

T.C.
SELÇUK ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
KAMU YÖNETİMİ BİLİM DALI

TÜRKİYE'DE HÜKÜMET SİSTEMİ DEĞİŞİKLİĞİ VE
KAMU YÖNETİMİ'NDE DEĞİŞİM

Rabia MEYDAN

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Danışman
Prof. Dr. Hülya EŞKİ UĞUZ

KONYA- 2023

ÖNSÖZ/TEŞEKKÜR

Ders döneminde ve tez çalışma sürecimde desteklerini esirgemeyen, sonsuz sabır gösteren, beraber çalışmaktan ve her zaman öğrencisi olmaktan gurur duyduğum değerli danışmanıma sonsuz teşekkürlerimi sunarım. Ayrıca bu günlere gelmeme vesile olan canım aileme de şükranlarımı sunarım.

Rabia MEYDAN

Konya 2023





T. C.
SELÇUK ÜNİVERSİTESİ
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü



Öğrencinin	Adı Soyadı	Rabia MEYDAN	
	Numarası	204928031021	
	Ana Bilim / Bilim Dalı	Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi / Kamu Yönetimi	
	Programı	Tezli Yüksek Lisans <input checked="" type="checkbox"/>	Doktora <input type="checkbox"/>
	Tez Danışmanı	Prof. Dr. Hülya EŞKİ UĞUZ	
	Tezin Adı	Türkiye’de Hükümet Sistemi Değişikliği ve Kamu Yönetimi’nde Değişim	

ÖZET

Hükümet sistemi, bir ülkenin yönetim yapısının temelini oluşturan bir çerçevedir ve ülkelerin tarihi, demokratik, toplumsal, kültürel değerlerine göre değişiklik gösterebilmektedir. Günümüz dünyasında demokratik ülkelerin bir kısmı parlamenter sistemi, bir kısmı başkanlık sistemini bir kısmı ise yarı başkanlık sistemini tercih etmiştir. Bu noktada en başarılı hükümet sistemi diye bir olgu bulunmamakla birlikte hükümet sistemleri ülkelerin içselleştirdiği değerlere göre başarı gösterebilir veya gösteremeyebilir. Bu nedenle bazı ülkeler sorunları çözmek ve yönetim performansını artırmak için hükümet sistemlerinde revizyonlara gidebilmektedir. Hükümet sisteminde yapılan değişiklikler ülkedeki birçok dinamiğin değişimine yol açarken daha özeldir ise kamu yönetimi yapılarını, pratiğini ve performansını etkileyebilmektedir.

Türkiye, 2017 yılında gerçekleştirdiği referandum sonrası Anayasa değişikliğine gitmiş ve uzun yıllar uyguladığı parlamenter sistem modelinden vazgeçmiştir. Bir paradigma değişimi olarak nitelendirilebilecek bu değişimle başkanlık sistemine doğru geçiş yapılarak cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi adında yeni bir sistem benimsenmiştir.

Bu çalışmanın amacı cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin Türk kamu yönetiminde ortaya çıkardığı yenilikleri ve değişimi teorik açıdan incelemektir. Bu kapsamda Türkiye’de gerçekleşen hükümet sistemi değişikliğinin kamu yönetimi üzerindeki etkileri teorik eksende analiz edilmiş ve bu değişiklikler hem önceki uygulama şekliyle hem de ABD başkanlık sistemindeki uygulama örnekleriyle karşılaştırmalı bir perspektifle sunulmuştur.

Nitel araştırma yönteminin benimsendiği bu çalışmada veriler dokümanlar şeklinde derinlemesine literatür taraması ile elde edilmiştir. Elde edilen verilerin analizi ise doküman analizine tabi tutularak çalışmanın sonuçlarına ulaşılmıştır. Çalışmada cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin kamu yönetiminde teorik olarak

önemli değişikliklere yol açtığı ve yeni sistemin hem olumlu hem de olumsuz etkiler yaratabilecek fırsat ve risk alanlarına sahip olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Hükümet Sistemleri, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, Başkanlık Sistemi, Parlamenter Sistem, Kamu Yönetimi





T. C.
SELÇUK ÜNİVERSİTESİ
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü



Student's	Name Surname	Rabia MEYDAN	
	ID	204928031021	
	Department/Field	Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi / Kamu Yönetimi	
	Program	Tezli Yüksek Lisans <input checked="" type="checkbox"/>	Doktora <input type="checkbox"/>
	Thesis Advisor	Prof. Dr. Hülya EŞKİ UĞUZ	
	Research Title	Change in Government System and Change in Public Administration in Turkey	

ABSTRACT

The government system is a framework that forms the basis of a country's governance structure and may vary depending on the historical, democratic, social and cultural values of the countries. In today's world, some democratic countries prefer the parliamentary system, some prefer the presidential system, and some prefer the semi-presidential system. At this point, there is no such thing as the most successful government system, but government systems may or may not be successful depending on the values internalized by the countries. For this reason, some countries may make revisions to their government systems to solve problems and improve management performance. While changes in the government system lead to changes in many dynamics in the country, they can more specifically affect public administration structures, practice and performance. Turkey changed its Constitution after the referendum held in 2017 and abandoned the parliamentary system model it had implemented for many years. With this change, which can be described as a paradigm shift, a transition towards the presidential system was adopted and a new system called the presidential government system was adopted.

The aim of this study is to examine the innovations and changes that the presidential government system has brought about in Turkish public administration from a theoretical perspective. In this context, the effects of the change in the government system in Turkey on public administration are analyzed on a theoretical basis and these changes are presented in a comparative perspective with both their previous form and examples of implementation in the US presidential system.

In this study, in which the qualitative research method was adopted, the data were obtained through in-depth literature review in the form of documents. The analysis of the data obtained was subjected to document analysis and the results of the study were reached. The study concluded that the presidential government system theoretically leads to significant changes in public administration and that the

new system has areas of opportunity and risk that can create both positive and negative effects.

Keywords: Government Systems, Presidential Government System, Presidential System, Parliamentary System, Public Administration



KISALTMALAR LİSTESİ

ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
CB	: Cumhurbaşkanı
CHS	: Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi
KHK	: Kanun Hükmünde kararname



İÇİNDEKİLER

Sayfa No

ÖNSÖZ/TEŞEKKÜR	i
ÖZET	ii
ABSTRACT	iv
KISALTMALAR LİSTESİ	vi
İÇİNDEKİLER	vii
TABLolar LİSTESİ	ix
ŞEKİLLER LİSTESİ	x
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

HÜKÜMET SİSTEMLERİ

1.1. Genel Olarak Hükümet Sistemleri	6
1.2. Kuvvetler Birliği Sistemleri	7
1.3. Kuvvetler Ayrılığı Sistemleri.....	9
1.3.1. Parlamenter Sistem, Tarihsel Gelişimi ve Özellikleri	10
1.3.1.1. Parlamenter Sistemi Benimseyen İngiltere’de Kamu Yönetimi Aygıtı Olarak Yürütme Yapılanması:	16
1.3.1.2. Parlamenter Sistemin Güçlü Yönleri	17
1.3.1.3. Parlamenter Sisteminin Zayıf Yönleri:.....	18
1.3.2. Başkanlık Sistemi, Tarihsel Gelişimi ve Özellikleri.....	18
1.3.2.1. Başkanlık Sistemini Benimseyen ABD’de Kamu Yönetimi Aygıtı Olarak Yürütme Yapılanması:	22
1.3.2.2. Başkanlık Sisteminin Güçlü Yönleri	24
1.3.2.3. Başkanlık Sisteminin Zayıf Yönleri.....	24
1.3.3. Yarı Başkanlık Sistemi ve Özellikleri	27

İKİNCİ BÖLÜM

PARLAMENTER SİSTEMDEN CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNE: TÜRKİYE'DE HÜKÜMET SİSTEMİ DEĞİŞİKLİĞİ VE KAMU YÖNETİMİ'NDE DEĞİŞİM

2.1. Türkiye’de Uygulanan Hükümet Sistemleri, Sorunları ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Geçiş Süreci.....	31
2.1.1. Türkiye’de Parlamenter Hükümet Sisteminden Kaynaklanan Sorunlar ve Başkanlık Sistemi Tartışmaları	34
2.1.2. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Geçiş Süreci	36
2.2. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Temel Özellikleri.....	37
2.3. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Diğer Hükümet Sistemleri İle İlişkisi..	41
2.4. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Kurumsal Yapısı.....	44
2.5. Araştırmanın Amacı, Yöntemi ve Kapsamı.....	50
2.6. Yürütmede Tek Başlılık İle Birlikte Cumhurbaşkanının Konumunun Dönüşümü ve Devlet Teşkilatının Cumhurbaşkanlığında Yoğunlaşmasının İncelenmesi	52
2.7. Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları, Ofisleri ve Bakanlıklardaki Dönüşümün İncelenmesi	59
2.7.1. Cumhurbaşkanlığı Ofislerinin İncelenmesi.....	60
2.7.2. Bağlı Kuruluşlardaki Dönüşümün İncelenmesi	65
2.7.3. Politika Kurulları ve Politika Oluşturma Sürecinde Dönüşümün İncelenmesi	66
2.7.4. Başbakanlığın Kaldırılması ve Bakanlıklardaki Dönüşümün İncelenmesi	71
2.8. Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle Kamu Yönetimi Düzenlemelerindeki Dönüşümün İncelenmesi	77
2.9. Üst Kademe Kamu Yöneticilerinin Belirlenmesinde Gerçekleşen Dönüşümün İncelenmesi	89
2.10. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin’ nin Fırsat ve Risk Analizi	97
SONUÇ	101
KAYNAKÇA.....	106

TABLolar LİSTESİ

	<u>Sayfa No</u>
Tablo 1: ABD-Türkiye’de Hükümet Sistemlerinin Karşılaştırmalı Görünümü	42
Tablo 2: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yürütmede Görevli Birimler	48
Tablo 3: Cumhurbaşkanlığı Ofisleri	61
Tablo 4: CHS’nin Kamu Yönetiminde Fırsat ve Risk Alanları	99



ŞEKİLLER LİSTESİ

	<u>Sayfa No</u>
Şekil 1: Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı	46
Şekil 2: Kamu Politika Sürecinin Aktörleri	60
Şekil 3: Ofislerin Kamu Politikaları Sürecindeki Yeri.....	63
Şekil 4: Politika Oluşturma, Uygulama ve Geri Bildirim Sürecinde Politika Aktörlerinin Konumu.....	70



GİRİŞ

Hükümet sistemleri, bir ülkenin devlet organlarının nasıl organize edildiğini, yetki dağılımını ve ilişkilerini düzenleyen bir kurallar ve kurumlar dizgesidir. Hükümet sistemleri demokratik veya otoriter rejimlerde farklılık gösterebilmekte ve devlet içindeki güçlerin dağılımını yansıtmaktadır. Dolayısıyla hükümet sistemleri yasama, yürütme, yargı güçlerinin ayrılma şekli ve güçleri kullanacak birimlerin tercih edilmesiyle birbirinden farklılaşmaktadır (Hekimoğlu, 2009, s. 5).

Türkiye hükümet sistemi olarak Cumhuriyet tarihi süresince, tek parti dönemi haricinde, Parlamenter Sistemi benimsemiştir. Fakat parlamenter sistemin en bariz niteliklerinden biri olan, meclis içinden çıkacak bir kabinenin yürütme organına sahip olması gerekliliği ilkesi, Türkiye’de mevcut şartlardan dolayı maalesef pek de işletilememiştir. Ayrıca meclisin seçtiği Cumhurbaşkanı arzu ettiğinde yürütme organına önemli müdahalelerde bulunabilmiştir. Örnek olarak; Cumhurbaşkanı arzu ettiğinde, kamu yönetiminin en kuvvetli yürütme birimi olarak görülen bakanlar kurulunu toplantıya çağırabilmekte ve düşündüğü gündemi konuşabilmekteydi. 2007’de Anayasa’da yapılan değişiklikle Cumhurbaşkanının halk vasıtasıyla seçilmesinin kabulü ile, ülkemizdeki hükümet sisteminin artık parlamenter sistem olarak ifade edilemeyeceği ve yarı başkanlık sistemine daha çok benzer bir sistemin kullanılmaya başlandığı görülmüştür. Türkiye’deki parlamenter sistemin olumsuz tarafları ve hükümet sistemi değişikliği tartışmaları ise 16 Nisan 2017 tarihinde gerçekleştirilen referandum neticesinde son bulmuştur (Demirkaya, 2018, s.7).

Şöyle ki; 1982 Anayasası, 6771 sayılı Kanun ile 2017 yılında 19. kez değiştirilmiş ve bu son değişiklikle artık "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi" (CHS) olarak anılacak olan bir hükümet sistemine dönüşmüştür. Türk Tipi Başkanlık Sistemi olarak da adlandırılan bu yeni hükümet sistemi, yasama organının yürütme üzerindeki siyasal denetimini önemli ölçüde azaltmış ve özellikle idari teşkilatın düzenlenmesi konusunda yasama organına ek olarak asli düzenleme yetkisi vermiştir (Yılmaz, 2019, s. 422). CHS ile öncelikle cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi ve cumhurbaşkanının yönetsel anlayışa göre sembolik olarak değerlendirilen

anayasal yetkilerini kullanmayı arzu etmesiyle ortaya çıkan yönetsel sorunların önüne geçilmeye çalışılmıştır. Ayrıca ülkemizde kronik hale gelmiş merkezi yönetim yapılanmasının revize edilmesi ve vesayet bürokrasisinin engellenmesi planlanmıştır. CHS, kuvvetler ayrılığı ilkesine benzer bir yapıyı korurken, yürütme merkezli bir hükümet sistemi oluşturarak kendine özgü bir yapı ile yeniden düzenlenmiştir (Yılmaz, 2019, s. 422).

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi, kamu yönetimi açısından önemli değişikliklere ve yeniliklere neden olan bir gelişme olarak değerlendirilmektedir. Küreselleşmenin de etkisiyle toplumların kamu yönetimlerinde performansı ve etkililiği artırmak için yeni anlayışlar benimsediği bilinmektedir. Yeni kamu yönetimi anlayışı ile süreç, yöntem ve kurallara uygun şekilde faaliyetleri sevk ve idare etmek olarak belirtilen klasik yönetim anlayışından, önceden saptanmış hedef, strateji, vizyon, performans ölçme, kıt kaynakları etkili ve verimli şekilde işe koşan esnek yapılı örgütlenme ve etkin insan kaynakları yönetimi olarak tanımlanan işletme yönetimine doğru bir geçişin olduğu gözlenmektedir (Bilgiç, 2003, s. 28). Bu durum ülkemizde de kamu yönetimi anlayışında daha hızlı karar alma ve hareket etme maksadıyla daha dinamik bir yönetim yapılanması hazırlama gibi süreçleri hayata geçirdiğini göstermektedir (Özer, 2005, s. 200). Türk kamu yönetiminde eskiden beri yaşanan sorunların çözümü hususunda farklı görüşler bulunmakla birlikte CHS ile birlikte bu sorunların çözümünün daha çabuk kolaylaşacağı ön görülmektedir. Siyasal sistemde yaşanan kriz ve sorunların minimize edilmesinin de kamu yönetimi üzerinde olumlu etkileri olacağı ayrıca iddia edilmektedir. Ayrıca bazı kesimler tarafından, kamu yönetimi alanında yapılacak reformlarda CHS'nin oldukça avantajlı olduğu, hızlı karar vermeyi sağlayacağı ve bürokrasideki hantallığı ortadan kaldıracığı konusu savunulmaktadır (Akıncı, 2017; Demir, Çohadar ve Gök, 2017). Nitekim Kırışık ve Öztürk (2020) çalışmalarında bir takım uygulama örnekleri kullanarak Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle kamu yönetiminin performansının geliştirildiğini savunmaktadır. Çığman (2021) ise CHS'nin kamu yönetimi alanı açısından önemli fırsatlar sunduğunu ancak bunun yanında birtakım büyük riskleri de bünyesinde barındırdığını bildirmektedir. Bu nedenle Türkiye'de yeni sistemin hayata geçirilmesi, CHS'nin kamu yönetiminde ortaya

çıkardığı/çıkarcacağı olumlu ve olumsuz etkiler açısından bir tartışılma alanı yaratmıştır.

Hem yukarıda ifade edilenler hem de hükümet sistemlerinin bir ülkenin yönetim yapısının temelini oluşturan bir çerçeve olması ve sistem değişikliklerinin kamu yönetimi pratiği ve performansı üzerinde derin etkilere sahip olduğu varsayımlarından yola çıkılarak bu çalışmada; Türkiye’de değişen hükümet sistemi yapısının kamu yönetimine etkisinin teorik olarak incelenmesi amaçlanmıştır. Bu doğrultuda çalışmada nitel yöntemler benimsenmiş ve veriler derinlemesine literatür taraması yöntemi kullanılarak toplanmıştır. Ayrıca incelemenin teorik ekseninde yapılmasından dolayı veriler literatür taraması kullanılarak dokümanlar yoluyla edinilmiştir.

Çalışmanın ana problem cümlesi: “Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin Türk kamu yönetiminde ortaya çıkardığı değişiklikler nelerdir?” şeklinde belirlenmiş ve bu soruya cevap aramak için çalışmada Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin kamu yönetimi üzerindeki etkilerini anlamak ve bu etkileri hem eski sistemdeki yapıyla hem de ABD’de uygulama örnekleriyle karşılaştırmalı bir perspektifle sunmak amaçlanmıştır. Bu kapsamda çalışmada yürütmede tek başlılık ile birlikte Cumhurbaşkanının yeni konumunun, devlet teşkilatının Cumhurbaşkanlığında yoğunlaşması ele alınmış, Cumhurbaşkanlığı politika kurulları, ofisleri ve bakanlıklardaki dönüşümün politika oluşum sürecine ve kamu yönetimine etkisi değerlendirilmiş, Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kamu yönetimindeki düzenlemelerin dönüşümü ve üst kademe yöneticilerinin belirlenmesinde gerçekleşen dönüşüm incelenmiştir. Çalışmada elde edilen sonuçlar hükümet sisteminin kamu yönetiminde neden olduğu değişiklikleri ortaya koyması nedeniyle literatüre önemli bir katma değer sağlamaktadır.

Bu tezde, Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin kamu yönetiminde neden olduğu değişiklikleri belirlemek için yapılan literatür taramasının ve toplanan verilerin çalışmada ulaşılan bulgu ve sonuçları akademik olarak genellenebilir nitelikte olduğu varsayılmaktadır. Bu çalışmanın bir takım sınırlılıkları da bulunmaktadır. Keza çalışma genel olan CHS’nin kamu yönetiminde siyasi açıdan

ortaya koyduğu değişimlere teorik açıdan yaklaşmaktadır. Aslında kamu yönetimi gibi çok boyutlu bir yönetim olgusunun yalnızca Anayasa maddeleriyle metin üzerinden teorik olarak ele alınması sınırlı bir çözümleme getireceği muhtemeldir. Zira CHS'nin kabulünden bu yana geçen süre zarfında rollerde önemli bir değişimin görülmemesi ve geçen sürenin kısalığı bir sistem değişikliğinin etkilerini tam olarak tespit etmek için fazla uzun bulunmamaktadır. Ayrıca kamu yönetimi gibi uygulama üzerinde önemli yönlendirmelere sahip olduğu iddia edilen teorik alanla ilgili karşılaştırmalı olarak bazı öngörülerde bulunmak önemli bir gerekliliktir. Ülkemiz kamu yönetiminin güçlü ve zayıf taraflarını ortaya koyup CHS'nin bu alanlara olası yansımalarını sistem perspektifinde girişilecek bir durum çözümlemesine tabi tutmak, bu koşullar altında doğru bir yol olacağı öngörülmektedir. Bundan dolayı çalışmada elde edilen bulgu ve sonuçlar CHS'nin kamu yönetimine etkilerinin teorik çerçevesiyle sınırlı olduğu gibi ayrıca araştırma konusuyla alakalı tetkik edilen süreli ve süresiz yayınlar, basılı ve dijital kitaplar, akademik yayınlar, ilgili kurumların internet sitelerinden edinilen doküman, evrak, dijital belgeler, araştırmanın problemi ve süresiyle de sınırlıdır.

Bu çalışma Giriş ve Sonuç kısımları haricinde iki bölümden oluşmaktadır.

Çalışmanın birinci bölümünde; Kuvvetler Ayrılığı Kavramı ve Hükümet Sistemleri konusunda kavramsal bir çerçeve oluşturulmuştur. Bu kapsamda öncelikle genel olarak hükümet sistemleri ele alınmış, ardından kuvvetler birliği sistemleri ve kuvvetler ayrılığı sistemleri incelenmiştir. Bu noktada önce parlamenter sistem özellikleri, güçlü ve zayıf yönleri sunulmuş. Ardından başkanlık sistemi özellikleri güçlü ve zayıf yönleri açıklanmıştır. Son olarak yarı başkanlık sistemi özellikleri ile güçlü ve zayıf yönleri kuramsal olarak açıklanmıştır.

Çalışmanın ikinci bölümünde; Türkiye'de hükümet sistemi değişikliği ve Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin genel özelliklerine genel bir bakış atılmıştır. Bu kapsamda öncelikle Türkiye'de uygulanan hükümet sistemleri sorunları ve başkanlık sistemine geçiş tartışmaları açıklanmıştır. Ardından Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin genel özellikleri diğer hükümet sistemleri ile ilişkisi ve Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin idari yapısı sunulmuştur. Araştırmanın amacı,

kapsamı, ve yöntemi ele alınarak Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin kamu yönetiminde neden olduğu değişiklikler incelenerek sunulmuştur. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile getirilen yürütmede tek başlılık ile birlikte Cumhurbaşkanlığı konumunun dönüşümü, devlet teşkilat yapılanmasının cumhurbaşkanlığında yoğunlaşması, üst kademe kamu yöneticilerinin atama usullerinin değişmesi, politika kurulları ve ofislerin oluşturularak bakanlıklarda dönüşümün görülmesi, Cumhurbaşkanlığı kararnamele ile kamu yönetiminde ortaya çıkan yenilikler olarak belirlenen dört önemli dönüşümün kamu yönetimine olan etkilerinin analizi yapılarak bir değerlendirilmeye varılmıştır. Ayrıca Türk kamu yönetiminin mevcut sorun alanları CHS'nin bu alanda ortaya çıkaracağı riskler ve avantajlar ışığında tartışılmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

HÜKÜMET SİSTEMLERİ

Çalışmanın bu bölümünde; kuvvetler ayrılığı kavramı ve hükümet sistemleri konusunda kavramsal bir çerçeve oluşturulmuştur. Bu kapsamda öncelikle genel olarak hükümet sistemleri ele alınmış, ardından kuvvetler birliği sistemleri ve kuvvetler ayrılığı sistemleri incelenmiştir. Bu noktada önce parlamenter sistem özellikleri, güçlü ve zayıf yönleri sunulmuş. Ardından başkanlık sistemi özellikleri güçlü ve zayıf yönleri açıklanmıştır. Son olarak yarı başkanlık sistemi özellikleri ile güçlü ve zayıf yönleri kuramsal olarak açıklanmıştır.

1.1. Genel Olarak Hükümet Sistemleri

Devlet yönetimi yetkili organların bir sistem içinde birbirleriyle uyumlu olarak devlet hizmetlerini karşılamak için çalışmalar yürüttüğü çok boyutlu, çok unsurlu ve kompleks bir süreci kapsamaktadır. Bu yönetim sürecinde ise bu çalışmalarını yürütecek çeşitli organlara/erklere ihtiyaç duyulmaktadır (Demir, 1999). Dolayısıyla bir ülkede bu devlet organlarının nasıl organize edildiğini, yetki dağılımını ve ilişkilerini düzenleyen kurallar ve kurumlar dizgesi hükümet sistemlerini ortaya çıkarmıştır. Hükümet sistemleri demokratik veya otoriter rejimlerde farklılık gösterebilir ve devlet içindeki güçlerin dağılımını yansıtır. Devletin temel fonksiyonlarını yerini getirmek için faaliyet yürüten bu güçler genel olarak yasama, yürütme, yargı organları olarak genel kabul görmektedir. Dolayısıyla bu güçlerinin ayrılma şekli ve güçleri kullanacak birimlerin tercih edilme durumu hükümet sistemlerini ortaya çıkarmıştır (Hekimoğlu, 2009, s. 5).

Devlet yasama faaliyetleri ile toplum düzenini idame edecek ve vatandaşların uyması gereken temel norm ve kuralları hayata geçirirken, yürütme erki de bu temel kuralları kendine has şekilde özel durumlara adapte ederek uygular. Yargı erki ise bağımsız mahkemeler aracılığıyla kural ve normların yorum ve değerlendirmesinden ortaya çıkacak uyuşmazlıkları çözüme ulaştırır, suçlu varsa ceza verir; kamu ve özel hukuk alanındaki uyuşmazlıkları çözüme kavuşturur. Devletin bünyesinde bulundurduğu bu kuvvetlerin tek bir organda toplanması ya da ayrı ayrı dağıtılması

sürekli güncelliğini koruyan mühim bir tartışma mevzusudur. Siyasi rejimlerin kategorisi gerçekleştirilirken bu tartışma esas alınmakta ve kuvvetler ayrılığı kuramı bu noktada devreye girmektedir. Bu ifade edilenlere göre, devletin tüm kuvvetlerinin tek bir organda toplanmasından kuvvetler birliği sistemlerini ortaya çıkarken; kuvvetlerin dağıtılarak ayrı organlara dağıtılması durumunda ise kuvvetler ayrılığı sistemleri meydana çıkmaktadır (Dönmez, 2015, s.6).

Yasama ve yürütme erkleri arasındaki bağlantıya göre kuvvetler ayrılığı ve kuvvetler birliği olarak iki kategoride tetkik edilen hükümet sistemlerinde üçüncü bir erk olan yargının bu sistem sınıflandırılmasının dışında tutulduğu görülmektedir. Zira genel manada yargı kuvvetinin herhangi bir organla ilişkilendirilmesi doğru bulunmamakta ve bağımsız olması gerekliliği genel kabul görmektedir (Gözler, 2011, s.553).

1.2. Kuvvetler Birliği Sistemleri

Kuvvetler birliği sistemleri adından anlaşılacağı üzere kuvvetlerin bir arada olduğu hükümet sistemleridir. İlgili alan incelendiğinde kuvvetler birliği sistemlerinin iki sınıfa ayrıldığı görülmektedir. Bu ayrımdaki temel kriter kuvvetlerin kendi içinde birleşim durumuna bakılmasıdır. Bütün kuvvetlerin yürütmede toplanması durumunda mutlak monarşi ve diktatörlük sistemleri ortaya çıkarken; kuvvetlerin yasamada toplanması durumunda ise meclis hükümeti ortaya çıkmaktadır. Kısaca kuvvetler birliği sistemlerinde yasama ve yürütme kuvvetleri ya yasama organında ya da yürütme organında birleşerek toplanmakta kuvvetlerin ayrılması söz konusu olmamaktadır. (Gözler, 2011, s.553).

Kuvvetlerin yürütme organında birleştiği sistemlerde yasaları yürütme tarafından hazırlanır, düzenlenir ve uygulamaya geçilir (Gözler, 2011, s. 554). Yasama ve yürütmenin yürütme orağında toplanması, tipolojik yöntem bağlamında iki sistem olasılığını ortaya çıkarmıştır. Bu sistemler ise ya mutlak monarşi hükümet sistemidir ya da diktatörlük hükümet sistemidir.

Mutlak monarşi sistemi; yasama ve yürütme kuvvetlerinin padişahların/kralların makamında bir araya geldiği bir padişah-iktidar yönetim

sistemi şeklinde tanımlanabilir. Belirtilen bu hükümet sisteminde, devlet bünyesinde en yüksek güç ve otoriteye sahip olan tek kişi padişah'tır ve bu yönde padişah yetkisi altında bulundurduğu yasama ve yürütme erklerinin yanında yargıya da sahiptir. Ve dolayısıyla devlet otoritesine bütünüyle sahip olunmaktadır (İzci ve Sarıtürk, 2017, s.519). Klasik dönemli Osmanlı, Rus Çarlığı gibi eski zamanlarda olduğu gibi günümüzde de mutlak monarşi hükümet sistemini kullanan ülkeler vardır. Buna örnek olarak; Suudi Arabistan gösterilebilir. Bu ülkede hükümet modeli olarak mutlak monarşi rejimi kullanılmaktadır (Ersöz, 2015, s. 4).

Yasama ve yürütme erklerinin bir kişi ya da grup/zümrenin elinde bulundurduğu sistemler diktatör hükümet sistemleri olarak adlandırılmaktadır. totaliter ve otoriter sistemler olarak iki grupta ele alınabilir (Gözler, 2012, s. 77). Diktatörlük sistemleri, demokratik yönetimler değildir. Diktatörlük sisteminin en temel nitelikleri ise; yönetimde olan kişi veya grubun iktidarı keyfi ve yasaları tanımaz biçimde kullanması, siyasal, sosyal, hukuksal ve toplumsal düzenin despotik tavırlarla kontrol altında tutulmasıdır (Ersöz, 2015:5). Geçmişte birçok örneği bulunan diktatör rejimlere; Stalin'in Sovyetleri, Hitler Almanya'sı, Franko döneminde İspanya, Salazar döneminde Portekiz, Kaddafi döneminde Libya, Saddam döneminde Irak ve Güney Amerika'da var olan pek çok anti-demokratik rejim örnek olarak sayılabilir (Gözler, 2011, s. 556).

Yasama ve yürütmenin, mecliste bir arada toplandığı sisteme ise meclis hükümeti (konvansiyonel) sistemi denilmektedir. Yasama hem yasaların hazırlanmasında hem düzenlenmesinde hem de bu yasaların uygulamasında yetkili tek organdır. Meclis hükümeti modeli, İsviçre haricinde genellikle olağanüstü ve krizli dönemlerde kullanılmış bir rejimdir. Dünya genelinde ilk uygulama yeri Fransa'da Konvansiyon döneminde (1792-1795) gerçekleşmiştir. Diğer örnek ise; Türkiye'deki Birinci Meclis dönemidir (1923-1923) ve bu dönem 1921'de Teşkilat-ı Esasiye Kanunu ikinci maddesi gereğince yürütme ve yasama kuvvetleri Büyük Millet Meclisi'nde toplanmasıyla kanunlaşmıştır (Ersöz, 2015, s.5-7).

1.3. Kuvvetler Ayrılığı Sistemleri

Devletin yönetiminde ihtiyacı olan ana yetkilerinin işlevsel olarak ayrılması sonucunda kuvvetler ayrılığı modeli çağdaş anayasalarda temel bir unsur olarak göze çarpmaktadır (Erdoğan, 2018, s.68). İlgili doktrinde kuvvetler ayrılığı teorisi bir devletin elinde bulunan yasama, yürütme ve yargının birbirinden bağımsız şekilde üç farklı yapıya dağıtılması gerektiği savunulmaktadır (Gözler, 2011, s.538). Bir başka ifadeyle kuvvetler ayrılığı görüşü devletin; yasama, yürütme ve yargı işlevinin birbirinden bağımsız erkler aracılığıyla yapılmasıdır (Teziç, 2012, s.463).

Kuvvetler ayrılığının temelini Aristo'nun "danışılan", "yöneten" ve "yargılayan" olarak kuvvetleri birbirinden ayırmasıyla meydana geldiği görülmektedir. Keza Doehring, bu kuramın çağdaş kuvvetler ayrımı ile sadece dış benzerliğinin bulunduğunu ifade eder. Teorik ve kurumsal altyapısı ilk çağa kadar uzanan kuvvetler ayrılığı kavramının ortaya çıkışı, John Locke'a ve Montesquieu'ya dayanmaktadır. Kuvvetler ayrılığındaki temel maksat; güç ve yetkiler arasında dengenin gözetilmesi ve bu denge ve denetimin ideal biçimde gerçekleşmesini sağlamaktır (Keskinsoy ve Kaya, 2018, s. 72-74). Ayrıca bu kuram, devletin yetkilerinin tek bir yerde toplanmasını engelleyerek fertlerin temel hak ve özgürlüklerini güvence altına almayı hedeflemektedir (Özbudun, 2018, s.171). Kuvvetler ayrılığı kavramı ifade edilince ilk akla gelen sosyo-bilimci Fransız düşünür Montesquieu'dur. Güçler arasındaki dengenin fertlerin özgürlüklerine önemli biçimde etki ettiğini açıklayan Montesquieu; yönetimde yasama, yürütme ve yargı kuvvetlerinin ayrılması gerektiğini savunarak bu üç organın, eşit olduğunu ve aralarında bir dengenin oluşturulması gerekliliğini ifade etmiştir (Erdoğan, 2018, s.69). Montesquieu'a göre; insanoğlunun yaratılış fitratı gereği elinde bulunan orantısız gücü kötüye kullanmaya eğilimi vardır. Hürriyetin sağlanabilmesi için ise, kötüye kullanımın olmaması şarttır. Mevcut yasalara uyulmuş olsa da, güçlerden ikisi veya üçü bir organda birleştiğinde bireylerin özgürlükleri tehdit edilebilir (Keskinsoy ve Kaya, 2018, s.72-74).

Yukarıda da açıklananlar doğrultusunda, erkler arasında dengenin bütünüyle idame edilmesi ve iktidarın yetkilerinin kısıtlanması şarttır. Kuvvetler arasındaki sert

ve yumuşak ayırma göre hükümet sistemi şekilleri farklılaşabilmektedir. Bu sistemler; parlamenter, başkanlık ve yarı başkanlık olarak üç sınıfta incelenmektedir. Günümüze kadar deneyimlenen süreçte ise kuvvetler ayrılığı boyut değiştirmiş, kuvvetlerin birbirleri ile olan ilişkileri ve birbirleri üzerindeki etkileri gibi yeni kavramlar da ortaya çıkmıştır. Özellikle değişen ve gelişen siyasi kültürün ortaya koyduğu yeni düzen bu kavramların gelişmesinde oldukça etkindir (Gözübüyük, 2008, s.69).

Bu çerçevede, başlangıç olarak hükümet sistemlerinin temel özellikleri, iyi uygulama örnekleri ve bu sistemlerin avantajları ve dezavantajlarına kısaca değinmek, konunun daha iyi anlaşılmasına katkı sağlayabilir.

1.3.1. Parlamenter Sistem, Tarihsel Gelişimi ve Özellikleri

Parlamenter hükümet sistemi genel olarak kuvvetler ayrılığı ilkesine dayanan bir rejimdir. Adına kuvvetlerin paylaşılması, ılımlı kuvvetler ayrılığı veya kuvvetlerin işbirliği şeklinde farklı isimler de verilen bu yönetim sisteminde yasama ve yürütme organları arasında yumuşak bir ayırım bulunmaktadır. Parlamenter sistem başkanlık sisteminde olduğu gibi katı bir yasama yürütme ayırımına girmez. Yani yasama ve yürütme organları arasındaki ilişkiler, sistemli şekilde karşılıklı etkileşimden dolayı kolaylaştırılmış ve artırılmıştır. Zira yürütme işlevini yine yasama içinden çıkan ayrı bir erke teslim edilmektedir. Bu nedenle bu kuvvetlerin birbirini etkileme gücü diğer sistemlere göre daha kolaydır. Kuvvetler ayırımının dengeli ve yumuşak olması kuvvetler arasındaki geçişi de ılımlı yapmaktadır. Yasama organı içinden çıkan yürütme erki ise her daim yasamanın onayına gereksinim duymaktadır (Esen ve Kalağan, 2020, s.262; Gözler, 2012, s.82-110).

Avustralya, Belçika, Kanada, Danimarka, Almanya, İtalya, Hollanda, İsveç, İspanya, Japonya, Yunanistan gibi pek çok demokratik ülkede kullanılmakta olan parlamenter sistem, İngiltere’de doğmuş ve gelişmiş bir yönetim sistemidir. Bu sistem, tarihsel bir evrim sürecinin sonucunda ortaya çıkmıştır ve insanların bilinçli bir şekilde tasarladığı bir sistem olmamakla birlikte zaman içindeki olayların etkisiyle şekillendiği görülmüştür. Parlamenter sistemin temelini atan unsurlardan

biri, hükümet ile parlamento arasındaki mücadeledir. Bu mücadele, parlamenter sistemin oluşumunda kritik bir rol oynamıştır. Başlangıçta, tek yetkili kişi olmak isteyen kral ile haklarını savunmak isteyen halk arasındaki mücadele, bu sistemin temellerini atmıştır. Parlamenter sistemin ana amacı, parlamentonun denetimi altında olan ve parlamento direktiflerine uyan bir hükümet oluşturmaktır. Bu sistem, kuvvetler ayrılığı ilkesine dayanır ve bu ilkenin temelleri 18. yüzyıla kadar uzanır. Ancak 18. yüzyıldan sonra, parlamenter sistemin yapısında çeşitli gelişmeler yaşanmıştır. Parlamenter sistem, İngiltere’de tarihsel bir evrim süreci sonucunda ortaya çıkmış ve kral ile halk arasındaki mücadelenin etkisiyle şekillenmiş bir yönetim sistemidir. Parlamenter sistem parlamentonun denetiminde bir hükümet oluşturma amacını taşır ve kuvvetler ayrılığı ilkesine dayanırken zaman içinde gelişmiş ve değişmiştir (Özer, 2016, s.144-145).

