

Yusuf Tuna ALEMDAR¹
Araştırmacı

Ekin DAĞLI²
Araştırmacı

TÜRKİYE’DE KURUMSAL DÖNÜŞÜM: 2018 SONRASI ANAYASA MİMARİSİNİN YENİDEN İNŞASI

POLİTİKA NOTU

Türkiye’de 2017 anayasa referandumu ve 2018 seçimleriyle birlikte yürürlüğe giren Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi (CHS), çoğu zaman bir hükümet sistemi tercihi ya da normatif bir rejim tartışması çerçevesinde ele alınmaktadır. Oysa 2018 sonrası dönem, yalnızca anayasal metinlerde yapılan bir değişikliğe değil; devletin karar alma, uygulama ve denetim süreçlerinin nasıl işlediğine dair daha derin bir kurumsal dönüşüme işaret etmektedir. Bu süreçte değişen şey yalnızca “kim yönetiyor” sorusunun cevabı değil kararların hangi kurumsal kanallar üzerinden üretildiği, nasıl uygulandığı ve hangi mekanizmalarla denetlendiğidir (Akman & Akçalı, 2017; Yılmaz, 2020; Adar & Seufert, 2021). Bu dönüşüm özellikle norm üretim araçlarının (kanun ve Cumhurbaşkanlığı kararnamesi dengesi), üst düzey atama ve koordinasyon kanallarının yeniden tasarlanması ve denetim mekanizmalarının fiilî işleyişindeki aşınma üzerinden somutlaşmaktadır.

Bu dönüşümün bir diğer önemli boyutu ise devletin politika üretim ve kurumlar arası koordinasyon kapasitesinin yeniden düzenlenmesidir. Modern devletlerde politika tasarımı ve uygulanması yalnızca siyasi karar vericilerin iradesine değil; bakanlıklar, müsteşarlıklar, planlama kurumları ve uzman bürokratik kadrolar arasında dağıtılmış çok katmanlı bir kurumsal yapıya dayanır. Türkiye’de 2018 sonrası kurumsal yeniden yapılanma süreci, bu ara kurumsal katmanların önemli bir bölümünün zayıflaması veya işlev değiştirmesiyle birlikte gerçekleşmiştir. Politika tasarımının ve stratejik koordinasyonun giderek daha dar bir yürütme merkezinde

¹ <https://www.tepav.org.tr/ekibimiz/s/1506>

² <https://www.tepav.org.tr/ekibimiz/s/1492>

Bu çalışmada ifade edilen bulgular, yorumlar, sonuçlar, öneriler ve görüşler tamamen yazar(lar)ına aittir.

TEPAV’ın resmi görüşü değildir. © TEPAV, aksi belirtilmedikçe her hakkı saklıdır.

Çalışmaya katkılarından ötürü Araştırma Stajyeri ODTÜ İktisat 4. sınıf öğrencisi Şükrü Demirci’ye teşekkür ederiz.

toplanması, devletin üst kademelerinde uzmanlık üretimi ve kurumlar arası eşgüdüm kapasitesinin nasıl işlediğine dair yeni tartışmaları da beraberinde getirmiştir.

Türkiye, 2018 itibarıyla yalnızca bir hükümet sistemi değiştirmemiş; yürütme merkezli, kişiselleşmiş ve denge-denetim mekanizmaları zayıflamış yeni bir yönetim mimarisi inşa etmiştir. Bu mimari, karar alma süreçlerinde hız ve merkezî koordinasyon iddiasıyla meşrulaştırılmış ancak uygulamada yasama denetiminin aşınması, yargının yürütme karşısındaki konumunun zayıflaması ve bürokrasinin siyasileşmesi gibi yapısal sorunları beraberinde getirmiştir. Başka bir ifadeyle mesele, yürütmenin güçlenip güçlenmediğinden ziyade gücün hangi kurumsal kanallar üzerinden, hangi sınırlar içinde ve hangi denge-denetim mekanizmalarıyla kullanıldığıdır.

Günümüzde kamu yönetimi, hukuk devleti ve politika yapım süreçlerinde gözlenen birçok aksaklık, bu yeni anayasa mimarisinin doğrudan ya da dolaylı sonuçları olarak ortaya çıkmaktadır. Bu çalışma, söz konusu aksaklıkları tekil politika hataları ya da geçici yönetim sorunları olarak değil 2018 sonrası kurumsal yeniden yapılanmanın ürettiği yapısal sonuçlar olarak ele almaktadır. Bu çerçevede bu çalışma, Türkiye'de yürütme gücünün merkezileşmesini, denge ve denetim mekanizmalarındaki eşzamanlı aşınmayı ve bürokratik kapasitedeki dönüşümü birlikte değerlendirerek mevcut yönetim modelinin devlet kapasitesi üzerindeki etkilerini tartışmayı amaçlamaktadır. Bu doğrultuda çalışma, önce kurumsal dönüşümün kavramsal çerçevesini ortaya koymakta; ardından 2018 öncesi anayasa mimarisinin tarihsel arka planını özetlemektedir. Sonrasında ise 2018 sonrası karar alma ve denetim mimarisindeki değişimi ampirik göstergeler ışığında analiz etmektedir.

Bununla birlikte çalışma, yalnızca mevcut durumu teşhis etmekle sınırlı kalmamakta; aynı zamanda politika üretim kapasitesi, kurumsal koordinasyon ve denge-denetim mekanizmalarının nasıl yeniden inşa edilebileceğine dair bir tartışma zemini sunmayı da hedeflemektedir. Bu kapsamda, bakanlıkların teknik politika üretim kapasitesinin güçlendirilmesi, müsteşarlık makamının yeniden tesis edilerek siyasi irade ile bürokrasi arasındaki kurumsal ara yüzün güçlendirilmesi ve Devlet Planlama Teşkilatı benzeri uzun vadeli stratejik planlama kapasitesine sahip bir yapının yeniden ihdası, yönetim kapasitesinin yeniden tesisine yönelik temel kurumsal adımlar olarak öne çıkmaktadır. Ayrıca yürütme içinde kolektif karar alma ve koordinasyon mekanizmalarının güçlendirilmesi, Bakanlar Kurulu benzeri yapının daha etkin ve düzenli çalışmasını sağlayacak biçimde yeniden yapılandırılması, politika üretim süreçlerinin daha dengeli ve kurumsallaşmış bir çerçeveye oturtulmasına katkı sunacaktır.

1. Kurumsal dönüşüm ne anlama gelir?

Kurumsal dönüşüm, Douglass North'un kavramsallaştırmasıyla, yalnızca formel hukuk kurallarının değişimini değil aynı zamanda bu kuralların nasıl uygulandığını, kimler tarafından nasıl yorumlandığını ve hangi güç ilişkileri içinde işlev kazandığını belirleyen normların, pratiklerin ve kurumsal dengelerin dönüşümünü ifade eder (North, 1990). Bu çerçevede kurumlar, anayasa metinlerinden ya da yasal düzenlemelerden ibaret olmayıp devletin gündelik işleyişini belirleyen görünmez altyapıyı oluşturur.

Bu altyapı karar alma süreçlerinin ne ölçüde kolektif ya da merkezî olduğu, uzmanlığın mı yoksa siyasal sadakatin mi belirleyici olduğu, kuralların öngörülebilir biçimde mi yoksa seçici şekilde mi uygulandığı gibi unsurlar üzerinden somutlaşır. Dolayısıyla kurumsal dönüşüm, "hangi kurallar var?" sorusundan ziyade, "kurallar nasıl çalışıyor?" sorusuna verilen yanıtla ilgilidir.

Bu bağlamda kurumsal dönüşüm yalnızca denetim mekanizmalarının gücü veya yürütmenin yetkileri üzerinden değerlendirilmez. Aynı zamanda devlet içinde politika tasarımının hangi kurumsal katmanlarda üretildiği, kurumlar arası koordinasyonun hangi mekanizmalar aracılığıyla sağlandığı ve teknik uzmanlığın karar alma süreçlerine hangi düzeyde dahil edildiği de kurumsal kapasitenin temel bileşenleridir. Birçok modern devlette bu işlevler, bakanlıkların kalıcı bürokratik yapıları, planlama kurumları ve siyasal karar vericiler ile idari kadrolar arasında köprü görevi gören ara yönetim katmanları aracılığıyla yerine getirilir. Bu ara kurumsal katmanların zayıflaması, yürütme gücünün merkezileşmesinden bağımsız olarak devletin politika üretme ve koordinasyon kapasitesini etkileyebilen yapısal sonuçlar doğurabilir.

Türkiye bağlamında 2017–2018 sonrasında yaşanan değişim, bu nedenle salt bir hukuk ya da rejim meselesi olarak ele alınamaz. Zira bu süreç, devletin politik arenasını, yani farklı toplumsal ve kurumsal aktörlerin karar alma süreçlerine kurumsal kanallar aracılığıyla dahil olabildiği alanı daraltmıştır. Böylelikle karar alma yetkisi görece özerk ve uzmanlık temelli kurumlardan alınarak yürütmenin merkezî çekirdeğine taşınmıştır (Sobacı et al., 2018; Aras & Yorulmazlar, 2018). Bu daralma, kolektif istişare ve kurumsal filtre mekanizmalarının zayıflaması, politika tasarımının dar bir yürütme çevresinde yoğunlaşması ve bürokratik uzmanlığın siyasal sadakat hiyerarşisi içinde ikincilleşmesi yoluyla kurumsal bir nitelik kazanmıştır. Bu durum, yalnızca siyasal temsil açısından değil, politika üretiminde bilgi çeşitliliği ve hata düzeltme kapasitesi açısından da kritik sonuçlar doğurmaktadır.

Bu dönüşüm, aynı zamanda devlet gücünün niteliğinde yaşanan bir değişime işaret etmektedir. Aras ve Yorulmazlar'ın (2018) vurguladığı üzere, Türkiye'de son dönemde devletin infrastrüktürel gücünden, yani kurallara dayalı, topluma nüfuz eden ve farklı aktörlerle müzakere içinde işleyen kapasitesinden despotik güce doğru bir kayış gözlemlenmektedir. Bu kayış, devletin daha güçlü hale gelmesinden ziyade, gücün daha dar bir merkezde yoğunlaşması ve müzakere mekanizmalarından giderek kopması anlamına gelmektedir.

Bu nedenle mesele, devletin güçlü olup olmadığı değil; gücün hangi kurumsal kanallar üzerinden, hangi sınırlar içinde ve hangi denge-denetim mekanizmalarıyla kullanıldığdır. Başka bir ifadeyle tartışma, merkezîleşmenin tek başına kapasite üretip üretmediği değil; merkezîleşmenin öngörülebilirlik, kurumsal öğrenme ve koordinasyon kapasitesi üzerindeki etkileridir. 2018 sonrası Türkiye'de yaşanan kurumsal dönüşüm, tam da bu sınırların ve dengelerin yeniden tanımlandığı bir yönetim değişimine işaret etmektedir. İzleyen bölümlerde bu kavramsal çerçeve; norm üretim araçlarındaki dönüşüm, yasama ve yargı denetiminin fiilî kapasitesi ile kamu yönetiminde tarafsızlık ve öngörülebilirlik göstergelerindeki değişim üzerinden somutlaştırılacaktır.

