üzerinden bakıldığında parlamentonun bürokrasiye nüfuz etme kabiliyetinin yeterli olamaması nedeniyle daha ziyade hükümetle bürokrasi arasındaki ilişki olarak gelişmektedir (Altunok,2016: 173) . Başkanlık sistemindeki kadar olmasa da siyasi atamalar parlamenter sistemde de mevcuttur (Tataroğlu,2016: 99-100). Birçok parlamenter sistemde birer bürokratik makam olan ve genel itibari ile kariyer yöntemi ile gelinecek yerlere farklı yöntemlerle atamalar yapıldığı gözlemlenmektedir. Özellikle bakanlık teşkilatının üst yetkililerinin (ülkemizde müsteşar ve daire başkanı gibi) siyasi birer makama dönüşmesi durumu söz konusudur. Bu fiili durum aslına bakılırsa başkanlık sisteminin Bürokrasi-Siyaset İlişkisi bağlamında resmiyet dönüşmüş bir şekilde tezahür etmektedir (Özer ve Özmen,2017: 22). Elbette bu durumdan patronaj sisteminin hâkim olduğu manası çıkartılamaz. Zira parlamenter sistemlerde bu tarz yöntemlere çokça rastlanmaz veya çok dar veya sınırlıdır. Bu çerçevede çok uzun yıllar iktidarda kalınmadığı müddetçe siyasetin direkt olarak bürokrasiye etki etme ve denetim altına alma imkânı bulunmamaktadır. İstisna olarak ifade ettiğimiz uzun süre iktidarda kalma durumu ise temelinde siyasi olan bürokratik makamlara gelen bürokratların kendilerine yakın memurları uzun yıllar boyunca yetiştirerek ve süzerek bürokraside bir hâkimiyet ele geçirmesini içerir (Tataroğlu,2016: 99-100). Bu durum da süreler de ülkelerin personel sistemlerine bağlı olarak değişiklik arz eder. Nitekim kural olarak parlamenter rejimlerdeki personel sisteminin temelinde liyakat sistemi bulunmaktadır. Başkanlık sisteminin aksine bürokrasi, siyasetin baskılarına karşı daha korunaklıdır. Mesela İngiltere'deki yükselme kriterleri ve sürecine bakıldığında çok kesin olmasa da bir otomatiklik söz konusudur (Çevikbaş, 1992:163). Yani memur standart bir süreç izlediğinde ne zaman nereye kadar yükseleceğini tahmin edebilmektedir. Ancak bu durum başkanlık sisteminde böyle değildir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Kamu Personel Yönetim Sisteminin Dönüşümü

Türkiye'de yaklaşık bir asırdır uygulamada olan parlamenter sistemin sahada yaratmış olduğu krizler ve etkisiz hükümetler, özellikle son çeyrek yüzyılda kendisini iyice hissettirmiş ve hükümet sistemi değişikliği üzerine olan tartışmaların ateşini daha da yükseltmiştir. Ülkemizde ekonomi başta olmak üzere sonuçları itibariyle birçok alanda etkisini derinden hissettiren 2001 krizi, ekonomik göstergeler kadar siyasi tablonun da alınan erken seçim kararıyla değiştiği bir zemin yaratmıştır. Seçmenler yaşanan ekonomik krizin sebebi olarak gördüğü dönemin hükümet ortaklarının hepsine kırmızı kart göstermiş ve 2002 yılında yapılan erken seçimle bu partileri yasama ve yürütme erklerinin dışına itmiştir. Bu seçim sonuçları son dönemde yaşanan istikrarsız süreçlerin ve parlamenter sistemin niteliği gereği oluşan siyasi atmosferin bir daha yaşanmaması adına seçmenler tarafından siyasi partilere

verilen net bir mesaj olarak değerlendirilmelidir (Türkyılmaz, 2017: 18-19; Miş ve Duran, 2017: 18-21; Kahraman, 2012: 445).