İngiltere’deki parlamenter sistemin gelişimini üç ana dönemde incelemek mümkündür. Bu dönemler, İngiltere’nin siyasi tarihinde önemli kilometre taşlarını temsil ederler. İlk Dönem 11. ve 17.yüzyıllar olarak incelenebilir. Bu dönemdeki ana hedef, kralın iktidarını sınırlamak ve halkın yönetimde etkisini artırmaktır. Bu dönemdeki gelişmeler, kralın mutlak iktidarını sınırlandırıp meşruti monarşiye geçme çabalarından oluşur. Özellikle Magna Carta’nın (1215) kabulü, kralın yetkilerini sınırlayan önemli bir belge olarak kabul edilir. Ayrıca İngiliz İç Savaşı (1642-1651) sırasında Parlamento ile kral arasındaki yaşanan çatışma, parlamentonun gücünü artırmış ve mutlak monarşiyi sarsmıştır. İkinci Dönem 17. ve 18. Yüzyıllar olarak incelenebilir. Bu dönemde, parlamenter sistemin temelleri atılmıştır. Şanlı Devrim olarak da bilinen 1688’deki olaylar, İngiliz tahtına William ve Mary’nin gelmesiyle sonuçlanmış ve İngiltere’de bir meşruti monarşi kurulmuştur. Bu dönemde Parlamento’nun yetkileri güçlenmiş, kralın yetkileri ise daha da sınırlanmıştır. Bu dönemdeki gelişmeler ile, parlamenter sistemin ana karakteri belli olmuştur. Üçüncü Dönem 19. ve 20. Yüzyıl olarak ele alınabilir. Bu dönemde, parlamenter sistem daha da olgunlaşmış ve işlemeye başlamıştır. Siyasal demokrasiyi gerçekleştirme çabaları önem kazanmıştır. 19. yüzyılda Reform Yasaları ve Seçimlerin Temsili Yasası gibi önemli yasalar, seçim süreçlerini ve temsili demokrasiyi güçlendirmiştir. Bu dönemde, İngiltere’de demokratik süreçlerin

kurumsallaşması ve halkın siyasi katılımının artması sağlanmıştır (Göze, 2000, s. 429). Bu 3 ana dönemi ayrıntılı bir şekilde ele almak gerekirse:

Batı Roma İmparatorluğu'nun İngiltere üzerindeki egemenliği 5. yüzyılın ortalarında sona erdi, bu da İngiltere adasının feodal bir yapıya sahip olmasına yol açtı. Ancak, 11. yüzyılın ortalarına kadar merkezi bir İngiliz devleti kurulamadı. İngiltere adasını Normanlar 11. yüzyılda istila etti ve Norman kralı, bu toprakları kendi baronlarına ve şövalyelerine dağıttı. 13. yüzyılın ortalarına gelindiğinde, İngiliz kralı hem papa ile hem de Fransız kralıyla yaşadığı yenilgiler nedeniyle zorlu bir dönemden geçti. Ardışık yenilgiler, baronlar ve feodal beyleri harekete geçirdi. Baronlar ve feodal beyler, haklarını korumak ve kralın yetkilerini sınırlamak için krala başkaldırdılar. Bu mücadele, Kral John'un 1215'te Magna Carta Libertatum'u imzalamak zorunda kalmasıyla sonuçlandı. Magna Carta, İngiltere tarihinde önemli bir belge olarak kabul edilir ve bu belge, kralın yetkilerini sınırlayarak feodal beylerin haklarını ve özgürlüklerini güvence altına almıştır (Göze, 2000, s. 429-430).

Magna Carta Libertatum'u, kralın yetkilerini sınırlayan ve İngiliz siyasi gelişiminin önemli bir dönüm noktasını temsil eden belgelerden biridir. Örneğin, bu belge kralın, soylular izin vermedikçe vergi koymamasını şiddetle belirtir. Aynı şekilde, kralların soylulara yönelik yasa çıkarmadan önce bu konuyu parlamentoda görüşmelerini gerektiren madde, kralın yetkilerini parlamento aracılığıyla sınırlamıştır. Magna Carta Libertatum'un imzalanması, modern anlamda parlamenter sistemin temellerinin atılmasına katkı sağlamıştır. Ortaçağ Avrupa'sında danışmanlık hizmeti veren kurumlar bulunsa da, bu kurumlar genellikle yaşlılar veya kabile reislerinden oluşurdu. Ancak Magna Carta ile bu kurumun yapısı değişmiş ve temsili bir şekil almış, süreklilik kazanmıştır. 13. yüzyılın sonlarında, Kral I. Edward, ülke yönetiminin parlamento aracılığıyla daha etkili bir şekilde yönetilebileceğini fark etti ve bu kurumun güçlenmesine katkıda bulundu. Parlamento, toprak soylularından gelen temsilcilerle şehirlerden gelen esnaf ve tüccar temsilcilerini bir araya getiren bir yapıya sahipti. Düzenli olarak toplanan bu organ, İngiliz siyasi yaşamının merkezi haline geldi ve kralların yetkilerini denetlemek için önemli bir rol oynadı (Şaylan, 1981, s. 38-39).

Özet olarak Ortaçağ İngiltere'sinde, büyük toprak sahipleri arasında başlayan basit toplantılar, zamanla Concilium adını aldı. Concilium'a zamanla baronlar, yüksek rütbeli din adamları ve her kont için iki şövalye gibi temsilciler katılmaya başladı, bu da Concilium'un Magnum Concilium'a (Büyük Konsey) dönüşmesi sağladı. 13. yüzyılın sonlarına gelindiğinde ise Kilise temsilcileri de katılmaya başladı ve bu konseyin adı "parlamento" olarak değiştirildi. Parlamento, iki ana gruptan oluşuyordu. Şövalye ve burjuva temsilcileri, aşağı kameranın (alt meclis) oluşmasını sağlarken, baronlar ve yüksek rütbeli din adamları, yüksek kameranın (yukarı meclis) oluşmasına katkı sağladılar. Ancak, Papa ve kral arasındaki çatışmadan çekinen Kilise temsilcileri, parlamentoya katılmaktan vazgeçti. Şövalye ve burjuva temsilcileri tarafından oluşturulan alt meclis, vergi koyma hakkını kullanarak önemli bir rol üstlendi ve bildirimlerin kabul edilmesini isteyerek etkisini artırdı. 15. yüzyılda yasa tasarısı hazırlama hakkını kazanan alt meclis ve yüksek kameranın kralın onayını alması gereken bir yasama organı haline geldiği görüldü. Bu nedenle yasama yetkisi kral ve kameralar arasında paylaşılmış oldu, çünkü kral, kameralarda kabul edilen yasaları yürürlüğe koymaktan kaçınma hakkına sahipti. 17. yüzyılda yaşanan iki ihtilal, Stuart Hanedanı'nın iktidardan uzaklaştırılmasına yol açtı ve parlamento, monarşinin yetkilerinin azalmasıyla birlikte liberal bir iktidarın simgesi haline geldi (Çam, 2000, s.17-18).

Liberal iktidarın kurulmasında dört önemli gelişme etkili olmuştur. Birincisi Haklar dilekçesidir (Petition of Rights). Haklar dilekçesi ile parlamento yasamaya ortak olduğunu hatırlatıyor ve özgür kişi haklarını tekrar güvence altına alıyor. İkincisi ise Büyük uyarı (The Great Remonstrance)'dır. Kralın iktidarı parlamento lehine sınırlanmış olur. Kral istediği zaman parlamentoyu dağıtamaz. Bu durumu kabul edemeyen kral ve parlamento arasında yaşanan iç savaşı kral kaybeder. Ve kral idam edilir. Bunun üzerine lordlar kamerası dağılır ve cumhuriyet ilan edilir. Üçüncü gelişme ise Habeas corpus act'dir. Habeas corpus act ile yargı kararları önem kazanır. Kişiler yargı kararı olmadan tutuklanamaz. Dördüncü gelişme haklar bildirisidir. Haklar bildirisi ile parlamento kesin olarak yasa yapma yetkisini kazanır. Haklar bildirisi belgesi ile devletin temel ilkeleri belirlenir. Yüzyıllardan beri var olan kral konseyin curia reğis'in gelişmesi sonucu hükümet ortaya çıkar. Kral

istediği yasaları çıkarabilmek ve istediği vergileri koyabilmek için parlamento ile arasını iyi tutar. Parlamento görevini kötüyü kullanan kral konseyi üyesini yargılabiliyordu. Bu durumda yürütme kral ve kabine arasında paylaşılmış oluyordu.18.yüzyılda parlamenter sistemin bütün organları yerine oturmuş olur. Parlamento iki meclisten oluşur. Hükümet yetkilerini başbakanın otoritesi altındaki kabine elinde toplar. Kabinenin isteği üzerine kral avam kamerasını dağıtabilir (Göze, 2000, s. 437-444).

Parlamenter rejimin kurumları yerini aldıktan sonra son bir aşama kalmıştır. Rejimin demokratikleşmesi. Demokratikleşme süreci İngiltere’de siyasi partilerin ve oy verme hakkının genişlemesiyle büyük önem kazanmıştır. 1832 Seçim Reformu (Reform Act 1832) ile seçmen sayısı yaklaşık olarak bir milyona yükseltildi. Böylece, daha geniş bir seçmen kitlesi siyasi süreçlere katılma hakkı kazandı. 1982 seçim reformu, toplumun daha fazla kesiminin temsil edilmesini sağladı. 1872 Gizli Oy (Secret Ballot) İlkesi seçimlerde oy verme işleminin daha adil ve özgürce yapılmasını sağladı. Açık oy yerine gizli oy, seçmenlerin tercihlerini baskı veya korku altında olmadan özgürce ifade etmelerini mümkün kıldı. Seçim Reformu (Reform Act 1884) ile seçmen sayısı yedi milyona yükseltildi. Ancak, kadınlar, hizmetçiler ve aileleri ile yaşayan evlatlar hala oy kullanamıyordu. 1918 ve 1928 Seçim Reformları Representation of the People Act, 30 yaşındaki kadınlara ve 21 yaşındaki erkeklere oy hakkı tanıdı. 1928’de ise bu yaş sınırı 21’e düşürülerek daha genç seçmenlerin katılımı teşvik edildi. İngiltere’deki siyasi rejim, çift parti sistemi olarak bilinen bir yapıya dönüşmüştür (Çam, 2000, s. 24-27).

1.3.1.1.Parlamenter Sistemi Benimseyen İngiltere’de Kamu Yönetimi Aygıtı Olarak Yürütme Yapılanması:

İngiltere’deki kamu yönetimi, derin kökleri olan ve sürekli bir evrime tabi tutulan bir yapıya sahiptir. İngiltere’nin yürütme yapısı, tarihsel bir gelişim süreci sonucunda oluşmuş ve kabinenin önemli rol oynadığı bir sistem olarak şekillenmiştir. Kabine, zaman içinde kralın elindeki tüm yürütme yetkilerini bünyesine toplamış ve gerçek yürütme gücünün pratik kullanıcısı haline gelmiştir. Kral veya kraliçe sadece sembolik bir şekilde yürütmenin başı olarak kabul edilirken, asıl siyasi yetkiler

kabine üyeleri tarafından kullanılmaktadır. Kabinenin lideri olan Başbakan, İngiltere'nin gerçek yürütme yetkilisi olarak kabul edilir ve hükümet politikalarını oluşturup uygular. Ancak bu yetkiler, parlamentonun denetimi ve onayı altındadır. İngiltere'deki yürütme yapısı, parlamentonun güvenini kazanmayı ve politikalarını parlamento tarafından onaylatmayı gerektirir, bu da demokratik hesap verebilirlik ilkesini yansıtır. İngiltere'deki kamu yönetimi ve yürütme yapısı, köklü bir geçmişe sahip olup tarihsel süreç içinde şekillenmiş ve demokratik ilkelerin etkisi altında evrim geçirmiştir (Demir ve Karatepe, 1989, s.107).

İngiltere'de kamu yönetimi, merkezi ve yerel düzeyde yapılandırılmıştır. Merkezi yönetim, hükümetin ve kamu kurumlarının faaliyetlerini yönetirken, yerel yönetimler yerel hizmetleri sunmak ve yerel toplulukların ihtiyaçlarını karşılamakla görevlidir.

İngiltere'de kamu yönetiminin en önemli temsilcilerinden birisi sembolik bir öge olan Taç'ın yasal sahibidir. Taç terimi, İngiltere'de devletin sembolik ve yasal temsilini ifade eder. Taç, kraliyet yetkilerini ve sorumluluklarını simgeler. Kral ya da kraliçe, İngiliz devletinin başı olarak taç giyer ve bu sembolik eylem, devletin birliğini temsil eder. Ancak, gerçek politik yetkiler ve sorumluluklar, zaman içinde kabineye geçmiştir. Tacın sahibi olan kral ya da kraliçe, devlet işlerini yürüten başbakan ve kabinenin danışma organıdır. Kral veya kraliçe, İngiliz monarşisinin yasal sahibidir. Kral veya kraliçe, İngiliz devletinin sembolik başıdır ve taç giyer. Ancak, bu sembolik rolün ötesinde, gerçek politik yetkiler ve sorumluluklar sınırlıdır ve zamanla kabineye devredilmiştir. Kral ya da kraliçe, İngiliz devletinin birliğini temsil eder ve resmi törenlerde önemli bir figürdür. İngiltere'de gerçek politik yetkiler ve sorumluluklar, başbakan ve kabine tarafından kullanılır. Başbakan, hükümetin lideri olarak kabul edilir ve İngiliz hükümetinin yürütme yetkilerini temsil eder. Kabine, İngiliz hükümetinin üst düzey karar alma organıdır ve başbakanın liderliğinde toplanır. Gerçek politika oluşturma ve uygulama görevi kabineye aittir (Demir ve Karatepe, 1989, s.107-108).

Kabine, İngiltere'de yürütme gücünü elinde bulunduran önemli bir kurumdur. Kabine, üç bölümden oluşur ve her bölümde farklı yetkilere sahip olan bakanlar

bulunmaktadır. Birinci bölümde, yüksek kamu görevlileri olan bakanlar yer almaktadır. Bu bakanlar, genellikle idari ve teknik konularda uzmanlaşmıştır ve kendi alanlarındaki politikaları yürütmekten sorumludur. İkinci bölümdeki bakanlar ise hem siyasi hem de idari yetkilere sahip olduğu görülmektedir. Bu bakanlar, hem politik kararlar alır hem de bu kararları uygulama sorumluluğunu üstlendiği bilinmektedir. İdari yetkilere sahip olan bu bakanlar, hükümet politikalarının belirlenmesinde etkin rol oynamaktadır. Üçüncü bölüm ise asıl kabine olarak adlandırılır ve başbakan tarafından seçilmektedir. Genellikle yaklaşık yirmi üyeden oluşur ve devletin genel yürütme politikalarının belirlendiği yerdir. Başbakan, asıl kabinedeki üyeleri seçer ve kabine toplantılarını yönetmektedir. Başbakan, kabine içindeki yetkileri bünyesinde toplar ve hükümetin politika gündemini belirler. Başbakan aynı zamanda kanun tasarılarının hazırlanmasında etkilidir ve tasarıların avam kamarasına sunulmasında rol oynamaktadır. Ayrıca başbakan, çıkan uyuşmazlıkları çözümlenmek ve hükümetin politikalarını koordine etmek gibi önemli görevlere sahiptir. Başbakan, kraldan parlamentoyu feshetmesini isteyebilir, onaylanan karar nihayetinde kralın onayına tabidir. Yani, kabine İngiltere’de yürütme gücünü elinde bulunduran bir kurumdur. Bakanlar farklı yetkilere sahip bölümler halinde düzenlenirken, asıl kabine başbakan tarafından seçilir ve devletin genel yürütme politikalarını belirlemektedir (Karatepe, 2015, s.158-159).

1.3.1.2. Parlamenter Sistemin Güçlü Yönleri

Parlamenter sistem, meşruiyetin yasama organından kaynaklandığı yönetim sistemidir. Bu sistemde yasama organı olan parlamento, hükümetin meşruiyetini sağlar. Ayrıca, parlamenter sistemlerde parlamentonun görev süresi ve seçim tarihleri önceden belirlenmiştir, bu da istikrar ve öngörülebilirlik sağlamaktadır. Parlamenter sistemlerin esneklikleri, değişen koşullara hızla uyum sağlama yetenekleriyle tanınır. Parlamento, yeni durumlar ve değişen ihtiyaçlar karşısında hükümet politikalarını revize etme ve uyum sağlama konusunda etkilidir. Ayrıca, parlamentonun veya halkın güvenini kaybetmiş bir hükümeti değiştirme yetkisi vardır. Hükümetin istifası veya güvensizlik oyu sonucunda yeni bir hükümet kurulabilir. Parlamenter sistemde başbakan, parlamentodaki çoğunluğun desteğine ihtiyaç duyar. Eğer parlamentoda

çoğunluğu kaybederse, hükümet istifa etmek zorunda kalabilir. Parlamenter sistemler, yasama organının yürütme organını denetlemesine olanak sağlayan bir dizi mekanizma içerir. Hükümet parlamentoya hesap verir, yasama organı yürütme organını denetler (Karaman, 2021, s.32).

Parlamenter sistem yasama kuvveti ve yürütme kuvveti arasında çıkabilecek uyuşmazlıkları çözecek mekanizmalara sahiptir. Erklar arasında işbirliği vardır. Farklı ideolojiler seçimler aracılığıyla temsil edilir. Sistem esnektir yeni seçim yapılabilir. Muhalefet partileri de sistemde etkin durumdadır. Cumhurbaşkanının sorumsuz olması erkler arasında uyumu kolaylaştırır. Devlet bireylerin hak ve egemenliğini sınırlayamaz. Serbest ve adil seçimler yapılır (Demirci, 2018, s.47-49).

Parlamenter sistemde yasama süreci etkin bir şekilde geçer. Esnek bir yönetim yapısı hakimdir. Yürütmenin yasama karşısında sorumluluğu vardır. Siyasi kutuplaşma görülme ihtimali düşüktür (Karaman, 2021, s.31).

1.3.1.3. Parlamenter Sistemin Zayıf Yönleri

Parlamenter sistemde, kuvvetler ayrılığı genellikle zayıf olarak kabul edilir. Çoğu zaman, hükümeti kuran parti aynı zamanda parlamento denetler. Hükümetin onaylamadığı veya desteklemediği bir yasayı geçirmek neredeyse imkânsızdır. Yürütme ve yasama organları arasındaki ayrım belirgin değildir ve bir dereceye kadar örtüşebilir. Sistem içindeki en etkili figür genellikle başbakandır. Başbakan, büyük bir politik etki gücüne sahiptir ve kendi partisi için uygun gördüğü bir zamanda seçim çağrısında bulunabilir (Yayla, 2017, s. 71).

Parlamenter sistemler parlamento merkezli çatışmaları öne çıkarır. Sıklıkla hükümet istikrarsızlıkları yaşanır. Kamuoyu tarafından desteklenen hükümetler yıpratıcı muhalefeti aşamadıklarında başarısız olurlar. Koalisyon ortakları arasında güç dağılımı birbirine yakın olduğu durumlarda kabine bakanları özerk bir yürütme aktörüne dönüşebilir. Kabinenin bakanları arasındaki çatışma ve uzlaşmalar hükümet politikasının belirlenmesinde etkili olabilmektedir. Parlamenter sistemde hükümetin halka karşı sorumluluğu dolaylıdır. Sorumluluk yasama organına karşı işletilir ve

hükümet parlamento da disiplinli bir çoğunluğa sahipse hükümet üzerinde yasama denetimi zayıflar (Alkan, 2013, s. 135-138).

Parlamente sistem istikrarsız hükümetlere yol açar. Parlamentoda çoğunluk sağlayan partinin hükümeti kurması hem yasama da hem yürütme de üstünlüğü ele geçirmesi demektir. Parlamentonun denetim araçları kullanılamaz hale gelebilir (Demirçi, 2018, s.49-51).

Parlamente sistemde kurulan hükümetler zayıf ve istikrarsız olabilir. Güç bir parti eline geçebilir. Kararlar hızlı alınır. Demokrasinin niteliği düşebilir (Karaman, 2021, s.33).

1.3.2. Başkanlık Sistemi, Tarihsel Gelişimi ve Özellikleri

Başkanlık sistemi, sert kuvvetler ayrılığı ilkesinin bir sonucu olarak gelişmiştir ve bu nedenle yasama organı, başkanın yürütme yetkisine müdahale etme yetkisine sahip değildir (Aktaş, 2021, s.29). 1787 tarihinde Kurucu Meclisin uzun tartışmalar sonucu ortaya çıkarttığı ve ABD Anayasası'nın benimsediği bir hükümet şeklidir (Yaman, 2014, s.35).

Başkanlık sisteminin gelişiminin tarihsel sürecini inceleyecek olursak;

Amerika kıtası keşfedildikten sonra Portekiz, İspanya ve Fransa gibi İngiltere'de bu bölgede sömürgeler kurmak istemiştir. İngiltere 17.yüzyıl'da Amerika kıtasının Atlantik kıyısı boyunca kendine bağlı 13 tane koloni kurar. Bu kolonilerden bazıları krallık şartı ile kurulmuştur. Bu şarta göre koloni şirket şeklinde çalışacaktır ve şirket krallık ile ortaktır. Bazıları bağış belgesi ile kurulmuştur. İngiltere de hizmet veren bazı kişilere hizmeti karşılığı Amerika'da toprak verilmiştir. Bazıları ise kraliyet kolonileri şeklinde örgütlenmiştir. Bu kolonilerde kral istediği gibi denetim yapabiliyordu. Geçmiş, kültürü, yaşam biçimi, inanç ve düşünce yapısı farklı olan insanlar kolonilere ticaret ve inanç özgürlüğü için yerleşir (Göze, 2000, s.467-470).

İngiltere kolonilere sıkıntıları giderecek birer kaynak gözüyle bakar ve sürekli vergileri artırır. Ayrıca kolonilerde ki ithal malların fiyatını sürekli artırır. Bu durum

karşısında 13 koloninin temsilcileri bir araya gelerek İngiliz kralına, vergi koymadan önce kolonide hayatını sürdüren kişilerden izin alması gerektiğini bildiren ve kolonilerde ticaretin ve sanayinin gelişmesini engelleyen faaliyetlerin kaldırılması gerektiğini bildiren bir muhtıra gönderir. Muhtıra karşısında İngiltere oluşan harekâtı bastırmak için askeri güç kullanır. Koloni temsilcileri bir araya gelerek halkı İngiltere'ye karşı mücadeleye çağırır. Amerika'nın bağımsız mücadelesi bu şekilde başlamış olur. Her koloni kendi yöneticisi seçip, kendi anayasasını hazırlarken 13 koloninin temsilcilerinden oluşan kongre ortak savaşın yürütülmesini sağlar. 4 temmuz 1776'da Bağımsızlık bildirgesi yayımlanır. Bu bildiri ile kolonilerinin İngiltere'den ayrıldığı duyurulur. İnsan haklarına saygılı bir devletin kurulacağı açıklanır. Savaşı ABD kazanır ve barış anlaşması yapılır ve koloniler bağımsız olur (Şaylan, 1981, s.89-91).

1787 yılında kabul edilen halka dayanan anayasa büyük kolon devletlerinin federalist eğilimleri ile küçük devletlerin bağımsızlıklarını koruma isteklerinin orta yolunu bulur. Anayasada geçen federalizm ilkesinin ana düşüncesi hükümet iktidarının merkez (federal) ve yerel (federe devlet) arasında yetki ve sorumluluk paylaşılmasına dayanır. Ülkenin tamamına egemen merkezi devlet otoritesi ile her devletin egemenlik hakkını ve bağımsızlığını koruduğu sadece dış işlerinde, askeri alanda vazife ve sorumluluk devredildiği konfederasyon arasındaki dengeyi federal hükümet sembolize eder (Çam, 2000, s.90-93).

1789 anayasa kurucuları başkan ile kongre arasındaki bütün bağları koparır. Bağların kopmasında temel iki amaç vardır. İktidarı dışardan gelecek saldırılara karşı korumak ve yasama, yürütme, yargı güçlerinin bir elde toplanması sonucu doğacak zorba yönetimi ortadan kaldırmak. Bu amaçla yasama gücü kongreye yürütme gücü başkana verilecektir. Yasama ve yürütme güçleri birbirlerinin alanına müdahale edemeyecektir. Başkana güçler arasında denge sağlaması için yasaları veto etme yetkisi verilecektir. Senato ise başkanın yapacağı atamaları denetleyebilecektir. Uluslararası antlaşmalarda işbirliği olacaktır (Göze, 2000, s.491-492). İşte bu tarihten itibaren ABD'de yeni bir sistem olarak adına başkanlık sistemi denilen bir hükümet sistemi uygulamaya konulmuştur. ABD tarihi ile özdeşleşmiş bu sistemi uygulayan

pek çok ülke olmakla birlikte ABD'nin en başarılı uygulama örnekleri arasında olduğu görülmektedir. Bunun dışında; Venezuela, Arjantin, Brezilya gibi Latin Amerika Ve Afrika Ülkeleri ile Hırvatistan ve Güney Kore'de de başkanlık sistemi uygulanan bir sistem olmuştur (Neeton ve Deth, 2014; Akt: Sönmez, 2022, s.7).

Başkanlık sisteminin özellikleri incelendiğinde ise başkanın, yürütmenin tek temsilcisi olduğu görülmektedir. Bu nedenle yürütme organının başı olarak tüm yürütme yetkilerini kullanma sorumluluğunu taşır. Başkanın yetkileri oldukça güçlüdür ve yürütme yetkisinin kullanılmasında başkan yardımcısı ve bakanlar gibi yardımcıları başkana yardımcı olurlar. Başkanın yardımcıları, yürütme organının günlük işleyişini ve politika uygulamalarını desteklerken, başkanın genel yönlendirmesine uygun olarak çalışırlar. Başkanlık sistemi, yasama ve yürütme organlarının bağımsızlığını koruyarak etkin bir işleyişe olanak tanır. Başkan, aynı zamanda başkomutanlık gibi kritik ulusal güvenlik yetkilerine sahiptir ve dış siyasetin yürütülmesinden sorumludur (Aktaş, 2021, s.29).

Başkan, devletin başı ve aynı zamanda hükümetin başıdır. Bu nedenle, başkan hem devletin sembolik temsilcisi hem de yürütme organının başıdır. Başkan yürütme organının tüm sorumluluğunu üstlenir. Başkan, yasama organına karşı bağımsızdır ve yasama organının günlük işleyişine doğrudan müdahale etmez (Bilir, 2013, s.147).

Başkan, yürütme organının başıdır ve yasama organı olan Kongre ile bağımsız bir şekilde çalışır. Başkan, Kongre'ye kanun önerisi sunma yetkisine sahip değildir ve yasama işlemlerine doğrudan karışamaz. Ancak, bazı belirli yetkileri ve etkileme mekanizmaları bulunur. Başkan, Kongre'ye bir konu hakkında yasa teklifi sunma yetkisine sahip olmasa da, Kongre üyelerine veya kamuoyuna bir konunun önemini vurgulamak veya belirli bir yasa önerisini teşvik etmek amacıyla mesajlar gönderebilir. Başkan, yasama organı tarafından kabul edilen yasaların uygulanmasını kolaylaştırmak veya belirli hususları düzenlemek için düzenlemeler yapma yetkisine sahiptir. Düzenlemeler yasaların etkin bir şekilde uygulanmasını sağlamak amacıyla başkan tarafından hazırlanır. Başkan, Kongre'nin onay verdiği bir yasa tasarısını veto edebilir. Başkan, yasa Kongre'den geçtikten sonra bu yasayı onaylamamak için veto hakkını kullanabilir. Başkan, yasama organı ile işbirliği yaparak ülkenin yönetimini

etkin bir şekilde sürdürmeye çalışırken, yasama organının bağımsızlığını ve kontrolünü de korumak için belirli yetkilerle donatılmıştır (Kuzu, 2017, s.39-41).

1.3.2.1. Başkanlık Sistemini Benimseyen ABD’de Kamu Yönetimi Aygıtı Olarak Yürütme Yapılanması:

ABD, federal bir yapıya sahiptir, yani yönetim yetkileri merkezi hükümet ile eyaletler arasında bölüşülmüş bir şekilde organize edilmiştir. Federal yapı, merkezi yönetim ve yerel yönetim olarak iki ana düzeyde ayrılır ve her düzey kendi yetkilerine sahiptir. Federal hükümet, başkanlık sistemine dayalı olarak işler. Başkan, federal hükümetin başıdır ve yürütme yetkisini kullanır. Federal hükümet, ulusal düzeydeki politika oluşturma ve uygulama yetkilerine sahiptir. Ayrıca, federal yasama organı olan Kongre, federal yasaları oluşturur ve federal bütçeyi onaylar. ABD’de yerel yönetimler, eyaletler ve yerel hükümetler olarak iki düzeyde bulunur. Eyaletler, federal hükümetten bağımsız olarak kendi yasalarını yapma yetkisine sahiptirler. Her eyalet kendi anayasasını ve yerel yasalarını oluşturur. Ayrıca, her eyalet kendi hükümetini ve valisini seçer. Yerel düzeyde ise şehirler, ilçeler ve kasabalar kendi yönetimlerini oluşturur ve yerel meseleleri düzenlerler. Federal yapı, ABD’nin çeşitli bölgelerindeki farklı ihtiyaçları ve öncelikleri karşılamak amacıyla tasarlanmıştır. Merkezi hükümet ulusal savunma, dış ilişkiler ve ulusal politika gibi konularla ilgilenirken, eyaletler ve yerel yönetimler, yerel eğitim, sağlık hizmetleri, trafik düzenlemeleri ve kamu güvenliği gibi daha yerel konularla ilgilenirler (Parlak ve Caner, 2005, s.83).

ABD’de merkezden yönetim anlayışı gereği benimsenen başkanlık sisteminde merkezi teşkilatlanmaları; başkan, başkan yardımcısı, bakanlar kurulu ve bakanlıklar, bağımsız kurumlar, beyaz Saray ofisi, yürütme ofisi ve bütçe ofisinden oluşmaktadır. Başkan, ABD’deki başkanlık sistemi çerçevesinde yürütme yetkilerini elinde bulunduran en üst düzey kamu görevlisidir. Başkan, Amerikan seçmenleri tarafından iki aşamalı bir seçim süreci sonucunda seçilir ve görev süresi dört yıl olarak belirlenmiştir. Başkan, bir görev dönemi boyunca yalnızca iki defa seçilebilir (Dereli, 2001, s.40-44).

Amerika Birleşik Devletleri'nde bakanlar, kabinenin üyeleri olarak başkanın emri altında çalışırlar. Bakanlar, başkanın direktiflerine uyum göstermek ve yürütme organının politika ve hedeflerini uygulamakla yükümlüdürler. Bakanlar, kendi başlarına bağımsız kararlar alamazlar ve başkanın liderliği altında hareket ederler (Kuzu, 2017, s.22).

ABD başkanlık sisteminde aktif teşkilatlanmalardan birisi de Beyaz Saray ofisi, Yürütme Ofisi ve Bütçe ofisidir. Beyaz Saray Dairesi, başkanın başlıca danışmanları ve danışmanlık komiteleri tarafından yönetilir. Danışmanlar, başkanın politika oluşturmada, kararlar alırken ve yönetim işlevlerini yerine getirirken desteklerler (Parlak ve Caner, 2005, s.78).

1.3.2.2. Başkanlık Sisteminin Güçlü Yönleri

Başkanlık sisteminde başkan, doğrudan halk tarafından seçilir. Başkanın doğrudan seçilmesi, onun halkın seçtiği bir lider olmasını sağlar ve bu nedenle daha fazla demokratik meşruiyet kazandırır. Temsilci seçimi açısından başkanlık sistemi, başkanın doğrudan halk tarafından seçilmesini vurgular. Parlamentarizmde ise halk milletvekillerini seçer ve ardından milletvekilleri başbakanı seçer. Başkanlık sisteminde, başkan halkın oyuna tabidir, bu nedenle daha fazla demokratik meşruiyet taşır. Hesap sorulabilirlik açısından ise başkanlık sistemi, başkanın doğrudan halk tarafından seçilmesi nedeniyle daha net bir yapıya sahip olduğu düşünülür. Başkan, halkın desteğini alır ve görev süresi boyunca halkın beklentilerine karşı sorumludur. Parlamentarizmde, başbakan parlamentodan güvenoyu alır ve hükümetin düşmesi durumunda halkın seçtiği milletvekilleri aracılığıyla hesap verir. Bu nedenlerle başkanlık sistemi, demokratik değerler açısından bazı avantajlar sunabilir (Uluşahin, 1999).

Başkanlık sistemi, istikrarlı bir yönetim sağlama konusunda avantajlar sunan temsili demokratik bir rejim türüdür. Sistemin ana özelliği, güçlerin farklı organlar arasında bölünmesi ilkesidir. Başkanlık sisteminde başkan, yasama organından bağımsız olarak doğrudan halk tarafından seçilir ve kendi yetkilerine sahiptir. Ayrıca, başkanlık sistemi, hükümetin yasama organı tarafından düşürülme riskini

azaltabilir, bu da uzun vadeli planlama ve politika istikrarını teşvik edebilir (Turhan, 1993, s.32).

Bu sistemin başka bir artısı, yasama ve yürütme organları arasında güçlerin sıkı bir biçimde ayrılma ilkesinin yer almasıdır. Başkanlık sistemine göre, yasama organı sadece kendi yetki alanındaki meselelerle ilgilenir. Yasama organı üyeleri bakanlık beklentisi içinde değildir. Bu nedenle bakanlar yasama faaliyetlerinde daha bağımsız bir tutum sergiler. Disiplinli siyasi partilerin eksikliği, yasama faaliyetlerinde daha fazla şahsiyetli bir tutum alınmasına olanak tanır. Parlamenter sistemlerde, siyasi partilerin disiplini nedeniyle milletvekilleri genellikle parti liderinin yönlendirmesine uygun hareket ederler. Ancak başkanlık hükümeti sisteminde bu tür disiplinli siyasi partilerin etkisi daha azdır, bu da milletvekillerinin kendi fikirlerine daha fazla özgürlük tanır ve yasama faaliyetlerinde daha bağımsız bir şekilde oy kullanmalarını sağlar (Tunç ve Yavuz, 2009, s.47).

Başkanlık sistemi, yasama ve yürütme organlarını birbirinden tamamen ayrı tutmasıyla bilinir, ancak aynı zamanda bu organlar arasında önemli yetkilerin karşılıklı olarak paylaşılmasını gerektirir. Başkan, Kongre ile iyi ilişkiler sürdürmezse, özellikle kanun yapma ve bütçe gibi kritik yetkilerde Kongre'nin onayını alamazsa, başkanın önemli birçok görevini yerine getirmesi zorlaşabilir. Başkanın, Kongre ile işbirliği yapmadan hareket etmesi, yasama ve yürütme organlarının denetlenmesi ve güçlerinin aşırı kullanılmasının önüne geçilmesi gerektiği düşüncesiyle “denge ve denetim” mekanizmalarını zorunlu kılar. Başkan, Kongre'ye bilgilendirme yoluyla mevzuat önerir, tüzük ve yönetmelikler yayınlar, kongre tarafından onaylanan yasa tasarılarını veto edebilir (Turhan, 1993, s.35).

Başkanlık sistemine göre başkan, halk oylarıyla seçilir. Başkan, halkın doğrudan iradesini yansıtan bir liderdir. Başkanlık sisteminde, başkanın sorumluluğu ve kimden hesap sorulacağı açıktır. Başkanın dönemi boyunca yaptığı icraatlar ve kararlar doğrudan onunla ilişkilendirilir. Halk, kötü bir performans durumunda başkana bir sonraki seçimde hesap verebilir. Başkanlık sistemi, seçmenlere oy verirken hangi adayın kazanması durumunda ülkeyi yöneteceğini önceden bilme fırsatı sunar. Parlamenter sistemde ise seçmenler bir partiye oy verirken o parti

içinden başbakanın kim olacağını bilmezler. Bu nedenle başkanlık sistemi, önceden bilinebilirlik açısından daha yüksek bir düzey sunar. Ancak, bazı eleştirmenler başkanlık sisteminde doğrudan halkın başkana hesap sormanın zor olabileceğini ve her iki seçim dönemi arasında yürütmenin değişmediğini öne sürmektedirler. Başkanlık sistemi ve parlamentarizm arasındaki demokrasi tartışması karmaşık bir konu olup, her iki sistemde de avantajlar ve dezavantajlar bulunmaktadır (Gözler, 2000, s.25).

Başkanlık rejiminin en önemli özelliklerinden biri, güçlü ve tek bir yürütme organına sahip olmasıdır. Başkan, parlamenter rejimlerdeki gibi meclis tarafından seçilmediği için, meclise karşı doğrudan bir sorumluluğu bulunmamaktadır. Dolayısıyla başkan, görev süresi boyunca sadece kamuoyunun vicdanı ve değerlendirmesi ile denetlenebilir. Başkanlık sisteminde, başkanın icraatları ve kararları halk tarafından yakından izlenir ve eleştirilir. Bu nedenle kamuoyunun etkili bir şekilde bilgilendirilmesi ve katılımının teşvik edilmesi önemlidir (Uluşahin, 1999).

1.3.2.3. Başkanlık Sisteminin Zayıf Yönleri

Başkanlık sistemlerinde karşılaşılan güçlüklerden biri, yasama ve yürütme organlarının her ikisinin de halkın seçimine dayanarak meşruiyet iddiasında bulunmaları ve birbirlerine karşı çifte meşruiyet sorununu gündeme getirmeleridir. Başkan, doğrudan halk tarafından seçildiği için kendi meşruiyetini halkın iradesine dayandırır. Öte yandan, yasama organı (genellikle parlamento veya kongre), kendi üyelerini halkın seçtiği bir organdır ve bu nedenle yasama organı da kendi meşruiyetini halkın seçimi üzerinden iddia eder. Ancak, yürütme organı ile yasama organı arasındaki bu çifte meşruiyet sorunu bazen iki organ arasında siyasi çatışmalara ve işbirliği eksikliğine yol açabilir. Farklı siyasi eğilimlere sahip olan başkan ve yasama organının anlaşmazlıkları, hükümetin işleyişini zorlaştırabilir ve karar alma süreçlerini engelleyebilir. Bu tür sorunlar, başkanlık sistemlerinde hükümetin istikrarını etkileyebilir ve yönetimde zorluklara neden olabilir (Yazıcı, 2005, s.133).