2. Türkiye 2018'e nasıl bir hükümet sistemi ile geldi?

Türkiye'nin başkanlık sistemine geçişini değerlendirebilmek için, 2018 öncesi hükümet sistemi mimarisinin yalnızca anayasal çerçevesini değil, bu çerçevenin nasıl işlediğini de doğru biçimde konumlandırmak gerekmektedir. Türkiye, kusurlu olmakla birlikte, karar alma süreçlerinde çok sayıda kurumsal filtreden geçen ve farklı aktörlerin müdahil olabildiği bir parlamenter yönetim geleneğine dayanıyordu. Bu gelenek; koalisyonlar, bürokratik vesayet ve dönemsel siyasal tikanlıklar üretmiş olsa da yürütme gücünü sınırlayan kurumsal fren ve denge mekanizmalarını bünyesinde barındırmaktaydı (Sayarı & Taşkın, 2024).

Parlamenter sistemin en önemli işlevlerinden biri, karar alma süreçlerini bireysel liderlikten ziyade kolektif sorumluluk üzerinden kurgulamasıydı. Bakanlar Kurulu, yasama denetimi ve bürokratik uzmanlık, yürütme kararlarının hem içerik hem de uygulama bakımından

süzülmesini sağlayan kurumsal filtreler olarak işlev görmekteydi. Bu yapı, karar alma süreçlerini yavaşlatabilmekle birlikte, politika üretiminde öngörülebilirlik ve istikrar sağlayan bir denge mekanizması oluşturmuyordu.

Bu dönemde devletin üst düzey politika tasarım kapasitesi yalnızca siyasi aktörler aracılığıyla değil, aynı zamanda bakanlıkların kalıcı bürokratik yapıları ve planlama kurumları aracılığıyla da şekillenmekteydi. Müsteşarlık makamı, siyasi irade ile kalıcı bürokrasi arasında kurumsal bir ara katman oluşturarak politika hazırlama süreçlerinde idari sürekliliğin sağlanmasına katkıda bulunuyordu. Benzer şekilde Devlet Planlama Teşkilatı gibi kurumlar, kamu politikalarının uzun vadeli stratejik çerçevesinin oluşturulmasında ve kurumlar arası koordinasyonun sağlanmasında önemli bir rol oynamaktaydı. Bu yapı kusursuz olmamakla birlikte, politika tasarımının yalnızca siyasal merkezde değil farklı bürokratik katmanlarda da şekillenmesini sağlayan bir kurumsal denge üretmekteydi.

Bu dönüşümün kökleri, 2007'deki "367 krizi" ve onu izleyen Cumhurbaşkanı'nın halk tarafından seçilmesine geçişte aranmalıdır. 367 krizi, parlamenter sistemin cumhurbaşkanlığı seçimine ilişkin kurumsal işleyişinde bir meşruiyet ve tıkanma tartışması yaratarak yürütmenin tepesinin halkoyuyla belirlenmesi fikrini güçlendirmiştir. 2014'te Cumhurbaşkanı'nın doğrudan seçimle belirlenmesi ise parlamenter kurumsal şema içinde fiilî bir çifte meşruiyet doğurmuş yürütme içinde yetki ve temsil ilişkilerini yeniden tanımlayan bir ara eşik oluşturmuştur. Bu durum, parlamenter sistemde öngörülen sembolik–icrai ayrımın fiilen aşınmasına ve yürütme içinde meşruiyet temelli bir güç yoğunlaşmasına zemin hazırlamıştır. Bu bağlamda 2017 halkoylamasıyla kurumsallaşan CHS, sıfırdan tasarlanmış bir başkanlık modelinden çok, parlamenter sistemin kurumsal şemasının üzerine yeterli denge–denetim tasarımı yapılmadan oturtulan yürütme merkezli bir mimarinin nihai aşaması olarak okunmalıdır.

2002–2013 dönemi, bu parlamenter çerçevenin içinde, özellikle ekonomi yönetimi alanında görece depolitize ve teknokratik bir yönetim modelinin öne çıktığı bir evreye işaret etmektedir. Bağımsız düzenleyici ve denetleyici kurumlar ile Merkez Bankası özerkliği, siyasal iktidarın kısa vadeli tercihlerini sınırlayan ancak orta ve uzun vadede politika güvenilirliği ve kurumsal istikrar üreten bir yapı oluşturmuştur (Akçay, 2021). Bu dönemde, siyasal kapasite ile kurumsal kısıtlar arasındaki gerilim, devletin kurumsal ve yapısal gücünü artıran bir denge içinde işlemekteydi.

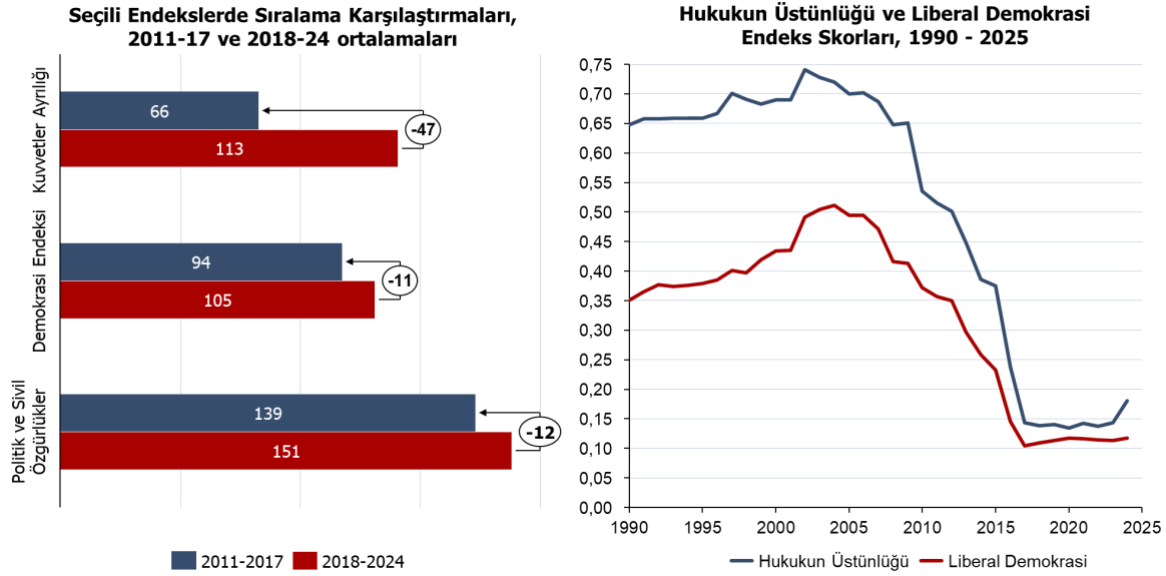
Bununla birlikte, bu yapı hiçbir zaman tam anlamıyla yerleşik ve kırılmalardan azade değildi. Parlamenter sistem, özellikle yürütmenin siyasal meşruiyetini doğrudan halkoyuna dayandıramadığı durumlarda, vesayet tartışmalarına ve yönetim krizlerine açık bir zemin sunmaktaydı. Bu kırılmalıklar, 2010'lu yılların ortalarından itibaren sistem değişikliği tartışmalarını besleyen önemli unsurlar arasında yer almıştır.

2016 sonrası olağanüstü hâl dönemi ise, bu kurumsal dengeleri kökten sarsan bir eşik oluşturmuştur. Güvenlik gerekçeleriyle geçici olarak genişletilen yürütme yetkileri, olağan hukuk düzeninin dışına taşan karar alma pratiklerini normalleştirmiş parlamenter denetim ve yargısal gözetim büyük ölçüde devre dışı kalmıştır. Bu dönemde olağanüstü yönetim pratikleri, istisnai olmaktan çıkarak yönetişimin fiilî normu hâline gelmiştir.

2017 anayasa değişikliğiyle birlikte bu istisna rejimleri kalıcı hâle getirilmiş olağanüstü hâl döneminde edinilen merkezî yürütme yetkileri yeni sistemin yapısal unsurlarına dönüştürülmüştür (Esen & Gümüşçü, 2018). Böylece Türkiye, başkanlık sistemine güçlü ve yerleşik denge mekanizmaları inşa ederek değil aksine zayıflatılmış bir parlamenter denge mirası ve merkezileşmiş yürütme pratiğiyle geçiş yapmıştır. Bu tarihsel bağlam, 2018 sonrası

ortaya çıkan yeni hükümet sistemi mimarisinin neden belirli yapısal sorunlar üretmeye daha yatkın olduğunu anlamak açısından kritik öneme sahiptir.

Şekil 1. Uluslararası Yönetişim ve Demokrasi Endekslerinde Türkiye'nin Sıralamaları ve Skorları



Kaynak: Freedom House, Economist Democracy Index, V-Dem, TEPAV hesaplamaları

Bu tarihsel kırılmanın kurumsal sonuçları, uluslararası yönetim ve demokrasi endekslerinde kısa süre içinde görünür hale gelmiştir. Şekil 1, bir yandan Türkiye'nin 2011–2017 ve 2018–2024 dönemlerindeki ortalama sıralamalarını karşılaştırmalı olarak sunarken diğer yandan hukukun üstünlüğü ve liberal demokrasi göstergelerinin 1990–2025 arasındaki uzun dönemli seyrini göstermektedir. Buna göre, kuvvetler ayrılığı, demokrasi endeksi ile politik ve sivil özgürlükler alanlarında Türkiye'nin sıralamalarında belirgin bir gerileme yaşanmıştır. Özellikle kuvvetler ayrılığı göstergesinde gözlenen 47 sıralık düşüş, yürütmenin merkezileşmesine karşı denge ve denetim mekanizmalarının yeni sistem altında ne ölçüde aşındığını göstermesi bakımından dikkat çekicidir. Demokrasi endeksi ile politik ve sivil özgürlükler alanlarında gözlenen gerilemeler de bu dönüşümün yalnızca kurumsal tasarımla sınırlı kalmadığını, siyasal haklar ve çoğulculuk alanına da yansıdığını ortaya koymaktadır.

Şeklin sağ paneli ise bu bozulmanın yalnızca 2018 sonrasına özgü ani bir kırılma değil, daha uzun bir aşınma sürecinin parçası olduğunu göstermektedir. Hukukun üstünlüğü ve liberal demokrasi skorları, 2000'li yılların başında görece daha yüksek bir düzeye ulaştıktan sonra özellikle 2010'lu yılların ortalarından itibaren keskin bir düşüş eğilimine girmiştir. Bu eğilim, 2016 sonrası OHAL dönemi ve 2018 sonrasında kurumsallaşan yeni yürütme mimarisiyle birlikte daha düşük bir denge düzeyinde kalıcılaştırmıştır. Dolayısıyla Şekil 1, başkanlık sistemine geçişin etkilerini tek başına açıklayan bir anlık kopuştan ziyade, zaten zayıflamakta olan denge ve denetim yapılarının yeni sistem altında daha da derinleştiğini göstermektedir. Bu göstergeler, başkanlık sistemine geçişin yalnızca anayasal bir değişiklik değil, devletin fiili işleyişini dönüştüren daha derin bir kurumsal yeniden yapılanma sürecine işaret ettiğini ortaya koymaktadır.