2002 yılında yapılan erken seçimlerde halkın güçlü desteğini alarak yasama ve yürütmede söz sahibi olan AK Parti, göreve geldiği andan itibaren ülkenin içinde bulunduğu ekonomik, sosyal ve siyasi sorunların üzerine kararlılıkla gitme eğilimi göstermiştir. Özellikle AB tam üyelik sürecinde yakalanan olumlu rüzgârı da arkasına alan hükümet, her alandaki temel göstergelerin uluslararası standartlara oturtulması adına baş döndüren yapısal reform süreci başlatmıştır. Bu denli önemli açılımlara imza atan AK Parti hükümetini “367 Krizi” olarak da bilinen 2007 yılındaki cumhurbaşkanı seçim sürecinde yaşanan sıkıntılar nedeniyle tökezletmeye çalışan iç ve dış mihraklar, bu amaçlarına mevcut parlamenter sistemin açıklarını kullanarak ulaşmak istemiştir (Özkan, 2017: 14). Maalesef cumhurbaşkanlığı seçim sürecinde yaşanan olaylar siyasi partiler arasındaki makası daha da açmış ve bir kez daha ülke cumhurbaşkanını seçemeyecek noktaya gelmiştir. Ak Parti böylesine bir tablo karşısında ivedi bir şekilde cumhurbaşkanlığı seçimi için gerekli olan toplanma ve karar yeter sayıları için anayasa değişikliği kararı almış ve sonrasında ise cumhurbaşkanının 1982 Anayasa'sında tanımlanan yetkilerine dokunmadan sadece seçilme yönteminde değişikliğe gitmiştir. Yapılan Anayasa değişikliği ile birlikte Cumhurbaşkanı doğrudan halk tarafından seçilecektir. 2014 yılında yapılan cumhurbaşkanlığı seçiminde Recep Tayyip Erdoğan oyların %51,79'unu alarak halk tarafından seçilen ilk cumhurbaşkanı olmuştur (Aydın ve Belli, 2016: 95). Ancak gelinen noktada cumhurbaşkanının seçimiyle alakalı olası sıkıntıların önüne geçilmiş olunmasına rağmen bu defa da mevcut parlamenter sistemin özünden sapmalar olduğuna dair itirazlar yükselmeye başlamıştır. Yapılan bu itirazlara bakıldığında cumhurbaşkanının yetkilerine dokunmadan sadece seçilme yönteminin değiştirilmesi sayesinde uygulamada yeni bir fiili durum ortaya çıktığı görülmektedir. Bu da sistemin parlamenter sistemden uzaklaşarak yarı başkanlık sistemine doğru evrildiği izlenimi vermektedir. Bununla birlikte uygulamada meşruiyetini halktan almış cumhurbaşkanının yürütmenin diğer kanadı ve siyasal sorumlusu olan başbakan ile ilişkisi önemli bir hal almış ve iki başlı bir yürütme yapısı daha hissedilir olmuştur. Ak Parti hükümeti ortaya çıkan bu tablo karşısında yeni krizlerin çıkmaması için fiiliyatta oluşan durumun mevcut şartlara göre yeniden düzenlenmesi gerektiğini ileri sürmüş ve bu çağrıya Milliyetçi Hareket Partisi (MHP) Genel Başkanı Bahçeli olumlu yanıt vererek 16 Nisan 2017 tarihinde referandumda oylanan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin meclisten geçmesine destek vermiştir (Akıncı, 2017: 73-76; Bülbül, 2017: 1-4).

Ak Parti ve MHP birlikteliğiyle kurgulanan yeni hükümet sistemi; yürütme de ortaya çıkan iki başlılığın giderilmesi, ülkenin ekonomik, siyasi ve toplumsal istikrarına katkı sunması, temel hak ve hürriyetlerinin daha çok geliştirilmesi ve bu bağlamda demokratik kurum ve kültürün konsolidasyonu, koalisyon hükümetlerinin tam manasıyla gerçekleştiremediği yürütme erkinin etkili ve yerinde kararlar alabilmesinin temini, dış-ıç, askeri, bürokratik vb. vesayet odaklarıyla tam mücadele, devletin sahip olduğu temel erklerin birbirlerinin görev alanlarına müdahale etmelerini engelleyecek kuvvetler ayrılığı prensibinin sert tatbiki ile devletin bütün organlarıyla millete hizmet sunma noktasında hesap verilebilirliğinin ve şeffaflığının sağlanması gerekçeleriyle temellendirilmiştir (Miş ve Duran, 2017:7-15).