Başkanın başkanlık sistemine göre güçlü bir pozisyonu olmasına rağmen, kongre ile geçinemediği anlarda kilit yetkilerini kullanamaz hale gelebilir. Başkanın kongre ile iyi ilişkiler sürdürememesi, özellikle kanun çıkarma ve bütçe gibi kritik yetkilerin kullanımını açısından sınırlılıklar getirir. Bu tür tıkanıklıkların çözümü için başkanlık sistemlerinde “fren ve denge” (check and balance) mekanizması geliştirilmiştir. Örneğin, Başkan, yasama organına bildirimler gönderebilir, düzenlemeler ve yönetmelikler oluşturabilir ve kanunları onaylama hakkını kullanabilir. Ancak yasama organı da bütçeyi kabul etme, bakan atamalarını onaylama gibi yetkilere sahiptir. Bu dengeleme mekanizması, her iki organın anayasal sınırlar içinde kalmasını sağlayarak herhangi birinin aşırı güç kullanmasını engeller (Tunç ve Yavuz, 2009, s.47).

Başkanlık sisteminde karşılaşılan en önemli sorunlardan bir tanesi “katılık problemi” olarak adlandırılır. Bu problem başkanlık sisteminde, güvenoyu ve görevden alma gibi yetkiler arasındaki sıkışmaların çözümüne yönelik yetersiz mekanizmaların varlığına bağlıdır. Başkanlık sistemlerinde, başkanın belirli bir hizmet dönemi mevcuttur. Bu belirli süre boyunca görevden alınması zor ve karmaşıktır. Başkanın politikaları ne kadar kötü olursa olsun halkın gözünde değerini kaybetmiş olsa bile, bu durumda başkanın siyasi sorumluluğuna elinden alınamaz. Başkanın görev süresi boyunca istenmeyen politikaları uygulaması durumunda, halkın tepkisi sınırlı olabilir ve değişiklik yapmak için bekleme süresi uzun olabilir (Gözler, 2000, s.42).

Başkanlık sistemi ile ilgili yanlış bir algı, başkanın bütün sistemi etkisiz kıldığı yönündeki düşüncedir. Özellikle yasama ve mali konularda büyük öneme sahip olan meclis, başkanı kendi desteğine muhtaç hale getirir ve başkanı parlamento ile işbirliği yapmaya zorlar. Başkan ve bakanlar, meclis faaliyetlerine katılım sağlama yetkisine sahip olmadıkları gibi, kanun teklifleri hazırlama yetkisi de bulunmamaktadır. Başkanlık sistemi, güçler ayrılığı ilkesine dayandığı için yasama, yürütme ve yargı güçlerinin kendi yetki alanlarını muhafaza ettiği yapıyı yansıtır. Başkan ile yasama organının denge içinde çalışması, daha sağlam bir demokratik sistemi teşvik edebilir (Kuzu, 2012, s.100-101).

Başkanlık sistemi eleştirileri arasında yer alan bir diğer nokta sistemin temel özelliği, galip gelenin her şeyi kazandığı ve mağlup olanın her şeyi kaybettiği “toplam-sıfır oyunu” yaratmasının olası olduğudur. Bu eleştiri, başkanlık seçimlerinin genellikle ikinci tura kalan adayın taraftarlarının tamamen dışlanabileceği veya temsil edilmeme riskini işaret eder. Başkanlık seçimlerinde kazanan aday, genellikle tüm yürütme yetkilerini alırken, rakip adayın taraftarları ise başkanın yönetimine dahil edilmeyebilir. Seçimlerde kaybeden tarafın temsil edilmeme veya dışlanma hissi yaratabilir, bu da toplumsal kutuplaşmaya ve siyasi istikrarsızlığa yol açabilir (Yazıcı, 2009, s.221).

Başkanlık sistemlerinde yasama organı (meclis) ve yürütme organı (başkan) Kamuoyu tarafından tek tek seçildiğinden, her iki organ da kendi meşruiyetlerine dayanabilir. Ancak, bu ayrı seçimler sonucunda farklı siyasi partilerden gelen liderlerin iktidarı ele geçirmesi durumunda işbirliği ve uzlaşma süreçleri zorlaşabilir. Başkan ile meclis arasındaki farklı siyasi eğilimler ve partiler, politikaların ve yasaların kabul edilmesi konusunda anlaşmazlıklara yol açabilir. Her iki taraf da kendi meşruiyetini vurgulayarak, karşı tarafın taleplerine direnebilir (Uluşahin, 1999).

Başkanlık sistemlerinde seçimler sonucunda kazanan siyasi parti veya başkan, genellikle daha fazla yetkiye ve iktidara sahip olurken, kaybeden siyasi gruplar büyük bir güç kaybı yaşar. Bu durum, siyasi rekabetin sertleşmesine ve siyasi kutuplaşmaya yol açabilir. Özellikle başkanlık seçimlerinde kazananın her şeyi kontrol etmesi ve kaybedenin etkili bir şekilde muhalefet yapamaması, toplumun farklı kesimlerinin temsil edilmesinde zorluklara neden olabilir. Kutuplaşma, hükümetin ve muhalefetin birbirine karşı sert tutumlar alması, siyasi uzlaşmanın zorlaşması ve halkın memnuniyetsizliğine yol açabilir (Uluşahin, 1999).

Başkanlık hükümeti sistemi, başkanın partisi ile yasama organındaki çoğunluğun parti olarak farklı olabileceği bir yapıyı içerebilir. Başkanlık sistemi, başkanın doğrudan halk tarafından seçildiği ve yasama organının ayrı bir zaman diliminde seçildiği bir sistemdir. Başkanın, yasama organı ile iyi geçinmesi ve politika önerilerini hayata geçirebilmesi için uzlaşma ve işbirliği yapması gerekebilir.

Eğer başkanın partisi, yasama organı tarafından belirli konularda desteklenmezse, politika yapma yetkisi zayıflar (Tunç ve Yavuz, 2009, s.58).

Başkanlık sistemi eleştirilenleri, bu sistemin iktidarın kişiselleşmesine yol açabileceği endişesini dile getirirler. Başkanlık sisteminde, yürütme organı başkan tarafından temsil edilir ve başkan halk tarafından belli bir dönem için seçilirken görevde kaldığı zaman boyunca görevden alınamaz. Başkan, kendi kendini halkın tamamını temsil eden bir lider olarak gösterebilir. Bu, demokratik dengeyi zayıflatabilir ve siyasi çeşitliliği azaltabilir. Ayrıca, başkanlık sistemi içinde yasama organı ile yürütme organı arasındaki çatışmaların yaşanabileceği ve başkanın yasamaya müdahale etmek isteyebileceği endişesi de ifade edilir (Uluşahin, 1999).

Başkanlık sistemi içinde karşılaşılabilecek önemli sorunlardan biri, bu sistemin iktidarın kişiselleşmesine zemin hazırlayabilme ihtimalidir. Başkanlık sistemi, yürütme organının tek bir kişi tarafından temsil edildiği bir yapıyı içerir. Başkan, seçmenler tarafından belli bir zaman zarfı için seçilir ve seçildikten sonra görev süresi tamamlanmadan azledilemez. Başkan, hem hükümetin hem de devlet başkanının rolünü üstlenir. Başkanın görevden alınmaması, iktidarın uzun süre aynı kişinin elinde kalmasına ve bu kişinin politikalarının sorgulanmasının zorlaşmasına yol açabilir. Bu da demokratik dengeyi tehlikeye atabilir ve halkın iktidarın meşruiyetine yönelik eleştirilerini zayıflatabilir (Gözler, 2000, s.19).

1.3.3. Yarı Başkanlık Sistemi ve Özellikleri

Yarı başkanlık hükümet sistemi isminden de fark edileceği üzere melez bir hükümet sistemi olarak değerlendirilebilir. Başkanlık ile parlamenter hükümet sistemlerinin bir takım nitelik ve vasıflarının bir araya gelmesiyle oluşmuş farklı bir hükümet sistemidir. Bir sistemin yarı- başkanlık olarak kabul edilmesi için taşıması gereken temel vasıflar bulunmaktadır. Duverger'e göre bu ayırt edici vasıflar şöyledir (Shugart ve Garey, 1995, s.23; Atar, 2014, s. 149):

- Cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi,
- Cumhurbaşkanının başbakan ve ilgili bakanların karşı-imzaları olmaksızın tek başına kullanabileceği önemli yasal yetki ve vazifelerinin bulunması,

- Yürütme yetkilerini kullanan, meclisin güvenine ihtiyacı olan ve meclise karşı sorumlu başbakan ve bakanlar kurulu olmalıdır.

Geçmişten günümüze dünyada yarı-başkanlığın kullanıldığı başlıca devlet örnekleri; Fransa, Avusturya, Portekiz, Singapur, İzlanda, Weimar Almanyası ve Finlandiya'dır. Bu ülkelerde sistemde önemli yetkilerle donatılan cumhurbaşkanı halkın oyu ile direkt olarak seçilebilmektedir (Erdoğan, 2018, s.23).

Yarı-başkanlık rejimi, 1962 tarihinde Fransa Anayasasında yapılan revizyon sonucunda kullanılmaya başlanan bir hükümet modelidir. Bu kavramı 1970'lerde ilgili yazına kazandıran ve modelin başkanlık ile parlamenter sisteme benzemesi nedeniyle yarı-başkanlık sistemi olarak kategorize eden Duverger'dir (Erdem, 2017, s.1). Ünlü araştırmacının yarı-başkanlık özelliklerinden hareketle ifade ettiği tanım 1990'lara kadar genel hatlarıyla genel kabul görmüş, ancak üçüncü demokrasi dalgasından sonra bu tanım çeşitli kesimlerce oldukça sorgulanmıştır. Farklı bilim insanları bu tanımı ya yeniden düzelterek ifade etmiş ya da bütünüyle değiştirip kendilerine has bir tanımlama ortaya koymuştur. O'Neil, Linz ve Sartori bu bilim insanları arasında en bilinenler arasında bulunmaktadır. Sartori, Duverger'in tanımına yakın yeni bir tanım söylemektedir. Devlet başkanının belirli bir süre zarfı için direkt ya da dolaylı şekilde halkın oylarıyla seçilmesi, devlet başkanının yürütme yetkilerini başbakanla paylaşması, iradesinin bakanlar kurulu vasıtasıyla uygulanması, yürütmenin meclise bağımlı olması bu tanımın genel hatlarını oluşturmaktadır (Erdem, 2017, s. 2).

Yarı-başkanlık sisteminde yürütme kuvveti parlamenter sistemde olduğu gibi düalist yapı olarak tasarlanmıştır. Bu mekanizmanın bir kanadında cumhurbaşkanı, diğer kanadında ise bakanlar kurulu yer almaktadır. Yürütme erkinin bir kanadı olan bakanlar kurulu yasama kuvvetine karşı sorumludur. Görüldüğü üzere, bu özellikler yönünden yarı-başkanlık sistemi parlamenter sisteme benzemektedir. Fakat cumhurbaşkanının halk tarafından belli bir süre için seçilmesi ise yarı-başkanlık modelinin başkanlık sistemine benzeyen özelliklerinden birisidir (Gözler, 2011, s. 585-586).

Yarı-başkanlık hükümet modelinin de diğer modeller gibi hem avantajlı hem de dezavantajlı alanları bulunmaktadır. Bunlar güçlü ve zayıf taraflar olarak ilgili yazında şöyle sıralanmıştır:

- Yarı-başkanlık sisteminin güçlü taraflarının olduğunu belirtenler için iki kanatlı yürütme temel avantaj alanı olarak görülmektedir. Zira sistem, rekabet eden güçler arasında bir dereceye kadar işbirliği ve yetki paylaşımına imkân vermektedir tanınmaktadır. Siyasi çekişme içinde olan kişilerden bir tanesi cumhurbaşkanlığı, diğer kişi ise başbakanlığı makamına sahip olabilir. Bu durum taraflar arasında işbirliği ve dengede kolaylık sağlayabilir (Erdem, 2017, s.4-5).

- Yarı-başkanlık sisteminde iki kanatlı yürütmenin sistem için sorun yaratacağını belirtenler ise sistemin dezavantajlı olduğunu ortaya koymaktadır. Cumhurbaşkanı ve başbakan arasındaki rekabetin karar almayı geciktireceği ve birbirine zıt politikaların ortaya çıkmasına zemin hazırlayacağı yönünde endişeleri vardır.

- Yarı-başkanlık sistemini eleştirenlerin temel kanıtlardan birisi de bölünmüş azınlık hükümeti riskinin teşkil etmesidir. Cumhurbaşkanının, başbakanın veya herhangi bir parti ittifakının mecliste çoğunluğu alamaması durumunda, istikrarsız koalisyonların oluşmasına neden olacağı ve bu durumun cumhurbaşkanının anayasada tanımlanan yetkilerin dışına çıkmasına izin vererek ona bir hak kazandırabilir. Bu olay ise güçler ayrılığına aykırı olan demokratik problemlere döner (Erdem, 2017, s. 6).

Özet olarak: ister adına başkanlık ister, parlamenter isterse yarı başkanlık sistemi adı verilsin bu sistemlerin ülkelerde iyi uygulama örnekleri bulunduğu gibi olumsuz durumların yaşandığı ülke örnekleri de görülmektedir. Zira tartışmaların siyasal partiler veya bireyler etrafında yoğunlaştığı ve farklı hükümet sistemlerini savunanların kendi pozisyonlarını destekleyen verilere erişme kolaylığının bulunduğu temelde yöntem sorunlarına dayanan önemli bir sorun, dünya genelindeki örneklerle tezlerini destekleme konusunda sıkıntı yaşamamaktır. Örneğin, başkanlık sistemi savunucuları, bu sistemin ekonomik büyümeye katkısını vurgularken, parlamenter sistemi eleştirenler, parlamenter sistemin başarısızlıklarını öne

sürmektedir. Parlamenter sistem savunucuları ise tam tersi bir kanıtları desteklerler. Bu bağlamda, araştırmacıların iddialarını destekleyebilecek veya çürütebilecek birçok nesnel verinin mevcut olduğunu belirtmek önemlidir. Ancak, hangi kanıtların vurgulanacağı veya görmezden gelindiği, araştırmacıların kendi tercihlerine, bakış açılarına ve yöntemsel yaklaşımlarına bağlı olarak değişebilir. Bu, “körün fil tarifi gibi” bir durumu yansıtır, çünkü aynı veriler farklı açılardan yorumlanabilir ve farklı sonuçlara yol açabilir (Korkmaz, 2016, s. 53).

Özellikle vurgulamamız gereken bir husus, bu sistemlerin farklı ülkelerde çeşitli varyasyonlarının olduğudur. Ancak bu çalışma, sistemleri analiz ederken, temel özelliklerini ve köken ülkelerini temel alan bir metodoloji benimsemektedir. Gerçekten de, sosyal bilimlerde sınıflandırma çabalarının, bazen basitleştirici bir yaklaşımı içerebileceği bilinmelidir. Bu bağlamda, Breuilly'nin ifadesi oldukça düşündürücü ve aydınlatıcıdır: "Sınıflandırmaların doğru ya da yanlış olma durumu, onların yararlı ya da yararsız olma durumuna bağlıdır." (Breuilly, 2001, s. 9). ABD, İngiltere ve Fransa merkezli kabul gören üçlü sınıflandırmanın benimsenmesi, hükümet sistemlerinin bazı ortak özelliklerinin anlaşılmasına katkı sağlayabilir. Diğer bir ifadeyle, Birleşmiş Milletler üyesi olan 193 ülkenin her biri, kendi özgün hükümet sistemlerine ve uygulamalarına sahiptir. Ancak bu karmaşıklığın analizi ve karşılaştırılması, sınıflandırmalarla mümkün hale gelir (Korkmaz, 2016, s. 45).

İKİNCİ BÖLÜM

PARLAMENTER SİSTEMDEN CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNE : TÜRKİYE'DE HÜKÜMET SİSTEMİ DEĞİŞİKLİĞİ VE KAMU YÖNETİMİ'NDE DEĞİŞİM

Çalışmanı bu bölümünde; Türkiye'de hükümet sistemi değişikliği ve Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin genel özellikleri konusunda kavramsal bir çerçeve çizilmiştir. Bu kapsamda öncelikle Türkiye'de uygulanan hükümet sistemleri sorunları ve başkanlık sistemine geçiş tartışmaları açıklanmıştır. Ardından Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin genel özellikleri diğer hükümet sistemleri ile ilişkisi ve Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin idari yapısı sunulmuştur.

2.1. Türkiye'de Uygulanan Hükümet Sistemleri, Sorunları ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Geçiş Süreci

Yönetimin yöntemini açıklama bağlamında hükümet sistemleri, devlet idaresinde büyük bir rol oynar. Bir ülkede hangi hükümet sisteminin uygun olduğu, o ülkenin geçmiş deneyimleri ve siyasi kültürü tarafından şekillendirilir. Her hükümet sistemi, kendine özgü özelliklere, avantajlara ve dezavantajlara sahiptir. Ancak, işleyişleri ve başarıları sadece kuralların yazılı olduğu yapısal biçimlere dayanmaz; yani sadece kâğıt üzerindeki düzenlemelere indirgenemez. Hükümet sistemleri, bir ülkenin yönetim pratiği ve başarıları açısından kritik bir rol oynar. Bir ülkede hangi hükümet yapısının uygun olduğu, o ülkenin tarihî deneyimleri ve siyasi alışkanlıkları tarafından belirlenir. Her hükümet sisteminin kendi özgün özellikleri, avantajları ve dezavantajları vardır (Yayla, 2015, s.286).

Hükümet sistemleri çerçevesinde ülkemiz anayasaları tetkik edildiğinde genel olarak parlamenter rejimin benimsendiği anlaşılmaktadır. Ülkemizde 1876 yılı Kanun-i Esasi Anayasasında ilk defa meclis öngörüsünde bulunulmuştur. Kanun-i Esasi'ye göre yasama kuvvetinin Heyet-i Mebussan ve Heyet-i Ayan isminde iki meclisten oluşturulduğu görülmektedir. Bu iki heyet arasındaki farklılık Heyet-i Mebussan üyelerinin bir bölümün seçimle seçilmesi, Heyet-i Ayan üyelerinin ise padişah tarafından atanmasıdır. Yürütme yetkisinin padişahta bulunduğu bu sistemde

padişahın yetkileri vekiller heyeti vasıtasıyla kullanılmıştır. Vekiller Heyetinin meclise karşı herhangi bir sorumluluğu yokken padişaha karşı sorumlu olarak çalışmışlardır. Bu yönden tetkik edildiğinde, bu sistem tam olarak parlamenter rejim şeklinde kabul edilemediği görülmektedir (Tunç, Bilir ve Yavuz: 2011, s.30).

1921 Anayasası'nda ise ortaya koyulan rejim oldukça farklı bir sistem olan Meclis Hükümeti sistemidir. O günün koşulları ve olağanüstü durumlarda bu karar alınmış ve Kurtuluş savaşı bu sistemin hayata geçirilmesini zorunlu kılmıştır. Meclis rejiminin yürürlüğe koyulması süresinde J.J.Rousseau'nun "Egemenliğin Bölünmezliği" ilkesinin rolünün oldukça ağır bastığı söylenebilir. Yönetimde kuvvetler birliği anlayışının benimsendiği 1921 Anayasası'nda, meclis egemenliğin tek sahibi olarak addedilmiştir. O günkü Anayasa'ya göre hükümetin bölümleri; meclis tarafından seçilen, meclis tarafından vazifelendirilip yönlendirilen ve lüzum görüldüğünde meclis vasıtasıyla vazifeden alınabilen vekiller aracılığıyla yönetilmektedir. Bununla birlikte bu Anayasa'da devlet başkanına da yer verilmemiştir. Devlet başkanına verilmesi gereken vazife, sorumluluk ve yetkiler Büyük Millet Meclisi başkanına tanınmıştır. Meclis başkanının aynı zamanda vekiller heyetine de başkanlık yaptığı görülmektedir (Gözler, 2011, s.25).

1924 Anayasası incelendiğinde ise, Anayasa hazırlama aşamasında genel manada parlamenter sistemi özümseyen Fransız Anayasası ve meclis hükümet sistemini özümseyen Polonya Anayasası etkisinde kalındığı görülmektedir. Bu nedenle 1924 Anayasası'nda karma bir sistem yapısı hâkim olmuştur. 1924 Anayasası her ne kadar bu iki anayasadan esinlenmiş bulunsa da parlamenter sistem vasıflarının daha ağır bastığı gözlenmektedir. Bunun yanında yasama ve yürütme yetkisinin meclis tarafından kullanılması, hükümetin meclis tarafından her zaman denetlenebilecek olması ve hükümetin meclis tarafından düşürülebileceği ancak hükümetin meclisi düşüremeyeceği gibi uygulamalar 1924 Anayasası'nda meclis hükümet sisteminin de varlığını ortaya koymaktadır. 1924 Anayasası "kuvvetler birliği ve görevler ayrılığı" sistemi olarak da adlandırılmıştır (Özbudun,2018, s.31-32).

1961 Anayasası'nda parlamenter modelin temel alındığı, yumuşak bir kuvvetler ayrılığı esas alınmıştır. 1961 Anayasası'nda yürütme vazifesi

Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kuruluna tanınmıştır. Meclise karşı cumhurbaşkanının siyasi bir sorumluluğu olmazken, bakanlar kurulu meclise karşı sorumlu bir yapı olarak görülmektedir. Yürütmenin oldukça dar bir alana çekildiği bu Anayasa’da yasama yetkisi ise Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosu’nun meydana getirdiği TBMM’dedir. Millet meclisinin üyeleri halk aracılığıyla seçilmektedir. Cumhuriyet senatosu ise; 150 tanesinin halk tarafından seçildiği, 15 tanesinin Cumhurbaşkanı tarafından atandığı senatörlerden ve “tabi üyeler” olarak belirtilen Milli Birlik Komitesi üyeleri ve eski cumhurbaşkanlarından meydana gelmektedir (Tunç, Bilir ve Yavuz, 2011, s.48-49).

1982 Anayasası ile de parlamenter sistem sürdürülmüştür. K. Gözler, 1982 Anayasası’nın kurduğu hükümet sisteminin 21 Ekim 2007 halk oylamasına saf parlamenter rejim olduğunu dile getirir (Gözler, 2011, s.25). Zira 1982 Anayasası’nda parlamenter modelin niteliklerinin tümü yer almaktadır. 1982 Anayasa’sının 8. maddesinde yürütme yetkisi cumhurbaşkanı ve bakanlar kurulu arasında pay edilmiştir. 101 ve 105. maddelerde de cumhurbaşkanlığı makamının tarafsız ve sorumsuz olması açıkça yazılmıştır (Yazıcı, 2009, s.125).

Aslında 1982 Anayasası darbe yönetimi tarafından hazırlanan bir anayasadır. Bu yönetim, oldukça büyük sarsıntı yaşayan devlet düzeninin devletin organlarınca yerine getirilmesine dair düzenlemeler getirmeye çalışmıştır. 1961 Anayasası’nın yetersiz olduğu düşüncesi ile devletin gücünü artırma felsefesi güdülmüş ve yürütme kuvvetinin yetkileri artırılmıştır. Bu gaye doğrultusunda Cumhurbaşkanı’na da daha geniş kapsamlı yetkiler tanınmıştır. 1961 Anayasası’nda “yürütme görevi” ibaresi bulunurken; 1982 Anayasası’nda “yürütme yetkisi ve görevi” ibaresi bulunmaktadır. Yani 1961 Anayasası yürütme kuvvetini yetki olarak değerlendirmezken, 1982 Anayasası hem yetki hem de görev olarak görülmüştür (Dönmez, 2015, s.37).

1982 Anayasasının 2017 değişikliği öncesi getirdiği parlamenter hükümet sisteminde yürütme yapısı iki ana bileşenden oluşuyordu: Cumhurbaşkanı ve Hükümet. Cumhurbaşkanı, devletin başı ve yürütmenin başı olarak rol alıyordu, ancak sorumsuzdu, yani yaptığı eylemlerden dolayı parlamento tarafından yargılanamazdı. Diğer tarafta ise Başbakan ve Bakanlardan oluşan Hükümet bulunuyordu ve bu bileşen sorumlu bir konumdaydı. Hükümet, parlamento önünde

güvenoyu almak zorundaydı ve bu sayede yasama organının denetimi altında bulunuyordu (Yaman ve Ünal, 2011, s.226, 227).

Türkiye’de yukarıda ifade edilen şekilde uygulanmakta olan parlamenter sistem bir dizi değişikliklerle yerini başka bir sisteme bırakmıştır. Önce 21 Ekim 2007’de bir referandum gerçekleştirilmiş ve Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi karara bağlanmıştır. Ardından 16 Nisan 2017 tarihinde yeniden bir Anayasa Referandumu yapılmış ve yönetimde yöntem değişikliğine gidilmiştir. Bu değişiklik ile Türkiye yeni bir sistem tecrübesi içinde kendini bulmuştur. Bu çalışmanın ilerleyen bölümlerinde bu yeni sistem daha geniş bir çerçevede ele alınmış ve son bölümde kamu yönetimine etkileri açısından analiz edilmiştir.

2.1.1. Türkiye’de Parlamenter Hükümet Sisteminden Kaynaklanan Sorunlar ve Başkanlık Sistemi Tartışmaları

Parlamenter hükümet sisteminde yürütme organı faaliyetlerini gerçekleştirirken zorlanmaktaydı. Çünkü çok sayıda aktör ve çok sayıda kurum ve kuruluşların olması karmaşık bir ilişkiler ağı meydana getirmiştir. Siyasal olarak makamlara verilen sorumluluklar makamların özellikleri bir arada düzenlenmiş devleti temsil yetkisi ve hükümeti temsil yetkisi ayrılmıştır. Yürütme içerisinde meydana gelen yönetim yetkisi üzerinde iktidar gücü etkili olmuştur. Meydana gelen bu durumda yetki ve sorumluluk dengesinde açıklaması zorlaşan statüleri ve yetkileri, kimin kullanacağı neden ve ne kadar kullanacağı konusunda belirsizlik sistemin aksamasına sebep olmuştur. Türkiye’nin geçmişine göz atıldığında ise ortaya çıkan tablo çok daha vahimdir (Kırışık ve Öztürk, 2020, s.170).

Keza Türkiye parlamenter hükümet sistemi 1923-2018 dönemi arasında analiz edildiğinde 94 senede 65 hükümet kurulmuştur (Anadolu Ajansı, 2020). Bu durum hükümetlerin vazife süresi ortalamasının yaklaşık 17 ay olduğunu ortaya koymaktadır. Bu süre hükümetlerin kamu politikalarını uygulaması, işe koşması ve neticelerini görmesi noktasında oldukça yetersizdir. Bu kısa süre zarfında görev süresi belli olan ve olağanüstü durumlar haricinde vazifesinden alınmayan Cumhurbaşkanı ve bürokratlar devlet yönetiminde oldukça etkin hale gelmişlerdir. Türkiye’de düalist yönetim sisteminin varlığı ve etkin bir hükümet sistemi/yönetsel

sistemin olmayışı 27 Mayıs 1960 darbesi, 12 Mart 1971 muhtırası, 12 Eylül 1980 darbesi, 28 Şubat 1997 post-modern darbesi, 27 Nisan 2007 e-muhtırası ve 15 Temmuz 2016 darbe girişimi gibi hükümet üzerinde birçok direkt ve dolaylı müdahalelere sebebiyet vermiştir (Erdem, 2020).

Parlamentar sistemlerin kullanıldığı süreçte yetki ve sorumlulukların dağılımının aşırı derecede bozulduğu, yürütme içerisindeki örgüt yapısının yetkilerinin çok olduğu ama sembolik kaldığı görülmektedir. Yetki verilen aktörün yetkiye yaklaşım acısı yetkiyi sınırlandırmaktadır. Bu karmaşık yapı içinde yetkilerinin anlaşılması çok zordur. Türkiye’de yasama, yürütme, yargı kuvvetlerinin ayrılığı ve yürütme kuvvetini kullanan aktörlerin yetkileri ve karar verme süreçlerinde ciddi sorunlar yaşanırken meydana gelen iktidar boşluğu çeşitli bürokratik örgütler tarafından doldurulmuştur. Bürokratik örgütlerinin kullandığı bu güç iktidar gücünün kullanımında milletin seçtiği iktidarın idaresine üstünlük sağlamıştır. Milletin seçmiş olduğu temsilcilerin yetkilerini kullanırken bürokratik vesayete maruz kaldığı sürekli dile getirilmiş çünkü sistemde sık sık darbeler, muhtıralar, uyarılar, engellemeler yaşanmıştır. Türkiye’de geçmişten günümüze meydana gelen ve geçmişten günümüze hükümet temsilcileri tarafından dile getirilen yönetim sorunlarının sebebi hükümet sistemi olarak değerlendirilmiş ve başkanlık sistemi tartışmaları sürekli güncelliğini korumuştur. Bütün bu problemlerin çözümü olarak ABD başkanlık hükümeti sistemine benzeyen ama kendine has özellikleri olan başkanlık sisteminde yaşanan sorunları giderecek, parlamenter sistemin yönetim zafiyetlerine çözüm sunacak yeni bir Hükümet Sistemi arayışı ülkemizde uzun yıllar devam etmiştir (Kırışik ve Öztürk, 2020, s.170).

Türkiye’de başkanlık sistemi tartışmaları 1960’lı senelere kadar götürülebilirse de tartışmaların biraz daha yüksek sesle olması Turgut Özal ve Süleyman Demirel’in cumhurbaşkanlıkları zamanına rastlamaktadır. Her iki lider de ülkenin toplumsal ve siyasal parçalanmışlığında ve yönetilemezlik probleminde parlamenter rejimin büyük payı olduğundan hareketle başkanlık sistemini tavsiye etmişlerdir (Gülener ve Miş, 2017, s. 21). Ancak bu dönemde bizzat Özal ve Demirel tarafından dile getirilmiş olan başkanlık sistemi tartışmasını, kamuoyunda yeterli ilgiyi görmemesi sebebiyle,

liderlerin kamuoyunun nabzını ölçmekten öte gitmeyen ve kısa zamanda sönümlenen girişimleri olarak okumak mümkündür. 2002’de Ak Parti’nin iktidara gelmesinden sonra tartışmaların Başbakan Recep Tayyip Erdoğan, Burhan Kuzu ve Cemil Çiçek tarafından sürdürüldüğü görülmektedir (Fendoğlu, 2012, s. 46).

2.1.2. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Geçiş Süreci

Türkiye’de başkanlık modeli üzerine tartışmalar ve konuşmalar devam ederken rejimin değişmesine yönelik ilk somut adım Kasım 2012 tarihinde atılmıştır. Bu tarihte Ak Parti yeni anayasa yapımı için 2011’de kurulan TBMM Anayasa Uzlaşma Komisyonu’na “Türk Tipi Başkanlık Sistemi” önerisi sunmuş ve komisyonda diğer partilerin muhalefetiyle karşı karşıya kalmıştır. Bu nedenle bu öneri bir neticeye ulaşmamıştır. Fakat bundan sonraki zaman diliminde başkanlık rejimine geçiş fikri devamlı kamuoyunun gündeminde olmuş ve Ak Parti sürecin tamamlanmasına yönelik faaliyetler yürütmeye devam etmiştir. Bu faaliyetler MHP’nin de desteği ile meyvesini vermiş ve 10 Aralık 2016 tarihinde başkanlık sistemine geçişi öngören anayasa değişikliği teklifi TBMM’ye verilmiştir. Ardından komisyonlarda gerçekleştirilen görüşmeler sonucunda son halini alan teklif 21 Ocak 2017’de Mecliste 339 kabul oyu almış ve 330 olan referandum sınırını geçerek yasalaşmıştır (Güler, 2018).

Aslında her şey 2007 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile başlamıştır. Bu tarihte gerçekleştirilen Cumhurbaşkanının doğrudan doğruya halk tarafından seçileceğini öngören düzenleme sonrası, 12. Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan 10 Ağustos 2014 tarihinde halk tarafından seçilen ilk Cumhurbaşkanı olmuştur. Gözler’e göre, 2014-2018 arası dönem Türkiye’de hükümet sistemi açısından teorik olarak yarı başkanlık sistemi gibi görünse de tüm yetkilerin Cumhurbaşkanı’nda toplandığı “fiili bir başkanlık sistemi”ydi (Gözler, 2021, s. 799). Hem Cumhurbaşkanı’nın hem Başbakan ve Bakanlar Kurulu’nun seçimle işbaşına gelmesi ve siyasal sorumluluğa sahip olmaları sistemde meşruiyet sorgulamalarına ve çift başlılığa neden olmaktadır. Bu durum her ne kadar Cumhurbaşkanı ile hükümet üyelerinin aynı siyasal partiden gelmeleri ve Cumhurbaşkanı’nın güçlü siyasal figürü nedeniyle sistemsel bir soruna dönüşmese de Cumhurbaşkanı ile Başbakan’ın farklı

siyasal geleneklerden gelmesi durumunda sistemde bir tıkanmaya yol açacağı da kuşkusuzdu (Yalınız ve Sevinç, 2023, s.18).

15 Temmuz 2016 tarihinde gerçekleşen darbe girişimi başkanlık rejimine geçişin adımlarını bir kat daha ivmelendirmiştir. Darbe girişiminin başarısız olması sonucunda Ak Parti ve MHP arasında mekanik problemlerin çözümüne dair gelişen mutabakat çerçevesinde başkanlık modeline geçiş için Anayasa değişikliği teklifi oluşturulması mevzusunda fikir birliğine varılmıştır. Sunulan Anayasa değişikliği teklifi için mecliste gerçekleştirilen oylama üye tamsayısının 2/3'ünden az ve 3/5'inden fazla oranla neticlendiği için referandum mecbur hale gelmiş ve teklif 16 Nisan 2017 tarihinde tıpkı 2007 Anayasa değişikliğinde görüldüğü gibi halk oylamasına gidilmiştir. Referandumun %51,41 oranında evet oylarıyla sonuçlanması sonrası Türkiye'de kategorik olarak "Başkanlık Sistemi" kabul edilmiştir. Kategorik olarak denmesinin nedeni sistemin Türkiye'ye özgü olarak geliştirilmesi ve adının "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi" olmasıdır. Referandum sonrasında yeni hükümet sisteminin uygulamaya geçirilişi ise 24 Haziran 2018 tarihli seçim sonrası olmuştur (Yalınız ve Sevinç, 2023, s.18).

2.2. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Temel Özellikleri

2017 Anayasa değişiklikleri hükümet rejimine dair çok kökten ve kapsamlı değişiklikler öngörmüştür. Buradaki Anayasa değişikliği yasının hükümet sistemine dair hükümleri, kanunun 18. Maddesi uyarınca "birlikte yapılan TBMM ve Cumhurbaşkanlığı seçimleri neticesinde Cumhurbaşkanının göreve başladığı tarihte" yürürlüğe girmiştir. Birlikte gerçekleşen ilk TBMM ve Cumhurbaşkanlığı seçimleri 24 Haziran 2018'dir. Bu duruma göre halk tarafından seçilen Cumhurbaşkanı ise 9 Temmuz 2018 tarihinde yemin ederek göreve başlamıştır. Dolayısıyla ortada anayasal değerini bulmuş hukuken geçerli bir hükümet sistemi mevzu bahistir (Kaya, 2021, s. 102). Yani sistemin en önemli özelliklerinden birisi yürütme organının yapısal olarak eski sistemden farklılaşmasıdır. 6771 sayılı Kanun'un 1982 Anayasası'na getirdiği geniş değişikliklerle Türkiye'deki yürütme yapısı kökten değiştirilerek yürütme yetkisi tamamen Cumhurbaşkanına verilmiş ve artık bu yetki sadece Cumhurbaşkanı tarafından kullanılabilir. Bu durum, parlamenter

sistemdeki başbakan ve Cumhurbaşkanı ikilisinin oluşturduğu yürütme yapısının yerine, tek başlı bir yürütme yapısının getirildiği anlamına gelmektedir, benzer şekilde başkanlık sistemlerinde görülen tek yetkili lider konseptine benzemektedir. Bu değişikliklerle birlikte, Cumhurbaşkanı artık sadece “Devlet Başkanı” olarak değil, aynı zamanda yürütmenin tek yetkili ismi olarak kabul edilmektedir (Zengin, 2019, s.3).

Yeni sistemde Kanun hükmünde kararname (Cumhurbaşkanı ve bakanlar kurulunun birlikte imzaladıkları) çıkarma yetkisi ortadan kaldırılmış ve bu yetkiyi düzenleyen 91. Madde iptal edilmiştir. Kanun Hükmünde Kararnamelerin (KHK) adı artık Anayasa'nın farklı yerlerinde "Cumhurbaşkanı kararnamesi" olarak geçmektedir. Tüzük, Bakanlar Kurulu kararnameleri ve müşterek (üçlü) kararnameler gibi mevzuat türleri ise kaldırılmıştır. Ayrıca Anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanına idari soruşturma yetkisi de tanınmıştır. Bu değişiklikler şöyledir:

a) Anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanlığına bağlı olan Devlet Denetleme Kurulu (DDK), bir idari soruşturma kurumuna dönüştürülmüştür (Madde 108).

b) Anayasa değişikliği ile Devlet Denetleme Kurulu (DDK), Türk Silahlı Kuvvetleri (TSK) dahil tüm kamu yönetimini denetleme yetkisine sahip hale getirilmiştir.

c) Anayasa değişikliği ile Devlet Denetleme Kurulu'na (DDK) idari soruşturma yetkisi verilmiştir.