3. 2018 Sonrası Yeni Hükümet Sistemi Mimarisi

3.1. Karar Alma: Yürütmenin Merkezileşmesi

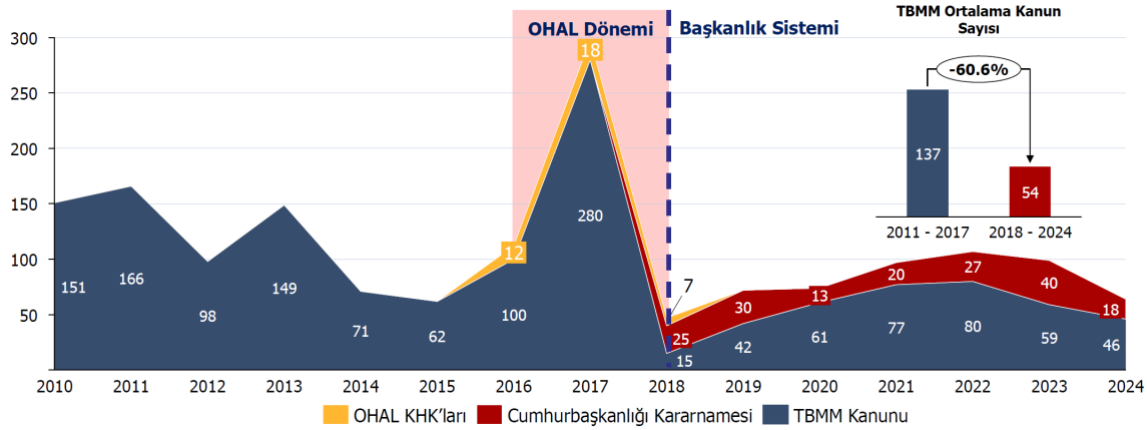
Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile yürütme organı, parlamenter sistemin görece düalist yapısından -Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu arasındaki yetki paylaşımına dayalı modelden- monist ve kişiselleşmiş bir yapıya dönüşmüştür (Gül, 2017). Başbakanlık makamının kaldırılmasıyla birlikte, yürütme içi denge ve koordinasyon mekanizmaları büyük ölçüde ortadan kalkmış yürütme yetkisi tek bir siyasal merkezde yoğunlaşmıştır. Bu dönüşüm, yalnızca yetki birikimi değil karar alma süreçlerinin kurumsal filtrelerden arındırılması anlamına da gelmektedir. Böylece yürütme, daha az müzakereye açık ve daha sınırlı kurumsal geri besleme mekanizmalarıyla işleyen bir karar alma modeline evrilmiştir.

Bu merkezileşmeyi derinleştiren kritik unsurlardan biri de partili Cumhurbaşkanı modelidir. Cumhurbaşkanı'nın aynı zamanda parti lideri konumunda olması, yürütme ile yasama çoğunluğu arasındaki bağın kurumsal olarak müzakere ve denge üzerinden değil parti disiplini ve liderlik hiyerarşisi üzerinden kurulmasına yol açmaktadır. Bu durum, yasama-yürütme ilişkisini anayasal olarak ayrıştırılmış iki kuvvet arasındaki denge ilişkisi olmaktan çıkarak tek bir siyasal merkezin farklı kurumsal uzantıları arasında işleyen bir koordinasyon ilişkisine dönüştürmektedir. Dolayısıyla kuvvetler ayrılığı formel düzeyde varlığını sürdürse de fiilî karar alma dinamikleri bakımından yürütme lehine belirgin bir asimetri oluşmaktadır.

Bu yeni mimaride bakanlıklar, parlamenter sistemde sahip oldukları kolektif karar alma ve siyasal sorumluluk işlevlerini büyük ölçüde yitirmiş esas olarak Cumhurbaşkanlığı tarafından belirlenen politika çerçevesini uygulayan idari birimlere indirgenmiştir (Sobacı et al., 2018). Bakanların parlamentoya karşı siyasal sorumluluklarının ortadan kalkması, yürütme kararlarının yasama tarafından sistematik biçimde sorgulanabilmesini fiilen zorlaştırmıştır. Böylece yürütme gücü hem karar alma hem de uygulama aşamalarında belirgin biçimde merkezileşmiştir.

Cumhurbaşkanlığı kararnameleri (CBK), bu merkezileşmenin hukuki ve kurumsal araçlarından biri olarak öne çıkmaktadır. CBK'ler, yürütmeye yasama sürecine başvurmaksızın geniş bir düzenleme alanı tanımış; özellikle idari teşkilatlanma, üst düzey kamu atamaları ve kamu yönetiminin işleyişine ilişkin konularda yürütmenin norm üretim kapasitesini belirgin biçimde artırmıştır (Yılmaz, 2020). Bu durum, norm üretiminin yalnızca yasama organı üzerinden işleyen kolektif bir süreç olmaktan çıkarak yürütme merkezli bir düzenleme pratiğine doğru kaydığını göstermektedir.

Şekil 2. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, OHAL KHK'leri ve TBMM kanun sayısı değişimi, 2010 – 2024



Kaynak: Adalet Bakanlığı, mevzuat.gov.tr, TBMM, T.C. Strateji ve Bütçe Başkanlığı, İnsan Hakları Derneği, TEPAV hesaplama

Bu dönüşümün norm üretim sürecine yansması, yürütme ve yasama arasındaki düzenleyici kapasite dengesinde yaşanan değişim üzerinden izlenebilmektedir. Şekil 2, 2010–2024 döneminde TBMM tarafından çıkarılan kanun sayıları ile OHAL KHK'leri ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yıllar içindeki seyrini karşılaştırmalı olarak sunmaktadır. Buna göre, 2018 sonrasında TBMM'nin ortalama yıllık kanun üretiminde belirgin bir düşüş yaşanmış, buna karşılık CBK'ler yürütmenin temel düzenleme araçlarından biri haline gelmiştir. Veriler, 2011–2017 döneminde yıllık ortalama 137 kanun çıkarılırken 2018–2024 döneminde bu sayının ortalama 54'e gerilediğini göstermektedir (yaklaşık %60'lık bir düşüş).

Bununla birlikte mesele yalnızca nicel bir azalma değildir. 2018 sonrası kabul edilen kanun tekliflerinin büyük çoğunluğunun iktidar partisi tarafından sunulmuş olması, norm koyma sürecinin siyasal olarak daha dar bir alanda yoğunlaştığını göstermektedir. Muhalefet kaynaklı kanun tekliflerinin yasalaşma oranının son derece sınırlı kalması, yasama organının formel varlığına rağmen norm üretim sürecindeki fiilî ağırlığının zayıfladığını düşündürmektedir. Bu tablo, yürütme ile yasama arasındaki düzenleyici kapasite dengesinin yalnızca araçsal değil, aynı zamanda siyasal kompozisyon bakımından da değiştiğine işaret etmektedir.

Dolayısıyla norm üretimi, istisnai durumlar için öngörülen yürütme yetkilerinden çıkarak olağan yönetim pratiğinin merkezine yerleşmiş görünmektedir. OHAL döneminde genişletilen yürütme düzenleme kapasitesinin, 2018 sonrası dönemde CBK'ler aracılığıyla kalıcı ve sistematik bir araç haline gelmesi, yürütmenin karar alma alanını yapısal olarak genişletmiştir.

Bu bağlamda merkezileşme, yalnızca daha hızlı karar alma anlamına gelmemektedir. Aynı zamanda kararların hangi bilgi setleri üzerinden, hangi alternatifler değerlendirilerek ve hangi kurumsal itiraz mekanizmalarından geçerek alındığını da dönüştürmektedir. Yürütmenin merkezileşmesi, karar alma süreçlerini hızlandırırken yasama denetimi ve kurumsal müzakere kanallarını ikincilleştiren, hata düzeltme ve geri besleme kapasitesini sınırlayan bir yönetim yapısı üretmiştir. Bu dinamik, bir sonraki bölümde ele alınacak olan denetim aşınmasının kurumsal zeminini oluşturmaktadır.

3.2. Politika Yapım Zinciri

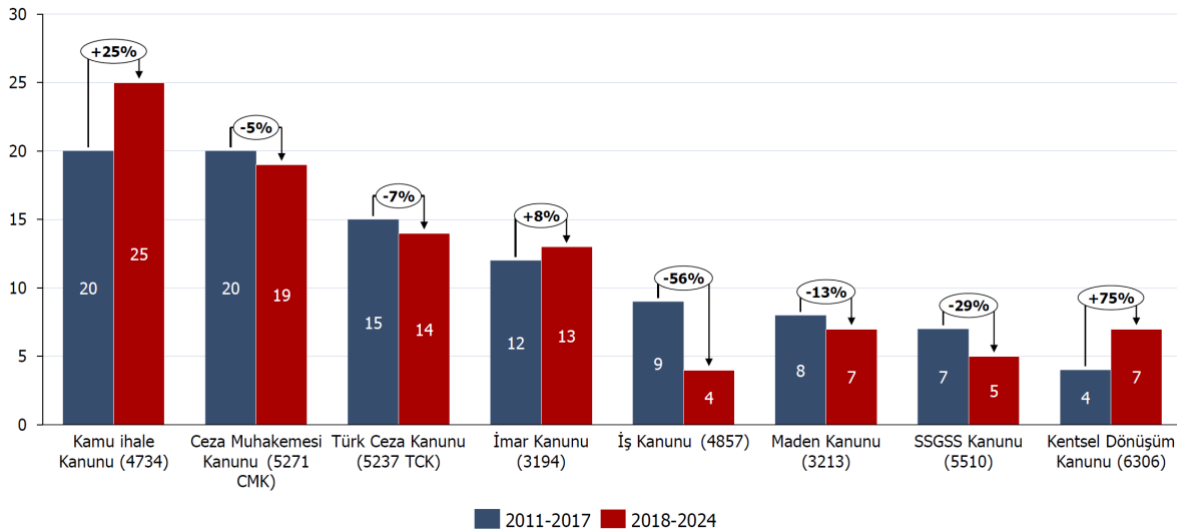
2018 sonrası dönemde karar alma mimarisindeki dönüşüm, yalnızca yetkilerin merkezileşmesiyle sınırlı kalmamış politika yapım zincirinin kurumsal yapısı da yeniden tasarlanmıştır. Bu yeniden tasarım üç düzeyde izlenebilmektedir: (i) örgütsel yapı düzeyinde

Cumhurbaşkanlığına bağlı politika kurulları ve ofislerin oluşturulması, (ii) politika koordinasyonunun yürütme merkezinde yoğunlaşması ve (iii) teknik uzmanlık ile siyasal karar alma arasındaki ilişkinin yeniden tanımlanması.

