

## Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı Sistemi: Bir “Siyasal İnovasyon” Olabilir mi?\*

Gülşen KAYA OSMANBAŞOĞLU\*\*

Geliş Tarihi (Received): 09.11.2018– Kabul Tarihi (Accepted): 26.12.2018

### Öz

Bu çalışma, Türkiye’deki devlet yönetimi ve siyasete ilişkin temel kabul edilebilecek dört sorun alanını kısaca ortaya koyduktan sonra, siyasal inovasyon (siyasal yenilikçilik) kavramının ne olduğuna ilişkin kavramsal çerçeveyi açıklayacaktır. Çalışmada, Türkiye’nin 16 Nisan 2017 Referandumunu ile gerçekleşen Anayasa değişikliğini takip eden süreçte öngörülen düzenlemelerin ne ölçüde ve hangi şartlar altında siyasal yenilikçilik sayılıp sayılmayacağı, ilişkilendirilecek olan sorun alanları çerçevesinde sorgulanacaktır. Siyasal yenilikçilik kavramı, literatürde üç ana başlık altında incelenmektedir ki bunlar sırası ile siyasal süreçlerde yenileşme, politika yapma biçiminin yenileşmesi ve politikaların yenileşmesidir. Her yeniliğin siyasal inovasyon sayılmayacağından hareketle, teorik olarak Anayasal değişiklik ile ortaya konan cumhurbaşkanlığı sisteminin, 24 Haziran 2018 seçimleri ile pratiğe dönüştürülme sürecinde ortaya çıkmaya başlayan olumlu ve olumsuz yönler, makale sınırlarının elverdiği ölçüde incelenecektir. Bunu yaparken, liberal ve konsolide olmuş bir demokrasi için yetersiz sayılabilecek olsa dahi, çoğunluğun temsiline imkân sağlayan demokratik bir yapının ihdas edilmesi, kurumsal sadeleşme, meşru olmayan statüko gruplarının bertarafı ve doğrudan yetkilendirme eksenindeki gelişmeler olumlu değerlendirilmektedir. Öte yandan, hukukun bağımsızlığının tesis edilmesine, kamuda liyakat esasına ilişkin görevlendirmelerin hayata geçirilmesine ve kırılğan grupların temsilini kolaylaştıracak mekanizmaların oluşturulmasına yönelik birtakım geliştirici önlemlerin alınması, cumhurbaşkanlığı sisteminin siyasal yenilikçilik açısından daha fazla değişkene cevap verebilmesi için elzem görülmektedir.

**Anahtar kelimeler:** *Siyasal inovasyon, cumhurbaşkanlığı sistemi, kurumsallaşma, meritokrasi, siyasi kültür.*

\*Bu çalışmanın bir önceki versiyonu, 2-4 Kasım 2018 tarihlerinde gerçekleşen Liberal Düşünce Kongresinde sunulmuş, gelen yorum ve öneriler ışığında çalışma yeniden düzenlenmiştir.

\*\*Dr.Öğr.Üyesi, Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, gulsen.kaya@asbu.edu.tr

## **The Presidential System in Turkey: Can it be Considered a “Political Innovation”?**

### **Abstract**

This study, after a brief review of four issue areas that can be considered the basis for state administration and politics in Turkey, will explain the conceptual framework regarding the notion of “political innovation”. In this study, the discussion will focus on the amendments to the Turkish Republic Constitution implemented as the result of referendum held in Turkey on April 16, 2017, examining the extent of the regulations stipulated in the following process and whether the regulations can be considered political innovations, questioning it in the framework of related issue areas. In the research literature, the notion of political innovation is examined under three main subjects, which are the innovation in the political processes, the innovation in process of policymaking and the innovation of the policies. Not every novelty can be considered a political innovation. The presidential system set forth by the constitutional amendment, has its positive and negative aspects emerging as the system’s implementation goes forth since the elections of June 24, 2018. These aspects will be examined to the extent permitted by this article’s boundaries. While evaluating these aspects, even though it may be considered inadequate for a liberal and consolidated democracy, the establishment of a democratic structure that allows for the representation of the majority, the developments in institutional simplification, elimination of unregulated status quo groups and direct authorizations are favorable developments. On the other hand, it is crucial that certain constructive measures towards establishment of the independence of law, the implementation of employment in the public sector based on competence, and the establishment of mechanisms to facilitate the representation of fragile groups are taken in order to enable the presidential system to respond to more variables with regard to political innovation.

**Keywords:** *political innovation, presidential system, institutionalization, meritocracy, political culture.*

## Giriş

Parlamenter sistem ve başkanlık sistemi üzerine yazılmış olan Siyaset Bilimi literatürünün genel anlamda ifade ettiği tek, kesin ve her durum için geçerli *omnipotent omniscient*<sup>1</sup> bir sistemin olmadığı, her iki sistemin de farklı konjonktürlerde olumlu ve olumsuz sayılabilecek hususiyetler taşıdıkları, uzaktan bakınca bir durum için ideal gibi görünen sistemin, iyi yönetilemediği durumda çok büyük açmazlara yol açabilecekken, iyi yönetilen fakat genel kabul gören kalıplara uymayan sistemlerin de var olabileceği üzerinedir. Her ne kadar bu tartışmayı 1990 yılında yazdığı iki makale ile ateşleyen Juan J. Linz, parlamenter sistemin demokratik konsolidasyon anlamında ciddi bir üstünlüğünün olduğunu öne sürse de, sonraki yıllarda yapılan çalışmalar, farklı değişkenler eklenince farklı sonuçların bulunabildiğini ortaya koymuştur<sup>2</sup>. Parlamenter sistem ve başkanlık sistemi arasında sözü edilen ikilik, sanıldığı kadar keskin ve hayati değildir. Önemli olan, liberal demokratik bir sistemin kurulması aşamasında bu sistemlerin nasıl teşekkül ettikleridir. Siaroff, 2003 yılında basılan çalışmasında bu durumu oldukça iyi özetleyerek, asıl meselenin hangi kurumsal tercihin yapıldığının değil, bu kurumsal yapının nasıl işletildiğinin üzerinde durmak olduğunu ortaya koymuştur. Bu çalışmada da, sistemin kurgusu kadar, nasıl işletileceğine ilişkin çıkarımların yapılması, bu bağlamda değerlendirilmelidir. Siaroff, yaptığı modellemede, hesap verebilirliği temel alan dokuz kriter üzerinden başkanın gücünü değerlendirerek, aslında

---

<sup>1</sup> Her şeye gücü yeten, her şeyi gören. Detaylar için bakınız: Michael Foucault. (2012). *Discipline and punish: The birth of the prison*, trans. Sheridan A. New York: Vintage.

<sup>2</sup>Bu konuda yapılan araştırmalara örnek teşkil edebilecek birtakım önemli çalışmalar için bakınız: Donald L. Horowitz. (1990). Comparing democratic systems. *Journal of Democracy*, 1(4): 73-82; Matthew Soberg Shugart and John M. Carey. (1992). *Presidents and assemblies: Constitutional design and electoral dynamics*. New York: Cambridge University Press; George Tsebelis. (1995). Decision making in political systems: Veto players in presidentialism, parliamentarism, multicameralism and multipartyism. *British Journal of Political Science*, 25: 289-325; Jose Antonio Cheibub. (2007). *Presidentialism, parliamentarism, and democracy*. New York: Cambridge University Press; Alfred Stepan and Cindy Skach. (1993). Constitutional frameworks and democratic consolidation. Parliamentarism versus Presidentialism. *World Politics*, 46, 1-22; Scott Mainwaring. (1990). Presidentialism in Latin America. *Latin American Research Review*, 25(1): 157-79; Matthew Soberg Shugart and John M. Carey. (1992). *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. New York: Cambridge University Press; Timothy J. Power and Mark J. Gasirovski. (1997). Institutional design and democratic consolidation in the third world. *Comparative Political Studies*, 30, 123-155. DOI: 10.1177/0010414097030002001.

sistemlerin başkanlık, yarı-başkanlık ve parlamenter sistem üçlüsü ile basite indirgenemeyecek kadar karmaşık olduğunu belirtmiştir (2003). Diğer bir ifade ile, kurumsalcı bakış açıları ile rasyonel tercih bakış açılarına alternatif olarak, başkanlık ya da parlamenter sistemlerin analizi için yeni ve daha derine inen analizler gelişmeye başlamıştır.