Genel bir yaklaşımla “Türk başkanlık sistemi” şeklinde adlandırılan yeni yönetim sisteminin niteliksel yönden değerlendirilmesi aşağıdaki gibi yapılabilir (Kaya, 2021, s.102-103);

a. CHS’de yürütme kuvveti artık monist bir yapı kazanmıştır. Keza yürütme erki sadece Cumhurbaşkanının şahsında temsil ve temerküz etmektedir. Doğal olarak böyle bir yapı tasarlanınca anayasal mekanizmadan başbakan ve bakanlar kurulu ayıklanmıştır. Yeni sisteminin bakanları ise direkt olarak Cumhurbaşkanına karşı sorumludur. Çünkü bu bakanlıklar teşkilatları ile beraber Cumhurbaşkanınca

düzenlenmekte, atanmakta ve görevden alınabilmektedir. Sistemin bu özelliği tipik bir başkanlık sistemi vasfıdır.

b. CHS’de cumhurbaşkanının direkt olarak halk tarafından seçilmesi, bariz bir başkanlık sistemi özelliğidir.

c. TBMM kendi seçimlerinin yenilenmesini göze almak şartıyla, Cumhurbaşkanlığı seçimlerinin yenilenmesi kararı verebilmekte; yani halihazırda görevde olan Cumhurbaşkanının görevini sonlandırabilmektedir. Bu ağırlıklı bir parlamenter hükümet sistemi niteliğindedir.

d. Cumhurbaşkanı da kendi seçimlerinin yeniden gerçekleşmesini göze almak şartıyla TBMM’yi feshetme yetkisine haizdir. Bu nitelik de mevcut sistemin parlamenter hükümet sistemine benzemesine neden olmaktadır.

e. CHS’de aynı kişi hem yasamada hem de yürütmede vazife alamaz. Bu başkanlık sisteminin bir vasfıdır.

f. Yürütme erkinin CHS’de yasa tasarısı hazırlama, yasa teklifinde bulunma vb. yasama faaliyetlerine katılma göstergesi olan yetkileri mevzu bahis değildir. Bu nitelik de başkanlık sisteminin bir vasfıdır.

Yukarıda da tek tek ifade edildiği üzere; CHS’de başkanlık sisteminin özellikleri ağır bassa da parlamenter sisteme benzetilebilecek vasıflarının da olduğu görülmektedir. Şu nokta açıktır ki; ortada her iki sistemin özellikleri ekseninden ele alındığında tipik bir hükümet sistemi bulunmadığı görülmektedir.

CHS’de cumhurbaşkanının hem yasama, hem yürütme ve hem de yargı kuvvetleri bağlamında birçok görev ve yetkisinin bulunduğu bilinmektedir. Aşağıda ifade edilmiş olanların dışında Cumhurbaşkanının idari yönlü kararname çıkarma ve atamalar çerçevesinde kanunla düzenlenmiş olan çok sayıda yetkisi de vardır. Anayasa’nın 104. maddesinde açıklanan görev ve yetkiler çok fazla detaya girilmeden aşağıdaki gibi sıralanabilir (Öztürk, 2019, s.60-61):

- Cumhurbaşkanı devletin ve yürütme kuvvetinin başıdır.

- Cumhurbaşkanı Devlet başkanı sıfatı taşımaktadır. Bu sıfatla hem Türkiye Cumhuriyetini hem de Türk Milletinin birliğini temsil eder.
- Cumhurbaşkanı Anayasanın uygulanmasını sağlamalıdır. Aynı anda devlet organlarının uyumlu bir şekilde ve düzenli olarak faaliyet göstermesini temin eder.
- Gerekli olduğunu ön gördüğü zamanlarda yasama yılının ilk günü yapılan TBMM açılışında bir konuşma gerçekleştirebilir.
- Ülkenin iç ve dış siyaseti ile ilgili konularda Meclise mesajlar iletmektedir.
- TBMM'den gelen yasaları onaylayarak yayımlar ya da yeniden istişaresi için TBMM'ye geri gönderebilir.
- Yasaların, TBMM İç Tüzüğü'nün tümünün veya bazı hükümlerinin Anayasaya şekil veya esas yönünden uymadığını değerlendirdiği takdirde Anayasa Mahkemesi'ne iptal davası açabilir.
- Cumhurbaşkanı yardımcılarının ve bakanların atamalarını gerçekleştirir ve vazifelerini sonlandırabilir.
- Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği kurumu ortadan kaldırıldığı için Cumhurbaşkanının, "yardımcılar" aracılığıyla çalışması karar bağlanmıştır.
- Kamudaki üst kademe yöneticilerin atamalarını yapar, görevlerine son verir. Bu husustaki usul ve esaslar Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenir.
- Diğer ülkelere gönderilecek olan temsilcileri görevlendirir.
- Türkiye Cumhuriyetine gelecek yabancı devlet temsilcileri Cumhurbaşkanı tarafından kabul edilir.
- Milletlerarası antlaşmaları onaylar ve yayımlar.
- Gerekli gördüğü durumlarda Anayasa değişiklikleri hakkındaki kanunları halkoyuna sunabilir.
- Milli güvenlik politikalarının belirlenmesini ve bu husustaki gerekli tedbirlerin alınmasını sağlar.
- TBMM adına Türk Silahlı Kuvvetlerinin Başkomutanlığı sıfatını taşır.

- Türk Silahlı Kuvvetlerinin kullanılması hususundaki kararları alır.
- Kişilerin almış oldukları cezaları; kocamak, sakatlanmak ve sürekli hastalık nedenleri ile hafifletebilir ya da kaldırabilir.
- Yürütme ile ilgili hususlar için Cumhurbaşkanı tarafından Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir. Ancak Anayasanın 2. kısmının 1. ve 2. bölümlerinde bahsi geçen kişi hak ve ödevleri ile temel haklar ayrıca 4. bölümde bahsi geçen siyasi hak ve ödevlerle ilgili olarak Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamamaktadır. Kanun hükümleri ile Cumhurbaşkanlığı kararnamesi arasında farklı hükümler olursa bu durumda uygulama kanun yükümleri yönünde olmaktadır. Eğer TBMM ile Cumhurbaşkanlığı kararnamesi aynı konuyu kapsıyor ise bu durum Cumhurbaşkanlığı kararnamesini hükümsüz kılmaktadır.
- Kanunların uygulanabilmesi hususunda Cumhurbaşkanı tarafından yönetmelik çıkarılabilmektedir. Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılan kararname ve yönetmelikler herhangi bir tarih belirlenmediği durumlarda, Resmi Gazetede yayımlandıkları tarih yürürlüğün başladığı tarihtir.
- Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde üst düzey kamu yöneticileri için önemli bir değişiklik Anayasa'da yer almıştır. Anayasanın 104.maddesinin 9.fikrasında yer alan değişiklik ile Cumhurbaşkanının görevlerine ve yetkilerine yenisi eklenmiş ve Cumhurbaşkanı: Üst düzey kamu yöneticilerini atar, görevlerine son verir ve bu kişilerin atanmasına dair prosedürleri ve kuralları belirleyen düzenlemeleri Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile yapar (Karlı, 2020, s.189).

2.3. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Diğer Hükümet Sistemleri İle İlişkisi

Türkiye'de bir yönetim sistemi olarak benimsen ve uygulanmakta olan CHS, ilgili alanda bahsi geçen diğer hükümet rejimleri ile kıyaslandığı zaman, CHS için net bir statüden bahsedilemediği görülmektedir. Örnek verilecek olunursa; Fransa'da işe koşulmuş olan yarı başkanlık sisteminde yasamadaki çoğunluk ve başbakanlık makamı Cumhurbaşkanı ile dengelenmektedir. Bir diğer örnekte ise; ABD başkanlık örneğinde görülen uygulamada senato Başkanı dengelemektedir. Türkiye CHS'de ise

meclis çoğunluğu her ne kadar etkili olarak değerlendirilse de bu çoğunluğa karşı cumhurbaşkanlığı kararnamesi müessesesi güçlü bir merkez vazifesi olarak görülmektedir. Ve denge-fren mekanizması konusundaki tereddütler, yeni sisteme statü biçilmesini zorlaştırmaktadır (Esen ve Kalağan, 2020, s.267).

Uzun yıllardır demokrasi açısından kurumsallaşma adına mücadele eden Türkiye için belirli anayasal hassas sistemler eşliğinde, başkanlık yahut kendine özgü toplumsal özellikler dikkate alınarak farklı bir sistemin tartışılması doğal karşılanabilir. Hükümet sistemi ekseninde 2017 Anayasa değişikliği bu yönden yorumlanabilir (Kaya, 2021, s.106). Bu değerlendirmeler ışığında CHS olarak adlandırılan yönetim rejiminin farklı sav ve görüşler olmakla beraber, yine de başkanlık sistemine göre tasarlandığı söylenebilir (Miş, 2016). Bu noktada öncelikle ABD ile Türkiye başkanlık sistemlerinin ayrıntılı bir şekilde karşılaştırılması yerinde olacaktır. Aşağıda bulunan Tablo 1’de bu karşılaştırmalı görünüm sunulmuştur.

Tablo 1: ABD-Türkiye’de Hükümet Sistemlerinin Karşılaştırmalı Görünümü

ABD	TÜRKİYE
Başkan, asli olarak kanunların uygulanmasından sorumludur.	Türkiye Cumhuriyeti'nde yürütme yetkisi, Cumhurbaşkanı tarafından Anayasa ve kanunlara uygun bir şekilde kullanılmalıdır. Bu çerçevede, Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nden (TBMM) özel bir yetki almadan Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri (CK) aracılığıyla asli düzenleme yapma yetkisine sahiptir, bu da TBMM'nin yasama yetkisine alternatif bir yol sunar.
ABD'de yürütme kararnameleri, federal Anayasa'da açıkça düzenlenmemiş olsa da, ABD Başkanları tarafından kullanılan önemli bir yürütme yetkisidir.	Yürütme Kararnameleri, Türkiye Anayasası'nda açık bir şekilde düzenlenmemektedir. Ancak, Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri (CK'lar) Anayasa tarafından net bir şekilde tanımlanmıştır.
ABD'de Yasama organının yetki alanı daraltılmamıştır.	Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri (CK'lar), yasama yetkisinin kapsamını daraltarak yürütme organına özgü bir alan yaratmıştır. Bu durum, Türkiye Anayasası tarafından açıkça düzenlenmiştir.

ABD	TÜRKİYE
Bakanlar, üst düzey kamu yöneticileri ve yüksek yargı organlarının üyelerinin atanma işlemi Senato'nun onayına tabidir.	Bu tür atamalarda, Cumhurbaşkanının yetkisi altında TBMM'nin onay yetkisi bulunmamaktadır.
Başkan'ın görevden alma yetkisi, Kongre'nin seçimleri yenileme yetkisi yoktur.	Cumhurbaşkanının görevden alma yetkisi olduğu gibi, TBMM de seçimleri yenileme yetkisine sahiptir.
Yasama ve yürütme arasındaki organik bağ nedeniyle, Başkan Yardımcısı aynı zamanda Senato'nun başkanı olarak görev yapar. Başkan yardımcısının senato ile bağı bulunmaz .	Cumhurbaşkanı Yardımcısının, Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) ile organik bir bağı bulunmamaktadır. Cumhurbaşkanı Yardımcısı, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'na göre Cumhurbaşkanı tarafından atanır ve seçilir. Bu atama ve seçim süreci, Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) ile organik bir bağ içermez.
Başkanın Yürütme Ofisi içinde yer alan ofislerden bir kısmı da Kongre tarafından kurulmaktadır.	Cumhurbaşkanlığı teşkilatı içinde yer alan yönetim birimleri yalnızca Cumhurbaşkanı tarafından kurulmaktadır
Başkanın Yürütme Ofisi içinde yer alan birçok ofis, komite ve konsey yöneticisi Başkan tarafından atanmakla birlikte Senato'nun onayı gerekmektedir.	Cumhurbaşkanlığı teşkilatı içinde yer alan bakanlık, ofis, bağlı kuruluş ve politika kurullarının üyelerinin atanmasında TBMM onayı aranmamaktadır.
Başkanlık seçimleri ile Kongre seçimleri, genellikle çakışma yaşanmamak şartıyla farklı zamanlarda gerçekleştirilmektedir. Başkanlık seçimleri, her dört yılda bir düzenlenirken, Temsilciler Meclisi üyeleri iki yılda bir seçilmektedir ve Senatörler altı yıllık sürelerle göreve gelirler. Ayrıca, Senato üyelerinin üçte biri iki yılda bir yenilenmektedir.	Cumhurbaşkanlığı seçimleri ile milletvekili genel seçimleri aynı tarihte yapılmaktadır.
Başkan'ın, olağanüstü hal ilan etme yetkisi bulunmamaktadır.	Cumhurbaşkanı'nın, olağanüstü hal ilan etme yetkisi vardır.
Kamu tüzel kişilikleri, temel olarak anayasa veya kanunlar tarafından kurulur. Ek olarak, Cumhurbaşkanı da kamu tüzel kişilikleri kurabilir.	Kamu tüzel kişilikleri genellikle anayasa veya kanunlar aracılığıyla resmi olarak kurulurlar. Bununla birlikte, Cumhurbaşkanı, anayasa ve kanunların yanı sıra kamu tüzel kişiliklerini oluşturma yetkisine sahiptir.
Başkan'ın Anayasa değişikliklerini ve kanunları referanduma sunma yetkisi	Anayasa değişiklikleri veya kanunların referanduma götürülmesi yetkisi, Türkiye'de

ABD	TÜRKİYE
yoktur.	Cumhurbaşkanı'na aittir.

Kaynak: Zengin, 2019: 19.

Yukarıdaki Tablo 1 incelendiğinde; Türkiye’de uygulanmakta olan cumhurbaşkanlığı sisteminin birçok yönden Amerika başkanlık sisteminden ayrıştığı görülmektedir. Bu nedenle yeni sistemin bazı taraflarıyla saf başkanlık sisteminden ayrıldığını ifade eden bazı kesimler mevcut haliyle sistemin başkanlı parlamenter sisteme yakın olduğunun altını çizmektedir. Bir başka görüşe göre; cumhurbaşkanının her ne kadar halk tarafından seçilmesi işlemi yapılsa da bu rejimin parlamenter sistemin bir alt türü olduğu savunulmaktadır. Diğer görüşte ise, cumhurbaşkanının yetkilerinin derecesine bakılmaksızın CHS’nin yarı-başkanlık olduğu düşüncesi ısrarla iddia edilmektedir (Esen ve Kalağan, 2020, s.267).

Son olarak; temel hatlarıyla 2017’de getirilen yeni hükümet sistemini tasarlayanlar, bu rejimin saf bir başkanlık hükümet sistemi olduğu iddiasıyla meydana çıkmışlardır. Belki bu iddia sahipleri savlarının tam olarak yerine oturmadığının farkındalığıyla bu yeni rejime, Anayasa değişikliğine derç etmeseler de “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi” şeklinde adlandırdıkları görülmektedir (Kaya, 2021, s.107).

2.4. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Kurumsal Yapısı

2017 yılındaki değişiklik, yeni sistemde Cumhurbaşkanını tek yetkili konuma getirilmiştir. Başbakanlık makamı kaldırılmış ve bu değişiklikte birlikte, devletin başı ve yürütme organının başkanı olarak görev yapan kişi Cumhurbaşkanı olmuştur. Cumhurbaşkanının “Sorumsuzluk ilkesi” devam etmektedir. Sorumsuzluk ilkesi ise; Cumhurbaşkanı yaptığı eylemlerden dolayı parlamento tarafından yargılanamaz” şeklinde açıklanabilir. Sistem değişikliği ile birlikte yürütme organındaki güç ve yetkiler büyük ölçüde Cumhurbaşkanının eline geçmiştir. (Yaman ve Ünal, 2011, s.226, 227).

Yeni Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nin eski sistemden kurumsal olarak farklı olması, başbakanlık makamının ve hükümetin ortadan kaldırılmasından

kaynaklı bazı düzenlemelerin gerekliliğini ortaya koymuştur. En önemli düzenlemeler ise yürütme kanadında meydana gelmiştir. 703 sayılı KHK ile bazı bakanlıkların kaldırılması veya birleştirilmesi gibi yapısal değişiklikler yapılmıştır. Bu değişiklikler, hükümetin organizasyon yapısını ve işleyişini yeniden düzenlemeyi amaçlamıştır. Ayrıca, bakanlıkların kuruluş kanunları ve kanun hükmünde kararnemelerinin adlarının değiştirilmesi gibi teknik değişiklikler de yapılmıştır. Cumhurbaşkanlığı, sayısı belirsiz ve tamamı Cumhurbaşkanı tarafından atanacak olan "Cumhurbaşkanı yardımcıları" ile "bakan" unvanını taşıyan teknik-idari makamlar olarak tasarlanmıştır. Yeni sistemde bakanların artık milletvekilleri olamayacaklar ve ayrıca bilgi vermek ve hesap vermek amacıyla TBMM'de yer alamayacaklardır. TBMM Başkanlığına ait olan vekalet yetkisi artık Cumhurbaşkanı tarafından atanacak bir yardımcısına verilmiştir. Bu, devletin ve yürütme organının vekaleten temsilinde bazı gayri-meşru durumların oluşmasına yol açmıştır. 703 nolu KHK ile yeni kamu kurumları ve kuruluşları oluşturulmuş veya mevcut olanlar yeniden yapılandırılmıştır. Bu yeni kurumlar, hükümetin politika uygulamalarını desteklemek ve daha etkili bir şekilde hizmet vermek amacıyla oluşturulmuş veya yeniden düzenlenmiştir (Turan, 2018, s.70).

Şekil 1'de Türkiye'de CHS ile oluşturulan Cumhurbaşkanlığı Teşkilatlanması gösterilmiştir.

temsil ettiği ve çeşitli politika alanlarındaki kararları destekleyen politika kurullarının yer aldığı bir düzeni tasvir etmektedir. Ayrıca, bakanlıkların bu yapı içindeki konumlarına dikkat çekmektedir.

- Cumhurbaşkanı: Güneş, bu benzetmede devletin merkezi otoritesini temsil eder. Cumhurbaşkanı, devletin başı olarak politika kurulları ve bakanlıklar arasında koordinasyonu sağlar.

- Politika Kurulları (9 Adet): Politika kurulları, Cumhurbaşkanına politika önerileri sunan ve belirli alanlarda kararlar almaya yardımcı olan kurullardır. Her biri belirli bir politika alanına odaklanır, örneğın ekonomi, güvenlik, sağlık, vb. Bu kurullar, politika oluşturma sürecine katkıda bulunurlar.

- Bakanlıklar (16 Adet): Bakanlıklar, belirli hükümet işlevlerini yerine getiren ve politika kararlarını uygulayan kurumlardır. Her bir bakanlık, özel bir konuda uzmanlaşmıştır, örneğın Milli Eğitim Bakanlığı eğitim alanında görev yapar. Bu benzetme, bakanlıkların politika kurullarından daha uzak ve daha özgül işlevlere sahip olduğunu göstermektedir.

Cumhurbaşkanlığı yürütme vazifesi sırasında oluşturulan birimlerin ayrıntıları Tablo 2’de özetlenmiştir.

Tablo 2: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yürütmede Görevli Birimler

1	Cumhurbaşkanlığı Makamı	Cumhurbaşkanı Cumhurbaşkanı Özel Kalem Müdürlüğü Cumhurbaşkanı Başdanışmanı ve Danışmanı Özel temsilci Cumhurbaşkanlığı Yüksek İstişare Kurulu
2	Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı	İdari İşler Başkanı Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğü Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü Güvenlik İşleri Genel Müdürlüğü Destek ve Mali Hizmetler Genel Müdürlüğü Koruma Hizmetleri Genel Müdürlüğü
3	Cumhurbaşkanı Yardımcıları ve Cumhurbaşkanına Vekâlet Edenler	Cumhurbaşkanı Yardımcıları Cumhurbaşkanı Yard. Özel Kalem Müdürlükleri
4	Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları	Bilim, Teknoloji ve Yenilik Politikaları Kurulu Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulu Ekonomi Politikaları Kurulu Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu Hukuk Politikaları Kurulu Kültür ve Sanat Politikaları Kurulu Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulu Sosyal Politikalar Kurulu Yerel Yönetim Politikaları Kurulu
5	Cumhurbaşkanlığına Bağlı Kurum ve Kuruluşlar	Devlet Arşivleri Başkanlığı Devlet Denetleme Kurulu Diyanet İşleri Başkanlığı İletişim Başkanlığı Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Milli İstihbarat Teşkilatı Başkanlığı Milli Saraylar İdaresi Başkanlığı Savunma Sanayi Başkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı Türkiye Varlık Fonu
6	Bakanlıklar	Adalet Bakanlığı Dışişleri Bakanlığı İçişleri Bakanlığı Milli Savunma Bakanlığı Milli Eğitim Bakanlığı Sağlık Bakanlığı Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Tarım ve Orman Bakanlığı Kültür ve Turizm Bakanlığı Gençlik ve Spor Bakanlığı Çalışma, Sosyal Hizmetler ve Aile Bakanlığı Hazine ve Maliye Bakanlığı Ticaret Bakanlığı Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı
7	Cumhurbaşkanlığı Ofisleri	Dijital Dönüşüm Ofisi Finans Ofisi İnsan Kaynakları Ofisi Yatırım Ofisi

Kaynak: Esen ve Kalağan, 2020, s.269

Tablo 2 incelendiğinde CHS’de cumhurbaşkanlığı yürütme görevi yerine getirilirken; Cumhurbaşkanlığı Makamı, Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı, cumhurbaşkanı yardımcıları ve vekalet edenler, Politika kurulları, Bağlı kurum ve kuruluşlar, Bakanlıkları ve Cumhurbaşkanlığı ofislerine önemli görev, yetki ve sorumluluklar düşmektedir. Burada ifade edilen birimlerin de kendi içerisinde teşkilatları, yapıları, kadro özellikleri vb. bulunmaktadır. Bu araştırmanın üçüncü bölümünde yapılan analiz bölümünde söz konusu kararname uyarınca CHS’de bakanlıklar ve üst bürokraside merkezi idarede görülen yenilikler açıklanarak analizler yapılmıştır.



Siyasal iktidarlar, demokratik seçimler aracılığıyla meşruiyet kazanır ve devletin yasalarla belirlenen görevlerini yerine getirme, kamu hizmetlerini sunma, toplumun isteklerine cevap verme ve politikaları sunma amacıyla kamu yönetimi kurumlarına ihtiyaç duyarlar. Kamu yönetimi, ulusal, bölgesel ve yerel düzeylerde organize edilir ve genel kuralların ve kamu politikası kararlarının uygulandığı bir sistem olarak faaliyet gösterir (Eryılmaz, 2008, s.12). Kamu yönetimi, siyasal iktidar yani yürütme organı ile en yakın ve doğrudan ilişki içerisinde bulunan bir aktördür ve bu nedenle yürütme organındaki değişiklikler kamu yönetimini kaçınılmaz bir şekilde etkiler. Kamu yönetiminin düzeni, fonksiyonu ve verimliliği, siyasal sistemle olan bağlantıları çerçevesinde şekillenir. Bu ilişkinin niteliği, hukuk devleti ilkeleri ve anayasal düzenlemeler tarafından belirlenmiş olmasına karşılık, Türk yönetim geçmişi açısından, yürütme organı ve kamu yönetiminin temsilcisi olan bürokrasi arasındaki güç mücadelesiyle şekillenen bir geçmişe sahiptir (Güler, 2018, s.313).

Çalışmanın bu bölümünde; öncelikle çalışmanın amacı, yöntemi ve kapsamına yer verilerek, Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile getirilen yürütmede tek başlılık ile birlikte Cumhurbaşkanlığı konumunun dönüşümü, devlet teşkilat yapılanmasının cumhurbaşkanlığında yoğunlaşması, üst kademe kamu yöneticilerinin atama usullerinin değişmesi, politika kurulları ve ofislerin oluşturularak bakanlıklarda dönüşümün görülmesi, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile kamu yönetiminde ortaya çıkan yenilikler olarak belirlenen dört önemli dönüşümün kamu yönetimine olan etkileri konularında elde edilen veriler doküman analizine tabi tutulmuş ve bir değerlendirilmeye varılmıştır. Ayrıca Türk kamu yönetiminin mevcut sorun alanları CHS'nin bu alanda ortaya çıkaracağı riskler ve avantajlar ışığında tartışılarak sunulmuştur.

2.5. Araştırmanın Amacı, Yöntemi ve Kapsamı

Hükümet sistemlerinin çeşitliliği, özellikle bürokratik kurumların yapı ve işleyişlerinde farklılıkların doğmasına yol açar. Bu yüzden hükümet sistemleri ile kamu yönetimi arasında açık bir ilişki bulunmaktadır (Guys, 1995, s.172). Tüm bu sebeplerle, farklı tercihleri yansıtan sistemler kendi içlerinde bir bütünlük sergilerken, diğer sistemlerle büyük farklılıklar gösterebilirler (Heywood, 2012, s.

423, 424). Bu bağlamda çalışmada; Türkiye’de değişen hükümet sistemi yapısının kamu yönetimine etkisinin teorik olarak analiz edilerek değerlendirilmesi amaçlanmıştır.

Nitel paradigmaların benimsendiği bu çalışmada derinlemesine literatür taraması yöntemi kullanılarak veriler elde edilmiştir. Nitel araştırmalar bireyleri, durumları ve olguları daha ayrıntıcı bir anlayışla anlamayı, değerlendirmeyi ve betimlemeyi hedefleyen, derinlemesine analiz etmeye imkan veren bir araştırma yöntemi olarak ifade edilmekte olup, veriler gözlem, görüşme, evrak ve dokümanlar yoluyla elde edilir (Berg ve Lune, 2015). Bu araştırmanın konusu gereği incelemenin teorik ekseninde yapılmasından dolayı veriler literatür taraması yöntemi işe koşularak dokümanlar yoluyla edinilmiştir (Koroğlu, 2015).

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ve Türk kamu yönetimi ile ilgili bilgilerin yer aldığı kitap, dergi, resmi kurumların online siteleri, gazetelerin online sayfaları, tez merkezi, akademik yayın veri tabanları derinlemesine taranarak araştırma verilerine ulaşılmıştır. Ulaşılan bu veriler doküman analizi tekniği kullanılarak karşılaştırmalı olarak açıklanmış ve bir takım bulgular elde edilmiştir. Nitel çalışmalarda sıkça tercih edilen bir analiz tekniği olan doküman analiz tekniği; basılı ve dijital materyaller olmak üzere konuyla alakalı ulaşılabilen evrakları titizlikle irdelemek, analiz etmek ve yorumlamak için tercih edilen sistemli bir tekniktir (Corbin ve Strauss, 2008).

Bu analiz tekniği ile gerçekleştirilen araştırma ve inceleme ile cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin kamu yönetimine etkisi ve kamu yönetiminde neden olduğu değişiklikleri yorumlanarak sunulmuştur. Bu bağlamda çalışmanın bütününde bulunan tespitlerin ve bulguların tek çatı altında birleştirilmesi ve analiz edilmesi tezin kapsamını meydana getirmektedir. Dolayısıyla çalışma kapsamında; yürütmeye tek başlılık ile birlikte Cumhurbaşkanının yeni konumunun, devlet teşkilatının Cumhurbaşkanlığında yoğunlaşması, Cumhurbaşkanlığı politika kurulları, ofisleri ve bakanlıklardaki dönüşümün politika oluşum sürecine ve kamu yönetimine etkisinin değerlendirilmesinin yanında Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kamu yönetimindeki düzenlemelerin dönüşümü incelenmiş, üst kademe

yöneticilerinin belirlenmesinde gerçekleşen dönüşüm incelenerek Türk kamu yönetim sisteminin mevcut sorun alanları ile CHS'nin yol açacağı risk ve avantaj alanlarının tespiti yapılmıştır. Bu duruma ilave olarak elde edilen veriler hem Türkiye'de geçmişte uygulanan parlamenter sisteme hem de ABD başkanlık sistemine atıf yapılmak suretiyle de bir cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin kamu yönetimine etkisi karşılaştırmalı olarak analiz edilmiştir.

2.6. Yürütmede Tek Başlılık İle Birlikte Cumhurbaşkanının Konumunun Dönüşümü ve Devlet Teşkilatının Cumhurbaşkanlığında Yoğunlaşmasının İncelenmesi

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin kamu yönetiminde ortaya çıkardığı en önemli değişikliklerden birisi yürütmenin yapısı, Cumhurbaşkanlığının konumu ve devlet teşkilatının yoğunlaştığı alanların değişmesi olmuştur. Bu alanlar aşağıda sistemdeki değişiklik perspektifinde ele alınarak ayrıntılı olarak analiz edilmiştir.

Çalışmanın ikinci bölümünde de ifade edildiği gibi parlamenter sistemde çift başlı yürütmeden kaynaklı sorunlar bulunmaktaydı. Bu noktada parlamenter sistemden kaynaklı yürütme organındaki çift başlılık Türkiye Cumhuriyeti tarihinde uzun yıllar boyunca siyasi, idari, ekonomik krizlere ve sıkça hükümetlere karşı darbe ve muhtıralara da neden olarak Türkiye'ye büyük zararlar vermiştir. Dolayısıyla bir çok kesim tarafından bu sorunun çözümü için yeni bir sistemin ve yürütmede monist yapının daha avantajlı olduğu savunulmuştur. (Kırıışık ve Öztürk, 2020, s.175).

Yapılan değişiklikle CHS ile yürütmede monist yapı benimsenmiş ve çift başlılık ortadan kaldırılmıştır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile yürütmeden tek sorumlu kişi Cumhurbaşkanı olmuştur (Kutlu ve Kahraman, 2017, s.15).

Aslında yürütmenin tek başlı veya iki başlı yapısı kamu yönetimi açısından hem teorik yönden hem de uygulama yönünden eskiden beri tartışılan konular arasında yerini almaktadır. Bu noktada yürütmenin işlev ve görevlerini yerine getirecek organın meşruiyetini nasıl aldığı konusu da ayrıca önemsenmektedir. Anayasal geometri bağlamında, yürütme organlarının çift yönlü görevi olan hükümet etme ve idare işlevleri için doğrudan seçimin getirdiği sağlam meşruiyetin, verilen

taahhütlerin yerine getirilmesini zorunlu kıldığına dair bir görüş vardır. Bu görüşe göre, yürütme organları sadece idari işlevlerin ötesine geçen icra yetkilerine sahip seçimle gelen “yürütme başkanları” haline gelmişlerdir. Ayrıca, bu yürütme organları yasama organının gündemine etki eden belirleyici bir “yasama başkanı” örneğine evrimleşmişlerdir. Öte yandan, Roberts’ın öne sürdüğü görüş, küreselleşmenin ulusal sınırları aşan bir yönetimi gerektirdiğini ve güvenlik odaklı olağanüstü hal uygulamalarının olağan hale gelmesinin yetersiz olduğunu savunmaktadır. Ayrıca, rekabetçi seçim yarışlarının, kamuoyunun hızlı değişen algısının ve anayasal denge denetim mekanizmalarının zayıflığının daha fazla göz önüne alınması gerektiğini önermektedir. Her iki görüş de, yürütme organlarının rolünü ve gücünü anlamak için önemli bir perspektif sunmaktadır (Yılmaz, 2019, s. 429).

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yürütmenin değişimiyle kamu yönetimine hem olumlu hem olumsuz etkileri olacağı düşünülmektedir. Bu etkiler aşağıda başlıklar altında açıklanmıştır.

a. Yürütme Organında Dönüşüm ve CHS ile Hükümsüz Yürütme Organı

Türk tipi başkanlık rejimi, Anayasa'da tamamen "hükümet" kurumunu ortadan kaldırmıştır. Anayasa'da Bakanlar Kurulu'nu düzenleyen 109-115 numaralı maddeler yürürlükten kaldırılmış ve bu maddelerdeki yetkiler tamamen Cumhurbaşkanına verilmiştir. Madde 8 ve 88 gibi diğer maddelerde de, "Bakanlar Kurulu" ifadesi çıkarılarak yapılan değişiklikler, bu düzenlemenin bir sonucudur. Bu durum, Bakanlar Kurulu'nun varlığının farklı bir şekilde devam edeceği anlamına gelmez. Başkanlık rejiminde, hukuki ve siyasi olarak "hükümet" kavramı bulunmamaktadır. "Bakan" olarak adlandırılan kişiler, siyasi değil, Cumhurbaşkanı tarafından görevlendirilmiş teknik ve idari kimliklere sahiptirler.

Şu anda Türkiye’de işe koşulan yönetsel reformun temel bakış açısının, Amerikan kamu politikası anlayışına dayalı olduğu söylenebilir. Bu anlayışa göre, devletin gücünü kullanmanın asıl amacı kamu politikalarını belirlemektir. Bu politikaların uygulanması, kamu kurumları tarafından -örneğin, bakanlıklar aracılığıyla- veya bu güçle donatılmış özel sektör şirketleri tarafından gerçekleştirilebilir. Önemli olan, politikaların oluşturulması ve bu politikaların etkili

bir şekilde uygulanmasının sağlanmasıdır. Türk tipi başkanlık rejimi ile "hükümet" kurumu ortadan kaldırılmış ve bu yönetim biçimiyle salt başkanlık sistemlerinde olduğu gibi başkanın doğrudan halk tarafından seçilmesi ve geleneksel anlamdaki bir hükümet bulunmazlık ilkesi işletilmiştir (Ayman Güler, 2018b).

Parlamentar sistemde sorumsuz olan Cumhurbaşkanı Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yaptığı iş ve eylemlerden sorumlu hale gelmiştir. ABD başkanlık sistemine benzer bir şekilde Türkiye’de de kimin sorumlu ve yetkili olduğu açıkça tanımlanmıştır. Sorumluluğun tek bir kişide toplanması yani yürütmenin tek başlı bir hale gelmesi hızlı karar almayı sağladığı ve kararlılık kapasitesini artırdığı öngörülmektedir (Kutlu ve Kahraman, 2017, s.15). Ancak bu hızın kamu yönetimi açısından kontrolsüz ve verimsiz sonuçların ortaya çıkmasına da neden olacağı iddialar arasındadır. Çünkü zamanında verilmeyen kararların bir önemi olmadığı gibi hızlı ancak yerinde olmayan kararların ise performans ve verimi etkileyeceği öngörülebilir (Çığman, 2021).

CHS’nin bu alanda yaptığı dönüşüm ABD başkanlık sistemine benzese de bazı noktalarda ayrılmaktadır. Bunun nedeni ise Türkiye’de sistem değişikliğinin sebeplerinden birisi de yürütme organının başbakan ve Cumhurbaşkanı olmak üzere iki kanattan oluşması ve aralarında yaşanan çeşitli uyumsuzluklardan dolayı krizlerin çıkması olarak kaydedilmiştir. Bu nedenle ABD başkanlık sisteminde başkan ve yardımcılar halk tarafından seçilirken Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde Cumhurbaşkanı yardımcılarını kendisi seçmektedir. Yeniden bir çift başlılık sorununun ve çıkabilecek krizlerin önlenmesi adına Cumhurbaşkanı kendi yardımcılarını kendisi seçerek bir tedbir alınmak istenmiştir (Kutlu ve Kahraman, 2017, s.15).

b. CHS’de İdari İşler Başkanlığı

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi içerisinde, merkezi idarenin en üst düzeydeki yöneticisi Cumhurbaşkanıdır. En üst düzey kamu memuru pozisyonu, müsteşarlığın kaldırılması sonucunda Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı olarak değiştirilmiştir (1 Numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi madde 5).

İdari İşler Başkanlığı'nın önceki görünümü Cumhurbaşkanı Genel Sekreterliği ve Başbakanlık kuruluşlarının birleşimi ile oluşturulan yeni bir kuruluştur. İdari İşler Başkanlığı, Cumhurbaşkanının bürokrasisinin bir uzantısı olarak değil, aynı zamanda devletin yapılanmasının aktif bir merkezi olarak kabul edilmelidir. İdari İşler Başkanlığı'nın yetkileri ve görevleri, devletin iç işleyişini etkileyen kilit konularda kararlar almak ve uygulamak için önemli bir komuta merkezi olarak işlev görmesini sağlar. Bu açıdan bakıldığında, İdari İşler Başkanlığı, Başbakanlık'taki yerleşik idari birimlerin ötesine geçen ve yeni bir yönetim merkezi oluşturan bir yapıdır. Bu nedenle, İdari İşler Başkanlığı, Cumhurbaşkanlığı'nın devletin yönetim sistemi içinde önemli bir aktörü olduğunu ve devletin yönlendirilmesi ve yönetilmesi üzerinde büyük bir etkiye sahiptir. İdari İşler Başkanı, devletin en üst seviyedeki memuru olarak kabul edilmektedir ve eski dönemdeki Başbakanlık Müsteşarı ile benzer bir pozisyonu temsil eder. İdari İşler Başkanı; devlet teşkilatının verimli ve düzenli bir şekilde işlenmesini temin etmektedir. İç güvenlik, dış güvenlik ve terörle mücadele alanlarında uyumun oluşturulması; Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) ile ilişkilerin yönetimi ve kamu kurumları arasındaki uyumun sağlanması; yürütülen çalışmaların kamunun etkisi bakımından izlenmesi ve değerlendirilmesi gibi görevleri yerine getirir (Zengin, 2019, s.11).