Geleneksel bakanlık yapısının yanı sıra doğrudan Cumhurbaşkanlığına bağlı politika kurulları ve ofisler oluşturulmuş; politika tasarımı, koordinasyonu ve izlenmesi bu yeni birimler aracılığıyla yürütülmeye başlanmıştır (Sobacı et al., 2018). Resmî söylemde bu yapı, yatay koordinasyonu güçlendirmeyi ve kamu yönetiminde etkinliği artırmayı amaçlamaktadır. Ancak uygulamada bu düzenleme, politika yapım süreçlerini daha geniş bir kurumsal alana yaymak yerine, karar alma yetkisini dar bir siyasal merkezin etrafında yoğunlaştırmıştır (Adar & Seufert, 2021). Bakanlıklar ile Cumhurbaşkanlığı ofisleri arasında oluşan yetki örtüşmeleri, klasik bürokratik hiyerarşinin yanında işleyen paralel bir politika kanalı yaratmıştır.

Uygulamada politika kurulları ve ofislerin önemli bir bölümünün düzenli çalışan, kurumsal kapasite üreten mekanizmalar olmaktan ziyade, sembolik veya istişari bir çerçeve sunduğu kararların ise sınırlı bir danışman kadrosu üzerinden şekillendiği yönündeki bulgular dikkat çekicidir. Bu durum, yürütme içinde formel hiyerarşiden ziyade gayriresmî ağlar üzerinden işleyen bir karar alma dinamiğine işaret etmektedir. Literatürde yürütme gücünün kişiselleşmesi ve karar süreçlerinin informalleşmesi olarak tartışılan bu eğilim, politika yapım zincirinin kurumsal hafıza ve uzmanlık yerine dar ve siyasal olarak bağlı kadrolar üzerinden işlemesine zemin hazırlamaktadır. Böylece karar alma süreçleri, kurumsallaşmış kolektif mekanizmalar yerine merkezî siyasal koordinasyona dayalı bir yapıya yaklaşmaktadır.

Şekil 3. Kanunların Değişim Sayısı, 2011 – 2017 ve 2018 – 2024 dönemlerinin karşılaştırması



Kaynak: Adalet Bakanlığı, mevzuat.gov.tr, Lexpera, TBMM, EKAP, TEPAV hesaplamaları

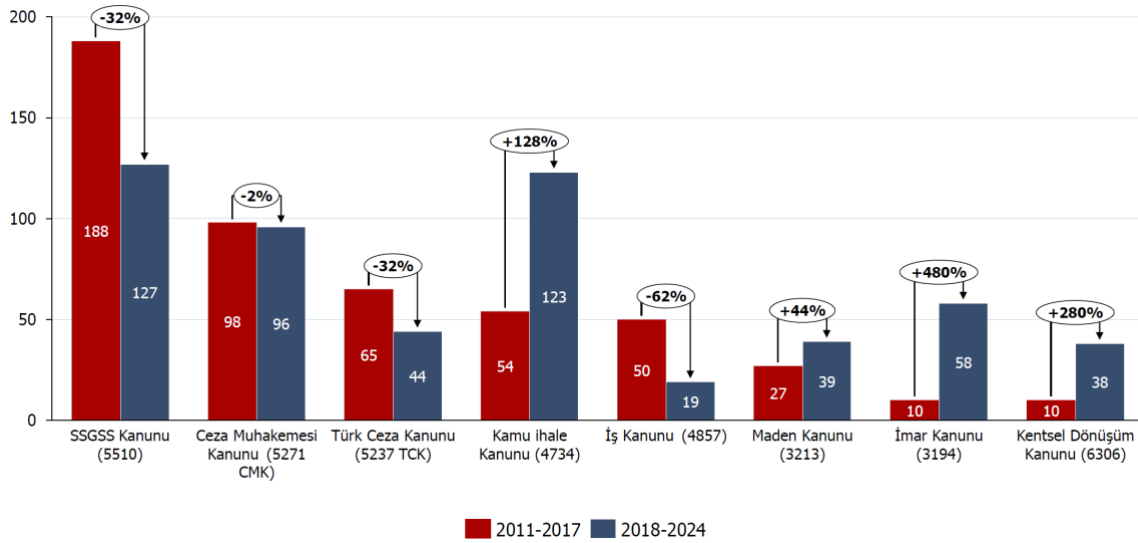
Bu kurumsal dönüşüm yalnızca örgütsel bir yeniden yapılanma değil; aynı zamanda politika üretiminin içeriğinde ve öncelik alanlarında da kaymaya işaret etmektedir. Kanun değişikliklerinin alanlara göre dağılımını gösteren Şekil 3, 2018 sonrası dönemde ceza, iş hukuku ve sosyal güvenlik gibi temel ve kapsamlı alanlarda değişiklik sıklığının görece azalırken; imar, kentsel dönüşüm ve kamu alımları gibi yürütmenin idari takdir alanının geniş olduğu düzenleme alanlarında artış yaşandığını göstermektedir.

Bu tablo, politika yapım zincirinin genel ve kapsayıcı düzenleme alanlarından, yürütme merkezinin doğrudan kontrol edebildiği ve uygulama yetkisinin yoğun olduğu alanlara doğru

kaydına işaret etmektedir. Özellikle Kamu İhale Kanunu'ndaki değişiklik yoğunluğu, düzenleyici müdahalelerin kamu kaynak tahsisi ve idari takdir alanı üzerinde yoğunlaştığını göstermesi bakımından dikkat çekicidir.

Bununla birlikte kanun değişikliklerinin sıklığı tek başına önem ölçütü olarak okunmamalıdır. Ceza, ticaret ve iş hukuku gibi temel kanunların daha istikrarlı kalması yapısal olarak beklenebilirken kamu alımları veya imar gibi alanlarda düzenleme yoğunluğunun daha yüksek seyretmesi kurumsal yapının doğasıyla da ilişkili olabilir. Bu nedenle değişiklik sayıları, düzenleme alanının niteliği ve kanunun sistem içindeki ağırlığı dikkate alınarak değerlendirilmelidir.

Şekil 4. Değişen Kanun Madde Sayıları, 2011 – 2017 ve 2018 – 2024 dönemlerinin karşılaştırması



Kaynak: Adalet Bakanlığı, mevzuat.gov.tr, Lexpera, TBMM, EKAP, TEPAV hesaplamaları

Madde bazlı değişiklikleri karşılaştıran Şekil 4 ise, 2018 sonrası dönemde özellikle İmar Kanunu ve Kentsel Dönüşüm Kanunu'nda yüksek oranlı değişiklikler gerçekleştiğini göstermektedir. Buna karşılık ceza ve iş hukuku gibi alanlarda madde değişiklik hacminin daraldığı görülmektedir. Bu asimetrik dağılım, politika yapım sürecinin giderek daha teknik görünümlü ancak siyasal merkeze doğrudan bağlı düzenleme alanlarında yoğunlaştığını düşündürmektedir.

Bu eğilim, Weberyen bürokrasinin³ uzmanlık ve prosedüre dayalı karar alma modelinden, yürütme merkezine doğrudan bağlı ve hızlı uyum kapasitesine dayalı bir “yönetici devlet” (managerial state)⁴ modeline doğru kayış olarak okunabilir. Burada “yönetici devlet”, teknik uzmanlığın tamamen ortadan kalkması anlamına değil, teknik kapasitenin siyasal merkezin önceliklerine hızlı biçimde adapte olan bir idari mekanizmaya dönüştürülmesi anlamına gelmektedir. Politika üretiminde kurumsal hafıza ve çok aktörlü müzakere yerine, merkezî yönlendirme ve uygulama hızı ön plana çıkmaktadır.

³ Weberyen bürokrasi, kamu yönetiminin hukuka bağlılık, liyakat, uzmanlık ve standart prosedürler üzerinden işlemlerini ifade eden; keyfiliği sınırlamayı ve öngörülebilirliği sağlamayı amaçlayan klasik bir yönetim modelidir.

⁴ Yönetici devlet, bürokrasinin özerk uzmanlık alanı olmaktan çıkarak, siyasal merkezin hedef ve önceliklerine hızlı uyum sağlayan bir yürütme aracı haline geldiği merkezi ve esnek yönetim modelini tanımlar (Burnham, 1942).

Merkezileşmenin idari kapasite boyutu da dikkate değerdir. Karar ve onay süreçlerinin tepe makamda yoğunlaşması, yürütmenin tek merkezden koordinasyon iddiasını güçlendirirken aynı zamanda karar süreçlerinde darboğaz üretme potansiyeli taşımaktadır. Cumhurbaşkanlığı makamında onay ve imza süreçlerinin yüksek yoğunlukta toplandığı yönündeki bulgular, politika yapım zincirinin belirli aşamalarında gecikme ve seçicilik riskini artırmaktadır. Bu durum, merkezileşmenin yalnızca denetim boyutunda değil uygulama ve koordinasyon kapasitesi açısından da maliyet üretebileceğini göstermektedir.

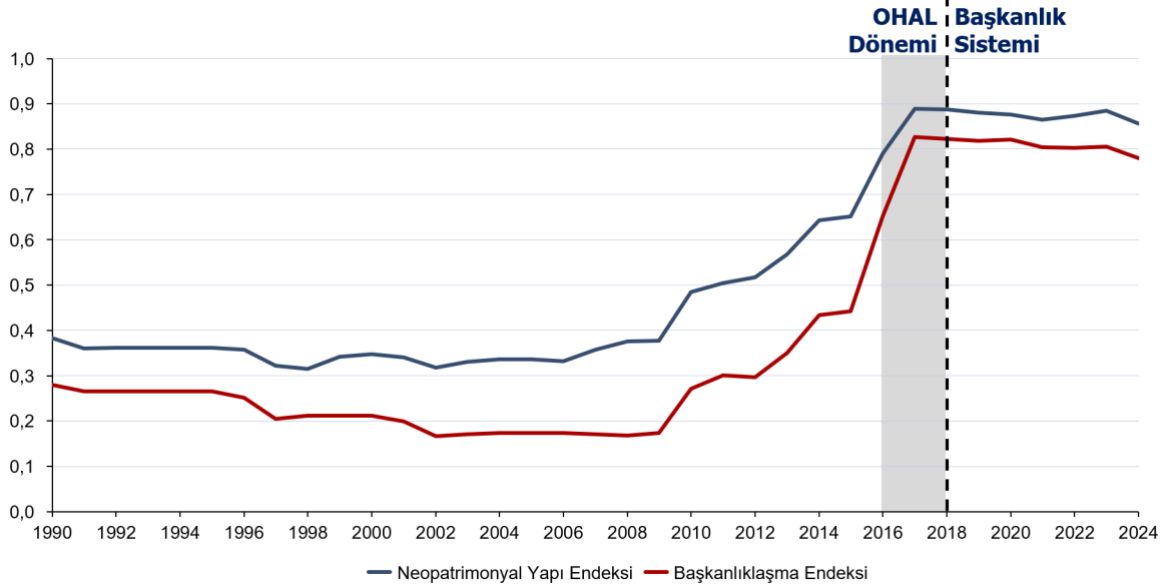
Ortaya çıkan bu yapı, kısa vadede hız ve koordinasyon avantajı sunabilmektedir. Ancak uzun vadede politika üretiminin belirli mevzuat alanlarında yoğunlaşması ve diğer alanlarda durağanlaşması, kamu yönetiminde dengesiz bir kapasite dağılımı yaratma riski taşımaktadır. Özellikle karmaşık ve çok aktörlü politika alanlarında karar alma süreçlerinin dar bir merkezde toplanması, politika hatalarının sistematik biçimde tespit edilmesini ve düzeltilmesini zorlaştırabilmektedir. Bu dinamik, bir sonraki bölümde ele alınacak olan denetim mekanizmalarındaki aşınma ve bürokratik tıkanma sorunlarının kurumsal zeminini oluşturmaktadır.