Devletin temel dinamiklerini baştan aşağı değiştiren hükümet sistemi değişikliği ile özellikle yasama ve yürütme erklerinin kendi faaliyet alanlarında maksimum sonuç alması öngörülmüştür. Söz konusu erklerin birbirlerinin önünü tıkayan faaliyetlerden ziyade birbirlerini destekleyen ve uyumlu bir şekilde çalışmasını sağlayacak denge ve denetim mekanizmaların oluşturulduğu Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin özellikleri şunlardır (Bülbül, 2017: 24-27; Yıldırım, 2017: 147-181):

- Devletin temel direklerinden olan yasama ve yürütme erklerinden herhangi birisi beş yılda yapılacak seçimlerin zamanından önce yenilenmesi kararını alabilmektedir. Erken seçim kararı sonrasında yasama ve yürütme erklerinin her ikisinin de seçimleri aynı gün yapılması gerekmektedir. Böylelikle sistemin tıkanması veya olağanüstü durumlarda erklerden herhangi birisinin alacağı seçim kararıyla sistemin tekrar işler hale gelmesi sağlanmış olacaktır.
- Cumhurbaşkanının partisiyle olan bağı devam etmekte olup, yasamanın onayına tabi olmadan cumhurbaşkanı yardımcılarını, bakanları ve üst düzey bürokratları atayabilmektedir.
- Yürütme erkinin cezai ve siyasi sorumluluğu tek başlı olarak cumhurbaşkanı şahsında birleşmektedir.
- Cumhurbaşkanına bütçe kanunu teklif etme yetkisi verilmiştir.
- Yürütmeden bağımsız yasama faaliyetleri ile yasama faaliyetlerinin kalitesinin artması amaçlanmıştır.
- Yasama ve yürütme erklerinin seçimi, siyasi parçalanmışlıkları merkezde toplanmasını sağlayacak zorunlu bir birlikteliği öngörmektedir.
- Dinamik ve dönüşümcü bir modeldir. Parlamenter sisteme özgü iktidarda kalış sürelerinin sınırının olmaması nedeniyle yaşanan muhalefet-iktidar gerginliği yumuşama eğilimine girmektedir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi yukarıda anılan özellikleri itibarıyla başta parlamenter sistemden kaynaklanan siyasi istikrarsızlıkların bertaraf edilmesini akabinde ise devlet idaresinin tüm kurum ve kurallarıyla birlikte tekrar rasyonel hale getirilmesini amaçlamaktadır (Türkyılmaz, 2017: 160-161). Tabii ki yasama ve yürütme erkleri açısından çok yönlü bir değişimin yaşanacağı bu süreçte, kamu hizmetlerini sunacak olan idari ajanların da tabii olduğu personel yönetim sisteminin dönüşüme tabi tutulması kaçınılmaz olacaktır. Bu bağlamda Türk kamu yönetim anlayışı özelinde ise personel yönetim anlayışı geçmişten günümüze sürekli bir değişim trendi içerisinde olduğu ve dönem dönem yapılan reform çalışmalarıyla sisteme işlerlik kazandırılmaya çalışıldığı görülmektedir. Özellikle kamu idari ajanlarının tabii olduğu 657 sayılı devlet memurları kanununun günümüze kadar en fazla değiştirilen kanun olması, personel rejimimizin ne denli inişli çıkışlı bir süreç yaşadığını ortaya koymasından önemlidir (Yılmazöz, 2009:293-302).