İlgili yazın incelendiğinde bu konuda yapılan dönüşümler de sorunlu bir alan olarak değerlendirilmektedir. Zira 2016 Anayasa değişikliği, demokratik devletin temel ilkelerinden biri olan 'idarenin kanuniliği' ilkesini ortadan kaldırarak, kamu yönetiminin yasa tarafından düzenlenmesi prensibini etkilemiştir. Yürütme organının tek karar iradesi artık "Cumhurbaşkanı kararnamesi" olarak belirlenmiştir. Cumhurbaşkanı kararnameleri aracılığıyla kamu tüzel kişiliği oluşturma ve sonlandırma yetkisi tanınmış, merkezi idarenin (bakanlıklar, elçilikler, valilikler, kaymakamlıklar gibi) tüm kurumlarını düzenleme yetkisi TBMM'den alınmış ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine bırakılmıştır. Bu değişiklikler, devletin "yasa ile düzenlenmesi" ilkesine zarar vermiştir. "İdarenin kanuniliği" ilkesi de dahil olmak üzere, devlet yönetiminin TBMM tarafından yasayla düzenlenmesi ilkesine son verilmiştir. Yönetim kuruluşları ve görevlerini düzenleme yetkisi artık Cumhurbaşkanı kararnamelerine, yani "idare"ye verilmiştir. Diğer sorunlu alan

olarak; CHS'nin müsteşarlık makamını kaldırmış olmasıdır. Bakanların değiştirilebilirliği ile karşılaştırıldığında, müsteşarların (memuriyet açısından süreklilik göz önüne alındığında) uzun yıllar bakanlıklarda çalışmalarının getirdiği deneyim ve kurumdaki etkileri dikkate alınmalıdır. Bu açıdan bakıldığında, bakan yardımcısının kamu bürokrasisini yönlendirmedeki rolü tartışmaya açıktır. Siyaset-bürokrasi ilişkisi açısından bu durumun olası çatışmalara yol açabileceği göz önünde bulundurulmalıdır (Fedai, 2018, s.472, 473).

c. Bakanların Atanması ve Görevlendirilmesi İle İlgili Dönüşüm

2017 Anayasa revizyonu sonrasında Türkiye'de parlamenter sistemden Cumhurbaşkanlığı sistemine geçiş, bakanların rol ve yetkilerinde önemli değişikliklere neden olmuştur. Türkiye'de uygulamaya koyulan CHS'de bakanların atanması, denetlenmesi, görevden alınması ve benzeri süreçler artık Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) tarafından gerçekleştirilmemektedir. Tüm bu işlemler, öneri ve onay gerektirmeksizin doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından yürütülmektedir. Bu nedenle, bireysel veya kurumsal olarak herhangi bir siyasi sorumluluğa sahip değildirler. 91. madde gibi, kolektif veya kurumsal olarak karar alabilme yetkileri de artık yoktur. Hükümetin hukuksal olarak ortadan kaldırılması, hem yasama organı olan TBMM hem de yürütme organına bağlı devlet kurumlarında köklü değişikliklere neden olmuştur. Yürütme organı, artık sadece Cumhurbaşkanlığı tarafından temsil edilmektedir.

Cumhurbaşkanlığı sistemi ile parlamenter sistem arasındaki yürütme organı yapısındaki farklar önemli bir siyasi değişimi yansıtmaktadır. Türkiye'de önceki yıllarda uygulanmakta olan parlamenter sistemde, yürütme organı Hükümet ve Cumhurbaşkanı vasıtasıyla yönetilirken, Cumhurbaşkanlığı sisteminde yürütme organının sorumlulukları sadece Cumhurbaşkanı vasıtasıyla icra edilmektedir. Ancak, bu iki sistem arasındaki en büyük fark, yürütmenin sorumluluğunun nerede yoğunlaştığıdır. Parlamenter sistemde, yürütme organının başlıca sorumluluğu Başbakan ve Bakanlar Kurulu tarafından taşınmaktadır. Başbakanla birlikte hükümet, parlamentonun güvenoyuyla seçilir ve parlamentoya karşı sorumludur. Bu nedenle, hükümetin icraatları parlamento tarafından denetlenir ve hükümet,

parlamentonun güvenini yitirse istifaya zorlanabilir. Bu sistemde, yürütme organının meşruiyeti ve denetimi parlamentoya dayanır. Öte yandan, Cumhurbaşkanlığı sisteminde yürütme yetkisi Cumhurbaşkanına odaklanmıştır. Cumhurbaşkanı, kendisine yardımcı olacak Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanları atama yetkisine sahiptir. Ancak, bu yardımcılar ve bakanlar, parlamentoya karşı siyasi sorumluluk taşımazlar. Yani, yürütme organındaki bu görevliler sadece Cumhurbaşkanına karşı siyasi olarak sorumludur. Bu değişiklikler, Türkiye'deki siyasi sistemi temelde dönüştürmüş ve yürütme organının yapısını merkeziyetçi bir modele taşımıştır (Doğan ve Sönmez, 2021, s.44).

Bu değişiklikler, bakanların siyasi kimliklerinin azaldığını ve artık Bakanlar Kurulu toplantılarında kolektif siyasi kararlar alacakları bir platformun olmadığını yansıtmaktadır. Bunun yerine, bakanlar, Cumhurbaşkanının politika ve yönlendirmelerine daha fazla bağlı olarak çalışırlar. Cumhurbaşkanlığı sisteminde bakanların rolleri ve yetkileri, parlamenter sisteme kıyasla önemli değişikliklere uğramıştır (Erol, 2020, s.117).

Bakanların görevleri, 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile tanımlanır ve belirlenir. Bakanlar, bakanlık kuruluşunun en üst düzey yetkilileri olarak kabul edilirler ve bakanlık hizmetlerini yürütme görevini üstlenirler. Bu görevleri yerine getirirken, mevzuat hükümlerine, Cumhurbaşkanının genel politikalarına, Cumhurbaşkanı'nın aldığı kararlara ve yönergelerine, gelişim planlarına ve yıllık takvimlere uygun bir şekilde bakanlık hizmetlerini düzenleme ve uygulama sorumluluğuna sahiptirler. Bakanlar, ayrıca, kendi bakanlıklarıyla ilgili olarak görevli başka bakanlıklarla işbirliği ve entegrasyon gerçekleştirmek ayrıca bu işbirliğini sürdürmekle yükümlüdürler. Bu bağlamda cumhurbaşkanlığı sisteminde bakanların görev ve sorumlulukları şöyle sıralanabilir (Doğan ve Erdoğan, 2021b, s.13-20):

- Her bir bakan, Cumhurbaşkanının emrinde çalışır ve onun yardımcısı olarak görev yapar.
- Bakanlar, kendi bakanlıklarına ait hizmetleri, Cumhurbaşkanı adına ve Cumhurbaşkanının doğrudan belirlediği direktifler ve emirler doğrultusunda düzenler

ve yürütür. Bu hizmetler, bakanlığın hedefleri ve stratejilerine, kalkınma planlarına ve yıllık programlara, yasal düzenlemelerin gerekliliklerine uygun bir şekilde sunulmaktadır.

- Bakanlar, bakanlıklarının merkezi ve taşra birimlerine yönlendirmelerde bulunur ve bu talimatların icra edilmesini takip eder ve temin eder.

- Bakanlar, yürütülen hizmetlerin etkin ve verimli bir şekilde gerçekleştirilmesinden sorumludur.

- Bakanlar, Cumhurbaşkanına karşı tam sorumluluk taşırlar ve yaptıkları kararların ve uygulamaların Cumhurbaşkanı tarafından onaylanmasından sonra yürürlüğe gireceğinin bilincindedirler.

Özetle; yürütme organının teşkilatında yer alan bakanlar, dar anlamda yürütme yetkilerini doğrudan kullanamayacakları için, dar manada yürütmenin tek temsilcisi olan Cumhurbaşkanı'na karşı sorumlu görev yapmak durumundadırlar. Bu çerçevede, Cumhurbaşkanı, bakanların üstüdür ve yönetici otoritesini elinde bulundurmaktadır (Doğan ve Sönmez, 2021, s.44). Dolayısıyla kabine sadece bir danışma organıdır, karar alma yetkisi ise sadece Cumhurbaşkanına ait olmaktadır. Ayrıca bakanların, parlamentonun katılımı olmaksızın Cumhurbaşkanı tarafından atanmasıyla bir memur statüsüne indirildiği (Madde 106) ifade edilebilir. ABD başkanlık sisteminde de bu durum benzer özellik göstermektedir. ABD'de kabine üyeleri 'bakan'dan çok 'sekreter'dir; onları atayan ve emirler verebilen Cumhurbaşkanı'nın emrindedirler. Bu nedenle Kabine, hükümet politikalarının tutarlılığının ve koordinasyonunun organize edildiği bir yer değildir. Kabinenin ana işlevi o zaman iki yönlüdür. Birincil işlevi, Başkan'a tavsiyelerde bulunmak ve Başkan ile daire başkanları arasında doğrudan iletişimi sağlamaktır. Başkanın daireleri yönlendirme ve kontrol etme konusunda yalnızca sınırlı yetkileri vardır (Dann, 2003, s.13).

Bu noktada kamu yönetimi açısından önem arz eden husus Cumhurbaşkanlığı değişimiyle değişecek olan bakanlarla birlikte bakanlığa bağlı mevcut bürokrasinin değiştirilerek hafızasının silinebilecek olması ihtimalidir. Ayrıca resmen ona tabi olmalarına rağmen, her gelen ve görevdeki Cumhurbaşkanı için mevcut bürokrasi üzerinde bir hakimiyet kurmak temel zorluklardan biridir. Bu durum kamu

yönetiminde performans ve verimlilik kayıplarına neden olarak yönetimde olumsuz etki oluşturabileceğini düşündürmektedir.

2.7. Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları, Ofisleri ve Bakanlıklardaki Dönüşümün İncelenmesi

16 Nisan 2017 tarihli Anayasa değişikliği ile başlayarak, Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı ile ilgili düzenlemeler bir kısmı daha sonra 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile ayrıntılı bir şekilde ele alınmıştır. Tüm bu düzenlemelerin bir sonucu olarak, Türkiye Cumhuriyeti'nin yürütme kanadı yeniden tasarlanmış ve yeniden yapılandırılmıştır. 2017 yılında 6771 sayılı Kanunla gerçekleştirilen Anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanı Yardımcılığı oluşturulmuş, Bakanların TBMM dışından atanma usulü getirilmiş, Anayasa'nın 107. maddesi gereği Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği kaldırılmıştır. Ancak asıl değişiklikler, 1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile hayata geçirilmiştir. Türkiye'de benimsenen Cumhurbaşkanlığı Sistemi, yeni bir yönetim modelini temsil etmektedir. Bu modelde, ilgili Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi uyarınca Cumhurbaşkanlığı merkez teşkilatında, bakanlık sayısı 16'ya indirilmiş, politika kurulları ve ofisler oluşturulmuş, bağlı kurum ve kuruluşlar yeniden tanımlanmıştır (Turan, 2018, s.60).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin kuruluşunu düzenleyen 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'ne göre, Cumhurbaşkanlığı, beş ana alt birimde örgütlenmiştir. Bu alt birimler şunlardır: Cumhurbaşkanı Yardımcıları, İdari İşler Başkanlığı, Bakanlıklar, Cumhurbaşkanlığı Ofisleri, Bağlı Kuruluşlar ve Politika Kurullarıdır (Zengin, 2019, s.10).

Sonuç olarak, Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde, kamu politikası sürecine katkı sağlayan üç ana aktör bulunmaktadır: Politika Kurulları, Ofisler ve Bakanlıklar. Şekil 2'de Kamu politika süreçlerinin aktörleri sunulmuştur.

Şekil 2: Kamu Politika Sürecinin Aktörleri



Kaynak: Akman, 2019.

Şekil 2 incelendiğinde; “Politika Kurulları politikaları geliştirir veya iyileştirir, Ofisler bu politikalar için ön araştırma ve hazırlık yapar ve Bakanlıklar bu politikaları uygular” denilebilir. Önemli bir nokta olarak belirtmek gerekir ki, Politika Kurulları tarafından tasarlanan politikalar, Cumhurbaşkanının önceliklerine odaklanır ve bu politikaların uygulanması, Cumhurbaşkanı tarafından kabul edilen önerilerin hayata geçirilme aşamasına geçilir (Erol, 2020, s.116).

2.7.1. Cumhurbaşkanlığı Ofislerinin İncelenmesi

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nin önemli yeniliklerinden biri olarak kabul edilebilecek olan ofisler, Cumhurbaşkanlığı’na bağlıdır ve özel bütçeli, kamu tüzel kişiliğine sahiptirler. Bu ofisler aynı zamanda idari ve mali özerkliğe sahiptirler. Politikalara temel olacak projelerin geliştirilmesinde önemli bir rol üstlenmesi beklenen ofislerin sayısı 4 olarak tasarlanmıştır. Bu ofisler, Devlet Teşkilatı Merkezi Kayıt Sistemi’ne göre Cumhurbaşkanlığı’nın “bağlı kuruluşları” olarak kabul edilmektedirler (Zengin, 2019, s.14). Ofislerin en yüksek yetkilisi Ofis Başkanı’dır ve ofislerin temel hizmet birimleri, danışma ve destek hizmetlerinden meydana gelmektedir (Turan, 2018, s.74). Aşağıda bulunan Tablo 3

Cumhurbaşkanlığı ofislerini göstermektedir.

Tablo 3: Cumhurbaşkanlığı Ofisleri

<i>Cumhurbaşkanlığı Ofisleri</i>	
Ofisler	<ul style="list-style-type: none"> • Dijital Dönüşüm Ofisi • Finans Ofisi • İnsan Kaynakları Ofisi • Yatırım Ofisi

Kaynak: Turan, 2018, s. 75

Tablo 3’te bulunan cumhurbaşkanlığı ofislerinin görev ve yükümlülükleri şöyledir (Turan, 2018, s.74):

- Dijital Dönüşüm Ofisi, e-devlet dönüşümünü koordine etmek, milli teknolojinin geliştirilmesi ile siber güvenlik ve bilgi güvenliğini sağlayacak projeleri geliştirmekle görevlidir.

- Finans Ofisi, İstanbul Finans Merkezi projesini takip etmek ve Türkiye’nin finans piyasaları içindeki konumunu raporlamakla sorumludur

- İnsan Kaynakları Ofisi Türkiye’nin insan kaynakları envanterini oluşturmak, kamu kariyer yönetimi ve benzeri yönetim modellerini uygulamak için projeler hazırlamak, kamu istihdamında liyakat ve yetkinliği artırmak amacıyla projeler geliştirmekle yükümlüdür

- Yatırım Ofisi ise temel olarak yatırım ortamını iyileştirmeye yönelik çalışmalar yapar. Daha önce kurulan Türkiye Yatırım Destek ve Tanıtma Ajansı, Yatırım Ofisi’ne dönüştürülmüştür.

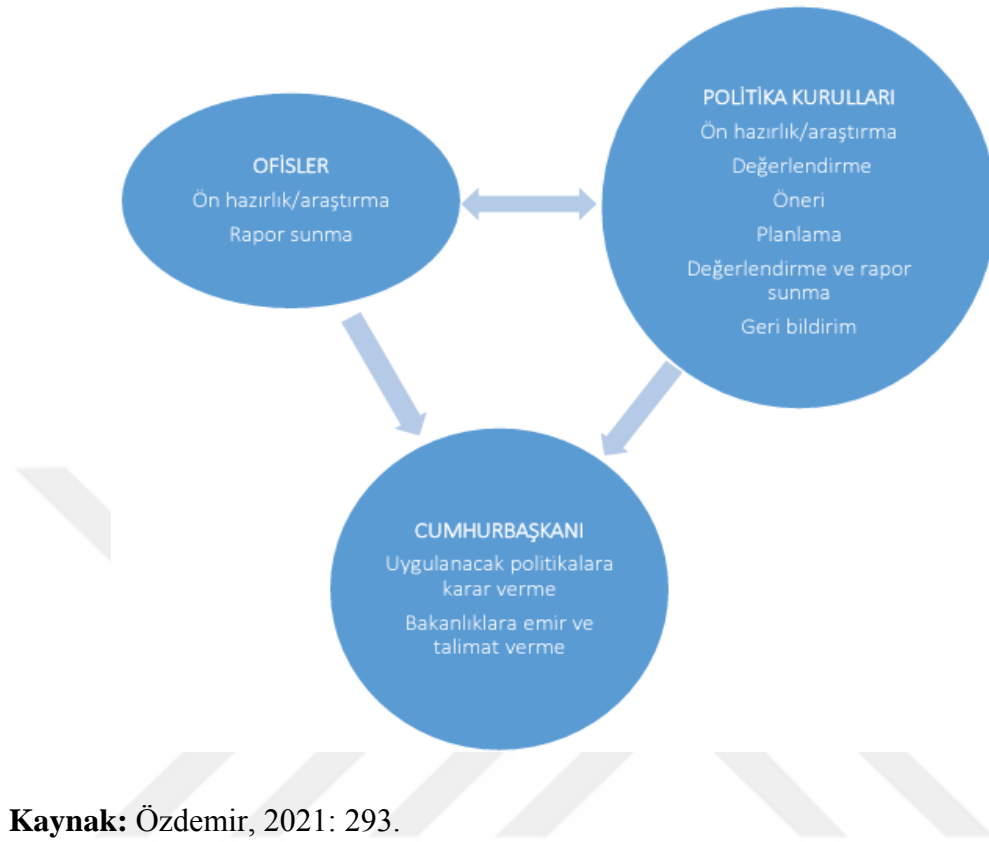
Türk idare teşkilatında daha önce bulunmayan ve ilk kez 1 No’lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile ortaya çıkan Cumhurbaşkanlığı ofislerinin kuruluş nedeni, temel olarak hükümet sistemi değişikliği sonrasında Cumhurbaşkanının artan görev ve yetkileri ile ilişkilendirilebilir. Çünkü Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle birlikte Türkiye’nin yürütme erki büyük bir dönüşüm geçirmiştir. Bu yeni sistemle birlikte, yürütme yetkisi doğrudan Cumhurbaşkanına verilmiş ve Başbakan ile Bakanlar Kurulu’nun varlığı sona

endirilmiştir. Bu değişiklikle birlikte, yürütme erkinde meydana gelen bu dönüşüm, Cumhurbaşkanına yürütme alanında bir dizi yeni görev, yetki ve sorumluluk vermektedir. Dolayısıyla, Cumhurbaşkanının görev ve yetki alanı oldukça genişlemektedir. Yeni hükümet sistemi, Cumhurbaşkanını kamu politikalarının belirlenmesi, kamu hizmetlerinin sunulması ve toplumun taleplerinin ve ihtiyaçlarının karşılanması gibi kilit alanlarda temel bir aktör haline getirmiştir. Cumhurbaşkanının, kendisine verilen bu geniş görevleri etkili bir şekilde yerine getirebilmesi için, Cumhurbaşkanlığı teşkilatının çağın gerekliliklerine uygun olarak yeniden düzenlenmesi ve yeni kurumların oluşturulması kaçınılmaz bir gereklilik haline gelmiştir. Cumhurbaşkanlığı ofisleri, bu süreçte Cumhurbaşkanına artan görev ve yetkilerinin etkin bir şekilde kullanılmasına destek olmak, danışmanlık yapmak ve görüş ve öneriler sunmak amacıyla kurulmuştur. Ofisler, kendilerine verilen görevleri yerine getirirken Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen amaç, politika ve stratejilere tam uyum göstermek zorundadır. Bu nedenle, Cumhurbaşkanlığı ofisleri, Cumhurbaşkanlığı teşkilatı içinde ve Cumhurbaşkanıyla sıkı bir işbirliği içinde çalışacak şekilde düzenlenmiştir (Nacak, 2021, s.1025).

Ayrıca ofislerin çalışma şeklini doğrudan Cumhurbaşkanı belirleyecek olup, yapılacak projelerde hayata geçirme noktasında ofisler bürokratik süreçlerde çok yer almayacaktır. Aslında ofisler karar alma değil, alınan kararları uygulama noktasında yer alacağı anlaşılmaktadır (Avaner ve Fedai, 2019, s.156).

Şekil 3'te ofislerin kamu politikaları sürecindeki yeri şematize edilerek sunulmuştur.

Şekil 3: Ofislerin Kamu Politikaları Sürecindeki Yeri



Şekil 3 incelendiğinde; cumhurbaşkanlığı ofislerinin planlanmasında, bir yardımcı ve destekleyici kurum olarak tasarlandığı gözlemlenmektedir. Özellikle kamu politikalarının oluşturulması, hayata geçirilmesi ve uygulanmasının takibi konularında, ofisler kurmay bir kurum olarak kabul edilirken, aynı zamanda kamu politikalarıyla ilgili araştırma yapma, veri toplama, proje geliştirme, projeleri hayata geçirme, çalışmalarını yürütme, kurumlar arası koordinasyonu sağlama ve işbirliği gerçekleştirme gibi görev ve yetkileri yönünden de yardımcı bir kurum olarak rol oynamaktadır. Parlamenter sistemdeki bakanlıkların kamu politikalarının oluşturulmasındaki rolünü, yeni hükümet sisteminde yerine getiren kurumlardan biri de Cumhurbaşkanlığı ofisleri olarak belirlenmektedir. Bu bağlamda, 1 No'lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, ofislerin, bakanlıklar ve diğer ilgili taraflarla işbirliği yaparak kamu politikalarının oluşturulmasında Cumhurbaşkanına yardımcı olmak ve yetkilendirilmekle görevli olduklarını açıkça belirtmektedir. Ayrıca, bakanlıkların kamu politikalarının uygulamalarının takibi görevi de ofislere

verilmiştir. Bu bağlamda, yeni hükümet sisteminde ofislerin, hem kamu politikalarının oluşturulmasına katkı sağlayan projelerin geliştirilmesinde hem de politika uygulamalarının izlenmesi ve raporlanmasında büyük bir öneme sahip olduğunu ifade etmek mümkündür (Nacak, 2021, s.1025, 1026).

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde Cumhurbaşkanı politika belirleyecek isim, bakanlar ise belirlenecek politikaların uygulayıcısı olarak belirlenmiştir. Parlamenter sistemin bürokrasinin şikayet edilen yapısının CHS’de ofisler ile kırılması amaçlanmıştır. Ofislerde görev alacak personellerin devlet memuru olma zorunluluğu kaldırılmış, özel sektör yöneticileri de ofislerde görev alabilecektir. CEO’ların kamu yönetiminde rol alması, kamusal yönetimin piyasa kurallarına uygun bir yapıya dönüşmesini teşvik edecektir. Bakanlıklara atanan kişilerinde kimler olduğu yeni sistemde çok önemlidir. Milli eğitim, sağlık, tarım ve orman, kültür ve turizm bakanlıklarına özel sektörde yöneticilik yapmış veya şirket sahibi olan kişilerin atanması, işletme odaklı yönetim anlayışının ve kamu yönetimindeki iş dünyası etkisinin belirgin bir örneğini sunmaktadır (Fedai, 2018, s.471).

Kamu yönetiminde CEO’ların görev alması özel sektördeki yönetim yapısının ve piyasada belirlenen kuralların, kamuya yansımaya sağlayacaktır. Kamu tüzel kişiliği olan ofisler, idari ve mali özerkliği olan, kendi ihtiyaçları doğrultusunda bütçesini belirleyen, kendi personel atamasını yapabilen birimler olarak oluşturulmuştur. Ofisler ile Cumhurbaşkanı arasında vesayet ilişkisi mevcuttur (Avaner ve Fedai, 2019, s.155).

Cumhurbaşkanlığı ofislerine ilişkin tartışmalar da oldukça fazladır. Bu tartışmaların önemli bir nedeni bulunmaktadır. Aslında, Cumhurbaşkanlığı ofislerinin yapısal sorunları açıkça görülmektedir. Sorunun temel kaynağı, merkezi yönetimin başkent yönetiminde yer alan Cumhurbaşkanlığı teşkilatının içinde kurmay-yardımcı bir birim olarak kurulan ofislere, aynı kararname ile kamu tüzel kişiliği ve idari-mali özerklik verilmiş olmasından kaynaklanmaktadır. Bu durum, bir yandan idare hukuku öğretisiyle önemli ölçüde çatışırken, diğer yandan da Cumhurbaşkanı ile ofisler arasındaki ilişkinin niteliği, ofislerin Türk idare teşkilatı

içindeki konumu, ve ofislerin denetim mekanizmaları gibi bir dizi soruna yol açmaktadır (Nacak, 2021, s.1038).

2.7.2. Bağlı Kuruluşlardaki Dönüşümün İncelenmesi

Daha önceki dönemlerde görüldüğü gibi, bakanlık sistemi içerisinde "bağlı," "ilgili" ve "ilişkili" kuruluşlar yeni sistemde yerini almıştır. Bu bağlı ve ilgili kuruluşların açıklamaları, bakanlıkların organizasyon ve görev esaslarını düzenleyen 3046 Sayılı Kanun'da yer almaktaydı (md. 10 ve 11). Kanun şu anda yürürlükte olmasına rağmen birçok maddesi yürürlükten kaldırılmıştır. Bakan yardımcılarının mali haklarına vurgu yapan bir hal almıştır. İlişkili kuruluşların açıklanması, yürürlüğe giremeyen 5227 Sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun olarak bilinen ve kamuoyunda yaygın olarak Kamu Yönetimi Temel Kanunu olarak adlandırılan yasada, piyasalaşmış kamu hizmetlerinin düzenlenmesi ve denetlenmesi görevleriyle ilgili kanunda tanımlanmaktaydı (md. 26). Bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlar direkt olarak 4 sayılı CK tarafından düzenlenmemiş olsa da, bu kuruluşlar diğer yasal düzenlemelerde sıkça yer alır. (Örneğin; 1 sayılı CK, md. 524) ve revize edilmiş 3046 sayılı Kanun'un hükümlerine göre, bu tür kuruluşların Cumhurbaşkanlığı ve bakanlıklarla ilişkilendirilmesini düzenleyen 19/A maddesine rağmen, bu kuruluşların açıklanmasını içeren herhangi bir hukuki düzenleme bulunmamaktadır (Zengin, 2019, s.12, 13).

Yani aslında sistem mevzuatında "bağlı kuruluşlar" için herhangi bir isimlendirme bulunmamaktadır. Ayrıca, 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nde yer alan "bağlı kurum ve kuruluşlar" başlığı, kamusal yönetim ve idare hukuku düzenlemelerinde resmi bir terim veya tanım olarak bulunmamaktadır. Türk idari yapısında, "bağlı kurumlar" adında özel bir kuruluş türü mevcut değildir. Eğer bu tür kuruluşları tanımlamaya çalışırsak, daha önceki 3046 Sayılı Kanun'un yürürlükten kaldırılan maddesi 10'a başvurabiliriz. Bu kuruluşlar, bakanlığın veya (yeni sistemde) Cumhurbaşkanlığı'nın hizmet ve görev alanına giren ana hizmetleri yürütmek üzere özel kanunla ya da (yeni sistemde) Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kurulan, ayrı kamu tüzel kişiliği yoksa genel bütçeli, ayrı kamu tüzel kişiliği varsa

özel bütçeli kuruluşlardır. Bu kuruluşlar, bakanlıkların ana hizmetlerinden birini yürütmekle birlikte, bakanlık merkezi bürokrasisinin bir parçası olarak faaliyet göstermeyen kuruluşlardır. Ayrı bir teşkilat yapısı oluşturulmasına müsaade edilen kuruluşlar. Merkez teşkilatlarına ek olarak bağlı kuruluşlar, ihtiyaca göre saha teşkilatlarını da oluşturabilirler. Saha teşkilatları, bölgesel, il veya ilçe düzeyinde veya bağlı oldukları kuruluşa doğrudan bağlı olarak kurulabilirler (Zengin, 2019, s.16).

2.7.3. Politika Kurulları ve Politika Oluşturma Sürecinde Dönüşümün İncelenmesi

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi içerisinde yeni bir yapılanma modeli ortaya çıkmaktadır. Bu yeni sistem içinde, Cumhurbaşkanı ile işbirliği içinde çalışmak üzere 9 tane politika kurulu oluşturulmuştur. Politika kurulları 1 nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kurulmuştur. Kurulların üye sayısında alt taban üç olarak belirlenmiştir. Kurulların üye atamasını Cumhurbaşkanı yapmaktadır. Kurul üyelerinin kendi arasından bir tanesi başkan vekili olarak seçilir. Seçim işlemi Cumhurbaşkanı yapar. Politika kurulları ülkenin ihtiyacı olan politikaları üretmek, üretilen politikalarının uygulanmasında kontrol etmek zorundadır. İsmi ‘de görev tanımından yola çıkılarak verilmiştir (Turan, 2018, s.63).

Kararnamede 'koordinasyon toplantıları' başlığı altında, kurumlar arası iletişim ve işbirliği sağlamaya yönelik toplantılar planlanmıştır. Kararname içindeki bu ifade, özellikle bakanlıklar ile politika kurulları arasındaki ilişkinin önemini vurgulamaktadır. (md. 32): Yeni sistemde politika kurulları, bakanlıklarla eşit düzeyde görülmekte olup, koordinasyon toplantılarına Cumhurbaşkanı veya onun görevlendireceği politika kurulu başkanvekili ya da bakan başkanlık etmektedir (Oyan, 2019, s.112-113). ABD'nin benimsemiş olduğu başkanlık sisteminde ise “politika kurulları” (policy council/board/ commission) bulunmamaktadır. Türk kamu yönetimi tarihini incelendiğinde hem bireysel hem de birden fazla kurumun temsilcilerinin yer alarak oluşturduğu kurula benzeyen yapılar mevcuttur (Storey, 2011: 346; Welch vd., 2012, s.377-378).

Türkiye'nin yeni sisteminde en önemli kamu hizmetleri için üst düzey kararların verilmesi, kamu hizmetini yapacak kurumun bilgilendirilmesi, kişi yada kurumun ihtiyacı olan tavsiyenin verilmesi amacıyla politika kurulları sistemde yerini almıştır. Dokuz politika kuruluyla birlikte, kamu hizmetlerinin planlama, programlama ve sunumunun ana merkezi olan bakanlıklara yeni kurumsal yapılar eklenmiştir. Hatta bu kurullar aracılığıyla kamu hizmetlerinin politika belirleme ve uygulama süreçleri kurumsal olarak ayrılmıştır. Bakanlıklar, politika belirleme sürecinde daha az etkin bir konumda bulunmakta ve politika kurulları tarafından alınan kararların uygulayıcıları haline gelmektedirler. Şu anki durum ve yakın gelecekte, bakanlıkların ve diğer ilgili kurumların politika belirleme yetkilerini doğrudan politika kurullarına devredeceği beklentisi gerçekçi olmayabilir; ancak yeni sistem, uzun vadede hedeflenen bu ayrılmış ikili yapının bir parçasıdır (Zengin, 2019, s.16).

Parlamente sistemde politika oluşturma ve uygulama yetkisi ve görevi Cumhurbaşkanı ve bakanlıklarda idi. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ilk kez var olan politika kurulları politika geliştirme konusunda paydaşların katılımını sağlama noktasında bazı avantajlara sahiptir. Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları, ABD'de bulunan "Executive Office of the President", olarak adlandırılan Başkanlık İcra Ofisi veya Başkanlık Yürütme Ofisi şeklinde tercüme edebileceğimiz kurumlara benzemektedir. ABD'deki Başkanlık Yürütme Ofisleri, başkanlara yönetim alanındaki yoğun sorumluluklarını hafifletmek ve görevlerini daha etkili bir şekilde yerine getirmelerine yardımcı olmak amacıyla kurulmuştur. Ofislere benzer şekilde, konseyler de kurulmuştur. Bu konseyler, güvenlik, bütçe, uzay, ekonomi, teknoloji ve politika geliştirme gibi bir dizi farklı alanda faaliyet gösteren bir yapıya sahiptirler (Akman, 2019, s.664).

Parlamente sistemde, hükümetin politikalarının meclisin onayına sunulması, İdarenin temel politikalarını kamuya açıklamak için bir yol olarak işlev görüyordu. İdarenin temel politikalarını kökten değiştirmek istendiğinde, teknik olarak hükümet programının meclise tekrar sunulması ve güvenoyu alınması gerekiyordu. Bunun yanı sıra, parlamente sistemin doğal sonucu olarak, kamusal politikaların

oluşturulması ve icra edilmesi sürecinde yasamanın belirleyici bir rol oynamasının, toplumsal ihtiyaçların resmi kamu politikası olarak benimsenmesini karmaşıktır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi altında, Cumhurbaşkanı, kamusal politika süreçlerinin gündeminin belirlenmesi, oluşturulması, uygulanması, takip edilmesi ve değerlendirilmesinde kilit bir figürdür. Yürütmenin tek başına yetkili hale gelmesi, siyasi sistemin istikrarını sağlama amacı taşımakta olup, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenleme yapılabilmesi, politika uygulamalarını birbir etkileyebilir. Bunun sonucunda, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kamu tüzel kişiliği kurulması ve ilgili politikaların uygulanması için idari yapıda hızlı bir şekilde değişiklikler yapılabilme olasılığı bulunmaktadır (Erol, 2020, s.116).

Politika kurulların sisteme dahil olması ile birlikte parlamenter sistemde Bakanlar kurulu ve bakanların kendi aralarında sürdürdükleri politika yapma ve üst düzey kararların verilmesine dair süreçler, hükümet sistemine dahil olan bu yapıya devredilir. Aslında Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi en üst karar merci olarak politika kurullarını belirlemiştir. Bakanlar ise politika kurullarının kararlarının uygulayıcısı durumuna geçmiştir. Karar alma yetkileri ellerinden alınmıştır. Halkın karşısında siyasi bir sorumluluğu bulunmayan bakanlar, siyasi yapıdan çok yönetsel bir sistemde varolan aktörler konumuna gelmiştir (Fanid ve Akman, 2021, s.37).

Politika kurulları, Cumhurbaşkanının belirlediği konularda politika ve strateji tavsiyelerini geliştirir. Gelişen ve şekillenen politikalarının uygulanması için Cumhurbaşkanı bakanlara emir ve talimat verir. Bakanların uyguladığı politikaları, Politika kurulları takip eder. Bakanlıkların yürüttüğü politikalar hakkında değerlendirme yapılması, süreç ve sonuç raporları kurullar tarafından Cumhurbaşkanına sunulur. Türk kamu yönetiminde kurullara verilen yetkilere bakılarak, kamu politikaların planlanma süreci, uygulamadaki politikanın denetimi, sonuçların raporlanması aşamasına kadar süreci şu şekilde sıralamak mümkündür (Özdemir, 2021, s.289):

1. adımda: Cumhurbaşkanının istediği alana yönelik politika belirlenir. Politika kurulları belirledikleri bu politikalarının ön hazırlığını ve araştırmasını yapar.

2. Adımda Politika kurulları hazırladıkları politika taslağını Cumhurbaşkanına sunar. Cumhurbaşkanı değerlendirir, Bu aşama değerlendirme, öneri ve onay aşamasından oluşur.

3. Adımda : Cumhurbaşkanı politika taslağını onaylarsa politika planlanma aşamasına geçer.

4. Adımda: Tasarlanan onaylanan planlanan kamu politikasının uygulama, icra aşaması için Cumhurbaşkanın emriyle bakanlıklar göreve başlar.

5. Adımda :Bakanlıkların uygulamaya geçirdiği politikalar, Politika kurulları tarafından gözlemlenir, yorumlanır ve politikanın ilerlemesi hakkında Cumhurbaşkanına rapor sunulur.

6. Adımda: Politikanın hayata geçmesi aşamasında çıkan sorunların giderilmesi için yeni politikalar oluşturma aşamasıdır.

Aşağıda yer alan şekil 4'te CHS'de politika oluşturma, uygulama ve geri bildirme süreçleri arasındaki ilişki ve adımlar şematize edilerek sunulmuştur.

Şekil 4: Politika Oluşturma, Uygulama ve Geri Bildirim Sürecinde Politika Aktörlerinin Konumu



Kaynak: Özdemir, 2021: 290.

Şekil 4 incelendiğinde politika yapım ve icra süreçlerinin merkezinde yer alan Cumhurbaşkanının bu süreçte politika kurulları ile doğrudan, sürekli ve etkili iletişimi içinde olduğu gözlenmektedir. Herhangi bir mevzuatta politika komiteleri ile bakanlıklar arasında açıkça belirgin bir hiyerarşik ilişki tanımlanmamış olmasına rağmen, Cumhurbaşkanının her politika kurulunun lideri olması, politika yapımı ve politikaların takip süreçlerinde politika kurullarının bakanlıklar ve diğer kamu kurumlarından bilgi ve belge talep edebilme yetkisine sahip olduğunu göstermektedir. Ayrıca, politika yapım sürecinde politika kurullarının Cumhurbaşkanına daha yakın bir pozisyonda bulunduğu ve bu nedenle politika yapımı ve izleme süreçlerinde en üst düzeyde etkili olduğu söylenebilir. Ancak, bu konumlandırma, bakanlıkların politika kurullarının astı olduğu anlamını taşımamaktadır (Özdemir, 2021, s.290).

2.7.4. Başbakanlığın Kaldırılması ve Bakanlıklardaki Dönüşümün İncelenmesi

CHS ile, parlamenter sisteme göre Cumhurbaşkanının idari görev ve yetkileri artmıştır. İdari görev artışının yanında başbakan ve bakanlar kurulunun kaldırılması Cumhurbaşkanına siyasi açıdan daha fazla yük getirmiştir. Çünkü onların idari ve siyasi yetkileri de Cumhurbaşkanına geçmiştir. Başbakan ve bakanlar kurulunun sistemden kaldırılması Cumhurbaşkanını idareye yakınlaştırmıştır (Gözler ve Kaplan, 2018, s.52, 59).