3.3. Ara Kurumsal Katmanların Zayıflaması ve Koordinasyon Sorunu

2018 sonrası kurumsal dönüşümün önemli boyutlarından biri, devlet içinde politika tasarımı ve kurumlar arası koordinasyon sağlayan ara kurumsal katmanların zayıflamasıdır. Parlamenter sistem döneminde bakanlıkların bürokratik yapıları, müsteşarlık makamı ve planlama kurumları, siyasal karar vericiler ile uygulayıcı idari birimler arasında kurumsal bir ara yüz işlevi görmekteydi. Bu yapı, politika önerilerinin teknik olarak hazırlanmasını, alternatiflerin değerlendirilmesini ve farklı kurumlar arasında koordinasyon sağlanmasını mümkün kılan bir idari kapasite üretmekteydi.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile birlikte bu ara katmanların önemli bir bölümü ortadan kalkmış veya işlev değiştirmiştir. Müsteşarlık makamının kaldırılması, siyasi irade ile kalıcı bürokrasi arasındaki kurumsal bağın zayıflamasına yol açmıştır. Aynı dönemde politika tasarımı ve stratejik koordinasyonun önemli bir kısmı Cumhurbaşkanlığı bünyesinde oluşturulan ofisler ve politika kurulları aracılığıyla yürütülmeye başlanmıştır. Ancak bu yeni yapı, klasik bakanlık bürokrasisinin sahip olduğu kurumsal hafıza ve yatay koordinasyon kapasitesini aynı ölçüde üretmekte zorlanabilmektedir.

Şekil 5. Neopatrimonyal ve başkanlık endekslerinde Türkiye, 1990- 2024



Kaynak: V-Dem, TEPAV görselleştirmeleri

Bu dönüşümün yalnızca kurumsal organizasyon düzeyinde değil, devletin işleyiş mantığında da bir değişime işaret ettiği, V-Dem veri setinden elde edilen göstergeler üzerinden de gözlemlenebilmektedir. Şekil 5'te yer alan Neopatrimonyal yapı endeksinde 2010'lu yıllardan itibaren gözlenen artış, devlet yönetiminde kişiselleşmiş otorite, müşteriçilik ilişkileri ve kamu kaynaklarının daha ilişkisel biçimde dağıtılması gibi eğilimlerin güçlendiğini göstermektedir. Aynı dönemde başkanlıklaşma endeksindeki belirgin yükseliş ise yürütme gücünün giderek daha fazla tek bir merkezde yoğunlaştığını ve karar alma süreçlerinin diğer kurumsal aktörlerden bağımsızlaştığını ortaya koymaktadır.

Özellikle 2016 sonrası dönemde bu iki göstergenin eş zamanlı ve keskin biçimde yükselmesi, kurumsal yapıdaki dönüşüm ile yönetim tarzındaki değişimin birlikte ilerlediğine işaret etmektedir. Yürütme gücünün merkezileşmesi ile neopatrimonyal eğilimlerin güçlenmesi arasındaki bu paralellik, politika üretim süreçlerinin giderek daha dar bir yürütme çevresinde şekillendiğini ve kurumsal ara katmanların zayıflamasıyla birlikte teknik ve kurumsal süzgeç mekanizmalarının aşındığını göstermektedir.

Bu dönüşümün sonucu olarak politika hazırlama süreçleri giderek daha dar bir yürütme çevresinde yoğunlaşırken bakanlıkların teknik politika üretim kapasitesi görece zayıflamıştır. Kurumlar arası koordinasyonun tepe makamda yoğunlaşması, yürütmenin merkezî kontrolünü artırmakla birlikte bazı alanlarda karar alma süreçlerinde darboğaz üretme potansiyeli de taşımaktadır. Politika önerilerinin teknik hazırlık, değerlendirme ve kurumsal süzgeç aşamalarından geçme kapasitesinin daralması, özellikle karmaşık ve çok aktörlü politika alanlarında sistemin hata düzeltme ve öğrenme kapasitesini sınırlayabilmektedir.

Bu nedenle 2018 sonrası kurumsal dönüşüm yalnızca yürütme gücünün merkezileşmesi olarak değil; aynı zamanda politika üretim zincirinin kurumsal yapısında yaşanan bir yeniden yapılanma olarak değerlendirilmelidir. Karar alma yetkisinin merkezde yoğunlaşması, politika tasarımı ve kurumlar arası koordinasyon kapasitesinin hangi kurumsal mekanizmalar aracılığıyla üretileceği sorusunu da devlet yönetiminin temel meselelerinden biri haline getirmiştir.

4. Denetim Mimarisinin Aşınması

2018 sonrası yeni hükümet sistemi mimarisinin en belirleyici unsurlarından biri, yürütme gücünün merkezileşmesine eşlik eden denge ve denetim mekanizmalarının eşzamanlı biçimde zayıflamasıdır. Modern devletlerde denetim mekanizmaları yalnızca yürütmeyi sınırlayan anayasal araçlar değildir; aynı zamanda kurumsal öğrenme, hata düzeltme ve politika geri beslemesi üreten yapısal kapasite unsurlarıdır. Güçlü yürütme, ancak güçlü ve işlevsel denetim mekanizmalarıyla birlikte çalıştığında devlet kapasitesini artırabilir.

Türkiye örneğinde ise merkezileşme, yasama ve yargı denetiminin aynı dönemde aşınmasıyla birlikte ilerlemiştir. Bu eşzamanlı zayıflama, yalnızca kuvvetler ayrılığı ilkesini değil; devletin karar kalitesini, öngörülebilirliğini ve uzun vadeli politika istikrarını da etkilemiştir. Denetim kanallarının daralması, yürütmenin kısa vadede daha hızlı hareket etmesini mümkün kılarak sistemin hata tespit ve düzeltme kapasitesini sınırlayan bir yönetim ortamı üretmiştir.

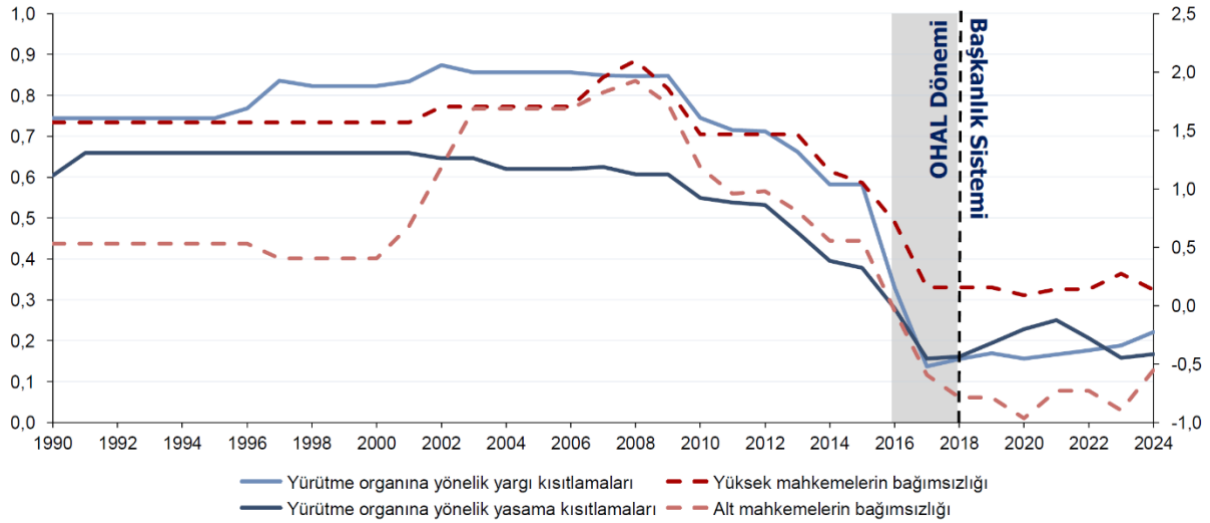
Bu bölüm, denetim mimarisindeki çözümüyle sırasıyla yasama denetiminin zayıflaması, yargının yürütme karşısındaki konumunun dönüşmesi, yargı içi kurumsal aşınma ve yasama–kamu yönetimi aksaklıklarının politika çıktıları üzerindeki etkileri üzerinden ele almaktadır.

4.1 Yasamanın Denetim Kapasitesinin Zayıflaması

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile gensoru ve güvenoyu mekanizmalarının kaldırılması, parlamentonun yürütme üzerindeki doğrudan siyasal denetim araçlarını büyük ölçüde ortadan kaldırmıştır. Buna ek olarak, bütçe hakkının fiilen sınırlandırılması ve yazılı soru, Meclis araştırması gibi denetim araçlarının etkisizleşmesi, yasamanın yürütme kararlarını sistematik biçimde izleme ve sorgulama kapasitesini ciddi biçimde zayıflatmıştır (Sayarı & Taşkın, 2024; Tögel, 2021).

Bu kurumsal dönüşüm, yalnızca anayasal düzeyde yapılan bir yetki yeniden dağılımı olarak değil; yasama, yürütme ve yargı arasındaki fiilî denge ilişkilerinin eşzamanlı biçimde çözülmesi olarak değerlendirilmelidir. Nitekim aşağıdaki grafik, 1990–2024 döneminde yürütmenin yasama ve yargı tarafından sınırlandırılma kapasitesine ilişkin temel göstergelerdeki uzun dönemli seyri ortaya koymaktadır. Şekil 5'te yer alan “yürütmeye yönelik yasama kısıtlamaları” ve “yürütmeye yönelik yargı kısıtlamaları” göstergeleri, parlamentonun ve yargının yürütme karşısında ne ölçüde etkili bir fren mekanizması olarak işlev gördüğünü yansıtmaktadır. Buna paralel olarak, yüksek ve alt mahkemelerin bağımsızlığına ilişkin göstergeler, bu denge mekanizmalarının kurumsal dayanaklarını görünür kılmaktadır.

Şekil 6. Türkiye’de yürütmeye yönelik yasama ve yargı kısıtlamaları (sol eksen) ile yüksek ve alt mahkemelerin bağımsızlığı (sağ eksen), 1990–2024



Kaynak: V-Dem, TEPAV görselleştirmeleri

Şekil 5, özellikle 2015 sonrasında söz konusu göstergelerde eşzamanlı ve sert bir düşüşe işaret etmektedir. Bu kırılma, yalnızca 2018’de yürürlüğe giren başkanlık sisteminin sonucu olarak değil; daha erken bir dönemde, yasama ve yargının yürütme karşısındaki denetim kapasitesinin aşamalı biçimde zayıflamaya başladığını göstermektedir. 2016 sonrası olağanüstü hâl dönemi ise bu eğilimi hızlandırmış; olağan hukuk düzeni dışında geliştirilen karar alma pratikleri, denge ve denetim mekanizmalarının istisnai olmaktan çıkarak yönetişimin fiilî normu hâline gelmesine yol açmıştır. Başkanlık sistemine geçişle birlikte bu zayıflama, geçici bir sapma olmaktan çıkarak kurumsallaşmış bir yönetim modeline dönüşmüştür.