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin 24 Haziran 2018 erken seçim kararıyla ilk defa uygulanmaya başlanacak olunmasıyla birlikte kamu personel rejiminde de birtakım değişikliklerin kaçınılmaz olacağı ortadadır. Özellikle yürütme erkinin değişen yapısı nedeniyle birçok kurum ve kuruluşlar ile üst düzey kamu çalışanlarının akıbetinin ne olacağı belirsizliğini korumaktadır. Ancak bununla birlikte cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin yasama ve yürütme erkleri açısından verimlilik ve yaratıcılığı ön plana çıkaran vizyonuyla birlikte kamu bürokrasisinde daha önce yaşanan oligarşik işleyişlerin ortadan kalkması beklenmektedir. Bu bağlamda yeni sistemde kamu personel sisteminin temel ilkelerinden olan liyakat, kariyer ve sınıflandırma kavramlarının yeni ve yeniden tekrar revizyona tabi tutularak çağdaş insan kaynakları formatında yeniliğe, şeffaflığa, esnekliğe, yaratıcılığa, verimliliğe ve en önemlisi bürokratik oligarşiye fırsat vermeyecek şekilde düzenlenmesi gerekmektedir. Çünkü yeni hükümet sistemiyle birlikte tek elden alınacak kararların uygulanması ve takibi yine tek elden olduğundan bürokrasinin kendi faaliyet alanlarında kamu hizmetlerinin verimli bir şekilde sunulması noktasında mazeretleri azalacaktır (Kutlu ve Kahraman, 2017:1-26). Yürütmenin başı olarak cumhurbaşkanı siyasal ve cezai sorumluluğu üzerinde hissederek milletin sorunları ile daha yakından ilgilenecek ve

alınan kararların kamu yönetimi uygulayıcıları tarafından eksiksiz bir şekilde yerine getirilmesini yakından takip edecektir (Kuzu, 2013: 72-78).

Üst Düzey Kamu Görevlilerin Atanması ve Görevden Alınması

Hükümet sistemi değişikliğinin sistemin istikrarına yönelik etkilerinin yanında muhtemelen en fazla etkiyi kamu yönetimi üzerinde özelinde ise kamu personel yönetimi üzerinde göstermesi beklenmektedir. Bu bağlamda yeni dönemle birlikte yürütme erkinin hızlı ve etkili kararlarını; etkin, verimli ve tarafsız sunulmasını sağlayacak liyakat esasına göre atanan idari ajanlar tarafından verilmesi önemli bir husus olarak karşımıza çıkmaktadır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle birlikte kamu personel yönetiminden sorumlu olan başbakanlık makamının ve bakanlar kurulunun kaldırılıyor olmasıyla ortaya çıkan yeni düzende kamu hizmetlerini sunacak üst düzey kamu görevlilerinin kim tarafından atanacağı, kim tarafından görevden alınacağı, çalışma şartları, ücret politikaları ve daha da önemli yeni sistemin ruhuna uygun misyon ve vizyona sahip kişilerin karar alma süreçlerindeki pozisyonlarının açıkça tanımlanması gerekmektedir. Bu bağlamda üst düzey kamu görevlilerinin kim olduğunun ve kurumsal yapı içerisindeki yerinin tespiti de ayrıca önem arz etmektedir.