Bakanlar Kurulu üyeleri, hükümet politikalarının icrasından ve idari işlemlerden sorumlu olan yetkililerdi. Bakanlar Kurulu'nun KHK ve tüzük çıkarma, olağanüstü hal ilan etme ve Genelkurmay Başkanı seçme gibi görev ve yetkileri vardı. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi (CHS) ile bu görevler ve yetkiler, Bakanlar Kurulu'ndan alınarak Cumhurbaşkanı'na verilmiştir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi (CHS) altında, bakanların bir araya gelerek toplantı yapma ve ortak kararlar alabilme yetkisi kaldırılmıştır. Bakanlar arasındaki toplantıların daha çok bilgi paylaşımı veya istişare amaçlı olabileceği ortaya koyulmuştur (Gözler ve Kaplan, 2018, s.52, 59).

1982 Anayasası'nın ilk haline bakıldığında bakanlıkların kuruluş ve teşkilat yapılarının anayasa düzeyinde düzenlenmesini öngörüyordu. Parlamenter sistemde bakanlar kurulu merkezi idarenin en önemli karar organı idi. Sistemde gerek idari gerek siyasi yönden çok önemli bir yere sahipti. Ancak 2017'deki anayasa değişikliğiyle bu yetki Cumhurbaşkanına devredilmiş ve bakanlık teşkilatının kuruluşu ve teşkilat yapısı, Cumhurbaşkanı kararnamesi ile düzenlenebilecek bir istisnai durum olarak tasarlanmıştır. Yani CHS ile hem bakanlar kurulu hem başbakanlık makamı sistemden çıkarılmıştır. Bu değişiklik, meclisin yasama yetkisine sınırlar getirerek Cumhurbaşkanını güçlendiren bir düzenleme olarak görülebilir. Özellikle bakanlık teşkilatının nasıl oluşturulacağı ve düzenleneceği gibi önemli konular artık meclis tarafından belirlenmeyecektir (Ataay, 2013, s.280).

Yürütme erkinin merkezileştiği ve başbakanlığın kaldırıldığı bu sistemde, başkanlık adı altında yeniden yapılandırılmış ve Cumhurbaşkanının politika

belirlemeden uygulamaya kadar tüm yürütme yetkilerini taşıdığı bir sistem ortaya çıkmıştır. Politika oluşturma ve uygulama süreçleri, politika kurulları ile bakanlıklar arasındaki işbirliğiyle gerçekleşecektir. Ancak bu bağlamda dikkate alınması gereken önemli bir husus, bakanlıkların eski sistemdeki geniş sorumluluklarının azaldığı ve tüm yürütme yetkisinin Cumhurbaşkanı tarafından merkezileştirildiği gerçeğidir. Bu nedenle, politika yapma ve uygulama süreçlerinin, esas olarak Cumhurbaşkanlığı çatısı altında yürütüldüğü ve bakanlıkların daha çok politika uygulama birimleri olarak işlev gördüğü söylenebilir (Fedai, 2018, s.476).

Bakanlıkların Cumhurbaşkanlığı organizasyonu içinde yer alıp almadığına yönelik farklı görüşler bulunsa da, yeni sistem Cumhurbaşkanı merkezli olduğundan, eski dönemdeki gibi merkezi yönetimde eşit düzeyde ana birimler olduğunu ifade etmek güçtür Başkanlık sistemiyle ilişkilendirilerek, bakanların, Cumhurbaşkanı'nın tıpkı sekreterleri gibi görüldüğü bir söylem yaygındır. Bu ifade; bakanların Cumhurbaşkanı'na karşı sorumluluk taşıma, onun tarafından atanma ve gerektiğinde görevden alınma, milletvekilliği, yasa tasarısı sunma ve gensoru konularında TBMM ile ilişkilerinin sona ermesi gibi yeni durumlar perspektifinde doğru bir açıklamadır. Bakanlar artık seçilmiş değil, atama ile göreve getirilen kamu görevlileri olarak kabul edilmekte bakanlar kuruluna üye olmaktan çıkarılarak bir bakıma Cumhurbaşkanının kabinesinin üyeleri olarak yer alırken, aynı zamanda sekreter pozisyonunda bulunmaktadırlar. Sekreter pozisyonunda görülmeleri ,onların siyasi kişiliklerinin kaybı anlamını taşımaktadır. Bakanlar, 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nde listelenmemelerine rağmen, atanmış üst düzey kamu yöneticilerinin yeni bir kolunu temsil etmektedirler. Cumhurbaşkanı ve bakanların bağlantısı, temelde “idari” yönden kurulan bir bağıdır. Ardiçoğlu'nun ifade ettiği gibi, Cumhurbaşkanının sistemdeki yeri ve görevleri dikkate alındığında, bakanların kamu yönetimi yapısında siyasi birer aktör olarak bakanlık teşkilatının en üstündeki amir olma özelliği sona ermiştir (Zengin, 2019, s.12).

Artık Bakanlar Kurulu oluşturmayan, herhangi bir toplantı takvimine tâbi olmayan ve resmi olarak ortak karar alma yetkisine sahip olmayan bakanlar için ‘Kabine’ veya ‘Kurul’ adını taşıyamayacak olan, her biri ayrı ayrı Cumhurbaşkanına bağımlı ve sorumlu olan 16 bakanlık kurulmaktadır (Oyan, 2019, s.111). Bakanların

konumlarındaki düşüş, bakanlıkların idari devlet teşkilatındaki konumlarında da gerçekleşmiştir. Bakanlıklar artık idari yetkinin bir parçası olarak kabul edilen bir yapıya bağlı idari birimler olarak kabul edilemez. Sadece idari bir rolü olan bakanlar ve onların yönettiği bakanlıklar, doğrudan devlet tüzel kişiliğini temsil etmemektedirler. Bakanlar ve bakanlıklar, sadece Cumhurbaşkanı onayıyla devletin tüzel kişiliği içinde bulunurlar. Bakanlıklar, diğer alt kurumlar gibi Cumhurbaşkanlığı'na bağlı bir alt kurum haline gelmiştir. Bakanlıkların, belirli kamu hizmeti alanlarına özgü görevleri belirlemek amacıyla 1 sayılı CK'nın "Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında" başlığı altında tek tek kurulmaları, bu yeni düzenlemenin bir yansımasıdır (Zengin, 2019, s.12, 13).

Taşranın yönetiminden sorumlu amirleri için de aynı türden bir yeniden konumlandırma gerçekleşmiştir. Bakan ve bakanlıklara bağlı mülki idarenin, devleti doğrudan temsil etme yeteneğini kaybettiği ve "siyasi" anlamda devlet egemenliğini artık doğrudan temsil etmediği ifade edilebilir. Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanlar ile valiler arasındaki sıralı ilişkinin devam etmesi, valilerin en üst siyasi iktidar yapısını ifade ettiği anlamına gelmez. 5442 sayılı İl Yönetimi Kanunu'nun eski versiyonu, valileri "devletin ve hükûmetin" (madde 9/1), kaymakamları ise "hükûmetin" (madde 27/2) temsilcileri olarak göstermekteydi. Kanun'un güncel hükümlerine göre vali, Cumhurbaşkanı temsilcisi ve idari yürütme vasıtası olarak kabul edilirken, kaymakam ise Cumhurbaşkanının idari yürütme aracı olarak rol almaktadır (703 Sayılı KHK, md. 138). Önceki versiyonunda "devlet", en yüksek siyasi iktidar olan egemenliği ve yasama-yürütme-yargı güçleri ile devletin tüm organlarını içeren bir "siyasi" özelliğe sahipti. Hükümet terimi, devlet aygıtlarının örgütlenmesi ve örgütsel işleyişi ile ilgili idari bir kavrama karşılık gelir. Vali özelinde incelendiğinde, 'devlet' yerine 'Cumhurbaşkanı' değişikliği, basit bir değişiklik olarak değerlendirilemez. Devlet'e ilişkin özellikleri görmezden gelerek yalnızca idari yürütmenin temsilcisi olma rolüne indirgemek, Valilerin devlet memuru statüsünün kaybolmasına yol açar ve il yönetimlerine anayasal olarak verilen (md. 126/2) yetki genişliğinin temsilcisi artık cumhurbaşkanı olarak görülür (Zengin, 2019, s.12, 13).

Yeni sistemle beraber bakanlık merkez teşkilatının 3046 sayılı Kanun ile düzenlenmiş olan ana hizmet birimleri, danışma ve denetim birimleri ve yardımcı hizmet birimleri sistemden çıkarılmıştır. 2011 yılında yapılan KHK'larla bakanlık düzenlemelerinde hizmet birimlerini sıralama usulü genel bir uygulama haline gelmiştir. Ek olarak, bakanlık bürokrasisinin en üst idari makamı olan "müsteşarlık," yeni sistem için hazırlanan 703 Sayılı son KHK ile kaldırılmıştır. Böylece 2011'de başlayan bakan yardımcılığıyla ilgili hiyerarşik üstünlük tartışması sona ermiştir (bkz. Gözler ve Kaplan, 2012).

Parlamber sistemler ve yarı başkanlık sistemlerinde yürütme organı olarak önemli bir role sahip olan Bakanlar Kurulu, başkanlık sistemine sahip ülkelerde bulunmamaktadır. Aynı şekilde, Türkiye'de anayasal değişikliklerle tüm "Bakanlar Kurulu" kavramları kaldırıldığı için siyaset bilminde kavram eksikliği ve karışıklığı oluşmuştur. Cumhurbaşkanının, bakanlarla düzenlediği toplantılar, anayasa değişikliklerine rağmen, yazılı veya görsel medyada zaman zaman "bakanlar kurulu toplantısı" veya "kabine toplantısı" olarak ifade edilmektedir.(Kartepe ve Altunok 2019: 35). Cumhurbaşkanı'nın bakanlar ile gerçekleştirdiği toplantıların adlandırılma biçimini teknik olarak ele almış ve bu konuda bazı önemli gözlemlerde bulunmuşlardır. Bu gözlemlere göre, bu toplantıların "Bakanlar Kurulu Toplantısı" olarak adlandırılması, anayasa değişiklikleri ve yeni sistem göz önüne alındığında, teknik bir açıdan tam olarak yerinde bir ifade olmayabilir. Kartepe ve Altunok'un öne sürdüğü argümana göre, bu toplantıların daha uygun bir şekilde "Bakanlar Toplantısı" olarak adlandırılması, gerçekleşen toplantının niteliğini daha iyi yansıtabilir (Özdemir, 2021, s.291).

ABD'deki başkanlık sistemine kıyasla, Türkiye'de önerilen sistemde, bakan atama yetkisi açısından önemli farklar bulunmaktadır. ABD'de "bakanlar" olarak adlandırılan kabine üyeleri Başkan tarafından atanır, ancak bu atamaların yürürlüğe girebilmesi için Senato'nun onayına tabidir. Başkanın atamak istediği bakanlar için Senato tarafından ciddi bir inceleme ve değerlendirme süreci uygulanır. Bu nedenle, Başkanın atama yetkisi, Senato onayı olmadan tam anlamıyla işlerlik kazanmaz. Senato, Başkanın istediği kişileri bakan olarak atama konusunda son söz sahibidir ve bu onama süreci sembolik bir işlem değildir; aksine, ciddi bir denge unsuru olarak

kabul edilir. Türkiye'de getirilen sistemde bakanların atanması, yasama organının onayına bağlı değildir ve doğrudan Cumhurbaşkanına aittir. ABD tarihinde, bu konuda birçok örnek yaşanmıştır. Başkan Donald Trump'ın göreve geldiği 20 Ocak 2017'den sonra seçtiği bakanlardan bazıları, Senato'daki Demokratların itirazları nedeniyle, ancak 20 gün sonra ve bu gecikmeye rağmen 52'ye karşı 47 oy fazlalığıyla kabul edilerek görevlerine başlayabildiler. Türkiye'de getirilen sistemde, Cumhurbaşkanının bakanları atama yetkisi, yasama organı olan TBMM'nin onayına bağlı olmadan kullanılabilir. Cumhurbaşkanı, istediği kişiyi bakan olarak atama ve gerektiğinde görevden alma yetkisine sahiptir. Bu konuda yasama organı ile uzlaşma zorunluluğu bulunmamaktadır. ABD'deki başkanlık sisteminde ise Başkanın bakanları atama yetkisi, Senato onayı ile dengelenirken, Türkiye'de önerilen sistemde böyle bir denge mekanizması bulunmamaktadır. ABD'deki Başkan, bakanları atamak için Senato ile anlaşma sağlamak zorunda iken, Türkiye'de Cumhurbaşkanının yasama organı ile böyle bir anlaşma yapma yükümlülüğü bulunmamaktadır. (Gözler, 2018, s.11, 12).

Bakanlar, hem siyasi bir organ olan Bakanlar Kurulu'nun üyeleri olarak görev yapıyorlar, hem de merkezi idarenin kamu hizmetlerini yöneten yetkililer olarak işlev görüyorlardı. Devlet, toplumun ihtiyaçlarını karşılayabilmek için çeşitli önemli hizmetleri üstlenmişti ve bu hizmetleri merkezi idare adı verilen bir teşkilat aracılığıyla yürütüyordu. Anayasa, yürütme erkinin bir parçası olan bakanlardan bahsederken, bakanların siyasi pozisyonlarına ek olarak çeşitli diğer görevlere de sahip olduklarına işaret ediyor. Bakanların, toplumun temel ihtiyaçlarını karşılayan kamu hizmetlerinin yürütülmesinde merkezi bir rol üstlendiği kabul ediliyordu. Bu konuda, bakanların ve Bakanlar Kurulu'nun, idarenin birer unsuru olarak çeşitli sorumlulukları bulunmaktaydı. Anayasa'nın 123. maddesinde belirtilen idarenin yasallığı ilkesine göre, bakanlara ve Bakanlar Kurulu'na verilen idari nitelikteki görevler, çeşitli kanunlarda tanımlanmıştı. Ancak, yasal düzenlemelere gerek duyulmaksızın, Bakanlar Kurulu yürütme erkinin genel karar alma yetkisine sahip bir organdı, hatta bunun için ayrıca bir düzenlemeye ihtiyaç duyulmuyordu. Bakanlar Kurulu, idari sorumluluklarını "kararname" ve "karar" adı verilen işlemlerle yerine getirirdi. Bu tür kararname ve kararlar, Bakanlar Kurulu üyeleri olan bakanlar ve

başbakan tarafından imzalanırdı. Ayrıca, bu kararnameler ve kararlar aynı zamanda Cumhurbaşkanını tarafından da onaylanır ve kabul edilirdi. (Bölükbaşı, 2020, s.47).

Yeni yönetim sisteminde, Cumhurbaşkanını hem Cumhurbaşkanlığı teşkilatının hem de bakanlıkların en üstünde bulunan hiyerarşik bir liderdir. Bu konuda bir anlaşmazlık bulunmamaktadır. Hukuki açıdan bakıldığında, Cumhurbaşkanını ile bakan arasındaki ilişki, Cumhurbaşkanının, bakanın işlemlerini onaylama, onaylamama, iptal etme, reddetme veya değiştirme yetkisine sahip olduğu şeklinde ifade edilebilir. (Bölükbaşı, 2020, s.52). Eski sistemde bakanlıklarda bulunan bakanların sahip olduğu yetkiler, yeni sistemde aynen korunmuştur. Bakanlar, devletin tüzel kişiliğini temsil etme görevine sahiptirler ve aynı zamanda bakanlık içindeki hiyerarşik yetkilere, yönetmelikler hazırlama yetkisine, bütçeyi kullanma yetkisine ve idari vesayet yetkilerine sahiptirler. Yeni sistemde de bu yetkiler aynı şekilde bakanlara verilmiştir. Yine de, bu yetkilerin yeni sistemde bakanlara devredilmiş olması, bakanların konumunun eski sistemle benzer bir şekilde olduğu anlamına gelmemektedir. Çünkü yeni sistemde temel yetki sahibi olan Cumhurbaşkanını, kararname çıkarma yetkisi aracılığıyla bu yetkileri bakanlardan alabilir, kendi yetkilerine ekleyebilir veya başka bir bakanlığa devredebilir. Anayasa bakanlarla ilgili bir dizi hüküm içermekte olsa da yeterli olduğu tartışmalıdır (Bölükbaşı, 2020, s.51).

Eski sistemde, Başbakan ve bakanlar arasında temellendirilen bir yapı mevcutken, CHS' de yürütme yetkisi tamamen Cumhurbaşkanınına ait olduğu için, bakanların yürütme yetkisi açısından sınırlı bir iradeye sahip oldukları görülmektedir. Bakanlar, yeni sistemde yürütme erkine dahil olmaktan ziyade, sadece idarenin içindeki yönetim birimi olarak konumlanmışlardır. Bu bakanlar, idarenin temel kamu hizmetlerini sunma görevi taşısa da genel hükümet politikalarını veya siyasi programları belirlememekte ve bu konularda karar yetkisi tamamen Cumhurbaşkanınına aittir. Dolayısıyla, bakanlar, Cumhurbaşkanınının direktiflerini uygulayan astlar olarak faaliyet göstermektedirler (Bölükbaşı, 2020, s.50). Yani günümüzde merkezi yönetim terimi kullanıldığında akla Cumhurbaşkanını gelmektedir. CHS ile Cumhurbaşkanınılığı teşkilatı, parlamenter sistemde başkent

teşkilatının ana birimi olan bakanlıklar ve bu bakanlıkların taşrada bulunan alt birimleri olan il ve ilçe mülki idare teşkilatları, bakanlar ve mülki idare amirleri gibi yetkili kamu görevlilerini doğrudan Cumhurbaşkanına bağlamış olması kamu yönetimi açısından hem Cumhurbaşkanının iş yükünü artırdığı hem de merkezileşme tehlikesini ortaya çıkardığı söylenebilir.

Kanaatimizce Cumhurbaşkanlığı teşkilatındaki birimlerin görevlerinin ayrıntılı bir şekilde düzenlenmemiş olması, bakanlara doğrudan talimat verme yetkisinin belirli bir düzenlemeye tabi olmadığını göstermektedir. Bu durum, bakanların, Cumhurbaşkanının direktiflerine ve yönergelerine uygun bir şekilde hareket etmekle sorumluluğa sahip olduklarını ve bu konuda Cumhurbaşkanına karşı hesap vermekle yükümlü olduklarını vurgulamaktadır. Ayrıca, bakanların hiyerarşi içindeki pozisyonlarının, Cumhurbaşkanlığı teşkilat yapılarının altında konumlanmadığını da göstermektedir. Dolayısıyla, bakanlar, Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen politikaları uygulama ve yürütme görevine sahiptirler, ancak bu görevlerini bağımsız bir şekilde değil, Cumhurbaşkanının genel yönlendirmeleri ve talimatları çerçevesinde yerine getirirler. Ancak bakanların, Cumhurbaşkanlığı bünyesindeki birimlerin yöneticilerine karşı üstün bir statüye sahip olduklarını belirten herhangi bir madde bulunmamaktadır. Cumhurbaşkanlığı teşkilatı birimlerinin amirleri, bakanlardan yönetsel olarak yüksek olduğuna veya bakanların da bu birimlerden üstte olduğuna dair herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır. Ancak yine de, Cumhurbaşkanlığı bünyesindeki birimlerin bakanlardan üstün olduğu bir teşkilat yapısı oluşturulması veya görev ve yetkilerinin değiştirilmesi durumunda, Anayasaya aykırı bir durumun söz konusu olmayacağı ön görülebilir. Bu noktada uygulama örneklerine bakılmasında fayda olabilir. Nihayetinde, yürütme yetkisinin tek sahibi Cumhurbaşkanı iken, bakanlar ise Cumhurbaşkanına yardımcı olan ve onun hiyerarşik olarak astı konumundadır (Bölükbaşı, 2020, s.54)

2.8. Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle Kamu Yönetimi Düzenlemelerindeki Dönüşümün İncelenmesi

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde, kamu yönetiminde ortaya çıkacak değişimlerde belirleyici olacak yeni bir uygulama da Cumhurbaşkanına verilen

görevlerden biri olan kararname çıkarma yetkisidir (Çalışkan ve Önder, 2017, s.576). Parlamenter sistemde Bakanlıklara ilişkin düzenleme (ayırma, birleştirme, kaldırma) KHK'lar ile yapılıyordu. CHS ile artık düzenlemeleri Cumhurbaşkanı kararnameler ile yapacaktır. Cumhurbaşkanı bu yetkisini tek başına Anayasa'ya dayanarak yapmaktadır. Anayasa'nın 104. maddesi 17. fıkrası Cumhurbaşkanına bu yetkiyi vermektedir (Gözler ve Kaplan, 2018, s.52, 59).

Görüldüğü üzere bu uygulamada, ABD başkanlık sisteminin özelliklerinin Türkiye'ye adapte edilerek ve özgün özelliklerin eklenerek yeni bir sistem oluşturulduğu görülmektedir. ABD'de başkanın kullandığı kararname yetkisi Türkiye'de "Cumhurbaşkanlığı kararnamesi" olarak aktarılmıştır (Taşdögen, 2016, s.940). ABD'deki Başkanlık sistemi içerisindeki başkanlık kararnameleriyle kıyaslandığında, ABD'de "executive order" olarak isimlendirilen başkanın kararname çıkarma yetkisi, anayasa metninde belirli ve açık bir şekilde ifade edilmemiş, anayasal geleneklere uygun bir şekilde uygulanmış ve sınırları belirsizdir. Öte yandan, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde Cumhurbaşkanlığı kararnamesi Anayasa'nın 104. maddesinde net bir şekilde düzenlenmiş ve sınırları belirtilmiştir (Çolak, 2017, s.63).

Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, yürütme organının işleyişini düzenlemek, kamu kurumlarının teşkilat yapısını belirlemek, idari düzenlemeler yapmak ve benzeri konularda kullanılır. Bu kararlar, anayasa ve hukuka uygun olmak zorundadır. Ayrıca, Anayasa'nın 104/17. maddesi gibi bazı sınırlamalar da getirilmiştir, özellikle kanunla düzenlenen konularda kararname çıkarılamaz ve meclis aynı konuda kanun yaparsa, kararname işlevsiz hale gelir. Bu nedenle, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi Türk hukuk sisteminde önemli bir yürütme aracı olarak varlığını sürdürmüştü ve 2017'deki sistem değişikliğiyle daha fazla önem kazanmıştır (Taşdögen, 2016, s.940).

Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kamu yönetimindeki işlevleri ile neden olacağı etkileri ve dönüşümleri incelemeyden önce kararname ve karar arasındaki farkları incelemek, ardından cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin Anayasa'daki

yerinin açıklanması sonra da ABD’de uygulama örnekleriyle karşılaştırılması yerinde olacaktır.

a. Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ve Cumhurbaşkanı Kararı Arasındaki Temel Farklar

Cumhurbaşkanının, Anayasalara ve yasalara uygun olarak yürütme görevini yerine getirirken, yürütmeye alakalı konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, Cumhurbaşkanlığı kararları ve Cumhurbaşkanlığı yönetmeliği çıkarma yetkisi vardır (Doğan ve Sönmez, 2021, s.47). Yeni sistemde Cumhurbaşkanına bu yetkilerin devredilmesinin politik amacı, yürütme ve devlet politikalarında hızlı ve dinamik karar alma imkanı tanımak, böylece etkili ve işbirlikçi yürütme yapısı oluşturmaktır. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile Cumhurbaşkanı kararları arasındaki temel farklar açıkça ortaya konulmuştur. Bu farkların birincisi, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin aslilik özelliğine sahip olmasıdır; yani bu kararnameler doğrudan Cumhurbaşkanı iradesiyle çıkarılır ve kendi başlarına yürürlüğe girebilirler. Öte yandan, Cumhurbaşkanı kararları, kanunlara veya Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine dayanarak çıkarılır ve yürürlüğe girebilmesi için bu çerçevede belirli düzenlemeler gerektirirler, bu nedenle talilik özelliğine sahiptirler. İkinci önemli fark, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin genel, soyut, objektif ve bir kez uygulandığında tükenmeyen normatif düzenlemeler olarak çıkarılmasıdır. Bu kararnameler, genellikle kamu düzenini, yürütme organının işleyişini ve yasama organı tarafından düzenlenmemiş konuları kapsayan geniş kapsamlı düzenlemelerdir. Üçüncü fark ise, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin tamamının resmi gazetede yayınlanma zorunluluğunu içermesi, kararnamelerin kamuya açıklık ve erişilebilirlik ilkesine uygun olarak kamuoyuna duyurulmasını sağlar. Son olarak, yargısal denetim açısından da farklılık mevcuttur. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri Anayasa Mahkemesi tarafından denetlenirken, idari nitelikteki Cumhurbaşkanı kararlarının yargısal denetimi Danıştay tarafından gerçekleştirilir. Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin daha genel ve normatif düzenlemelerdir ve Anayasa Mahkemesi'nin soyut norm denetimi yoluyla dava açabilme yetkisi sınırlıdır. Bu nedenle, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yargısal denetimi Anayasa

Mahkemesi'ne verilmiştir ve bu da bu kararnamelerin düzenleyici idari işlem niteliğini vurgular. (Doğan ve Sönmez, 2021, s.47).

b. Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Anayasa'daki Yeri ve Geçmişte Kararnamelerin İşlevleri

Kararname konusunda geçmiş deneyimler incelendiğinde bu konuda önemli bilgilere ulaşılmaktadır. Zira 1982 Anayasası'na göre yürütmenin düzenleme yapabilme yetkilerini hatırlayacak olursak, bu yetkiler şöyledir; kanun hükmünde kararname, tüzük ve yönetmelik çıkarmadır. Bununla birlikte, 2017'de getirilen anayasa değişiklikleri ile kanun hükmünde kararname yetkisi son buldu ve bu yetki yalnızca Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne (TBMM) verildi. Bu değişiklik, yasama ve yürütme organları arasındaki yetki dengesini yeniden şekillendirmiştir (Özbudun, 2018, s.245).

Değişiklik öncesi düzenlemelerde, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri yalnızca 107. madde kapsamındaki Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği'nin yapısını, organizasyonunu, çalışma kurallarını ve personel atamalarını düzenlemek için kullanılıyordu. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, bu bakımdan özel bir işlem türü olarak kabul ediliyor ve Anayasa'nın 107. maddesinde belirtilmeyen konular için Cumhurbaşkanlığı kararnamesi kullanılması mümkün değildi. Özbudun (2018: 217)'a acısından bu yeniliğin amacı, Anayasa değişikliği ile 104. maddeye eklenen düzenleme, Cumhurbaşkanı tarafından yapılan Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği düzenlemeleri için artık ayrıca bir kanun veya Bakanlar Kurulu kararnamesi gerekliliğini ortadan kaldırmıştır. Bununla birlikte, bu değişiklik önceden 107. maddeye yerleştirilmiş olan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri için geçerli olan kalıpların aynı anlam ve kapsamını taşımamaktadır (Çolak,2017, s. 56).

Anayasa'nın 104/17. maddesi, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin ve kanunların ilişkisini açıkça düzenlemektedir . Bu maddeye göre, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile kanunlarda çatışan maddeler bulunduğu, kanun maddeleri geçerlidir. Ayrıca, Türkiye Büyük Millet Meclisi, aynı meseleyle ilgili bir kanun yayınladığında, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi geçersiz olur. Bu düzenleme,

Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılan kararnamelerin kanunlarla uyumlu olması gerektiğini ve Meclis tarafından kabul edilen kanunların üstünlüğünü vurgular. Yani, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile kanunlar arasında bir hiyerarşi vardır ve kanunlar, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin önünde gelir. Cumhurbaşkanı, kanunları değiştiremez veya atlayamaz; Bu nedenle, yasama organının yetkilerini korur. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi, yürütme ve yasama organları arasındaki ayrımı daha net bir şekilde belirginleştirmiştir. Yasama organı olan Meclis, kanun yapma yetkisini korurken, yürütme organı olan Cumhurbaşkanı ise bu kanunları uygulama yetkisine sahiptir (Doğan ve Sönmez, 2021, s.46).

c. CHS’de Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin ABD Başkanlık Kararnameleri İle Kıyaslanması

CHS, kuvvetler ayrılığı ilkesini daha net ve sert bir şekilde belirginleştirir. Başkanlık sisteminde yürütme ve yasama organları daha açık bir şekilde ayrılır ve her iki organın da belirli yetki alanları vardır. Cumhurbaşkanının kararname çıkarma yetkisi, bu ayrımı yansıtan bir örnektir. Cumhurbaşkanına verilen kararname çıkarma yetkisi, başkanın yasama organına (Türkiye Büyük Millet Meclisi) göre daha hızlı ve esnek bir şekilde yasal düzenlemeler yapabilmesine olanak tanır. Ancak bu yetki, yasama organının yetkisini sınırlar ve dengeyi sağlama ihtiyacı doğurur. Kanun hükmünde kararnameler, bu bağlamda benzer bir işlevi yerine getirir. Ancak CHS’de bu tür kararnameler daha önceki parlamenter sistemden farklı bir şekilde kullanılır ve başkanın yasama yetkisi üzerinde etkili olabilir. Bu nedenle, bu tür yetkilerin nasıl kullanıldığı ve denetlendiği, demokratik denge ve hesap verebilirlik açısından büyük önem taşır. CHS, başkanın yasama ve yürütme organlarının yetkileri arasında daha net bir ayrım yapılmasını sağlar, ancak aynı zamanda cumhurbaşkanının kararname çıkarma yetkisi gibi araçlar aracılığıyla daha fazla yasama yetkisine sahip olmasına olanak tanır (Kılınç, 2016, s.92). Pekala CHS’de uygulanan kararnameler ile ABD’de uygulanan kararnameler arasında kamu yönetimi açısından farklılıklar bulunmakta mıdır?

Bu soruyu yanıtlamadan önce belirtmek gerekir ki, her iki ülkede de Başkanlara kararname yetkisi tanınmaktadır. Ancak, bu yetkilerin temeli, iki ülke arasında anayasal olarak farklılık göstermektedir.

ABD’de başkanlar, kararname çıkarma yetkisini bir dizi stratejik amacı gerçekleştirmek ve yönetimlerini daha etkili bir şekilde yönlendirmek için kullanırlar. Başkanlar, stratejik planlar hazırlamak ve uygulamak için kararname yetkisini kullanabilirler. Kararnameler, başkanların politik hedeflerini hızlı bir şekilde hayata geçirmelerine olanak tanır. Kongre ile yasama süreçlerinde uzun süreçler gerektiren politik değişiklikler yerine, başkanlar kararnameler aracılığıyla daha hızlı adımlar atabilirler. Başkanlar, bazen Kongre’yi atlayarak politika değişikliklerini hızlandırmak veya Kongre’deki muhalefeti aşmak için kararname yetkisini kullanabilirler. Kararnameler, olağan dışı durumlarda hızlı ve etkili bir şekilde hareket etmelerine yardımcı olabilir. Kararname yetkisi, başkanların yönetimde daha fazla kontrol sağlamalarına yardımcı olur. Kararname yetkisi, başkanların yönetimlerini daha etkili bir şekilde yönlendirmelerine, politik hedeflerini hızla gerçekleştirmelerine ve olağanüstü durumlarda etkili bir şekilde hareket etmelerine olanak tanır (Moe, 1993, s.366).

Başkanlık kararnameleri, yürütme alanında düzenleyici işler yapma yetkisi verse de, bu kararnameler başkanın anayasal yetkilerine dayandığı için kanun niteliğinde bir emir taşımaz. Federal hükümetin yönetiminde yaşanan sıkıntıları en aza indirmek için yürütme organına yönelik çıkarılırlar. Başkan bu yetkisini kullanırken kongreden onay almak zorunda değildir. Başkan çıkardığı kararnameleri onaylaması için kongreye göndermez Başkanlık sistemini benimseyen ülkelerde başkanlar kanunların belirlediği alanlarda yeniden düzenlemeler yapabilir hatta kanunlarda değişiklik yapabilir. Örneğin, Trump, göreve gelir gelmez, Obama’nın çıkarmış olduğu sağlık ve iklim adlı iki kanunu başkanlık kararnamesi ile mülga etmiştir. Ayrıca Başkanlık kararnameleri, mevcut olan ya da yeni çıkan bir kanunun nasıl uygulanması gerektiğini göstermek amacıyla veya kanunda yer alan hükümlerden birine dayanarak çıkarılabileceği gibi, hiçbir mevzuata dayanmadan ‘da tamamen bağımsız olarak çıkarılabilir. Her ne kadar bağımsız çıkarılsa da kongrenin

kararnameler üzerinde denetim gücü vardır. ABD’de Kongre, çıkaracağı kanuni düzenlemelerle, uygun bulmadığı başkanlık kararnamelerini geçersiz kılma imkânına sahiptir. Kongre, konuyla ilgili kanun çıkarmak yoluyla başkanlık kararnamesini iptal edebilmektedir. Kongre eğer mevzuatla bir kararnameyi iptal ederse, Başkanın mesleki itibarı ciddi derecede hasar görebilmekte ve Başkanın bu sabıkası gelecekte yönetsel düzenleme yapmasını engelleyebilmektedir. Kongre tarafından çıkarılan bir kanunla Başkanlık kararnamesinin iptali, özellikle son zamanlarda nispeten nadir görülmektedir. Bugüne kadar çıkarılan başkanlık kararnamelerinin % 4’ten azının Kongre tarafından değiştirilmesi bu durumu kanıtlar niteliktedir. Başkanlar, Kongre’nin yasama işlemi yapmasını teşvik etmek amacıyla başkanlık kararnamelerini bir baskı aracı olarak kullanabilirler. Örneğin, 2014 yılında, uzun yıllardır kapsamlı bir göçmenlik reformu yasasını kabul etmeyen ABD Kongresi’ni beklemek yerine, Obama, milyonlarca kaçak göçmenin durumunu kısmen iyileştirecek bir Başkanlık kararnamesi yayımlamıştır Cumhuriyetçilerin, kendisine yöneltilen anayasal yetki aşımı iddialarına karşı verdiği tek yanıt, 'Yasa çıkarın' (Çolak, 2017, s.61).

ABD’de son yıllarda çevre ya da iş alanlarında yapılan girişimcilik faaliyetlerinin başkanlar tarafından desteklendiği görülür. Bazı toplumsal konularda örneğin güvenliğin sağlanması, sağlık hizmetlerin yürütmesi, mal güvenliğinin temini gibi düzenleme yetkisini sık sık kullandığı görülmektedir. Her ne konuda kararname çıkarılırsa çıkarılsın, kararnameleri denetleme mekanizması devrededir. Kararnamede değişiklik yapmak ya da tamamen kaldırmak için çeşitli yollar bulunmaktadır. Bunlardan bir tanesi Kongrenin denetimidir. Aynı zamanda kararnamelerin yargısal denetimi de vardır. ABD federal yüksek mahkemesi başkanın çıkardığı kararnameleri kontrol edebilmektedir. Denetimin başka bir yolu ise çıkan kararnameye yönelik aynı konuda başka bir kararname çıkarmaktır. Çıkan yeni kararname ile var olan kararname değiştirilebilir ya da yürürlükten kaldırılabilir (Contrubis, 1999, s.19). Sonuç olarak ABD hükümet sisteminde kararnameler yasama, yürütme ve yargı güçleri tarafından denetlenir. Kongre yeni bir kanun yayınlarak yasama denetimini gerçekleştirir, Başkan yeni bir kararname yayınlarak yürütme denetimini gerçekleştirir, Federal yüksek mahkeme ise çıkan

kararnameyi durdurarak ya da iptal ederek yargı denetimini gerçekleştirmiş olur (Çolak, 2017, s.61, 62).

ABD ve Türkiye karşılaştırılmasında ilk fark; ABD'de Başkana verilen kararname çıkarma yetkisi, anayasada açık bir biçimde ifade edilmemektedir; bu yetki anayasal bir gelenek benimsenmiştir. Türkiye'de bu yetki, Anayasa'nın 104. Maddesi'nde "Cumhurbaşkanının yetkileri ve görevleri" başlığını taşıyan kısım tarafından kesin olarak tanımlanmıştır. "Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine yönelik meselelerde, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ilan edebilir" (md.104). Bir diğer belirgin fark, kararnamelere atfedilen isimlerdir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde "Cumhurbaşkanlığı kararnamesi" adı verilmektedir. ABD'de "presidential decree" yani başkanlık kararnamesi değil, "executive order" yani başkanlık veya yürütme emri terimi kullanılır. Amerika Birleşik Devletleri'nde, bu yetkinin kapsamı belirsizdir. Hâlbuki Türk tipi Başkanlık sisteminde, Anayasanın 104. maddesi, Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin sınırlarını açık bir şekilde anlatmaktadır. Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile dördüncü bölümdeki siyasi haklar ve ödevler, Türk Tipi Başkanlık sistemine göre Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenemez. Ayrıca, Türkiye'de kararnamelerin kanunlarla uyumlu olması gerekmektedir. Anayasada yalnızca kanunla düzenlenmesi öngörülen ve kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Eğer Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlar arasında farklı hükümler bulunursa, kanun hükümleri öncelikli olarak uygulanır. Amerika Birleşik Devletleri'nde, Başkanların kararname ile kanunu iptal etme yetkisine sahip olduklarına dair pek çok örnek mevcuttur. Türkiye'nin anayasal düzenlemeleri doğrultusunda böyle bir durum olasılık dahilinde görünmemektedir. Hem ABD modeli hem de Türkiye modeli, kararnamelerin denetimi konusunda benzer bir yaklaşım sergilemektedir. Her iki sistemde de kararnameler, yasama ve yargı mercileri tarafından kontrol edilebilir. Hem ABD modelinde hem de Türkiye modeline göre, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri yasama organının onayına sunulmadan yürürlüğe girebilir, ancak yasama organı ilgili bir kanunla bu kararnameleri geçersiz kılabilir. Bu hüküm, Anayasa değişikliği metninde şu şekilde ifade edilir: "Türkiye Büyük Millet

Meclisinin aynı konuda kanun çıkarması durumunda, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hale gelir. Her iki ülkede de, kararnamelerin yargısal denetimi yüksek mahkemeler tarafından gerçekleştirilir. ABD'de Federal Yüksek Mahkeme, Türkiye'de ise Anayasa Mahkemesi, bu kararnamelerin anayasaya uygunluğunu değerlendirir. Türk Tipi Başkanlık modeline göre, kararnamelerin yargısal denetimi, Anayasa'nın 148. maddesinde belirtilen hükümlere göre gerçekleştirilir (Çolak, 2017, s.63).