Türkiye'deki kutuplaşmış siyasi atmosferin bir yansıması olarak, cumhurbaşkanlığı sistemini savunanlar da bu sisteme karşı çıkanlar da bütünüyle reddeden ya da sahiplenen bir dil kullanmakta ve akademik tartışmalara bu sistemin farklı yansımaları pek az dahil edilmektedir. Teorik tartışmaların pratikte daha iyi işlemesi için soğukkanlı analizlere ihtiyaç duyulmaktadır. Cumhurbaşkanlığı sistemi de diğer birçok sistem gibi sihirli bir değnek değildir; çok kısa süre zarfında çok büyük çaplı mucizevi değişiklikler getirmesi gerçekçi olmaktan uzak bir beklentidir. Diğer bir ifade ile cumhurbaşkanlığı sistemi, siyasetin tüm arizi unsurlarını tek başına bertaraf etmeye muktedir bir anahtar da değildir. Öte yandan, cumhurbaşkanlığı sistemini, ülkede yaşanan ya da yaşanacak olan tüm olumsuzlukların müsebbibi gibi sunmak da akademik vicdana uygun olmayan bir tutumdur. Cumhurbaşkanlığı sistemi, yerleşik yapıda birtakım olumlu ve umut vaat eden dönüşümler sağlama potansiyeli olmakla birlikte, bu dönüşümün birtakım öngörülebilir sınırlayıcı faktörleri de bulunmaktadır. Önümüzde birtakım fırsatların yanında birtakım tehditler de bulunmaktadır. Bu çalışmanın amacı, bir başkanlık ve parlamenter sistem karşılaştırmasının odağından uzaklaşarak, söz konusu sistem değişikliğini siyasal inovasyon bağlamında ele alarak ve “ne ölçüde” sorusunu yönelterek, değişimin siyasal yenilikçilik açısından olumlu sayılabilecek yönlerini tespit ederken, muhtemel sorun alanlarını da ortaya koymaktır.

### **1. Sistem Değişikliğine Götüren Temel Sorun Alanları**

Büyük ölçüde sorunsuz işleyen sistemlerin, hiçbir problem, kriz ya da kaos olmaksızın değişime tâbi tutulması, çok rastlanan bir durum değildir. Krizlerin siyasal yenilikçiliği tetiklediği tespit edilmiştir (Helms, 2015: 363). Cumhurbaşkanlığı sistemine gidilen süreçte, yürütmede çift başlılık olarak ifade edilen durumun ve vesayet mekanizmalarının bir yansıması olarak değerlendirilen siyasal krizlerin önemli olduğu ifade edilmiştir (Karatepe ve ark. 2017:22). Türkiye'de devlet yönetimine ve siyasal işleyişe ilişkin birtakım açmazlar bulunmaktadır. Bunların başında demokratik açıdan meşru sayılmayacak statü gruplarının siyasete müdahale etmesinin yaygın olması ilk sırada sayılabilir. Diğer sorun alanları ise sırası ile toplumsal parçalanmanın getirdiği istikrarsızlık, farklı grupların temsiline ilişkin kısıtlar ve hukuk ile bürokraside liyakata dayalı bir sistemin işletilmemesidir. Bu sorun alanlarını daha fazla detaylandırılıp, çeşitlendirmek mümkündür.

Askerî darbeler ile iki defa Anayasa yapma süreci yaşamış ve askerinin, sivil siyasete darbe dönemlerinde asli, darbe dışı dönemlerde çoğunlukla *de facto* unsur olarak müdahil olduğu Türkiye siyaseti, sivil siyasete farklı kanallardan müdahale edilmesi açısından önemli bir sorun alanına sahiptir. Bu kanalların kapsamı amorf ve değişken olmakla birlikte, asker, yargı, akademi, medya gibi organların kimi zaman tek başına kimi zaman ittifak halinde bu tip müdahalelere dahil olabildikleri görülmüştür. 15 Temmuz darbe girişimi ile bir kez daha görülen bu durum, devletin sahibinin kim olduğuna ilişkin ciddi endişelerin yeniden dirilmesine mahal vermiştir. Zira Türkiye siyaseti, geçmişinde deneyimlediği ordunun siyasete kimi zaman farklı güç odaklarını da yanına alarak müdahale etmesini bu defa çok daha derinden ve önceliklere göre daha da gayri-meşru sayılabilecek aktörler eliyle yapmıştır. Uçum'un kitabında da ortaya koyduğu gibi, aslında cumhurbaşkanlığı sisteminin getirilmesi, 15 Temmuz'da hasar gören demokratik yapının yeniden ve daha güçlü biçimde ihdas edilmesine yönelik atılmış bir adımdır (2018). Hasılı, Türkiye siyaseti, geçmişte kaldığı sanılan askerinin siyasi bir figür olarak sivil siyasete müdahale etme pratiğini, 2016 yılında hiç tahmin edilemeyecek bir teşebbüs ile tekrar yaşamıştır. Sivil siyasetin bu kez karşılaştığı travma, diğer askeri müdahalelerden farklılaşarak, devlette, ticarete, sporda, medyada ve birçok başka etkin alanda girift biçimde yapılmış bir sarmal ile mücadele etme zarureti doğurmuştur. Sonuç itibarı ile Türkiye'de siyaset yapmanın ve devlet yönetiminin başat sorunlarından bir tanesi, statüko gruplarının siyasete meşru olmayan müdahaleleri şeklinde tanımlanabilir ki bu durum, liberal demokratik bir düzende kabul edilebilir değildir. Her ne kadar söz konusu teşebbüsler, çeşitli mekanizmalar vasıtası ile geriletmeye çalışılsa da, 15 Temmuz darbe girişimi bir kez daha göstermiştir ki, sorun sistemde yer alan sivil ve askeri bürokrasi başta olmak üzere, tarafsız olması beklenen aktörlerin, güç alanlarını suiistimal etmesi ile şekillenmektedir.

Yeri geldiğinde devletin, kendi çıkarı için kuralları çiğneyebilecek ve kimi zaman da kuralları insan hakları ihlallerine varacak biçimde vatandaş aleyhine yorumlayarak, toplumun karşısında bir güç haline gelmesi durumu gözlenmektedir (Durgun, 2014:30). Diğer bir ifade ile, Nettl'den esinlenen ve Berki'nin kavramsallaştırmasından hareket eden Heper'in ortaya attığı aşkın (*transandantal*) devlet yapısının var olduğuna duyulan inanç, devletin kutsiyet içeren bir anlam kazanması ile enstrümantal olmaktan uzaklaşarak, hükümetten ve toplumdan ayrı bir yapı olarak karşımıza çıkarmaktadır (Heper, 1985; Nettl, 1968, Berki, 1979). Aşkın olduğu varsayılan bu yapı, aslında bazı statüko gruplarının kendi güç alanlarının tesisine ilişkin keyfi bir tavır sergilemelerine neden olmaktadır. Burada ifade edilen statüko grupları,

Çağlar Keyder'in kavramsallaştırmasındaki gibi (1987) sosyoekonomik sınıfların ve bu sınıf bilincinin ötesindedir. Sosyoekonomik sınıf savunusunun tek başına açıklamaya yetmeyeceği çıkar çatışmalarını ve bu çatışmalara iten motivasyon araçlarını incelerken, davranış bilimleri alanından istifade etmek mümkündür. McClelland'ın insan motivasyonunun kaynaklarını ve ihtiyaçların kökenini incelediği çalışmasında ortaya koyduğu gibi, güç, başarı ya da aidiyet duygusu insanları motive eden üç temel etkidir (1998). Statüko grupları da sosyoekonomik sınıf olarak olmasa dahi, diğer *motiveleri* sağlama amacıyla, aşkın gibi görünen devlet aygıtının içinde kendilerine hareket alanı tanımlayarak, kendi güç alanlarını ya da aidiyet duydukları grubun çıkarlarını, devlet için yapıyormuş gibi görünerek, tehlikeli bir illüzyona dönüştürmektedir. Devlet aygıtı içinde yer alan bu statüko grupları, sivil siyasetin işlerlik kazanmasının ve yürütme sürecinin sorunsuz işleminin önünde ciddi bir engel olarak karşımıza çıkmaktadır.