Bu dönüşüm, yalnızca temsili demokrasinin işleyişi açısından değil, politika yapım süreçlerinin niteliği ve sürdürülebilirliği açısından da kritik sonuçlar doğurmaktadır. Parlamentolar, klasik anlamda yalnızca siyasal temsil mekanizmaları değil; aynı zamanda yürütme politikalarının farklı bilgi kaynakları ve toplumsal talepler ışığında tartışıldığı, alternatiflerin değerlendirildiği ve hataların görünür hâle getirildiği kurumsal alanlardır. Şekil 5’te gözlenen yasama kısıtlamalarındaki düşüş, bu tartışma ve geri bildirim kanallarının giderek daraldığını; politika yapım süreçlerinin çoğulcu müzakere yerine merkezî ve tek yönlü bir karakter kazandığını göstermektedir.

Valenzuela’nın (1989) vurguladığı üzere, etkili yasama denetimi, siyasal sistemlerin “hatalardan öğrenme” kapasitesinin temel bileşenlerinden biridir. Türkiye örneğinde yasama denetiminin zayıflaması, yürütme kararlarının kısa vadede daha hızlı alınmasını mümkün kılarken uzun vadede, politika hatalarının erken aşamada tespit edilmesini ve düzeltilmesini zorlaştıran bir yönetim ortamı üretmiştir. Şekil 5’te yer alan bütün göstergelerin 2015 sonrasında birlikte gerilemesi, bu öğrenme kapasitesinin kurumsal düzeyde nasıl aşındığını somut biçimde ortaya koymaktadır. Bu durum, özellikle ekonomik yönetim, kamu yatırımları ve sosyal politika alanlarında gözlenen istikrarsız ve sık değişen politika tercihleriyle doğrudan ilişkilidir.

4.2 Yargının Yürütme Karşısındaki Konumunun Dönüşmesi

Denetim mimarisindeki aşınmanın ikinci ve tamamlayıcı boyutu, yargının yürütmeyi gözetleyen ve sınırlayan özerk bir güç olmaktan giderek uzaklaşmasıdır. Modern anayasal sistemlerde yargı, yalnızca bireysel hakları koruyan bir mekanizma değil aynı zamanda yürütme

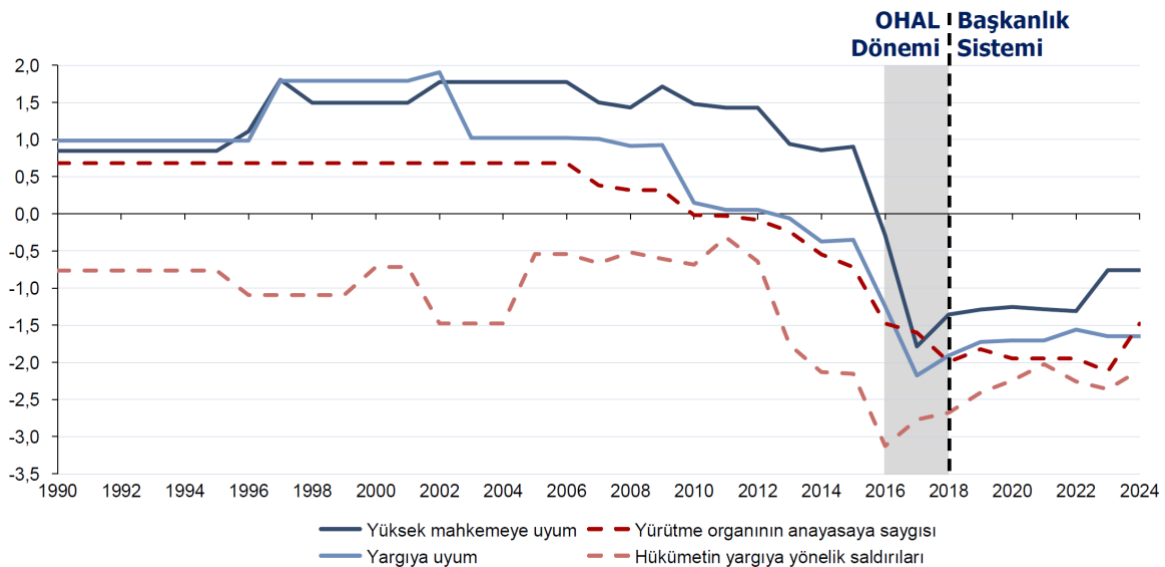
kararlarının hukuki sınırlar içinde kalmasını sağlayan kurumsal bir fren unsurudur. Bu işlevin zayıflaması, kuvvetler ayrılığı ilkesinin ötesinde, devletin normatif tutarlılığı ve karar öngörülebilirliği açısından da kritik sonuçlar doğurmaktadır.

2018 sonrası dönemde yargı pratiği, literatürde “kanun devleti” (rule by law) olarak tanımlanan modele daha fazla yaklaşmıştır (Ginsburg & Moustafa, 2008). Bu kavram, hukukun tamamen ortadan kalkmasını değil; hukukun siyasal gücü sınırlayan bağımsız bir normatif çerçeve olmaktan ziyade, siyasal tercihlerin uygulanmasını kolaylaştıran ve meşrulaştıran bir araç olarak işletilmesini ifade eder. Bu modelde hukuk, yürütmeyi denetleyen bir üst norm olmaktan çok, yürütme tarafından yönlendirilen bir düzenleme enstrümanına dönüşme eğilimi gösterir.

Bu dönüşümün kurumsal boyutu, yargı kurumlarının tasarımında yapılan değişikliklerle yakından ilişkilidir. Özellikle Hâkimler ve Savcılar Kurulu’nun (HSK) yapısı, yargının yürütme karşısındaki konumunu belirleyen kilit mekanizmalardan biridir. Mevcut sistemde HSK üyelerinin önemli bir kısmı Cumhurbaşkanı tarafından atanmakta kalan üyeler ise TBMM tarafından seçilmektedir. Ancak TBMM’deki çoğunluk yapısının yürütme ile siyasal olarak uyumlu olması durumunda, bu atama süreci fiilen yürütme etkisini artıran bir mekanizmaya dönüşebilmektedir. Ayrıca Kurul başkanlığının Adalet Bakanı tarafından yürütülmesi ve Bakan Yardımcısının Kurulun doğal üyesi olması, yürütmenin yargının özlük işleri üzerindeki kurumsal etkisini güçlendiren bir tasarım ortaya çıkarmaktadır.

Bu yapı, atama, terfi ve disiplin süreçlerinin yürütme ile dolaylı ya da doğrudan bağlantılı bir kurumsal çerçeve içinde şekillenmesine yol açmakta; yargı mensuplarının kariyer güvenceleri ile yürütme arasındaki mesafeyi daraltmaktadır. Bu durum, yargının yalnızca yüksek siyasal davalarda değil; idari işlemler, kamu ihaleleri, düzenleyici kurum kararları ve kamu yönetimi uygulamaları üzerindeki denetim kapasitesini de etkileyen yapısal bir faktör olarak değerlendirilebilir.

Şekil 7. Türkiye’de yürütme – yargı ilişkilerinde uyum ve müdahale göstergeleri ile yargısal denge kapasitesi, 1990- 2024



Kaynak: V-Dem, TEPAV görselleştirmeleri

Şekil 6’da yer alan göstergeler, bu dönüşümün uzun dönemli eğilimini ortaya koymaktadır. “Yüksek mahkemeye uyum”, “yargıya uyum” ve “yürütmenin anayasaya saygısı” göstergelerindeki belirgin gerileme; buna karşılık “hükümetin yargıya yönelik saldırıları”

göstergesindeki artış, yürütme–yargı ilişkisinin asimetrik bir yapıya doğru evrildiğini göstermektedir.

Özellikle 2015 sonrasında göstergelerde eşzamanlı ve sert bir düşüş yaşanması, yargının yürütmeyi sınırlama kapasitesinin zayıfladığını ortaya koymaktadır. 2016 sonrası olağanüstü hâl süreci bu eğilimi hızlandırmış 2018 sonrası dönemde ise söz konusu gerileme kurumsallaşmış bir çerçeveye içinde devam etmiştir.

Burada dikkat edilmesi gereken nokta, göstergelerdeki değişimin tekil bir anayasal düzenlemenin sonucu olarak değil yürütme ile yargı arasındaki ilişki biçiminin yapısal dönüşümü olarak okunmasıdır. Yargı kararlarının yürütme politikalarıyla yüksek uyum göstermesi, tek başına sorunlu değildir ancak bu uyumun yargı bağımsızlığı göstergelerindeki düşüşle eşzamanlı gerçekleşmesi, yargının yürütmeyi denetleyen özerk bir aktör olmaktan uzaklaştığını düşündürmektedir.

Bu bağlamda yargı, yürütmenin hata yapmasını önleyen bir fren mekanizması olmaktan ziyade, alınan kararların hukuki çerçeveye uyumlaştırıldığı bir sistem içi aktöre dönüşme eğilimi göstermektedir. Bu dönüşüm, yargının tamamen işlevsizleşmesi anlamına gelmemekte; aksine hukuki araçların siyasal koordinasyon içinde işletildiği bir yönetim modeline işaret etmektedir.

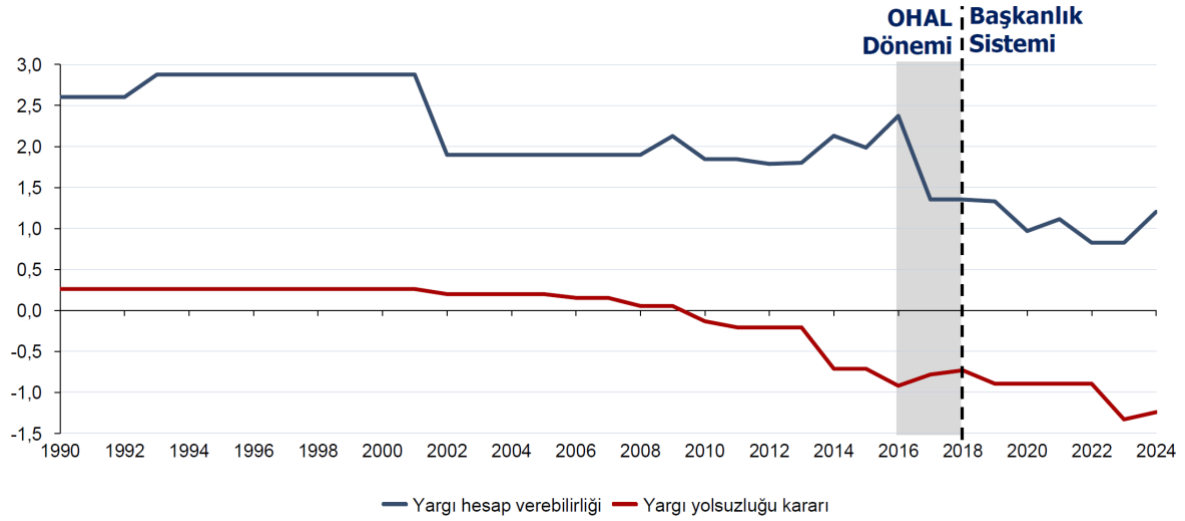
Sonuç olarak 4.2’de gözlemlenen eğilim, kuvvetler ayrılığının yalnızca normatif bir ilkeden ibaret olmadığını yargı bağımsızlığının devletin denetim kapasitesi ve politika kalitesi açısından yapısal bir rol oynadığını ortaya koymaktadır. Yargının yürütme karşısındaki konumunun zayıflaması, sistemin hata düzeltme ve hukuki öngörülebilirlik üretme kapasitesini sınırlayan temel faktörlerden biri hâline gelmiştir.