İlgili yazında cumhurbaşkanının birçok farklı konuda sınırsız cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilme yetkisinin bulunması ve çıkarılan kararnamelerin denetlenme mevzusu kamu yönetiminde birçok soruna neden olduğu/olacağı sıkça tartışılmaktadır. Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin, aslında 1982 Anayasası'nın ilk halinde de mevcuttur ve 18 Ağustos 1983 tarihinde anayasanın 107. maddesi temel alınarak ilk kez uygulamaya konulmuştur. Bu kararname yetkisi, yürütmenin daha hızlı ve etkili bir şekilde işleyebilmesi için önemli bir araç olarak kullanılmaktadır (Taşdöğen, 2016, s.940). Keza Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi, yürütme organının işleyişini ve yetki dağılımını kökten değiştiren bir sistemdir. Bu yeni sistemde Cumhurbaşkanı, daha geniş icraat yetkilerine ve karar alma kapasitesine sahiptir. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, Cumhurbaşkanının bu yeni yetkilerini kullanmasını sağlar. Bu kararnameler, yasama organının onayına ihtiyaç duymadan hızlıca düzenleme yapılmasını mümkün kılar. Ancak, bu durumda TBMM'nin denetim ve denge rolü daha da önemlidir (Özbudun, 2018, s.245).

Diğer bir tartışma konusu ise Türkiye'de cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin ABD'de bir karşılığının olmadığı konusudur. Yani ABD hükümet sisteminde başkana kararname çıkarma yetkisinin verilmediği gibi söylemler vardır ancak bu söylemler doğruyu yansıtmamaktadır. ABD anayasasında kararnameler ile ilgili bir madde yoktur. Ama anayasa da bir maddenin yer almaması bu yetkinin mevcut olmadığını göstermez. 7 maddelik çerçeve bir anayasaya sahip olan ABD ile Türkiye Anayasası bir değildir. ABD Anayasasının 2. maddesi başkan olan kişiye her türlü yetkiyi vermektedir. 2. Madde kararname çıkarma yetkisini de sağlamaktadır.

“Başkanlık emri” veya “yürütme emri” ABD’de “Executive order” olarak adlandırılır. Anayasaya dayanan bir yetkiyi kullanmak başkanları güçlendirmektedir. Özellikle Anayasanın 2. Maddesindeki ifadeleri başkanlar yetkilerinin gücünü artırmak için kullanmışlardır. Örnek vermek gerekirse Washington ABD anayasasının ilk kararnamesiyle Başkanın ülke dışı ilişkilerinde lider olarak yetkilendirilmesini sağlamış; Lincoln ise İç Savaş (1861-1865) zamanında kölelere özgürlük hakkını tanıyabilmek için başkanlık kararnamesine dayanarak geniş yetkiler kullanmıştır (Çolak, 2017, s.60, 61). ABD tarihine bakıldığında 45 tane başkanın göreve geldiği görülür. Bunlardan sadece bir tanesi 5 tane kararname çıkarmıştır. ABD anayasasında açıkça bir madde yer almadığı için kararnamelerin kapsamı ve sınırı belirsiz kalmıştır. Başkan isterse kararnameler ile kanunu değiştirme gücüne sahipken kongre ve federal mahkemede kararnameleri denetleme yetkisine sahiptir. Çıkarılan kararname anayasaya uygun değil ise federal yüksek mahkeme denetimini gerçekleştirir, kongre ise aynı konuda kanun çıkararak kararnameleri iptal edebilir (Çolak, 2017, s.62).

d. Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Kamu Yönetiminde Ortaya Çıkardığı Dönüşüm

Anayasa'nın 104. maddesi uyarınca, Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisiyle ilgili konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma yetkisini taşımaktadır. Bu yetki, Cumhurbaşkanına yürütme organının işleyişi ile ilgili önemli konularda düzenleme yapma yetkisi verir. Bu kararnamelerin belirgin özelliklerinden biri, sadece Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılabilmesidir. Başka bir makamın ya da organın onayına gerek duymadan, tek taraflı olarak Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılabilirler. Cumhurbaşkanı kararnamelerinin Türk hukuk sistemindeki yeri incelendiğinde ise özel bir düzenleyici işlem türünü temsil ettiği görülmektedir. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, kamu yönetiminde üst düzey görevlilerin tayini ve azli gibi personel yönetimi konularını düzenleyebilir. Bakanlıkların oluşturulması, kapatılması, işlevleri, yetkileri ve organizasyon yapısı gibi konuları da düzenleme yetkisine sahiptir. Bunun yanı sıra, merkezi ve taşra teşkilatlarının kurulması ve

düzenlenmesi de Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle düzenlenebilir (Güler, 2017, s.317).

Cumhurbaşkanı kararnamelerinin düzenleyici işlem yapma yetkisi Anayasa tarafından tanınmış olsa da, belirli sınırlamalar getirilmiştir. Anayasa'nın 104/17. Maddesinde olduğu gibi bu sınırlamalar görülmektedir. Örneğin, kanunla düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz ve meclis aynı konuda kanun yaparsa, kararname geçerliliğini kaybeder (Güler, 2017, s.317). Ayrıca temel haklar, kişi hakları ve siyasi haklar gibi konularda düzenleme yapma yetkisi Cumhurbaşkanına verilmemiştir. Bu alanlarda düzenleme yapma yetkisi sadece kanunlarla sınırlıdır. Ancak, yürütme alanının kapsamına giren diğer konularda, özellikle sosyal ve ekonomik haklar gibi konularda Cumhurbaşkanlığı kararnameleri çıkarılabilir. Ayrıca, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ne konuda çıkarılırsa çıkarılsın, bu kararnameler resmi gazetede yayımlanmak zorundadır (Söyler, 2018, s.248).

Türkiye'de devlet kurumlarının kurulmasına sorumluluk ve yetkilerinin belirlenme şekillerine bakıldığı zaman kararname çıkarma yetkisi oldukça fazla önem arz etmektedir. Bu nedenle bu yetkinin kamu yönetimi açısından sorunlu alanlar oluşturacağı yönünde görüşler bulunduğu gibi, bu yetkinin yürütmenin hızlı ve etkili bir şekilde çalışmasını sağlama amacı taşıdığı yönünde görüşler de yer almaktadır. Bunun yanında kararnameler ile kamu kurum ve kuruluşlarının kurulma şekli, görevleri, yetkileri ve sorumlulukları, hukuki bir zeminde Cumhurbaşkanına tahsis edilmiş olmasının kamu yönetiminin verimliliğini düşüreceği yönünde argümanlar öne süren de bulunmaktadır (Çalışkan ve Önder, 2017, s.576).

CHS'de tanınan Kararname yetkisi ile Kamu yönetimi konusunda yapılan değişikliklere ayrıntılı olarak ele aldığımızda ilk olarak gözümüze; yeni dönemde, bakanlıkların ve taşra teşkilatlarının oluşturulma yöntemlerinde ortaya çıkan yenilikler çarpmaktadır. Bu değişiklik merkezi idare veya devlet tüzel kişiliği (elçilikler, bakanlıklar, bunlara bağlı kuruluşlar, valilikler, kaymakamlıklar) düzenlemelerinin değişmesi olayıdır. Parlamenter sistemde TBMM tarafından "kanun" ile düzenlenen bu kurumlar, 126. maddeye eklenen bir paragrafla birlikte Cumhurbaşkanlığı kararnamesine devredilmiştir. Madde 126'da yapılan bu değişiklik

Cumhurbaşkanı, merkezi idareye ait tüm kamu kurum ve kuruluşlarını düzenleyen kararnameler çıkarabilir hale gelmiştir. Bu düzenleme, "kuruluş, görev ve yetkileri bakımından" ifadesi kullanılarak geniş bir kapsama sahiptir. Bu nedenle Cumhurbaşkanı, tek başına bir bakanlığı kaldırabilir veya yeni bir bakanlık kurabilir. Bu sayede devlet personel yapısı üzerinde her türlü değişikliği yapabilir. Ayrıca, "valilerin seçimle gelmesini sağlanması" amacıyla bir kararname çıkarabilir. (Ayman Güler, 2016). Zira bu teşkilatların kuruluşu, yasal düzenlemelere dayalı idari işlemlerle değil, temel olarak Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri (CK) aracılığıyla düzenlenmesi önemli bir yönetim değişikliğidir. Özellikle merkezi hükümet yapıları (Hükümet merkezi yönetimi / Ankara ve Ankara'nın yönetim altındaki bölgeleri / il ve ilçe yönetimleri) ve Cumhurbaşkanlığı ile bakanlıklara bağlı ve işbirliği içindeki kuruluşlar merkezi yönetim ve idari denetim ilişkisi içindeki hizmetler açısından kararnamelerle düzenlenip oluşturulmaktadır. Bu bağlamda, yerel yönetimler dışındaki neredeyse tüm devlet teşkilatlanmasının yeniden düzenlenmesi, Cumhurbaşkanı'na verilen yetkilerle şekillendirilen yeni bir kamu örgütlenme anlayışının bir yansıması olarak görülmektedir (Zengin, 2019, s.8).

Bu durum, daha önce de belirtildiği gibi, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 123'üncü Maddesi'nin ilk fıkrasıyla çatışmaktadır. Türkiye Cumhuriyeti'nin idari yapısının temel ilkelerini ifade eden bu madde, idarenin bir bütün olarak ele alınması gerektiğini ve idari yapıların kanunlarla düzenlenmesi gerektiğini belirtir. Ancak, Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri (CK) aracılığıyla kamu tüzel kişilikleri ve idari birimlerin kurulabildiği göz önüne alındığında, idari yapı ve bu yapı içindeki kurumların varlığını belirleme yetkisinin temel olarak Cumhurbaşkanı'na ait olduğu açıktır. Bu nedenle, idarenin bütünlüğü ilkesi ile Cumhurbaşkanının bu alandaki belirleyici rolü arasında bir çelişki bulunmaktadır (Zengin, 2019, s.8).

Kararnamelerin Türk kamu yönetiminde ortaya çıkardığı değişiklikler konusunda diğer bir husus üst kademe yöneticilerinin atanmasıyla ilgili konudur. Bu konu Cumhurbaşkanlığı tarafından hazırlanan Üst Düzey Kamu Yöneticilerinin ve Kamu Kurumlarındaki Atama Prosedürlerini Düzenleyen Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ise kamu yönetimindeki üst düzey görevlilerin atanma ve görevden

alma süreçlerini düzenlemek amacıyla oluşturulmuştur. Ancak, bu kararname, üst düzey memurlar ile üst düzey yöneticiler arasındaki ayrımı net bir şekilde tanımlamamıştır. Anayasa’da üst düzey kamu yöneticilerinin atanma ve görevden alma yetkisinin Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenebileceğini belirtmektedir. Bu nedenle, kararnamenin üst düzey memurlar ile üst düzey yöneticileri ayırması, kolay anlaşılır bir düzenlemeye olanak hazırlayacağı söylenebilir (Öztürk, 2019, s.1296). Bu konu kamu yönetimindeki değişim konusunda büyük önem teşkil etmesinden dolayı aşağıda detaylı olarak analiz edilmiştir.

2.9. Üst Kademe Kamu Yöneticilerinin Belirlenmesinde Gerçekleşen Dönüşümün İncelenmesi

Parlamentar sistemde iki başlı yürütme bürokrasiyi kontrol altına almayı zorlaştırır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde ise yürütme yapısının tek kişiden oluşması sistemin etkili ve güçlü yönü olduğunu savunan görüşlere göre (İzci, 2017), bürokrasiyi kontrol altına almanın tek yolu yürütme yapısının tek başlı olmasıdır. 703 Nolu KHK ile kapatılan, yada bu KHK ile yeniden organize edilen, yeniden kurulan aynı zamanda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kurulan yeni kurumlar kamu kurum ve kuruluşları yoğun bir şekilde personel hareketliliğine sebep olmuştur. 16 Nisan 2017’de gerçekleşen Anayasa değişikliği sonucunda Cumhurbaşkanına tanınan üst düzey kamu personeli atama yetkisi, Cumhurbaşkanı tarafından yayımlanan bir kararname ile düzenlenmiş ve yeni kamu kurumlarına atanacak ve atanmış olan üst düzey kamu personeli için yeni kurulların belirlenmesi gerekliliği getirilmiştir. Ayrıca, bu değişiklikte birlikte atama süreçlerine yeni kriterler eklenmiştir (Turan, 2018, s.78).

Üst kademe yöneticilerinin belirlenmesiyle ilgili incelemelere geçmeden önce konunun önemine binaen üst kademe yönetici kavramı ve bu yöneticilerin görevlerinin anlaşılması gerekmektedir. Aşağıda bu konu kısaca özetlenmiş ardından yöneticilerin atanması ile ilgili değişiklikler incelenmiştir.

a. Üst Kademe Kamu Yöneticisi Kavramı ve Üst Kademe Kamu Yöneticilerinin Görevleri

2017 yılında gerçekleştirilen Anayasa değişikliği öncesinde Türk kamu yönetiminde üst kademe kamu yöneticilerine yönelik net isimlendirme yapılmamış; vazifeleri ve yetkileri ile sorumlulukları anayasada net bir şekilde belirlenmemiştir. Bununla birlikte üst kademe kamu yöneticilerinin atama usullerinde belirsizlikler bulunmaktadır. Çünkü farklı kanunlarda farklı maddelere yer verilmiştir (Sobacı ve Köseoğlu, 2018, s.36).

Üst kademe kamu yöneticileri, literatürde farklı terimlerle tanımlanmış olsalar da, genellikle devletin en üst düzey yöneticileri olarak kabul edilirler. Bu tanımlardan bazıları "üst düzey yönetici," "yüksek yönetici," "yüksek kademe yöneticileri," "yüksek memurlar," ve "üst kademe yöneticileri" gibi terimlerle ifade edilmiş olsa da, temelde aynı yetki ve sorumluluklara sahip kamu yöneticilerini ifade etmektedirler. Anayasa metinlerinde kullanılan farklı terimler, kavram birliği açısından bazı sorunlar yaratabilir. Özellikle, 104/9. madde ve 128/3. madde arasındaki bu terim farklılığı, anayasal düzenlemelerin tutarlılığını etkileyebilir (İriş, 2020, s.9, 10). Bu noktada üst kademe kamu yöneticilerine verilecek ismin belirlenmesi uzun zaman almıştır. İsmine dair farklı yaklaşımlar bulunmaktadır. Her ülkenin kendine ait personel sistemi ve üst kademe yöneticiliğin boyutu farklı olduğu için yaklaşımlar farklılık gösterir. Genel manada üst kademe kamu yöneticilerinin yetki ve sorumlulukları birbirine çok benzemektedir. Üst kademe kamu yöneticilerinin görevlerini; kamu politikalarını sürdüren kurum ve kuruluşlarda üst düzey makamlarda görev alan, hükümetin temel politikalarını formüle eden, temel politika konularına danışmanlık yapan, bakanlar ya da yönetim kurullarının belirlediği politikaları uygulanabilir program, karar ya da işlemler haline getiren kamu personelleri şeklinde tanımlayabiliriz (Sobacı ve Köseoğlu, 2018, s.11).

Üst kademe kamu yöneticilerine ait özellikler şunlardır :

- Devlet teşkilatın en yüksek seviyelerinde görev yaparlar.

- Merkezi yönetimde politika geliştirme ve önemli kamu kuruluşlarını yönetme görevlerini üstlenirler.
- İdari politika kararlarını alabilirler.
- Üst düzey siyasi liderlerle işbirliği yaparlar ve danışmanlık sağlarlar.
- Bu yöneticiler, kuruluş amacının başarıyla hayata geçirilmesinde büyük yetki ve sorumluluk taşırlar.
- Bu kişiler, seçimle değil, atanarak göreve gelirler, ancak etkili bir yetki ve otoriteyle donatılmışlardır.
- Siyasi iktidarın temel politikalarını uygulamak için operasyonel politikaları veya programları oluştururlar.
- Kamu personel sisteminin içinde küçük bir azınlığı temsil ederler.
- Diğer kamu çalışanlarına kıyasla daha yüksek ücretler almalarına rağmen, iş ve memuriyet güvenceleri daha sınırlıdır.
- Tek bir alanda uzmanlaşmak yerine genel becerilere sahiptirler ve uzmanlık birimlerini yönetebilirler (İriş, 2020, s.14).

b. CHS’de Üst Düzey Kamu Yöneticilerinin Belirlenme Usullerinin İncelenmesi ve Kamu Yönetimine Etkilerinin Analizi

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde üst düzey kamu yöneticilerinin tayin edilmesi ve görevlerinin sonlandırılması, atanma usullerinin belirlenmesi belli şartlar altında da olsa sadece Cumhurbaşkanına bırakılmıştır. Buna karşın, Anayasa’da yer alan 128/3 ve 104/9 hükümleri, üst düzey kamu yöneticilerinin atanması, görevden alınması ve atanma usul ve esaslarının belirlenmesi yetkisinin Cumhurbaşkanı tarafından kullanılacağını öngörülürken; Üst düzey kamu yöneticilerinin yetiştirilme usul ve esaslarını düzenleme yetkisinin yasama organı tarafından kullanılması, dikkat çekici bir sonuç olarak ortaya çıkmıştır (Karslı, 2020, s.189).

3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (CBK), 10 Temmuz 2018 tarihinde Resmî Gazete’ de yayımlanmış ve ilanıya beraber yürürlüğe girmiştir. Söz konusu Kararnamenin 1. maddesinde açıklandığı üzere, Kararname, üst düzey kamu

yöneticileriyle ilgili prosedür ve kuralları belirlemeyi ve kamu kurumlarındaki atama prosedür ve kurallarını düzenlemeyi amaçlamaktadır. Bu bağlamda, ilgili Kararname, Anayasa'nın 104/9. maddesinde yer alan hükme uygun olarak, Cumhurbaşkanının üst düzey kamu yöneticilerinin atanmasına yönelik usul ve esasları düzenlemek amacıyla hazırlanmıştır (Söyler, 2020, s.63).

3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi uyarınca, üst düzey kamu yöneticilerinin atanma yetkisi Cumhurbaşkanına verilmiş olup, atanacak kişilere kadro, pozisyon ve görevlerine açıktan atama yetkisi tanınmaktadır. Kamu personeli olmayan üst düzey kamu yöneticileri atanarak göreve başladıktan sonra, memur statüsüne dahil edilirler ve genel kamu idaresinde asli ve sürekli görevler üstlenme yetkisine sahip olurlar. Görev süresi dolan dışardan atanan üst kademe kamu yöneticilerinin memuriyetle ilişkisi kesilir. Görevle ilişkisi kesilen üst kademe kamu yöneticilerinden memuriyet ile bağı kopar. Kamu düzeninin sekteye uğramaması için memuriyetlerin sürekli olması gerektiği düşünülürse görev süresi belli bir zamanla sınırlandırılan üst kademe kamu yöneticileri idare hukuku açısından personelin sürekliliği kuralına ters düşmektedir (Karşlı, 2020, s.196, 197).

Bu kararname, ekte üç farklı cetvel içermektedir. I Sayılı Cetvel'deki kişilerin görev süreleri, sadece III Sayılı Cetvel'dekileri hariç tutmak koşuluyla Cumhurbaşkanının görev zamanı ile birdir. Bu listede bulunan unvan, statü ve sorumluluklara, doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır. Sayılan bu özellikler nedeniyle, "üst düzey kamu yöneticisi" terimi özellikle bu cetveldeki kişiler için kullanılmaktadır. Bu cetvelde adı geçen pozisyonlara örnek olarak, MİT Başkanı, Cumhurbaşkanlığı Ofis Başkanları, TOKİ Başkanı, Valiler, Büyükelçiler, Bakan Yardımcıları, Gelir İdaresi Başkanı, SGK Başkanı, Bakanlıkların Teftiş Kurulu, Rehberlik ve Teftiş, Rehberlik ve Denetim, Denetim Hizmetleri Başkanları ile Diğer Kurul Başkanları, Genel Müdürler, Strateji Geliştirme Başkanları vb. yer alır. Bunlar, görevlerinin niteliği gereği belirli bir görev süresine sahip olup, Cumhurbaşkanı tarafından atama yapılır. Örneğin; Rektörler (4 yıl), Diyanet İşleri Başkanı (4 yıl), Merkez Bankası Başkanı ve Başkan Yardımcıları (4 yıl), Türkiye Adalet Akademisi Başkanı (3 yıl), Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu

Başkanı (3 yıl) gibi görevler bu kapsama girer. Öte yandan, II Sayılı Cetvel'de yer alan görevlilerin atanmaları doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından gerçekleştirilmez. Bu pozisyonlara atanacak kişiler, başka merciler tarafından atanır ve atamalar Cumhurbaşkanı tarafından onaylanır. Örneğin; TOKİ Başkan Yardımcıları, TİKA Başkan Yardımcıları, Genel Müdür Yardımcıları, Bakanlık Daire Başkanları, Bakanlık Müfettişleri, Hazine Kontrolörleri, Sigorta Denetleme Uzmanları, Sigorta Denetleme Aktüerleri, I. Hukuk Müşavirleri, Vali Yardımcıları, Kaymakamlar, Bakanlık İl Müdürleri vb. gibi görevlere atanmak isteyen kamu görevlileri dışında, sosyal güvenlik kurumlarına tabi olanlar veya uluslararası kuruluşlar ile özel sektörde serbest çalışanlar da bu pozisyonlara atanabilirler. Son olarak, 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile dışarıdan devlete atama yapma usulü resmîyet kazanmıştır (Madde 3). Bu usul, Cumhurbaşkanı kabinesindeki beş bakan için de uygulanmaktadır. (Zengin, 2019, s.9).

3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, üst düzey kamu yöneticilerinin Türkiye Cumhuriyeti'nin idari organizasyon yapısı içinde önemli bir rol oynadığını açıkça göstermektedir. Bu bağlamda, idari teşkilat yapısı içerisinde, genel ve bağımsız idari kamu kurumlarının çoğunda hizmet sunma görevini üstlenirler. Üst düzey kamu yöneticileri, genel idare yapısı içinde hizmet veren ve 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesi tarafından düzenlenen Cumhurbaşkanlığı teşkilatı (bakanlarda dahil), 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, bakanlıklara bağlı, ilgili ve ilişkili kurumlarla birlikte başkentte bulunan yardımcı kuruluşları, taşra teşkilatlarını ve idari, iktisadi ve sosyal kamu kurumlarındaki en üst düzey yönetici görevleri, pozisyonları ve kadroları içermektedir. Ayrıca, özerk idareler kapsamında yer alan akademik yönetimler ve düzenleyici ve denetleyici kurumların en üst düzey görevleri, pozisyonları ve kadroları da bu düzenlemeye dahil edilmiştir (İriş, 2020, s.27).

Üst düzey kamu yöneticileri, atanmaları ve görevden alınmaları yalnızca 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile değil, diğer bazı Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinde de bu tür hükümlere yer verildiğini belirtmemiz gerekmektedir. Örneğin, 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nde, Cumhurbaşkanlığı İdari İşler

Başkanı, Cumhurbaşkanlığı Özel Kalem Müdürü, başdanışmanlar ve danışmanların atanmalarının Cumhurbaşkanı tarafından yapılacağı belirtilmiştir. Bu kadrolar, 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin ekli cetvellerinde özel olarak yer almamasına rağmen, 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nde bu kadroların atanmalarının Cumhurbaşkanı tarafından yapılacağına dair bir hüküm bulunmasıyla, bu kadroların da üst kademe kamu yöneticisi kadroları olarak kabul edildiği açıkça ifade edilmiştir (Söyler, 2020, s.63).

Bu düzenlemenin en temel getirdiği değişiklik, Türkiye siyasi sahnesinde ilk defa yürütmenin bütünsel bir şekilde yönetilmesi olacaktır. Artık Cumhurbaşkanları seçim kampanyalarında vaat ettikleri politikaları, planları, programları ve hizmetleri bütünlük bir yürütme aracılığıyla hayata geçireceklerdir. Cumhurbaşkanı, sağlık, eğitim, güvenlik, tarım, maliye ve ekonomi gibi birçok farklı alanda kamu politikalarını, kabinenin katkılarıyla hazırlayacak ve kendi atadığı üst düzey kamu yöneticileri aracılığıyla politikaların uygulanmasını izleyecektir. Türkiye'de üst düzey kamu yöneticileri, sadece kamu politikalarının uygulanmasına katkı sağlamakla kalmayıp aynı zamanda politikaların oluşturulmasına da doğrudan katıldıkları göz önüne alındığında, bu yöneticilerin idari ve yasal sorumluluklarının yanı sıra belirlenen politika ve hedeflere ulaşma düzeyleri açısından da doğrudan Cumhurbaşkanına karşı sorumlu olacakları ifade edilebilir (Sobacı ve Köseoğlu, 2018, s.36).

ABD başkanlık sisteminde olduğu gibi üst kademe kamu yöneticilerini başkanın ataması yürütme gücünü kuvvetlendireceği için AK Parti için başkanlık sistemi, bürokratik elitlere karşı etkili ve devlet yönetiminde istikrar sağlayıcı bir sistem olarak görülebilir (Kutlu ve Kahraman, 2017, s.18, 19). ABD'de, uygulanan Federal Anayasanın 2. maddesinin 2. bölümünün 2. Fıkrası şu ifadelerle dikkat çeker: Başkan farklı görevlerinde senatonun düşüncesi ve rızasını alarak (by and with advice and consent of the Senate) "atama yetkisini" kullanır. Federal Anayasa'da geçen görevlerden bir tanesi ikinci fıkrada yer alan "elçiler", "diğer temsilciler", "konsoloslar" dır. İsmi sayılan bu memurlar için anayasada ya da kanunlarda başka bir atanma usulü bulunmayıp başkan senatonun onayını alarak atama işlemini

gerçekleştirir (m.2, b.2, f.2). ABD’de başkanın isteği senatonun onayı ile atanan iki bine yaklaşık kamu personel bulunur. Amerika Birleşik Devletleri’nde, Başkanın kamu personeli atama yetkisi Federal Senato'nun rızasına tabi olduğundan, bu yetki sınırsız bir yetki değildir. Başkan Senato ile anlaşmak zorundadır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi Üst kademe kamu yöneticilerinin atanmasını herhangi bir makamın onayı olmadan Cumhurbaşkanına bırakmıştır (Gözler, 2017, s.15). ABD başkanlık sisteminde başkanın kamu düzeninin sağlamasındaki denetim yetkisi, kamu çalışanlarının eylemlerini, halkın seçtiği başkanın halka karşı sorumlu tutulmasıyla düzenlenmiştir. Başkanlık makamının; bütçeyi belirleme, koordine etme, kumanda etme, liderlik yapma vb. görevler ile, bürokrasi üzerinde denetim yetkisi kullanma ya da bürokrasiye bu isteklerini yaptırmak için motive etme imkanı vardır. Aslında ABD’de fayda faaliyet mekanizması ve rasyonelleşmiş bütçe sistemi işler. Faaliyet ve bütçe reformları, bürokratik yetenek tekniğini artırma şekli gibi görülse de gerçekte başkanın kontrol gücünü artırmaya yönelik işleyen yöntemlerdir (Tataroğlu, 2016, s.79). Anayasanın başkana verdiği yetki, yasaların sadık bir şekilde uygulamasını sağlamaktır. Anayasa başkanının bürokrasi üzerindeki yetkisini sınırlandırmaktadır. Anayasa metni, Başkan’a verilen iki önemli yetkiyi içermektedir. İlk olarak, Başkan, yalnızca üst düzey kamu memurlarından, yalnızca onların görevleriyle ilgili konular hakkında yazılı görüşlerini talep etme hakkına sahiptir ve bu yetki sadece Senato tatil veya ara tatildeyken ve tahsisat komisyonlarının süresi sona erdiğinde, yani tam güç kullanma dönemlerinde uygulanabilir hale gelir. Bu yetki, Başkan’a, üst düzey kamu memurlarının uzmanlıklarından yararlanma ve kamu hizmetlerinin yönetimine katkıda bulunma fırsatı sunar. Ayrıca, Başkanın bu yetkileri kullanması, hükümetin ve Senato’nun normal işleyişini etkilemeyecek zamanlarda gerçekleşmelidir (Tataroğlu, 2006, s.107).

Bu bağlamda; cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde üst düzey yöneticiler için bazı eksikliklerin giderilmesi gerekmektedir. Kamu düzeninin daha uzun vadeli olarak etkin ve verimli bir şekilde işleyebilmesi için üst düzey kamu yöneticilerinin görev süreleri statüleri ve özlük hakları yeniden düzenlenmelidir. ABD başkanlık

sisteminde olduğu gibi başkanla birlikte gelen ve başkanla birlikte giden “sözleşmeli bürokrat” statüsü tercih edilmelidir (Kutlu ve Kahraman, 2017, s.18, 19).

Cumhurbaşkanına üst düzey kamu yöneticilerini atanma ve görevden alma yetkisi verilmesi, kamu bürokrasisindeki değişimi daha erişilebilir hale getirmektedir. Bürokratik bir makam ya da kişi sisteme egemen olamaz. Yeni sistemde Cumhurbaşkanı kamu kurumları ile ilgili her çeşit yetkiyi elinde bulundurur. Bu durum bürokrasinin daha etkin ve sistemli işlemlerini sağlar. Daha sistemli bir bürokrasi ise daha iyi işleyen kamu yönetimini oluşturur. Cumhurbaşkanlığı sistemi kamu yönetimini bürokratların eline bırakmaz çünkü Cumhurbaşkanı istediği zaman üst kademe kamu yöneticilerini değiştirebilir (Boyalı ve Gümüş, 2022, s.242). Cumhurbaşkanı hükümet sistemi üst düzey kamu görevlilerini atama yetkisini konusunda Cumhurbaşkanına tanıdığı geniş yetki alanı bürokratik seçkinlere karşı Cumhurbaşkanına belirgin bir avantaj kazandırır. CHS göreve yeni gelmiş bir Cumhurbaşkanı eski sistemin bürokratik yapısına maruz kalmaz. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi (CHS), bürokrasinin siyasi süreçlere yasa dışı müdahalelerini engelleyen bir yapıya sahiptir denilebilir (Önder ve Sunar, 2021).

CHS'nin üst düzey devlet memurları atanmasındaki Cumhurbaşkanı'na verilen sorumluluklar ve yetkiler, sadece bürokratik elitizmi sona erdirmek amacıyla kullanılacak bir araç olarak sınırlı bir bakış açısıyla ele alınmamalıdır. Çünkü özel sektörün yönetim deneyimlerinden yararlanmak için bir fırsat sunmaktadır. Kamu sektörü, kamu hukuku ve bürokratik geleneklerin etkisi altında kalarak, yönetimde arzu edilen gelişmenin gerisinde kalmıştır ve 1980'lerden bu güne özel sektörün birikimlerinden fayda sağlamaktadır. Fakat, bu iki sektör arasındaki önemli farklılıklar, özel sektör faaliyetlerinin kamu sektörüne uyarlanmasını engelleyici bir etken olmuştur. Sektörler arası işgücü hareketliliğinin artırılması, yönetim yaklaşımında önemli bir değişiklik yapmanın daha kolay hale gelmesine yardımcı olabilir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi (CHS), kamu sektörünün tamamında olmasa da en üst düzeylerinde bu süreci hızlandırma potansiyeline sahiptir (Çığman, 2021, s.118).

2.10. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin Fırsat ve Risk Analizi

Türk kamu yönetiminin geçmişten beri eskimeyen sorunlarının olduğu bilinen bir gerçektir. Bu sorunların başında, kırtasiyecilik, hantallık ve hız sorunu, güdülenme sorunu, performans ve verimlilik sorunu ve siyaset yönetim ilişkisinde iç içe geçmişlik ve bu noktada inisiyatif alma sorunlarıdır. Ülkemizde bu sorunların çözümünde büyük mücadeleler verilmeye çalışılmış yapılan değişikliklerle bazı sorunlar azaltılabilirken bazılarının derinleşmesine neden olunmuştur (Dinçer ve Yılmaz, 2003; Çığman, 2021). Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin oluşturulma ve uygulama süresince sıkça ifade edilen iyileşme alanlarından birisi de kamu yönetimi alanı olmuştur. Nitekim cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin özellikleri incelendiğinde eski parlamenter sisteme kıyasla kamu yönetiminde teorik ve anayasal eksende köklü değişiklikler yaptığı ve uygulama açısından ise büyük değişikliklere gebe olduğu görülmektedir. Ancak yine de Türkiye'nin yönetim reformları sürecinde kendine has bir yol çizip çizmediği hususundaki tartışmalar sonlanmış da değildir (Gözler, 2019; Tural, 2015).

CHS'nin kamu yönetimine sunduğu en önemli fırsat alanlarından birisi yürütmede monist yapının benimsenerek çift başlılığı gideren basit bir işleyişin hayata geçirilmesidir. Zira yetki alanları ve görev/sorumluluk tanımlarındaki belirsizlik, etkili, verimli ve meşru bir kamu yönetimi için en önemli engeller arasında görülmektedir. Vazife, sorumluluk ve yetkilerin açık ve net biçimde oluşturulması gereği, kamu yönetiminin kuruluş aşaması süresinde iyi yönetimin prensipleri arasında sayılmaktaydı (Fayol, 1939). Zamanımız yönetim doktrinde ise bu alanlar arasındaki geçişkenlik ve esneklik daha kabul edilebilir hatta bazen arzulanır durumda olsa da çerçevenin büsbütün belirsiz tutulması bazı yönetim problemlerine sebep olabilir. Kamu yönetiminde vazife alan görevlilerin riskten kaçınma meyilleri (Nicholson-Crotty, Nicholson-Crotty ve Webeck, 2019), rol belirsizliğinin performans düşüşüne sebebiyet vermesi (Locke, 1996) ve yetki çatışmalarının meşruiyet tartışmalarına neden olması şu anki kamu yönetiminde de hareket çerçevesinin ana hatlarıyla oluşturulmasını gerektirmektedir. Ülkemizde yürütmenin düalist yapısı nedeniyle parlamenter sistemde bu çerçevenin çizilmesinde

bir takım güçlükler çekilmiştir (Çığman, 2021). Ancak yeni sistem bu durumdan arınmak için önemli bir fırsat alanı doğurmuştur. Ayrıca bu fırsatın olası bir risk alanı da bulunmaktadır. Örneğin: Fonksiyon gaspı sonucunda inisiyatif alanında görülebilecek bir daralma başlıca riskler arasındadır. CHS’de Cumhurbaşkanına geniş bir düzenleme yetkisi tanınması idari inisiyatif bakımından olumlu bir gelişme olsa da meclis-hükümet ilişkilerinde sorun çıkarma potansiyeline sahip olduğu değerlendirilebilir.

Kamu yönetiminin kanun ve KHK’lar yerine ağırlıklı olarak cumhurbaşkanı kararnameleri ile düzenlenmesi, yalnızca performans artışına katkıda bulunmakla kalmayacak, kırtasiyeciliğin azaltılmasına da yardımcı olabilecek (Çığman, 2021) ve bürokraside hızı artırabilecektir. Ancak bu fırsat alanının bir de riskleri bulunmaktadır. Zira geç uygulanan kararların anlamlılığı zaman içinde azalırken, aceleyle uygulanan yerinde olmayan kararların da herhangi bir değeri olmayabilir. Çalışma hızını artırma potansiyeli sunan CHS, karar alma sürecinde TBMM, kamuoyu ve bürokrasinin neden olabileceği gecikmeleri azaltma fırsatı sunar, ancak bu hızlandırma süreci bir maliyet taşır: Hızlı bir şekilde olgunlaştırılmamış kararlarda hata yapma olasılığı elbette daha yüksektir. Aslında CHS’nin, aşırı hızlı kararlar sonucu ortaya çıkabilecek sorunlara tamamen savunmasız olmadığı görülmektedir. Yanlış olduğu kanıtlandığında, kararların hızlı bir şekilde gözden geçirilmesi ve uygulamanın hızlı bir şekilde düzeltilmesi, sistemin kendini düzeltme mekanizması olarak düşünülebilir (Önder ve Sunar, 2021). Burada temel sorun, kamu yönetiminde istikrar ve öngörülebilirliğin kaybolma riskidir. Sıkça yanlış kararların alındığı ve uygulandığı, ardından bu kararların sıkça gözden geçirilip değiştirildiği bir kamu yönetimi, istikrarsız ve öngörülemez hale gelebilir. TBMM'nin yürütme üzerindeki etkisinin azalmasıyla birlikte yürütmenin daha az şeffaf bir şekilde hareket edebilme yeteneği kazanması, karar alma süreçlerinin daha kısıtlı ve kapalı bir çevrede yürütülmesi; CHS’yi eski sisteme göre daha öngörülemez hale getirebilir. İstikrarsız ve öngörülemez bir kamu yönetimi, sadece kendi uzun vadeli hedeflerine ulaşmakta zorlanmakla kalmaz, aynı zamanda kamu kesimi dışındaki planlama çabalarına da olumsuz etkide bulunabilir (Çığman, 2021, s.123).