İkinci sorun alanı olarak tanımlanabilecek mesele ise, Türkiye'nin dikey ve yatay anlamda çok boyutlu ve çok kimlikli sosyal yapısının neden olduğu fragmentasyondur. Burada bahsedilen kırılım, Mardin'in ortaya koyduğu şehirli-köylü farklılıklarından, dini-mezhepsel farklılıklara ve bölgesel farklılıklara kadar birçok ayrışmaya tekabül etmektedir (1973). Türkiye sosyolojisi, monolitik ve horizontal anlamda birbirine benzeyen bir toplumsal yapı sunmamaktadır. Özbudun'un (2000) ifade ettiği gibi bu parçalanma aynı zamanda seçmen tercihlerinde oynaklığı ve kutuplaşmayı beraberinde getirmektedir. Bu durum da siyasi istikrarın karşısında ciddi bir tehdit olarak karşımıza çıkmaktadır. 1970'li yıllarda darbe ile sonuçlanan süreçlerde siyasi aktörlerin koalisyon kurma ve uyum sağlama konusundaki başarısızlıkları herkesçe bilinen bir durumdur. 1990'lı yıllarda yaygın olarak ortaya çıkan istikrarsız hükümetlerin sosyal ve ekonomik anlamda sürdürülebilir bir başarı vaat edemedikleri oldukça açıktır. En son 7 Haziran 2015 genel seçimleri sonrasında ortaya çıkan tabloda görüldüğü gibi, Türkiye'deki siyasi aktörler bir araya gelme ve işbirliği yapma konusunda isteksiz olabilmektedir. 7 Haziran 2015 seçimlerinde hiçbir partinin tek başına hükümet kuracak çoğunluğu yakalayamaması üzerine, Milliyetçi Hareket Partisi lideri Devlet Bahçeli seçimin hemen ertesinde erken seçim çağrısında bulunarak, koalisyon kurmaya istekli olmadıklarını belirtmiştir. İktidara geldiği 2002 yılından bugüne kadar Adalet ve Kalkınma Partisi ve ana muhalefet partisi Cumhuriyet Halk Partisi arasında süregelen bir siyasi uyumsuzluk ve zaman zaman kutuplaşmaya varan bir çatışma iklimi hâkimdir ki neticede uzun süren koalisyon görüşmelerine rağmen bu iki parti bir araya gelmemiştir. Parlamentoda dört partili bir sistemin ortaya çıkardığı parçalı yapıda, istikrarı sağlamak zorlaşmıştır.

Dolayısı ile ülkedeki toplumsal kırılımların parlamentoya yasması ile ortaya çıkan çok parçalılık, hükümetlerin kurulmasının ve sürdürülmesinin önünde ciddi bir engel olarak karşımıza çıkmaktadır.

Yine yukarıdaki sorun alanı ile de bağlantılı olarak, istikrarın yanında *temsil* de demokratik yapının sürdürülmesi için mühim bir bileşendir. Türkiye’de siyasetin sorun alanı sayılabilecek bir başka konu ise çok parçalı dini, etnik, kültürel toplumsal yapıda yer alan farklı grupların temsilini sağlayacak ara yüzlerin ve temsil mekanizmalarının yeterince iyi tanımlanmamış olmasıdır. Çok değişkenli bileşenleri olan toplumsal yapıda azınlıkların, farklı kimliklerin ve küçük grupların siyaset alanında temsillerini kolaylaştıracak ara yüzlere ve mekanizmalara ihtiyaç duyulmaktadır. 2010 yılında başlatılan ve “Roman Açılımı” adı ile yürütülen süreçte, devlet tarafından unutulduğu düşünülen azınlık grupların hayatlarına ve beklentilerine dokunmak, onları kimlikleriyle, oldukları gibi kabul etmek ve benimsemek, kuşkusuz toplumsal barışın korunması için hayati öneme sahiptir<sup>3</sup>. Yine 2018 yılında kabul edilen Yargıtay kararının öngördüğü biçimde, Alevi vatandaşların ibadethanelerinin aydınlatma ve elektrik giderlerinin ödenmesi kararı gibi teşebbüsler de küçük ama önemli adımlardır<sup>4</sup>. Sonuç itibarı ile Türkiye’de toplumsal anlamda birbirinden farklı ve çok sayıda motif bulunmaktadır ve bunların korunması, gözetilmesi ve sisteme küsmelerinin önlenmesi toplumsal barış açısından önem arz etmektedir.

Diğer önemli bir sorun alanı ise hukuk başta olmak üzere bürokratik yapıda meritokrasinin teşkil edilmesinde ortaya çıkan farklı direnç noktalarıdır. Aslında ilk sorun alanı ile dolaylı olarak ilişkili olan bu mesele, statüko gruplarının devlette grup kimliği ile yer tutmak istemesinin bir yansımasıdır. Toplumsal kutuplaşmanın artmasının ve grup kimliklerinin ön plana çıkmasının bir sonucu olarak, hukuk ve bürokraside yer alan kişilerin, kimi zaman bireysel performans kriterini gözetmeyen biçimde atama ve yükseltmelerinin yapılması ortaya çıkabilmektedir. Karl Popper’ın kabilecilik ya da kolektivizm olarak tanımladığı yapılarda, bireyin yok sayılarak kabile ya da grup çıkarlarına feda edilmesinin uzantısı (1971:7) sayılabilecek olan bu sorun alanı, bireysel çabayı ve motivasyonu düşürmeyi beraberinde getirmektedir. Burada çeşitli grup ve cemaat kimlikleri, hemşehrilik ilişkileri,

---

<sup>3</sup> Konuya ilişkin haber ve değerlendirmeler için bakınız: Hürriyet, 14 Mart 2010, <http://www.hurriyet.com.tr/gundem/basbakan-erdogandan-roman-acilimi-14104307>; Al Jazeera Turk, 8 Nisan 2014, <http://www.aljazeera.com.tr/blog/roman-aciliminin-neresindeyiz>.

<sup>4</sup> Konuyla ilgili detaylar için bakınız: Memurlar.Net, 29 Kasım 2018, <https://www.memurlar.net/haber/792410/yargitay-cemevinin-elektrigi-devlet-tarafindan-odenecek.html>.

erkek-egemen ittifaklar vb. gibi ayrımcı tavırlar gündeme gelebilmektedir. Liyakat esasından uzaklaştıkça, kamu yönetiminde ve yargıda adaletin tecelli ettiğine ilişkin kuşkular artmaktadır.

Bu çalışma, genellikle hükümet sistemleri üzerine üretilen çalışmalarda rasyonel tercih ve kurumsalcı perspektiflerin egemen olduğu kabulü ile konuya siyasal kültür eksenini de ekleyerek bakmayı denemektedir. Yukarıda tanımlanan sorun alanlarında da yapısal problemler ile siyasal kültüre ilişkin problemler iç içe geçmiş durumdadır. Bu çalışma, Türkiye'nin dört önemli sorun alanı sayılabilecek olan yukarıdaki meselelerine cumhurbaşkanlığı sisteminin ne derece çözüm bulabileceğini sorgularken, bunu siyasal yenilikçilik kavramının üç boyutu üzerinden yapacaktır. Bu boyutlar sırası ile kurumsal boyut, süreç boyutu ve politika boyutudur. Literatürde de dile getirildiği gibi bu üç boyut bütünüyle birbirinin dışında bir kavramsal çerçeveye işaret etmez, birbiriyle etkileşim halinde ve geçişkendir (Sorensen, 2017; Helms, 2015). Ne var ki bu üç boyut, siyasal yenilikçiliğin kavramsal çerçevedeki karşılığını anlamada basitleştirici şematik bir çerçeve sunmaktadır. Çalışmanın temel argümanı, cumhurbaşkanlığı sisteminin siyasal yenilikçilik kabul edilebilecek yanlarının bulunduğunu öne sürmekle birlikte, sürecin ilerleyen yıllarda akamete uğramaması için bazı önlemlerin alınmasının da gerekli olduğunu ifade etmektedir.