4.3. Yargı İçi Kurumsal Aşınma ve Hesap Verebilirlik Sorunu

Yargının yürütme karşısındaki konumunun zayıflaması, zamanla yargının kendi iç kurumsal işleyişine de yansımıştır. Dış denetim kapasitesi aşınan bir yargının iç hesap verebilirlik mekanizmaları da işlev kaybına uğrayabilmektedir. Dış bağımsızlık kapasitesindeki zayıflama, zamanla kurumun kendi iç denetim ve disiplin mekanizmalarını etkileyebilmekte; iç hesap verebilirlik zayıfladıkça ise kurum dış etkiler karşısında daha kırılgan hale gelebilmektedir. Bu karşılıklı etkileşim, kurumsal çözülmenin aşamalı ve birbirini besleyen bir dinamiğe dönüşmesine yol açabilir.

Şekil 7’de görüldüğü üzere, yargı hesap verebilirliği göstergesindeki uzun dönemli gerileme ile yargı yolsuzluğu kararlarına ilişkin göstergelerdeki bozulma, bu çift yönlü aşınma dinamiğini yansıtmaktadır.

Şekil 8. Türkiye’de yargı hesap verilebilirliği ile yargı yolsuzluğu kararları, 1990 - 2024



Kaynak: V-Dem, TEPAV görselleştirmeleri

Şekil 7’de özellikle 2015 sonrası dönemde belirgin bir kırılma gözlenmektedir. Yargı hesap verilebilirliğindeki düşüş, yargı mensuplarının davranışlarının kurumsal mekanizmalar aracılığıyla denetlenme kapasitesinin zayıfladığını göstermektedir. Buna paralel olarak yargı yolsuzluğu kararlarına ilişkin göstergelerdeki bozulma, yargının kendi iç etik ve disiplin standartlarını uygulama gücünde azalma yaşandığına işaret etmektedir.

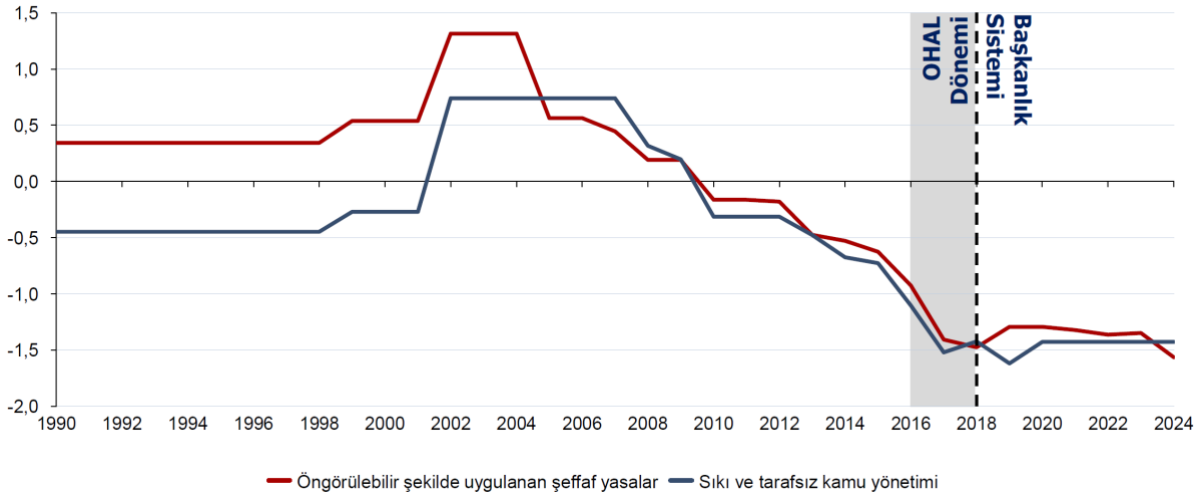
Burada dikkat edilmesi gereken nokta, bu göstergelerin doğrudan yargı sisteminin çöküşünü değil kurumsal dayanıklılığının zayıfladığını göstermesidir. Yargı bağımsızlığı ile yargı içi hesap verilebilirlik arasında yapısal bir ilişki bulunmaktadır. Bağımsızlık zayıfladığında, disiplin ve öz-denetim mekanizmaları da siyasal baskı veya kurumsal güvencesizlik nedeniyle işlev kaybına uğrayabilir.

Bu durumun etkisi yalnızca yargı sisteminin iç işleyişiyle sınırlı değildir. Kurumsal güvenilirliğin ve hukuki öngörülebilirliğin zayıflaması, yatırım ortamından kamu alımlarına, düzenleyici kurum kararlarından bireysel hak uyuşmazlıklarına kadar geniş bir alanda belirsizlik üretir. Böylece denetim mimarisindeki çözülme, tekil kurumlar düzeyinde kalmayıp sistem düzeyinde bir yönetim problemine dönüşmektedir.

4.4. Yasama Aksaklığı, Kamu Yönetimi ve Politika Çıktıları

Denetim mekanizmalarının aşınmasının nihai sonuçları, yasa yapım süreçlerinde ve kamu yönetimi uygulamalarında daha görünür hale gelmektedir. Şekil 8’de yer alan “öngörülebilir ve şeffaf yasalar” ile “sıkı ve tarafsız kamu yönetimi” göstergelerindeki uzun dönemli düşüş, denetim zayıflamasının politika üretim kapasitesine nasıl yansıdığını ortaya koymaktadır.

Şekil 9. Türkiye’de hukuki öngörülebilirliğin ve tarafsız kamu yönetiminin dönüşümü, 1990- 2024



Kaynak: V-Dem, TEPAV görselleştirmeleri

Şekil 8, özellikle 2015 sonrası dönemde her iki göstergede de belirgin bir gerilemeye işaret etmektedir. Hukuki öngörülebilirliğin azalması, yasaların uygulamasında tutarlılık ve şeffaflık sorunlarının arttığını kamu yönetiminin tarafsızlığına ilişkin göstergelerdeki düşüş ise idari karar süreçlerinin siyasal etkilerden daha az ayrıştığını düşündürmektedir.

Bu bulgular, denetim mekanizmalarının zayıflamasının yalnızca anayasal bir mesele olmadığını; doğrudan politika üretim ve uygulama kapasitesini etkileyen bir dönüşüm olduğunu göstermektedir. Hukuki öngörülebilirlik, modern devletlerde ekonomik aktörlerin yatırım kararlarından vatandaşların gündelik idari işlemlerine kadar geniş bir alanda güven üretir. Bu güvenin zayıflaması, karar alma süreçlerinde belirsizlik maliyetlerini artırır.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi kamuoyuna karar alma süreçlerini hızlandırma ve bürokrasiyi sadeleştirme iddiasıyla sunulmuştur. Ancak uygulamada ortaya çıkan tablo, hız artışının kurumsal özerklik pahasına gerçekleştiği bir yönetim yapısına işaret etmektedir. Üst düzey kamu yöneticilerinin görev sürelerinin yürütme makamıyla doğrudan ilişkilendirilmesi, kamu yönetiminde kurumsal süreklilik ve hafıza açısından kırılganlık yaratmaktadır (Aras & Yorulmazlar, 2018).

2016 sonrası olağanüstü hâl döneminde gerçekleştirilen kapsamlı personel tasfiyeleri, kamu yönetiminde yalnızca sayısal bir değişim değil; uzmanlık ve deneyim dağılımında da önemli bir yeniden yapılanma yaratmıştır (Adar & Seufert, 2021). Bu süreç, teknik kapasite ve kurumsal hafızanın aktarımını zorlaştırmış; politika tasarımı ve uygulamasında uzmanlık temelli karar mekanizmalarının zayıflamasına yol açmıştır.

Bürokratik davranış kalıplarında gözlenen dönüşüm de bu çerçevede değerlendirilebilir. Kariyer ve liyakat temelli ilerleme modelinden, siyasal merkeze daha doğrudan bağlı bir atama ve görevden alma sistemine geçiş, bürokratların risk alma ve hukuki prosedürlere sıkı bağlılık davranışlarını değiştirebilmektedir (Yılmaz, 2020). Bu durum, kamu yönetiminin tarafsızlık ve öngörülebilirlik kapasitesini etkileyen yapısal bir faktör olarak öne çıkmaktadır.

Sonuç olarak karar alma yetkisinin merkezileşmesi, denetim mekanizmalarının aşınması ve bürokratik yeniden yapılanma birlikte ele alındığında, 2018 sonrası oluşturulan hükümet sistemi mimarisi kısa vadeli koordinasyon avantajları üretmiş ancak uzun vadeli politika istikrarı

ve kurumsal dayanıklılık açısından daha kırılgan bir yapı ortaya çıkarmıştır. Bu kırılganlık, devlet kapasitesinin yalnızca yürütme gücüyle değil, denetim ve kurumsal özerklik mekanizmalarıyla birlikte değerlendirilmesi gerektiğini göstermektedir.

5. Türkiye Başkanlık sistemine uygun muydu?

Başkanlık sistemleri, yalnızca anayasal metinler üzerinden değil; bu metinleri işleten kurumsal, siyasal ve toplumsal altyapı üzerinden değerlendirilmelidir. Karşılaştırmalı siyaset literatürü, başkanlık sistemlerinin sağlıklı biçimde işleyebilmesi için güçlü ve bağımsız bir yargı, etkin ve denetim kapasitesi yüksek bir parlamento ile yerleşik kurumsal geleneklerin kritik öneme sahip olduğunu vurgulamaktadır (Linz, 1990; Laski, 1944). Bu önkoşullar, yürütmenin merkezî konumunun sistematik denetim mekanizmalarıyla dengelenebilmesi açısından belirleyicidir.

Türkiye'nin 2018 itibarıyla bu önkoşullara sınırlı ölçüde sahip olduğu görülmektedir. Yasama denetiminin tarihsel olarak zayıf olduğu, yargının ise yürütmeden tam anlamıyla bağımsız bir konum kazanamadığı bir bağlamda, yürütmenin doğrudan halkoyuna dayalı güçlü bir meşruiyetle donatılması, sistem içi denge mekanizmalarını daha da kırılgan hale getirmiştir. Yazının önceki bölümlerinde ayrıntılı biçimde gösterildiği üzere, bu kırılganlık başkanlık sistemine geçişle birlikte giderilmemiş; aksine yasama, yargı ve bürokrasi alanlarında eşzamanlı bir denetim aşınmasıyla derinleşmiştir.