Buna göre 2709 sayılı kanunla Anayasanın 104. maddesinde değişiklik önerilen maddede cumhurbaşkanına üst düzey kamu görevlilerini atama yetkisi verilmiş ancak bu madde kapsamında hangi kamu görevlilerinin üst düzey kamu görevlisi olduğu tanımlanmamıştır. Bununla birlikte uygulamada daha önce yapılan kanuni düzenlemelerle müsteşar, müsteşar yardımcısı, genel müdür, başkan, kurul başkanı, genel müdür yardımcısı, daire başkanı, büyükelçi, vali, kaymakam, bölge müdürü olarak atanabilecek kamu ajanlarıyla Devlet Personel Başkanlığı'nın (DPB) teklifi ve Bakanlar Kurulu kararıyla tespit edilecek yöneticilerin üst düzey kamu personeli olarak sayılacağı anlaşılmaktadır. Bununla birlikte kamu yönetim yapımıza 2011 tarihinde giren bakan yardımcılıklarının da yeni sistemle birlikte misyonunun ne olacağına kesinlik kazandırılması da gerekmektedir. Ülke uygulamalarına baktığımızda bakan yardımcılarının farklı isimler altında sistemde yer aldığı özellikle yürütme ile yasama arasında bir bağ kurma amacı taşıdığı görülmektedir (Kutlu ve Kahraman, 2017:1-26). Ancak hükümet sistemi değişikliği esnasında yapılan düzenlemelerde cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların cumhurbaşkanı tarafından atanması düzenlenmiş iken, bakan yardımcılarının nasıl atanacağına yönelik bir düzenlemeye yer verilmemiştir. Muhtemelen bakan yardımcılarının siyasi müsteşarlığa dönüştürülerek kanuni bir düzenlemeyle sisteme entegre edilmesi planlanmaktadır (Yılmaz, 2013:5). Ancak nihayetinde bu tür atamaların yapılan değişiklik ile birlikte cumhurbaşkanının yürütmeyle alakalı çıkaracağı kararname sayesinde hangi bakanlıkların kurulacağına ve bu bakanlıklarda görev alacak üst düzey kamu görevlilerinin kimler olacağına karar vereceği düzenlenmiştir. Cumhurbaşkanlığı tarafından atanan bu görevliler yine aynı şekilde cumhurbaşkanı tarafından görevden alınabilecektir (Yılmazöz, 2009:293-302; Güleener ve Miş, 2017:5-25). Ancak özellikle sistemin en önemli elemanlarından biri olan müsteşarlık makamının ortadan kalması belli sorunları beraberinde getirebilir. Zira müsteşarlık makamı tamamen bakan yardımcılığına dönüşümü diye bir durum yoktur. Daha önce olan biri siyasi biri daha çok idari olan iki makamın birleşmesi durumu söz konusudur. Bu durum eğer bakan yardımcılığı ilk defa ihdas edilmiş olsaydı belki sorun teşkil etmeyebilirdi.

Burada bir diğer önemli konu cumhurbaşkanı tarafından atanacak bu görevlilerinin görevde kalma süreleri ve iş güvenceleriyle alakalı hususlardır. Yine değişik ülke uygulamalarına baktığımızda özellikle başkanlık sisteminin uygulandığı ABD'de üst düzey kamu görevlilerinin başkanın görev süresine entegre olduğu görülmektedir. Bu

bağlamda başkan tarafından atanan ve senato tarafından onaylanan bu görevliler başkanın görev süresine bağlı olarak görev yapmakta ve başkanın görev süresi dolduğunda görevleri de bitmektedir. Ülkemizde de yeni hükümet sistemiyle birlikte yürütme erkinin başı olan cumhurbaşkanının kendisiyle uyumlu çalışacağı kamu görevlilerini seçme hakkının olması gerekmektedir. Çünkü yeni sistemle birlikte cumhurbaşkanı kamu hizmetlerinin verimli bir şekilde sunulmasından birincil derecede sorumludur. Bu sorumluluk siyasal olduğu kadar cezaidir. Dolayısıyla kamu hizmetlerinin sunulmasında çok önemli bir pozisyona sahip olan bu personellerin kamudan veya açıktan tedarik edilmeleri noktasında kuralların net bir şekilde tanımlanması ve görev sürelerinin bir sözleşmeye dayandırılması gerekmektedir. Kamudan yapılan bu görevlendirme sonrasında görev süresi dolan bu personeller başvurması halinde eski görevlerine geri dönebilmelidir.

SONUÇ

24 Haziran 2018 seçimleriyle birlikte tam anlamıyla uygulamaya geçecek olan cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin başta kamu personel yönetim sistemi başta olmak üzere birçok alanında dönüştürücü ve değiştirici etkisinin olması beklenmektedir. Türkiye'de uzun zamandır hükümet sistemi üzerinden yapılan tartışmalar 16 Nisan referandumu ile nihayete ermiş ve böylelikle yasama ve yürütme erklerinin etkin ve verimli çalışması adına Türkiye'ye has özellikler ihtiva eden yeni bir hükümet sistemine geçilmesi kararlaştırılmıştır. Dolayısıyla Türkiye'nin özgün tarihi, siyasi şartları, toplumsal yapısı, ekonomik ve hukuki durumları, örnek ülke deneyimleri ve en önemlisi yeni sistemin gereklerine uygun bir şekilde yıllardır üzerinde temel bir anlayış ve kapsayış belirlenemeyen kamu personel yönetim sistemimizin tekrardan elden geçirilmesinde zorunluluk bulunmaktadır. Üstelik bu zorunluluk hali yeni hükümet sisteminin erken seçim kararıyla birlikte iki ay gibi kısa süre içerisinde uygulanmaya başlanacak olunmasıyla daha da elzem bir hal almıştır. Çünkü yeni hükümet sistemiyle yürütmenin ikili yapısı sona ermekte ve bu bağlamda kamu yönetimiyle alakalı pek çok kurum, uygulama ve alışkanlıkta yürütmenin tek sorumlusu cumhurbaşkanlığı makamına göre dizayn edilmesini gerekli kılmaktadır.