## **2. Siyasal Yenilikçilik (İnovasyon) Nedir?**

İnovasyon denince, genellikle teknoloji tabanlı uygulama, süreç ve buluşlar akla gelmektedir. Dilimize İngilizce'den geçen bu kavram, John Kao tarafından *Innovation Nation* (Yenilikçilik Ulusu) adlı eserde, yalnızca teknolojik yeniliklerle sınırlanmamakta ve farklı düşünce, perspektif ve disiplinlerin bir araya gelmesiyle oluşan ve değerli olan her yeniliği inovasyon olarak tanımlamaktadır (2009:9). Hutch Carpenter ise inovasyona ticarileştirme ya da başka bir ifade ile pazarda yer bulabilme, uygulama, yaratıcı düşünce, problem çözme yetisi ve önceden karşılanamayan kullanıcı ihtiyaçlarının karşılanabilmesi gibi öğeler eklemiştir (2018). Ne var ki, her yenilik bir yenilikçilik (inovasyon) değildir zira yenilikçiliği yenilikçilik yapan ana unsur yeniliğin yarattığı etkidir. İnovasyonun geniş anlam kazanması ile birlikte, sosyal inovasyon (yenilikçilik) adı verilen yeni bir kavram, toplumsal sorun alanlarının çözümüne katkı sağlayabilecek ürün, yöntem ya da süreçlerin geliştirilmesi bağlamında kullanılmaktadır. 2010 yılında yayınlanan OECD raporuna göre bireylerin, toplumların ve ülkelerin güçlendirilmesi yeni iş kollarının oluşturulması, toplumsal içermenin



artırılması ve yaşam kalitesinin artırılması için yeni normların ve mekanizmaların oluşturulduğu her yerde sosyal inovasyon vardır (2010: 13). Sosyal yenilikçiliğin belirleyicisi, toplumsal etki analizidir ve toplumda oluşturduğu değişimdir.

Siyasal yenilikçilik, sosyal yenilikçiliğin önemli bir bileşeni olarak siyasal alandaki yenileşimlere işaret etmektedir<sup>5</sup>. Siyasal yenilikçilik, değişim teorisi üzerinden analiz edilirse, birey ve toplum yararına olan ve geniş etki uyandıran birçok konu, siyasal yenilikçilik çerçevesinde ele alınabilir. İki dereceli seçim sisteminden tek dereceli seçim sistemine geçiş, radyo, gazete ve sonraki yıllarda da televizyon ilanları ile partilerin reklamlarını yapması, seçim propagandalarında sosyal medyanın etkili bir araç olarak kullanılmaya başlanması, ilk defa Refah Partili belediyelerin başlattığı Beyaz Masa gibi uygulamalarla, toplumsal talep ve beklentileri karşılamaya yönelik aracısız iletişim mekanizmalarının geliştirilmesi gibi örnekler bu bağlamda incelenebilir.

Siyasal yenilikçilik, üç ana kategoride tanımlanmaktadır ki bunlar sırası ile siyasi kurumların yenileşmesi olarak siyasal yenilikçilik, siyasal süreçlerin ve yöntemlerin yenileşmesi olarak siyasal yenilikçilik ve siyasal programların ve politikaların yenileşmesi olarak siyasal yenilikçiliktir (Sorensen, 2017). Siyasal yenilikçiliği çalışırken bu kategorileri kullanmak, birbirinden bağımsız alanlar oluşturmayı değil, yalnızca şematik bir çerçeve çizerek, konuyu daha basit ve sistematik biçimde ele almayı amaçlamaktadır. Çalışmanın ilerleyen bölümünde, Cumhurbaşkanlığı sisteminin bu üç kategori üzerinden, ilk bölümde tanımlanan sorun alanlarına ne ölçüde temas ettiği ve çözüm geliştirdiği sorgulanacaktır.

## **2.1. Siyasi Kurumların Yenileşmesi Olarak Siyasal İnovasyon**

Yürütmedeki işlerin daha etkin ve hesap verebilir biçimde gerçekleşebilmesi için, hatallaşmış kurumsal yapıların inovatif biçimde yeniden tasarlanmasına ihtiyaç duyulmaktadır. West'e göre, siyasal inovasyon, siyasi sistemin olumlu anlamda dönüşümüne işaret eder (2011:16). Sorensen, siyasal yenilikçiliğe ilişkin yaptığı tanımlardan birinde, siyasal yenilikçiliği otoriter siyasi karar almaya yol açan politik süreçler ve ortaya çıkan otoriter politikaların daha demokratik bir yapıya evrilmesi amacıyla siyasi kurumların dönüştürülme çabası olarak tanımlamaktadır (2017: 2). Bu veçhe ile incelendiğinde, kamu yönetiminde inovasyon ile siyasal inovasyon birbiri ile etkileşim halinde ve birbirinin

---

<sup>5</sup> Bu konuda daha detaylı açıklama sunan basım aşamasındaki bir çalışmam için bakınız: Gülsen KAYA OSMANBAŞOĞLU, "Siyasal İnovasyon ve Türkiye", 3. Sektör Sosyal Ekonomi Dergisi.

tamamlayıcısı durumundadır ve yeni cumhurbaşkanlığı sistemi ile kurumsal alanda siyasal inovasyon kabul edilebilecek adımlar atılmıştır.

Öncelikle, yukarıda tanımlanan sorun alanında belirtilen, bir takım aktörlerin karar alma süreçlerine meşru olmayan yollardan müdahalesi ve bu aktörlerin kurumsal yapılar vasıtası ile kendilerine güç alanı ihdas etmeleri karşısında Cumhurbaşkanlığı sisteminin hayata geçirilmesi ile birtakım düzenlemeler gelmiştir. Bu düzenlemelere örnek olarak, bazı bürokratik pozisyonların ortadan kaldırılması ve bürokratik yapının sadeleştirilerek dönüştürülmesi sayılabilir. 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede yer alan 32. geçici maddeye göre: “Bakanlık ve bağlı kuruluşlardaki müsteşar, müsteşar yardımcısı ve merkez valisi kadroları iptal edilmiştir. İptal edilen bu kadrolar kurumların kadro cetvellerinin ilgili bölümlerinden çıkarılmıştır” ifadesi yer almaktadır (Resmi Gazete, 7 Temmuz 2018). Türkiye siyasetindeki bürokratik geleneğin bir yansıması olarak, bakanların iş yapma süreçlerine doğrudan müdahil olan ve bir görüşe göre<sup>6</sup> sivil siyasetin yürütme sürecinde koordinatörü ve kısıtlayıcısı konumundaki müsteşarlıklar böylelikle ortadan kaldırılmıştır. Yerine bakan yardımcısı gibi hükümet ile gelip yine hükümetle gidecek, daha dinamik ve hesap vermekle yükümlü pozisyonlar ön plana çıkarılmıştır.

Cumhurbaşkanlığı sistemi ile yaşanan dönüşümde, sadeleşme ekseninde kurumsal açıdan siyasal inovasyon sayılabilecek başka örnekler de bulunmaktadır. *Over-institutionalization* olarak adlandırılan aşırı kurumsallaşma, esneklik alanını önemli biçimde daralttığı için kamuda ve siyasette yenilikçiliğin önünde önemli bir engel olarak görülmektedir (Torfing et al. 2012:106). Bu bağlamda bakanlık sayılarının azaltılması, kamu kurumlarının yapısının ve bilhassa ekonomi yönetiminin sadeleştirilmesi, bakanlıkların rolünün daha teknik ve denetleyici bir alana indirgenirken, cumhurbaşkanlığı ofisleri ve kurullar yolu ile yeni mekanizmaların oluşturulması kurumsal anlamda bir siyasal inovasyon kabul edilebilir. Cumhurbaşkanı ofisleri bu bağlamda statik olmaktan uzak, daha esnek bir kurumsal yapıyı vaat etmektedir ki yıllardır Türkiye’de sivil siyasetin önünde ciddi bir bariyer olmuş bazı kurumların bu bağlamda aşırı kurumsal ve statükocu pozisyonuna güçlü bir alternatif üretilmiştir. İşlevsiz birçok kurum ortadan kaldırılırken, aynı ya da benzer görev tanımlarına sahip kurumlar da birleştirilerek, daha sade bir kurumsal yapının oluşturulması

---

<sup>6</sup> Diğer bir görüş ise müsteşarlıkların, kurumsal hafıza ve bilgi birikiminin taşıyıcı olduğu yönündedir.

hedeflenmiştir. Kurumsallaşamama inovasyonun önünde engel gibi görülmeyle birlikte, aşırı kurumsallaşma ile ilgili bu durumu, not etmekte fayda vardır.