CHS için yukarıda ifade edilenler ve diğer ifade edilebilecek fırsat ve riskler Tablo 4’te kamu yönetimi sorun alanı ile birlikte kısaca özetlenmiştir.

Tablo 4: CHS’nin Kamu Yönetiminde Fırsat ve Risk Alanları

Sorun alanı	Fırsat	Risk (Tehdit)
1. Kırtasiyecilik	- Rollerin açıkça belirlenmesi - Kural etkisizliğinin azaltılması	- Fonksiyon gasbı (Yürütme aleyhine)
2. Güdüleme		- Kamu kesimi örgütsel çekiciliğinin azalması
3. Performans	- Özel kesim birikiminden yararlanma imkânı - CK’ların sistemi hızlandırması	- Çatışan bürokrasiler - Kurumsal yapının zarar görmesi - Aşırı hız (Olgunlaştırılmamış kararların uygulanması) - Öngörülemezlik, istikrarsızlık - Aşırı merkezileşme, aşırı ussallık
4. Siyaset-yönetim ilişkisi	- Bürokratik müdahalelere karşı siyasetin güçlendirilmesi	- Bürokratik uzmanlığa siyasi müdahale ihtimali

Kaynak: Çığman, 2021

Tablo 4’e göre; CHS kırtasiyecilik, performans ve siyaset- yönetim ilişkisi sorun alanlarında birtakım fırsatları ve riskleri bünyesinde taşıdığı görülmektedir. CHS’de rollerin açıkça belirlenmesi ve parlamenter sistemde bulunan kural etkisizliğinin bu sistemde azaltılması kırtasiyecilik sorunu için önemli bir fırsat alanı olarak görülürken, yürütme aleyhine görülebilecek bir fonksiyon gasbının kamu yönetimi için bir tehdit oluşturacağı düşünülmektedir. CHS ile özel kesim

birikiminden faydalanmak ve cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile sistemi hızlandırmak kamu yönetiminde performansı artıracacağı için yeni sistem bir fırsat olarak görülebilir. Bunun yanında CHS’de cumhurbaşkanı kararnameleri ile yetkileri artan cumhurbaşkanı ile bürokrasi çatışması, kurumsal yapının zarar görmesi, olgunlaştırılmayan kararların aşırı hızlı bir şekilde uygulanması, öngörülemezlik ve istikrarsızlık, aşırı merkezileşme, aşırı ussallık risk alanlarını taşımaktadır. CHS kamu yönetiminde önemli bir yer edinen siyaset – yönetim ilişkisi açısından ise bürokratik müdahalelere karşı siyasi mekanizmayı koruyup güçlendirmektedir. Bu önemli bir fırsat alanıdır. Bunun yanında üst düzey kamu yöneticilerinin, bakanların ve cumhurbaşkanı yardımcılarının cumhurbaşkanı tarafından seçilmesi ile bürokratik uzmanlığa olası siyasi müdahale alanı açabilmekte ve bu durum kamu yönetimi için büyük bir risk alanı olarak görülmektedir. Son olarak yeni sistemin güdüleme konusunda önemli bir fırsat sunmadığı, bunun tersine kamu kesimi örgütsel çekiciliğinin düşmesi riskini taşıdığı anlaşılmaktadır.

SONUÇ

2017 yılında Türkiye'de gerçekleştirilen referandum sonucu kabul edilen anayasa değişikliği, ülkede önemli bir hükümet sistemi değişikliğini beraberinde getirmiştir. Bu değişiklik sonucunda Türkiye, parlamenter sistem yerine yeni bir deneyim olan ve Türkiye'ye özgü özellikler taşıyan başkanlık sistemine geçmiştir. Bu önemli hükümet sistemi değişikliği, kamu yönetiminde çeşitli dönüşümlere yol açmıştır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin kamu yönetiminde ortaya çıkardığı değişimleri ve kamu yönetimine etkilerinin teorik eksende analiz edildiği bu çalışmada; yeni hükümet sisteminin kamu yönetimi alanında birçok açıdan (yürütmede yapısal dönüşüm, Cumhurbaşkanlığı politika kurulları, ofisleri ve bakanlıklardaki dönüşüm, Cumhurbaşkanı kararnameleleri ile yetki artışı, üst düzey kamu yöneticilerinin atanması usullerinin dönüşümü) önemli değişikliklere neden olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Yani cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin özellikleri incelendiğinde eski parlamenter sisteme kıyasla kamu yönetiminde teorik ve anayasal eksende köklü dönüşümler yaptığı ve uygulama açısından ise önemli değişiklik alanlarına sahip olduğu ifade edilebilir.

Bunun yanında cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin Türk kamu yönetiminin eskiden beri bulunan kırtasiyecilik, güdülenme, performans, verimlilik ve siyaset yönetim ilişkisi çerçevesinde inisiyatif alma gibi sorun alanlarına ne kadar çözüm üreteceği/ürettiği tartışmalıdır. Çünkü sistemde yapılan teorik değişimin yansımalarının görülmeye başlandığı yeni sistemde kamu yönetimi açısından büyük değişikliklerin yapıldığı görülmekte ve bunun etkilerinin oldukça büyük olacağı iddia edilmektedir. Bu durumun sonuçları ve yapılan iddiaların doğruluğu zamanla yapılan uygulamaların sonuçlarıyla anlaşılacaktır. Ayrıca cumhurbaşkanlığı sisteminde, önceden parlamenter sistemde bulunmayan yeni düzenlemelerin bulunması ve bu düzenlemelerin taşıdığı risk ve avantajlardan dolayı sistemin kamu yönetimini birçok açıdan olumlu ve olumsuz etkileyebileceği söylenebilir.

Aşağıda bu çalışma kapsamında yapılan analizler sonucunda Türk kamu yönetiminde gerçekleştirilen değişiklik ve dönüşümler ile yeni sistemin kamu yönetimine etki alanları konusunda ulaşılan genel sonuçlar kısaca özetlenmiştir.

Türkiye’de benimsenen Türk tipi başkanlık sistemi olarak da adlandırılan CHS ile birlikte, yürütmeden tek sorumlu kişi Cumhurbaşkanı olmuştur. Parlamenter sistemde sorumsuz olan Cumhurbaşkanı Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yaptığı iş ve eylemlerden sorumlu hale gelmiştir. ABD başkanlık sistemine benzer bir şekilde Türkiye’de de kimin sorumlu ve yetkili olduğu açıkça tanımlanmıştır. Sorumluluğun tek bir kişide toplanması yani yürütmenin tek başlı bir hale gelmesi hızlı karar almayı sağladığı ve kararlılık kapasitesini artırdığı için bir fırsat alanı olarak görülmektedir. ABD başkanlık sisteminde başkan ve yardımcılar halk tarafından seçilirken Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde Cumhurbaşkanı yardımcılarını kendisi seçmektedir. Çünkü yürütme organının başbakan ve Cumhurbaşkanı olmak üzere iki kanattan oluşması ve aralarında yaşanan çeşitli uyumsuzluklardan dolayı krizlerin çıkması, Türkiye’yi sistem değişikliğine götüren sebeplerden biri olarak değerlendirilmektedir. Yeniden bir çift başlılık sorununun ve çıkabilecek krizlerin önlenmesi için Cumhurbaşkanı kendi yardımcılarını kendisi seçmesi karara bağlanmıştır.

Bu noktada ifade edilebilir ki; ülkemizde uygulanmakta olan yeni hükümet sisteminin ilgili alanda belirtilen temel hükümet sistemlerinden hiçbirisiyle birebir benzerlik göstermemektedir. CHS, bazı özellikler açısından parlamenter sisteme, bazı özellikler açısından başkanlık sistemine, bazı özellikler açısından ise yarı başkanlık sisteme benzemektedir. Yeni sistemde göze çarpan en büyük dönüşümlerden birisi Cumhurbaşkanlığı merkez teşkilatında gerçekleştirilmiştir. Parlamenter sistemde kullanılan bazı yapılar kaldırılmış, bazı yeni yapılar oluşturulmuş ve kamu yönetim mekanizmasının işlerliğini yükseltmek için ofis ve kurullar hayata geçirilmiştir. Demokrasiyi benimsemiş devlet düzeni bağlamında yeni kamu yönetiminin temel kavramları olarak görülen etkililik, etkinlik, şeffaflık, hesap verebilirlik, katılımcılık düşünüldüğünde CHS ile yeni oluşturulan kurulların bunlara hizmet etmek amacıyla oluşturulduğu söylenebilir (Avaner ve Özsoy, 2022). 1 No’lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinden anlaşılacağı üzere CHS’de Cumhurbaşkanlığı ofislerinin esas görevi kamu politikalarının belirlenmesi ve uygulanmasının takibi konusunda politika kurulları ile birlikte Cumhurbaşkanı yardımcı olmaktır. Politika kurulları ve Cumhurbaşkanlığı ofisleri, proje oluşturma,

yeni politika seçenekleri araştırma, saha çalışmaları yürütme, aktörler arası işbirliği faaliyetlerini koordine etme, veri toplama, verileri analiz etme ve politika uygulamaları hakkında raporlama gibi bir dizi görev ve yetki ile donatılmıştır. Politika kurullarının bir teşkilat yapısı yoktur. Kurul şeklinde planlanmıştır. Verilen görevleri yapacak kendisine ait personeli 'de bulunmamaktadır. Cumhurbaşkanlığı idari işler başkanlığı kurulun sekreteryaya işlemlerini yapar. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde devlet sistemi planlanırken politika kurulları kurmay bir birim olarak planlanırken Cumhurbaşkanlığı ofislerinin kendilerine ait teşkilatı ve personeli olan kamu kurumu birimi niteliğinde kurulmuştur.1 No'lu Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kamu politikalarını ofisler mi ya da kamu politika kurullarını yürütür sorusunun cevabı ofisler olur. Çünkü kendilerine ait ayrı bir personeli ve teşkilatı vardır. Ofisler kendilerine verilen görevleri daha etkin bir şekilde sunabilmek için yavaş işleyen bürokrasiye takılmamak, kendisine verilen yetkileri gerekirse merkezi yönetimden izin almadan, icracı kararlar verebilmesi, politikalar için ihtiyaç duyduğu mali kaynağı kullanabilmesi için kamu tüzel kişiliğine ve idari mali özerkliğe sahip oldukları söylenebilir. Etkin bir kamu politikasının belirlenmesi ve hayata geçirilmesi kamu hizmetlerinin sunumu için son derece önemlidir (Nacak, 2021, s.1039).

CHS ile birlikte yürütme sisteminde meydana gelen değişiklikler devletin merkez ve taşra uzantısını da etkilemiştir. Merkezi idarenin taşra uzantısından merkeze yardımcı kuruluşlara varıncaya kadar atamada yetkili makamın Cumhurbaşkanlığı olması bu örgütü gerek yetki gerekse sorumluluk açısından en tepeye taşımaktadır. Örneğin; Cumhurbaşkanı'nın kararnameler ile üst kademe yöneticilerini ataması, bakanlıkların kurulması, kaldırılması ve bakanlık atamalarını gerçekleştirmesi kamuda üst düzey yöneticilerin Cumhurbaşkanı tarafından tek başına yapılan işlemler adı altında sıralanmaktadır. Bu nedenle, kamu yönetimindeki en büyük değişikliklerden biri, Cumhurbaşkanı'nın daha geniş yetkilere ve sorumluluklara sahip olması olarak değerlendirilebilir. Aynı şekilde yarışan alan (Gözler, 2018: 40) olarak ifade edilen ve Cumhurbaşkanı'nın kanunda yeri olmayan bir konu hakkında (ihtiyari alan olarak tabir edilen) kararname çıkarabilme yetkisinin olması düzenlemenin önemini ve büyüklük derecesini göstermesi bakımında önem

arz etmektedir. Kamu yönetimi devletin idaresine ilişkin bilginin üretilmesinden başlayarak bilgi birikiminin alanda nasıl kullandığının incelenmesi bakımından da önemlidir. Söz konusu sistem değişikliği ile memurluktan müsteşarlığa varıncaya kadar hiyerarşik kademelerin yeniden düzenlenmesi durumunun kamu yönetimine olası büyük etkilerinin olacağını göstermektedir.

CHS yukarıda da açıklandığı gibi ülkemiz kamu yönetimine bazı yönlerden katkıda bulunma potansiyeli bulundurmakla birlikte, tüm yönetim problemlerinin çözümünü bir hükümet rejimine bağlamak hiç de gerçekçi bulunmamaktadır. Yeni sistemin bazı yönetim alanlarına etkisi kısıtlı hatta negatif olabilir. Siyaset-yönetimin iç içe olması, bu alanlar arasında değerlendirilebilir. Keza siyaset-yönetimin iç içe olması durumu, ülkemiz gündemine yeni rejimle girmiş de değildir. Nitekim ülkemizde şu anki manasıyla siyasal partilerin ortaya çıktığı ilk dönem olarak adlandırılabilir II. Meşrutiyet'ten bu zamana değin bu sorunsal varlığını hep sürdürmüştür (Önder ve Sunar, 2021). CHS, siyaset-yönetim bağı sorunsalını bir noktada azaltabilecek bir noktada ise derinleşmesine neden olabilecek unsurları bir arada taşımaktadır. Üst kademe kamu yöneticilerinin atamalarında suiistimale neden olabilecek arka kapıların varlığı, sistemin omurgasını teşkil eden Cumhurbaşkanının devlet başkanı ve siyasetçi vasıfları arasındaki sınırın muğlak oluşu, bir kesimin siyasal ganimet görüşüne sahip olduğu zamanlarda fazlasıyla çekici olabilecek merkezîyetçilik seviyesi; yeni sistemin problemleri artırma tehlikesine işaret eden taraflarıdır. Ve yine bürokratik uzmanlığa ve devlet hafızasına siyasal müdahalelerin yapılması ile kamu yönetimindeki kurumsal yapının yozlaşma tehlikesi de ayrı bir risk alanı olarak görülebilir. Bunun yanında CHS ile birlikte bürokrasinin siyasi alan üzerindeki gayrimeşru nüfuzu kırma fırsatının bulunması ve bakanlıklara liyakatli profesyonel kişilerin getirilmesini sağlaması sistemsal sorunların çözümüne katkı sunabilecek önemli değişimlerdir. Ve yine cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile hızlı ve etkili düzenlemeler yapma olanağının kamu yönetiminde performans açığını minimize etme avantajı sunması önemli bir fırsat alanıdır.

CHS'de tüm bu ifade edilen teorik değişimlerin uygulamaya yansımalarının farklılıkları bulunduğu gibi verilen yetkilerin uygulamaya bağlı olarak fırsat ve

riskleri birlikte taşıdığı söylenebilir. Yani Anayasal anlamda verilen bir yetki CHS’de uygulama esnasında farklı bir alana sürüklenebilir. Mesela CHS’ de fonksiyon gaspı ihtimaline karşın inisiyatif bölgesinde yaşanabilecek bir daralma durumu önemli bir risk olarak değerlendirilebilir. CHS ile cumhurbaşkanına geniş bir düzenleme yetkisi sunulması idari inisiyatif açısından pozitif bir gelişme olarak değerlendirilse de TBMM-hükümet etkileşiminde problem çıkarma potansiyeline sahip olduğu söylenebilir. Ayrıca CHS’nin Türk kamu yönetimine kazandıracığı hız da en uygun düzeyde kullanılmaması hâlinde sorun çıkarma potansiyeline sahip olduğu da ayrı bir eleştiri konusu olarak karşımıza çıkmaktadır. Burada asıl riskin kamu yönetiminde istikrar ve öngörülebilirliğin yok olması ihtimali olarak da düşünülmektedir. Bugünkü haliyle ülkemizde benimsenen yeni hükümet sisteminin kamu yönetimine etkilerini basit bir şekilde olumlu veya olumsuz olarak adlandırmak pek de mümkün görülmemektedir. Yani uygulamalar, yeni hükümet sisteminin başarı ve başarısızlıklarında kilit rol oynayacaktır.

Sonuç olarak; bu çalışmada CHS’nin kamu yönetiminde ortaya çıkardığı değişimler ve dönüşümler teorik olarak ele alınmış ve değişimlerin anayasal ve yönetsel altyapısı incelenmiştir. Ancak cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin kamu yönetiminde planlanan ve öngörülen iyileşmeleri sağlayıp sağlayamadığı yapılan/yapılacak uygulamalar ve neticeleri doğrultusunda anlaşılacaktır. Bu noktada Türkiye’de kamu kurumlarının performansının yönetilebilir olması ve bürokrasinin iyileştirilmesi için yeni kamu yönetim modelinde önerilen iyi yönetim ilkelerinin özümsemesi, kamu politikalarının üretilme ve uygulanma aşamalarının paydaşlar ile beraber planlanması ve kamu yönetiminde stratejik yönetim metotlarının işe koşulması için büyük gayret sarf edilmelidir. Keza böylelikle ülkemizde hesap verebilir, paydaş katılıma açık, şeffaf, etkili, nitelikli ve verimli kamu kurumları ortaya çıkabilir.

KAYNAKÇA

KİTAP

- Atar, Y. (2014). *Türk Anayasa Hukuku*. (9. Baskı). Konya: Erman Ofset Baskı.
- Berg, B. L. ve Lune, H. (2015). *Sosyal bilimlerde Nitel Araştırma Yöntemleri*. H. Aydın (Çev. Edt). Konya: Eğitim Kitabevi.
- Bilgiç, V. (2003). Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı. A. Balcı, A. Nohutçu, N.K. Öztürk ve B. Coşkun (Editörler) *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar* (Birinci Baskı). Ankara: Seçkin Yayıncılık, s.25-38.
- Corbin, J. & Strauss, A. (2008). *Basics of qualitative research: Techniques and procedures for developing grounded theory*. Thousand Oaks: Sage.
- Çam, E. (2000). *Çağdaş Devlet Düzenleri*. İstanbul: Başak Ofset.
- Demir, F. & Karatepe, Ş. (1989). *Anayasa Hukukuna Giriş*. (2. Baskı). İstanbul: Evrim Basım.
- Dereli, E. (2001). *ABD ve Fransa Siyasal Sistemleri*. (2. Basım). İstanbul: Der Yayınları.
- Dinçer, Ö., ve Yılmaz, C. (2003). *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma*. 1. Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim. TC Başbakanlık.
- Duverger, M. (1986). *Siyasal Rejimler*. (1. Baskı). (T. Tunçdoğan, Çev.) İstanbul: Gözlem Matbaacılık.
- Erdem, K. (2017). *Yarı-Başkanlık Sistemi: Teori, Pratik ve Tartışmalar", Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri Yarı-Başkanlık Sistemi: Fransa, Polonya ve Rusya Örnekleri*. Araştırma Hizmetleri Başkanlığı, 2. Baskı, Ankara, ss. 1-6, [https://acikerisim.tbmm.gov.tr/xmlui/handle/11543/1243\(08.05.2022\)](https://acikerisim.tbmm.gov.tr/xmlui/handle/11543/1243(08.05.2022))
- Erdoğan, M. (2018). *Türk Anayasa Hukuku*. (1. Baskı). Ankara: Salmat Basım.
- Eryılmaz, B. (2016). *Kamu Yönetimi*. Kocaeli: Umuttepe Yayınları.
- Fayol, H. (1939). *Sınai ve umumî işlerde idare* (M. A. Çalikoğlu, Çev.). İnhisarlar Umumî Direktörlüğü.
- Giritli, İ. (1983). *Kamu Yönetimi Teşkilatı ve Personeli*. (7. Baskı). İstanbul: Filiz Kitabevi.
- Giritli, İ. (2001). *Türkiye'nin İdari Yapısı Kamu Yönetimi Teşkilatı*. (12. Basım). İstanbul: Der Yayınları.
- Göze, A. (2000). *Siyasal Düşünceler ve Yönetimler*. (9. Baskı). İstanbul: Beta Basım

- Gözler K. & Kaplan, G. (2018). *Kısa İdare Hukuku*, (12. Baskı). Ekin Yayınevi, Bursa: 2018.
- Gözler, K. & Kaplan, G. (2020). *İdare Hukukuna Giriş*. (26. Baskı). Bursa: Ekin Yayın
- Gözler, K. (2011). *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*, Cilt I, 1.Baskı, Bursa.
- Gözler, K. (2012). *Anayasa Hukukuna Giriş*. Bursa: Ekin Yayınevi.
- Gözler, K. (2013). *Anayasa Hukukunun Genel Esasları*. Bursa: Ekin Kitabevi.
- Gözler, K. (2018). *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*. (1. Baskı). Ekin Yayınevi.
- Gözler, K. (2021). *Türk Anayasa Hukuku* (4. baskı). Bursa: Ekin Yayınevi.
- Gözübüyük, Ş. (2008). *Anayasa Hukuku*, 16. Baskı, Ankara, Turhan Kitabevi.
- Gülener, S. ve Miş, N. (2017). *Cumhurbaşkanlığı Sistemi*, Sayı. 190, Ankara: SETA Yayınları
- Gürbüz, Y. (1987). *Karşılaştırmalı Siyasal Sistemler*. (2. Baskı). İstanbul: Beta Basım.
- Hekimoğlu, M. M. (2009). *Anayasa Hukukunda Karşılaştırmalı Demokratik Hükümet Sistemleri ve Türkiye*, Detay Dağıtıcılık, Ankara.
- Karatepe, Ş. (2015). *Anayasa Hukuku*. (2. Baskı). Ankara: Savaş Yayınevi.
- Mehmet Z. S. & Köseoğlu Ö. (2018). *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Üst Kademe Yöneticiler*. Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı Yayınları 111, I. Baskı.
- Nadaroğlu, H. (1978). *Mahalli İdareler Felsefesi, Ekonomisi, Uygulaması*. (1. Baskı). İstanbul: Sermet Matbaası.
- Önder, S. (2007). *Türk Parlamenter Sisteminde Cumhurbaşkanının Rolü*. (1. Baskı). Ankara: Turhan Kitabevi.
- Özbudun, E. (2018). *Türk Anayasa Hukuku*, Ankara: Yetkin Yayınevi.
- Özçelik, S. (1961). *Esas Teşkilat Hukuku Dersleri: Umumi Esaslar*". İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınları.
- Özer, A. (2016). *Anayasa Hukuku*. (7. Baskı). Ankara: İlksan Matbaacılık.
- Özer, M. A. (2005). *Yeni Kamu Yönetimi Teoriden Uygulamaya*. Ankara: Platin Yayınları.

- Parlak, B. & Cantürk, C. (2005). *Karşılaştırmalı Siyasal ve Yönetmel Yapılar*. (1. Baskı). İstanbul: Alfa Akademi Basım.
- Shugart, S.M. & Garey, M.J. (1995). *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Söyler, Y. (2018). *Yeni Başkanlık Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*, Ankara: Seçkin Yayınları.
- Şaylan, G. (1981). *Çağdaş Siyasal Rejimler*. Ankara: Sevinç Matbaası
- Şengül, R. (2015). *Yerel Yönetimler*. Kocaeli: Umuttepe Yayınları.
- Teziç, E. (2005). *Anayasa Hukuku (Genel Esaslar)*. İstanbul: Beta Yayınları.
- Teziç, E. (2012). *Anayasa Hukuku*, 14. Baskı. İstanbul: Beta Yayınları.
- Tunç, H., Bilir, F. ve Yavuz, B. (2011). *Türk Anayasa Hukuku*, 3.Baskı, Ankara.
- Tural, E. (2015). Osmanlı taşrasında Fransa etkisi: 1864 Nizamnamesi'nin arkasında III: Napolyon mu vardı. *1864 Vilayet Nizamnamesi*, Ed.: Tural, E., Çapar, S., Ankara, TODAİE.
- Turhan, M. (1989). *Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası*. (1. Baskı). Diyarbakır: Dühf Yayınları.
- Türköne, M. (2007). *Siyaset*. Ankara: Lotus Yayınevi.
- Ulusoy, A. D. (2019). *Yeni Türk İdare Hukuku*. (2. Baskı). Yetkin Yayınları.
- Yayla, A. (2015). *Karşılaştırmalı Siyasal Sistemler*. Ankara: Tarcan Matbaası.
- Yayla, A. (2015). *Siyaset Bilimi*. Ankara: Adres Yayınları.
- Yazıcı, S. (2009). *Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemleri Türkiye İçin Bir Değerlendirme*, 2.baskı, İstanbul.
- Zengin, O. (2019). "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve İdari Yapıya Etkisi." *Emek Araştırma Dergisi (GEAD) 10*, No: 15 (Haziran): 1-23.

MAKALE

- Akçalı, P. (2014). *Siyasal İstikrar ve Başkanlık Sistemi: Amerika Birleşik Devletleri*. İstanbul: Alfa Akademi, 241-260.
- Akıncı, B. (2017). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin olası demokratik ve ekonomik etkileri. *Turkish Studies*, 12(24). ss.1-16.
- Akman, Ç. (2019). “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Politika Kurulları: Sosyal Politikalar Kurulu Üzerinden Bir Değerlendirme”, *Route Educational And Social Science Journal*, Volume, 6(3), 659-676.
- Ataay, F. (2013). “Adalet ve Kalkınma Partisi’nin ‘Başkanlık Sistemi’ Önerisi Üzerine Değerlendirme”, *Alternatif Politika*, Cilt 5, Sayı 3, 266-294.
- Avaner, T. & R. Fedai (2019), “Türk Kamu Yönetiminde Ofis Sistemi: E-Devlet Uygulamalarından Dijital Dönüşüm Ofisine”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 52, Sayı 2, Haziran 2019, s 149-172.
- Avaner, T. ve Özsoy, S. (2022). Türk Kamu Yönetiminde İstişarenin Önemi: Yüksek İstişare Kurulu Örneği. *Akademi Sosyal Bilimler Dergisi*, 9 (25), 20-35.
- Boyalı, H. & Gümüş, K. (2022). “Bürokrasi ve siyaset ilişkisinin parlamenter sistem ile Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi özelinde analizi”. *Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 55, 232-247
- Bölükbaşı, M. Ö. (2020), “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Bakanlıkların Statüsü (Önceki Hükümet Sistemi ile Mukayeseli Olarak)”, *Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. XXIV, S.1-4, 41-69.
- Çalışkan, Emre & Önder, M. (2017), “Başkanlık Sistemi ve Mevcut Kamu Kurumları Üzerine Olası Etkileri”, *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, Cilt. 10, Sayı. 49, 2017, ss. 570-578.
- Çığman, M. Z. (2021). “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Türk Kamu Yönetimi: Fırsatlar, Riskler”. *Avrasya Dosyası Dergisi*, 12 (2), 101-140.
- Çolak, Ç. D. (2017). “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Yetkisinin Amerikan Sistemi Üzerinden Karşılaştırmalı Analizi”, *Strategic Public Management Journal*, Volume 3, Special Issue, s. 51-65
- Dann, P. (2006). The Gubernative in Presidential and Parliamentary Systems. *ZaöRV* 66, 1-40.
- Demir, C., Çohadar, Ö. ve Gök, G. (2017). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin yönetişimin temel ilkeleri bağlamında incelenmesi. *Strategic Public Management Journal*, 3(si), ss.138-153.

- Demirkaya, Y. (2018). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Kamu Yönetimi'nde Yeni Aktörler: Sivil Toplum Örgütleri. *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi: Kamu Yönetiminde Değişim, Yüksel, Demirkaya, İstanbul: Hiperyayın*, 13-34.
- Doğan, B., & Sönmez, B. A. (2021). "Türkiye'de Anayasa Değişiklikleri Kapsamında Yürütmenin Güçlendirilmesi Eğilimi: The Tendency of Strengthening the Executive within the Scope of Constitutional Amendments in Turkey". *Türk Kamu Yönetimi Dergisi*, 2(1).
- Erol, Ö. F. (2020), "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları", *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi*, Cilt 26, Sayı 1, Haziran, ss.107-130.
- Esen, E. & Kalağan, G. (2020). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde Merkezi İdarenin Dönüşümü. *Süleyman Demirel Üniversitesi Vizyoner Dergisi*, 11(Ek), 260-277.
- Esen, E. ve Kalağan, G. (2020). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde Merkezi İdarenin Dönüşümü. *SDÜ Vizyoner Dergisi*, 11 (Ek), 260-277.
- Fanid, N. A. F & F. Akman (2021). "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin İdari Teşkilatlanma Üzerine Etkisi", *Journal of Civilization Studies*, Volume 6, Issue 2, pp. 31-51.
- Fedai, R. (2018). "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Bakanlıkların İşlevi". *Türkiye'de Toplum, Yerleşim ve Yönetim Tartışmaları*, 12. Uluslararası Kamu Yönetimi Sempozyumu. Kırıkkale, Türkiye, 470-477.
- Fendoğlu, H.T. (2012). Başkanlık Sistemi. *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2 (2), 39-60
- Gözler, K. (2019). Osmanlı mülkî idare sistemi üzerinde Fransız etkisi: 1864 ve 1871 Vilayet Nizamnameleri Fransa'dan mı iktibas edilmiştir? *Amme İdaresi Dergisi*, 52 (1), ss.1-32.
- Güler, T. (2018), "Güçlerin Yeni Bir Takımyıldızı", *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt: 21 - Sayı: 39, Haziran, 299-322.
- İyimaya, A. (2017). "Anayasa Değişikliği Ekseninde Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistem", *Yeni Türkiye Dergisi*, Sayı: 94, S. 71-89.
- İzci, F. ve Sarıtürk, M. (2017). Yeni Anayasa Değişikliği ile Getirilen Cumhurbaşkanlığı Sisteminin İdari Yapı ve İşleyiş Etkisi. *Proceedings Book of 2nd International Scientific Researches Congress on Humanities and Social Sciences*, 15 Haziran.
- Karatepe, S. (2005). *Başkanlık Sisteminin Türkiye Açısından Değerlendirilmesi*. s. 299-322.

- Kaya, S.B. (2021). Hükümet Sistemi Sınıflandırılmasında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Analizi. Doktora Tezi. Trabzon Üniversitesi Lisans Eğitim Enstitüsü, Trabzon.
- Keskinsoy, Ö. ve Kaya, S. B., (2018). Türkiye'nin Hükümet Sistemleri Üzerine Bir Değerlendirme. *TBB Dergisi*.
- Kılınç, Z. A. (2016). “Türk Tipi Başkanlık Sistemi Tartışmaları”, *PESA Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, Cilt. 2, Sayı. 3, ss. 86- 94.
- Kırışik, F., & Öztürk, K. (2020). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemiyle Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi. *Adalet Dergisi*, (65), 167-200.
- Korkmaz, T. (2016). “Hükümet Sistemleri ve Türkiye Üzerine Bir Analiz”, *Akademik Hassasiyetler*, Sayı. 6, ss. 43-57.
- Koroğlu, S. A. (2015). Literatür Taraması Üzerine Notlar ve Bir Tarama Tekniği. *GİDB Dergi*, 1, 61-69.
- Kutlu, Ö. ve S. K. (2017). “Türk Cumhurbaşkanlığı Sisteminin Kamu Yönetimi Açısından Değerlendirilmesi”, *Türk Anayasa Hukukunun Güncel Sorunları*, (Ed. F. Uslu), Beşköprü Yayınları, Sakarya.
- Locke, E. A. (1996). Motivation through conscious goal setting. *Applied and preventive psychology*, 5 (2), ss.117-124.
- Mehmet, R. K. (2020). “Üst Kademe Kamu Yöneticilerinin Atama Usul ve Esasları Üzerine Bir İnceleme” *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt:28, Sayı:1.
- Miş, N. (2016). AK Partinin Önerisinde Siyasal Sistem Tasarımı *Kriter*, S. 8, Aralık.
- Nacak, O. (2021), “Cumhurbaşkanlığı Ofislerinin Yapısına İlişkin Değerlendirme”, *Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt: 23, Sayı: 3, Eylül 2021, 1023-1041.
- Nicholson-Crotty, S., Nicholson-Crotty, J., ve Webeck, S. (2019). Are public managers more risk averse? Framing effects and status quo bias across the sectors. *Journal of Behavioral Public Administration*, 2 (1).
- Oyan, O. (2019) “Yeni Anayasa ve Yeni Devlet Yapılanması”, *Çalışma ve Toplum*, 1, 105-126.
- Önder, Ö. & Sunar, S. (2021). *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve bürokrasi. 21. yüzyılda Türk kamu yönetiminin değişimi*. Ed.: Öcal, A. ve Hayta, Y. Detay Yayıncılık, Ankara. ss.257-287
- Özdemir, A. (2021), “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Türkiye Cumhuriyeti İdari Teşkilatına Getirdiği Yenilikler”, *JAVStudies*, 7(3) (2021) 284-297.

- Öztürk, N. K. (2019), “Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Üst Düzey Memurların Atanması”, *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, Ekim 2019, Cilt: 33, Sayı: 4, 1279-1297.
- Öztürk, N.K. (2019). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Temel Dinamikleri. *ASSAM uluslararası hakemli dergi*, 6(15), 69-87.
- Peters, Guy: “Are European Parliamentary Regimes Becoming More Presidential?”, Ed.: Kurt von Mettenheim, *Parliamentary and Presidential Regimes*, Baltimore 1995, s.172.
- Polga-Hecimovich, J. (2021). “The Bureaucratic Perils of Presidentialism: Political Impediments to Good Governance in Latin America”. *Journal of Policy Studies*, 36(4), 1–14.
- Sönmez, D.K. (2022). Hükümet Sistemlerinin Analizi: Yeni Bir Başkanlık Modeli Olarak Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi. Yüksek Lisans Tezi, Bilecik Şeyh Edebali Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü. Bilecik.
- Söyler, Y. (2020), “3 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine Göre Üst Kademe Kamu Yöneticisi Kimdir?”, *ASBÜ Hukuk Fakültesi Dergisi*. (2020/1), 59-110.
- Tataroğlu, M. (2006). “Parlamenter ve Başkanlık Sistemlerinde Siyasi İktidar ve Bürokrasi İlişkileri ve Türkiye Açısından Bir Değerlendirme”, *Yönetim ve Ekonomi*, Cilt. 13, Sayı. 1, ss. 97-119.
- Tataroğlu, M. (2016). “Yürütmede Etkinlik Bakımından Başkanlık Sisteminin Değerlendirilmesi”, *Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi*, Cilt. 5, Sayı. 1, ss. 74-97.
- Turan, M. (2018). “Türkiye’nin Yeni Yönetim Düzeni: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi”. *Sosyal Bilimler Araştırma Dergisi*, 7 (3), 42-91.
- Yalınız, O., Sevinç, İ. (2023). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Ortaya Çıkarabileceği Fırsatlar ve Sorun Alanları. *Journal of Academic Value Studies*, 9 (1), 16-28.
- Yaman, A. & Ünal, H. (2021). “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Yürütme Erki Bağlamında Değerlendirilmesi”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*. Y.2021, C.26, S.2, s.225-246.
- Yaman, A. (2014), Başkanlık Sistemi, Uygulamaları ve Türkiye’de Uygulanabilirliği, *Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*. 3 (5).
- Yılmaz, Z. (2019), “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemiyle Uyumlu/Çatışan Yerel Yönetim Modelinin Anlamı ve Sonuçları Üzerine”, *Cumhurbaşkanının İşlemleri: Hukuki Niteliği, Normlar Hiyerarşisindeki Yeri ve Denetimi*. (Ed. O. Uygun ve E. Esen), Oniki Levha Yayıncılık, 421-482.
- Zengin, O. (2019). “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve İdari Yapıya Etkisi.” *Emek Araştırma Dergisi (GEAD)*, 10 (15), 1-23.

İNTERNET ADRESLERİ

Anadolu Ajansı, (2020). Erişim Adresi: <https://www.aa.com.tr/tr/turkiye/inonuden-yildirima-94-yilda-27-basbakan/1202806>, Erişim Tarihi: 06.11.2023

Ayman Güler, B. (2016), 2016 Anayasa Değişikliği Üzerine İnceleme, <https://www.savunmahareketi.org/anayasa-degisikligi-uzerine/>

Ayman Güler, B. (2018), Başkanlık Şeması, <https://www.aydinlik.com.tr/koseyazisi/baskanlik-semasi-96459>

Ayman Güler, B. (2018), “Politika Kurullarının Geleceği”, <https://www.aydinlik.com.tr/koseyazisi/politika-kurullarinin-gelecegi-105368>

Gözler, K. (2017), “Cumhurbaşkanlığı Sistemi mi, Başkanlık Sistemi mi, Yoksa Neverland Sistemi mi: 16 Nisan’da Neyi Oylayacağız”, <http://www.anayasa.gen.tr/gozler.htm>
<http://www.anayasa.gen.tr/gozler.htm>

Dönmez, Ö. (2015). "Hükümet Sistemleri ve Hükümet Sistemlerinin Türkiye Açısından Değerlendirilmesi". http://web.e-baro.web.tr/uploads/45/Etkinlikler/2015/1_Omer_Donmez.pdf. (20.06.2022).

Erdem, T. (2020). Türkiye’de Darbe ve Müdahalelerin Kısa Tarihi. Erişim Adresi: (<https://www.sde.org.tr/tevfik-erdem/genel/turkiyede-darbe-ve-mudahalelerin-kisa-tarihi> kose-yazisi-10443, Erişim Tarihi: 10.12.2023

Ersöz, O. (2015). Hükümet Sistemlerinin Genel Teorisi ve Türkiye Analizi. Erişim Adresi: http://web.e-baro.web.tr/uploads/45/Etkinlikler/2015/2_Oguz_Ersoz.pdf (22.10.2023).

<https://ticaret.edu.tr/uploads/Kutuphane/dergi/s11/M00166.pdf> adresinden alındı