Bu noktada vurgulanması gereken husus, başkanlık sisteminin teorik olarak iyi ya da kötü olup olmadığı değildir. Asıl mesele, belirli bir ülkenin tarihsel, kurumsal ve siyasal koşullarının bu sistemle ne ölçüde uyumlu olduğudur. Türkiye örneğinde başkanlık sistemine geçiş, kurumsal denge mekanizmaları güçlendirilmeden aksine bu mekanizmalar zayıflatılarak gerçekleştirilmiştir. Bu nedenle yeni sistem, yürütmenin kapasitesini artırmaktan ziyade, devletin politika üretme ve uygulama süreçlerini kişiselleşmiş, öngörülemez ve geri besleme kanalları zayıf bir yapıya dönüştürmüştür.

Buradan hareketle, Türkiye'de yaşanan sorunları yalnızca sistem tercihi üzerinden okumak yanıltıcı olacaktır. Sorun, başkanlık sisteminin kendisinden çok, bu sistemin üzerine inşa edildiği kurumsal zeminin yetersizliğidir. Nitekim güçlü denge ve denetim mekanizmaları olmaksızın kurulan bir başkanlık mimarisinin, devlet kapasitesini artırmak yerine kırılganlaştırdığı mevcut deneyimle açık biçimde ortaya konmuştur. Karar alma süreçlerinin merkezileşmesi, yasama ve yargı denetiminin eşzamanlı aşınması ve bürokrasinin siyasileşmesi birlikte ele alındığında, Türkiye'nin yönetim kapasitesini uzun vadede zayıflatan yapısal bir tablo ortaya çıkmaktadır.

Bu çerçevede temel soru, “eski sisteme dönülmeli mi, yoksa mevcut sistem güncellenmeli mi?” ikilemine indirgenmemelidir. Daha anlamlı olan soru, hangi kurumsal koşullar altında yürütme merkezli bir sistemin işlevsel ve sürdürülebilir hale gelebileceğidir. Başkanlık sistemi teorik olarak farklı biçimlerde tasarlanabilir; ancak Türkiye bağlamında böyle bir sistemin işler hale gelmesi için en az üç temel alanda eşzamanlı bir yeniden kurumsallaşma gerekmektedir.

Birincisi, yasamanın denetim kapasitesinin güçlendirilmesi zorunludur. Gensoru ve güvenoyu mekanizmalarının kaldırılmasının yarattığı boşluk, etkili bütçe denetimi, güçlendirilmiş Meclis komisyonları ve yürütmeyi bağlayıcı denetim araçlarıyla telafi edilmeden, merkezî yürütmenin dengelenmesi mümkün değildir. İkincisi, yargının yürütme karşısındaki kurumsal özerkliği yeniden tesis edilmeden, hukukun karar alma süreçlerini sınırlayan bir çerçeve işlevi görmesi beklenemez. Yargının “kanun devleti” (rule by law) pratiğinden çıkarılarak yeniden “hukuk devleti” (rule of law) temelinde konumlandırılması, sistemin işleyişi açısından vazgeçilmezdir. Üçüncüsü ise, bürokrasinin liyakat ve kurumsal süreklilik esaslarına dayalı olarak yeniden

yapılandırılması gerekmektedir. Siyasal sadakate dayalı atama ve görevden alma pratikleri sürdürdüğü sürece, hiçbir sistemin uzun vadeli politika üretme kapasitesi oluşturması mümkün değildir.

Buna ek olarak devletin politika tasarımı ve kurumlar arası koordinasyon kapasitesini güçlendiren ara kurumsal katmanların yeniden inşa edilmesi de kritik önem taşımaktadır. Modern devletlerde politika üretimi yalnızca siyasi karar vericilerin iradesiyle değil, aynı zamanda bakanlıkların teknik bürokrasisi, planlama kurumları ve farklı kurumlar arasında eşgüdüm sağlayan idari mekanizmalar aracılığıyla yürütülmektedir. Türkiye’de politika hazırlama kapasitesinin büyük ölçüde yürütme merkezinde yoğunlaşması, bazı alanlarda kurumsal darboğazlar ve koordinasyon sorunları yaratabilmektedir. Bu nedenle işlevsel bir yönetim modeli için bakanlıkların politika tasarım kapasitesinin güçlendirilmesi, kurumlar arası koordinasyon mekanizmalarının yeniden yapılandırılması ve teknik uzmanlığın karar alma süreçleri içinde daha güçlü biçimde konumlandırılması gerekmektedir.

Bu çerçevede, geçmişte politika tasarımı ve stratejik planlama süreçlerinde merkezi bir rol oynayan kurumsal yapıların yeniden işlevsel hale getirilmesi önem kazanmaktadır. Özellikle Devlet Planlama Teşkilatı benzeri uzun vadeli politika üretim kapasitesine sahip bir yapının yeniden ihdası, kamu politikalarının bütüncül ve veri temelli biçimde tasarlanmasına katkı sağlayabilir. Benzer şekilde müsteşarlık makamının yeniden tesis edilmesi, siyasi karar vericiler ile kalıcı bürokrasi arasındaki kurumsal ara yüzü güçlendirerek hem kurumsal hafızanın korunmasına hem de teknik politika üretim süreçlerinin sürekliliğine hizmet edebilir.

Ayrıca yürütme içinde kolektif karar alma ve koordinasyon kapasitesini artıracak mekanizmaların güçlendirilmesi de kritik bir ihtiyaçtır. Bakanlar Kurulu benzeri daha düzenli ve işlevsel çalışan bir kolektif karar alma yapısının yeniden etkin hale getirilmesi, farklı politika alanları arasında eşgüdüm sağlanmasına ve karar alma süreçlerinin daha dengeli biçimde işlemesine katkı sunabilir. Bu tür kurumsal düzenlemeler, yürütme gücünün merkezî niteliğini ortadan kaldırmadan, bu gücün daha öngörülebilir, dengeli ve kurumsallaşmış bir çerçeve içinde kullanılmasını mümkün kılacaktır.

Sonuç olarak Türkiye deneyimi, güçlü denge ve denetim mekanizmaları olmaksızın uygulanan bir başkanlık mimarisinin, yürütme kapasitesini artırmaktan ziyade devletin kurumsal dayanıklılığını zayıflattığını göstermektedir. Türkiye’de yaşanan yönetim sorunları, sistemin kendisinden çok, sistemin kurulduğu ve işletildiği kurumsal zeminin niteliğiyle ilişkilidir. Bu nedenle çözüm, basit bir “sistem değişikliği” tartışmasından ziyade, denge, denetim ve kurumsal kapasiteyi merkeze alan kapsamlı bir yönetim reformu çerçevesinde ele alınmalıdır.

Kaynakça

- Adar, S., & Seufert, G. (2021). *Turkey's presidential system after two and a half years: An overview of institutions and politics* (SWP Research Paper No. 2). Stiftung Wissenschaft und Politik. <https://doi.org/10.18449/2021RP02>
- Akçay, Ü. (2021). Authoritarian consolidation dynamics in Turkey. *Contemporary Politics*, 27(1), 79–104. <https://doi.org/10.1080/13569775.2020.1845920>
- Altınörs, G., & Akçay, Ü. (2022). Authoritarian neoliberalism, crisis, and consolidation: The political economy of regime change in Turkey. *Globalizations*, 19(7), 1029–1053. <https://doi.org/10.1080/14747731.2021.2025290>
- Aras, B., & Yorulmazlar, E. (2018). State, institutions and reform in Turkey after July 15. *New Perspectives on Turkey*, (59), 135–157. <https://doi.org/10.1017/npt.2018.23>
- Arslan, H., İçbay, M. A., & Dragoescu, A. A. (Eds.). (2017). *Current perspectives in social sciences*. E-BWN.
- Aslan Akman, C., & Akçalı, P. (2017). Changing the system through instrumentalizing weak political institutions: The quest for a presidential system in Turkey in historical and comparative perspective. *Turkish Studies*, 18(4), 577–600. <https://doi.org/10.1080/14683849.2017.1347508>
- Bedirhanoğlu, P. (2022). Economic management under the presidential system of government in Turkey: Beyond the depoliticization versus repoliticisation dichotomy. *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, 24(1), 97–113. <https://doi.org/10.1080/19448953.2021.1992183>
- Çalışkan, K. (2018). Toward a new political regime in Turkey: From competitive toward full authoritarianism. *New Perspectives on Turkey*, (58), 5–33. <https://doi.org/10.1017/npt.2018.10>
- Duran, B., & Miş, N. (2016). The transformation of Turkey's political system and the executive presidency. *Insight Turkey*, 18(4), 11–28.
- Esen, B., & Gumuscu, S. (2018). The perils of "Turkish Presidentialism". *Review of Middle East Studies*, 52(1), 43–53. <https://doi.org/10.1017/rms.2018.10>
- Kabasakal, M. (2019). Deparliamentarization in Turkey: A major decline in the scrutiny function. *International Journal of Political Science & Urban Studies*, 7(1), 168–190. <https://doi.org/10.14782/ipsus.539212>
- Kamalak, İ. (2009). Başkanlık sistemi Türkiye'ye uyar mı? *Toplum ve Demokrasi*, 3(6-7), 231–238.
- Laski, H. J. (1944). The parliamentary and presidential systems. *Public Administration Review*, 4(4), 347–359.
- Linz, J. J. (1985). *Democracy: Presidential or parliamentary. Does it make a difference?* Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Price, D. K. (1943). The parliamentary and presidential systems. *Public Administration Review*, 3(4), 317–334.
- Sayari, S., & Taşkın, B. (2024). Transition from parliamentarism to presidentialism and the restructuring of the Turkish party system. *Southeast European and Black Sea Studies*. <https://doi.org/10.1080/14683857.2024.2324551>

- Sobacı, M. Z., Köseoğlu, Ö., & Miş, N. (2018). Reforming the policymaking process in Turkey's new presidential system. *Insight Turkey*, 20(4), 183–210. <https://doi.org/10.25253/99.2018204.08>
- Tögel, A. (2021). Constitutional change in Turkey: Is a new amendment necessary? *Legal Hukuk Dergisi*, 19(224), 3567–3596.
- Türkiye Cumhuriyeti Resmi Gazete. (2017, 11 Şubat). *Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (Kanun No. 6771)*. Sayı: 29976.
- Ulusoy, D. Ç. (2021). Measuring the presidential powers: New governmental design in Turkey. *Ankara Üni. Hukuk Fak. Dergisi*, 70(3), 1013–1105. <https://doi.org/10.33629/auhfd.868883>
- Valenzuela, J. S. (1989). Labor movements in transitions to democracy: A framework for analysis. *Comparative Politics*, 21(4), 445–472.
- World Bank. (2017). *World Development Report 2017: Governance and the Law*. World Bank Group. <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-0950-7>
- Yılmaz, Z. (2020). Erdoğan's presidential regime and strategic legalism: Turkish democracy in the twilight zone. *Southeast European and Black Sea Studies*, 20(2), 265–287. <https://doi.org/10.1080/14683857.2020.1745418>
- Yüksel, C. (2014). Türkiye'nin gelecek siyasi sistem tercihi: Rasyonelleştirilmiş parlamentarizm, yarı-başkanlık ve başkanlık sistemleri. *Yasama Dergisi*, (28), 38–69.