Siyasi liderlerin özel sektörle birlikte çalışmalarının, farklı alanlarda yenilikçiliği güdüleyeceği belirtilmiştir (West, 2011). Bu bağlamda, cumhurbaşkanlığı sistemine geçilmesi ile kurumsal dinamizmi sağlama potansiyeli olan bir düzenlemeye gidilmiştir. Ülke çapında bilinen bir özel hastanenin ortağı olan hekim Fahrettin Koca, Sağlık Bakanı; yine bilinen bir turizm şirketinin sahibi olan turizmci Mehmet Ersoy, Kültür ve Turizm Bakanı, tanınmış bir özel okulun ortağı olan eğitimci Ziya Selçuk, Milli Eğitim Bakanı olarak atanmıştır. Cumhurbaşkanlığı sistemine geçilmesi sürecinde, bakanların özel sektörde başarılı olmuş kişilerden seçilmesi, piyasa şartlarını bilen kişilerin yürütmede etkin pozisyonlara getirilmesi, bir siyasal yenilikçilik sayılabilir. Türkiye'nin geçmiş deneyimlerinde, Kemal Derviş örneğinde görüldüğü gibi Meclis dışından bakan atamaları bulunmaktadır. Burada söz konusu olan yenilik, öncesinde olmayan bir düzenlemenin ilk kez hayata geçirilmesi değildir. Özel sektörde başarılı olmuş kişilerin kendi sektörlerine ilişkin alanlarda bakan yapılmaları sureti ile bakanlar kurulunda özel sektör temsilcilerinin artması ve kamu sektörü ile özel sektör etkileşiminin güçlenmesi yolu ile kurumsal yapının siyasal kültürünün dönüşüyor olmasıdır. Bu durum, bürokraside liyakatın geliştirilmesine yönelik geliştirici bir önlem olarak görülebilecekse de, yukarıda sorun alanlarında tanımlandığı biçimiyle, bürokraside kendi iç kırılımları olan statüko gruplarının etkisini azaltılması ve liyakatı, başarıyı ve çıktıyı esas alan bir sistemin kurumsal boyutta ihdas edilmesi için ilave yeniliklere ihtiyaç duyulmaktadır.

## **2.2. Siyasal Süreçlerin ve Yöntemlerin Yenileşmesi Olarak Siyasal İnovasyon**

Siyasal süreçlerde ve yöntemlerde yenilikçiliğe gidilmesi, demokrasinin güçlendirilmesi için elzem görünmektedir. Demokratikleşme ile siyasal yenilikçilik arasında pozitif bir ilişki bulunmaktadır. Teknolojinin demokratik süreçlere daha fazla entegre edilmesiyle anlam kazanan demokratik alandaki inovasyon, bu bağlamda Gutierrez-Rubi'nin tekonopolitika ya da Romm Livermore'un elektronik politika (2012) kavramları ekseninde değerlendirilebilecekse de yalnızca teknoloji tabanlı bir politika geliştirme süreci ile sınırlı tutulmamalıdır. 15 Temmuz darbe girişiminde olduğu gibi Cumhurbaşkanı Tayyip Erdoğan'ın akıllı telefonundan *Facetime* adlı uygulamayı kullanarak, toplumu darbeye karşı direnmeye davet etmesi, Hong-Kong'da 2014 yılındaki Şemsiye Devrimi adı verilen demokrasi talep

eden gençlerin protestolarında, Brezilya'da 2013 yılında ortaya çıkan *Jornadas de Junho* sürecinde, Arap Baharında ve buna benzer dünyadaki birçok gelişmede, siyaset yapma süreçlerinin ve yöntemlerinin değiştiği gözlenmektedir. Öte yandan, bu durum sosyal medya uygulamalarının, cep telefonlarının, bilgisayarların politika yapmada kullanılmasının ötesine giden bir anlam da kazanmaktadır.

Değişen teknoloji, ekonomik ve kültürel yapı neticesinde, 2050 yılındaki demokrasi algısının bugünkünden farklı olacağı varsayımından hareketle, Saward'ın demokratik yenilikçilik dediği, eskiye nazaran daha eğitilmiş, bilinçli, eleştirel ve somut talepleri olan bir toplumsal yapının karşısında, klasik demokrasi teorilerinin yetersiz kalacağı varsayımı (2003:3-16) artık kabul görmeye başlayan bir düşüncedir. Frey, demokratik sistemlerin ortaya çıkmasının bir inovasyon serisi olduğunu ifade etmiştir ve referandum gibi yollarla ya da bazı bürokratik pozisyonlara atamaların halkoyu ile yapılmasını sağlayarak siyasal temsilin güçlendirilmesi gerektiğinin altını çizmiştir (2010:6). Bu çerçevede incelenecek olursa, cumhurbaşkanlığı sistemine geçilme aşamalarında takip edilen yöntemlerin, süreçlerde yenilikçilik bağlamında değerlendirilmesi mümkündür. Darbe sonrası yapılan Anayasa referandumlarında, muhalefetin kampanya yapma süreci büyük ölçüde kısıtlanmış, 1961 Anayasası sürecinde Adalet Partisinin, 1982 Anayasa referandumunda ise neredeyse tüm sivil siyasi grupların kampanya yürütmelerinin önüne geçilmiştir. Bayraktar Durgun'un ifade ettiği gibi, cumhurbaşkanlığı sistemine geçilen süreçte, yeni sistemi destekleyenler de karşı çıkanlar da serbest bir propaganda süreci yürütmüştür (2017). Farklı fikirlerin tartışılması, çeşitli sivil toplum kuruluşların katılımı ve sonrasında da adil ve serbest bir referandum oylaması ile sistem değişikliğine gidilmiştir. Kutuplaşan siyasi ortamda, Anayasa Hukukçusu Kemal Gözler'in çalışmasında ortaya koyduğu şekliyle (2017), meseleyi ısmarlama bir oylama olarak değerlendiren ya da sorunu temel almak yerine kişiler üzerinden gelişen tartışmalarla şekillenmesine dikkat çeken görüşler de bulunmaktadır. Türkiye'de yürütülen referandum sürecine bakıldığında, ısmarlama bir oylama demek için yeterli verinin bulunmadığı ve Anayasa değişikliğine hem karşı çıkanların hem de değişikliği destekleyenlerin, Anayasal değişiklikler etrafında şekillenen oldukça ciddi bir propaganda süreci yürüttükleri öne sürülebilir.

Türkiye siyasetinde, demokratikleşme süreci, aşağıdan yukarıya işlememiş, diğer bir ifade ile mobilize olmuş toplumsal bir talebin doğrudan yansıması olarak ortaya çıkmamıştır. Tek parti iktidarından sonraki dönemde, demokratikleşme süreci toplumsal çoğunluğun

temsili karşısında devletin temsili ikiliği üzerinden şekillenmiş<sup>7</sup>; bu ikilik her zaman merkezin/devletin, meşru ve seçilmiş temsilcileri sınırlayan uygulamaları ile kesintili biçimde yürütülmüştür. 1982 Anayasası ile oldukça geniş yetkilerin tanımlanmış olduğu cumhurbaşkanlığı makamı, dolaylı olarak Meclis tarafından seçilmekte idi. 2007 Yılında yaşanan Abdullah Gül'ün cumhurbaşkanlığı adaylığı süreci, eşinin başörtülü olması bahane edilerek baskıcı bir laiklik çizgisini benimseyen askeri ve sivil bürokratik yapı tarafından emuhtıra ve 367 krizi adı verilen süreçler ile siyasi bir krize dönüştü. Bu krizi doğuran unsurlar, 2007 yılında yapılan referandum ile cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi başta olmak üzere birtakım Anayasa değişikliklerinin halkoyuna sunulması ile bertaraf edilmeye çalışıldı. Bu süreç sonunda, yasal anlamda yürütme ve yasamaya ilişkin oldukça geniş yetkileri bulunan, meşruiyetini aracısız biçimde doğrudan halkoyu ile almış fakat geleneksel olarak sembolik bir pozisyon alması beklenen ve bu yetkilerinin karşısında hukuki sorumluluğu oldukça sınırlı tanımlanmış, kaotik bir cumhurbaşkanlığı modeli ortaya çıktı. Mughan'ın parlamenter sistemlerde önemli bir problem olarak tanımladığı ve *presidentialization* - başkanlıklaşma (2000: 6) adını verdiği durum, Turgut Özal ve Süleyman Demirel gibi güçlü başbakanların cumhurbaşkanı oldukları dönemlerde cumhurbaşkanlığı makamının alışılmış sınırlarını aşan biçimde siyaset yapma süreçlerine dahil olmaları yolu ile tezahür etmekle birlikte, 2014 yılında Cumhurbaşkanı Tayyip Erdoğan'ın halk oyu ile seçilmesiyle birlikte yeniden gündeme geldi. Daha önceden siyasi liderlerin cumhurbaşkanı seçildikten sonra parti politikalarından ve siyaset yapma süreçlerinden uzak kalmalarını öngören prensip, çoğunlukla pratikte işlemez iken; 2014 yılından sonra bu durum, hem siyasi liderin cumhurbaşkanı olması hem de cumhurbaşkanını halkın seçmesi ile daha görünür bir açmaz haline gelmiştir.