Osmanlı'dan kalma mirasıyla personel yönetimi çok sayıda revizyona tabi tutulmuş olmasına rağmen çağımızın hizmet anlayışına ve küresel dünyanın rekabetine ayak uydurmaktan oldukça uzaktır. Hükümet sisteminde yapılan bu değişikliğin içeride ve dışarda yaşanan baş döndürücü olaylara etkin müdahale edebilme kapasitemizi artırmayı amaçlarken, kamu hizmetlerinin yürütücü olan personelin de bu duruma kayıtsız kalması düşünülemez. Bu bağlamda yeni hükümet sistemiyle birlikte daha önce atama usul ve yöntemleri belli olan üst düzey kamu görevlilerinin yeni sistemde tekrardan tanımlanarak özlük haklarının belirlenmesi gerekmektedir. Bu demek değildir ki Türkiye'de bir ganimet sistemine geçiş durumu gerekli veya söz konusudur. Zira bu sistemin denetleme mekanizmaları, tarihsel tecrübe yaşanmışlıklar neticesinde gelişmiştir. Bir tepeden inme mantıkla Türkiye'ye ganimet sistemi getirilemez. Bunun yanında bahsettiğimiz gibi ülkenin kamu yönetimi ortamına da uygun bir durum değildir. Ancak müsteşarlık gibi bazı memurluklarda bulunan fiili durumunun bir şekilde yasalarla belirlenmesi gerekmektedir. Ayrıca üst düzey kamu görevlileri statüsünde olup da yeni sistemde tanımlanmayan bakan yardımcılığı gibi görevlilerin de müsteşarlık makamıyla karıştırılmaması adına görev tanımlarının tam manasıyla yapılarak siyasi müsteşarlık şekline dönüştürülmeleri gerekmektedir. Çünkü hali hazırda bakan yardımcılarının görev tanımlarıyla müsteşarlık makamında bulunanların görev tanımları arasında siyasal öncelikler dışında anlamlı bir farkın olmadığı ortadadır.

Sonuç itibarıyla kamu hizmet sunumunun çeşitlendiği günümüzde ülkemizin bölgesel ve küresel hedeflerine ayak uyduracak etkin, verimli, dinamik ve bütünleşik bir kamu

personel yönetim sistemine geçilmesinde fayda bulunmaktadır. Yeni hükümet sistemiyle birlikte yeniden tanımlanacak olan hizmet gruplarında çok yönlü hizmet sunmayı kendine şiar edinmiş stratejik düşünme ve gerektiğinde inisiyatif almayı başarabilen bir beşeri kaynak ordusu, yürütme erkinin ihtiyaç duyduğu zamanında, doğru ve kaliteli bilgiyi üretme adına gerekli olacaktır. Bu bağlamda cumhurbaşkanının kararname ile üst düzey kamu görevlilerini belirleyecek olması, yürütmenin ve devletin başı olan cumhurbaşkanının vizyonu ve ülke politikalarını yaşama geçirmek adına yerinde bir uygulamadır.