Cumhurbaşkanlığı sistemine geçilmeden hemen önce oluşan durumda, cumhurbaşkanlığının hem siyasi hem de hukuki sorumluluğu zayıf idi<sup>8</sup>. Önceden yalnızca vatana ihanet suçunu içeren hukuki sorumluluğun alanı genişletilmiş ve Meclise

---

<sup>7</sup>Bu konuda Türkiye siyasetine ilişkin çok sayıda çalışma yapılmıştır. Örnek olarak, merkez-çevre ayrışmasını inceleyen Şerif Mardin ve Demokrat Parti'nin iktidar olmasını periferin çevreye karşı zaferi olarak değerlendiren Ergun Özbudun'un çalışmaları gösterilebilir. Bakınız Şerif Mardin. Center-periphery relations: A key to Turkish politics?. *Daedalus*, 169-190; Ergun Özbudun. (2013). *Party Politics and Social Cleavages in Turkey*. Boulder and London: Lynne Rienner Publishers.

<sup>8</sup> Konunun daha kapsamlı bir değerlendirmesi için bakınız: Serdar Korucu. (2017). Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Cumhurbaşkanının Siyasî, Hukukî ve Cezaî Sorumluluğu, *Yeni Türkiye*, 94, 555-561; Nuri Elibol. (2017). Cumhurbaşkanlığı Sistemi Neler Getirecek?, *Yeni Türkiye*, 94, 561-566.

Cumhurbaşkanına karşı soruşturma önergesi verme ve gizli oy ile soruşturma açma yetkisi tanınmıştır. 2017 yılında kabul edilen sistemle, halk tarafından seçilen Cumhurbaşkanının sorumluluğu artırılmış, Cumhurbaşkanı doğrudan seçim sürecine dahil olan ve partisi ile bu süreci yürüten<sup>9</sup>, milletvekillerini değil, toplumsal çoğunluğu ikna etmek durumunda olan siyasi bir aktöre evrilmiştir. Diğer birçok durumda olduğu gibi, Türkiye siyasetinde sorumluluğun kime ait olduğunu tespit etmek önemlidir zira tarafların birbirlerine karşı kullandıkları suçlayıcı dil, sorumluyu muğlaklaştırmaktadır. Örneğin 1980 darbesine götüren süreçte, birlikte hareket etmeyen Süleyman Demirel ve Bülent Ecevit'in birbirlerini suçlayan ve sorumluluk almaya yanaşmayan tavrında ironik biçimde görüldüğü gibi, parlamenter sistemde krizlerin ve kötü işleyişin ana sorumlusu kimi zaman tayin edilememektedir. Powell and Whitten (1993) seçmenin cezalandırma kapasitesinin, hükümetin sorumluluğunun açık ve net olduğu durumlarda güçlü, sorumluluğun muğlak olduğu durumlarda ise zayıf olduğunu belirtmiştir. Diğer bir ifade ile seçimlerde toplumun gerçekten işleyişe göre oy verme eğilimi, sorumluluk sahibi ne kadar iyi tanımlanırsa o kadar güçlü olmaktadır ki bu durum demokratik işleyiş açısından kayda değerdir. Ayrıca, cumhurbaşkanının seçim sonrası süreçte halkın taleplerini karşılama yönündeki mesuliyeti böylelikle artmıştır. Siyasal süreçlerin, cumhurbaşkanı ile toplum arasında bu yenilikçilik vasıtası ile daha aracısız biçimde işlemesi umulmaktadır.

Burada üzerinde durulması gereken nokta, bürokratik güç ortaklarını ya da Cumhurbaşkanı ile toplum arasındaki ara yüzleri aradan çıkarmanın, toplumsal temsilin daha doğrudan hayata geçmesine yardımcı olacağıdır. Çoğunluğun taleplerini hayata geçiren bir sistemin kurulmasının Türkiye'deki siyasal süreç açısından kayda değer bir gelişme olduğu açıktır. Fakat bu durumun yeterli olmadığı, daha çoğunlukçu bir demokratik yapının kurulması için, dışarıda kalan grupların da temsili için yeni mekanizmaların oluşturulması gerektiği de not edilmelidir. Sorun alanlarında bahsedilen noktalardan bir tanesi de parçalı toplumsal yapının bir yansıması olarak Türkiye'de ortak siyaset yapma kültürünün yeterince oluşmamış olmasıdır. 2018 yılında bu sorunu aşmaya katkı sunacak yenilikçi bir yöntem hayata geçirilerek, seçim ittifaklarına meşru zemin oluşturulmuş ve baraj problemi olan partilerin ittifak kurarak seçim barajına takılmalarının önüne geçilmiştir (Resmi Gazete, 16 Mart 2018). Böylelikle küçük partilerin parlamentoda temsiline olanak sağlayacak ve

---

<sup>9</sup> 16 Nisan 2017 referandumunda kabul edilen Anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanının partili olabilmesinin önü açılmıştır.

Meclis'te teknik anlamda çoğulculuğun sağlanmasına olanak tanıyacak yeni bir siyasi sürecin önü açılmıştır. Buna benzer tedbirlerin çoğaltılması ve geliştirilmesi önemlidir.

Siyasette işbirliği yapma kültürünün gelişmesine ilişkin bir başka husus ise yeni sistemde Cumhurbaşkanının, seçilebilmek için daha geniş eksenli bir ittifak üzerinde siyaset yapmak durumunda olması ve aslında geçmişte olduğu gibi kimi zaman toplumun yalnızca üçte birini ikna etmenin, tek başına iktidar olmamaya yetmeyecek olmasıdır. Bu durum da geçmişte sıkça rastlanan seçim sürecinde birbirlerine katı biçimde muhalefet eden tarafların seçimden sonra koalisyon kurma ve yürütme becerisinden yoksun olması sorununu bertaraf etmeye yöneliktir. Yeni sistemle geniş bir toplumsal tabana hitap edebilecek ittifakların kurulması, seçim süreçlerinin bu şekilde yürütülmesi ve siyasal alanda işbirliği kültürünün oluşması teşvik edilmektedir.

Cumhurbaşkanlığı ile parlamento arasında olası çatışmaları ve iletişimsizliği azaltmaya katkı sunacak bir uygulama olarak parlamento seçimleri ile cumhurbaşkanlığı seçimlerinin birlikte yapılması önemli bir yeniliktir. Yasama ve yürütmeyi uyumlu kılma potansiyeli olan bu süreç yeniliğinin, ülkemizi diktatörlüğe götüreceği iddiaları, “Türkiye'nin demokratik siyasi tecrübesini küçümsemek, toplumu örgütsüz homojen kitle olarak tasavvur etmek” ön kabullerini barındırmaktadır (Bayraktar Durgun, 2017: 498). Yukarıda sözü edilen siyasal süreçlere ve yöntemlere ilişkin yeni uygulamalar göz önünde bulundurulduğunda, cumhurbaşkanlığı sisteminin umut vaat eden yönleri bulunmakla birlikte, farklı düşüncelerin siyaset yapma süreçlerine dahil edilmesi için ilave önlemler alınması gerekmektedir. Özetle, siyaset yapma süreci, ortak öncelikler etrafında birleşmeyi ve karşılıklı tavizler vermeyi güdüleyecek biçimde yenilemiştir denilebilir.

### **2.3. Politikaların Yenileşmesi Olarak Siyasal İnovasyon**

Demokrasilerde gücün sabit olmaması ve el değiştiren hali, yenilikçi politikaları güdüleyen önemli bir unsurdur çünkü iktidar sahipleri yeniden seçilebilmek için toplumun çoğunluğu tarafından onaylanacak politikalar geliştirmekle ve beklentilere cevap vermekle mükelleftir (Helms, 2015: 461). Yukarıda da işaret edildiği gibi, parlamenter sistemlerde ortaya çıkan temel açmazlardan bir tanesi de sorumluluğun dağıtılmış olmasıdır. Diğer bir ifade ile ortaya çıkacak sorunlarda hükümetin mi başbakanın mı yoksa bakanların mı siyasal anlamda hesap vermesi gerektiği yeterince iyi tanımlanamayabilmektedir. Öte yandan,

Cumhurbaşkanlığı sistemi ile, birçok kuruma ve pozisyona atama yetkisinin sahibi olan cumhurbaşkanı, iyi ya da kötü yönde gidişatın da doğrudan sorumlusudur (Alkan, 2018; Uçum, 2018). Kurumsal yenilikçilik olarak da sınıflandırılabilir bu dönüşüm, politikaların yenileşmesini güdüleyen yansımaları ile bir siyasi yenilikçilik olarak değerlendirilebilir. Cumhurbaşkanının sorumluluğu paylaşabileceği başka bir üst aktör bulunmamaktadır. Keza, bakanlar ve kurullarda görev alan kişiler de doğrudan Cumhurbaşkanına sorumlu olmakta ve kendi görev alanlarına dair işleyişle alakalı ciddi sorunların ortaya çıkması durumunda görevden alınabilecekleri bilinci ile hesap verebilir olmakla ve yenilikçi politikalar geliştirerek mevcut durumu ileri götürmekle yükümlüdürler. 100 günlük eylem planları ile cumhurbaşkanlığı koordinasyonunda birçok kamu kurumunun yenilikçi politikalar geliştirmeye teşvik edilmesi ve gelişmelerin sıkı biçimde takip edilmesi bu çerçevede bir siyasal yenilikçiliktir.

Ne var ki, burada karşılaşılabilecek temel açmazlardan bir tanesi, çoğunlukçu demokratik bir perspektifin hâkim kılınarak, sorun alanlarında tanımlandığı üzere, Türkiye'nin çok parçalı sosyal yapısında yer alan birbirinden farklı ve azınlık sayılabilecek grupların temsiline yönelik tedbirlerin alınmasının, siyaseten matematiksel karşılığının çok minimal olmasıdır. Bu durum da daha liberal bir demokratik yapının kurulmasını zorlaştırabilir. Diğer bir ifade ile toplumdaki küçük motiflerin temsilini kolaylaştıracak ara yüzler ya da mekanizmalar, bütünüyle yürütmenin iyi niyetine terk edilmiş durumdadır. Bunun öncelikli bir alan olarak görülmesini sağlayacak siyasi bir hesaplama bulunmamaktadır. Daha içermeci ve toplumun daha büyük bölümünün taleplerine cevap vermeye gayret eden bir sistemin kurulması için Cumhurbaşkanlığında bulunan ofislerde ve kurullarda, toplumda yer alan ve ihmal edildiği düşünülen grupların temsiline yönelik alanların açılması bu bağlamda önerilebilir.

Yine Cumhurbaşkanlığı sistemini getiren referandumda atılan, politikalarda yenilikçilik sayılabilecek önemli adımlardan bir tanesi de yargının bağımsızlığına ek olarak “Yargı yetkisi, Türk milleti adına bağımsız ve tarafsız mahkemelerce kullanılır” şeklinde düzenlenerek yargı tarafsızlığına anayasal bir atıfta bulunulmasıdır<sup>10</sup>. Benzer biçimde, askeri yargının kaldırılması, Kazaskerlik makamından bu yana askeriyenin ayrıcalıklı konumunun azaltılması yönünde politikaların yenileşmesi olarak siyasal inovasyon kabul edilebilir. 142.

---

<sup>10</sup>Konunun yargı açısından değerlendirmesi için bakınız: Fatma Benli. (2017). Cumhurbaşkanlığı Sistemi ve Türkiye, *Yeni Türkiye*, 94, 586-590.



Maddedeki değişiklik ile Hakimler ve Savcılar Yüksel Kurulu'ndaki yüksek ibaresinin kaldırılması, sembolik olmaktan öte, konumlandırma ile ilgili önemli bir adımdır. Sıkıyönetim mahkemesinin kaldırılması da bu bağlamda değerlendirilebilir. Diğer taraftan, yargının bağımsızlığını ve tarafsızlığını sağlayacak ayrıca yargıyı ayrıcalıklı bir statüko grubu olmaktan kurtaracak hamlelerin bunlar ile sınırlı kalmaması gerekmektedir. Hukuk eğitime ilişkin sorunlar tekrar gözden geçirilmeli<sup>11</sup>, hukukçuların kendilerini konumlandırmada yaşadıkları ve aslında liberal demokratik bir yapının önünde ciddi bir engel olan *juristokratik*<sup>12</sup> algıları dönüştürülmeli, görevdeki hakim ve savcılarının hizmet içi eğitimlerle ve farklı kurumlarla değişim programları düzenlenerek kendi sarmallarından çıkmalarının yolu açılmalıdır. Her ne kadar yasal çerçevede olumlu değişiklikler yapılsa da, yargıda yer alan insan kaynaklarının bu çerçeveye adaptasyonu için ilave tedbirler alınmalıdır. Bu konuda uzun erimli ve kararlı inovatif politikalara ihtiyaç duyulmaktadır.

## Sonuç

Türkiye siyaseti yıllardır belli başlı sorunlar ile mücadele etmektedir. Bu sorunların başında seçilmemiş aktörlerin kendi güç alanlarını sivil siyasetin önüne geçirecek biçimde siyasete müdahale etmelerini sayabiliriz. Bunun yanında, toplumsal yapının kendi içinde çok parçalı bir yapıda bulunması ve bu farklı kimliklerin siyaseten yeterince temsilinin oluşmaması da bir başka sorun alanıdır. Bu durumun bir yansıması olarak, toplumsal kırılımların siyaset alanında da parçalı bir yapıya yol açarak, birlikte siyaset yapma sürecini sekteye uğratması ve istikrarı zedelemesi sayılabilir. Son olarak, meritokrasinin devlet yapısında yeterince işlememesi ve belli statüko gruplarının devlet içinde kendi alanlarını genişletme çabası da önemli bir problemdir.

Siyaset alanında kronikleşmiş problemlere etkin çözümler üretebilmek için siyasal yenilikçiliğe ihtiyaç duyulmaktadır. Siyasal yenilikçilik, kurumsal yeniliklerle, siyaset yapma sürecindeki ve yöntemindeki değişimlerle ve politikalarda yenilikler ile gerçekleştirilebilir. Siyasal yenilikçiliği, küçük ölçekli değişikliklerden ayırştıracak olan unsurlar, sağlayacağı toplumsal ve siyasal etkidir ki bu da kurumsal yapının daha sade, güçlü ve hesap verebilir olması, siyasal katılımcılığın artması, politikaların toplumsal fayda yaratarak daha etkin hale

---

<sup>11</sup> Bu konuda yapılmış bir çalışma için bakınız: Emir Kaya. (2018). Hukuk Zihniyeti. Ankara: Siyasal Yayınevi.