KAYNAKÇA

- Akıncı, Berat (2017). Türkiye'de Hükümet Sistemi Tartışmaları ve Cumhurbaşkanlığı, Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Hatay.
- Altunok Hatice (2016), Atama Yetkisi ve Bürokrasi Siyaset İlişkisi Üzerine Bir Değerlendirme, Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi Cilt.8 Sayı:14 2016-Mart (S. 166-180)
- Aydın, Abdullah ve Belli Aziz. (2015). Cumhurbaşkanlığı ve Meşruiyet Tartışmaları", Cumhurbaşkanlığı Seçimi ve Medya, (Ed.: Faruk Temel ve Onur Önürmen), Nobel Yayınevi, Ankara, (s. 87-102).
- Belli, Aziz, (2016), "Yürütme (s. 391-393)", Kamu Politikaları Ansiklopedisi, (Ed.: Hatice Altunok ve Fatma Gül Gedikkaya), Nobel Yayınevi, Ankara.
- Bülbül, Kudret (2017). Etkin İstikrarlı Güçlü Bir Türkiye İçin Cumhurbaşkanlığı Sistemi, Tezkire Yayıncılık, 1. Baskı, İstanbul.
- Çevikbaş, Rafet. (1992) "Batılı Ülkelerde Kamu Yönetiminin işleyişi ve Siyasal İktidarla Olan İlişkisi", Türk İdare Dergisi, S. 364:158-175.
- Gülener Serdar (2016), Başkanlık Sistemlerinde Denge ve Denetleme: ABD, Brezilya, Arjantin, Meksika, SETA Siyaset, Ekonomi, SETA Analiz, Toplum Araştırmaları Vakfı Yayınları
- Gülener, Serdar ve Miş, Nebi (2017). Cumhurbaşkanlığı Sistemi, SETA Analiz, Sayı:190.
- <http://www.dictionary.com/browse/parliamentary-system>, Erişim Tarihi: 26.03.2018
- <http://www.iktisadi.org/parlamenter-sisteminin-genel-tanimi-ve-olusum-bicimi.html>, Erişim Tarihi: 28.03.2018
- <https://presidentialsystem.org/2016/04/30/what-is-the-presidential-system/> Erişim Tarihi: 25.03.2018
- <https://www.britannica.com/topic/spoils-system> , Erişim Tarihi: 25.03.2018
- İnternet Kaynakları
- Kahraman, Mehmet (2012). Hükümet Sistemi Tartışmaları Bağlamında Başkanlık Ya Da Yarı-Başkanlık Sistemlerinin Türkiye'de Uygulanabilirliği, Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Yıl/Year: 2012, Cilt: 9, Sayı:18, s.431-457.
- Kutlu, Önder ve Kahraman, Selçuk (2017). Türk Cumhurbaşkanlığı Sisteminin Kamu Yönetimi Açısından Değerlendirilmesi, PESA, Sakarya.
- Kuzu, Burhan (2013). Her Yönüyle Başkanlık Sistemi, Babiali Kültür Yayıncılığı, 3. Baskı, İstanbul.

- Miş, Nebi ve Duran, Burhanettin (2017). Türkiye'de Siyasal Sistemin Dönüşümü ve Cumhurbaşkanlığı Sistemi, SETA Kitapları 19, 2. Baskı, Ankara.
- Özer M. Akif, Özmen Burak (2017),Parlamenter ve Başkanlık Sistemleri Arasında Konumunu Arayan Bürokrasi, Strategic Public Management Journal Volume 3, Special Issue, pp. 17-34 December 2017
- Tataroğlu Muhittin (2006), Parlamenter ve Başkanlık Sistemlerinde Siyasi İktidar ve Bürokrasi İlişkileri ve Türkiye Açısından Bir Değerlendirme Yönetim Ve Ekonomi Dergisi Cilt:13 Sayı:1
- Türkyılmaz, Murat (2017). Cumhurbaşkanı Sistemi, Sanat Ofisi Yayınları, 1. Baskı, İstanbul.
- Yaman, Abdulsemet, "Başkanlık Sistemi, Uygulamaları Ve Türkiye'de Uygulanabilirliği", 2014, Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt: 24, Sayı: 1, ss. 83-98.
- Yıldırım, Hurşit (2017). Parlamenter Sistem Krizleri ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, Pozitif Yayınları, 1. Baskı, İstanbul.
- Yılmaz, Battal (2013). Türkiye'de Bakan Yardımcılığı Uygulamasına İlişkin Bir Değerlendirme, Kastamonu Üniversitesi İİBF Dergisi, Cilt:1, Sayı:34.
- Yılmazöz, Mehmet (2009). Türkiye'de Kamu Personel Yönetimi Sorunu, Maliye Dergisi, Sayı 157.