<sup>12</sup> Kavramsal çerçeve için bakınız: Ran Hirschl. (2009). *Towards juristocracy: the origins and consequences of the new constitutionalism*. Cambridge and London: Harvard University Press.

gelmesi gibi kriterler aracılığı ile tespit edilebilir. Cumhurbaşkanlığı sistemi bu bağlamda yukarıda sözü edilen siyasal yenilikçiliğin her üç boyutu açısından da önemli vaatler sunmaktadır. Yeni sistem, devlet-toplum ilişkilerinde kronik hal almış bazı açmazların çözümü için iyi bir alternatif olma potansiyeli taşımaktadır ve yukarıda ortaya konan açılardan siyasal bir yenilikçilik vasfı taşımaktadır. Ne var ki, yenilikçiliğin doğası, sürekli bir iyileşim sürecine işaret etmektedir. Bu çalışmada, yeni sistem çerçevesinde daha kapsayıcı ve içermeci yöntemler geliştirilmesi, daha geniş toplumsal kesimleri kapsayacak biçimde, bilhassa temsil noktasında önlemler alınması, yasalar ile birtakım bürokratik güç odaklarının sınırlandırılması girişiminin, mevzuatın yanında davranışsal değişikliğe yol açacak ilave tedbirler de alarak, bu sınırlandırmanın güçlendirilmesi önerilmektedir.

### Kaynakça

*Al Jazeera Turk.* (2014, 8 Nisan). Roman açılımının neresindeyiz? Erişim adresi: <http://www.aljazeera.com.tr/blog/roman-aciliminin-neresindeyiz>.

Alkan, H. (2018). *Kurumsalci yaklaşım ışığında yeni siyasetin analizi: Cumhurbaşkanlığı sistemi*. Ankara: Liberte.

Bayraktar Durgun, G. (2017). Anayasa Referandumu ve cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi. *Yeni Türkiye*, 94, 494-499.

Benli, F. (2017). Cumhurbaşkanlığı sistemi ve Türkiye. *Yeni Türkiye*, 94, 586-590.

Berki, R. N. (1979). State and society: an antithesis of modern political thought. In Hayward, J. and Berki, R. N., eds. *State and society in contemporary Europe*. Oxford: Martin Robertson.

Cheibub, J. A. (2007). *Presidentialism, parliamentarism, and democracy*. New York: Cambridge University Press.

Çağlar Keyder. 1987. *State and class in Turkey: A Study in Capitalist Development*. London: Verso.

Durgun, Ş. (2014). *Turkish political life*. Ankara: A Kitap.

Elibol, N. (2017). Cumhurbaşkanlığı sistemi neler getirecek?. *Yeni Türkiye*, 94, 561-566.

Foucault, M. (2012). *Discipline and punish: The birth of the prison*, trans. Sheridan A. New York: Vintage.

Frey, B.S. (2010). Democracy and innovation. *Institute for Empirical Research in Economics University of Zurich Working Paper Series*. Working Paper No: 514. Erişim adresi: [http://www.econ.uzh.ch/static/wp\\_iew/iewwp514.pdf](http://www.econ.uzh.ch/static/wp_iew/iewwp514.pdf)

Gözler, K. (2017, 5 Mart). Referandum mu, plebisit mi?. *Türk Anayasa Hukuku Sitesi*. Erişim adresi: <http://www.anayasa.gen.tr/plebisit.pdf>

Gutierrez-Rubí, A. (2014). *Tecnopolítica [Technopolitics]*. Barcelona: Bebookness.

Helms, L. (2015). Democracy and innovation: from institutions to agency and leadership, *Democratization*, 23:3, 459-477, DOI: 10.1080/13510347.2014.981667.

Heper, M. (1985). *The state tradition in Turkey*. Walkington: Eothen Press.

Hirschl, R. (2009). *Towards juristocracy: the origins and consequences of the new constitutionalism*. Cambridge and London: Harvard University Press.

Horowitz, D. L. (1990). Comparing democratic systems. *Journal of Democracy*, 1(4), 73-79.

*Hürriyet*. (2010, 14 Mart). Başbakan Erdoğan'dan 'Roman' açılımı. Erişim adresi: <http://www.hurriyet.com.tr/gundem/basbakan-erdogandan-roman-acilimi-14104307>

Kaya, E. (2018). *Hukuk zihniyeti*. Ankara: Siyasal Yayınevi.

Kao, J. (2007). *Innovation nation: How America is losing its innovation edge, why it matters, and what we can do to get it back*. New York: Simon and Schuster.

Karatepe, Ş., Alkan, H., Atar, Y., Bingöl, Y. ve Bayraktar Durgun, G. (2017). *Sorularla cumhurbaşkanlığı sistemi*. Ankara: Memur-Sen Yayınları.

Korucu, S. (2017). Cumhurbaşkanlığı sisteminde cumhurbaşkanının siyasî, hukukî ve cezaî sorumluluğu. *Yeni Türkiye*, 94, 555-561.

Linz, J. J. (1990a). The perils of presidentialism. *Journal of democracy*, 1(1), 51-69.

Linz, J. J. (1990b). The virtues of parliamentarism. *Journal of Democracy*, 1(4), 84-91.

Mainwaring, S. (1990). Presidentialism in Latin America. *Latin American Research Review*, 25(1), 157-179.

Mardin, Ş. (1973). Center-periphery relations: A key to Turkish politics?. *Daedalus*, 169-190.

McClelland, D.(1988).*Human motivation*. Cambridge: Cambridge University Press.

*Memurlar.Net* (2018, 29 Kasım). Yargıtay: Cemevinin elektriği Devlet tarafından ödenecek. Erişim adresi: <https://www.memurlar.net/haber/792410/yargitay-cemevinin-elektrigi-devlet-tarafindan-odenecek.html>.

Mughan, A. (2000) *Media and the presidentialization of the parliamentary elections*.New York: Palgrave Macmillan.

Nettl, J. P. (1968). The state as a conceptual variable. *World politics*, 20(4), 559-592.

OECD. (2010). Social entrepreneurship and social innovation. In *SMEs, Entrepreneurship and Innovation*. Paris: OECD Publishing. Erişim adresi: <https://doi.org/10.1787/9789264080355-50-en>.

Özbudun, E. (2000). *Contemporary Turkish politics*. Boulder, Colo.: Lynne Rienner.

\_\_\_\_\_. (2013). *Party Politics & social cleavages in Turkey*. Boulder and London: Lynne Rienner Publishers.

Popper, K. R. (1971). *Open society and its enemies. Volume 2: The high tide of prophecy: Hegel, Marx, and the aftermath*. Princeton: Princeton University Press.

Powell Jr, G. B., & Whitten, G. D. (1993). A cross-national analysis of economic voting: taking account of the political context. *American Journal of Political Science*, 72(2), 391-414.

Power, T. J., & Gasiorowski, M. J. (1997). Institutional design and democratic consolidation in the Third World. *Comparative Political Studies*, 30(2), 123-155, DOI: 10.1177/0010414097030002001.

*Resmi Gazete*. (2018, 9 Temmuz) KHK/703 Erişim adresi: [>>http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/07/20180709M3.pdf](http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/07/20180709M3.pdf)

\_\_\_\_\_. (2018, 16 Mart). Kanun No: 7102. Erişim adresi: <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/03/20180316-28.htm>

Romm Livermore, C. (Ed.). (2012). *E-Politics and organizational implications of the internet: Power, influence, and social change*. Hershey: IGI Global.

Saward, M. (2003). Democratic innovation. In M. Saward ed. *Democratic innovation* (pp. 17-28). London and New York: Routledge.

Shugart, M. S., & Carey, J. M. (1992). *Presidents and assemblies: Constitutional design and electoral dynamics*. New York: Cambridge University Press.

Siaroff, A. (2003). Comparative presidencies: The inadequacy of the presidential, semi-presidential and parliamentary distinction. *European Journal of Political Research*, 42(3), 287-312.

Sørensen, E. (2017). Political innovations: innovations in political institutions, processes and outputs. *Public Management Review*, 19:1, 1-19, DOI: 10.1080/14719037.2016.1200661.

Stepan, A., & Skach, C. (1993). Constitutional frameworks and democratic consolidation: Parliamentarianism versus presidentialism. *World politics*, 46(1), 1-22.

Torfinn, J. (2016). *Collaborative innovation in the public sector*. Washington: Georgetown University Press.

Tsebelis, G. (1995). Decision making in political systems: Veto players in presidentialism, parliamentarism, multicameralism and multipartyism. *British journal of political science*, 25(3), 289-325.

Uçum, M. (2018). *15-16 Temmuz'dan cumhurbaşkanlığı sistemine: Türkiye'nin demokratik birliği mücadelesinde yeni aşama*. İstanbul: Alfa.

West, D. M. (2013). *The next wave: Using digital technology to further social and political innovation*. Washington: Brookings Institution Press.